

QUICK SCAN JEUGD EN VEILIGHEID

- eindrapport -

drs. H-J. Batelaan
drs. G.H.J. Homburg
drs. J.P. Mur

Amsterdam, september 2001
Regioplan publikatienr. 421

Regioplan Onderzoek Advies en Informatie
Max Euweplein 36
1017 MB Amsterdam
Tel.: 020 - 6277166
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Onderzoek
Advies en Informatie B.V. in opdracht van het
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

1. Probleemstelling en onderzoeksmethode	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Knelpunten in het jeugd- en veiligheidsbeleid	1
1.3 Onderzoeksopzet	3
2. De regelingen.....	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Overlap tussen regelingen	7
2.3 Versnippering en fragmentatie	9
2.4 Tijdelijkheid van regelingen.....	12
2.5 Privacywetgeving	14
3. De regie	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Regie door gemeente	17
4. Hoe nu verder	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Conclusies	21
4.3 Oplossingsrichtingen.....	24
4.4 Slot	27

Bijlagen:

Bijlage 1: Itemlijst.....	31
Bijlage 2: Respondenten	35

VOORWOORD

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft Regioplan een kort onderzoek (*Quick Scan*) uitgevoerd naar regelingen op het gebied van Jeugd en Veiligheid. Vanuit de opdrachtgever is het onderzoek begeleid door een commissie bestaande uit medewerkers van directies van het Ministerie van BZK:

Francine L'Ortye	directie Grote Stedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen; voorzitter
Daniëlle Boon	directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden
Robert Flos	directie Veiligheid, Informatiebeleid en Projecten
Axel Weggelaar	directie Grote Stedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen
Marvis Victoria	directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden
Peter Hogenhuis	directie Politie
Erica Leeuwestein	directie Koninkrijksrelaties

We danken de commissie voor de betrokken en deskundige wijze waarop zij dit onderzoek hebben begeleid.

Het rapport is gebaseerd op 30 interviews met vertegenwoordigers van gemeenten en uitvoeringsinstellingen. We danken hen zeer voor hun bereidheid om op korte termijn mee te werken aan het onderzoek.

Ten slotte een woord van dank aan Rob Gilsing en Vic Veldheer van het Sociaal Cultureel Planbureau, die ons informeerden over de resultaten van hun studie naar de uitvoering van het jeugd- en veiligheidsbeleid.

Het onderzoek is uitgevoerd door Henk-Jaap Batelaan en Jakko Mur. De opmaak van het rapport is verzorgd door Rosie Bhola, Jacqueline Vermaak en Linda den Os.

Amsterdam, september 2001
Ger Homburg, projectleider

1 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSMETHODE

1.1 Inleiding

Jeugd- en veiligheidsbeleid zorgt regelmatig voor discussie in de publieke media. Over het algemeen is er overeenstemming over de noodzaak van dit beleid. Over de effectiviteit van dit beleid rijzen echter nogal eens kritische vragen. Voor een belangrijk deel heeft dit te maken met de hardnekkigheid en complexiteit van de problematiek. Voor een niet onbelangrijk deel kan een gebrek aan effectiviteit ook te maken hebben met het beleid zelf. Zijn de ingezette middelen en instrumenten adequaat toegesneden op de problematiek van Jeugd en Veiligheid in de gemeenten en wordt de uitvoering van het beleid door de betrokken actoren voldoende mogelijk gemaakt? Welke verbeteringen zijn nodig en mogelijk?

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft RegioPlan de opdracht gegeven een kortlopend onderzoek (*Quick Scan*) uit te voeren naar de ervaringen van gemeenten en de lokale uitvoerders met Rijksregelingen op het terrein van Jeugd en Veiligheid. Het betreft daarbij met name de subsidieregelingen (specifieke uitkeringen) van BZK. De resultaten van deze *Quick Scan* zijn bedoeld voor de interne discussie over de toekomst van het jeugd- en veiligheidsbeleid.

1.2 Knelpunten in het jeugd- en veiligheidsbeleid

De problemen rond Jeugd en Veiligheid, die jongeren *hebben* en *veroorzaken*, bestrijken verschillende maatschappelijke terreinen: opvoeding, onderwijs, arbeidsmarkt, welzijn, gezondheidszorg en justitie. Het jeugdbeleid ter bevordering van de veiligheid is dan ook veelvormig. In de notitie Jeugd en Veiligheid van 22 juni 2001 worden vier relevante beleidsvelden genoemd: (1) gemeentelijk algemeen (preventief) jeugdbeleid, (2) jeugdgezondheidszorgbeleid, (3) jeugdcriminaliteitsbeleid en (4) jeugdzorgbeleid. Op deze terreinen bewegen zich tal van organisaties op wijk-, lokaal, bovenlokaal en nationaal niveau, elk met eigen doelen, belangen en verantwoordelijkheden. De ministeries van BZK, OCenW en Justitie hebben elk coördinerende rollen op specifieke thema's. De regierol in de uitvoering ligt op een lager niveau. Voor de jeugdzorg is dat de provincie, voor de meeste deelterreinen is het echter de gemeente die de regie op zich moet nemen, liefst in de vorm van een integraal preventief, curatief en repressief beleid. De beleidsdoelen die de rijksoverheid stelt moeten op het lokale niveau worden waargemaakt en de rijksoverheid is aangewezen op het stimuleren, faciliteren, uitnodigen en soms afdwingen van lokale beleids- en uitvoeringsinitiatieven. Veelal gebeurt

dit in de vorm van projecten, gekenmerkt door (mede-)financiering door de rijksoverheid en specifieke voorwaarden afhankelijk van het type project.

Zowel uit eigen evaluatieonderzoek (Evaluatie tijdelijke regeling Jeugd en Veiligheid, Evaluatie experimentele stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren, Evaluatie CRIEM) als uit SCP-onderzoek¹ blijkt dat de uitvoeringspraktijk op lokaal niveau niet vrij is van problemen. Zonder de pretentie te hebben een uitputtende inventarisatie van knelpunten weer te geven, beschrijven we er enkele:

- Een groot knelpunt is de zwaarte van de regierol voor een gemeente: een beperkt apparaat moet een veelheid van instellingen aansturen.
- Een andere belemmering is dat veel beleid wordt vormgegeven in *projecten*. Het schrijven van een plan voor een subsidieaanvraag, het starten en voorbereiden van een project en het evalueren van datzelfde project bekort de daadwerkelijke uitvoering van het project aanzienlijk.
- Een knelpunt dat samenhangt met het tijdelijke of projectmatige karakter van veel regelingen, is gelegen in de overlap tussen de regelingen. De doelstellingen van het ene project kunnen de ander in de weg staan. Soms is er zelfs sprake van concurrentie tussen projecten.
- Een ander knelpunt wordt gevormd door de privacywetgeving. Het uitwisselen van informatie over jongeren tussen verschillende instellingen kan niet zonder meer plaatsvinden.

De knelpunten vormen een uitdrukking van een lastige verhouding tussen rijksoverheid en lokale uitvoeringspraktijk, die ieder hun eigen beleidsrationaliteit kennen. De visie op en de omgang met deze knelpunten zal voor de verschillende bestuurslagen dan ook verschillen. Dat geldt overigens ook binnen bestuurslagen. Zo zijn er voor de gemeenten grote verschillen tussen de grote en de kleinere gemeenten, waarbij laatstgenoemde met relatief overzichtelijke problemen rond Jeugd en Veiligheid (althans in kwantitatieve termen) kampen, maar door een zeer beperkt bestuursapparaat toch voor grote uitvoeringsproblemen staan. Overigens zijn de genoemde knelpunten niet uniek voor het beleidsterrein Jeugd en Veiligheid: ook op het gebied van de werkloosheidsbestrijding zien we in lopend Regioplan-onderzoek vergelijkbare problemen rond regie en uitvoering.

Deze *Quick Scan* probeert met een beperkte onderzoeksopzet de bovengenoemde knelpunten globaal in kaart te brengen waar het regelingen van BZK betreft en zal daar waar mogelijk bevindingen uit de bovengenoemde onderzoeken toetsen en aanscherpen.

¹ Gilsing, Roes, Veldheer en Vorthoren, *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, december 2000.

De begeleidingscommissie formuleerde de volgende onderzoeksvragen:

- *Wordt in de lokale praktijk bij gemeenten het aantal regelingen met betrekking tot Jeugd en Veiligheid en de daarbij behorende administratieve en beleidslasten (indienen van een plan en verantwoording) als een probleem ervaren?*
- *Zo ja, wat is de aard van het ervaren probleem? Bij wie en waar doet het probleem zich voor en in welke mate doet het probleem zich voor? Op welke punten manifesteert het probleem zich?*
- *Gaat het hierbij alleen om BZK-regelingen of ook om regelingen van andere departementen?*
- *Komen deze problemen voort uit overlap tussen regelingen wat betreft inhoud en doelstelling?*
- *Welke verbeterpunten zijn daarvoor vanuit de praktijk aan te dragen?*

We voegden één vraag toe die nodig is om de antwoorden op de voorgaande vragen te interpreteren:

- *Op welke manier wordt de uitvoering en/of de regierol door de gemeente vormgegeven?*

1.3 Onderzoeksopzet

De kern van het onderzoek bestaat uit interviews in tien gemeenten. In elke gemeente zijn coördinatoren of beleidmedewerkers op het gebied van jeugdbeleid, veiligheidsbeleid of een combinatie van Jeugd en Veiligheid geïnterviewd. Op het niveau van de uitvoering is in elke gemeente gesproken met lokale instellingen. Dit betreft politieagenten met jeugdzorg in hun takenpakket en personen met een coördinerende functie binnen instellingen op het gebied van welzijn en maatschappelijk werk, scholen, Bureaus Jeugdzorg, Halt en kinderscherming.

De onderzoeksopzet brengt de belangrijkste ontwikkelingen en knelpunten op het brede terrein van Jeugd en Veiligheid in kaart. Deze *Quick Scan* heeft niet de pretentie een kwantitatief beeld van de situatie te geven; daarvoor is de steekproef te beperkt.

