

Preventief jeugdbeleid
in de vier grote
gemeenten

Verslag van een
inventarisatie

Amsterdam, februari 1995
Van Dijk, Van Someren en Partners
P.M. de Savornin Lohman
met medewerking van
A. G van Dijk
P. Boekhoorn
N.-Hilhorst
C. van der Sprong

van dijk, van someren en partners

Van Dijk, Van Someren en Partners BV
KvK Amsterdam nummer 176.766
Van Diemenstraat 410 - 412, Amsterdam
postadres Mariotplein 9, 1098 NW Amsterdam
tel: 020 - 625 75 37, fax: 020 - 627 47 59

Preventief jeugdbeleid
in de vier grote
gemeenten

Verslag van een
inventarisatie

Amsterdam, februari 1995
Van Dijk, Van Someren en Partners
P.M. de Savornin Lohman
met medewerking van
A. G van Dijk
P. Boekhoorn
N. Hilhorst
C. van der Sprong

Inhoud

1	Inleiding	1
1.2	Doel van de inventarisatie	1
1.3	Uitvoering van het onderzoek	2
1.4	Leeswijzer	2
2	Het lokaal preventief jeugdbeleid: de belangrijkste richtpunten	3
2.1	Inleiding	3
2.2	Invullingen van het preventief jeugdbeleid	4
2.3	De (regie)rol van gemeenten	5
2.3.1	De verhouding tussen de centrale stad en het decentrale niveau	6
2.3.2	Invulling van de regierol door de gemeenten	6
2.4	De rol van jeugdigen en hun ouders	7
2.4.1	De inbreng van jeugdigen: participatie	7
2.4.2	De eigen verantwoordelijkheid van jeugdigen en hun opvoeders	9
2.5	De werkwijze van voorzieningen	9
2.5.1	Samenhangend beleid	9
2.5.2	Samenwerking tussen voorzieningen	10
2.6	De afstemming van preventief jeugdbeleid op de jeugdhulpverlening	11
2.7	Ideeën en verwachtingen ten aanzien van het rijksbeleid	12
3	Voorbeeldprojecten	13
3.1	Amsterdam	13
3.1.1	Capabel	13
3.1.2	Nieuwe perspectieven	14
3.2	Rotterdam	16
3.2.1	Marokkaanse kinderen in het Nieuwe Westen	16
3.2.2	Nos Kausa	18
3.3	Den Haag	20
3.3.1	Project de KANS	20
3.3.2	Project TRAJECT (Trajectteam Transvaal)	21
3.4	Utrecht	23
3.4.1	Preventieproject Hoograven	23
4	Conclusies	25
4.1	De ontwikkeling van het preventief jeugdbeleid	25
4.2	De rol van de gemeenten in het preventief jeugdbeleid	26
4.3	De rol van jeugdigen en hun ouders/opvoeders	27
4.4	De rol van voorzieningen: samenhang en samenwerking	29
4.5	Discussie	30

Bijlage 1:

Overzicht geïnterviewde personen

Bijlage 2:

Omschrijving van het lokaal preventief jeugdbeleid in de vier grote steden

1 Inleiding

In juli 1994 verscheen het regeringsstandpunt 'Regie in de Jeugdzorg'. Dit standpunt biedt een richtinggevend kader dat een samenhangend hulpaanbod voor jeugdigen op regionaal niveau faciliteert. In het regeringsstandpunt wordt gekozen voor een heldere bestuurlijke rolverdeling:

- een regierol voor gemeenten met betrekking tot een gericht preventief jeugd-beleid;
- een regierol voor provincies en grote steden met betrekking tot een samenhan-gende jeugdzorg;
- een verantwoordelijkheid van het rijk voor een richtinggevend kader voor zowel preventief als curatief jeugdbeleid en voor facilitering van ontwikkelingen en processen op regionaal en lokaal niveau.

In navolging van het gestelde in het regeringsstandpunt heeft de Directie Jeugd-beleid van het Ministerie van VWS op zich genomen om op het gebied van het lokaal preventief jeugdbeleid samen met gemeenten en provincies een richting-gevend kader te ontwikkelen. VWS heeft daartoe een discussiestuk opgesteld om te komen tot de ontwikkeling van een dergelijk kader (notitie 'Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid', december 1994).

De volgende stap is helderheid te krijgen over de rol en positie van gemeenten en provincies op dit terrein. Met dat doel voor ogen organiseert VWS in februari van dit jaar een miniconferentie voor de portefeuillehouders jeugdwelzijn van de vier grote gemeenten, enkele gedeputeerden en de belangrijkste beleidsmedewerkers van deze gemeenten en provincies.

1.2 Doel van de inventarisatie

Als voorbereiding op de miniconferentie heeft de Directie Jeugdbeleid het onder-zoeksbureau Van Dijk, Van Soomer en Partners (DSP) opdracht gegeven een beperkt inventariserend onderzoek te doen naar de stand van zaken wat betreft de ontwikkeling van het lokaal preventief jeugdbeleid in de vier betrokken gemeenten. De resultaten van deze inventarisatie zijn neergelegd in dit rapport.

Het doel van deze rapportage is nadrukkelijk **niet** om een uitputtende beschrijving te geven van alle relevante lokale ontwikkelingen en geboekte resultaten op het gebied van lokaal preventief jeugdbeleid in de vier gemeenten. Het doel is veeleer om een globaal beeld te schetsen van de feitelijke ontwikkelingen en heersende visies op lokaal niveau, en op deze wijze voeding te geven aan de dialoog tussen de gemeenten, provincies en het rijk over de toekomst van het preventief jeugd-beleid. Om de soms wat abstracte discussie over de uitgangspunten van het beleid wat meer handen en voeten te geven, is per gemeente een beschrijving gemaakt van een tweetal projecten die door de betreffende gemeente worden gezien als succesvolle voorbeelden van lokaal preventief jeugdbeleid.

1.3 Uitvoering van het onderzoek

De onderzoekers van DSP hebben in januari 1995 interviews gehouden met sleutelpersonen in de vier grote gemeenten die in beleidsmatige en/of uitvoerende zin betrokken zijn bij de ontwikkeling en vormgeving van het lokaal preventief jeugdbeleid¹. De geïnterviewde beleidsambtenaren zijn allen op het niveau van de centrale stad betrokken bij het preventief jeugdbeleid. Daarnaast zijn - op aanwijzing van de betrokken beleidsambtenaren - per gemeente twee projecten in kaart gebracht die gelden als goede praktijkvoorbeelden van lokaal preventief jeugdbeleid. De in dit rapport gepresenteerde informatie is gebaseerd op de gevoerde gesprekken, aangevuld met informatie uit schriftelijk materiaal. In bijlage 2 is een beschrijving opgenomen van de belangrijkste beleidsstukken van de vier steden.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de informatie uit de gesprekken met de beleidsambtenaren gepresenteerd. In hoofdstuk 3 is een korte beschrijving van de door de gemeenten naar voren gebrachte voorbeeldprojecten opgenomen. In hoofdstuk 4 volgen de belangrijkste conclusies.

De snelle lezers, die vooral geïnteresseerd zijn in de algemene beleidslijnen kunnen de delen met de kleine lettertjes in hoofdstuk 2 overslaan, vervolgens hoofdstuk 3 snel doorbladeren om zich ten slotte ten volle op hoofdstuk 4 te concentreren.

¹ In bijlage 1 is een overzicht van geïnterviewde sleutelpersonen opgenomen.

2 Het lokaal preventief jeugdbeleid: de belangrijkste richtpunten

2.1 Inleiding

In de notitie 'Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid' wordt een aanzet gegeven tot een heroriëntatie op de werkwijze en rol van voorzieningen en overheid ten opzichte van de doelgroep en ten opzichte van elkaar. Uitgangspunt is dat een effectief en resultaatgericht jeugdbeleid niet om méér, maar om betere inzet vraagt. Dit betekent vooral: intensivering van het preventief beleid, waarbij dit beleid goed afgestemd dient te worden met de jeugdzorg (de hulpverlening, GGZ en jeugdbescherming). Bij de vormgeving van het beleid zijn drie partijen betrokken: jeugdigen en hun opvoeders, het particulier initiatief en de overheid. Ten aanzien van ieder van deze partijen wordt in de notitie een algemeen richtpunt beschreven voor de inrichting van het beleid op lokaal niveau.

Jeugdigen en hun opvoeders: participatie en eigen verantwoordelijkheid

Het actief betrekken van jeugdigen en hun opvoeders en het stimuleren van deze groepen om hun ideeën en oplossingen in te brengen, zou ertoe moeten bijdragen dat het jeugdbeleid en het aanbod van voorzieningen beter kan worden afgestemd op de reëel levende vragen, behoeften en mogelijkheden van jeugdigen.

Actieve participatie van jeugdigen leidt bij henzelf bovendien tot een positiever zelfbeeld (zelfvertrouwen, zelfrespect) en tot een betere binding met de eigen woon- en leefomgeving. Bovendien worden jeugdigen zo vertrouwd gemaakt met die houdingen en capaciteiten die later van hun als volwassen burgers worden verwacht (burgerschapsvorming).

Complementair aan de participatiegedachte is het uitgangspunt dat de eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jeugdigen (en hun ouders/opvoeders) centraal moeten staan in de preventieve benadering. Problemen moeten zo min mogelijk 'overgenomen' worden en het aanbod van voorzieningen moet niet afhankelijkmakend werken.

Het particulier initiatief: samenhangend en vraaggericht werken

Professionele en vrijwillige organisaties die direct met jongeren te maken hebben zouden werkwijzen moeten ontwikkelen waarin actieve participatie en eigen initiatief van jongeren gestimuleerd en ondersteund worden.

Voorts hebben overheids- en particuliere voorzieningen die op de belangrijkste leefgebieden van jeugdigen opereren, de taak om een niet-verkokerde, goed gecoördineerde werkwijze en daarop gericht beleid te ontwikkelen. De verantwoordelijkheid hiervoor dient bij het particulier initiatief zelf te liggen, het lokale bestuur heeft daarbij een voorwaardenscheppende en stimulerende (en geen coördinerende) rol.

Tevens wordt benadrukt dat voorzieningen in de formulering van hun aanbod meer vraaggericht moeten gaan werken.

De overheid: een regierol voor gemeenten, een faciliterende rol voor het rijk

De lokale overheid heeft een regierol met betrekking tot de ontwikkeling en vormgeving van het preventief jeugdbeleid. Met de term 'regie' wordt geduid op een sturingsconcept dat als volgt gekarakteriseerd kan worden:

- * de gemeente neemt niet alles zelf ter hand, maar bekijkt steeds wat door welke partij of actor kan worden uitgevoerd;

- * de gemeente is een stimulator die partijen uit de gemeenschap mobiliseert, medeverantwoordelijkheid maakt en macht geeft (empowerment);
- * verantwoordelijkheden worden gelegd bij de betrokkenen zelf (burgers, particulier initiatief);
- * beleid en praktijk worden gestuurd vanuit doelen die regelmatig worden heroverwogen; er wordt nadruk gelegd (en afgerekend) op resultaten.

De *provincie* heeft verantwoordelijkheden met betrekking tot de aansluiting van de jeugdzorg die onder provinciale verantwoordelijkheid valt en het lokaal preventief beleid. De *rijksoverheid* tenslotte, heeft een faciliterende rol ten aanzien van de ontwikkeling van het lokaal preventief jeugdbeleid.

Selectie gespreksthema's

Het was uiteraard niet haalbaar om al deze richtpunten uitputtend aan de orde te laten komen in de interviews. Als centrale kernthema's voor de gesprekken zijn door de onderzoekers (in overleg met de opdrachtgever) uitgekozen:

- de wijze waarop in de gemeenten invulling wordt gegeven aan het preventief jeugdbeleid;
- de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de (regie-)rol van de lokale overheid inzake het preventief jeugdbeleid;
- de wijze waarop wordt ingespeeld op de eigen verantwoordelijkheid en de eigen vermogens van jeugdigen;
- de visies op de werkwijze van voorzieningen, met nadruk op de vraag of en hoe onderlinge samenwerking en vraaggericht werken gestimuleerd wordt;
- de afstemming van het preventief jeugdbeleid op de jeugdhulpverlening;
- de ideeën en verwachtingen die men heeft ten aanzien van (de faciliterende rol van) de rijksoverheid.

2.2 Invullingen van het preventief jeugdbeleid

In geen van de vier gemeenten is (al) sprake van een officiële beleidsnota of notitie waarin het begrip preventief jeugdbeleid wordt gedefinieerd en waarin de doelen van het lokaal preventief jeugdbeleid uiteen worden gezet. De gemeenten Rotterdam, Amsterdam en Den Haag zijn wel voornemens om op korte termijn een notitie of nota te schrijven waarin preventief jeugdbeleid aandacht krijgt. Dat aandacht voor preventie wel aanwezig is blijkt uit verschillende recente gemeentelijke stukken. Deze stukken zijn in bijlage 2 samengevat. Op basis van de geraadpleegde stukken en de gesprekken met beleidsambtenaren kan het preventief jeugdbeleid in de vier steden als volgt worden omschreven.

Amsterdam

- * Er is geen uitgeschreven preventief jeugdbeleid op centraal niveau. Het preventief jeugdbeleid bestaat nu vooral uit een aantal concrete projecten met verschillende doelstellingen en doelgroepen. Men is wel voornemens om dit voorjaar een nota te schrijven.
- * Aandachtspunten binnen het preventief jeugdbeleid zijn:
 - nadruk op vroegtijdige onderkenning en aanpak van ontwikkelingsrisico's;
 - ontwikkeling van vraaggerichte werkwijzen;
 - waar mogelijk een curatieve aanpak ombuigen naar een preventieve aanpak;
 - vergroten van de samenhang en sectoroverstijgende samenwerking;
 - flexibele rol/inzet van de overheid.
- * In het kader van het convenant met VWS zal de directe aanpak van school-

verzuim van leerlingen van 10-15 jaar de komende jaren een aandachtspunt worden.

Rotterdam

- * Speerpunten van het Rotterdamse beleid zijn:
 - criminaliteit en overlast
 - werk en scholing.
- Preventief jeugdbeleid is hier een afgeleide van.
- * Er is op dit moment geen sprake van een uitgewerkt samenhangend (preventief) jeugdbeleid. Er is wel een aanzet gegeven, die nog verder uitgewerkt moet worden.
- * Hoofddoelstelling van het preventief jeugdbeleid is: voorkomen van vroegtijdige maatschappelijke uitval van jongeren.
- * Belangrijke preventieve thema's in de komende jaren zijn:
 - het achterstandsbeleid 0-6 jarigen (convenant met WVC en OCW);
 - ten aanzien van (risico)jongeren: criminaliteitspreventie en perspectiefverbetering.

Den Haag

- * Op het gebied van het (preventief) jeugdbeleid wordt veel overgelaten aan de verschillende gemeentelijke sectoren en aan de eigen verantwoordelijkheid en het eigen initiatief van het veld.
- * Het bovensectorale jeugdbeleid is gericht op die problemen die niet via de reguliere wegen opgelost kunnen worden, en waarvoor een bovensectorale, ontokerde werkwijze nodig is. Men denkt daarbij vooral aan de aanpak van 'knelgroepen', die veelal tevens overlastgevend en/of crimineel zijn.
- * Preventie wordt vormgegeven door het stimuleren van netwerkontwikkeling op buurt- of wijkniveau en het organiseren van brede informatiecampagnes.

Utrecht

- * 'Jeugd' is een centraal thema binnen het welzijnsbeleid. Men legt daarbij het accent op preventie.
- * Het stedelijk preventief beleid ten aanzien van kinderen (0-12 jaar) heeft zich tot nu toe vooral gericht op opvoedingsondersteuning en participatiebevordering.
- * In de verdere uitwerking en uitvoering van het preventief beleid voor kinderen is een belangrijke rol weggelegd voor de Wijkwelzijnsorganisaties.
- * Preventieve aandacht voor de oudere groep (probleem-)jongeren krijgt vooral vorm in de Wijkjongerenperspectieven: een stadsbreed opgezet wijkgericht project, met name gericht op Marokkaanse jongeren in de leeftijd van 12-18 jaar.

Opvallend in de bestudeerde stukken is dat de aandacht - zeker waar het de groep tieners of adolescenten betreft - toch vooral gericht is op vormen van secundaire of tertiaire preventie: op het voorkomen van erger bij groepen waar problemen al manifest zijn geworden. Daarnaast lijkt er sprake van een toegenomen aandacht voor kinderen, het gaat daarbij vooral om het vroegtijdig ontdekken en aanpakken van achterstandsproblemen of ontwikkelingsstoornissen.

