

Kansen voor Jeugdigen

Kansen voor 'KANS'

Een evaluatie onderzoek naar de 'Kans-aanpak'
In opdracht van de Stichting Spil, Overijssel

Amsterdam, 19 juli 1999

P.H. Kwakkelstein
m.m.v.
Gert-Jan Slump
Marieke van Maanen

"There are only two lasting bequests we can hope to give our young people.
One of these is roots, the other: wings". (HODDING CARTER)

Inhoudsopgave

1	Voorwoord	3
2	Samenvatting	5
3	Inleiding	7
3.1	De KANS-aanpak en lokaal jeugdbeleid	7
3.2	Integraal jeugdbeleid	8
3.3	Lokaal bestel: achtergronden	9
3.4	Decentralisatie	9
3.5	Integraal jeugdbeleid ... nader bezien	10
3.6	Samenwerking en afstemming	12
3.7	Integraal jeugdbeleid en KANS	12
3.8	KANS en haar missie	13
3.9	Kansen en toekomst	13
4	Analyse KANS-Aanpak	14
4.1	Conclusies algemeen & aanbevelingen	14
4.1.1	Kans: gegrepen	14
4.1.2	Kans: geboden	14
4.1.3	Kans: flexibel	15
4.1.4	Kans: structureel	15
4.1.5	Ondersteuning en consultatie	15
4.1.6	Integrale problematiek en draagvlak	16
4.1.7	Kans en 0 - 12 jarigen	16
4.1.8	Commitment en belangen	17
4.1.9	Kans en bereik	18
4.1.10	Kans als substituut	18
4.1.11	Kans en gemeentelijk beleidskader	19
4.1.12	Verantwoordelijkheden schakelen	20
4.2	Conclusies specifiek & aanbevelingen	21
4.2.1	Kans en jeugdzorg	21
4.2.2	Het jeugdhulpteam	22
4.2.3	Ondersteuning van primaire functies	23
4.2.4	Kans en bestuurlijk draagvlak	24
4.2.5	De beleidsgroep	24
4.3	15 Aanbevelingen	25
4.4	De Drieslag van Kans	29
4.4.1	Sociale systemen	29
4.4.2	Samenhang	29
4.4.3	Schakeling	30
5	Perspectief voor lokaal jeugdbeleid	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Kans en preventief jeugdbeleid	31
5.3	Kans en breed positief gericht lokaal jeugdbeleid	33
5.3.1	Kansen voor jeugdigen	33
5.3.2	Beleidsinformatie	33
5.3.3	Jeugdbeleid en Participatie	34
5.3.4	'De jeugd'... Hoezo?	35
5.3.5	Jeugd en competentie	36
5.3.6	Vraaggestuurd jeugdbeleid	37
5.3.7	Activerend Jeugdbeleid	38
5.3.8	Jeugd als drager	39

1 Voorwoord

De Stichting SPIL, gevestigd in Zwolle, is een provinciaal werkende organisatie voor ontwikkeling, ondersteuning, advies en training op het terrein van welzijnsvraagstukken. Zij richt haar activiteiten op organisaties en lokale overheden. In de laatste jaren heeft de Stichting zich onder meer gericht op de ontwikkeling van een netwerk-coördinatie aanpak ten behoeve van gemeentelijke overheden en instellingen.

Het oogmerk van deze zogenoemde KANS-aanpak is om *'ordering aan te brengen in het complex van vraagstukken, verhoudingen en voorzieningen bij de vorming van lokaal geïntegreerd jeugdbeleid'...* *'Met de KANS-aanpak wordt het beleidsontwikkelingsproces samen met de actoren ingericht, worden structuren voor afstemming en samenwerking gecreëerd en wordt de regie en coördinatie geïmplementeerd'*.¹

De KANS-aanpak richt zich dus op ondersteuning bij de ontwikkeling en implementatie van geïntegreerd lokaal jeugdbeleid. Daarbij is de aanpak niet alleen gericht op lokale actoren, maar eveneens op boven- lokale omdat de aansluiting van het lokaal jeugdbeleid bij de jeugdzorg van prominent belang wordt geacht.

Kenmerken

In de KANS-aanpak wordt beoogd de volgende 'drieslag' te maken:

- de inhoud van het jeugdbeleid enten op sociale systemen (gezin, school, werk, vrijetijd), hetgeen moet leiden tot een meer geïntegreerd en vraaggestuurd aanbod;
- de organisatie van het aanbod moet leiden tot meer samenwerking, afstemming en samenhang van voorzieningen die aanbod voor jongeren verzorgen, en derhalve versnipperde stelsels opheffen;
- een schakeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen de betrokken overheden.

Opdracht

De KANS-aanpak is in de afgelopen jaren in een aantal gemeenten in de Provincie Overijssel toegepast, en de resultaten daarvan hebben positieve reacties gegenereerd bij betrokken instellingen en de overheden (lokaal en provinciaal). Deze reacties en de mogelijkheden om de aanpak ook in andere gemeenten toe te passen heeft SPIL ertoe gebracht om twee acties te ondernemen:

- 1 Een systematische beschrijving maken de KANS-aanpak en de onderscheiden aspecten ervan; deze beschrijving is door SPIL zelf uitgevoerd en heeft geresulteerd in de brochure: *Kans maakt dat integraal jeugdbeleid werkt, Spil, november 1998*;
- 2 Een evaluatie-onderzoek te doen uitvoeren naar de toepassing van de aanpak.

Aan de auteur van dit onderzoeksrapport, P.H.Kwakkelstein, werkzaam bij Van Dijk, Van Soomeren & Partners is gevraagd een onderzoek uit te voeren om na te gaan wat de bijdrage is van de KANS-aanpak aan het lokaal jeugdbeleid en wat de verdere ontwikkeling van de KANS-aanpak kan zijn.

Noot 1 Uit de brochure: *Kans maakt dat integraal jeugdbeleid werkt*, SPIL, november 1998

Het onderzoek is uitgevoerd met medewerking van dhr. G.J. Slump en mevr. M. van Maanen.

Het onderzoek zal de bovenbeschreven 'drieslag' als leidraad nemen, en zal voorts extra aandacht besteden aan:

- de positie van het jeugdhulpteam, naar vorm, inhoud en samenstelling, in het bijzonder gericht op de vraag of het jeugdhulpteam functioneert als voorportaal, voorloper of opmaat tot het Bureau jeugdzorg;
- welke meerwaarde de interventies van de adviseur van Spil in het ontwikkelingsproces kan worden toegekend;
- de mate waarin Kans een kader biedt voor de schakeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Opzet

Het onderzoek heeft zich gericht op drie toepassingen van de KANS-aanpak. In Hardenberg en Almelo zijn twee lokale toepassingen onderzocht en in Noord-west Overijssel is één regionale toepassing onderzocht. Dit onderzoek kan echter niet worden gezien als een meting van de ontwikkelingen en de stand van zaken in die toepassingsgebieden. De ervaringen die daar, op toepassingsniveau, zijn geïnterviewd zijn als het ware toegetrokken naar het 'ontwerp niveau' van de KANS-aanpak en gebruikt om de vormgeving en de werking daarvan te toetsen aan de doelen en de effecten zoals die door de Stichting Spil worden beoogd. Een rapportage die is opgebouwd naar de drie toepassingsgebieden die zijn bekeken zou ten onrechte de indruk wekken het in dit onderzoek gaat om een evaluatie van daarvan. Dit is niet de opdracht en niet de bedoeling. Voor een evaluatie van de afzonderlijke toepassingen is een andere vraagstelling nodig, en zullen meer lokaal-specifieke factoren in het onderzoek moeten worden betrokken. Overigens is van elk der toepassingsgebieden waar het onderzoek zich op heeft gericht zowel lokaal als door Spil een reeks beschrijvende en analyserende publicaties verschenen.

Al diegenen die in het kader van dit onderzoek zijn benaderd hebben daaraan van harte hun medewerking verleend.

2 Samenvatting

In het vervolg van dit rapport worden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek uitgewerkt. Hier worden een aantal opvallende bevindingen samenvattend gepresenteerd.

Dit onderzoek bevestigt dat de KANS-aanpak een belangwekkend instrument is voor de ontwikkeling van een lokaal systeem van zorg- en dienstverlening ten behoeve van jeugdigen die extra aandacht behoeven. De KANS-aanpak blijkt een flexibel instrument te zijn met een basis-configuratie die eenvoudig aangepast kan worden aan lokaal- specifieke factoren. Een instrument echter dat zich op een aantal wezenlijke punten nog verder moet ontwikkelen wil het de gestelde ambities kunnen realiseren. Daarvoor is het belangrijk om zowel op toepassings-, als op ontwerp-niveau, kritisch om te gaan met de mogelijkheden van de aanpak en ook de beperkingen ervan te zien. In de huidige situatie blijkt dat niet altijd het geval te zijn, en worden aan de aanpak soms vergaande ambities gekoppeld met betrekking tot de ontwikkeling van het lokaal jeugdbeleid enerzijds en met betrekking tot de jeugdzorg anderzijds. Een gevaar dat hiermee samengaat is dat de oorspronkelijke doelen van de aanpak worden opgeblazen en de aanpak daardoor inboet aan effectiviteit. Hoewel vanuit de KANS-aanpak waardevolle impulsen gegeven kunnen worden voor de ontwikkeling van een breed lokaal jeugdbeleid moet zij niet worden beschouwd als het substituut voor dergelijk beleid. Het is evenmin raadzaam om de KANS-aanpak te gaan beschouwen als de belangrijkste 'drager' van een breed lokaal jeugdbeleid.

Zoals in de aanbevelingen uiteen wordt gezet is het zaak om de KANS-aanpak op aantal punten te versterken. Dit betreft onder meer de betrokkenheid van instellingen bij de aanpak. Van oorsprong is die betrokkenheid geregeld volgens het uitgangspunt van motivatie en overtuiging, en is daarmee een 'vrijwillig' commitment. Sterke kant van dit uitgangspunt is dat de instellingen die de KANS-aanpak onderschrijven daaraan ook een werkelijk actieve bijdrage zullen willen leveren. Zwakke kant van dit uitgangspunt is dat het ruimte laat voor een zekere 'vrijblijvendheid'. In de praktijk blijkt dat instellingen, wier betrokkenheid bij de KANS-aanpak onontbeerlijk is, niet altijd 'uit overtuiging' deelnemen en een passieve opstelling kiezen. De KANS-aanpak voorziet niet in voldoende sturingsinstrumenten om een dergelijke opstelling te veranderen, zeker niet waar institutionele belangen in het geding zijn.

Een ander gevolg van het genoemde uitgangspunt is, dat sectoren die voor de KANS-aanpak van belang zijn, maar die zich niet altijd direct aangesproken voelen tot deze, vanuit de welzijnssector geïnspireerde, benaderingswijze, soms niet of moeizaam bij de aanpak betrokken raken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de sectoren arbeidstoeleiding en onderwijs. Juist vanwege het accent van de KANS-aanpak op de uitvoering en de coördinatie van uitvoering ('bottom-up' karakter) zijn er in die situaties weinig mogelijkheden om de betreffende sectoren tot actieve medewerking te bewegen.