In de loop van het onderzoek zijn er twee bijeenkomsten met de begeleidingscommissie geweest. Tijdens de eerste bijeenkomst is de itemlijst die als richtlijn diende voor de interviews, afgestemd. Op de tweede bijeenkomst zijn eerste gerapporteerde voorlopige resultaten besproken.

Voorbereiding

In een korte voorbereidende fase zijn zes regelingen van het Ministerie van BZK op een rijtje gezet door de begeleidingscommissie (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1: Korte beschrijving BZK-regelingen op gebied van Jeugd en Veiligheid.

Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid (Van Montfransgelden)	Verbetering sociale infrastructuur in de stad. Doel: bevorderen van leefbaarheid, veiligheid en onderwijsparticipatie van minderheden. De gemeenten kunnen met de middelen schuiven tussen de verschillende geldstromen. Toetsing aan de hand van meerjarig ontwikkelingsplan (MOP). Bedoeld voor de G25, looptijd 4 jaar.
Eenmalige intensiveringsbijdrage Jeugd en Veiligheid	Verbeteren van situatie in de wijken t.a.v. Jeugd en Veiligheid. Projecten sluiten aan bij bestaand beleid. Gericht op 22 grote gemeenten met meer dan 100.000 inwoners m.u.v. GSB-steden, partiële GSB-steden en steden met tussen 50.000 en 100.000 inwoners en meer dan 7% allochtonen. Looptijd 2 of 3 jaar.
Bijdrageregeling Antillianengemeenten	Verbeteren van de positie van Antilliaanse jongeren d.m.v. opvang, begeleiding en scholing. Gericht op Amsterdam, Den Haag, Den Helder, Dordrecht, Groningen, Nijmegen en Rotterdam. Looptijd 4 jaar.
CRIEM	Gemeenten zorgen i.s.m. de etnische minderheidsgroepen voor preventie van marginalisering en criminalisering van jongeren uit etnische minderheidsgroepen. Gericht op ketenaanpak. Deelnemers aan de pilots waren Amsterdam, Rotterdam, Den Helder, Bergen op Zoom, Enschede, Hengelo, Utrecht, Epe. Op grond van de pilots is besloten tot vervolg en uitbreiding. Aan het vervolg nemen zullen 44 gemeenten deelnemen. Looptijd 4 jaar.
Bijdrage project lokaal jeugdbeleid VNG (PLJ)	Verspreiden ervaring en expertise die is opgedaan i.h.k.v. de door BZK gesubsidieerde J&V-projecten in de periode 1997-1999. Deelname gemeenten op basis van eigen initiatief.
Versterking politiële jeugdzorg (Bolkensteingelden)	Doel: een extra impuls geven aan de bijdrage van de politie aan de aanpak van jeugdcriminaliteit en geweld. Deelnemers zijn de politieregio's. Looptijd nu verlengd tot 2004.

Vervolgens hebben we een overzicht gemaakt van het aantal gemeenten dat aan één of meer regelingen van het Ministerie van BZK deelneemt (zie tabel 1.2). De PLJ en de Bolkensteingelden hebben we buiten beschouwing gelaten.

Tabel 1.2. Aantal gemeenten dat gebruik maakt van BZK-regelingen Jeugd en Veiligheid.

<i>Aantal regelingen</i>	<i>Aantal gemeenten in Nederland</i>
3	2
2	18
1	38

Tenslotte is een lijst met knelpunten samengesteld die mogelijk betrekking hebben op de deelname van gemeente aan de BZK-regelingen. Voor het inventariseren van deze knelpunten is gebruik gemaakt van het SCP rapport “Knelpunten in Stedelijk Jeugdbeleid” en van het bij RegioPlan afgerond en lopend onderzoek naar onder andere de CRIEM-pilots en de stimuleringsprojecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren (zie paragraaf 1.2). Op basis van deze inventarisatie is er een itemlijst gemaakt die aan de begeleidingscommissie is voorgelegd. Het was de bedoeling in deze voorfase ook met de schrijvers van het SCP rapport te spreken. Dit is echter in een later stadium gebeurd. Het voordeel hiervan was dat wij hen konden laten reageren op onze eerste (voorlopige) bevindingen.

Selectie gemeenten

Bij de selectie van gemeenten is rekening gehouden met een goede spreiding over het type gemeenten, de gemeentegrootteklasse en het aantal regelingen die in de gemeente van toepassing zijn. (zie tabel 1.3). We hebben geprobeerd om zoveel mogelijk steden te selecteren die aan meer dan één regeling deelnamen.

Tabel 1.3: Geselecteerde gemeenten met regelingen waar gebruik van gemaakt wordt.

<i>Gemeente</i>	<i>Grootteklasse</i>	<i>Naam regelingen</i>
Bergen op Zoom	G86	Eenmalige intensiveringsbijdrage J&V, CRIEM
Den Helder	G86	Bijdrage regeling Antillianen, CRIEM
Deventer	G25	Van Montfransgelden
Ede	G86	Eenmalige intensiveringsbijdrage J&V
Nijmegen	G25	Van Montfransgelden, Bijdrage regeling Antillianen
Rotterdam	G4	Van Montfransgelden, Bijdrage regeling Antillianen, CRIEM
Schiedam	G25	Van Montfransgelden
Tilburg	G25	Van Montfransgelden
Utrecht	G4	Van Montfransgelden, CRIEM
Zeist	G86	Eenmalige intensiveringsbijdrage J&V

De vier grote gemeenten voeren in het kader van het Grote Stedenbeleid (GSB) regelmatig overleg over het beleid inzake Jeugd en Veiligheid. Door hun omvang en de aard van de problemen is de aanpak sterk wijk- of stadsdeelgericht. De G4 doen dan ook vaak een beroep op twee of meer regelingen. Ook de overige grote gemeenten (G25) kunnen in het kader van het GSB gebruik maken van meer regelingen, zij het in mindere mate. De kleinere gemeenten (G86)² hebben minder mogelijkheden om gebruik te maken van meer dan één BZK-regeling; dit kan eigenlijk alleen als zo'n gemeente een specifieke probleemgroep binnen haar grenzen heeft (Den Helder en Bergen op Zoom).

In tabel 1.4 tenslotte, hebben we weergegeven hoe vaak het voorkomt dat gemeenten gebruik maken van meerdere regelingen, zowel landelijk als in de steekproef.

Tabel 1.4: Verhouding tussen de populatie en de steekproef.

<i>Aantal regelingen</i>	<i>Aantal gemeenten in Nederland</i>	<i>Aantal gemeenten in steekproef</i>
3	2	1
2	18	4
1	38	5

Interviews

In totaal hebben 30 gesprekken plaatsgevonden. Zij werden gehouden tussen 27 augustus en 21 september 2001. Hiervan waren er 13 face-to-face en 17 telefonisch. De face-to-face interviews duurden ongeveer anderhalf uur, de telefonische interviews ruim een half uur. De gesprekken zijn gestructureerd met behulp van een itemlijst (zie bijlage 1). In de loop van het onderzoek is de itemlijst op enkele punten aangescherpt. De instellingen waarvoor de geïnterviewden werken zijn vermeld in bijlage 2.

² Dit betreft de G25 en 61 andere (grote) gemeenten. De G86 zijn door het Ministerie van SZW geselecteerd. Het betreft gemeenten die in aanmerking komen voor de verdeling van extra middelen om reïntegratietrajecten voor bijstandsccliënten in te kopen. Het belangrijkste criterium om hiervoor in aanmerking te komen was dat de gemeente meer dan 900 bijstandsccliënten moest hebben. Zie: Staatsblad, jaargang 1998, nr. 63.

2 DE REGELINGEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat een aantal knelpunten centraal op het terrein van Jeugd en Veiligheid: [1] overlap tussen Rijksregelingen, [2] fragmentatie en versnippering van het jeugd- en veiligheidsbeleid, [3] het tijdelijke karakter van regelingen en projecten en [4] de privacywetgeving.

Omdat de eerste twee knelpunten (overlap en fragmentatie) zich moeilijk laten definiëren en bovendien voor een deel hetzelfde fenomeen beschrijven, formuleren we hieronder wat wij onder deze begrippen verstaan.

Overlap tussen rijksregelingen bestaat wanneer twee of meer regelingen dezelfde doelstelling nastreven, dezelfde doelgroep beogen, dezelfde soort projecten financieren, dezelfde manier van verantwoording en evaluatie met zich meebrengen of dezelfde soort actoren in de uitvoering betrekken. Overlap kan positief en negatief worden ervaren. Negatief ervaren overlap wordt vaak omschreven in termen van versnippering of fragmentatie (zie hierna).

Fragmentatie (of versnippering) is geen neutraal begrip: het impliceert een negatief oordeel. Fragmentatie heeft een bredere betekenis dan overlap. Fragmentatie heeft niet alleen betrekking op rijksregelingen, maar op het gehele beleidsterrein van Jeugd en Veiligheid. Het wil zeggen dat het bij de gemeente of een lokale instelling aan *overzicht ontbreekt* over regelingen, projecten, actoren, netwerken, subsidiebronnen en bestuursstructuren. Wanneer het overzicht ontbreekt, gebeurt het dat verschillende instanties op verschillende momenten op verschillende manieren dezelfde resultaten willen bereiken.

2.2 Overlap tussen regelingen

Alle geïnterviewde gemeenteambtenaren bevestigen dat de regelingen elkaar overlappen op de aspecten van doelstelling, doelgroep en soort projecten. De verantwoordingsvereisten van de verschillende regelingen overlappen elkaar daarentegen niet altijd; dit vormt in de helft van de onderzochte gemeenten aanleiding voor kritiek op de departementen.

In veel gevallen wordt overlap tussen regelingen in de doelstelling en doelgroep positief gewaardeerd: geld van Van Montfrans of van de Eenmalige intensiveringsbijdrage wordt dan

gebruikt om projecten in het kader van - bijvoorbeeld - onderwijsachterstandenbeleid (GOA-gelden¹) te versterken. Overigens is het ook de bedoeling van de beide BZK-regelingen dat gemeenten op deze wijze te werk gaan.