2.3 De (regie)rol van gemeenten

In alle gemeenten zijn discussies gaande over de wijze waarop de gemeente de voorzieningen moet aansturen. De regierol van gemeenten zit voor een belangrijk deel in een andere wijze van omgaan met concrete problemen die zich aandienen

en met de uitvoerende voorzieningen. Aangezien in alle vier gemeenten sprake is van een deconcentratie van taken en verantwoordelijkheden naar stadsdelen, deelgemeenten of wijken, hebben de door ons geïnterviewde sleutelpersonen niet altijd kijk op deze relatie: veel contacten met voorzieningen spelen zich af op decentraal niveau.

2.3.1 De verhouding tussen de centrale stad en het decentrale niveau

In alle vier steden is sprake van deconcentratie van taken naar het decentrale niveau. In twee steden (Amsterdam en Rotterdam) is tevens sprake van decentrale verantwoordelijkheid voor de beleidsontwikkeling. In Den Haag en Utrecht ligt deze beleidsverantwoordelijkheid geheel bij de centrale stad.

Voor alle gemeenten geldt dat de regierol die men op centraal niveau zou kunnen vervullen wordt begrensd door het feit dat de directe regie over het uitvoerende werk is gelegd bij de stadsdelen, deelgemeenten of wijken. In Amsterdam is dit het sterkst het geval.

In **Amsterdam** is de taakverdeling tussen centrale stad en de stadsdelen als volgt.

- De stadsdelen hebben een regierol ten aanzien van de algemene voorzieningen, die het grootste deel van het reguliere, preventief jeugdbeleid uitvoeren. De nadruk ligt daarbij op primaire preventie.
- De centrale stad richt zich vooral op secundaire preventie, dat wil zeggen het ondersteunen van projecten en experimenten met een nieuw aanbod voor risicogroepen. Daarnaast heeft de centrale stad de taak om de samenhang en samenwerking tussen voorzieningen en sectoren te bevorderen.

In **Rotterdam** ligt de verantwoordelijkheid voor de beleidsontwikkeling preventief jeugdbeleid bij de centrale stad. De deelgemeenten hebben hierin voornamelijk een uitvoerende rol. In deze situatie zal in de nabije toekomst verandering komen, mede onder invloed van de provincievorming (de deelgemeenten worden dan zelfstandige gemeenten). In de nota 'Samenhangend Jeugdbeleid' (1994) wordt voorgesteld de deelgemeenten verantwoordelijk te stellen voor de ontwikkeling van een samenhangend jeugdbeleid en dus ook voor het preventief jeugdbeleid.

In **Den Haag** zijn veel reguliere uitvoerende taken (waaronder de welzijnstaken) gedeconcentreerd over zeven stadsdelen. Uitvoering van de welzijnstaken is ondergebracht in decentrale welzijnsorganisaties (DWO's), die het gehele stadsdeel bedienen. De beleidsverantwoordelijkheid blijft voor alle terreinen bij de centrale stad liggen. Deze is verantwoordelijk voor de centrale aansturing.

In **Utrecht** is eveneens een aantal uitvoerende taken op welzijnsgebied gedeconcentreerd naar de acht wijken. In deze wijken zijn wijkbureau's opgericht en zijn wijkwelzijnscoördinatoren aangesteld. Daarnaast zijn de voorzieningen in het welzijnswerk gereorganiseerd tot acht wijkwelzijnsorganisaties (WVO's). De centrale stad is het politiek en ambtelijk aansturend orgaan: op centraal niveau worden beleidsdoelen en het beleidskader vastgesteld.

2.3.2 Invulling van de regierol door de gemeenten

Werken vanuit doelen die regelmatig worden bijgesteld

In de vier gemeenten zijn in de verschillende beleidsstukken aanduidingen te vinden van de doelen waarop preventieve inspanningen ten aanzien van de jeugd zich zouden moeten richten (zie ook 2.2). Het gaat daarbij echter veelal om zeer algemene uitspraken zoals 'voorkomen dat een tweedeling in de samenleving optreedt', 'het voorkomen van uitval' of 'het tegengaan van achterstand'. Of en in hoeverre het gemeentelijk handelen wordt aangestuurd door deze algemene doelen is lastig te beoordelen. Wel wordt door enkele geïnterviewden opgemerkt dat men het veld maar in beperkte mate kan beïnvloeden. Het is meer een kwestie van samenwerking zoeken om tot een gezamenlijke visie te komen, dan een kwestie van aansturen vanuit beleidsdoelen.

Resultaatgericht werken en afrekenen

In alle gemeenten worden verschuivingen in het contact met de voorzieningen gesignaleerd. In drie steden (Amsterdam, Utrecht en Den Haag) is op deelgebieden

een begin gemaakt met een resultaatgerichte systematiek (produktfinanciering, resultaatverplichtingen, kwaliteitscontracten).

In **Amsterdam** wordt gesteld dat in de contacten met voorzieningen meer nadruk is komen te liggen op de output van de voorzieningen. In sommige stadsdelen is men overgegaan tot het sluiten van kwaliteitscontracten met voorzieningen in het sociaal-cultureel werk. Deze werkwijze wordt ook toegepast bij sommige projecten in de jeugdhulpverlening.

In **Rotterdam** wordt wel gesignaleerd dat gesprekken met instellingen 'indringender' zijn geworden, er wordt meer gevraagd naar verwachte resultaten en effecten. Er is echter nog geen sprake van een resultaatgerichte systematiek in de verhouding tussen overheid en instellingen. De GGD - die een centrale rol speelt in de beleidsontwikkeling en -uitvoering van de preventieve jeugdzorg - heeft wel een produktgerichte relatie met de deelgemeenten: deze kunnen bepaalde produkten afnemen van de GGD. In **Den Haag** is men bezig met het invoeren van produkt-financiering van de wijkwelzijnsorganisaties (DWO's). De DWO's krijgen gerichte opdrachten die zij moeten realiseren - zoals bijvoorbeeld het opzetten van wijk-netwerken van instellingen wiens activiteiten raken aan het terrein van jongeren.

In **Utrecht** wordt nu nog gewerkt met budgetfinanciering van de wijkwelzijnsorganisaties. Met ingang van 1996 gaat men experimenteren met produktfinanciering om zo meer sturing te kunnen geven aan de uitvoering van de beleidsdoelen van de gemeente. Daarnaast is de wijkaanpak in Utrecht een belangrijk kader, dat behulpzaam is bij het beter beheersbaar maken van het brede aandachtsgebied 'jeugdigen', ook in termen van de meting van in- en output. In het kader van het project Wijkjongerenperspectieven (WJP) wordt gewerkt met resultaatgerichte verplichtingen.

Omgaan met verantwoordelijkheden: niet alles zelf ter hand nemen

Gezien de gelaagdheid in verantwoordelijkheden (decentralisatie) is het niet echt mogelijk hiervan een goed beeld te krijgen uit de interviews. Den Haag springt eruit in die zin, dat deze gemeente nadrukkelijk veel verantwoordelijkheid legt bij het veld (de reguliere voorzieningen).

In **Amsterdam** bemoeit de centrale stad zich met name met innovatieve projecten in de sfeer van de secundaire preventie. De betrokkenheid van de centrale stad bij de uitvoering wordt flexibel ingevuld. Afhankelijk van de problematiek, de doelstelling, de doelgroep, de andere actoren in het veld en het ontwikkelingsstadium en de voortgang van projecten wordt gekozen voor sturing op afstand of dicht op het project zitten. De inbreng van de overheid is dus meer dynamisch geworden, meer toegespitst op de situatie.

In **Rotterdam** bemoeit de centrale stad (GGD) zich met beleidsontwikkeling en de ondersteuning van de uitvoering van innovatieve projecten (zie ook hoofdstuk 3: projectbeschrijvingen). Verantwoordelijkheid voor het reguliere werk ligt wel nadrukkelijk bij de reguliere voorzieningen.

In **Den Haag** is de beleidslijn dat het reguliere circuit zelf verantwoordelijk voor het oplossen van problemen en knelpunten in het aanbod, de onderlinge samenwerking, etcetera. Alleen daar waar een bovensectorale, ontkokerde werkwijze noodzakelijk is, springt de overheid (coördinerend portefeuillehouder) in. Daarnaast wordt desgevraagd wel ondersteuning geboden aan het reguliere veld, bijvoorbeeld bij het opbouwen van buurtnetwerken.

In **Utrecht** is, door de wijkgerichte aanpak, de verantwoordelijkheid voor het invullen en uitvoeren van het wijkwelzijnsbeleid gelegd bij de gemeentelijk wijkwelzijnscoördinatoren, die in samenspraak met de relevante wijkorganisatie invulling geven aan de wijkaanpak. De centrale stad geeft wel het beleidskader aan. Tijdens de uitvoeringsfase is de rol van de centrale stad: coördinerend, ondersteunend en toetsend (zie ook bijlage 2).

2.4 De rol van jeugdigen en hun ouders

2.4.1 De inbreng van jeugdigen: participatie

In alle gemeenten wordt onderkend dat de inbreng van jeugdigen (en hun ouders/verzorgers) in de bepaling van het jeugdbeleid en het aanbod van voorzieningen versterkt zou moeten worden. En in alle gemeenten vraagt men zich af hoe men dit aspect vorm moet geven. In feite gaat het om inbreng van jeugdigen op minstens twee niveaus.

Beleidsmatige inbreng

In alle gemeenten worden initiatieven ontplooid om jeugdigen meer te betrekken bij de lokale politiek in het algemeen en/of bij de vormgeving van het jeugdbeleid in het bijzonder. Door de geïnterviewden wordt opgemerkt dat het kleinschalige ad hoc activiteiten betreft die bovendien alleen een deel van de 'bovenlaag' of 'elite' van de jongeren bereikt. Een belangrijk praktisch probleem is dat de jongeren als groep vrijwel niet georganiseerd zijn, zodat een aanspreekpunt ontbreekt.

In **Amsterdam** is participatie van de jeugd één van de beleidsspeerpunten. Binnenkort (30 maart) wordt een brede jeugdconferentie gehouden. Doel van de conferentie is de hoofdlijnen van het jeugdbeleid vast te stellen en per hoofdlijn de belangrijkste actiepunten aan te geven. De inbreng van de jeugd in deze conferentie is gerealiseerd via een (door jongeren gemaakte) film en via onderzoek onder jongeren naar hun bestedingspatronen.

In **Rotterdam** zijn jeugdigen lange tijd afwezig geweest in de beleidsdiscussies. Jeugdigen worden nu weer herontdekt. Concrete initiatieven om jeugdigen meer te betrekken bij het jeugdbeleid zijn er echter nog niet. De gemeente ziet participatiebevordering in de eerste plaats als een taak van de deelgemeenten, dit in verband met de beleidsverantwoordelijkheid die de deelgemeenten hebben voor het sociaal-cultureel werk, het jeugd- en jongerenwerk en de kinderopvang. In de deelgemeenten worden kinderen/jeugdigen wel actief betrokken in de uitvoering van bepaalde projecten, zoals de inrichting van speelplaatsen.

In **Den Haag** is de wil wel aanwezig om jongeren meer te betrekken bij het jeugdbeleid, maar men weet niet hoe dit structureel vormgegeven zou kunnen worden.

In **Utrecht** heeft de inbreng van jeugdigen zich tot nu toe gespitst op het betrekken van kinderen bij de inrichting van de openbare ruimte². Daarnaast hoopt men meer contact met jeugdigen te krijgen door het opzetten van wijkgebonden netwerken van instellingen en bewoners.

Inbreng in het aanbod van voorzieningen

Hier ligt een direct verband met het beoogde vraaggericht werken van voorzieningen: jongeren (en hun opvoeders) zouden gestimuleerd moeten worden hun wensen en ideeën kenbaar te maken aan de voorzieningen. Dit zou ertoe bij moeten dragen dat de voorzieningen meer vraaggericht gaan werken.

Uit de gesprekken blijkt dat in geen van de steden sprake is van een duidelijke, structureel vormgegeven inbreng van jeugdigen in het aanbod van voorzieningen. Er zijn wel tendensen dat de vraagkant serieuzer wordt genomen. Daarnaast zijn er echter ook twijfels over de te verwachten kwaliteit van de inbreng van jeugdigen ("ze willen alleen maar disco en blowen").

In **Amsterdam** wordt opgemerkt dat er bij de instellingen een tendens bespeurbaar is dat de vraagkant serieuzer wordt genomen en dat het aanbod daarop wordt aangepast. Er zijn echter nog aanzienlijke obstakels op dit gebied:

- * er zijn nauwelijks adequate methodieken voorhanden om het vraaggericht werken van instellingen in de praktijk vorm te geven;
- * het stimuleren dat jeugdigen zelf hun hulpvraag formuleren vereist deskundigheden die niet altijd aanwezig zijn bij de uitvoerders;
- * vraaggestuurd werken staat soms op gespannen voet met instellingsbelangen: hun aanbod kan hierdoor onder druk komen te staan.

In **Rotterdam** heeft men weinig inzicht in de mate waarin instellingen al dan niet vraaggericht werken. Men ziet dit als de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende instellingen en deelgemeenten. In een aantal projecten wordt zeker vraaggericht gewerkt, een goed voorbeeld hiervan is het project Nos Kausa (zie de projectbeschrijving in hoofdstuk 3). Voorts is de GGD doende met een onderzoek naar de vraag die in deelgemeenten leeft ten aanzien van de instellingen aldaar.

In **Den Haag** wordt voor zover bekend nog geen systematische aandacht gegeven aan dit thema.

In **Utrecht** wil men de aandacht voor kinderen (0-12 jarigen) vasthouden door de WWO's te verzoeken om deze groep tot vast aandachtspunt in het beleid te maken. Daarnaast wordt er in het project 'Wijkjongerenperspectieven' (WJP) naar gestreefd zoveel mogelijk aan te sluiten op de behoeften van jongeren en hun ouders.

2 Het project 'Kind en openbare ruimte', op grond waarvan Utrecht in 1994 het predikaat 'Jeugdstad 1993-1994' ontving.

2.4.2 De eigen verantwoordelijkheid van jeugdigen (en hun opvoeders)

In geen van de gemeenten is sprake van een duidelijke beleidsvisie op het begrip 'eigen verantwoordelijkheid van jeugdigen'. In **Rotterdam** wordt hierover wel opgemerkt dat het benadrukken van eigen verantwoordelijkheid niet mag leiden tot het afschuiven of ontlopen van verantwoordelijkheden. Sommige gezinnen redden het nu eenmaal (veel) slechter dan andere en kunnen hun problemen niet zelfstandig oplossen.

Het aanspreken van de eigen verantwoordelijkheid van jeugdigen is voorts iets dat in de uitvoeringspraktijk vorm moet krijgen in de werkwijzen en methodieken van de voorzieningen. Hoewel dit onderwerp niet in alle interviews met beleidsambtenaren aan de orde is geweest (men heeft niet altijd zicht op de werkwijze van voorzieningen), blijkt uit de beschikbare informatie wel dat er op zijn minst in bepaalde *projecten* werkwijzen worden gehanteerd die de eigen verantwoordelijkheid van jongeren en/of opvoeders accentueren. We doelen daarbij met name op projecten waarin het gezin en/of het sociaal systeem van de jeugdige nadrukkelijk wordt betrokken bij de (meestal kortdurende) interventie met als doel dat men zo snel mogelijk gezamenlijk, zonder professionele inmenging, 'verder kan'³.

Daarnaast wordt in verschillende gemeenten genoemd dat men tegenwoordig binnen de opvoedingsvoorlichting en -ondersteuning meer nadruk legt op de eigen verantwoordelijkheid van de opvoeders, en dat in het jeugd- en jongerenwerk meer nadruk wordt gelegd op versterking van het normen- en waardengevoel van jeugdigen.

2.5 De werkwijze van voorzieningen

In de notitie van VWS wordt gesteld dat professionele en vrijwillige organisaties die direct met jongeren te maken hebben werkwijzen zouden moeten ontwikkelen waarin actieve participatie en eigen initiatief van jongeren gestimuleerd en ondersteund worden. Tevens wordt benadrukt dat voorzieningen in de formulering van hun aanbod meer vraaggericht moeten gaan werken.