De constatering is dan ook dat de huidige basis van de KANS-aanpak te zwak is voor een effectieve beleidsmatige aansturing in het kader van een gemeentelijk beleid. Hier wreekt zich de soms zwakke inbedding van de KANS-aanpak in een breder gemeentelijk beleidskader met daaraan verbonden regie en sturing vanuit de gemeentelijke overheid.

Het lijkt dan ook zaak om expliciet aandacht te schenken aan dergelijke beleidsmatige 'inbedding' en een duidelijker rol van de lokale overheid in de aansturing van de KANS-aanpak. Deze 'inbedding' is mede van belang om de KANS-aanpak na de implementatie-fase van twee jaar te consolideren als gevestigd onderdeel van het (inter-)lokale welzijnsbestel.

Veel gemeenten die hun inspanningen willen richten op de ontwikkeling van een breed, integraal jeugdbeleid worden daarin belemmerd door de aandacht die allerlei incidenten en ad hoc vraagstukken rondom jeugdigen opeisen. Voor deze situatie biedt de KANS-aanpak kansen. Door de toepassing van de KANS-aanpak ontstaat er in de gemeente een fijnmazig netwerk van signalering, ondersteuning en verwijzing gericht op jeugdigen die problemen hebben dan wel zich in risico-situaties bevinden. Deze toename van de effectiviteit in de lokale dienstverlening voor deze jeugdigen kan resulteren in een afname van de druk op het gemeentelijk beleid. Op deze wijze 'trekt' de KANS-aanpak als het ware 'ruimte' in het gemeentelijk beleidsveld die benut kan worden voor de systematische ontwikkeling van een breed integraal jeugdbeleid.

De KANS-aanpak heeft wat betreft de lokale zorg- en dienstverlening aan jeugdigen haar grenzen. Deze grenzen manifesteren zich wanneer blijkt dat er bij individuele jeugdigen, die door het netwerk worden gesignaleerd, sprake is van zwaardere problematiek waarvoor de lokaal beschikbare deskundigheid niet toereikend is. De vraag dient zich in dit verband aan op welke wijze een verbinding kan ontstaan tussen de (bovenlokale) jeugdzorg en het lokale KANS-netwerk. De in gang gezette stelselherziening van de jeugdzorg heeft als één van de hoofddoelstellingen een effectieve schakeling te maken tussen lokale dienstverlening voor jeugdigen en bovenlokale jeugdzorg. Gemeenten waar de KANS-aanpak wordt toegepast hebben een goede uitgangspositie om een dergelijke schakeling tot stand te brengen. Op bestuurlijk- en beleidsniveau moeten gemeenten met de provincie hiervoor de weg vrijmaken. Vanuit de KANS-netwerken zou contact met de bureaus jeugdzorg gezocht moeten worden om tot afspraken te komen. De meest voor de hand liggende mogelijkheid is dat de plaatselijke (intergemeentelijke) KANS-netwerken vorm geven aan zogenaamde 'front-offices' van de bureaus jeugdzorg, waarin bepaalde functies van deze bureaus worden overgedragen: zoals signalering; (geprotocolleerde) screening en rechtstreekse doorverwijzingsbevoegdheid naar Multi Disciplinaire Teams voor verdergaande diagnose.

SPIL bevindt zich in een unieke positie om deze ontwikkelingen te stimuleren en voor te bereiden. Als actieve promotor en begeleider van de KANS-aanpak op lokaal niveau bereikt en volgt zij de lokale toepassingen ervan. Als provinciale organisatie is SPIL nauw betrokken bij provinciale beleidsontwikkeling en onderhoudt zij goede contacten met het provinciale beleidsapparaat. Deze omstandigheden maken SPIL tot de aangewezen instantie om op provinciaal niveau de mogelijkheden van een koppeling tussen de KANS-aanpak en provinciale jeugdzorg te onderzoeken en daarvoor oplossingen aan te dragen.

3 Inleiding

In deze inleiding wordt een verkenning gemaakt van de context waarin de KANS-aanpak wordt toegepast. Daarbij worden de belangrijkste trends in het lokaal jeugdbeleid besproken en worden vragen die zich van daaruit aan de Kans-aanpak laten stellen geformuleerd. Een korte beschrijving wordt gegeven van de aanpak en aandachtspunten met betrekking tot de positionering en de verdere ontwikkeling van de Kans-aanpak worden gepresenteerd.

3.1 De KANS-aanpak en lokaal jeugdbeleid

De KANS-aanpak is een instrument dat aan gemeenten wordt aangeboden om ordening te brengen in het complex van vraagstukken, verhoudingen en voorzieningen dat bij de vorming van een lokaal jeugdbeleid aan de orde is. Daarmee wil het de voorwaarden scheppen voor de ontwikkeling van een effectief samenhangend lokaal jeugdbeleid. Met deze doelstelling sluit de aanpak aan bij een actuele behoefte die zich in veel gemeenten manifesteert. Steeds nadrukkelijker worden lokale overheden geconfronteerd met de noodzaak om een lokaal jeugdbeleid te ontwikkelen, steeds meer lokale overheden zitten met de vraag hoe ze dat kunnen aanpakken. Het ontwikkelen van lokaal jeugdbeleid vereist inzichten en acties op uiteenlopende niveaus, zoals:

- De gemeente moet een visie ontwikkelen op lokaal jeugdbeleid die kan dienen als grondslag voor het reserveren van middelen en het maken van beleidskeuzes. En zij moet een breed draagvlak voor deze visie verwerven: politiek/bestuurlijk; bij maatschappelijke organisaties; bij burgers en bij jeugdigen zelf.
- De gemeente moet zich voorzien van relevante en enigszins representatieve informatie met betrekking tot de leefsituatie en de behoeften van jeugdigen (en opvoeders).
- De gemeente moet een regie rol gaan uitoefenen ten aanzien van (vaak) talrijke betrokken instanties, instellingen en organisaties². Dit omvat niet alleen de aansturing van instellingen die zij (mede) financiert maar ook instellingen waarvan de medewerking verworven moet worden ook al heeft de gemeente daarmee geen budget-relatie.
- De gemeente zal willen bevorderen dat het aanbod van afzonderlijke instellingen effectief op elkaar aansluit.
- De gemeente zal willen weten wat het 'dekkings-gebied' is van de bestaande zorg- en dienstverlening voor jeugdigen en opvoeders in de gemeente.

Noot 2 Waar nodig dient men in het vervolg voor instellingen te lezen: instellingen, instanties en organisaties. Met instanties wordt bijvoorbeeld bedoeld op de sociale dienst; arbeidsvoorzieningen; de Politie. Met organisaties worden bijvoorbeeld bedoeld: vrijetijdsorganisaties, sportverenigingen; georganiseerd vrijwilligerswerk enz.

- Daarnaast zal de gemeente het tot haar verantwoordelijkheid rekenen om een zo evenwichtig mogelijke spreiding van de zorg- en dienstverlening voor jeugdigen te bewerkstelligen.
- De gemeente zal willen bewerkstelligen dat lokale voorzieningen aansluiten op de actuele behoeften jeugdigen en opvoeders en zich zelfs daarvoor verantwoordelijk voelen.
- De gemeente zal de lokale instellingen willen betrekken bij de coördinatie en de uitvoering van haar jeugdbeleid.
- De gemeente moet in eigen huis relevante beleidsafdelingen zien te betrekken bij het beleidsproces.
- De gemeente zal (semi-) overheidsinstanties willen betrekken bij de ontwikkeling en de uitvoering van haar jeugdbeleid.
- De (kleinere) gemeente zal vaak genoodzaakt zijn andere gemeenten in haar omgeving te interesseren voor gezamenlijke initiatieven.
- De gemeente zal te maken krijgen met de aansluiting van haar lokaal jeugdbeleid op provinciaal jeugdzorgbeleid.
- De gemeente zal jeugdigen (en opvoeders) zelf willen mobiliseren, enzovoort.

Meestal is er bij ambtelijke diensten en bij de verantwoordelijke bestuurders nog maar weinig ervaring opgedaan met deze zaken, en zal men moeite hebben met zowel de inhoudelijke als de beleidsmatige dimensies van het jeugdbeleid. Anderzijds zullen veel gemeenten er moeite mee hebben om zich als regisseur van het lokale bestel te positioneren in het lokale krachtenveld. Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel gemeenten behoefte hebben aan ondersteuning. De KANS-aanpak wil niet alleen dergelijke ondersteuning bieden, maar intervenueert ook in de lokale verhoudingen ten einde effectieve samenwerking tot stand te brengen.

De KANS-aanpak beoogt dat te doen door:

- een beleidsontwikkelingsproces inrichten;
- de noodzakelijke voorwaarden scheppen en structuren creëren;
- de regie en coördinatie implementeren.³

Op deze wijze wil de KANS-aanpak bijdragen aan het tot stand brengen van een *integraal jeugdbeleid*.

3.2 Integraal jeugdbeleid

De ontwikkeling van *integraal gemeentelijk jeugdbeleid* vormt sinds het begin van de jaren negentig een belangrijk aandachtspunt voor lokale bestuurders, beleidsmakers en instellingen. Het is een weerbarstige problematiek waarbij vele actoren betrokken zijn vanuit verschillende verantwoordelijkheden en belangenposities. De achterliggende doelstelling is om te komen tot een beleidsmatig aangestuurd, samenhangend lokaal stelsel van dienstverlening voor jeugdigen (en hun opvoeders).

Noot 3 Uit de notitie: Evaluatie-onderzoek KANS, SPIL, sjs/13-8-98.

De overheid krijgt in dit proces steeds meer de rol van regisseur toebedeeld, die in het belang van de lokale bevolking streeft naar adequate en effectieve lokale dienstverlening. In de laatste jaren is bovendien de verbinding tussen lokale dienstverlening voor jeugdigen (en ouders) en de boven lokale jeugdzorg voorzieningen onderwerp van intensieve aandacht geworden. Een lokaal jeugdbeleid moet tevens de voorwaarden scheppen voor een effectieve aansluiting op de jeugdzorg.

3.3 Lokaal bestel: achtergronden

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

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

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

3.4 Decentralisatie

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

In deze fase van de ontwikkeling van het lokale welzijnsbestel (die wel tien jaar heeft geduurd, en in veel gemeenten eigenlijk nog bestaat) blijft de 'as' tussen de lokale overheid en de instellingen als bepalende factor in het lokale bestel redelijk in tact. Maar het rommelt wel in het lokale welzijnsbestel.

Nu het gevecht om een deel van 'de koek' is losgebarsten blijken grotere, professionele instellingen hun belangen beter te kunnen behartigen dan kleine professionele en vrijwilligersorganisaties, en initiatieven van bewoners. Professionele instellingen gaan inzien dat hun kracht schuilt in hun 'monopolies': op *informatie* omtrent de leefsituatie van burgers; in hun *contacten* met burgers; en hun inhoudelijke *deskundigheid*. Zij leren dat 'kapitaal' steeds meer strategisch in te zetten in de relatie met de gemeente.

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

3.5 Integraal jeugdbeleid ... nader bezien

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

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

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

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

De jaren tachtig betekenen het einde van het traditionele, bezadigde lokale beleid, dat vooral achter de coulissen van de lokale samenleving rustig haar regelend werk verricht. De schijnwerpers van de dagelijkse actualiteit werpen een schel licht op de onwennigheid, de onbehaaglijkheid, de onbeholpen houterigheid, en soms de arrogantie van de traditionele 'bestuurspartijen', en er volgt een opbloei van nieuwe, lokale belangenpartijen, die de stem van (delen van) het volk spreken.