In de helft van de onderzochte gemeenten merken de ambtenaren op dat een gebrek aan afstemming tussen verschillende regelingen op het terrein van verantwoording en evaluatie problemen met zich meebrengt. Vier van deze vijf gemeenten nemen deel aan twee of drie BZK-regelingen, maar noemen bijvoorbeeld ook GSB-gelden die zijn verstrekt door de provincie² of regelingen van andere ministeries. In drie van de vijf gemeenten waar dit probleem in veel mindere mate speelt, verklaart men dit op eenvoudige wijze. In de eerste gemeente worden verschillende regelingen door verschillende afdelingen gecoördineerd, waardoor niet één persoon wordt belast met twee verschillende regelingen. In de tweede en de derde gemeente worden alle projectopdrachten verstrekt aan één grote welzijnsorganisatie die ook de verantwoordingstaak op zich neemt.

Het gebrek aan eenvormigheid met betrekking tot de verantwoording wordt niet tussen de BZK-regelingen onderling ervaren, maar komt vooral voor bij regelingen van verschillende ministeries of subsidies van andere instanties. De Antillianenregelingen van BZK en SZW vormen hiervan een voorbeeld: een gemeente voert dit project integraal uit (“van het begeleiden van tienermoeders tot en met het toeleiden naar betaald werk van werkloze mannen met een strafblad”), maar voert met de twee ministeries een moeizaam overleg om tot een eenvormige verantwoording te komen. De gemeente heeft één projectleider aangesteld, maar worstelt het met de vraag in welke mate de twee regelingen bijdragen aan zijn loonkosten. De twee ministeries verlangen op verschillende momenten verantwoordingsverslagen hetgeen voor de gemeente bezwaarlijk is. Bijkomend nadeel is dat dit overleg nog gevoerd wordt terwijl de uitvoering van het project al ter hand is genomen. Volgens de betreffende ambtenaar is duidelijkheid over de verantwoording al in de beginfase van projecten noodzakelijk, omdat gedurende de uitvoering resultaten moeten worden geregistreerd. Hij pleit eveneens voor stringenter verantwoordingsvereisten bij BZK-regelingen omdat dit faciliterend kan werken. Zo heeft SZW al een registratie van de deelnemers aan de Antillianenprojecten, maar BZK (nog) niet. BZK zal daarom tevreden moeten zijn met de registratie zoals zijn gemeente die voert.

Regelingen waarbij de gemeente zelf moet bijdragen of projecten waarbij de gemeente op eigen initiatief co-financiers zoekt, zorgen voor een complexe (financiële) verantwoording.

¹ Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, regeling van het Ministerie van OCenW.

² Deze GSB-subsidies komen in elk geval voor in de provincie Gelderland en Utrecht. In gemeenten in andere provincies zijn deze subsidies niet genoemd (er is niet specifiek naar gevraagd).

Een voorbeeld van een regeling waarbij de gemeente zelf moet bijdragen is de VVE³. Ook de voorloper van de Eenmalige intensiveringsbijdrage⁴ vroeg om cofinanciering door de gemeente. Het is niet altijd even duidelijk welke delen van activiteiten en projecten zijn bekostigd met het gemeentelijk budget, het geld van rijkswege of met een subsidie van de provincie.

De BZK-regelingen worden door de meerderheid van de gemeenteambtenaren overigens gewaardeerd om hun helderheid en de mate waarin gemeenten worden vrijgelaten als het gaat om de besteding van de budgetten. Juist deze beleidsvrijheid zorgt ervoor dat gemeenten zelf de samenhang in het beleid kunnen aanbrengen.

De kennis van de departementale regelingen is bij lokale instellingen gering. Alleen bij een enkele grote welzijnsinstelling die bijvoorbeeld een CRIEM-project uitvoert, bestaat enige kennis van regelingen op departementaal niveau. De overgrote meerderheid van de lokale instellingen heeft geen direct contact met het Ministerie van BZK. Omdat voor deze lokale instellingen de gemeente het belangrijkste referentiekader is, hebben zij weinig opgemerkt over de al dan niet bestaande overlap tussen de verschillende ministeriële regelingen.

De instellingen hebben vooral gewezen op overlap in het soort projecten. Daarnaast gaven de instellingen (en gemeenten trouwens ook) aan dat netwerken elkaar kunnen overlappen. Over deze problemen - die gewoonlijk bekend staan onder de naam versnippering of fragmentatie - gaat de volgende paragraaf.

2.3 Versnippering en fragmentatie

Versnippering en fragmentatie van jeugd- en veiligheidsbeleid wordt door een klein aantal van de geïnterviewde gemeenteambtenaren ervaren. Wel geven deze ambtenaren aan dat de situatie zich in hun gemeente wat dit betreft verbeterd heeft of dat hieraan wordt gewerkt. De lokale instellingen op het terrein van Jeugd en Veiligheid zijn op dit punt kritischer dan de gemeenten.

De ambtenaren van twee gemeenten uit de G4, een grote G25-gemeente, maar ook van een kleinere G86-gemeente, merken op dat het jeugd- en veiligheidsbeleid een onoverzichtelijk beleidsveld is in hun gemeente. In kleinere gemeenten daarentegen zijn er soms maar één of

³ Vroeg- en voorschoolse educatie, regeling van het Ministerie van OCenW.

⁴ Tijdelijke regeling inzet extra middelen Jeugd en Veiligheid van het Ministerie van BZK.

twee ‘probleemwijken’, zodat een zeker overzicht over de projecten en betrokken actoren haalbaar is. Eén van de vier geïnterviewden die kritisch is op dit punt, spreekt van onduidelijke keuzes: “waarom het ene project in de ene wijk georganiseerd en het andere in een andere wijk?”

Twee gemeentelijk vertegenwoordigers zijn van mening dat versnippering wijst op een gebrek aan visie, zowel op rijks- als op gemeentelijk niveau: “eerst hadden we de Molukkers, toen de Marokkanen en Antillianen en nu hoor ik weer dat de AMA’s heel erg spannend zijn”. Deze gemeentelijk vertegenwoordiger pleit voor een eenduidige en structurele visie: “wat alle probleemjongeren gemeen hebben is een gebrek aan perspectief op de toekomst. Omdat ze dat perspectief niet hebben, worden ze niet weerhouden van afwijkend gedrag”. Deze visie zou sturend moeten zijn voor alle regelingen die Jeugd en Veiligheid aangaan⁵.

Een vertegenwoordiger van een G86-gemeente merkt op dat de versnippering niet zozeer wordt teweeggebracht door de tijdelijke regelingen, maar veeleer door de structurele beleidsgelden. Als voorbeeld hiervan noemt hij het leerplichtbeleid van de gemeente. Het leerplichtbeleid wordt structureel gefinancierd maar richt zich op een deelprobleem van een jongere. Langdurig spijbelen wijst er in zijn ogen op dat er met een jongere meer aan de hand is dan het zogenaamde baalprobleem.

Tegelijkertijd wijst deze geïnterviewde erop dat de tijdelijke regelingen, door hun probleemgerichte visie, juist het inzicht hebben gebracht dat het terrein van Jeugd en Veiligheid zo versnipperd is. Wanneer het beleid toegespitst wordt op de voorkoming van crimineel gedrag van jongeren, dan hangen onderwijs, jeugdzorg, sport en werkgelegenheid samen. In de beleidspraktijk stemmen deze beleidsterreinen hun activiteiten nog niet altijd met elkaar af waardoor de versnippering - zeker vanuit een jeugd- en veiligheidsperspectief - ontstaat. Twee ambtenaren menen dat de tijdelijke regelingen fragmentatie tegen kunnen gaan: in een gemeente wordt het geld ingezet op terreinen waar het reguliere beleid gaten laat vallen en in de andere gemeente heeft de CRIEM-pilot gezorgd voor een adequaat netwerk voor overleg en afstemming.

De meerderheid van de geïnterviewde gemeenteambtenaren meent echter dat het wel meevalt met de versnippering. Als gemeente kun je er immers voor kiezen om niet aan regelingen deel te nemen. Zij zeggen “als je het doet moet je het goed doen” en “je moet geen problemen verzinnen om subsidiegeld binnen te slepen”. In een aantal gemeenten zijn sinds de Van Montfransgelden niet alleen stappen gezet om de eigen organisatie te ‘ontkokeren’ (jeugdbe-

leid en veiligheidsbeleid te integreren), maar ook om de gemeente resultaatgerichter te laten werken. De tijdelijke gelden hebben deze gemeenten gedwongen om hun beleid systematischer dan voorheen te evalueren. In een andere gemeente is de bedrijfsgerichte manier van werken ook in het woordgebruik zichtbaar; in deze gemeente functioneren *productgroepen* veiligheid en jeugd.

Het algehele beeld dat uit de interviews oprijst is dat de beleidsmakers van gemeenten het knelpunt van versnippering en fragmentatie nuanceren. Wanneer een kritisch geluid opklinkt, gaat dit veelal vergezeld met de vaststelling dat er verbeteringen plaatsvinden in de gemeente. Een ambtenaar, die zeer kritisch staat tegenover de tijdelijke regelingen, pleit er desondanks voor om het projectenbeleid niet te verlaten. Hij verwoordt een compromis: “wat mij betreft is ‘én-én-beleid’ het beste: structureel beleid voor jongeren in een achterstandspositie en tijdelijke regelingen om op actuele problemen in te kunnen spelen”.

In alle gemeenten wordt wel gepleit voor meer integratie op rijksniveau. Dit kan het proces van beleidsintegratie in gemeenten versterken. Over de vorm bestaan verschillende ideeën: een Ministerie voor Jeugd wordt genoemd in plaats van een Minister van GSI, maar ook een interdepartementale werkgroep wordt genoemd. De meeste van hen vragen zich wel af hoe één ontschotte regeling er uit zou moeten zien omdat er zoveel verschillende soorten projecten te zijn. Een standaard verantwoordingssystematiek wordt toegejuicht, maar de toepassing ervan acht men niet gemakkelijk, vooral wanneer de verantwoording - zoals door sommigen bepleit - ook aan stringenter eisen zal moeten voldoen. Het moeten schrijven van een MOP⁶ voor de toekenning van de Van Montfransgelden heeft in de G25 faciliterend gewerkt: gemeenten werden gedwongen visie te ontwikkelen. In deze visie heeft integratie van beleidsvelden veelal een prominente plaats ingenomen.