Voorts hebben overheids- en particuliere voorzieningen die op de belangrijkste leefgebieden van jeugdigen opereren, de taak om een niet-verkokerde, goed gecoördineerde werkwijze en daarop gericht beleid te ontwikkelen.

Aan het eerstgenoemde punt (participatie van jeugdigen) is hiervoor (paragraaf 2.4.1) al aandacht besteed. Hieronder gaan we in op de vraag of en hoe samenhang en samenwerking wordt gerealiseerd in de vier gemeenten.

2.5.1 Samenhangend jeugdbeleid

Alle gemeenten rekenen het (in meerdere of mindere mate) tot hun verantwoordelijkheid om samenhang in de ontwikkeling en uitvoering van het preventief jeugdbeleid te bevorderen. Zoals al eerder werd opgemerkt is er in geen van de gemeenten sprake van een uitgeschreven samenhangend jeugdbeleid. In Den Haag zijn wel pogingen hiertoe ondernomen (zie ook bijlage 2) en in Rotterdam is een eerste aanzet gemaakt die verder uitgewerkt zal worden door een projectleider jeugdbeleid. In Utrecht wordt samenhang vooral gerealiseerd door de wijkgerichte aanpak (zie bijlage 2).

3 Zie bijvoorbeeld het in hoofdstuk 3 beschreven Amsterdamse project 'Nieuwe Perspectieven'.

In Amsterdam rekent de centrale stad het bevorderen van samenhang tot één van haar centrale regietaken. Men signaleert op dit gebied positieve ontwikkelingen: er is nu één coördinerend portefeuillehouder jeugd, en ook op ambtelijk niveau zijn de verschillende afdelingen naar elkaar toe gegroeid, waardoor er kortere lijnen zijn ontstaan. Het streven naar samenhangend vraaggestuurd jeugdbeleid heeft er tevens toe geleid dat de centrale stad meer samen met de stadsdelen tot invulling van het beleid wil komen.

Als belangrijke **obstakels en bezwaren** bij het realiseren van een samenhangend, ontkokerd jeugdbeleid worden genoemd:

- * De onwil van gemeentelijke sectoren om met elkaar samen te werken en het sectorale beleid onderling af te stemmen; soms is er zelfs sprake van regelrechte concurrentie (Rotterdam).
- * Het formuleren van een samenhangend jeugdbeleid is niet goed haalbaar gezien de breedte van het terrein en werkt onnodig bureaucratiserend; beter is aan te sturen op samenwerking bij de aanpak van concrete problemen (Den Haag).
- * Jeugdbeleid bestrijkt een dermate breed terrein dat het ondoenlijk is er greep op te houden, mede gezien de verschillende subsidiestromen. Via de wijkaanpak is het mogelijk om op wijkniveau samenhang te bewaken en de in- en output te meten (Utrecht).

2.5.2 Samenwerking tussen voorzieningen

In alle gemeenten is sprake van aandacht voor het verbeteren van het aanbod van voorzieningen door middel van het stimuleren van samenwerking tussen deze voorzieningen. Deze samenwerking krijgt vooral gestalte in twee vormen:

- * via projecten;
- * via (buurtgerichte) netwerken.

Samenwerken op projectbasis

Het samenwerken van organisaties in concrete projecten is inmiddels in alle gemeenten gemeengoed geworden. Sommige gemeenten stellen samenwerking als voorwaarde bij het toekennen van projectsubsidies. Soms wordt nadrukkelijk gekozen voor het opzetten van een projectorganisatie naast (los van) de reguliere organisaties, omdat daarmee de remmende werking van gevestigde instellingsbelangen omzeild kan worden. Uit het aangeleverde materiaal over de lokale projecten blijkt dat er in de voorbeeldprojecten sprake is van vaak intensieve samenwerking tussen voorzieningen⁴.

Netwerkvorming

Een andere vorm van samenwerking tussen voorzieningen die langzaam in betekenis aan het toenemen is, is het opbouwen van structurele netwerken binnen een bepaald geografisch gebied (buurt/wijk). In alle vier steden speelt netwerkontwikkeling een belangrijke rol.

In **Amsterdam** worden onder andere in het kader van de grote preventieprojecten netwerken ontwikkeld op het niveau van stadsdelen (zie ook hoofdstuk 3).

In **Rotterdam** is sinds het begin van de jaren '90 in verschillende wijken gewerkt aan het opzetten van buurtnetwerken, gericht op de vroegtijdige onderkenning van ontwikkelingsproblemen bij kinderen in de leeftijd van 4-12 jaar. Deelnemers zijn: scholen, (school-)artsen en (school-)maatschappelijk werk. Inmiddels functioneren in Rotterdam ruim 10 van dergelijke netwerken. In het kader van het preventief

4 Ook uit ander onderzoek (o.a. Kwakkelstein, 1994) blijkt dat de samenwerking van voorzieningen op uitvoerend (project-)niveau vaak eerder en makkelijker tot stand komt dan samenwerking van instellingen op beleidsmatig of bestuursniveau.

jeugdbeleid wil men deze bestaande netwerken uitbreiden met politie en (ambulante) jeugdhulpverlening. In Den Haag is aan de zeven wijkgebonden welzijnsorganisaties (DWO's) de opdracht geven om in de nabije toekomst wijkgebonden netwerken te ontwikkelen van instellingen die actief zijn op het terrein 'jongeren'. Gedacht wordt aan scholen, gezondheidszorg, politie en opbouwwerk. Dit netwerk, dat door de gemeente ondersteund zal worden, heeft tot taak wijkgebonden problemen te signaleren waar de voorzieningen nu geen oplossing voor hebben. Bij de ontwikkeling van de netwerken wordt aangesloten bij reeds bestaande netwerken (zoals bijvoorbeeld netwerken rond kindermishandeling/incest). Daarnaast is een ambtelijk netwerk van functionarissen wiens werkgebied raakt aan 'jeugd' opgericht. In Utrecht is men stadsbreed bezig met het opbouwen van buurtnetwerken jeugdhulpverlening (volgens het LIOSE-model⁵), ten behoeve van de leeftijdscategorie 0-12 jaar. Daarnaast zijn netwerken, gericht op de leeftijdscategorie 12+, in ontwikkeling. De gemeente wil proberen om de WJP (wijkjongerenperspectieven) zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij deze (vanuit de JHV georganiseerde) buurtnetwerken.

2.6 De afstemming van preventief jeugdbeleid op de jeugdhulpverlening

De in de gemeenten uitgevoerde activiteiten, die men kan aanduiden als vallend onder het begrip 'preventief jeugdbeleid' komen ten dele voort uit de hoek van de jeugdhulpverlening. Het betreft met name de vroegtijdige onderkenning van achterstanden en ontwikkelingsstoornissen bij kinderen in de voorschoolse en/of schoolse periode. Daarnaast is de jeugdhulpverlening betrokken bij de uitvoering van tal van preventieprojecten die door andere sectoren (bijvoorbeeld onderwijs, politie, justitie) ontwikkeld zijn. Er is dus minstens *op uitvoerend niveau* sprake van een sterke overlap tussen preventief jeugdbeleid en (preventieve) jeugdhulpverlening. *Beleidsmatige* 'overlap' treffen we met name aan in Amsterdam (waar men geen onderscheid maakt tussen preventief jeugdbeleid en preventieve jeugdhulpverlening) en Rotterdam waar de beleidsontwikkeling op de gebieden van (preventief) jeugdbeleid en jeugdhulpverlening functioneel gekoppeld zijn (beiden ondergebracht bij de GGD).

Een mogelijk obstakel in de *bestuurlijke* afstemming tussen preventief jeugdbeleid en jeugdhulpverlening is het feit dat de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulpverlening sinds 1992 gedecentraliseerd is naar de provincies en de grootstedelijke regio's rond Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Twee van deze drie steden (Amsterdam en Rotterdam) geven in dit kader aan dat zij weliswaar geconfronteerd worden met schaalvergroting, maar dat zij als de grootste gemeente in de regio feitelijk een zeer belangrijke vinger in de jeugdhulpverleningspap houden. Zij voorzien dan ook geen belangrijke afstemmingsproblemen.

De overige twee steden (Den Haag en Utrecht) hebben of voorzien wel aanzienlijke problemen met het afstemmen van de jeugdhulpverlening en het lokaal preventief jeugdbeleid.

In Amsterdam ziet men de ontwikkelingen positief in: men verwacht dat men via de ROA bestuurscommissie jeugdhulpverlening meer sturing kan gaan geven aan de jeugdhulpverlening. Overigens maakt men op dit moment in Amsterdam geen onderscheid tussen (preventieve) jeugdhulpverlening en preventief jeugdbeleid.

In Rotterdam heeft de GGD een spilfunctie waarbinnen jeugdhulpverlening en preventief jeugdbeleid gekoppeld zijn. Men is al bezig met het ontwikkelen van een regiovisie en doet in dit kader nu onderzoek naar vragen en behoeften van de deelgemeenten. De afstemming tussen regionaal jeugdhulpverleningsbeleid en lokaal preventief jeugdbeleid is daarbij een punt van aandacht.

In Den Haag is men minder optimistisch: de vorming van de regio 'Haaglanden' betekent weliswaar dat de greep van de gemeente op een aantal aspecten van de jeugdhulpverlening zal vergroten, maar men zal nu in overleg met 16 andere gemeenten tot afspraken moeten komen.

De gemeente Utrecht tenslotte, signaleert dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de provincie in relatie tot de vraag wat gerekend moet worden tot (provinciaal aangestuurd) jeugdhulpverleningsbeleid en wat tot lokaal aangestuurd

⁵ Dit is een ontwikkelingsmodel voor buurtnetwerken van het Limburgs Instituut ter Ondersteuning van het Sociaal-cultureel en Educatief werk.

preventief jeugdbeleid. De gemeente Utrecht streeft ernaar om op zijn minst bepaalde onderdelen van de jeugdhulpverlening weer onder de eigen hoede te krijgen. Men pleit dan ook voor het geven van een wettelijke basis aan het lokaal preventief jeugdbeleid.

2.7 Ideeën en verwachtingen ten aanzien van het rijksbeleid

Aan het eind van het interview is aan de beleidsambtenaren gevraagd welke (faciliterende) inbreng men verwacht van het rijk (c.q. VWS) bij de verdere ontwikkeling van het preventief jeugdbeleid. Gemeenschappelijk kenmerk van de geuite wensen is, dat de grote steden met name aan VWS vragen om de voorwaarden te scheppen voor het verder ontwikkelen van lokaal jeugdbeleid, door verder te gaan op de weg van decentralisering en deregulering.

De gemeenschappelijke programmering van het innovatiebeleid wordt door de gemeenten positief gewaardeerd.

In Amsterdam ziet men de rol van de rijksoverheid (VWS) ten aanzien van de ontwikkeling van het lokaal preventief jeugdbeleid als volgend en voorwaardenscheppend. Initiatieven van het rijk moeten gebaseerd zijn op geluiden uit het veld.

In Rotterdam wordt als rol van de rijksoverheid genoemd:

- versnellen van de ontkokering (bijvoorbeeld RIAGG en jeugdhulpverlening hebben nu nog eigen regel- en financieringssysteem);
- decentralisatie van de jeugdbescherming;
- consultatiebureaus onderbrengen bij de jeugdgezondheidszorg, zodat er één zorglijn komt van 0-18 jaar;
- meer rekening houden met eventuele negatieve gevolgen van de landelijke wet- en regelgeving voor het lokaal preventief jeugdbeleid (zoals cumulaties van bezuinigingen).

Daarnaast zou het rijk discussies moeten entameren waarin meer positieve aandacht voor de jeugd komt.

Het thema 'de waarde van de jeugd' zou moeten worden onderstreept.

In Den Haag is men van mening dat VWS nog teveel vasthoudt aan taken die beter overgedragen kunnen worden aan gemeenten. Het betreft men name het initiëren van lokale experimenten.

Daarnaast moet er echter wel sprake blijven van een landelijk experimenteelbeleid, gericht op methodiek-ontwikkeling en onderzoek.

Tot slot moet het rijk de gemeenten meer mogelijkheden geven om daadwerkelijk een regierol te vervullen: er is nu nog te veel sprake van 'halve decentralisatie en deregulering'. VWS zou ook andere departementen moeten aanmoedigen om taken op het gebied van het jongerenbeleid te decentraliseren naar gemeenten.

In Utrecht ziet men als belangrijke taken van het rijk:

- het helder maken van de rol/taakverdeling tussen de provincie enerzijds en het lokale niveau anderzijds, wat betreft jeugdhulpverlening en jeugdpreventie;
- wat betreft de programmering van het lokale innovatiebeleid is VWS de goede weg ingeslagen, het Rijk kan hierin een belangrijke 'monitoring'-functie vervullen.

3 Voorbeeldprojecten

In dit hoofdstuk wordt een aantal projecten kort beschreven, die door de betrokken gemeenten zijn voorgedragen als goede voorbeelden van preventief jeugdbeleid. Het betreft in de meeste gevallen innovatieve projecten, die op initiatief van of met steun van de centrale stad tot stand zijn gekomen.

Binnen de hier gepresenteerde projecten zijn twee hoofdtypen te onderscheiden:

1. Projecten met als kernactiviteit het plegen van interventies op individueel niveau.
Hieronder vallen: het project Nieuwe Perspectieven te Amsterdam (zie paragraaf 3.1.2), het project de KANS in Den Haag (paragraaf 3.3.1) en het project TRAJECT in Den Haag (paragraaf 3.3.2).
2. Projecten die als kernactiviteit hebben om de samenwerking en afstemming tussen bestaande voorzieningen en activiteiten ten behoeve van bepaalde doelgroepen te verbeteren.
Hieronder vallen de overige in dit hoofdstuk beschreven projecten.

3.1 Amsterdam

3.1.1 Capabel

startdatum en looptijd	1990, looptijd 18 jaar
gebied/wijk	stadsdeel Bos en Lommer
doelgroep	jeugd (0-18 jaar) in achterstandssituaties
doelen	* voorkomen van achterstandsproblemen door het inschakelen van voorzieningen en bevolking * voorkomen van achterstand bij start basisonderwijs, voorkomen van voortijdige uitval
aanpak	* geen uitvoering, maar activering en coördinatie * initiëren nieuwe maatregelen * uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden ouders en kinderen
leefbaarheidsgebieden	alle, met nadruk op onderwijs en scholing, gezondheid en vrije tijd
meest kenmerkend	* uitzetten van trajecten voor moeilijke doelgroep * inschakeling van paraprofessionals * langlopend project (18 jaar) * projectopzet gebaseerd op wetenschappelijke kennis * proeftuin voor rijks- en lokale overheid

Projectomschrijving

Het project is op initiatief van de gemeente Amsterdam en het Ministerie van WVC tot stand gekomen. De aanleiding was dat de problemen met jongeren in de wijk steeds ernstiger vormen begonnen aan te nemen, en het inzicht dat het eigenlijk al te laat is als deze problemen manifest worden. Doelen zijn dat zo weinig mogelijk kinderen met een achterstand aan het basisonderwijs beginnen, dat bestaande achterstanden zoveel mogelijk worden ingelopen en dat voortijdige schooluitval wordt tegengegaan. In het project ligt het accent op het vergroten van de samenhang van bestaande maatregelen en voorzieningen door het activeren van organisaties, bewoners en voorzieningen. Waar nodig streeft men de ontwikkeling van nieuwe maatregelen en voorzieningen na en ziet men toe op deelname van de doelgroep hieraan.

Doelgroep

Alle jongeren (0-18 jaar) van wie het toekomstperspectief bedreigd wordt. Gezien de bevolkingssamenstelling gaat bijzondere aandacht uit naar allochtone kinderen en hun ouders.

Organisatie/inkadering

Het project wordt aangestuurd en begeleid door een beheerscommissie, waarin vertegenwoordigers van de betrokken overheden zitten. Daarnaast is er een adviesraad. Het stadsdeel werkt voorwaardenscheppend voor het project en tracht de gegenereerde kennis in beleidsnotities te vertalen. De projectmanager wordt betrokken bij de beleidsontwikkeling.