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

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

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

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

De fixatie van het integraal beleid op de bestaande instellingen en hun actuele aanbod maakt dat integraal jeugdbeleid vooral als een *aanbod-gestuurde* aanpak uitwerkt. De bepalende 'as' van instellingen en overheid blijft binnen het lokale welzijnsbestel in tact, ondanks dat de overheid zich meer profileert en ondanks dat er veelal sprake is van spanningen met en tussen de instellingen: de overheid onderhandelt met de instellingen.

Overigens kan worden geconstateerd dat de overheid zich weliswaar als 'coördinator' gaat opstellen, maar dat die rol vooral beperkt wordt tot die van proces-coördinator, zonder al teveel inhoudelijke visie op het te voeren beleid.

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

3.6 Samenwerking en afstemming

Samenhang in beleid en uitvoering staan hoog in het vaandel van lokaal jeugdbeleid. Samenhang omvat zowel *samenwerking* als *afstemming*. In de praktijk blijkt echter dat samenwerking niet vanzelfsprekend ook afstemming genereert. Inspanningen gericht op samenwerking tussen instellingen beperken zich veelal tot institutionele arrangementen die vaak leiden tot afspraken omtrent 'domeinafbakening' in plaats van tot afspraken over het gezamenlijk optrekken in domeinen van zorg en hulp. Voor een werkelijke afstemming in de dienstverlening is een verdergaande, *inhoudelijke* exercitie noodzakelijk, waarbij de domein-claims van instellingen en disciplines aan de orde worden gesteld.

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

3.7 Integraal jeugdbeleid en KANS

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

Het is in deze twee kenmerken dat de KANS-aanpak haar aanknopingspunt vindt: de noodzaak van samenwerking en afstemming in het aanbod van dienstverlening, en de gerichtheid op jeugdigen die extra aandacht vragen. Enerzijds biedt de aanpak instrumenten en een structuur om de doelen van een integrale beleidsbenadering te effectueren. Zij doet dat door haar aangrijpingspunt te kiezen bij het stimuleren van samenwerking op uitvoerend niveau.

Anderzijds sluit de bedoelde of onbedoelde concentratie van het lokaal jeugdbeleid op jeugdigen met problemen en in probleemsituaties aan bij de achtergrond van de KANS-aanpak zelf. De KANS⁴-aanpak staat in de traditie van het randgroepjongeren werk zoals dat zich eind zeventiger, begin tachtiger jaren heeft ontwikkeld. Randgroepjongeren werden in deze benadering gedefinieerd als kans-arme jeugdigen die op meerdere leefgebieden kampen met ernstige tekorten. Ook de KANS-benadering focust vooral op de problematische kanten in de leefsituatie van jeugdigen.

3.8 KANS en haar missie

De KANS-benadering heeft haar wortels in ontwikkelingen die jaren geleden in de gemeente Hardenberg op gang zijn gebracht. De drijfveer van degenen die zich met de ontwikkeling ervan hebben bezig gehouden is vooral een uitgesproken maatschappelijke betrokkenheid met jeugdigen in achterstandssituaties. Hun missie is om hun deskundigheid voor deze doelgroep in te zetten en maatschappelijke systemen te koppelen en te beïnvloeden ten gunste van deze jeugdigen.

In de verdere ontwikkeling ligt de nadruk vooral op het *instrumentele* karakter van de aanpak. De missie is niet langer beperkt tot de belangen van kans-arme jeugdigen maar oriënteert zich op gemeenten die in hun jeugdbeleid aandacht willen besteden aan deze doelgroepen. Het doel is gemeenten te voorzien van een effectief instrument dat werkzaam is op uitvoerend niveau, en ingebed wordt in een lokaal beleidskader. De benaderingswijze kenmerkt zich thans door een complex van samenhangende en professioneel doordachte systeem-interventies. De 'ontideologisering' van de aanpak die daarmee als het ware heeft plaatsgevonden leidt ertoe dat degenen die bij de ontwikkeling ervan betrokken zijn zich bezinnen op bredere toepassingsmogelijkheden van dit instrument. Zo komt de vraag naar voren of de KANS-aanpak ingezet kan en moet worden voor een verbreding van het jeugdbeleid, een algemeen jeugdbeleid dat zich richt op alle jeugdigen. In dit onderzoek is dit vraagstuk verkend en wij zullen hierover aanbevelingen formuleren.

3.9 Kansen en toekomst

Er is veel in beweging rondom het lokaal jeugdbeleid, en de ontwikkelingen op dat gebied zijn nog lang niet uitgekristalliseerd. Jeugdigen dienen zich steeds meer aan als deel van de lokale bevolking waar de lokale overheid expliciet aandacht aan moet besteden. De ontwikkelingen in de jeugdzorg, in het onderwijs en op het gebied van arbeidstoeleiding van jeugdigen presenteren steeds nieuwe vraagstukken waar het lokaal jeugdbeleid mee te maken krijgt. Naast de vraag of en hoe de KANS-aanpak zoals die thans wordt toegepast zich als methode kan verbeteren, is de vraag aan de orde of en hoe deze aanpak zich moet verhouden tot de ontwikkelingstrends die zich nu ten aanzien van het lokaal jeugdbeleid aandienen. Op deze vragen zal in dit onderzoeksrapport worden ingegaan.

Noot 4 KANS is in oorsprong de afkorting van "Kans Armen Nieuwe Start"

4 Analyse KANS-Aanpak

In het licht van de bovenstaande contextuele overwegingen worden in dit hoofdstuk algemene en specifieke conclusies van het onderzoek ten aanzien van de KANS-aanpak gepresenteerd en toegelicht. De aanbevelingen die aan deze conclusies worden verbonden zijn bij de betreffende conclusies geplaatst. De aanbevelingen zijn nog eens achter elkaar gezet aan het einde van dit hoofdstuk (zie 4.3)

4.1 Conclusies algemeen & aanbevelingen

4.1.1 Kans: gegrepen

In het algemeen kan de ontwikkeling van de KANS-aanpak zoals die in de voorbije jaren heeft plaatsgevonden, en de toepassing ervan worden beschouwd als een voorbeeld van voortvarend beleid. Voortvarend zowel vanuit het perspectief van de ontwikkelaars, in Hardenberg op lokaal (subregionaal) niveau en door SPIL op provinciaal niveau. Voortvarend ook vanuit het perspectief van de lokale overheden die de toepassing van de KANS benadering in hun gemeente hebben gefaciliteerd. Voortvarend tenslotte vanuit het perspectief van de provinciale overheid, die door het geven van letterlijk en figuurlijk krediet in belangrijke mate heeft bijgedragen aan zowel de ontwikkeling als de toepassing van de aanpak.

De KANS-aanpak is ontwikkeld vanuit het lokale bereik en naar aanleiding van zich daar aandienende vraagstukken. Bovengenoemde actoren hebben de ontwikkeling ervan niet 'opgehouden' in afwachting van wat landelijke en provinciale beleidsontwikkelingen zouden brengen, maar tegelijkertijd een open oog gehouden voor deze ontwikkelingen en de mogelijkheden om vanuit de KANS-aanpak daarbij aansluiting te vinden.

De KANS-aanpak bevindt zich met een aantal vergelijkbare initiatieven elders in het land, in de frontlinie van wat er op dit gebied thans beschikbaar is.

4.1.2 Kans: geboden

De KANS benadering wordt ontwikkeld in een tijd waarin zich een duidelijke behoefte aandient bij gemeentelijke overheden en lokaal opererende instellingen. Het betreft de behoefte aan nieuwe vormen van management en coördinatie in het lokale bestel van zorg- en dienstverlening en de behoefte aan een nieuwe positionering van het gemeentelijk beleid terzake. De aanpak dient zich aan in een situatie waarin de verantwoordelijkheden van lokale overheden toenemen, en de noodzaak voor een actieve beleidsvoering duidelijk wordt, terwijl de toerusting van het gemeentelijk apparaat voor deze nieuwe taken niet optimaal is. Daarmee heeft de KANS-aanpak aan gemeenten een instrument geboden dat hen in staat stelt op effectieve wijze vorm te geven aan belangrijke onderdelen van hun jeugdbeleid. Een intrinsieke waarde van de KANS-aanpak is ook dat gevestigde en soms vastgezette patronen en verhoudingen in het lokale bestel met de toepassing ervan doorbroken kunnen worden. De rationaliteit van de benaderingswijze om ten behoeve van de dienstverlening aan jeugdigen in de lokale samenleving evidente verbeteringen aan te brengen, en daarvoor concrete instrumenten aan te reiken, blijkt in de praktijk tot nieuw elan in de lokale verhoudingen te kunnen leiden.

4.1.3 Kans: flexibel

De KANS-aanpak blijkt in haar toepassing geen 'rigide' instrument te zijn. Hoewel een aantal vaste, de aanpak kenmerkende condities, steeds terugkeren, blijkt de aanpak voldoende ruimte te houden om zich aan te passen aan lokaal specifieke factoren en omstandigheden. Ook blijkt dat de benaderingswijze zich in haar toepassingen blijft ontwikkelen en verfijnen. Gemeenten die met de KANS-aanpak werken blijken over het algemeen actieve supporters van de aanpak en oordelen in positieve zin over de meerwaarde die de aanpak geeft aan de effectuering van het lokaal jeugd-beleid. Het flexibele karakter van de KANS-aanpak heeft het mogelijk gemaakt de aanpak aan te passen aan specifieke condities in grotere gemeenten, in plattelandsgemeenten en in intergemeentelijke of subregionale toepassingen.

4.1.4 Kans: structureel

De wijze waarop de KANS-aanpak wordt toegepast kent niet de nadelen van een (voorbijgaande) project-aanpak. Het oogmerk is om door een gerichte inspanning over langere tijd (2 jaar) een nieuwe benaderingswijze te implementeren als onderdeel van het reguliere beleid. Een belangrijke conditie daarbij is het aanstellen van een aparte functionaris (de KANS-coördinator). Deze functionaris is minder gebonden aan belangenposities (instellingen) en hiërarchische systemen (gemeentelijk apparaat) en heeft daardoor een relatief grote handelingsvrijheid. Tegelijkertijd wordt vermeden dat deze functionaris in een isolement raakt door hem te koppelen aan een beleids-groep die wordt gevormd door instellingen en de lokale overheid. Ook werkt hij nauw samen met een vaste ambtelijk medewerker van de gemeente die de KANS-aanpak in zijn portefeuille heeft.

4.1.5 Ondersteuning en consultatie

Gezien het dynamische karakter van de KANS-aanpak, waaruit voortvloeit dat er in de praktijk van de toepassing aanpassingen kunnen plaatsvinden, is de beschikbaarheid van ondersteuning van belang. Dat deze ondersteuning wordt geleverd door de organisatie (SPIL) die toepassingen van de KANS-aanpak elders begeleidt, volgt en evalueert, is een belangrijke voorwaarde. Op deze wijze kan locatie-overstijgende expertise worden aangewend voor plaatselijke oplossingen. Bovendien geeft de terugkoppeling van lokale ervaringen naar het 'ontwerp-niveau' de mogelijkheid om de aanpak verder te verfijnen en te ontwikkelen.