Drie gemeenteambtenaren vinden verder dat de gemeenten nadrukkelijker bij de beleidsvoorbereiding moeten worden betrokken. Hoewel de VNG optreedt als vertegenwoordiger van de gemeenten, worden de visie en situatie van de gemeenten nogal eens genegeerd: “als een regeling lokaal opgepakt moet worden, moet je een regeling ook lokaal ontwerpen”. Als voorbeeld noemt een ambtenaar van een G25-gemeente het voornemen van de minister van GSI om projecten van buurtorganisaties in wijken te subsidiëren: “de minister komt dan met veel tromgeroffel op bezoek met een pot met geld terwijl wij al van alles doen in die wijken. Dan werkt zo’n nieuwe subsidie eerder beschadigend dan stimulerend”.

⁵ Een gebrek aan visie op J&V wordt door meerdere respondenten naar voren gebracht. Zij brengen dit vooral in verband met de zogeheten projectencarrousel, een onderwerp waarop wij in paragraaf 2.4 nader ingaan.

⁶ MOP: Meerjarig OntwikkelingsPlan. Verplichting bij aanvraag Van Montfransgelden.

De instellingen zijn kritischer dan de gemeente op het knelpunt van versnippering en fragmentatie. Ongeveer tweederde deel van de respondenten van de lokale instellingen maakt hierover opmerkingen. De aard van de kritiek komt overeen met die van de gemeenteambtenaren. Het gros van deze opmerkingen betreft het gebrek aan overzicht. Zo kan het gebeuren dat begeleidingstrajecten worden opgezet voor jongeren die bij een andere instelling onder behandeling zijn. Eveneens is het mogelijk dat een lokale instelling, zonder onderlinge afstemming, activiteiten opzet voor een doelgroep die gewoonlijk door een andere instelling wordt bediend. Daarnaast wordt verteld dat de welzijnsinstelling, die in samenwerking met een reïntegratiebedrijf aan de slag ging voor een aantal jongeren, in de wielen werd gereden door het Openbaar Ministerie. Dan bleken deze jongeren nog in een strafproces verwikkeld waardoor leer/werk-stages moesten worden afgebroken. Overleg en afstemming binnen een geïntegreerd beleidsveld zou al dit soort problemen moeten voorkomen.

Ten slotte wordt door een respondent van een Bureau Jeugdzorg opgemerkt dat tijdelijke regelingen nieuwe structuren veroorzaken naast oude structuren. Een CRIEM-netwerk naast de al bestaande overleggen werkt in zijn ogen belemmerend. Volgens hem staat het beleid van tijdelijke regelingen en projecten voor een visie waarbij problemen direct moeten worden opgelost, zonder dat er nog wordt nagedacht. Hij zegt cynisch: “Er wordt niet meer geanalyseerd waarom het bestaande netwerk aan voorzieningen op dit moment geen soelaas biedt. Nee, dat netwerk heeft gefaald en we gaan het probleem nu wel eens eventjes oplossen”.

2.4 Tijdelijkheid van regelingen

De tijdelijkheid van regelingen wordt zowel als hinderlijk ervaren, als ook stimulerend. De gemeenten zien vaker voordelen aan de korte looptijd van projecten dan de lokale uitvoerders. Ongeveer de helft van de gemeenten ziet voordelen in de korte looptijd, terwijl dit door slechts drie respondenten van de lokale instellingen als een voordeel wordt genoemd.

Het voordeel dat het vaakst wordt genoemd is dat de korte looptijd van projecten gemeenten en lokale actoren stimuleert om te vernieuwen en om ook op kortere termijn resultaat te boeken. Bovendien dwingt de beperkte looptijd de gemeente om in een vroeg stadium te zoeken naar inbedding van projecten in regulier beleid. Vaak kiezen gemeenten voor een veilige weg: met tijdelijk geld wordt bestaand beleid ondersteund. Dan is van vernieuwing dus geen sprake.

Een belemmering die met de korte looptijd van projecten samenhangt, die vaak wordt genoemd door de gemeenten, is de korte voorbereidende fase. Twee gemeenten geven als voor-

beeld dat regelingen of subsidie soms als een overval worden ervaren: binnen vier weken worden ze geacht om met een goed plan over de brug te komen. Juist als de gemeente de regierol serieus neemt, is tijd nodig voor het enthousiasmeren van de lokale partners. Nu wordt het geld vaak eerst binnengehaald alvorens in overleg wordt getreden met de instellingen die de projecten moeten gaan uitvoeren. Ook als het gaat om inbedding in reguliere activiteiten is een goede en tijdige voorbereiding van belang. Voor het faciliteren van de voorbereidende fase wordt het beschikbaar stellen van uitvoeringsmodellen van succesprojecten zeer op prijs gesteld. Zo is er een gemeenteambtenaar die veel moeite heeft om een adequate beschrijving te vinden van het project van Marokkaanse Buurtvaders in Amsterdam.

De lokale welzijnsinstellingen die kritiek hebben op de korte looptijd van projecten menen dat de projectencarroussel zorgt voor ongewenste concurrentie tussen plaatselijk welzijnsclubs. Soms staat kinnesinne over het onderling aftroeven in het bijeenkomen van subsidie samenwerking in de weg. Een gemeenteambtenaar die dit probleem ook signaleert, betoogt dat twee door de overheid gewenste ontwikkelingen - marktwerking en ketenbenadering - elkaar in de weg zitten. Een ketenbenadering veronderstelt immers dat de instellingen harmonieus met elkaar overleggen. In de uitvoerende organisaties zelf kan verder onrust ontstaan omdat projectleiders vaak tijdelijke contracten hebben (geldend voor de duur van het project). De arbeidsmarkt maakt het voor deze projectleiders niet moeilijk om te kiezen voor een andere baan met meer zekerheid. Overigens wordt dit probleem door de gemeenteambtenaren ook verwoord.

Het niet systematisch evalueren van projecten wordt zowel door de gemeenten als door de instellingen als knelpunt aangevoerd. Soms menen de geïnterviewden dat de regelingen geen duidelijkheid over de evaluatie verschaffen waardoor de evaluatie bij de gemeenten geen prioriteit heeft. Vaak gebeurt het echter dat pas nagedacht wordt over de evaluatie wanneer het project al loopt, terwijl hierover in de voorbereiding al afspraken moeten zijn gemaakt. Ook wordt tijdgebrek als reden aangevoerd voor een gebrekkige evaluatie. Ten slotte stellen enkele geïnterviewden dat een evaluatie lang niet altijd zinvol wordt geacht. Als het voor iedereen duidelijk is dat er geen budget beschikbaar is voor voortzetting van het project, is er geen motivatie voor een gedegen evaluatie. Vooral voor lokale welzijnsinstellingen kan het een hard gelag zijn wanneer projecten de nek wordt omgedraaid.

Een aantal gemeenten begroot bij grotere projecten een kostenpost voor het aantrekken van een onafhankelijk bureau dat de evaluatie uitvoert. Het neemt werk uit handen en geeft een reëler beeld van de resultaten van een project. Bovendien hebben gemeenten niet altijd de kennis in huis voor het uitvoeren van een nulmeting en een goede evaluatie. De expertise betreft vooral het vaststellen van meetbare indicatoren en reële doelstellingen. Tussen preven-

tiemaatregelen en criminaliteitscijfers bestaat geen eenduidige causale relatie. Wel is het mogelijk om bij te houden in welke mate begeleidingstrajecten uitmonden in de vooraf gestelde doelen, zoals het toeleiden naar een zinvolle dagbesteding (school, stage of werk). Afgezien van de meetbaarheid van resultaten moet de evaluatie ook uitvoerbaar zijn. Het vergt nogal wat van één buurtsportmedewerker om bij te houden hoeveel kinderen in de zomer aan de sporttoernooien hebben meegedaan, hoe groot het aandeel allochtone kinderen hiervan was en welk deel van deze kinderen lid is geworden van een reguliere sportvereniging. Tegelijkertijd kan het een gemeentelijke doelstelling zijn om kinderen van allochtone ouders te betrekken bij het reguliere verenigingsleven. Het is dan heel jammer dat een actieve sportzomer weinig kennis oplevert over het eventuele rendement ervan.

2.5 Privacywetgeving

De gemeenten stellen zich terughoudend op ten opzichte van de netwerken waarin informatie wordt uitgewisseld over personen. Lang niet altijd is de gemeente vertegenwoordigd op een overleg waarin gevalsbehandeling (casuïstiek) aan de orde is. De gemeenten hebben op het punt van naleving van privacywetgeving geen sturende of handhavende rol. Zij lijken de verantwoordelijkheid hiervoor bij instanties te leggen die de informatie daadwerkelijk onder hun hoede hebben: Bureaus Jeugdzorg, de politie, welzijnsinstellingen en justitiepartners als Raad voor de Kinderbescherming en Halt.

De meningen over de belemmerende werking van privacywetgeving van deze instellingen zijn als volgt samen te vatten: wanneer de instellingen zich exact aan de wetten zouden houden, dan werken de regels alleen maar belemmerend. Zo mogen de Bureaus Jeugdzorg (waaronder jeugdreclassering) geen gegevens uitwisselen met de politie.

Door iedereen wordt gemeld dat niemand echt weet wat wel mag en wat niet mag. Eén van de respondenten merkt op dat de privacywetgeving eveneens versnipperd in elkaar zit: voor de medische beroepsgroepen gelden andere regels dan voor de juridische partners. En voor de welzijnsinstellingen en de jeugdhulpverlening geldt eveneens aparte wetgeving. De nieuwe wet op de bescherming van persoonsgegevens biedt volgens hem geen oplossing: die geldt pas wanneer de genoemde wetten voor de beroepsbeoefenaren geen uitsluitel geven.

In de praktijk wordt de wetgeving vooral als een kader opgevat waaraan je je zoveel mogelijk moet houden. De wetgeving zorgt er vooral voor dat instellingen en mensen nadenken voordat ze gegevens van jongeren uitwisselen. In zijn algemeenheid zijn welzijnsinstellingen hui-verig om gegevens te leveren aan de politie. Andersom is dit veel minder het geval. Verder

wordt gezegd dat er protocollen zijn opgesteld die zijn goedgekeurd door de Registratiekamer. Ook netwerken die centraal een gegevensbestand beheren, worden - zoals het hoort - aangemeld bij de Registratiekamer.