Aanpak

In de eerste fase van het project heeft de nadruk gelegen op de ontwikkeling en uitbouw van activiteiten voor 0-6 jarigen en hun ouders. Verder is gewerkt aan het versterken van de betrokkenheid van ouders, aan het vroegtijdig ingrijpen bij achterstand in de ontwikkeling van kinderen, en aan het afstemmen van activiteiten en beleid voor kinderen in de vroegschoolse periode. De activiteiten worden zoveel mogelijk gevoerd vanuit de bestaande instellingen en projecten op het gebied van welzijn, gezondheidszorg, buurtwerk en onderwijs. De (intensieve) samenwerking betreft met name: voorlichting op het terrein van gezondheid- en ontwikkelingsstimulering; onderwijs en scholing; vrije tijdsinvulling en hulpverlening.

Evaluatie en resultaten tot nu toe

Het project wordt begeleid door onderzoek: jongeren worden gevolgd vanaf de voorschoolse periode tot en met het voortgezet onderwijs. Op basis van de onderzoeksgegevens wordt het vervolg van het project verder ingevuld en wordt gekeken welke algemene kennis uit het project gegeneerd kan worden. Het Ministerie van VWS en de centrale stad gebruiken het project als proeftuin. De participatie van (Turkse en Marokkaanse) ouders en kinderen aan de diverse activiteiten is tot nu toe zeer hoog, voor bepaalde onderdelen zijn wachtlijsten.

Knelpunten/obstakels

- Er bestaan niet voor alle doelgroepen beproefde methoden, terwijl het project niet is toegerust om zelf nieuwe methoden te ontwikkelen.
- Instellingen zover krijgen dat zij in hun aanbod de wensen van ouders honoreren (vraaggericht werken!), is een lastige opgave.
- Het doorbreken van de verkokerde werkwijze van de gemeente en de instellingen is een lastige opgave.
- Registratie is een belangrijk onderdeel van het project, het is lastig mensen te overtuigen van het belang hiervan. Opdracht/subsidiegevers moeten rekening houden met de arbeidsintensiviteit van registratie.

3.1.2 Nieuwe Perspectieven

startdatum en looptijd	januari 1993, looptijd 2 jaar
gebied/wijk	Amsterdam-West (5 stadsdelen)
doelgroep	jongeren in probleemsituaties (12-20 jaar)
doelen	ontwikkelen van een sluitende aanpak van hulp- en dienstverlening op alle aspecten van de directe leefomgeving * individuele benadering * intensieve kortdurende interventie * gericht op het uitbouwen van ontwikkelingsmogelijkheden * nazorg/begeleiding in eigen netwerk

leefbaarheidsgebieden
meest kenmerkend

gezin en familie, vrienden en vrije tijdsbesteding, arbeid en scholing.

- * breed bestuurlijk commitment
- * ontkokerde werkwijze/intersectorale samenwerking
- * werkwijze blijkt motiverend voor jongeren om zelf iets aan hun situatie te veranderen

Projectomschrijving

Het project is een bestuurlijk initiatief, naar aanleiding van de hoge graad van criminaliteit en schooluitval in Amsterdam-West. Het projectplan is door een ambtenaar en Bureau Instap ontwikkeld. Het project streeft ernaar hulp- en dienstverlening op alle gebieden van de sociale leefomgeving van de jongeren te realiseren, zoveel mogelijk binnen het bestaande hulp- en dienstverleningsaanbod. De aanpak wordt gekenmerkt door:

- een heldere opdracht: jongeren horen op school of zijn aan het werk;
 - een samenhangende aanpak gericht op dat ene doel, waarbij alle betrokken instellingen weten wat hen te doen staat;
 - enkelvoudige regie, gestoeld op gemeenschappelijke verantwoordelijkheid;
 - nauwe betrokkenheid van de allochtone gemeenschap.
- Voor het project worden tien medewerkers verdeeld over twee speciale interventieteams, en een coördinator ingezet.

Doelgroep

Het gaat om een groep van naar schatting duizend tot tweeduizend jongeren. Iets minder dan driekwart is van Marokkaanse afkomst. Prioriteit ligt bij jongeren die contacten hebben met politie, justitie en/of de leerplichtambtenaar.

Organisatie/inkadering

Portefeuillehouders van de centrale stad en de 5 stadsdelen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het plan van aanpak. Er is een Interbestuurlijke regiegroep⁶, die wordt bijgestaan door een ambtelijke groep (het 'voorportaal') van vertegenwoordigers van portefeuillehouders op stedelijk en op stadsdeelniveau en de politie. Op uitvoerend niveau is er een netwerk van hulp- en dienstverleners⁷.

Aanpak

De aanpak is gebaseerd op de methode 'Helpen in eigen omgeving' van het Bureau Instap. Uitgangspunt is jongeren en hun ouders/verzorgers zo dichtbij en zo tijdig mogelijk hulp te bieden, gericht op het uitbouwen van ontwikkelingsmogelijkheden. Dit betekent ook dat er zoveel mogelijk volgens de culturele waarden en normen van het gezin wordt geholpen.

Een aangemelde jeugdige krijgt een individuele, intensieve, ambulante begeleiding van één van de interventiewerkers, die gedurende 4 tot 8 weken continu beschikbaar is voor de jongere. De jongere krijgt een aanbod op het gebied van scholing, arbeid en relatieverbetering, zoveel mogelijk gesitueerd in de omgeving waar de problemen ontstonden. De sociale leefomgeving wordt opnieuw geactiveerd en er wordt aangesloten bij die personen waar de jeugdige vertrouwen in heeft (gehad). Tijdens de interventieperiode worden afspraken gemaakt over aanpassing en begeleiding in de periode erna. Na de interventieperiode neemt het persoonlijk netwerk (oom, broer, sporttrainer e.d.) de begeleiding over, waar nodig ondersteund door een contactnetwerk van stedelijke en wijkgerichte organi-

⁶ In deze regiegroep, onder voorzitterschap van de burgemeester van Amsterdam, hebben ook vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie en van de Stedelijke Marokkaanse Raad zitting.

⁷ Bij de start van het project hebben alle leden van het netwerk deelgenomen aan een driedaagse training, waardoor men elkaar goed heeft leren kennen en elkaar makkelijk kan aanspreken.

saties.

Evaluatie en resultaten tot nu toe

Gedurende de projectperiode worden alle jongeren waarmee contact is geweest gevolgd, er wordt gekeken welke oplossingen ontwikkeld zijn en aan de hand van deze praktijkervaringen wordt de methode bijgesteld. In het eerste jaar zijn 158 jongeren bereikt⁸: 80% van de jongeren toont aanzienlijke verbeteringen binnen diverse leefgebieden en voor 75% blijkt de (eerste) interventie toereikend.

Knelpunten/obstakels

- Sluitende aanpak op de terreinen onderwijs en arbeid: er zijn belemmeringen in (de structuur van) de arbeidstoeleiding en de terugplaatsing van cliënten in het regulier voortgezet onderwijs.
- De besluitvorming over de voortgang van het project verloopt (te) traag.

Belangrijkste lessen

- De samenwerking met de politie biedt voordelen: snelle signalering en verwijzing, afstemming van werkwijzen.
- De multiculturele teamsamenstelling en het brede kennisniveau werken goed.
- De combinatie van outreachend en zeer gestructureerd werken is zinvol.

3.2 Rotterdam

3.2.1 Marokkaanse kinderen in het Nieuwe Westen

startdatum en looptijd	1993/1995, loopt tot eind 1996
gebied/wijk	het Nieuwe Westen (deelgemeente Delfshaven)
doelgroep	marokkaanse kinderen van 0-12 jaar en hun ouders
doelen	* voorkomen van, in een vroeg stadium ingrijpen bij en verminderen van problemen bij Marokkaanse kinderen; * vergroten van de verantwoordelijkheid van Marokkaanse ouders voor het gedrag van hun kinderen, met name buitenshuis.
aanpak	* afstemmen en verbeteren bestaande activiteiten * activering ouders
leefbaarheidsgebieden	alle (met uitzondering van arbeid) en met nadruk op gezin/opvoeding en onderwijs/scholing
meest kenmerkend	* creëren van gemeenschappelijk besef dat de jeugdcriminaliteit omlaag moet bij ouders, vrijwilligers en professionals; * ontstaan vanuit de doelgroep zelf (BOM): * integrale aanpak op wijkniveau; * combinatie preventief en curatief; * preventie criminaliteit bij jonge groep (6-12 jr.); * dieptestrategie en breedtestrategie (vernieuwing methodiek/strategieën binnen het bestaande aanbod van verschillende sectoren).

Projectomschrijving

Het project is in 1993 op initiatief van het Breed Overleg Migranten (BOM) in het Nieuwe Westen ontwikkeld, naar aanleiding van een onderzoek van de GGD naar probleemgedrag bij Marokkaanse kinderen. Toen in de loop van 1994 bleek dat het

⁸ De bereikte groep bestaat voor 65% uit Marokkanen, 15% is Surinaams/Arabisch, 10% Turks en 10% Nederlands.

project niet naar wens verliep, is een Nieuwe opzet Plan van Aanpak gemaakt⁹. Het vernieuwde project is formeel per 1-1-1995 gestart. Het project wordt getrokken door de projectleider in dienst van de GGD.

Doelgroep

Uit onderzoek van de GGD (1992) onder Marokkaanse kinderen van 10-12 jaar bleek dat 50 % wel eens schuldig maakte aan delinquent gedrag, 20 % problemen had in de thuissituatie en 60 % problemen had op school.

Organisatie/inkadering

De GGD¹⁰ heeft het nieuwe Plan van Aanpak ontwikkeld en is eindverantwoordelijk voor de integrale uitvoering van het plan. Verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de kernprojecten en ondersteunende activiteiten ligt bij de (vrijwilligers)organisaties en instellingen die deze projecten uitvoeren.

Het project wordt aangestuurd door een breed opgezette begeleidingscommissie, waarin naast bij de uitvoering betrokken instanties de deelgemeente en het Ministerie van Justitie zitting hebben. Alle organisaties die bij het project betrokken zijn hebben een samenwerkingsprotocol (inspanningsverplichting) getekend.

Aanpak

Het is de bedoeling om middels het project meer onderlinge samenhang en sturing aan te brengen in reeds lopende en nieuw te starten activiteiten, zodat een versterkend effect optreedt. In het nieuwe Plan van Aanpak staan 3 werkdoelen:

- 1 Het vergroten van de betrokkenheid van ouders bij de sociale leefomgeving van hun kinderen d.w.z. de school, de buurt, en formele instanties.
- 2 Vroegtijdig signaleren van problemen en voorkomen van of vroegtijdig ingrijpen bij crimineel gedrag van kinderen.
- 3 Vergroten van de kennis bij het kader (beroepskrachten, instellingen, leerkrachten en vrijwilligers) over Marokkaanse cultuur.

Verder wordt een onderscheid gemaakt tussen kernprojecten en ondersteunende activiteiten, steeds gekoppeld aan de drie werkdoelen. Kernprojecten zijn: vadergroepen (sinds 4 jaar), moedergroepen (sinds 2 jaar), een buurtnetwerk (2 jaar), Marokkaanse contactfunctionarissen (sinds een half jaar)¹¹, opvoedingsondersteuning (per 1-1-1995) en toezichthouders in de wijk (in de planning). Ondersteunende activiteiten zijn: voorlichting aan ouders, studiebijeenkomsten Marokkaanse cultuur voor kader, basiseducatie op de scholen, registratie politie. Bij de uitvoering van de activiteiten zijn tal van instellingen en (vrijwilligers)organisaties op het gebied van jeugdzorg, onderwijs en politie betrokken¹². De projectleider heeft met de organisaties afspraken gemaakt over de uitvoering van verschillende projecten. Incidenteel worden de verantwoordelijken voor de kernprojecten bij elkaar gehaald om te kijken wat er te verbeteren valt.

9 Veranderingen ten opzichte van het oorspronkelijke projectplan: onderscheid tussen kernactiviteiten en ondersteunende activiteiten, de projectduur is verlengd tot 31-12-1996 en de projectstructuur is scherper aangezet: benoeming van een projectleider die verantwoordelijk is voor de uitvoering.

10 Deze is in Rotterdam verantwoordelijk voor de ontwikkeling van stedelijk jeugdbeleid.

11 Het project Marokkaanse contactfunctionarissen draait in Rotterdam al langer (sinds 1990) in het kader van Sociale Vernieuwing.

12 Namelijk: Actiegroep Nieuwe Westen, GGD Jeugdzorg, Vereniging Humanitas, Stichting Jeugdzorg, Stichting Spits, Stichting basiseducatie Rotterdam, RIAGG-Rijnmond Noord-West, Schoolmaatschappelijk werk, Stichting Welzijn PC, Stichting Jeugdhulp Rijnmond, politie.

Evaluatie en resultaten tot nu toe

Door recente formele start zijn nog weinig 'harde resultaten' te melden. De vadergroepen, moedergroepen en het buurtnetwerk draaien goed qua deelname. Er is grote bereidheid bij instellingen mee te doen en er is grote belangstelling van de doelgroepen: de activiteiten sluiten aan op hun wensen. Het project Marokkaanse Contact Functionarissen (heel Rotterdam) heeft onlangs, na een positieve evaluatie, garanties gekregen voor structurele voortzetting.

Knelpunten/obstakels

- aanvankelijk geen strakke projectstructuur waardoor sturing ontbrak;
- aanbrengen van samenhang tussen de verschillende activiteiten en de verschillende organisaties en sectoren is lastig;
- verschillen in verantwoordelijkheidsgevoel voor het project tussen de verschillende instellingen/personen;
- (toekomst) onderbrengen van het project in het reguliere werk.

Belangrijkste lessen

- Welzijnswerk dat zich bezig houdt met activering is onmisbaar.
- Oudergroepen die geleid worden door mensen afkomstig uit de doelgroep hebben een grotere kans op succes: betere aansluiting op de deelnemers.

3.2.2 Nos Kausa

startdatum en looptijd	1993, looptijd: onbekend
gebied/wijk	deelgemeente Hoogvliet
doelgroep	Antilliaanse en Arubaanse jongeren, kinderen en hun moeders
doelen	* bevordering maatschappelijke participatie * bijdragen aan ontwikkeling van een multiculturele samenleving
aanpak	centrale regie van groot aantal deelprojecten en activiteiten
leefbaarheidsgebieden	alle, met nadruk op voorschoolse periode, onderwijsloopbaan en werkgelegenheid
meest kenmerkend	* vraaggestuurd werken: voortdurend direct contact met de Antilliaanse gemeenschap * integrale, wijkgerichte aanpak * preventie staat voorop * uitvoeringsgerichte overleg- en communicatiestructuur.

Projectomschrijving

In 1992 is door de deelgemeente Hoogvliet, naar aanleiding van signalen dat de komst van groepen Antillianen tot een stijging van de criminaliteit had geleid en er een explosieve situatie was ontstaan, een analyse van de problematiek gemaakt. Deze is voorgelegd aan en onderschreven door een panel van Antillianen. Daarna is aan de gemeentelijke en (deel)gemeentelijke instellingen uit verschillende sectoren gevraagd welk aanbod zij voor de problemen konden bieden. De Antilliaanse gemeenschap heeft vervolgens op een 'mini-conferentie' aangegeven in welke projecten men wel of niet iets zag. De verschillende projecten zijn in 6 clusters ondergebracht¹³. Momenteel zijn er circa 30 projecten in uitvoering.

13 Te weten: (1) samenlevingsopbouw; (2) opvoedingsondersteuning en taalontwikkeling; (3) ontmoeting, recreatie en vorming voor tieners en jongeren; (4) criminaliteitspreventie en -bestrijding; (5) openbare orde en veiligheid; (6) werkgelegenheid.

Doelgroep

In Hoogvliet wonen circa 2000 (geregistreerde) Antillianen en Arubanen. Binnen de doelgroep wordt een onderscheid gemaakt naar:

- criminele jongeren,
- jongeren/jongvolwassenen die nog aan het begin staan van een marginaliserings-carrière en/of die voortijdig het voortgezet onderwijs hebben verlaten,
- kinderen in het basis-onderwijs,
- (jonge) moeders en hun kinderen,
- nieuwkomers, blijvers en remigranten.

Organisatie/inkadering

Het project wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van een bestuurlijke stuurgroep, bestaand uit 2 wethouders van de centrale stad en 2 portefeuillehouders van de deelgemeente¹⁴. De centrale stad (projectleider bij de GGD) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het plan van aanpak. Er zijn samenwerkingsovereenkomsten afgesloten met de organisaties die op uitvoerend niveau betrokken zijn bij het project. Er is een Antilliaans/Arubaans panel dat als klankbordgroep fungeert.