Aanbeveling 1

Het is nadrukkelijk aan te bevelen om de beschikbaarheid van ondersteuning en consultatie door SPIL een semi-permanent karakter te geven, en op te nemen in het pakket van reguliere ondersteuning aan gemeenten.

De consultatie moet ter beschikking staan van zowel het lokaal bestuur en de beleidsgroep (advisering) als aan de KANS-coördinator ter plaatse (coaching/backing). De consultatie kan ook fungeren als 'achtervang' wanneer lokale stagnatie optreedt (bijvoorbeeld wisseling van coördinerend ambtenaar).

Bij het benadrukken van het belang van de bemoeienis vanuit SPIL past hier ook een kanttekening. Een intensieve begeleiding vanuit SPIL kan er gemakkelijk toe leiden dat de lokale Kans-organisatie zich wat betreft de toepassing van de aanpak vooral oriënteert op de 'professionele lijn' naar SPIL. Dat kan ten koste gaan van de aandacht voor de inbedding van de Kans-aanpak in het lokale politiek-bestuurlijke bestel.

Het is erg belangrijk dat de 'coaching' vanuit SPIL zich hiervan rekenschap geeft, en dat van daaruit ook expliciet aandacht wordt geschonken aan contacten met de lokale overheden waar de toepassing van de Kans-aanpak zich voltrekt. (zie ook 4.2.4)

Het is daarnaast raadzaam om een regulier (bijvoorbeeld halfjaarlijks) overleg te organiseren van de betrokken SPIL functionarissen, de proces-coördinatoren van alle Kans-locaties en de verantwoordelijke beleidsmedewerkers van de betrokken gemeenten.

Binnen de organisatie Spil zou een team van vaste functionarissen voor deze ondersteuning en ontwikkelingsfunctie gevormd kunnen worden. Overwogen moet worden om aan de Provincie extra faciliteiten te vragen om deze functies te kunnen uitoefenen.

4.1.6 Integrale problematiek en draagvlak

In haar toepassingen is de KANS-aanpak vooral gericht op jeugdigen met (meervoudige) achterstand, problemen dan wel in risico-situaties. Gezien de oorsprong van de KANS-aanpak is de gerichtheid op deze jeugdigen ook verklaarbaar. De aanpak heeft tot op heden bewezen effectief te zijn in het tot stand brengen van afstemming in de lokale dienstverlening ten behoeve van deze jeugdigen. Daarbij is het principe van een integrale benadering van de leefsituatie van jeugdigen een wezenlijk kenmerk. De benadering is gebaseerd op het uitgangspunt dat de dienstverlening ten aanzien van alle relevante leefgebieden van deze jeugdigen gecoördineerd moet kunnen plaatsvinden om optimaal effectief te zijn. Dat betekent dat ten aanzien van de signalering en de melding afspraken tot stand moeten komen tussen meerdere uiteenlopende lokale actoren die met deze jeugdigen in contact staan. Zo'n breed draagvlak van de KANS-aanpak blijkt soms niet eenvoudig tot stand te komen en is veelal afhankelijk van bestaande onderlinge verhoudingen tussen lokale instellingen (en personen).

Aanbeveling 2

Het is van wezenlijk belang dat de presentatie van de Kans-aanpak in het lokale bestel plaatsvindt als "dienstbaar" aan de lokale instellingen en hun dienstverlening. De betrokken functionarissen hebben geen keus dan zich met voortdurend enthousiasme steeds opnieuw aan te dienen bij de lokale instellingen en instanties om hun medewerking te verwerven. Alle arrogantie moet hen vreemd zijn. Het uitgangspunt moet zijn dat de Kans-aanpak alleen kans heeft wanneer zij erin slaagt een breed en actief lokaal draagvlak te creëren.

4.1.7 Kans en 0 - 12 jarigen

De KANS-aanpak heeft tot nu toe vooral haar nut bewezen voor toepassingen voor jeugdigen in de leeftijd vanaf 12 jaar. Ofschoon er zowel op toepassing- als op ontwerp-niveau gewerkt wordt aan verbreding van de aanpak voor jongere leeftijdscategorieën blijkt het vooralsnog moeilijk om het reguliere onderwijs bij de aanpak te betrekken. Enerzijds is dat het gevolg van 'historische' factoren zoals de (beleidsmatige) scheiding tussen onderwijs en welzijn (verschillende portefeuillehouders); van actuele ontwikkelingen binnen de onderwijssector zelf (WSNS; RMC); van cultuurverschillen: welzijnswerk / onderwijs; de identificatie van de KANS-aanpak met het welzijnswerk; enz.. Anderzijds lijkt de KANS-aanpak geen ontwerp te bieden voor de schakeling van ontwikkelingen in het school-gebonden zorgsysteem en bovenschoolse zorgsystemen.

Ook omtrent de kansen die het GOA beleid bieden om de KANS-aanpak te verbreden richting het onderwijs zijn nog nauwelijks aanzetten aangetroffen. Op uitvoerend niveau dient de KANS-aanpak zich aan bij het onderwijs, en het bestaan ervan is daar ook bekend. Door middel van kleinere projecten worden mogelijkheden verkend om tot een functionele samenwerking met scholen te komen. Over het algemeen bestaat de indruk dat op ontwerp-niveau (SPIL/Hardenberg/Beleidsgroepen) de betekenis van de KANS-aanpak voor de leeftijdsgroep "0-12 jarigen" en de schakeling van de KANS-aanpak met het onderwijs nog niet is uitgekristalliseerd.

Aanbeveling 3

Zowel op ontwerp niveau als op toepassingsniveau is gericht aandacht nodig voor de betekenis die de Kans-aanpak kan hebben ten aanzien van de leeftijdsgroep 0 - 12 jarigen. Actieve verbindingen met de jeugdgezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, kinderopvang en het basisonderwijs zijn daarvoor noodzakelijk.

4.1.8 Commitment en belangen

De KANS-aanpak hanteert het uitgangspunt dat de medewerking van instellingen vooral verkregen moet worden op grond van een positief commitment. Dat wil zeggen dat de instellingen er zelf het nut en de meerwaarde van in moeten zien om aan de aanpak mee te werken. Centraal staat datgene wat bindt. Dit uitgangspunt gaat uit van de impliciete aanname dat *wanneer aangetoond kan worden dat afstemming in de dienstverlening beter is voor de jeugdigen in kwestie, de betrokken instellingen daaraan ook hun medewerking zullen verlenen*. Deze rationele benadering houdt onvoldoende rekening met de beperkingen en de belangen die voor de instellingen zelf kunnen spelen in het krachtenveld van het lokale bestel. Wanneer die in het geding komen dan kan medewerking op basis van commitment verkeren in een vrijblijvende houding. Hierin is de benaderingswijze enigszins naïef en (derhalve) kwetsbaar.

Voorbeeld:

Door een provinciale instelling wordt in het kader van de Kans-aanpak een fors aantal uren maatschappelijk werk gedetacheerd naar het jeugdhulpteam. Voor de KANS-aanpak in die gemeente is dat positief. De gemeente is er blij mee. Verondersteld mag worden dat het een goede zaak is voor de jeugdigen. Maar het deelnemend plaatselijk maatschappelijk werk raakt gefrustreerd omdat zij op grond van beperkt budget slechts een paar uur in de KANS-aanpak kan investeren.

Aanbeveling 4

Het uitgangspunt voor samenwerking op grond van hetgeen dat 'bindt' dat in de Kans-aanpak wordt gehanteerd maakt de aanpak tegelijkertijd 'sterk' en 'kwetsbaar'. Sterk maakt het de aanpak omdat de medewerking die op basis van dat uitgangspunt wordt gegeven ook van een werkelijke inzet getuigt. Kwetsbaar maakt het de aanpak omdat andere loyaliteiten van de betrokkenen (personen en instellingen) op gespannen voet kunnen komen te staan met wat hen bindt aan de Kans-aanpak.

Bij de implementatie van de Kans-aanpak moet nadrukkelijk aandacht worden geschonken aan het creëren van win(jeugdigen) - win(instellingen) - win(gemeente) situaties.

4.1.9 Kans en bereik

De KANS-aanpak voltrekt zich als een (van buitenaf geïnitieerd) samenwerkingsnetwerk van instellingen op vrijwillige basis. Deze status geeft aan instellingen, die het belang om eraan bij te dragen niet inzien, veel vrijheid om zich vrijblijvend op te stellen. Dit geldt met name voor instellingen en instanties die niet tot het 'primaire netwerk' van de KANS-aanpak gerekend kunnen worden. Dat betreft bijvoorbeeld instellingen in de jeugdzorg, de jeugd GGZ, de kinderbescherming, arbeidsvoorzieningen. De KANS-aanpak, opgezet vanuit de uitvoering, heeft geen formele middelen om deze actoren tot medewerking te bewegen. Het enige middel is hun medewerking verwerven op basis van 'gezag en betrokkenheid'. Wanneer de KANS-aanpak zich voltrekt in het kader van een regulier gemeentelijk (jeugd-)beleid dan steunt het mede op het gezag en de formele bevoegdheden van de lokale overheid. Deze overheid kan initiatieven nemen naar andere overheden en daarmee overeenkomsten sluiten. Deze mogelijkheden zijn in de structuur waarin de KANS-aanpak thans vorm krijgt moeilijk te realiseren.

Aanbeveling 5

De Kans-aanpak moet zich actief (blijven) aandienen bij sectoren als arbeidstoeleiding; jeugdgezondheidszorg; onderwijs; jeugd GGZ; kinderbescherming; opvoedingsondersteuning. Met de verdere ontwikkeling van de toepassing van de Kans-aanpak op lokaal niveau zal ook naar deze sectoren steeds duidelijker gemaakt kunnen worden hoe zij baat kunnen hebben bij het netwerk. Het centrale uitgangspunt van de Kans-aanpak als lokale voorziening moet zijn dat haar inspanningen erop zijn gericht om jeugdigen in staat te stellen, ondanks de hindernissen en problemen die zij in hun opgroeien ervaren, te blijven deelnemen aan de programma's die gericht zijn op hun deelname aan de samenleving, nu als jeugdige en later, als volwassen burger.

4.1.10 Kans als substituut

Het mogelijk dat het gemeentebestuur de toepassing van de KANS-aanpak gaat beschouwen als een substituut voor haar jeugdbeleid, en daarmee voorbijgaat aan de omvattender doelen die een lokaal jeugdbeleid zou moeten stellen. De KANS-aanpak kan op die manier zelfs een legitimatie worden voor de gemeente om haar 'algemene jeugdbeleid' te verwaarlozen. Door degenen die betrokken zijn bij de ontwikkeling en de toepassing van de KANS-aanpak lijkt dit probleem te worden onderkend. Er bestaan plannen om de KANS-aanpak te 'verbreden' tot een kader voor algemeen lokaal jeugdbeleid. Hoewel in de praktische toepassing hier en daar aanzetten in die richting worden gegeven bestaan er nog geen overtuigende aanwijzingen dat de KANS benadering zich voor een dergelijke verbreding van haar toepassingsbereik leent. De vraag moet ook worden gesteld of een dergelijke verbreding van de aanpak wel wenselijk is.