Niettemin erkent iedereen dat regelmatig informatie wordt uitgewisseld wanneer dit wettelijk verboden is, bijvoorbeeld omdat de ouders van de jongere hiervoor (nog) geen toestemming hebben verleend. Eén respondent stelt voor om deze wettelijke verplichting om te zetten in een meldingsplicht voor de instelling; toestemming van ouders is dan niet meer vereist, zij worden echter wel op de hoogte gesteld van het feit dat de politie gegevens doorspeelt aan een welzijnsinstelling.

De respondenten menen verder dat “professioneel wordt omgegaan” met persoonsinformatie. Dit betekent dat zij ervan overtuigd zijn dat de belangen van cliënten niet worden geschaad en dat informatie binnen de kring van hulpverleners en justitiepartners blijft. Om ervoor te zorgen dat gevoelige informatie “niet over de straat rolt” werken sommige netwerken met een codesysteem. In de notulen zijn de besproken jongeren onherkenbaar gemaakt door een code. Een dag na verzending van de notulen worden de gegevens die bij de codes behoren, verstuurd. De koppeling kan alleen worden gemaakt door mensen die in het bezit zijn van beide poststukken.

Slechts een enkeling pleit voor het oprekken van wettelijke vereisten. De heersende mening is dat de samenwerkingspartners in goed overleg naar oplossingen moeten zoeken om de relevante informatie met elkaar uit te wisselen. Een veel genoemde oplossing is het accounthouderschap: een instelling van - bijvoorbeeld - het 12+netwerk beheert het databestand dat is aangemeld bij de Registratiekamer. Een enkeling heeft toegang tot de data; deze mag hij alleen verstrekken aan partners binnen het netwerk wanneer aan een aantal vereisten is voldaan. Dit is echter geen oplossing voor de benodigde ouderlijke toestemming.

3 DE REGIE

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het regisseursschap van de gemeenten centraal. We onderzoeken welke instrumenten de gemeenten hebben om lokale instellingen (bij) te sturen en we bezien of er verschillen bestaan in de mogelijkheid tot het aansturen van verschillende instellingen. De vraag staat centraal of gemeenten in staat zijn de lokale partners voldoende te prikkelen, of ze in staat zijn om hun regierol waar te maken.

De regierol wordt door de meeste respondenten omschreven als het bij elkaar brengen van relevante samenwerkingspartners en het aanjagen van bestaande of nieuwe overlegvormen. Wanneer netwerken zijn opgezet is het de taak van de gemeente om de convenanten die hierbij zijn afgesloten, te bewaken. Ten slotte is de gemeente procesbewaker bij de vele lopende projecten.

3.2 Regie door gemeenten

De gemeenten zijn zelf tevreden over de wijze waarop zij de lokale instellingen weten aan te sturen. Slechts één gemeente geeft aan dat zij hiermee in het nabije verleden niet goed uit de voeten kon. Nu er een nieuw college van B&W zit, werkt deze gemeente aan verbeteringen. Ook andere gemeenten geven aan dat het nu beter gaat dan enkele jaren geleden. Dit heeft volgens hen vooral te maken met reorganisaties die inmiddels hun beslag hebben gekregen waarbij integraal werken en ‘ontkooking’ centraal stonden.

In het licht van de tevreden gemeenten is het opvallend dat ongeveer de helft van de lokale instellingen de regierol van de gemeente kritisch beziet; aangetekend moet worden dat slechts een klein deel van deze kritiek als ernstig is aan te merken. Opmerkelijk is verder dat in één G86-gemeente de regie *de facto* ligt bij de grote welzijnsorganisatie in plaats van bij de gemeente zelf. Deze door fusies groot geworden welzijnsorganisatie krijgt bijna alle projectopdrachten, maar blijkt ook de trekker van een aantal belangrijke netwerken.

Wanneer gemeenten het subsidiegeld verdelen, dan is de *grip* het sterkst. Justitie- en politiepartners zijn voor gemeenten moeilijker te sturen dan de welzijnsinstellingen omdat deze instellingen geen subsidie van de gemeente ontvangen; er is geen opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie. Een ander probleem bij de justitiepartners betreft volgens de geïnterviewde politieagenten competentieproblemen tussen politie en Openbaar Ministerie. Een gezaghebbende

burgemeester kan hierop invloed uitoefenen in het driehoeksoverleg, maar vaak heeft de gemeente hierop nauwelijks invloed. Twee gemeenten geven expliciet aan dat het verbeteren van de samenwerking met de provincie hoge prioriteit heeft, omdat ze op die manier het Bureau Jeugdzorg beter kunnen beïnvloeden.

In vijf gemeenten wordt verzucht dat onderwijsinstellingen moeilijk zijn aan te sturen. Als verklaring wordt aangevoerd dat onderwijsinstellingen een andere primaire doelstelling hebben: zij leiden jongeren op. Welzijnsinstellingen en justitiepartners zijn daarentegen net als de gemeente primair gericht op de voorkoming van normafwijkend gedrag van jongeren. De verwijdering van school van een lastige leerling kan voor een school een oplossing zijn, maar niet voor de andere betrokken instellingen. Verder speelt de concurrentie tussen scholen volgens sommige geïnterviewden een rol: in de slag om de leerling worden veel scholen liever niet in verband gebracht met projecten op het terrein van vandalisme, geweld, drank en drugs.

Opmerkelijk is dat een geïnterviewde schooldirecteur een veelheid aan veiligheidsmaatregelen kan opsommen die zijn school genomen heeft, maar dat voor geen enkele maatregel steun is gezocht bij de gemeente. Deze school heeft een goed bilateraal contact met de politie om bijvoorbeeld tijdelijke extra surveillances aan te vragen en participeert ook in een enkele adviescommissie van de gemeente. De school heeft echter geen enkel idee van het lopende jeugd- en veiligheidsbeleid van deze gemeente en de mogelijkheden die dit zou kunnen bieden.

Naast het verdelen van geld heeft de gemeente slechts één ander instrument om andere instellingen te bewegen mee te werken aan haar beleidsdoelstellingen: visie, enthousiasme en overtuigingskracht. Eén van de middelen hiervoor is het organiseren van gemeentelijke discussiebijeenkomsten. Wanneer een nota Integraal Veiligheidsbeleid mede tot stand is gekomen door advies in te winnen bij de welzijnsinstelling, het politiekorps, Bureau Jeugdzorg en andere relevante instellingen, dan kunnen deze instellingen ook gemakkelijker om een bijdrage aan de uitvoering gevraagd worden.

De kracht van visie als instrument is voor een groot deel afhankelijk van de tijd die de gemeente neemt en krijgt om projecten op te zetten en om beleid vorm te geven. De MOP van de Van Montfransregeling worden hierbij aangehaald als facilitering door de rijksoverheid.

Over het algemeen lijkt het er op dat na enige jaren jeugd- en veiligheidsbeleid de gemeente en het netwerk van actoren elkaar hebben leren kennen en dat de regie van de gemeente steeds meer wordt geaccepteerd. In vier gemeenten zijn in elk geval twee ‘ketens’ opgezet of in ontwikkeling; meestal spreekt men van een jeugd- en veiligheidsketen en een justitieketen.

De eerste keten is gericht op preventie. Overleg heeft de vorm van beleidsafstemming. Het moet fragmentatie voorkomen: niet twee dezelfde soort projecten in één wijk of buurt. De tweede keten richt zich veel meer op repressie en curatie. In dit overleg worden veelal individuele jongeren besproken (casuïstiek of gevalsbehandeling). Het doel is om een sluitende aanpak te creëren, maar ook om te voorkomen dat zowel jeugdreclassering, als Halt en een andere jeugdhulpinstelling uitgebreide intakegesprekken voeren met een bepaalde jongere. De rol van de gemeente is in de eerste keten sterker dan in de tweede. Maar: na verloop van tijd kan er een relatie ontstaan waarbij de gemeente zelfs kan (bij)sturen wanneer zij formeel niets te zeggen heeft (bijvoorbeeld over de Jeugdreclassering of over de Raad voor de Kinderbescherming die onder respectievelijk het Bureau Jeugdzorg en Justitie vallen).

Overigens zijn in twee gemeenten jeugd- en veiligheidsoverleggen een zachte dood gestorven (G86 en G25) en heeft een derde gemeente (G86) zijn aansturende rol hierin gestaakt. Het is de lokale instellingen niet duidelijk wat hiervan de reden is. Hierbij moet worden gezegd dat niet *alle* overlegvormen in deze gemeenten zijn verdwenen, maar de lokale instellingen missen de gestaakte overleggen wel, vooral daar waar het de casuïstiek betreft. De respondenten zijn het erover eens dat de gemeente hierin achterover leunt en eigenlijk het initiatief moet nemen om de zaak nieuw leven in te blazen. Twee van deze gemeenten menen echter dat de lokale partners elkaar inmiddels goed weten te vinden.

De lokale instellingen laten vaak een kritisch geluid horen en in het geval van één G25-gemeente wordt de gemeente ronduit laksheid en non-professionaliteit verweten. Hier is het gebeurd dat de gemeente niet reageert op de evaluatie van een project en evenmin op de plannen voor voortzetting ervan. Mondelinge toezeggingen blijken vooralsnog geen waarde te hebben: de eerste medewerker van een welzijnsinstelling ziet haar arbeidscontract dan ook niet gecontinueerd.

De meerderheid van de geïnterviewden is er niettemin tegen om regelingen (en dus geld) direct te richten op lokale instellingen in plaats van op een (soms falende) gemeente. De gemeente is de geëigende regisseur van jeugd- en veiligheidsbeleid: “van lokale instellingen met specifieke deskundigheid en specifieke doelen kun je blinde vlekken verwachten. Misschien dat gemeenten niet altijd even deskundig zijn, maar van hen mag je een bredere blik verwachten”, aldus één van de gemeentelijk vertegenwoordigers. Dit neemt niet weg dat in sommige gemeenten de regierol met de nodige moeite werd en wordt gespeeld. Een gemeentelijke reorganisatie of het verloop van personeel kan de regie behoorlijk in de weg staan.