Aanpak

Er bestaat geen breed, structureel overleg tussen alle bij het project betrokken instellingen en organisaties. De 30 deelprojecten worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de betrokken instellingen. Een aantal (grotere) projecten heeft een eigen begeleidingscommissie. Waar nodig wordt tussen projecten afgestemd door de projectleiders. De projectleider bewaakt de algehele ontwikkeling en samenhang van het (totale) project en initieert waar nodig uitvoeringsgericht overleg.

Evaluatie en resultaten tot nu toe

Tussentijdse resultaten zijn:

- van de doelgroep bestaat nu een zeer goed beeld;
- van alle kinderen die school verzuimen is bekend waar ze zijn en wat ze doen;
- de (2) projecten met een individuele aanpak hebben duidelijk effect: 60% van de deelnemers heeft werk gevonden; effecten van groepsgerichte projecten zijn moeilijker meetbaar;
- nog niet alle leden van de doelgroep zijn geactiveerd;
- de criminaliteit in Hoogvliet is afgenomen, er is mogelijk sprake van een verschuivingseffect (naar andere gebieden buiten Hoogvliet).

Knelpunten/obstakels

- Inpassing van succesvolle projecten in de reguliere werkwijze van instellingen.
- Lastig om mensen op de Antillen duidelijk te maken dat ze beter daar kunnen blijven: daar kansarm, hier kansloos. De Nederlandse regering zou meer moeten investeren in de Antillen.
- Vasthouden van de spanningsboog (na een jaar treedt verslapping op) en vasthouden samenwerkingsverbanden: sommige instellingen hebben de neiging zich op den duur terug te trekken.

¹⁴ Tevens heeft de gemeente Rotterdam samenwerking gezocht met het bestuur op de Antillen. Er is door beide besturen een protocol ondertekend waarin Rotterdam toezegt ondersteuning te geven aan verbeteringsprojecten op de Antillen op het gebied van onderwijs, stadsvernieuwing en de ontwikkeling van de haven.

Belangrijkste lessen

- Bij alle projecten worden de doelen eerst te hoog gesteld, zoals bijvoorbeeld te hoge ingangseisen bij werkgelegenheidsprojecten. In de praktijk is het lastig om altijd aansluiting te zoeken bij de mogelijkheden van de doelgroep.
- Vraaggericht werken, consensus over de probleemanalyse en de oplossingen, tussen doelgroep en organisaties is essentieel voor succesvolle uitvoering.
- Politiek draagvlak binnen deelgemeente en gemeente heeft de voortgang van het project gestimuleerd. Achterstandsbeleid zou echter geen 'scorings'beleid moeten zijn.
- De instellingen krijgen een beter inzicht in eigen (on)mogelijkheden, waardoor ze meer bereid zijn tot aanpassing van het aanbod en tot samenwerken.
- Een flexibele, produktgerichte organisatie voldoet. Geen zwaar opgetuigde organisatie met allerlei platforms en lange communicatielijnen. Deelnemende organisaties/mensen vinden het prettig dat er relatief weinig overlegd werd.

3.3 Den Haag

3.3.1 Project de KANS

startdatum en looptijd	medio 1994, looptijd 3 jaar
gebied/wijk	Schilderswijk
doelgroep	probleemjongeren (12-25 jaar) met politie/justitiecontacten
doelen	voorkoming van (verdere) criminaliteit door perspectiefontwikkeling
aanpak	individuele trajectbegeleiding
leefbaarheidsgebieden	onderwijs, arbeid, huisvesting, vrije tijd, sociaal netwerk
meest kenmerkend	* individuele trajectbegeleiding * breed samenwerkingsverband * justitiële stok achter de deur

Projectomschrijving

De Schilderswijk is een achterstandswijk met een probleemcumulatie onder jongeren. Begin 1994 hebben uitvoerders in de Schilderswijk het initiatief tot dit project genomen. Het project is een samenwerkingsverband tussen de gemeente, politie, justitie en een aantal instanties op het gebied van jeugdbescherming, (jeugd)reclassering en welzijn. Voor de uitvoering van het project zijn drie trajectbegeleiders en een teamcoördinator aangesteld.

Doelgroep

Binnen de doelgroep wordt onderscheid gemaakt tussen 'harde kernen' (leidersfiguren tegen wie ongeveer vijf maal procesverbaal voor een misdrijf is opgemaakt¹⁵) en 'meelopers': jongeren die regelmatig 'meedoen' en die minstens één procesverbaal op hun naam hebben staan. Voor beide groepen geldt dat zij ook op andere terreinen als onderwijs, arbeid en welzijn problemen hebben. Het project de KANS streeft naar begeleiding van 200 jongeren in drie jaar tijd, en men streeft naar een succesvolle begeleidingstraject van circa 60% van de deelnemers (30 harde kernen en 90 meelopers).

Organisatie/inkadering

De gemeente is aanjager en coördinator van het project, de projectverantwoordelijkheid ligt bij de Dienst Welzijn. Het project wordt begeleid door een projectgroep waarin vertegenwoordigers van de Dienst Welzijn, de deelnemende orga-

15 In 1993 zijn voor de Schilderswijk in totaal 83 jongeren als 'harde kernen' benoemd, waarvan 32 minderjarig en 51 meerderjarig.

nisaties en de teamcoördinator zitting hebben. Daarnaast is er een 'werkgevers-groep' van de organisaties die menskracht leveren en de gemeente. De samenwerking is geformaliseerd in een overeenkomst, mede met het oog op bredere implementatie in de toekomst.

Aanpak

In KANS wordt gewerkt met individuele trajectbegeleiding gedurende maximaal een half jaar. Het traject is gericht op scholing, arbeidservaring en vrije tijd. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de leefwereld van de jongere, wat betreft de thuissituatie en vriendenkring. Kandidaten voor het project komen ofwel vrijwillig binnen of door drang (politie, Raad voor de Kinderbescherming, de Reclassering of Prejob) of dwang (opgelegd door de Officier van Justitie of de (kinder)rechter). Toelatingsvoorwaarden zijn: legale verblijfstitel, regelmatig verblijven/wonen in het projectgebied en eigen motivatie. Contra-indicaties zijn: verslaving aan drugs, alcohol of gokken en psychiatrische stoornissen.

Na de aanmelding nemen de trajectbegeleider en de jongere zo snel mogelijk de beslissing of de jongere meedoet. Vervolgens wordt geïnventariseerd welke problemen er zijn en waar de jongere belangstelling voor heeft. Dan stelt de trajectbegeleider in overleg met uitvoerende organisaties op het gebied van (jeugd)-hulpverlening, onderwijs, arbeid, etcetera een trajectprogramma op dat wordt vastgelegd in een contract. Aan dit contract is ook een gedragscode verbonden. Overtreding van de afspraken of de gedragscode wordt gevolgd door een waarschuwing of sanctie. Bij 'harde kernen' wordt het contract altijd voorgelegd aan het Openbaar Ministerie, die bij een eventuele overtreding van het contract een 'lik op stuk beleid' uitvoert.

Evaluatie en resultaten tot nu toe

In het eerste half jaar zijn 28 jongeren in begeleiding genomen; de meeste deelnemers zijn tussen de 16 en 19 jaar. Op basis van de ervaringen in het project wil men een blauwdruk opstellen die ook in andere probleemwijken in Den Haag kan worden toegepast. Op korte termijn wil men overgaan tot implementatie van de aanpak in één of meerdere andere wijken.

Knelpunten/obstakels

Knelpunten treden met name op bij het zoeken naar werk en huisvesting voor de jongeren. Bovendien hebben veel jongeren te hoge/onrealistische eisen en wensen bij het zoeken naar een baan. Plaatsing in leer/werkplaatsen in scholingstrajecten gaat nog wel, maar wordt steeds moeilijker (veel vraag).

3.3.2 Project TRAJECT (Trajectteam Transvaal)

startdatum en looptijd	eind 1993, looptijd 3 jaar
gebied/wijk	Transvaal
doelgroep	* jongeren in meervoudige achterstandssituatie * jongeren behorend tot de Haagse harde kern
doelen	* bevorderen van het positief maatschappelijk functioneren * voorkomen van verdere marginalisering * individuele trajectbegeleiding * netwerk ontwikkeling
aanpak	* individuele trajectbegeleiding * signalering en ondersteuning via netwerken
leefbaarheidsgebieden	gezins/woonsituatie, sociaal netwerk, opleiding, werk, inkomen, gezondheid en politie/justitie.
meest kenmerkend	* nauwe verbinding onderwijs-jeugdhulpverlening * integrale werkwijze

Projectomschrijving

Traject is een wijkgericht experiment jeugdhulpverlening van de gemeente Den Haag. Het project is beleidsmatig ingekaderd in het beleid ten aanzien van allochtone jongeren, en het in 1993 afgesloten convenant met VWS (maatschappelijk herstel). Doel is om jongeren in een meervoudige achterstandssituatie maatschappelijk perspectief te geven door middel van snelle integrale hulp dicht bij huis. Het is een samenwerkingsproject van organisaties op het gebied van onderwijs, welzijn, hulpverlening, politie en werkgelegenheid.

Doelgroep

Het project richt zich op tieners (12-15 jaar) en jongeren (16-20 jaar), die in Transvaal wonen of daar naar school gaan. Aanmelding van de jongeren vindt in principe plaats door scholen (basis- en voortgezet onderwijs), de politie, justitie, werkgelegenheidsinstellingen en het sociaal cultureel werk¹⁶.

Organisatie/inkadering

Er is een begeleidingscommissie waarin participeren: de gemeentelijk projectleider, een inhoudelijk begeleider, scholen, maatschappelijk werk, jongerenwerk, jeugdpolitie en de trajectbegeleiders. Samenwerking/afstemming vindt verder plaats in werkoverleg en netwerkbijeenkomsten.

Aanpak

Het Trajectteam bestaat uit een projectleider, drie parttime trajectbegeleiders (vanuit de scholen voor voortgezet onderwijs in de wijk) en een projectmedewerker. De medewerkers worden door de verschillende organisaties ingehuurd. Kerntaken van het trajectteam zijn: trajectbegeleiding van jongeren, ontwikkeling van netwerken en het opzetten van een volgsysteem voor jongeren. In de trajectbegeleiding van jongeren streeft men ernaar de zelfredzaamheid van jongeren te versterken, met name op het gebied van arbeid, scholing en zinvolle vrijetijdsbesteding. Met de jongere wordt een trajectplan opgesteld, dat geldt als een hulpverleningscontract. De trajectbegeleiders hebben een regie- en volgfunctie in de afstemming van het aanbod en de begeleiding van jongeren. Men werkt daartoe samen met twee netwerken:

- een netwerk van eerstelijns organisaties of personen die direct contact hebben met de jongere en een rol hebben in het trajectplan¹⁷;
- een netwerk van tweedelijns organisaties voor consult, advies en verwijzing over en weer¹⁸.

Evaluatie en resultaten tot nu toe

De jongeren worden gevolgd aan de hand van een registratie/volgsysteem (RVS). Het streven is 90 jongeren preventief en 20 harde kernen (curatief) te begeleiden. Najaar 1994 waren er in totaal 54 jongeren in de begeleiding van Traject¹⁹.

16 Deelname is in principe niet mogelijk als de jongere verslaafd is (drugs, alcohol en gokken) en/of een psychiatrische stoornis heeft. Bovendien worden jongeren die ernstige vormen van criminaliteit (zoals ernstige geweldsmisdrijven) plegen van het project uitgesloten.

17 Zoals: scholen, leerwerkprojecten, jeugdpolitie, maatschappelijk werk, Prejob, Halt, schoolartsen, thuislozenteam, opbouwwerk, bewonersorganisaties en jongerenwerk.

18 Zoals: ambulante hulpverlening, RIAGG, verslavingszorg GGD, opvanginstellingen, jeugd-reclassering, jeugdbeschermingsinstellingen, justitie, politie, migrantenorganisaties en onderwijsinstellingen.

19 In de praktijk bleek het niet haalbaar de harde kernen te begeleiden, deze worden nu doorverwezen (o.a. naar project de KANS, zie hiervoor).

Deelnemers zijn: Marokkaanse jongeren (33%), Turkse (26%) en Surinaamse jongeren (22%), het aantal jongens is bijna 3 x zo groot als het aantal meisjes. De belangrijkste vindplaatsen zijn de scholen (VO, 90% van de verwijzingen). Jonge tieners (12-13 jaar) en oudere jongeren (18-20 jaar) zijn tot nu toe ondervertegenwoordigd.

Knelpunten/obstakels

- Het blijft lastig om hulpverlening adequaat in te zetten bij meervoudige problemen in één gezin.
- De motivatie van de jongeren is vaak afwezig.
- Voor de groep oudere jongeren is geen werk/baan te vinden.
- De samenwerking met andere instellingen wordt nogal eens bemoeilijkt door reorganisaties en fusies.

3.4 Utrecht

Op het terrein van jeugd en jongeren geldt het 'Wijkjongerenperspectief' (WJP) als de brede context voor een groot aantal kleinere en grotere projecten in een achttal wijken in Utrecht. Gezien deze wijkgerichte invalshoek is in Utrecht één gebied als voorbeeld genomen (Utrecht-Zuid).

3.4.1 Preventieproject Hoograven

startdatum en looptijd	1990, looptijd (verlengd) tot en met 1997
gebied/wijk	Hoograven, Utrecht Zuid-West
doelgroep	jongeren (12-17 jaar) die tot risico-of probleemgroepen behoren (met name Marokkanen)
doelen	* voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit * versterken van de sociale binding van jongeren
aanpak	* integrale, preventieve aanpak door middel van samenwerking en afstemming bestaande organisaties en instellingen
leefbaarheidsgebieden	gezin, school, arbeid, vrije tijd, vriendenkring/sociaal netwerk
meest kenmerkend	* brede samenwerking via netwerken

Projectomschrijving

Op initiatief van de gemeente (Dienst Wijkbeheer en Stadsbeheer) is eind jaren tachtig een overleggroep gevormd om tot een beter afgestemde aanpak van de groeiende problematiek onder (m.n. Marokkaanse) jongeren in Hoograven te komen. Gekozen is voor een projectmatige aanpak, gericht op het ontwikkelen van een integrale wijkgerichte aanpak. Inhoudelijk uitgangspunt is dat sociale binding een belangrijke rol speelt in het voorkomen van criminaliteit. Speerpunten binnen het activiteiten aanbod zijn dan ook:

- succesvolle schoolloopbanen dan wel (werken aan) werk;
- positieve binding aan het gezin;
- zinvolle vrijetijdsbesteding.

Voor de uitvoering zijn geen aparte voorzieningen gecreëerd, wel is financiële ruimte gemaakt om extra plaatsen in te zetten bij de politie, bureau leerplicht, het arbeidsbureau en de wijkwelzijnsorganisatie (WWO).

Aan de gestelde doelen en uitgangspunten is uitwerking gegeven door het (verder) ontwikkelen van buurt- of wijkgebonden netwerken en door het organiseren van concrete activiteiten ten behoeve van de doelgroep(en).

Doelgroep

Er zijn 953 jongeren van 12-17 jaar in de wijk Hoograven. In eerste instantie is een onderverdeling gemaakt in drie doelgroepen: criminele jongeren, problematische jongeren (gedragsproblemen, dreigend schooluitval, beginnende criminaliteit) en risicojongeren die gezien hun gezinssituatie of door contacten met andere jongeren dreigen 'de verkeerde kant op te gaan'. Tijdens de voortgang van het project zijn ook meisjes, probleem- en risicokinderen in de basisschoolleeftijd en ouders benoemd als doelgroepen van het project.

Organisatie/inkadering

Het project is beleidsmatig ingekaderd in het Utrechtse project 'Wijkjongerenperspectieven'. Voor het project Hoograven is een brede stuurgroep opgericht waarin leidinggevendenden deelnemen van: dienst wijkbeheer en stadsvernieuwing, dienst welzijn, wijkwelzijnsorganisatie (WWO), onderwijs, politie, bureau arbeidsmarkt en de stichting Maatwerk. In deze stuurgroep worden de verschillende deelprojecten beleidsmatig gevolgd.

Op uitvoerend niveau vindt overleg en afstemming plaats in: het jongerenennetwerk 12-16+, de buurtnetwerken jeugdhulpverlening en het migrantenwerkersoverleg.