Aanbeveling 6

Het is aan te bevelen om de introductie van de Kans-aanpak te concentreren op de kerndoelen die de aanpak van oorsprong stelt. Het is raadzaam om de ambities van de aanpak daartoe te beperken, en haar niet op te tuigen met allerlei verwachtingen omtrent verbreding van de aanpak tot een instrument voor de ontwikkeling van algemeen lokaal jeugdbeleid. De Kans-aanpak is goed waar zij goed in is, en het is risicovol om ermee te gaan 'avonturieren'. De aanpak zelf vraagt van de betrokkenen nog veel aandacht voor de vervolmaking ervan. De kracht van de aanpak moet zijn iets goeds neer te zetten binnen het bereik waarvoor zij is ontwikkeld.

Aan de lokale overheden die met Kans werken moet duidelijk worden gemaakt dat deze aanpak zorgdraagt voor een deel van het lokaal jeugdbeleid, en dat de toepassing ervan de lokale overheid niet mag legitimeren om aan de ontwikkeling van een breed, positief gericht jeugdbeleid geen aandacht te besteden. Het is raadzaam om met betrekking tot de ontwikkeling van een breed, positief gericht lokaal jeugdbeleid een apart ondersteuningsaanbod te ontwikkelen. (zie ook hfdst.5)

In het licht van het bovenstaande adviseren wij SPIL om behoedzaam om te gaan met het opnemen in de Kans-aanpak (en de Kans-brochure!) van allerlei nieuwe concepten rondom het jeugdbeleid. De indruk wordt gewekt dat het koppelen van begrippen als 'jeugdparticipatie'; vraaggestuurd jeugd-beleid; positief gericht jeugdbeleid enz., aan de Kans-aanpak eerder tot verwarring leidt dan dat het een wervende werking heeft. Nog afgezien hiervan wordt met dergelijke begrippen de Kans-aanpak opgetuigd met pretenties die vooralsnog niet waargemaakt kunnen worden.

4.1.11 Kans en gemeentelijk beleidskader

De toepassing van de KANS-aanpak is niet persé afhankelijk van het bestaan van een gemeentelijke visie op jeugd en een beleidskader voor jeugd-beleid. De toepassing van de benaderingswijze kan ook plaatsvinden onder afzonderlijke besluitvorming door de lokale overheid. Hieraan zijn voor en nadelen verbonden.

Een belangrijk *voordeel* van het gegeven dat de KANS-aanpak los van een lokale visie op jeugd en jeugdbeleid kan worden toegepast, is dat daarop dan ook niet gewacht hoeft te worden. Het is een bekend gegeven dat de ontwikkeling van een jeugdbeleid in gemeenten enige tijd in beslag kan nemen. Met de KANS-aanpak kan onmiddellijk actie worden genomen om de afstemming in de zorg- en dienstverlening voor jeugdigen die extra aandacht nodig hebben te verbeteren.

Een belangrijk *nadeel* is dat wanneer de KANS-aanpak niet wordt toegepast in het kader van een geformuleerd jeugdbeleid de kans groot is dat de formele status ervan enigszins ongewis is. De aanpak is dan niet 'ingebed' in het reguliere beleid en kan moeilijk worden gezien als een beleids- of sturingsinstrument van de lokale overheid. Overigens lijkt dit laatste ook niet direct de ambitie van de ontwerpers van de benaderingswijze te zijn. De KANS-aanpak is ontstaan op en ontwikkeld vanuit het 'uitvoerend niveau'. De aan de gemeente toegedachte rol in de aanpak is beperkt: zij schept randvoorwaarden en neemt als één van de leden deel aan de beleidsgroep. Het is een instrument dat wordt gedragen door de instellingen, en van de gemeente wordt vooral verwacht daarvoor de benodigde 'ruimte te scheppen'.

De KANS-aanpak sluit in die zin aan bij de traditionele verhoudingen in het lokale bestel (primaat bij maatschappelijk middenveld) dat het vooral de ruimte 'claimt' voor het autonome handelen van (samenwerkende) instellingen. De toepassingen van de KANS-aanpak geven signalen af die dit bevestigen: betrokken instellingen zien de bemoeienis van de zijde van de lokale overheid liever 'op afstand' dan 'van nabij'. Ook de bezwaren van het traditionele bestel zien we daardoor in de KANS-aanpak weerspiegeld: samenwerking alleen op basis van vrijwilligheid; inzet op grond van eigen institutionele afwegingen; geen instrumenten om een bepaalde koers af te dwingen.

Het is de vraag of hierdoor de mogelijkheden van de lokale overheid om, vanuit een overstijgende verantwoordelijkheid, instellingen aan te sturen en (huns ondanks) tot actieve medewerking aan de KANS-aanpak te bewegen voldoende worden benut.

Aanbeveling 7

In de implementatiefase van twee jaar moet nadrukkelijker aandacht worden besteed aan de regierol van de gemeente. Het moet voor het gemeentebestuur duidelijk worden dat de uiteindelijke regie-verantwoordelijkheid bij haar ligt, en dat gericht gewerkt moet worden aan de inbedding van de Kans-aanpak in het reguliere beleid van de gemeente. De begeleiding van SPIL moet tijdens de implementatie van de Kans-aanpak mede op dit vraagstuk zijn gericht.

4.1.12 Verantwoordelijkheden schakelen

Omtrent de schakeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden wordt in de KANS-aanpak vooral ervaring opgedaan in de inter-gemeentelijke toepassingen. De ervaringen hiermee zijn (voorzichtig) positief te noemen. Op vrij vlotte wijze komt dergelijke samenwerking tot stand en kunnen afspraken tussen verschillende colleges gemaakt worden. Hierbij is een geregeld overleg van de betrokken portefeuillehouders een nuttig platform. Op het punt van de schakeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen de lokale- en de provinciale overheden heeft de toepassing van de KANS-aanpak nog weinig laten zien. Enerzijds werkt de betrokkenheid van SPIL als provinciale organisatie als een intermediair tussen lokale toepassingen van de KANS-aanpak en de provinciale beleidsmakers. Het gaat daarbij vooral om het stimuleren van de toepassing van de KANS-aanpak als 'professionele benaderingswijze' in Overijsselse gemeenten. Ook wordt door SPIL op 'ontwerp-niveau' aandacht besteed aan de mogelijkheden om de KANS-aanpak te koppelen aan de ontwikkelingen in de provinciale jeugdzorg.

Op het niveau van de uitvoerende instellingen bestaat de neiging om onderling (bijvoorbeeld lokale instellingen en provinciale jeugdzorg instellingen) tot afspraken te komen omtrent betrokkenheid bij de KANS-aanpak. Ook komt het voor dat de gemeentelijke overheid zich verstaat met provinciale organisaties. Al deze ontwikkelingen kunnen op een punt belanden waar de behoefte aan een afspraken op bestuurlijk niveau tussen de beide overheden onontbeerlijk zijn. Gemeenten die betrokken zijn bij de KANS-aanpak lijken de mogelijkheden om met de provincie dienaangaande te overleggen en tot afspraken te komen niet volledig te benutten.

Aanbeveling 8

De toepassing van de KANS-aanpak in gemeenten geeft de lokale overheden goede gronden om op bestuurlijk niveau verantwoordelijkheden met de provincie nader af te stemmen. Zeker waar het de aansluiting van de Kans-aanpak op de provinciale jeugdzorg betreft lijkt dergelijke afstemming noodzakelijk. Bestuurlijk overleg en daaruit voortvloeiende afspraken tussen beide overheden zijn van groot belang als 'mantel' voor de samenwerking tussen instellingen en het onderbrengen van bepaalde functies van het bureau jeugdzorg in de Kans-aanpak. Gemeentebesturen die betrokken zijn bij de Kans-aanpak zouden moeten worden gestimuleerd tot een actiever opstelling in deze, zodat de mogelijkheden van bestuurlijke afstemming optimaal worden benut.

4.2 Conclusies specifiek & aanbevelingen

4.2.1 Kans en jeugdzorg

Het is evident dat de KANS-aanpak kansen biedt voor de aansluiting van de lokale zorg- en dienstverlening aan jeugdigen en die vanuit de jeugdzorg. Gemeenten waar de KANS-aanpak wordt toegepast hebben wat dit vraagstuk betreft een grote voorsprong op gemeenten die, nu zij worden geconfronteerd met een bureau jeugdzorg, eerst beginnen daarover hun gedachten te vormen.

Het is begrijpelijk dat de ontwerpers en uitvoerders van de KANS-aanpak mogelijkheden zien om vanuit het lokale bereik de verbinding met de vernieuwde jeugdzorg gestalte te geven. Men is zich ervan bewust van de oogmerken van de stelselherziening: een bereikbare en toegankelijke jeugdzorg via één loket en erop gericht hulp en ondersteuning te bieden volgens de uitgangspunten van een zo ... zo ... zo... zo... beleid. Waar de KANS-aanpak op lokaal (en regionaal) niveau de zorg voor jeugdigen die extra aandacht nodig hebben coördineert, ligt het voor de hand dat in de implementatie van het nieuwe bestel daarmee rekening wordt gehouden.

Gemeenten die de KANS-aanpak toepassen hebben daarmee de facto een prachtig uitgangspunt om de koppeling tussen het lokaal jeugdbeleid en de provinciale jeugdzorg te realiseren. In het onderzoek is gebleken dat de ambities van sommige betrokkenen zo ver gaan dat zij ernaar streven om de KANS-aanpak te laten samenvloeien met het bureau jeugdzorg. De structuur van de KANS-aanpak biedt naar hun mening de voorwaarden om vorm te geven aan het bijz. De vraag moet worden gesteld welke rol de KANS-aanpak kan spelen in de aansluiting van lokale zorg- en dienstverlening aan jeugdigen en boven- lokale jeugdzorg, zonder daarbij haar eigen doelstellingen uit het oog te verliezen.

Aanbeveling 9

De stelselherziening van de jeugdzorg en de vorming van bureaus jeugdzorg vallen onder de verantwoordelijkheid van de Provincie. Het is goed denkbaar en aan te bevelen om de KANS-aanpak zowel vanuit haar toepassingen als vanuit het 'ontwerp-niveau' te betrekken bij deze ontwikkelingen. De Kans-aanpak biedt oplossingen voor een complex vraagstuk dat zich in het kader van de stelselherziening heeft aangediend: de aansluiting van lokale zorg- en dienstverlening aan jeugdigen en de boven-lokale jeugdzorg. De signaleringsnetwerken die in het kader van de aanpak op lokaal (of interlokaal) niveau worden ontwikkeld, en het jeugdhulpteam kunnen daaraan een duidelijke bijdrage leveren. Wel is het van belang dat de lokale verankering van de Kans-aanpak in tact blijft. Op dat niveau liggen de belangrijkste functies van de aanpak. De relatie tot het bureau jeugdzorg (bijz) kan ook van daaruit uitstekend gestalte krijgen in de vorm van een zogenaamd 'frontoffice' waarin bepaalde functies van het bijz. zoals signalering; aanmelding en screening; toewijzing van lichte vormen van zorg en hulp kunnen worden ondergebracht. Eveneens zou van daaruit een directe doorverwijzing naar het MDT van het bijz. kunnen plaatsvinden. Op deze wijze worden jeugdzorg-functies naar het lokale niveau 'toege trokken' hetgeen correspondeert met de doelstelling van het 'zo .. zo .. zo .. zo ..' beleid. Omtrent deze functies zullen met het bureau jeugdzorg afspraken moeten worden gemaakt, en overeenkomsten worden gesloten. Zo zal er een protocol voor de screening moeten worden ontwikkeld. Het is redelijk om te verwachten dat de bijdrage vanuit provinciale instellingen aan de verwezenlijking van deze functies op lokaal niveau op niet vrijblijvende basis geschiedt. Het denkbaar dat er een verschuiving van middelen plaatsvindt die dat mogelijk maakt. Het is van belang dat deze ontwikkelingen zich voltrekken onder de bescherming en aanmoediging van afspraken tussen de lokale en de provinciale overheid.