Een paar ambtenaren pleiten voor de begeleiding van gemeenten door bijvoorbeeld een bedrijfskundige als het gaat om het opzetten van een netwerkstructuur en de implementatie van de regie in deze structuur. Ook zou professioneel advies met betrekking tot de interne orga-

nisatiestructuur van gemeenten bevorderlijk kunnen werken voor een slagvaardig regisseurschap van gemeenten.

4 HOE NU VERDER?

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten we eerst de belangrijkste conclusies van deze *Quick Scan* samen. In de slotparagraaf zetten we een aantal oplossingsrichtingen op een rij. Hiervoor maken we niet alleen gebruik van onze interviews met gemeenteambtenaren en woordvoerders van lokale instellingen, maar ook van een gesprek met de auteurs van het eerder aangehaalde SCP-rapport (zie noot 1, hoofdstuk 1).

Het hoofdstuk sluit af met twee matrices die in steekwoorden de belangrijkste conclusies (tabel 4.1) en oplossingen (tabel 4.2) van commentaar voorzien.

4.2 Conclusies

Het *aantal* regelingen met betrekking tot Jeugd en Veiligheid wordt in de lokale praktijk niet als probleem ervaren. Van de 537 gemeenten in Nederland maken 58 gemeenten gebruik van één of meer BZK-regelingen. Hieronder bevinden zich de vier grote gemeenten (G4) en de overige G25-gemeenten. Dit betekent dat 33 gemeenten die van BZK-regelingen gebruik maken tot de kleinere G86-gemeenten behoren. Het gros van de gemeenten (38) maakt gebruik van slechts één BZK-regeling. Dit betreft meestal de Van Montfransgelden in het geval van een G25-gemeente, of de Eenmalige intensiveringsbijdrage in het geval van een kleinere gemeente.

Bijna alle genoemde gemeenten maken in meer of mindere mate ook gebruik van regelingen van andere ministeries of van de provinciale GSB-gelden. Ook wanneer met deze tijdelijke subsidiestromen rekening wordt gehouden, kan niet worden geconcludeerd dat het *aantal* regelingen de gemeenten boven het hoofd groeit. Gemeenten kunnen immers beslissen om geen gebruik te maken van een regeling. Daarbij geldt dat onderwijsregelingen vaak door de afdeling onderwijs worden uitgevoerd en BZK-regelingen door een andere afdeling. De gemeenteambtenaren hebben dan ook zonder uitzondering het gevoel dat zij de uitvoering van de tijdelijke regelingen redelijk onder controle hebben. Het is in hun ogen de taak van de gemeente om voor afstemming te zorgen tussen de verschillende regelingen. Dit gaat in de kleinere gemeenten makkelijker dan in de G4-gemeenten; het gemeentelijk apparaat is immers kleiner, maar ook het aantal samenwerkingspartners in de gemeente is minder groot. Hoewel de gemeenteambtenaren het aantal regelingen uitvoerbaar achten, zijn ze niet altijd even zeker van de effectiviteit van alle projecten.

In een klein aantal gemeenten wordt wel geklaagd over de verantwoordingsfase: regelingen van verschillende ministeries zijn niet altijd op elkaar afgestemd. Vooral de tijdstippen waarop ministeries evaluaties verwachten, kunnen van elkaar afwijken. Cofinanciering draagt bij aan een complexe verantwoording van de bestede gelden; voor een deel zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor het aangaan van cofinanciering, maar voor een ander deel zijn ze hiertoe genoodzaakt omdat de Rijksregelingen hiertoe verplichten.

Deze over het algemeen positieve bevindingen nemen niet weg dat de uitvoering van deze regelingen wel degelijk met problemen gepaard gaat. Het grootste knelpunt zit in de tijdelijkheid van de regelingen. Het feit dat de looptijd varieert van twee tot vier jaar zorgt in alle fasen van de uitvoering voor knelpunten. De voorbereidingsfase is veelal te kort. Gemeenten moeten soms binnen twee maanden met goed uitgewerkte plannen komen. In die periode kan nauwelijks overleg worden gepleegd met de lokale partners die de regelingen zullen uitvoeren. Door de korte planfase vinden veel voorbereidingen nog plaats wanneer de projecten eigenlijk al zouden moeten lopen. Tijdens de uitvoering is vaak nog niet duidelijk waaraan de evaluatie moet voldoen zodat de gemeente noch de instelling een adequate registratie van resultaten en inspanningen kan bijhouden. Daarbij blijken in de planfase veelal doelen gesteld die niet meetbaar blijken of gewoonweg niet haalbaar zijn. De verwachtingen van projecten zijn vaak (te) hooggespannen. Hierbij moet worden gezegd dat de kennis en deskundigheid voor het *monitoren* van projecten bij de instellingen en gemeenten vaak ontbreekt en het Rijk hiervoor geen heldere aanwijzingen geeft; bovendien is niet altijd tijd en geld begroot voor de evaluatie.

In een aantal gevallen blijkt dat de gemeenten het probleem van de korte looptijd van projecten minder voelen dan de lokale uitvoerders en soms zelfs verleggen naar de lokale uitvoerders. De lokale uitvoerders doen de daadwerkelijke voorbereiding en uitvoering en leveren eveneens de gegevens voor de evaluatie. De eisen en voorwaarden van het Rijk worden simpelweg doorgeschoven naar de lokale uitvoerders. De lokale instellingen zijn dan ook vaker kritisch over het jeugd- en veiligheidsbeleid dan de gemeenten. De korte looptijd van projecten zorgt er verder voor dat zij hun medewerkers geen vaste aanstelling kunnen bieden. Verder is er ieder jaar sprake van een zekere concurrentie tussen de instellingen daar waar het de verdeling van de subsidiegelden betreft.

Het probleem dat jeugd- en veiligheidsbeleid te weinig samenhang vertoont (*versnippering of fragmentatie*) wordt door de lokale uitvoerders met meer kracht verwoord dan door de gemeentebambtenaren. De laatsten hebben het idee dat zij sinds de Van Montfransgelden jeugd- en veiligheidsbeleid sterker op elkaar hebben afgestemd. Zij menen dat ze door de tijdelijke regelingen hun beleid hebben kunnen versterken en structureren. Overlap tussen regelingen is volgens de gemeenten dan ook niet problematisch. Overlap geeft beleidsruimte.

Ongetwijfeld hebben de financiële injecties van het jeugd- en veiligheidsbeleid van het Rijk geleid tot een actievere gemeente op dit terrein; ook lokale instellingen zien verbeteringen in de regierol van de gemeente. Niettemin wordt het probleem van versnippering (te veel projecten, te veel actoren, gebrek aan afstemming tussen projecten en actoren) vooral op het uitvoeringsniveau gevoeld.

Het probleem van de lokale uitvoerders zit hem niet in het beschikbare budget, maar vooral in de continuering van projecten. Het beschikbare budget moet aan het einde van de looptijd immers weer in andere vernieuwende projecten worden gestoken. Tijdelijke regelingen faciliteren vernieuwing, maar waarborgen geen successen op de lange termijn. Uitvoerende instellingen hebben *extra* budget nodig om een project te continueren. Wanneer dit niet beschikbaar is, is het enige alternatief om te bezuinigen op andere activiteiten van de instelling. Dit is voor de instellingen doorgaans een onaantrekkelijk alternatief.

Het SCP-rapport trekt een iets andere conclusie over versnippering. Volgens de auteurs wordt door de gemeenten wel degelijk geklaagd over het gebrek aan samenhang in de regelingen met betrekking tot jeugd- en veiligheidsbeleid. Voor een groot deel zijn onze andere uitkomsten verklaarbaar. Het SCP-onderzoek richtte zich op een kleiner aantal gemeenten dan dit onderzoek, waarbij een sterke nadruk werd gelegd op de grote gemeenten (drie van de G4 en drie van de G25 werden in het SCP-onderzoek betrokken). Het is niet ondenkbaar dat de ambtenaren van kleinere gemeenten hun beleidsterrein heel goed menen te overzien en dat de ambtenaren van de G4-gemeenten hiermee meer moeite hebben.

Een ander knelpunt dat de lokale instellingen sterker ervaren dan de gemeenten is de privacy-wetgeving. Voor de uitvoering van projecten is het uitwisselen van persoonsgegevens onontbeerlijk. Alle uitvoerders hebben het onbehaaglijke gevoel dat zij zich niet aan de wetgeving (kunnen) houden terwijl ze wel een zorgvuldige informatie-uitwisseling nastreven.

Samenvattend kan worden gesteld dat de knelpunten van versnippering en tijdelijkheid sterker drukken op de lokale uitvoerders dan op de gemeenten. Het is de vraag of het Ministerie van BZK zich deze conclusie moet aantrekken. De geïnterviewden (van gemeenten én uitvoerders) zijn het er bijna allemaal over eens dat de subsidies van de departementen aan de gemeenten moeten worden verstrekt, en niet aan de lokale instellingen. De lokale uitvoerders hebben vooral in de evaluatiefase problemen. Resultaatgericht werken is voor hen over het algemeen een nieuwe werkwijze. Verder levert deze eindfase hen onzekerheid op over de continuering van projecten. De gemeenten ervaren vooral in de voorbereidingsfase problemen. Een slechte voorbereiding hindert hen in hun regierol. Voor een succesvolle regie hebben zij immers welwillende lokale partners nodig.

4.3 Oplossingsrichtingen

Heroriëntatie op integraal beleid, structureel beleid en/of projecten

Het projectenbeleid van de rijksoverheid wordt gekritiseerd omdat het niet leidt tot structurele inbedding en jeugd- en veiligheidsbeleid in de gemeenten terwijl het probleem van jongeren met normafwijkend gedrag al jaren bestaat en niet plotseling zal verdwijnen. Het projectenbeleid van de afgelopen jaren heeft echter ook een aantal positieve resultaten opgeleverd:

- gemeenten hebben een visie ontwikkeld en de regie ter hand genomen;
- gemeenten zetten steeds meer integraal beleid op en passen de organisatie hieraan aan;
- de probleemgerichtheid van projecten heeft inzicht opgeleverd in de versnippering van het beleidsveld; en
- gemeenten en lokale instellingen ontwikkelen zich - met veel moeite - naar instellingen waarin resultaatgerichter wordt gewerkt.