Aanpak

Eén van de kernactiviteiten in het project is geweest de ontwikkeling van een 'jongerenennetwerk 12+'²⁰. De samenwerking in dit netwerk is er op gericht de totale situatie van de jongere in kaart te brengen (gezin, school, vrije tijd). Aan de hand van verschillende gegevens wordt met de jongere, samen met de ouders, een plan van aanpak opgesteld. Dit plan wordt ook met andere instellingen, zoals de school of het jongerenwerk, doorgenomen.

Daarnaast is in het kader van het project een groot aantal deelactiviteiten uitgevoerd, waaronder:

- het opzetten van een jongeren volgsysteem;
- afstemming met buurtnetwerken jeugdhulpverlening;
- opzetten en ondersteunen van ouderwerkgroepen (Marokkaans);
- inzet van een Marokkaanse maatschappelijk werker bij problematische kind-ouder situaties;
- methodiekverbetering oudercontacten;
- ontwikkeling van een vrijetijdsaanbod voor de doelgroep;
- toeleiding naar arbeid door een arbeidsconsulent;
- verbetering van het contact tussen politie en jongeren;
- voorlichting aan ouders van risicojongeren.

Evaluatie en resultaten tot nu toe

Dankzij het opgezette registratiesysteem is veel bekend over risicojongeren in de wijk. Het hulpverleningsnetwerk 12+ heeft sinds medio 1992 hulpverleningscontacten gehad met 177 jongeren. Tegelijkertijd liep het aantal jongeren met politiecontacten aanzienlijk terug: van 84 in 1992/1993 naar 38 in 1993/1994.

20 Deelnemers: jongerenwerkers, hulpverleners en opbouwwerker van de wijkwelzijnsorganisatie (WWO), bureau leerplicht, wijkagent, en een stedelijke instelling voor jeugdhulpverlening. Daarnaast is er een ad hoc deelname door vertegenwoordigers van stedelijke instellingen naar gelang problematiek/aandachtveld. Men vergadert tenminste 1 maal per maand.

4 Conclusies

Doel van deze conclusies is niet een oordeel te vellen over de ontwikkelingen in de vier gemeenten, maar veeleer om voeding te geven aan de discussie over de verdere ontwikkeling van het beleid en de invulling van gemeenschappelijke richtpunten op dit gebied.

De conclusies hebben betrekking op de volgende thema's:

- * de ontwikkeling van het lokaal preventief jeugdbeleid
- * de rol van de gemeente
- * de rol van jeugdigen en hun opvoeders
- * de rol van de voorzieningen

4.1 De ontwikkeling van het preventief jeugdbeleid

In geen van de gemeenten is preventief jeugdbeleid een eigenstandig beleidsterrein. Elementen van preventief jeugdbeleid zijn terug te vinden in het beleid op het gebied van welzijn, (jeugd)zorg, veiligheidszorg en onderwijs. In dat kader zijn in de gemeenten tal van projecten gaande, die min of meer aansluiten bij de beoogde doelen en werkwijzen van het preventief jeugdbeleid. We kunnen daarbij vier ontwikkelingslijnen onderscheiden:

- 1 **Preventie vanuit veiligheid:** toenemende aandacht voor de (bestuurlijke) preventie van criminaliteit en veiligheid heeft in de meeste gemeenten geleid tot preventief beleid ten aanzien van 'risicogroepen' onder jeugdigen. Veel gehanteerde werkwijzen zijn: voorlichting, directe gedragsbeïnvloeding en (soms) perspectiefverbetering. Doelgroepen zijn jongeren die overlast geven, criminaliteit plegen en/of dreigen een criminele carrière te ontwikkelen. Het wekt dan ook geen verbazing dat de meeste projecten die door de gemeenten als voorbeeld worden aangedragen zich richten op probleemjongeren. Alleen de projecten Capabel (Amsterdam) en Nos Kausa (Rotterdam) zijn op een minder problematische doelgroep gericht. Kernactoren: gemeenten, politie/justitie, jeugdwelzijnswerk, jeugdhulpverlening.
- 2 **Preventie vanuit de jeugdzorg:** mede onder druk van efficiëntie- en effectiviteitsoverwegingen is er binnen de jeugdzorg sprake van toenemende aandacht voor preventie. Preventie is hier vooral gericht op het vroegtijdig onderkennen en verhelpen van ontwikkelingsstoornissen en -achterstanden bij kinderen. De aandacht gaat in toenemende mate uit naar zeer jonge groepen (voorschoolse periode). Veel voorkomende interventies zijn het opzetten van meld- en diagnostieksystemen, het aanbieden van opvoedingsondersteuning, kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van opvangvoorzieningen voor kinderen. Kernactoren: gemeente, jeugdgezondheidszorg, basisscholen, pedagogische en opvangvoorzieningen, instellingen op het gebied van spel- en opvoedingsvoorlichting.
- 3 **Preventie vanuit het onderwijs:** alarmerende berichten over problematisch schoolverzuim, slechte leerprestaties en voortijdig schooluitval van grote groepen jongeren hebben geleid tot het ontwikkelen van preventiestrategieën door scholen en gemeenten. Preventie is gericht op het tijdig signaleren van problematisch schoolverzuim en dreigende schooluitval bij tieners. Veel voorkomende interventies zijn: kortdurende hulpverlening, huiswerkbegeleiding, vrijetijdsinvulling en ouderondersteuning. Kernactoren zijn: gemeente, voortgezet onderwijs, het steunsysteem rond het onderwijs, jeugdwelzijnswerk en

jeugdhulpverlening.

- 4 Preventie vanuit het jeugd welzijns werk:** het welzijns werk wordt vaak in zijn geheel gezien als preventief werk. Tegenwoordig wordt meer nadruk gelegd op twee preventieve functies van het jeugd welzijns werk: de verhoging van de participatie van jongeren en versterking van het eigen initiatief van jeugdigen en het versterken van het waarden- en normenbesef bij jeugdigen door 'normstellend te werken'. Kernactoren: gemeente, jeugd- en jongerenwerk, sociaal-cultureel werk, buurthuiswerk.

Conclusie

Het geheel overziend kan het volgende gesteld worden:

- * de 'jeugd' is (soms sinds kort) onderwerp van bestuurlijke en beleidsmatige aandacht in alle gemeenten;
- * ook 'preventie' is - om uiteenlopende redenen - een onderwerp dat stijgende is op de agenda's van de verschillende sectoren;
- * de benadering vanuit de verschillende sectoren kan (enkele uitzonderingen daargelaten) gekenschetst worden als probleemgeëïntereerd: er is relatief veel aandacht voor jeugdigen die 'maatschappelijke overlast' veroorzaken;
- * in de praktijk bestaat het preventief jeugd beleid uit een aantal min of meer los van elkaar staande projecten en activiteiten, die niet zijn ingekaderd in een samenhangende bestuurlijke- en beleidsvisie op lokaal preventief jeugd beleid.

De vraag die zich aandient, en die nog door geen van de gemeenten echt is beantwoord, is hoe men vanuit deze situatie komt tot een samenhangend lokaal preventief beleid, dat tevens goed is afgestemd op de jeugdhulpverlening.

4.2 De rol van gemeenten in het preventief jeugd beleid

In alle gemeenten is de discussie gaande over de rol en verantwoordelijkheid van de lokale overheid in het lokaal jeugd beleid. Daar doorheen speelt de discussie over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de centrale stad en het decentrale niveau.

Verdeling van taken en verantwoordelijkheden centraal - decentraal

Het gemiddelde beeld (nuanceverschillen per stad daargelaten) is, dat de reguliere uitvoeringstaken en dus ook de regie daarover in toenemende mate wordt overgelaten aan het decentrale niveau. In de gemeenten Utrecht en Den Haag zijn daartoe de wijkgericht werkende welzijnsorganisaties gereorganiseerd tot één organisatie die het gehele gebied bedient, hetgeen een wijkgerichte aansturing van de uitvoering vergemakkelijkt. Met name in Utrecht is het wijkgericht werken met jeugdigen ver doorgevoerd. In Amsterdam speelt het decentrale niveau (stadsdelen) ook een rol in de beleidsontwikkeling, in Rotterdam is men voornemens om taken op dit gebied verder te decentraliseren naar de deelgemeenten. De rol van de centrale stad is in de meeste gemeenten:

- het bevorderen van samenhang en samenwerking tussen de betrokken sectoren;
- directe bemoeienis met innovatie/ontwikkelingsprojecten;
- coördinatie/afstemming van decentrale activiteiten en ontwikkelingen.

De aansturing van voorzieningen

De bestuurlijke *doelen* die met het preventief jeugd beleid worden nagestreefd, voor zover zij al expliciet zijn aangegeven, zijn nogal algemeen van aard ("voorkomen

van uitval" en dergelijke)²¹. Soms zijn de doelen impliciet (bijvoorbeeld in Amsterdam). Het lijkt erop dat de gemeenten op het terrein van het preventief jeugdbeleid (nog) niet in staat zijn tot doelbepaling op concreet niveau. De aansturing van het veld zou vergemakkelijkt kunnen worden als er heldere concrete doelen zouden zijn geformuleerd.

De grote steden hebben in het kader van de raamovereenkomst met VWS inzake de gezamenlijke programmering van het innovatiebeleid, wel bepaalde thema's gekozen als speerpunt van de lokale innovatie²². Deze thema's zijn door de gemeenten uitgewerkt in vrij concrete programma's (heldere doelen, afrekenen op resultaten, duidelijke instrumenten) die in de komende jaren uitgevoerd zullen worden. Deze meer programmagestuurde werkwijze zou - indien deze succesvol blijkt - wellicht in de toekomst model kunnen staan voor de aansturing van het bredere lokaal preventief jeugdbeleid.

Op het niveau van de *uitvoering* van deelactiviteiten is een duidelijke tendens zichtbaar naar meer doelgericht werken. In de eerste plaats blijkt dit uit de neiging tot projectmatig werken, waarbij over het algemeen sprake is van een eindige inspanning gekoppeld aan gespecificeerde doelen. In dat verband is het tekenend dat in het meest recent gestarte voorbeeldproject (de KANS in Den Haag) de doelen het sterkst in harde en meetbare termen (60% van de begeleidingstrajecten moet succesvol zijn) gesteld zijn.

Bovendien is in drie steden (Amsterdam, Utrecht en Den Haag) op deelgebieden een begin gemaakt met meer een resultaatgerichte inrichting van de contacten met de uitvoerende voorzieningen (produktfinanciering, resultaatverplichtingen, kwaliteitscontracten).

Conclusie

Er zijn in alle steden elementen terug te vinden van een regierol van de gemeente op het gebied van lokaal preventief jeugdbeleid. Er tekenen zich met name verschuivingen af in de verhouding tussen de lokale overheid en de voorzieningen in het veld: er wordt meer dan vroeger projectmatig en resultaatgericht gewerkt. Hierbij kan vanuit de voorbeeldprojecten de positieve kanttekening worden gemaakt dat directe bestuurlijke betrokkenheid (ook van de centrale stad) als een belangrijk faciliterende factor wordt gezien.

Het doelgestuurd werken is echter op bestuurlijk niveau een zwakke schakel: er is nog geen sprake van een samenhangende beleidsvisie. De meer programma-gestuurde werkwijze die in het kader van de raamovereenkomst met VWS is geïntroduceerd in de steden, vormt wellicht een aangrijpingspunt (model) voor een meer doelgerichte aansturing van het lokaal preventief jeugdbeleid in de toekomst.

4.3 De rol van jeugdigen en ouders/opvoeders

De inbreng van jeugdigen en ouders/opvoeders

Het algemene gevoel in de gemeenten is dat een vraaggerichte werkwijze van voorzieningen gestimuleerd moet worden. Er worden tendensen gesignaleerd dat

21 Dit met uitzondering van de gemeente Rotterdam die in de nota 'Samenhangend jeugdbeleid' in elk geval wel aangeeft wat het primaire aandachtsveld van het preventief jeugdbeleid zou moeten zijn (i.e. het gezin), zie ook de beschrijving in bijlage 2.

22 Dit is met name het geval in Rotterdam (vroegtijdige onderkenning van achterstandsproblemen), Utrecht (wijkjongerenperspectieven) en Amsterdam (voorkomen onderwijsachterstand en schooluitval). De door de gemeenten ingediende plannen zijn kort beschreven in bijlage 2. De gemeente Den Haag wordt hier niet genoemd aangezien het door Den Haag gekozen thema (maatschappelijk herstel) in de uitwerking niet of nauwelijks preventieve, op de jeugd gerichte componenten heeft.

instellingen gevoeliger aan het worden zijn voor de 'vraagzijde'.

Van een systematische vraaggerichte werkwijze van instellingen is echter nog lang geen sprake: er zijn praktische problemen bij de vormgeving van de vraaggerichte werkwijze (geen methodiek voorhanden); het vereist een methodische omslag bij uitvoerders en men verwacht weerstanden bij instellingen: het eigen aanbod komt onder druk te staan. Uit de beschreven voorbeeldprojecten komt ook naar voren dat het bewerken van reguliere instellingen om het aanbod aan te passen aan de wensen en mogelijkheden van bepaalde doelgroepen, een veel voorkomend knelpunt is.

Vraaggericht werken impliceert tevens een grotere inbreng van jeugdigen en ouders/opvoeders in het beleid van instellingen en overheden. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat participatiebevordering van jongeren weliswaar belangrijk wordt gevonden, maar dat men er nog maar zeer gedeeltelijk in slaagt deze participatie handen en voeten te geven. Sectoren die op dit gebied het meeste vorderingen te zien geven zijn het jeugdwelzijnswerk (programmering van het aanbod in overleg met jongeren, stimuleren van eigen initiatieven) en de jeugdzorg (afstemming van ouderondersteuning op de behoeften van ouders).

Uit de beschrijving van de voorbeeldprojecten blijkt dat met name bij de projecten gericht op allochtone jongeren het betrekken van mensen uit de doelgroep zelf van groot belang wordt geacht voor het succes van het project. Voorts valt op dat de inbreng van de jeugdigen en ouders het grootst is in die projecten die niet in hoofdzaak op een problematische doelgroep gericht zijn. Het meest treffende voorbeeld hiervan is Nos Kausa in Rotterdam, waarin systematisch aandacht wordt besteed aan de meningen en behoeften van de doelgroep; onder andere door het formeren van een panel.

De eigen verantwoordelijkheid van jongeren

In geen van de gemeenten is sprake van een duidelijke beleidsvisie op het begrip 'eigen verantwoordelijkheid van jeugdigen'. Ook op dit gebied worden praktische en methodische problemen signaleerd: het vereist een omslag in het denken en de werkwijzen van reguliere voorzieningen. Sectoren/activiteiten die op dit gebied het meest duidelijke vorderingen laten zien zijn: projecten waarin het gezin en/of het sociaal systeem van de jeugdige wordt betrokken bij de interventie; de opvoedingsvoorlichting en -ondersteuning en het jeugd- en jongerenwerk.

Conclusie

Het bevorderen van een meer gelijkwaardige rol van jeugdigen en hun opvoeders in de relatie tot voorzieningen en overheden is iets dat in alle gemeenten de aandacht heeft, maar nog weinig geconcretiseerd wordt. Inbreng van jeugdigen wordt wel gerealiseerd bij de uitvoering van bepaalde projecten (zoals de inrichting van speelruimten) en binnen het sociaal-cultureel werk. Daarnaast wordt in bepaalde innovatieve projecten expliciet aandacht besteed aan de inbreng van jeugdigen en hun opvoeders. Van een structurele, systematische aanpak is echter in geen van de gemeenten sprake.

Hetzelfde geldt voor het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van jeugdigen en hun opvoeders: het is een punt van aandacht maar de concretisering ervan staat nog in de kinderschoenen. Het vereist van de betrokken voorzieningen en hun werkers een behoorlijke methodische omslag, waarbij men de bereidheid en moed moet opbrengen om het eigen aanbod kritisch te bekijken.

Het versterken van de rol van jeugdigen en opvoeders, zowel in het beleid als in het aanbod van voorzieningen, is ondanks enkele bemoedigende voorbeelden op dit moment duidelijk de zwakste schakel in het geheel. Het onderwerp verdient in onze ogen zeker meer aandacht dan het nu krijgt.