Aanbeveling 10

Gemeenten waar de Kans-aanpak wordt toegepast zouden zich daarmee actief kunnen aandienen bij de processen die zich voltrekken in het licht van de stelselherziening van de jeugdzorg. Het betreft met name de vorming van bureaus jeugdzorg en de ontwikkeling van regiovisies. Deze inzet zou als ijkpunt moeten nemen het belang van een betere zorg- en dienstverlening voor lokale jeugdigen volgens het 'zo .. zo .. zo.. zo .. beleid', en gericht moeten zijn op het onderbrengen van bepaalde functies van het bureau jeugdzorg in de Kans-aanpak, waarbij de ontwikkeling van het jeugdhulpteam tot een 'frontoffice' van het bureau jeugdzorg de optie is. Overigens moet bij dit streven de lokale verankering van de Kans-aanpak voorop blijven staan.

Aanbeveling 11

Alles wijst erop dat vanuit de jeugdzorg de relatie met het lokale niveau vooral gezocht zal worden via de band van het onderwijs. Het gaat daarbij om ondersteuning van 'binnenschoolse leerlingenzorg' en om de verbinding van deze zorg met 'buitenschoolse (jeugd)zorg'. Door hierbij actief aansluiting te zoeken versterkt de Kans-aanpak haar positie in de verbinding tussen lokale zorg- en dienstverlening voor jeugdigen en de jeugdzorg.

Meer actieve inzet is nodig (zowel op ontwerp niveau als op toepassingsniveau) om vanuit de Kans-aanpak verbindingen te leggen met het basisonderwijs. Via een 'directeuren basisscholen overleg' zou de gemeente haar invloed kunnen aanwenden. Vanuit het jeugdhulpteam zal aansluiting gezocht moeten worden bij de ontwikkelingen op het terrein van WSNS en RMC-vorming.

4.2.2 Het Jeugdhulpteam

Het jeugdhulpteam speelt in de toepassing van de KANS-aanpak een centrale rol. Zeker voor de doelgroepen waar de KANS-aanpak zich op richt is een coördinatie van de toegang, de beschikbaarheid en bereikbaarheid van lokale hulp en ondersteuning van groot belang. Daarnaast doen zich goede mogelijkheden voor om het jeugdhulpteam een belangrijke rol te laten vervullen in de verbinding van lokale zorg- en dienstverlening aan jeugdigen en zwaardere vormen van hulpverlening. Het jeugdhulpteam kan een bijdrage leveren aan de vormgeving van een toegang tot de jeugdzorg die begint in het lokale bereik. Belangrijk is echter dat er volstrekte duidelijkheid is bij de aan het jeugdhulpteam deelnemende instellingen en instanties omtrent de gezamenlijke missie. De deelname aan het jeugdhulpteam kan door instellingen op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Het kan zijn dat zij er primair aan deelnemen vanuit motieven die vooral voor de eigen organisatie van belang zijn, en dat zij er vooral 'komen halen'. Het kan zijn dat zij eraan deelnemen vanuit de overtuiging dat een gezamenlijke en actieve inzet meerwaarde oplevert voor de jeugdigen, en dat zij 'inbrengen'. Het kan voorkomen dat instellingen voorbehouden hebben ten aanzien van de KANS-aanpak en het jeugdhulpteam terwijl hun vertegenwoordigers wel daaraan participeren. Het kan voorkomen dat de regie-competentie van de KANS-aanpak en het jeugdhulpteam niet in alle opzichten wordt erkend door de deelnemers, en dat hun loyaliteit ten aanzien van de aanpak loopt via de band van de eigen instelling. Dat kan leiden tot een aansturing van de vertegenwoordigers vanuit de instellingen (op de achtergrond) die interfereert met de werkwijze van het jht.

De huidige positionering, vormgeving en status van de KANS-aanpak geeft geen garanties voor een niet vrijblijvende deelname van instellingen. Ook de procesmanager als aanjager van het jeugdhulpteam zal betrekkelijk weinig kunnen uitrichten wanneer eenmaal de instellingsbelangen op scherp komen te staan.

Aanbeveling 12

Een stevige positionering van het jeugdhulpteam in het lokale bestel vereist een ondubbelzinnig commitment van de betrokken actoren. Mogelijkheden om dit commitment te formaliseren moeten worden benut (convenanten; inbedding in het gemeentelijk beleidskader; extra middelen), en moeten een belangrijk aandachtspunt blijven bij de implementatie van de KANS-aanpak. Het is raadzaam om de lokale overheid nauw te betrekken bij deze formalisering. In de twee jaar dat aan de implementatie van de KANS-aanpak wordt gewerkt zou ernaar gestreefd moeten worden om het jeugdhulpteam als vast en regulier onderdeel in het lokale bestel te verankeren.

In de huidige opzet van de KANS-aanpak nemen de uitvoeringsgroep(en), de werkgroep VO en het jeugdhulpteam een nevensgeschikte positie in. De kans is aanwezig dat er overlap ontstaat in de werkwijze en het functioneren van deze eenheden. Zeker met het oog op de (toekomstige) verbindingen naar de jeugdzorg zou dat tot verwarring kunnen leiden.

Aanbeveling 13

Overwogen moet worden om in de opbouw van de Kans-aanpak een centraler functie toe te kennen aan het jeugdhulpteam. Een directe functionele relatie tussen de uitvoeringsgroep(en) en het jeugdhulpteam lijkt een gunstige voorwaarde te zijn voor onderlinge afstemming. Zo zou het opzetten van uitvoeringsgroepen door de Beleidsgroep kunnen geschieden op instigatie van het jeugdhulpteam, en zou vanuit iedere uitvoeringsgroep een vertegenwoordiger aan het jeugdhulpteam kunnen deelnemen.

4.2.3 Ondersteuning van primaire functies

Veel instellingen en instanties die in hun dagelijkse praktijk met jeugdigen te maken hebben (in de sfeer van onderwijs; gezondheidszorg; arbeidstoeleiding; vrijetijdsbesteding; opvang; openbare orde; enzovoorts) hebben oog voor vraagstukken waar jeugdigen mee in de knel kunnen geraken. Het is een grondhouding van degenen die met jeugdigen werken om daaraan ook aandacht te besteden en hulp en ondersteuning te bieden. De expertise op dat gebied loopt in deze sectoren sterk uiteen: van goede wil en betrokkenheid tot professioneel inzicht. Deze aandacht zal door de betrokken volwassenen worden aangewend voorzover hun competentie strekt en voorzover de setting waarin zij met de jeugdigen te maken hebben dat toelaat. Deze grenzen aan de aandacht die aan individuele jeugdigen gegeven kan worden zijn verschillend in de onderscheiden situaties, en worden overigens niet altijd herkend door de betrokkenen. Niettemin is deze primaire ondersteuning, die wellicht niet direct voortvloeit uit de functionele setting waarin jeugdige en volwassene met elkaar te maken hebben, van groot belang. Het ondersteunen van jeugdigen in de directe leefsituatie door degenen waarmee zij daarin te maken hebben draagt in belangrijke mate ertoe bij dat jeugdigen ondanks kleinere of grotere moeilijkheden daarin kunnen blijven functioneren.

Het jeugdhulpteam functioneert in de praktijk als ondersteuning van die volwassenen die dagelijks met jeugdigen te maken hebben.

De 'zorgvraag' kan de competentie van de direct betrokkenen te boven gaan, of het gedrag van de jeugdige kan het regulier functioneren van de setting (klas; club; voorziening; arbeidstoeleidingsproject enz.) dreigen te verstoren. In die situatie zal het jeugdhulpteam de mogelijkheid aanreiken van aanvullende zorg- en hulp voor de jeugdige. Eventueel kan de jeugdige via het jeugdhulpteam worden toegeleid naar vormen van zwaardere jeugdhulpverlening. *Het basisbeginsel moet echter altijd zijn dat de betreffende jeugdige nooit 'uit het zicht' verdwijnt.* De zorg en hulp moet er primair op zijn gericht de jeugdige in staat te stellen zijn reguliere bestaan voort te zetten. Het jeugdhulpteam kan dit bewaken, en de rol hebben om de jeugdige voor zijn omgeving 'in beeld' te houden. Het kan de intermediërende schakel zijn om de jeugdige daartoe in staat te stellen, en ook als de jeugdige enige tijd weg is geweest, te ondersteunen de draad weer op te pakken in de reguliere leefomgeving.

Aanbeveling 14

Het is van belang om de functie van het jeugdhulpteam zodanig te expliciteren dat duidelijk wordt dat het een ondersteunende functie is die erop is gericht de jeugdige in zijn dagelijkse leefomgeving te laten blijven functioneren. In dat verband lijkt het raadzaam om meer aandacht te geven aan 'case management' als reguliere functie binnen het jeugdhulpteam.

4.2.4 Kans en bestuurlijk draagvlak

Het is van belang om in de toepassing van de KANS-aanpak steeds het belang voor ogen te houden van een bestuurlijk draagvlak in de betrokken gemeenten. Zoals eerder is opgemerkt is een dergelijk draagvlak essentieel voor de inbedding van de KANS-aanpak in het regulier beleid van lokale overheden. De wijze waarop de KANS-aanpak in gemeenten wordt geïntroduceerd wekt soms teveel de indruk van: wij (Kans-organisatie) zetten iets neer in je gemeente, laat ons onze gang gaan, bemoei je er niet mee, blijf op afstand, en volg onze aanwijzingen, dan komt het wel goed. Soms lijkt de neiging te bestaan om de gemeente 'op afstand' te willen houden. De claim voor een autonome ruimte waarin de KANS-aanpak zich kan ontwikkelen is terecht. De KANS-aanpak is in belangrijke mate een *professioneel model* dat door deskundigen wordt vormgegeven. Niettemin is het van groot belang om steeds te beseffen dat alleen door actieve en materiële steun van de lokale overheid de KANS-aanpak zich kan consolideren. Daarom moet veel aandacht worden besteed aan het 'erbij houden' van de lokale overheid. De KANS-aanpak mag geen 'fremdkörper' in het gemeentelijk bestel worden, een volledig selfsupporting systeem dat, op de vleugels van professionele arrogantie een aantal zaken regelt in de gemeente. Met deze opstelling zijn in het verleden slechte ervaringen opgedaan (denk aan het randgoepenwerk). De positionering van de KANS-aanpak moet enerzijds gericht zijn op een breed en actief draagvlak bij de instellingen, maar anderzijds op actieve betrokkenheid van de lokale overheid.