De *communis opinio* is dan ook dat het projectenbeleid niet volledig moet worden verlaten, ook al is dat wel vaak de allereerste geslaakte verzuchting van onze geïnterviewden. Wel is het aanbevelenswaardig om tijdelijke regelingen vooral op te zetten voor actuele problemen en voor vernieuwende experimenten en niet voor doelstellingen die van alle tijden zijn. Een heroriëntatie op de beleidsbehoeften die dan wel structureel dan wel tijdelijk zijn, is noodzakelijk. Dit kan betekenen dat bepaalde vormen van preventie en repressie (scholing en arbeidstoeleiding voor voortijdig schoolverlaters, afstemmingsoverleg tussen jeugdzorg, welzijn en politie) structureel moeten worden gefaciliteerd.

Integratie van jeugd- en veiligheidsbeleid vraagt om blijvende aandacht. De gemeenten zien daarin ook een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd. Wanneer departementen hun beleid beter afstemmen (regelingen in samenhang met elkaar opzetten, ook daar waar het gaat om de praktische voorwaarden ten aanzien van plan, verantwoording en evaluatie) zullen gemeenten de integratie van beleidsvelden op lokaal niveau eveneens gemakkelijker organiseren. Tijdelijke regelingen die beleidsvrijheid geven kunnen hen daarbij helpen.

Bij het integreren van beleidsvelden moet ook aandacht zijn voor de *afbakening* van de velden. Het terrein van Jeugd en Veiligheid is al snel te breed en te onoverzichtelijk. Dit kan te brede netwerken en te lange ketens tot gevolg hebben waarbij de lokale partners het idee hebben iedereen overal tegen te komen zonder dat er van een efficiënte afstemming van beleid sprake is. Dit soort brede afstemmingsoverleggen is daarom niet altijd een lang leven beschoren. Dat is jammer, want het kan andere vormen van overleg eveneens belemmeren,

zoals bijvoorbeeld het justitieel georiënteerde overleg waarbij individuele jongeren worden besproken. Dit overleg wordt door veel geïnterviewden gezien als het middel om te komen tot een sluitende aanpak van jeugdcriminaliteit.

Het gevaar van een te ver doorgevoerde afbakening is verkokering. Dit moet worden voorkomen: de verschillende beleidsvelden die raken aan Jeugd en Veiligheid dienen wel degelijk in een integraal kader worden gezien opdat afstemming tussen - bijvoorbeeld - onderwijs en veiligheid mogelijk blijft.

Effectiviteit: verbetering evaluatie en rendementsmeting

Eén van de meest genoemde knelpunten voor het voeren van een effectief en professioneel jeugd- en veiligheidsbeleid, is het meten van het rendement van het jeugd- en veiligheidsbeleid. Er gaat veel geld om in Jeugd en Veiligheid en de actoren zijn zich er meer dan voorheen van bewust dat daar resultaten tegenover moet staan. De grote moeilijkheid op dit vlak is de discrepantie tussen beleidsdoelstellingen en projectdoelstellingen. Dit heeft te maken met [1] het brede en weinig afgebakende karakter van het jeugd- en veiligheidsbeleid en met [2] een gebrek aan deskundigheid op het gebied van effectmeting. Een derde punt dat hier van belang is - met name doordat samenwerking in dit veld zo belangrijk is - is [3] procesevaluatie.

De doelstellingen zoals geformuleerd in de onderzochte regelingen zijn over het algemeen globaal. De SCP-onderzoekers spreken van *outcome*-formuleringen. De praktijk van het jeugd- en veiligheidsbeleid speelt zich echter af op een ander niveau. In de dagelijkse praktijk gaat het om *output*: het aantal jongeren dat met justitie in aanraking komt, of het aantal jongeren dat verzuimt van school. Hoewel deze zaken in een integraal veiligheidsplan niet los van elkaar staan is het te verwachten dat niet iedere gemeente de beleidsdoelstellingen heeft vertaald in werkbare *outputmaten*. Een handreiking waarin duidelijk gemaakt wordt hoe beleidsdoelstellingen vertaald kunnen worden in praktische rendementsmaten, kan de gemeenten helpen.

Hieraan gerelateerd is het belang van afbakening van het terrein van Jeugd en Veiligheid. De SCP-onderzoekers maken duidelijk dat het moeilijk is om resultaten van de vroegschoolse educatie te meten in termen van Jeugd en Veiligheid, ook al is dit effect in theorie misschien aanwezig. Rendement op het gebied van vroegschoolse educatie is te meten aan de hand van indicatoren voor de ontwikkeling van een kind, niet in globale criminaliteitscijfers. Afbakening van het beleidsterrein Jeugd en Veiligheid zal moeten worden gebaseerd op de praktijk van de uitvoering (en hiermee samenhangend: de meetbaarheid van resultaten), niet op basis van een theorie over criminaliteitspreventie.

Wanneer het Rijk vasthoudt aan het projectenbeleid (en daar zijn argumenten voor) zal het een faciliterende rol moeten spelen door gemeenten te helpen de evaluatiefase te professionaliseren. Voor het ontwikkelen van begrijpelijke en robuuste meetinstrumenten kan hulp van derden worden ingeroepen.

Tot slot het belang van procesevaluatie. Tien jaar jeugd- en veiligheidsbeleid heeft volgens onze geïnterviewden laten zien dat samenwerking en een gedeelde visie, positieve gevolgen heeft. Dit mag niet worden ondergraven door louter naar keiharde outputmaten te kijken. Er kan nog veel gewonnen worden door samenwerking en afstemming te verbeteren. Hiervoor is het nodig dat kwalitatieve rapportagemodellen worden ontwikkeld.

Ondersteuning regierol

De afgelopen jaren hebben de gemeenten steeds vaker geprobeerd de regisserende rol op het terrein van Jeugd en Veiligheid op zich te nemen. Dit heeft alles te maken met de financiën die hiervoor van rijkswege beschikbaar werden gesteld. Toch heeft het Rijk de gemeenten ook wel belemmerd in het uitoefenen van de regie. De korte voorbereidingstijd die aan gemeenten werd gegund bij het aanvragen van subsidiegelden is een veelgenoemd voorbeeld: bij het schrijven van een plan was voor de gemeente vaak niet mogelijk om de lokale partners te betrekken en enthousiasmeren. Deze korte voorbereidingstijd wringt eveneens met de wens van de rijksoverheid dat gemeenten en lokale uitvoerders vraaggericht gaan werken. Kort gezegd komt het er nu vaak op neer dat er geld beschikbaar is dat de gemeente niet wil laten liggen. Dit geld is bestemd voor lokale uitvoerders die pas in een later stadium bij de planontwikkeling worden betrokken. Als het al moeilijk is om gemeenten en lokale uitvoerders tijdig te betrekken bij het opzetten van projecten, dan geldt dit natuurlijk evenzeer voor de eindgebruikers ('vragers') van een regeling, te weten de jongeren zelf.

Het verdient voor de departementen dan ook aanbeveling om gemeenten in een vroeg stadium op de hoogte te stellen van voorgenomen regelingen. In dat stadium zouden gemeenten ook kunnen worden geconsulteerd; het is de vraag of alle gemeenten geholpen zijn door een zelfde regeling. Op dit moment fungeert de VNG als intermediair voor de gemeenten. De gemeenten menen echter dat de VNG niet altijd voldoende in staat is om de ministeries zodanig te adviseren dat werkbare regelingen worden opgezet. Lokale kennis is volgens hen van groot belang, al is het maar om te voorkomen dat een veelheid aan verschillende projecten en initiatieven ontstaat. Voor de planfase dient eveneens voldoende tijd beschikbaar te zijn.

Een aantal ambtenaren pleit voor professionele begeleiding van de regierol. Externe adviseurs zouden de interne organisatie kunnen doorlichten, maar zouden ook kunnen adviseren bij het opzetten van zinnige netwerken voor overleg. Deze overleggen werken meestal samen

op basis van convenanten. De aard, inhoud en status van deze convenanten is voor de lokale instellingen niet altijd even ondubbelzinnig. En welke taak heeft de gemeente hierin? Dient zij ervoor zorg te dragen dat de convenanten worden nageleefd? Op het vlak van extern advies valt dan ook verbetering te boeken.

4.4 Slot

Hieronder presenteren we twee matrices waarin we de belangrijkste conclusies ten aanzien van de vooraf geformuleerde knelpunten (tabel 4.1) en de achteraf geformuleerde oplossingsrichtingen (tabel 4.2) van commentaar voorzien.

Tabel 4.1: Samenvatting conclusies.

	Positieve punten	Negatieve punten
<i>Regelingen:</i>		
Overlap	Vult gaten tussen versnipperde instellingen, helpt bij afstemming netwerk en visie, regelingen BZK niet restrictief.	Verschillen in verantwoording lastig.
Versnippering	Gemeenten nuanceren het probleem en menen zelf voor een deel verantwoordelijk te zijn voor de oplossing van het probleem.	Geen overzicht door veelheid projecten, actoren en netwerken. Lijkt in grote gemeenten groter probleem dan in kleine gemeenten.
Tijdelijkheid	Zorgt voor vernieuwing. Zet aan tot concrete activiteiten.	Knelpunt: tijdelijke arbeidskrachten, tijd soms te kort voor de daadwerkelijke uitvoering. Nieuwe structuren naast oude structuren
Evaluatie	Externe bureaus zorgen voor meer realiteitsgehalte.	Geen status: niet-continueren projecten staat vaak al vast. Geen knowhow bij gemeenten en instelling. Facilitering rijksoverheid schiet tekort.
Cofinanciering	Als er geld nodig is, zijn de gemeenten creatief in het vinden van een geldgever.	Financiële verantwoording complex
Aansluiting visie gemeente-rijksoverheid	Door beleidsvrijheid gemeenten, kunnen projecten gefinancierd worden die bij hun visie passen. Van Montfrans heeft visie-ontwikkeling bij gemeenten gestimuleerd (MOP).	Het Rijk heeft geen visie. Beleid is modieus, holt van doelgroep naar doelgroep.
Privacywetgeving	Zet aan tot zorgvuldig handelen. Geeft kader.	Onmogelijk om je aan de wetgeving te houden. In de praktijk niet uitvoerbaar.
<i>Regie:</i>		
Visie	Heeft geleid tot meer draagvlak in de gemeente bij de verschillende actoren.	Visie ontwikkelen kost tijd. Interactie lokale instellingen noodzakelijk.
Instrumenten	Geld en visie. De budgetten zijn toereikend.	Budgetten zijn tijdelijk; dit veroorzaakt onrust (bemoeilijkt regie). Visie afhankelijk van beschikbare tijd en deskundigheid.
Samenwerking partners	Gaat beter. Netwerken bewijzen langzaam aan hun nut.	Competentieproblemen OM-politie-gemeente Cultuurverschillen hulpverleningspolitie

Tabel 4.2: Samenvatting oplossingsrichtingen.