4.4 De rol van de voorzieningen: samenhang en samenwerking

Uit de gesprekken blijkt dat het formuleren van een stedelijk samenhangend (preventief) jeugdbeleid op de nodige bezwaren en obstakels stuit. De belangrijkste, zo langzamerhand welbekende, obstakels zijn:

- * de breedte en complexiteit van het onderwerp (het bestrijkt in principe alle beleidsterreinen);
- * de nog steeds verkokerde werkwijze van de meeste gemeentelijke afdelingen en sectoren;
- * verminderde centrale aansturingsmogelijkheden door decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden;
- * verkokering en competentiestrijd in het uitvoerende veld;
- * de historisch gegroeide verhouding tussen overheid en particulier initiatief, waarbij altijd veel ruimte is geweest voor 'eigenrichting' van het PI.

De meeste gemeenten kiezen er op dit moment voor om via tal van praktische oplossingen toch enige samenhang aan te brengen in de uitvoering van het werk.

De meest gehanteerde strategieën zijn:

- * gebiedsgewijs werken, waarbij de uitvoerende instellingen gebiedsgewijs georganiseerd worden (Den Haag, Utrecht);
- * een integrale werkwijze in projecten aanmoedigen;
- * instellingen door middel van subsidievoorwaarden verplichten tot samenwerking;
- * het opzetten van projectorganisaties naast de reguliere voorzieningen (waarmee competentiestrijd tussen voorzieningen omzeild wordt);
- * het stimuleren van netwerkontwikkeling, zowel binnen het ambtelijk apparaat als in het veld;
- * het onderwerp 'jeugd' bestuurlijk een eigen plaats geven door het aanwijzen van een coördinerend portefeuillehouder.

In alle voorbeeldprojecten speelt het samenwerken en afstemmen met andere (reguliere) voorzieningen een grote rol. Bij de individu-gerichte projecten is deze samenwerking direct dienstbaar aan de invulling en uitvoering van het individuele hulpaanbod voor de betreffende jongere. Bij de overige projecten is het tot stand brengen van samenwerking en afstemming dienstbaar aan het verbeteren van de vroegtijdige signalering en/of de verbetering van de kwaliteit van het aanbod aan de doelgroepen in een bepaald gebied.

Op grond van de integrale aanpak die in deze projecten wordt nagestreefd zijn twee belangrijke knelpunten te signaleren:

- Vrijwel alle projecten waarin (brede) samenwerkingsverbanden zijn gerealiseerd melden (of verwachten in de toekomst) problemen met het op peil houden van de inzet en betrokkenheid van de deelnemende instellingen.
- In deze projecten met een brede, integrale doelstelling blijkt het over het algemeen lastig om intersectorale verkokering, ook bij de gemeente, echt te doorbreken.

Conclusie

Het tot stand brengen van *samenwerking op uitvoerend niveau* lijkt in de meeste gemeenten redelijk te slagen, met name als men dit vormgeeft in aparte projecten. Een belangrijk, en zo langzamerhand ook overbekend, knelpunt bij deze aanpak is dat de integratie van de in deze projecten ontwikkelde werkwijzen in het reguliere werk over het algemeen moeizaam verloopt.

4.5 Discussie

Kernachtig samengevat leidt deze inventarisatie tot de volgende conclusie: er is nog nauwelijks sprake van structureel en geformaliseerd preventief jeugdbeleid²³ maar op uitvoerend niveau wordt op dit gebied wel behoorlijk aan de weg getimmerd.

Op zich is dit een niet onverwacht resultaat. Beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering staan in constante wisselwerking. Het startpunt van een beleidsontwikkeling cyclus is meestal dat er problemen worden gesignaleerd; in dit geval jongeren die op verschillende terreinen dreigen af te glijden. Beleidsambtenaren en en bestuurders treden vervolgens in overleg met de maatschappelijke instanties die iets aan deze problemen kunnen doen en op grond daarvan komen innovatieve projecten op gang. De ervaringen die in deze projecten worden opgedaan, moeten vervolgens weer worden vertaald naar beleid. Aangezien uit de voorbeeldprojecten blijkt dat de projecten de nodige vruchten afwerpen mag worden aangenomen dat er een zeker draagvlak bestaat om deze vertaling te doen plaatsvinden.

Deze vertaling is echter - en dat is enigszins teleurstellend - nog niet ver gevorderd. Op grond van de resultaten van de inventarisatie kunnen voor de verdere beleidsontwikkeling de volgende speerpunten worden meegegeven.

- In de eerste plaats is de aandacht teveel gericht op probleemgroepen en problemen. Daarmee wordt te sterk voor een negatieve invalshoek gekozen. Het zou goed zijn als er binnen het preventief jeugdbeleid meer aandacht zou komen voor de positieve invalshoek: het bevorderen van participatie van jeugdigen en hun opvoeders.
 - In de projecten die ernaar streven om individuele jongeren weer een kans/perspectief te geven op de arbeidsmarkt wordt gesignaleerd dat dit vaak bijzonder moeilijk te realiseren is. Er is weinig aanbod van werk en van passende scholingstrajecten. Het is van belang dat de gemeenten hun voorwaardenscheppende taak op dit gebied ten volle waar gaan maken. In het kader van het nieuwe grote-steden beleid staan de nieuwe grootse plannen in de meeste gemeenten al wel op papier....
 - Door het stimuleren van projectmatig werken omzeilt men weliswaar een aantal institutionele obstakels, de keerzijde hiervan is dat het risico groot is dat de ontwikkelde werkwijzen verloren gaan als het project afloopt omdat één en ander niet geïntegreerd is binnen het reguliere circuit.
- Kortom: er dient wel degelijk voor gewaakt te worden dat de beleidsontwikkeling niet achter gaat lopen bij de beleidsuitvoering.

23 Van een *samenhangende bestuurlijke visie* op lokaal preventief jeugdbeleid is in geen van de gemeenten echt sprake, alleen in Rotterdam is hiertoe een *aanzet* gemaakt. Amsterdam en Den Haag hebben wel voornemens dit jaar een beleidsnota te laten verschijnen.

BIJLAGE 1

Overzicht geïnterviewde personen

Amsterdam

A. Daane	Beleidsmedewerker Hoofdafdeling Maatschappelijke en Gezondheidszorg
R. de Wilde	Hoofd sector drugsbeleid en jeugdhulpverlening
H. Westerhof	Projectmanager project Nieuwe Perspectieven
I. Wieling	Projectmanager project Capabel

Rotterdam

G. van de Zalm	Clusterhoofd Jeugd in Achterstandssituaties, onderafdeling Beleid en Innovatie, afdeling Jeugdzorg GGD.
G.A.P. Spierings	Coördinator Sociale Zaken en Volksgezondheid, directie Sociale en Culturele Zaken
S.B.M. Vlaar	Stafadviseur Sociale Zaken, directie Sociale en Culturele Zaken
J. Schreuder	Projectleider project Marokkaanse kinderen in het Nieuwe Westen
A. Brussée	secretaris begeleidingscommissie (Jeugdzorg GGD) Marokkaanse kinderen in het Nieuwe Westen

Den Haag

F. Jacobs	Dienst Welzijn, Maatschappelijke Zorg, afdeling jeugdhulpverlening
C. Stoops	Coördinator Welzijnszaken Schilderswijk
A. Warmerdam	Coördinator Welzijnszaken Transvaal

Utrecht

R. Philips	projectleider stedelijke vraagstukken, Dienst Welzijn, afdeling Welzijnszaken
J. de Zeeuw	projectleider wijkprojecten, Dienst Welzijn, afdeling Welzijnszaken
G. Quist	Wijkwelzijnscoördinator Utrecht Zuid-West
B. van der Ploeg	Afdelingsmanager jongerenwerk Utrecht-Zuid

BIJLAGE 2

Omschrijving van het lokaal preventief jeugdbeleid in de vier grote steden

1. Amsterdam

1.1 Bestuurlijke en ambtelijke organisatie van het beleid

Bestuurlijke verantwoordelijkheid (centrale stad)

In het nieuwe college is één wethouder verantwoordelijk voor 'jeugdzaken en volksontwikkeling' (inclusief jeugdhulpverlening).

Ambtelijke organisatie (centrale stad)

Jeugdbeleid (beleidsontwikkeling en -uitvoering) valt onder de Dienst Sport, Educatie en Cultuur (SEC). De subafdeling JVO (Jeugdzaken en Volksontwikkeling) houdt zich bezig met het stedelijk jongerenwerk. De bestuursafdeling CER (Cultuur, Recreatie en Educatie) verzorgt de bestuurlijke ondersteuning en advisering aan het stadsbestuur op de terreinen onderwijs, jeugdzaken en minderhedenbeleid. MGZ (maatschappelijke en gezondheidszorg) is verantwoordelijk voor het drugsbeleid, zwervjongeren, gezondheidszorg en jeugdhulpverlening. ABJZ (Algemene Bestuurlijke en Juridische Zaken) houdt zich bezig met het veiligheidsbeleid, waarin de jeugd een belangrijke preventiedoelgroep is.

Decentraal niveau

Bestuurlijk gezien ligt de regierol voor het reguliere preventieve jeugdbeleid (primaire preventie), dat grotendeels wordt uitgevoerd door de algemene voorzieningen, bij de stadsdeelbesturen.

De centrale stad draagt vooral zorg voor de secundaire preventie (aanpak van risico- of probleemgroepen), innovatie en het bewerkstelligen van samenhang en samenwerking.

1.2 Hoofdpijnen van het preventief jeugdbeleid

Amsterdam beschikt niet over een aparte nota (preventief) jeugdbeleid. Binnenkort zullen op een 'jeugdconferentie' wel de hoofdpijnen van het stedelijk jeugdbeleid gepresenteerd worden. Daarnaast is door de ROA bestuurscommissie jeugdhulpverlening een nota geschreven over de preventiefunctie in de Agglomeratie Amsterdam. Volgens de beleidsambtenaren is preventief jeugdbeleid iets dat wel al uitgevoerd wordt in de stadsdelen (bijvoorbeeld Opstap projecten en de verlengde schooldag). Daarnaast zijn er enkele grote preventieprojecten (zie ook hoofdstuk 4). De geïnterviewde beleidsambtenaren verwoorden de belangrijkste beleidsdoelen en voornemens op het gebied van het preventief jeugdbeleid als volgt:

- * De nadruk ligt op het voorkomen of in een vroegtijdig stadium onderkennen en tijdig aanpakken van ontwikkelingsrisico's. Daarbij wordt de aandacht zowel gericht op primaire preventie (vermijden dat een probleem ontstaat) als op secundaire preventie (voorkomen dat kleine problemen verergeren).
- * Indien mogelijk de curatieve aanpak ombouwen naar een preventieve aanpak.
- * Stimuleren dat instellingen meer vraaggericht gaan werken.
- * Nadenken over de wijze waarop vorm gegeven dient te worden aan rol van de

overheid. Wel duidelijk is dat er geen sprake kan zijn van een blauwdruk. Afhankelijk van de situatie zou gekozen moeten worden voor een faciliterende (o.b.v. monitor van de leefwereld), sturende, regisserende of volgende rol.

- * Vergroten van samenhang en sectoroverstijgende samenwerking: dit is een verantwoordelijkheid van de centrale stad.

Voorts heeft de gemeente, in het kader van de raamovereenkomst van VWS en de vier grote steden inzake de gezamenlijke programmering van innovatief welzijnsbeleid, een voorstel ontwikkeld voor de aanpak van beginnend schoolverzuim onder leerlingen van 10-15 jaar. In dit voorstel wordt een duidelijke visie op (een specifiek onderdeel van de) preventieve jeugdzorg uitgewerkt.

Resumerend

- * In Amsterdam is (nog) geen sprake van een uitgeschreven preventief jeugdbeleid op centraal niveau. Het preventief jeugdbeleid bestaat nu vooral uit een aantal concrete projecten met verschillende doelstellingen en doelgroepen. Men is voornemens dit jaar een beleidsnota te schrijven.
- * Aandachtspunten binnen het preventief jeugdbeleid zijn:
 - nadruk op vroegtijdige onderkenning en aanpak van ontwikkelingsrisico's;
 - ontwikkeling van vraaggerichte werkwijzen;
 - waar mogelijk een curatieve aanpak ombuigen naar een preventieve aanpak;
 - vergroten van de samenhang en sectoroverstijgende samenwerking;
 - flexibele rol/inzet van de overheid.
- * In het kader van het convenant met VWS zal de directe aanpak van schoolverzuim van leerlingen van 10-15 jaar de komende jaren een aandachtspunt worden.

2 Rotterdam

2.1 Bestuurlijke en ambtelijke organisatie van het beleid

Bestuurlijke verantwoordelijkheid (centrale stad)

Jeugdbeleid is in Rotterdam geen aparte portefeuille.

De belangrijkste aspecten van het preventief jeugdbeleid vallen onder:

- * de wethouder van volksgezondheid, welzijn en onderwijs
- * de wethouder geïntegreerd veiligheidsbeleid

Ambtelijke organisatie (centrale stad)

Bij de beleidsontwikkeling van (deelgebieden van) het preventief jeugdbeleid zijn betrokken:

- * Dienst Stedelijk Onderwijs (DSO), politie en GGD: deze zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een samenhangend jeugdbeleid. Binnenkort wordt een projectleider jeugdbeleid aangesteld, die het samenhangend beleid moet formuleren.
- * GGD: is verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling regionale jeugdzorg
- * Taskforce voor ontwikkeling van een regiovisie JHV
- * Ambtelijke werkgroep preventie jeugdcriminaliteit

Decentraal niveau

Voorstel is om de deelgemeenten verantwoordelijk te stellen voor de ontwikkeling van een samenhangend jeugdbeleid, en dus ook preventief jeugdbeleid, voor hun gebied. De deelgemeente heeft de directe regierol ten aanzien van de uitvoering

(sociaal-cultureel werk, jeugd- en jongerenwerk, kinderopvang). De centrale stad is verantwoordelijk voor het bevorderen van samenhang tussen de regionale jeugdzorg en lokaal preventief jeugdbeleid.

2.2 Hoofdpijnen van het preventief jeugdbeleid

De speerpunten van het gemeentelijk beleid voor de komende jaren zijn in Rotterdam:

- * criminaliteit en overlast
- * werk en scholing.

'Jeugd' of 'preventief jeugdbeleid' zijn in Rotterdam geen expliciete beleids-thema's. Dit betekent niet dat aan deze beleidsthema's geen belang wordt gehecht: uit diverse recente nota's komt naar voren dat er in Rotterdam het nodige gaande is op het gebied van het (preventief) jeugdbeleid.

Hieronder worden de belangrijkste relevante stukken samengevat.

Het gemeentelijk jeugdbeleid: activiteiten van takken van dienst en gemeentelijke bedrijven (oktober 1994)

In deze door de Bestuursdienstdirecties Sociale en Culturele Zaken, Sociaal-Economische Zaken en Algemene Bestuurszaken opgestelde notitie wordt een beeld geschetst van de wijze waarop de relevante gemeentelijke sectoren aandacht schenken aan de doelgroep Jeugd.

Uit de inventarisatie van de activiteiten van de gemeentelijke instellingen blijkt, dat sprake is van een verschuiving van de activiteiten en prioriteiten in de richting van een *preventieve* aanpak. Dit geldt met name voor: de GGD, die jeugdzorg als een van haar kerntaken heeft, de Dienst Stedelijk Onderwijs (DSO) (o.a. achterstandsbestrijding in de voorschoolse periode¹), het Fonds Achterstandsbestrijding Onderwijs (FAO), en de politie (aanstelling jeugdcoördinatoren).

Mede op basis van de inventarisatie komt de Bestuursdienst met de volgende aanbevelingen ter versterking van het samenhangende (preventief) jeugdbeleid².

- * In de benadering van de jeugdproblematiek moet *het gezin* een centrale plaats innemen.
- * De *eigen verantwoordelijkheid* van de ouders/verzorgers dient centraal te staan in het hele proces van opvoeding, onderwijs en maatschappelijke ontwikkeling³.
- * Er is een (relatief kleine) groep jongeren ontstaan met een relatief ernstige probleemcumulatie; hiervoor moet een sluitende aanpak ontwikkeld worden, die erop gericht is de jongeren zo snel mogelijk terug te leiden naar de situatie waarin hij of zij normaliter thuishoort.

Als belangrijke *instrumenten* voor de verdere ontwikkeling van een samenhangend jeugdbeleid worden genoemd:

- * het aangaan van public-private partnerships (PPP's) tussen de overheid en

1 De DSO coördineert de uitvoering van het hierover afgesloten convenant tussen de gemeente Rotterdam en de Ministeries van VWS en OCW.