4.2.5 De Beleidsgroep

In de beleidsgroep kan de gemeente vertegenwoordigd zijn door zowel bestuurders als ambtelijke beleidsmedewerkers. Deze beide kunnen een verschil in kwaliteit en draagvlak vertegenwoordigen. Ook kan het voorkomen dat een vertegenwoordiger van een bij de uitvoering betrokken instelling het voorzitterschap voert over de beleidsgroep. Dit kan een verstrengeling van functies en belangen met zich meebrengen.

Aanbeveling 15

Het is gezien vanuit de doelstelling om in twee jaar van gerichte implementatie van de Kans-aanpak te bewerkstelligen dat daarvoor een inbedding in het regulier gemeentelijk beleid ontstaat, raadzaam om het voorzitterschap van de beleidsgroep te laten bekleden door de verantwoordelijk bestuurder of een hoge ambtelijke functionaris met een ruim mandaat. Daarnaast lijkt het nuttig ook een beleidsmedewerker van de gemeente bij de beleidsgroep te betrekken.

4.3 15 Aanbevelingen

Hieronder zijn de achtereenvolgende aanbevelingen bij elkaar gezet.

Aanbeveling 1

Het is nadrukkelijk aan te bevelen om de beschikbaarheid van ondersteuning en consultatie door SPIL een semi-permanent karakter te geven, en op te nemen in het pakket van reguliere ondersteuning aan gemeenten.

De consultatie moet ter beschikking staan van zowel het lokaal bestuur en de beleidsgroep (advisering) als aan de KANS-coördinator ter plaatse (coaching/backing). De consultatie kan ook fungeren als 'achtervang' wanneer lokale stagnatie optreedt (bijvoorbeeld wisseling van coördinerend ambtenaar).

Bij het benadrukken van het belang van de bemoeienis vanuit SPIL past hier ook een kanttekening. Een intensieve begeleiding vanuit SPIL kan er gemakkelijk toe leiden dat de lokale Kans-organisatie zich wat betreft de toepassing van de aanpak vooral oriënteert op de 'professionele lijn' naar SPIL. Dat kan ten koste gaan van de aandacht voor de inbedding van de Kans-aanpak in het lokale politiek-bestuurlijke bestel. Het is erg belangrijk dat de 'coaching' vanuit SPIL zich hiervan rekenschap geeft, en dat van daaruit ook expliciet aandacht wordt geschonken aan contacten met de lokale overheden waar de toepassing van de Kans-aanpak zich voltrekt. (zie ook 4.2.4)

Aanbeveling 2

Het is van wezenlijk belang dat de presentatie van de Kans-aanpak in het lokale bestel plaatsvindt als "dienstbaar" aan de lokale instellingen en hun dienstverlening. De betrokken functionarissen hebben geen keus dan zich met voortdurend enthousiasme steeds opnieuw aan te dienen bij de lokale instellingen en instanties om hun medewerking te verwerven. Alle arrogantie moet hen vreemd zijn. Het uitgangspunt moet zijn dat de Kans-aanpak alleen kans heeft wanneer zij erin slaagt een breed en actief lokaal draagvlak te creëren.

Aanbeveling 3

Zowel op ontwerp niveau als op toepassingsniveau is gericht aandacht nodig voor de betekenis die de Kans-aanpak kan hebben ten aanzien van de leeftijdsgroep 0 - 12 jarigen. Actieve verbindingen met de jeugdgezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, kinderopvang en het basisonderwijs zijn daarvoor noodzakelijk.

Aanbeveling 4

Het uitgangspunt voor samenwerking op grond van hetgeen dat 'bindt' dat in de Kans-aanpak wordt gehanteerd maakt de aanpak tegelijkertijd 'sterk' en 'kwetsbaar'. Sterk maakt het de aanpak omdat de medewerking die op basis van dat uitgangspunt wordt gegeven ook van een werkelijke inzet getuigt. Kwetsbaar maakt het de aanpak omdat andere loyaliteiten van de betrokkenen (personen en instellingen) op gespannen voet kunnen komen te staan met wat hen bindt aan de Kans-aanpak.

Bij de implementatie van de Kans-aanpak moet nadrukkelijk aandacht worden geschonken aan het creëren van win(jeugdigen) - win(instellingen) - win(gemeente) situaties.

Aanbeveling 5

De Kans-aanpak moet zich actief (blijven) aandienen bij sectoren als arbeidstoeleiding; jeugdgezondheidszorg; onderwijs; jeugd GGZ; kinderscherming; opvoedingsondersteuning. Met de verdere ontwikkeling van de toepassing van de Kans-aanpak op lokaal niveau zal ook naar deze sectoren steeds duidelijker gemaakt kunnen worden hoe zij baat kunnen hebben bij het netwerk. Het centrale uitgangspunt van de Kans-aanpak als lokale voorziening moet zijn dat haar inspanningen erop zijn gericht om jeugdigen in staat te stellen, ondanks de hindernissen en problemen die zij in hun opgroeien ervaren, te blijven deelnemen aan de programma's die gericht zijn op hun deelname aan de samenleving, nu als jeugdige en later, als volwassen burger.

Aanbeveling 6

Het is aan te bevelen om de introductie van de Kans-aanpak te concentreren op de kerndoelen die de aanpak van oorsprong stelt. Het is raadzaam om de ambities van de aanpak daartoe te beperken, en haar niet op te tuigen met allerlei verwachtingen omtrent verbreding van de aanpak tot een instrument voor de ontwikkeling van algemeen lokaal jeugdbeleid. De Kans-aanpak is goed waar zij goed in is, en het is risicovol om ermee te gaan 'avonturieren'. De aanpak zelf vraagt van de betrokkenen nog veel aandacht voor de vervolmaking ervan. De kracht van de aanpak moet zijn iets goeds neer te zetten binnen het bereik waarvoor zij is ontwikkeld. Aan de lokale overheden die met Kans werken moet duidelijk worden gemaakt dat deze aanpak zorgdraagt voor een deel van het lokaal jeugdbeleid, en dat de toepassing ervan de lokale overheid niet mag legitimeren om aan de ontwikkeling van een breed, positief gericht jeugdbeleid geen aandacht te besteden. Het is raadzaam om met betrekking tot de ontwikkeling van een breed, positief gericht lokaal jeugdbeleid een apart ondersteuningsaanbod te ontwikkelen. (zie ook hfdst.5)

In het licht van het bovenstaande adviseren wij SPIL om behoedzaam om te gaan met het opnemen in de Kans-aanpak (en de Kans-brochure!) van allerlei nieuwe concepten rondom het jeugdbeleid. De indruk wordt gewekt dat het koppelen van begrippen als 'jeugdparticipatie'; vraaggestuurd jeugdbeleid; positief gericht jeugdbeleid enz., aan de Kans-aanpak eerder tot verwarring leidt dan dat het een wervende werking heeft. Nog afgezien hiervan wordt met dergelijke begrippen de Kans-aanpak opgetuigd met pretenties die vooralsnog niet waargemaakt kunnen worden.

Aanbeveling 7

In de implementatiefase van twee jaar moet nadrukkelijker aandacht worden besteed aan de regierol van de gemeente. Het moet voor het gemeentebestuur duidelijk worden dat de uiteindelijke regie-verantwoordelijkheid bij haar ligt, en dat gericht gewerkt moet worden aan de inbedding van de Kans-aanpak in het reguliere beleid van de gemeente. De begeleiding van SPIL moet tijdens de implementatie van de Kans-aanpak mede op dit vraagstuk zijn gericht.

Aanbeveling 8

De toepassing van de KANS-aanpak in gemeenten geeft de lokale overheden goede gronden om op bestuurlijk niveau verantwoordelijkheden met de provincie nader af te stemmen. Zeker waar het de aansluiting van de Kans-aanpak op de provinciale jeugdzorg betreft lijkt dergelijke afstemming noodzakelijk. Bestuurlijk overleg en daaruit voortvloeiende afspraken tussen beide overheden zijn van groot belang als 'mantel' voor de samenwerking tussen instellingen en het onderbrengen van bepaalde functies van het bureau jeugdzorg in de Kans-aanpak. Gemeentebesturen die betrokken zijn bij de Kans-aanpak zouden moeten worden gestimuleerd tot een actiever opstelling in deze, zodat de mogelijkheden van bestuurlijke afstemming optimaal worden benut.

Aanbeveling 9

De stelselherziening van de jeugdzorg en de vorming van bureaus jeugdzorg vallen onder de verantwoordelijkheid van de Provincie. Het is goed denkbaar en aan te bevelen om de KANS-aanpak zowel vanuit haar toepassingen als vanuit het 'ontwerp-niveau' te betrekken bij deze ontwikkelingen. De Kans-aanpak biedt oplossingen voor een complex vraagstuk dat zich in het kader van de stelselherziening heeft aangediend: de aansluiting van lokale zorg- en dienstverlening aan jeugdigen en de boven-lokale jeugdzorg. De signaleringsnetwerken die in het kader van de aanpak op lokaal (of interlokaal) niveau worden ontwikkeld, en het jeugdhulpteam kunnen daaraan een duidelijke bijdrage leveren. Wel is het van belang dat de lokale verankering van de Kans-aanpak in tact blijft. Op dat niveau liggen de belangrijkste functies van de aanpak. De relatie tot het bureau jeugdzorg (bjz) kan ook van daaruit uitstekend gestalte krijgen in de vorm van een zgn frontoffice' waaraan bepaalde functies van het bjz. zoals signalering; aanmelding en screening; toewijzing van lichte vormen van zorg en hulp kunnen worden ondergebracht. Eveneens zou van daaruit een directe doorverwijzing naar het MDT van het bjz. kunnen plaatsvinden. Op deze wijze worden jeugdzorg-functies naar het lokale niveau 'toege trokken' hetgeen correspondeert met de doelstelling van het 'zo .. zo .. zo .. zo ..' beleid. Omtrent deze functies zullen met het bureau jeugdzorg afspraken moeten worden gemaakt, en overeenkomsten worden gesloten. Zo zal er een protocol voor de screening moeten worden ontwikkeld. Het is redelijk om te verwachten dat de bijdrage vanuit provinciale instellingen aan de verwezenlijking van deze functies op lokaal niveau op niet vrijblijvende basis geschiedt. Het denkbaar dat er een verschuiving van middelen plaatsvindt die dat mogelijk maakt. Het is van belang dat deze ontwikkelingen zich voltrekken onder de bescherming en aanmoediging van afspraken tussen de lokale en de provinciale overheid.

Aanbeveling 10

Gemeenten waar de Kans-aanpak wordt toegepast zouden zich daarmee actief kunnen aandienen bij de processen die zich voltrekken in het licht van de stelselherziening van de jeugdzorg. Het betreft met name de vorming van bureaus jeugdzorg en de ontwikkeling van regiovisies. Deze inzet zou als ijkpunt moeten nemen het belang van een betere zorg- en dienstverlening voor lokale jeugdigen volgens het 'zo .. zo .. zo.. zo .. beleid', en gericht moeten zijn op het onderbrengen van bepaalde functies van het bureau jeugdzorg in de Kans-aanpak, waarbij de ontwikkeling van het jeugdhulpteam tot een 'frontoffice' van het bureau jeugdzorg de optie is. Overigens moet bij dit streven de lokale verankering van de Kans-aanpak voorop blijven staan.