	Positieve punten	Negatieve punten
<i>Oplossingsrichtingen:</i>		
Integraal, structureel en/of projectenbeleid:	Structureel beleid geeft rust, ruimte voor visieontwikkeling, geeft veel-belovende projecten tijd en respijt.	Structureel beleid vraagt om bewaking door middel van resultaatmeting.
Heroriëntatie structureel beleid versus projectenbeleid.	Projecten stimuleren vernieuwing en dwingen resultaatmeting af. Experimenten krijgen een kans.	Projecten hebben alleen zin als de kans bestaat dat ze worden ge-continueerd.
	Integraal beleid geeft helderheid voor lokale uitvoerders: één gemeentelijke afdeling is verantwoordelijk voor visie en uitvoering	Afbakening is nodig hoewel soms strijdig met integratie. Afbakening voorkomt een te groot beleids-terrein.
Evaluatie en rendement:	Het projectenbeleid krijgt een professionele status.	De kans bestaat dat harde kwan-titatieve gegevens bepalen of pro-jecten worden gecontinueerd.
Ontwikkelen meetinstrumenten en inhuren expertise	Geeft richting aan uitvoering van projecten.	Kwalitatieve procesevaluatie noodzakelijk om samenwerking tus-sen partners te evalueren.
<i>Regie:</i>		
Verlengen voorbereidingstijd	Geeft gemeenten mogelijkheid draagvlak te creëren.	
Professioneel advies interne organisatie en extern ketenoverleg	Ondersteunt gemeenten bij reor-ganisaties. Adviseert bij complexe beleidsterreinen en dito beleidsveld.	Kleiner budget voor projecten.
Betrekken gemeenten bij voorbereiding regelingen	Creëert draagvlak bij gemeente. Versnelt voorbereidingsfase. Ondersteunt regierol.	Passeert VNG; dat is wellicht ongewenst.

BIJLAGE 1:

Itemlijst

Respondenten:

- Gemeentelijk coördinator jeugd- en veiligheidsbeleid.

Introductie

- Met welke regelingen op het terrein van J&V bent u bekend?
- Welke daarvan zijn afkomstig van het Ministerie van BZK?
 - *Noteren regelingen van andere departementen indien genoemd.*
- Aan hoeveel (en welke) regelingen neemt uw gemeente deel?
 - *Zijn er regelingen waaraan u niet deelneemt? Reden hiervoor?*
- In welke mate draagt de gemeente financieel bij aan de uitvoering van de regelingen?
- Hoe wordt de samenwerking met de lokale instellingen vormgegeven?
 - *Welke partners? (i.i.g. de belangrijkste; opletten of organisaties van minderheden worden genoemd)*
 - *Overlegstructuur (stuurgroep, werkgroep etc.), frequentie overleg*

Overlap tussen regelingen

- Tussen welke regelingen ervaart u overlap, voor wat betreft de invulling ervan in uw gemeente, gelet op (zie schema)?
- Ervaart u deze overlap als positief of juist als negatief?

INT: schema invullen: regeling noemen waarmee overlap bestaat en waardering aangeven met plus of min. Mogelijk noemt respondent een overlappende regeling van een ander departement; ook deze noteren.

Schema: Aard van de overlap.

	Doelen regeling	Doelgroep regeling	Soort projecten	Partners	Verant- woording (plan en evaluatie)	Anders
Bijdrage soc. integratie en veiligheid (Van Montfrans)						
Eenmalige intens. bijdrage J&V						
Bijdrageregeling Antillianengemeenten						
Vervolg CRIEM						
Bijdrage project lokaal jeugdbeleid VNG (PLJ)						
Versterking politieke jeugdzorg (Bolkestein)						

Knelpunten zoals door BZK, SCP en RegioPlan geformuleerd

- Uit onderzoek blijkt dat gemeenten het J&V-beleid als gefragmenteerd en versnipperd beschouwen. Welke mening bent u toegedaan? Waarom?
 - *Tijdelijkheid regelingen*
 - *Te veel doelstellingen*
 - *Te verschillende doelstellingen (preventie, repressie, curatie)*
 - *Te veel doelgroepen*
 - *Te veel kleine projecten*
 - *Administratieve lasten: plan, evaluatie en/of financiële verantwoording*
- Hoe ervaart u de regisserende rol van de gemeente op het terrein van J&V?
 - *Kan de gemeente haar regisserende rol waarmaken?*
 - *Controle/bewaking gemaakte afspraken (convenanten, contracten)*
 - *Worden lokale instellingen voldoende geprikkeld om mee te werken? (Rol Bzk?)*
 - *Hoe worden onderwijsinstellingen aangestuurd, wat is hun bijdrage in het jeugd en veiligheid netwerk (goa-gelden)*
 - *Instrumenten gemeente (verdeling subsidiegeld, andere instrumenten?)*
 - *Bevoegdheden gemeente (vanuit regelingen, wetten)*
 - *Veelheid lokale actoren met eigen belangen en doelen (eigen koker)*
 - *Verskillende bestuurlijke regimes: provincies, maar ook besturen van lokale actoren*
- Veel regelingen op het terrein van J&V zijn tijdelijk. Wat zijn hiervan de voor- en nadelen?
 - *Evaluatie niet systematisch (slecht meetbare doelstellingen)*
 - *Evaluatie gebeurt nauwelijks (tijdgebrek)*
 - *Evaluatie heeft geen status (geen omzetting succesprojecten in structureel beleid)*
- Wat is de rol van privacywetgeving in de uitvoering van J&V-beleid?
 - *Vroegtijdige signalering risico-jongeren*
 - *Wat is het probleem? Is het alleen juridisch? Toestemming van de jongere? Eventueel nadeel voor de jongere? Weigerachtigheid partners?*
- In hoeverre sluiten de BZK-regelingen aan bij de gemeentelijke beleidsvisie op het terrein van J&V?
 - *Kan de gemeenten met de doelstellingen en doelgroepen uit de voeten?*
 - *Kunnen de gemeenten uit de voeten met de hoge verwachtingen van de ministeries?*
 - *Zo nee, wat is hiervan het gevolg voor plan, uitvoering en verantwoording?*

Samenvattend

- We hebben nu een aantal knelpunten geïnventariseerd, dit zijn: *(interviewer geeft samenvatting)*.
Zou u een top-3 kunnen samenstellen van de belangrijkste knelpunten zoals ervaren door uw gemeente?
1:
2:
3:

Interviewer let er op dat het hier alleen knelpunten betreft die te samenhangen met BZK-regelingen, regierol van de gemeente, of beleidslast dan wel administratieve last.

Op deze top 3 willen we nader ingaan.

- Waar worden het knelpunten vooral ervaren?
 - *Afdeling, medewerker, samenwerkingspartners*
- In welke beleidsfase doen de knelpunten zich vooral voor?
 - *Vorbereiding, uitvoering of evaluatie*
 - *Administratieve lasten: plan, evaluatie financiële verantwoording*
 - *INT: doorvragen op twee fasen*
- Wat is de aard van de knelpunten?
 - *Aantal regelingen (geen overzicht)*
 - *Veelheid aan actoren (mogelijkheid beïnvloeding)*
 - *Ondersteuning/facilitering BZK (instrumenten/bevoegdheden)*
 - *Draagvlak binnen gemeente*
 - *Verdeling subsidiegelden*
 - *Personeelscapaciteit/tijdsbeslag*
 - *Samenwerking*
- Wat zijn de gevolgen van de knelpunten?

Verbeteringen

- Wat zijn uw suggesties voor verbeteringen van de door u genoemde knelpunten?
 - *Verbeteringen door gemeente*
 - *Verbeteringen door Ministerie van BZK*
 - *Andere verbeteringen*
- Wat is uw reactie op de volgende verbeteringsvoorstellen?
 - Modellen voor verantwoording en rapportage opstellen die gelden voor alle regelingen.
 - *(dwz: één ontschotte gedereguleerde regeling op terrein J&V)*
 - Succesprojecten (eerder) omzetten in structureel beleid.
 - Uitvoeringsmodellen van succesprojecten verspreiden.
 - Regelingen niet allemaal op gemeenten richten, maar ook op andere instellingen
 - *Zo ja, welke?*

BIJLAGE 2:

Respondenten

Tabel B2-1: Gerealiseerde interviews*.

<i>Functie respondent</i>	<i>Aantal</i>
Gemeenten*:	
10 gemeenten, 13 gesprekken, 14 respondenten	
- Coördinator / beleidsmedewerker jeugd en veiligheid	5
- Coördinator / beleidsmedewerker jeugdbeleid	2
- Coördinator / beleidsmedewerker veiligheid	4
- Coördinator / beleidsmedewerker welzijn	2
- Wethouder deelgemeente	1
Politie:	
Coördinator jeugdzorg	6
Overige actoren:	
Maatschappelijk werk	1
Welzijnswerk	4
Jongerenwerk	1
Halt	1
Raad voor de Kinderbescherming	1
GGD	1
School	1
Jeugdzorg	1
SCP:	1

*Toelichting:

- In totaal zijn 30 gesprekken (exclusief sleutelinterview met SCP) gevoerd.
- In drie gemeenten (Rotterdam, Ede en Zeist) hebben we gekozen voor twee aparte gesprekken met de gemeente waarbij het ene gesprek zich vooral op het beleid richtte en het andere gesprek op de projecten. Andere gemeenten spraken de voorkeur uit om met twee personen geïnterviewd te worden (Utrecht en Bergen op Zoom), bijvoorbeeld een medewerker veiligheid en een medewerker jeugdbeleid.