2 Bij de formulering van de aanbevelingen is gebruik gemaakt van de notitie 'Hoofdpijnen van een samenhangend jeugdbeleid', die door de directeur GGD is opgesteld en die in september 1994 door de gemeenteraad is besproken. Gezien de grote mate van overlap tussen beide stukken wordt genoemde notitie hier niet apart samengevat.

3 Als gevolg van de maatschappelijke en economische ontwikkelingen hebben (gemeentelijke) voorzieningen wel in toenemende mate een *ondersteuningstaak* gekregen ten aanzien van de primaire opvoedingssituatie. Dit laat de eigen verantwoordelijkheid van ouders/verzorgers en jeugdigen zelf echter onverlet.

maatschappelijke organisaties;

- * verdergaande netwerkvorming van lokaal (of op wijkniveau) actieve groeperingen, organisaties en instanties.

Inhoudelijk dienen drie speerpunten centraal te staan:

- * Versterking van de sociale en cognitieve vaardigheden van jeugdigen, via opvoedingsondersteuning en achterstandsbestrijding.
- * Versterking van normen en waarden, via voorbeeldwerking en normstellend optreden.
- * Vergroting van kansen voor jeugdigen, via de bovengenoemde voorwaarden-scheppende activiteiten, maar daarnaast tevens door verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en perspectiefverbetering op de arbeidsmarkt (scheppen van werkgelegenheid).

Het Convenant achterstandsbeleid 0-6 jarigen (november 1993)

Begin 1994 heeft de gemeente Rotterdam, in het kader van de Raamovereenkomst tussen WVC en de 4 grote steden inzake de gezamenlijke programmering van het innovatiebeleid op welzijnsgebied, een convenant gesloten met de Ministeries van VWS en OCW waarin het door Rotterdam gekozen thema 'achterstandsbeleid 0-6 jarigen' wordt uitgewerkt.

Doel van het beleid is een kwaliteits- en kwantiteitsimpuls te geven aan het achterstandsbeleid in de voorschoolse periode. Daarbij worden 5 thema's onderscheiden:

1. Stimuleren van de pedagogische kwaliteiten van ouders en de ontwikkelingsmogelijkheden van jeugdigen, o.a. met ondersteunende programma's voor ouders en kinderen (deels home based, deels center based).
2. Verbetering van de toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen (kinderopvang en peuterspeelzalen) voor de achterstandsdoelgroep.
3. Het versterken van de kwaliteit van de voorschoolse voorzieningen in relatie tot het beleid bestrijding (onderwijs)achterstand.
4. Het beter benutten doch vooral uitbreiden van de capaciteit van deze voorzieningen.
5. Het realiseren van een doorgaande pedagogische lijn in de voorschoolse voorzieningen (aansluiting kinderopvang/peuterspeelzaal op de onderbouw van de basisschool) en het versterken van de functie van de onderbouw basis-onderwijs.

Als belangrijkste *sturingsinstrumenten* voor de realisering van het beleid worden genoemd:

1. Facilitering en stimulering: onder andere door het stimuleren en ondersteunen van samenwerkingsverbanden op wijkniveau. een en ander dient zich te vertalen in een intentieverklaring, een samenwerkingsovereenkomst en een wijkplan van aanpak.
2. Voorlichting en communicatie: opvoedingsondersteuning voor ouders, deskundigheidsbevordering en scholing voor vrijwilligers en professionele uitvoerders, bijscholing voor intermediairen en ondersteuners en informatievoorziening naar beleid, bestuur en politiek.
3. Projectprogrammering gericht op lopende en te starten projecten, zoals: het toegankelijk maken van projectresultaten, het aanbrengen van samenhang tussen projecten, produktaanpassing en ontwikkelwerk en het opsporen en invullen van witte plekken in het projectprogramma.
4. Evaluatie: het (laten) uitvoeren van proces-, produkt en effectevaluaties ten behoeve van de praktijk, het stedelijk beleid en het rijksbeleid.

Resumerend

- * Speerpunten van het Rotterdamse beleid zijn:
 - criminaliteit en overlast
 - werk en scholing.Preventief jeugdbeleid is hier een afgeleide van.
- * Er is op dit moment geen sprake van een uitgewerkt samenhangend (preventief) jeugdbeleid. Er is wel een aanzet gegeven, die nog verder uitgewerkt moet worden.
- * Hoofddoelstelling van het preventieve jeugdbeleid is: voorkomen van vroegtijdige maatschappelijke uitval van jongeren.
- * Belangrijke preventieve thema's in de komende jaren zijn:
 - het achterstandsbeleid 0-6 jarigen (convenant met WVC en OCW);
 - ten aanzien van (risico)jongeren: criminaliteitspreventie en perspectiefverbetering.

3 Den Haag

3.1 Bestuurlijke en ambtelijke organisatie van het beleid

Bestuurlijke verantwoordelijkheid (centrale stad)

De wethouder Welzijnszaken is coördinerend wethouder jongerenbeleid. Tot voorjaar 1994 was er tevens een stuurgroep jongerenbeleid.

Ambtelijke organisatie (centrale stad)

In de ambtelijke organisatie neemt de Dienst Welzijnszaken het voortouw, waarbij het preventief jeugdbeleid over de afdelingen Maatschappelijke Zorg (MZ) en Sport, recreatie en maatschappelijke ontwikkelingen (SRMO) is verdeeld. Er is sinds kort een netwerk binnen de organisatie opgezet ('Jeugdclub'), waarin ambtenaren van de verschillende afdelingen met een raakvlak 'jongeren' zitten hebben.

Decentraal niveau

De gemeente Den Haag heeft onder meer uitvoerende welzijnstaken gedeconcentreerd over zeven stadsdelen. In ieder stadsdeel zijn welzijnsorganisaties (DWO's) van verschillende instellingen opgericht. De DWO's is opgedragen in de nabije toekomst in de stadsdelen netwerken te organiseren van instellingen/uitvoerders die in hun activiteiten een raakvlak vertonen met het terrein 'jongeren'.

Ofschoon uitvoerende taken gedeconcentreerd zijn over zeven stadsdelen, blijft de beleidsverantwoordelijkheid op alle terreinen bij de gemeente liggen. Bij de gemeente ligt derhalve de centrale aansturing en verantwoording.

3.2 Hoofddijnen van het preventief jeugdbeleid

In Den Haag bestaat geen (recente) nota waarin het jeugdbeleid wordt omschreven. Het jeugdbeleid (of zoals men in Den Haag zegt: het jongerenbeleid) bestaat in de praktijk uit activiteiten vanuit de diverse beleidssectoren. In 1993 is door de coördinerend portefeuillehouder voor het jongerenbeleid wel in een notitie een aanzet gedaan te komen tot geïntegreerd jongerenbeleid. Tevens is er een Stuurgroep Jongerenbeleid⁴ ingesteld, die in het voorjaar van 1994 weer is opgeheven, toen bleek dat een uitgeschreven samenhangend jeugdbeleid geen haalbare kaart was. Men was tevens van mening dat een te zware, alomvattende aanpak te bureaucratiserend zou werken. Er is voor gekozen om activiteiten te ontwikkelen op zich feitelijk aandienende knelpunten.

Notitie 'Strategische keuze facetbeleid jongeren' (juni 1993)

Uitgangspunt van de notitie is dat de meeste jongeren zonder al te grote problemen de volwassenheid bereiken, op eigen kracht of met meer of minder steun van de reguliere voorzieningen. Eventuele knelpunten of lacunes die zich voordoen in het functioneren van de reguliere voorzieningen kunnen binnen de sector zelf opgelost worden. Aansturing van buitenaf (door de portefeuillehouder) is in de regel niet nodig. De prioriteit in het jongerenbeleid dient te liggen bij een veel beperkter categorie van jongeren, namelijk degenen die in de knel zitten of dreigen te geraken. Concrete aandachtsgroepen zijn:

- * een 'harde kern' van jongeren bedoeld vijf of meer keren in aanraking zijn geweest met de politie en daardoor gevaar lopen een criminele carrière op te bouwen;
- * de 'meelopers', die sterk worden beïnvloed door deze harde kern;
- * allochtone meisjes in knelsituaties (problemen in deze groep zijn o.a.: lage participatie aan onderwijs en werk, wegloupedrag, gedwongen huwelijken en ongewenste zwangerschappen).

Ten aanzien van de harde kern en de meelopers (groepen die veel overlast geven in Den Haag) wordt een kleinschalige, projectmatige en resultaatgerichte aanpak voorgestaan, gericht op het tegengaan van crimineel gedrag en het versterken van de binding met school en ouders en het aanbieden van alternatieven op het gebied van scholing en werk. Daarbij wordt gepleit voor een vindplaats- c.q. gebiedsgerichte aanpak (wijkgericht werken).

Door preventief te werken kan worden voorkomen dat probleemgroepen aangroeien met 'jongere jongeren' en dat nieuwe probleemgroepen ontstaan. Belangrijk daarbij is vroegtijdige signalering van problemen, waarbij nauw moet worden samengewerkt door de relevante maatschappelijke organisaties in de buurt of wijk. Een goed instrument daarbij is het buurtnetwerk jeugdhulpverlening. De gemeente kan ondersteuning bieden bij de ontwikkeling van dergelijke buurtnetwerken. daarnaast kan preventief gewerkt worden door het opzetten van brede informatiecampagnes, bijvoorbeeld voor de groep allochtone meisjes in de knel.

4 Deelnemers: de coördinerend portefeuillehouder jongerenbeleid, de burgemeester, de wethouder OESM, het OM en de directeur Welzijnsprojecten van de Dienst Welzijn.

Resumerend

- * In Den Haag wordt, op het gebied van het (preventief) jeugdbeleid, veel overgelaten aan de verschillende gemeentelijke sectoren en aan de eigen verantwoordelijkheid en het eigen initiatief van het veld.
- * Men vindt dat het bovensectorale jeugdbeleid zich dient te beperken tot die problemen die niet via de reguliere wegen opgelost kunnen worden, en waarvoor een bovensectorale, ontkokerde werkwijze nodig is. Men denkt daarbij vooral aan de aanpak van 'knelgroepen', die veelal tevens overlastgevend en/of crimineel zijn.
- * Preventie wordt vormgegeven door het stimuleren van netwerkontwikkeling op buurt- of wijkniveau en het organiseren van brede informatiecampagnes.

4 Utrecht

4.1 Bestuurlijke en ambtelijke organisatie van het beleid

Bestuurlijke verantwoordelijkheid (centrale stad)

De wethouder Welzijn is de eerst verantwoordelijke voor het (preventief) jeugdbeleid. Het project wijkjongerenperspectieven (WJP) is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de wethouder Welzijn en de wethouder Onderwijs.

Ambtelijke organisatie (centrale stad)

De afdeling Welzijnszaken van de Dienst Welzijn speelt een centrale rol bij het gemeentelijk jeugdbeleid. De WJP wordt begeleid door een ambtelijke projectgroep waarin vertegenwoordigers van de Dienst Welzijn, de Dienst Onderwijs, de politie en de wijkwelzijnsorganisaties (WWO's) zitting hebben. Beleidsmedewerkers op het terrein van sport/recreatie en gezondheidsvraagstukken zijn op afroep beschikbaar.

Decentraal niveau

Bepaalde uitvoerende taken van de gemeente zijn gedeconcentreerd naar (8) wijkbureaus in 8 wijken. In iedere wijk is ook een (gemeentelijk) wijkwelzijnscoördinator aangesteld. Alle welzijnsinstellingen zijn op wijkniveau geconcentreerd in één wijkwelzijnsorganisatie (WWO), die alle vormen van welzijnswerk in zich herbergen.

Het decentrale niveau heeft alleen uitvoerende taken, de centrale gemeente is het politiek en ambtelijk sturend orgaan.

4.2 Hoofddijnen van het preventief jeugdbeleid

In Utrecht is geen aparte nota over het (preventief) jeugdbeleid beschikbaar. De jeugd is wel een centraal thema in het Welzijnsprogramma 1995 (zie hieronder). Aandacht voor de jeugd in de wijk komt vooral tot uiting in het beleid rond de wijkjongerenperspectieven (WJP), dat hieronder kort beschreven wordt.

Welzijnsprogramma 1995: hoofddijnen van het gemeentelijk welzijnsbeleid (augustus 1994)

In het Collegeprogramma van Utrecht wordt aangegeven dat de jeugd (binnen de maatschappelijke dienstverlening) in het beleid centraal wordt gesteld (zie ook Welzijnsprogramma 1995). In dat verband wordt onder andere gesproken over

jeugdeffecttoetsen, jeugdeffectrapportages en wijkjongerenperspectieven (WJP). Het accent van het jeugdbeleid dient vooral te liggen op *preventie* (0-12 jarigen). (Een geïnterviewde merkt hierover op dat de decentralisatie van de jeugdhulpverlening naar de provincie bij de gemeente heeft geleid tot een verhoogde aandacht voor preventie).

Concrete invullingen van de preventieve aanpak zijn:

- * Activiteiten en projecten op het gebied van de opvoedingsondersteuning, opstapprojecten en spel- en opvoedingsvoorlichting. Op dit gebied wordt nauw samengewerkt tussen de Dienst welzijn en De Dienst Onderwijs.
- * "Kind en Openbare ruimte" en de kinderconferenties zijn voorbeelden van projecten die moeten leiden tot 'meer ruimte voor kinderen'.
- * Men wil deze aandacht voor kinderen vasthouden door de wijkwelzijnsorganisaties (WWO's) te verzoeken de aandacht voor de groep 0-12 jarigen te vergroten en vast aandachtspunt in het beleid te laten zijn.
- * Jongerenproblematiek komt niet alleen, maar wel met name voor bij allochtone (Marokkaanse) jongeren; de wijkjongerenperspectieven (WJP) sluiten hierbij aan (zie hieronder).

Notitie convenant wijkjongerenperspectieven (oktober 1994)

In december 1993 heeft de Utrechtse gemeenteraad besloten om te komen tot het opstellen en uitvoeren van het project wijkjongerenperspectieven. Aangezien dit voornemen naadloos aansloot bij de doelstellingen van het innovatiebeleid van VWS (raamovereenkomst met de vier grote steden inzake de gezamenlijke programmering van het lokale innovatiebeleid), is besloten om dit voornemen tot thema in het met VWS te sluiten convenant te maken⁵.

Wijkjongerenperspectieven is gericht op het voorkomen en bestrijden van marginalisering en achterstanden bij jongeren, via een gebundelde inzet van instellingen en organisaties op wijkniveau.

Doel is de jongeren weer een perspectief te bieden door:

- * het terugdringen van schooluitval en -verzuim;
- * het zorgen voor (volledige) werkgelegenheid en/of scholing voor 17-23 jarigen;
- * het ontwikkelen van een sluitende aanpak ter bestrijding van criminaliteit, vandalisme, overlast en marginalisering.

De wijkcoördinatoren Welzijn van de Dienst Welzijn hebben de opdracht gekregen om in overleg met relevante instellingen een plan van aanpak voor hun wijk te ontwikkelen. Op stedelijk niveau vindt afstemming en ondersteuning plaats van de verschillende wijkplannen. Inhoudelijke speerpunten van het project zijn:

- 1 gedragsbeïnvloeding van jongeren (voorkomen van crimineel gedrag);
- 2 ontwikkelen van buurtnetwerken jeugdhulpverlening;
- 3 opvoedingsondersteuning en ouderparticipatie (met name ouders van 12-18 jarigen);
- 4 traject onderwijs en arbeid;
- 5 vrijetijdsbesteding.

⁵ Formeel luidt het thema: 'Versterking van de uitvoering van het project Wijkjongerenperspectieven'. Voorts is overeengekomen dat in het kader van het convenant speciale aandacht wordt geschonken aan allochtone jongeren in de leeftijd van 12-18 jaar.

Resumerend

- * 'Jeugd' is een centraal thema binnen het Utrechtse welzijnsbeleid. Men legt daarbij het accent op preventie.
- * Het stedelijk preventief beleid ten aanzien van kinderen (0-12 jaar) heeft zich tot nu toe vooral gericht op opvoedingsondersteuning en participatiebevordering.
- * In de verdere uitwerking en uitvoering van het preventief beleid voor kinderen is een belangrijke rol weggelegd voor de Wijkwelzijnsorganisaties.
- * Preventieve aandacht voor de oudere groep (probleem-)jongeren krijgt vooral vorm in de wijkjongerenperspectieven, een stadsbreed opgezet wijkgericht project met curatieve en preventieve elementen, gericht op Marokkaanse jongeren in de leeftijd van 12-18 jaar.