Aanbeveling 11

Alles wijst erop dat in de toenadering vanuit de jeugdzorg naar het lokale niveau het onderwijs een cruciaal aanspreekpunt zal zijn. Het gaat daarbij om ondersteuning van 'binnenschoolse leerlingenzorg' en om de verbinding van deze zorg met 'buitenschoolse (jeugd)zorg'. Door hierbij actief aansluiting te zoeken versterkt de Kans-aanpak haar positie in de verbinding tussen lokale zorg- en dienstverlening voor jeugdigen en de jeugdzorg. Meer actieve inzet is nodig (zowel op ontwerp niveau als op toepassingsniveau) om vanuit de Kans-aanpak verbindingen te leggen met het basisonderwijs. Via een 'directeuren basisscholen overleg' zou de gemeente haar invloed kunnen aanwenden. Vanuit het jeugdhulpteam zal aansluiting gezocht moeten worden bij de ontwikkelingen op het terrein van WSNS en RMC-vorming.

Aanbeveling 12

Een stevige positionering van het jeugdhulpteam in het lokale bestel vereist een ondubbelzinnig commitment van de betrokken actoren. Mogelijkheden om dit commitment te formaliseren moeten worden benut (convenanten; inbedding in het gemeentelijk beleidskader; extra middelen), en moeten een belangrijk aandachtspunt blijven bij de implementatie van de KANS-aanpak. Het is raadzaam om de lokale overheid nauw te betrekken bij deze formalisering. In de twee jaar dat aan de implementatie van de KANS-aanpak wordt gewerkt zou ernaar gestreefd moeten worden om het jeugdhulpteam als vast en regulier onderdeel in het lokale bestel te verankeren.

Aanbeveling 13

Overwogen moet worden om in de opbouw van de Kans-aanpak een centraler functie toe te kennen aan het jeugdhulpteam. Een directe functionele relatie tussen de uitvoeringsgroep(en) en het jeugdhulpteam lijkt een gunstige voorwaarde te zijn voor onderlinge afstemming. Zo zou het opzetten van uitvoeringsgroepen door de Beleidsgroep kunnen geschieden op instigatie van het jeugdhulpteam, en zou vanuit iedere uitvoeringsgroep een vertegenwoordiger aan het jeugdhulpteam kunnen deelnemen.

Aanbeveling 14

Het is van belang om de functie van het jeugdhulpteam zodanig te expliciteren dat duidelijk wordt dat het een ondersteunende functie is die erop is gericht de jeugdige in zijn dagelijkse leefomgeving te laten blijven functioneren. In dat verband lijkt het raadzaam om meer aandacht te geven aan 'case management' als reguliere functie binnen het jeugdhulpteam.

Aanbeveling 15

Het is gezien vanuit de doelstelling om in twee jaar van gerichte implementatie van de Kans-aanpak te bewerkstelligen dat daarvoor een inbedding in het regulier gemeentelijk beleid ontstaat, raadzaam om het voorzitterschap van de beleidsgroep te laten bekleden door de verantwoordelijk bestuurder of een hoge ambtelijke functionaris met een ruim mandaat. Daarnaast lijkt het nuttig ook een beleidsmedewerker van de gemeente bij de beleidsgroep te betrekken.

4.4 De Drieslag van Kans

Door SPIL is gevraagd dit onderzoek mede toe te spitsen op de 'Drieslag' die de ontwerpers met de ontwikkeling van de KANS-aanpak voor ogen staat. In het voorgaande is al veel aan de orde geweest dat kan worden teruggekoppeld naar deze 'Drieslag'. Hier volgen nog enige samenvattende kanttekeningen.

4.4.1 De inhoud van het jeugdbeleid op de sociale systemen (betrekken? -phk)(gezin, school, werk en vrijetijd) leidend tot een meer geïntegreerd en vraaggestuurd aanbod.

Het gaat in deze enigszins cryptische formulering om de 'voeding' van het jeugdbeleid van de gemeente. De KANS-aanpak bewerkstelligt in elk geval dat de dienstverlening voor jeugdigen (en opvoeders) meer op de sociale systemen wordt betrokken. Dat doet zij door de signalering en het aanbod van lokale instellingen, instanties en organisaties door middel van netwerkverbindingen te coördineren. De beperking daarbij is dat de KANS-aanpak zich daarbij richt op jeugdigen die extra aandacht nodig hebben, en kenmerkt zich daardoor als een aanpak in de traditie van de jeugdhulpverlening. Dit biedt uitstekende kansen voor de aansluiting op boven-lokale jeugdzorg.

De missie van gemeentelijk jeugdbeleid is breder en primair positief gericht. Het gaat om het scheppen van condities om jeugdigen (in elke leeftijdsfase) te stimuleren en in de gelegenheid te stellen om (in overeenstemming met de competentie van de leeftijdsfase) deel te nemen aan de lokale samenleving, en zich voor te bereiden op deelname als volwassene. Deze brede missie van het lokaal jeugdbeleid, gericht op participatie, omvat preventieve functies: Participatie omvat preventie; omgekeerd is dat niet het geval.

De KANS-aanpak werkt primair aan een meer geïntegreerd aanbod van de bestaande dienstverlening voor jeugdigen die extra aandacht behoeven. De aanpak heeft mogelijkheden om het aanbod aan hulp en ondersteuning te ijken op de vraag van jeugdigen, in die zin kan worden gesproken van een meer vraaggericht aanbod van bestaande zorg- en dienstverlening voor die jeugdigen die de aanpak bereikt.

4.4.2 De organisatie van dat aanbod leidend tot meer samenwerking, afstemming en samenhang van voorzieningen die aanbod voor jongeren verzorgen en derhalve het opheffen van versnipperde stelsels.

Het tot stand komen van samenwerking tussen instellingen en afstemming van hun aanbod aan de betreffende jeugdigen, leidend tot meer samenhang is een belangrijk oogmerk van de KANS-aanpak. Waar de aanpak daarin slaagt is zeker sprake van afname van versnippering.

De aanpak is echter kwetsbaar in het gegeven dat de medewerking van instellingen op vrijwillige basis tot stand komt, en dat het niet eenvoudig is sommige relevante sectoren in de aanpak te betrekken. Zo kan er binnen de aanpak evenzeer sprake zijn van samenwerking *zonder* afstemming; van afstemming *zonder* samenwerking.

4.4.3 Schakeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen de betrokken overheden (zie 4.1.12)

5 Perspectief voor lokaal jeugdbeleid

5.1 Inleiding

Gemeenten die zich bezighouden met jeugdbeleid komen veelal niet toe aan een brede oriëntatie daarop door de aandacht die zij (moeten) geven aan die jeugdigen die overlast veroorzaken en jeugdigen die met specifieke problemen kampen. De ontwikkeling van een positief gericht jeugdbeleid komt daardoor veelal in de knel. De Kans-aanpak vestigt in de gemeente een solide aanpak gericht op jeugdigen met problemen of in risicosituaties. Hierdoor ontstaat op beleidsniveau de ruimte om aan de ontwikkeling van een breed en positief jeugdbeleid te werken. Over het algemeen is er echter bij gemeenten weinig ervaring met het ontwikkelen van een beleidsvisie en de operationalisatie daarvan in breed, positief jeugdbeleid. Op dat terrein is bij veel gemeenten een duidelijke behoefte aan ondersteuning. Hoewel de verleiding groot is om vanuit de KANS-aanpak de mogelijkheden van een verbreding naar breed en positief gericht jeugdbeleid te verkennen, achten wij dat geen raadzame strategie. De beperking van de KANS-aanpak op jeugdigen die extra aandacht nodig hebben vormt de kracht ervan. In de praktijk blijkt veel inspanning nodig te zijn om de aanpak in het gemeentelijk bestel tot ontwikkeling te brengen en te verankeren. Bovendien werkt de KANS-aanpak vanuit een paradigma dat zich niet zondermeer laat vereenzelvigen met het 'participatie-paradigma' van waaruit een positief gericht, breed lokaal jeugdbeleid vormgegeven zou moeten worden.

In dit hoofdstuk worden verkenningen gepresenteerd die enerzijds het pleidooi om de KANS-aanpak op de huidige doelen en praktijken te concentreren toelichten, en die anderzijds een voorzet geven voor een eventueel afzonderlijk ondersteuningsaanbod van de Stichting Spil ten behoeve van de ontwikkeling van een breed, positief gericht lokaal jeugdbeleid.

5.2 Kans en preventief jeugdbeleid

De positionering van de KANS-aanpak in het gemeentelijk jeugdbeleid vindt vooral plaats vanuit het *preventie-paradigma*. De aanpak is ervoor ontworpen om, door goed gecoördineerde signalering en dienstverlening, eerder, en in meer onderlinge afstemming tot handelen over te gaan ten aanzien van jeugdigen met problemen of in risico-situaties. Het preventie-paradigma heeft als referentie het *voorkomen van* en het *vermijden van* ongewenste situaties en omstandigheden voor de jeugdige en voor de hem omringende samenleving. Op beleidsniveau (en vaak ook in de uitvoerende sfeer) oriënteert de preventieve benadering zich op situaties en ontwikkelingen die zijn vermeden en zich *niet* hebben voorgedaan of voltrokken.

Er is vele jaren ervaring opgedaan met preventief beleid, met name in de sfeer van de openbare orde. Een bekend voorbeeld is de preventie van jeugdcriminaliteit waarvan het succes wordt gemeten naar crimineel handelen dat *niet* heeft plaatsgevonden: de schade door vandalisme die *afneemt*; graffiti die *niet meer voorkomt*. De vraag wat er met de jeugdigen gebeurt die dit gedrag vertoonden blijft in de praktijk veelal onderbelicht, en daarmee verliest deze benaderingswijze voor een groot deel haar belang voor de jeugdigen zelf. Nu kan worden gesteld dat het begrip 'preventie' in de sfeer van de zorg- en dienstverlening aan jeugdigen een andere betekenis heeft.

Daarbij gaat het immers primair om de individuele jeugdigen en hun systemen en wordt beoogd 'afglijden' in hun socialisatie en in hun maatschappelijk functioneren te vermijden door op het individu en zijn omgeving gerichte interventies.

Hierbij passen twee kanttekeningen.

- In de eerste plaats de kanttekening dat preventief denken altijd voorondersteld dat er een beeld is van datgene wat *fout* kan gaan, wat vermeden en voorkomen moet worden. Dat betekent in de praktijk dat preventief handelen zich richt op degenen waarvan wordt vermoed of is vastgesteld dat zij een bepaald risico lopen, en op degenen die reeds afwijken (om verder 'afglijden' te voorkomen).
- In de tweede plaats is de preventie primair gericht op het wegnemen of verhelpen van factoren en omstandigheden die dergelijk 'afglijden' veroorzaken. Het eerste doel is bereikt wanneer dat risico is verminderd of verdwenen. Gebleken of vermoede hindernissen in de socialisatie zijn weggenomen of in betekenis afgenomen. Daarmee zijn echter nog niet persé de *positieve* condities gecreëerd voor de deelname van jeugdigen aan de samenleving.

Preventief denken vertrekt in principe vanuit de wantoestand; de ellende die vermeden moet worden. Het accent ligt in de regel op het wegnemen van de deficiënties. Het is dit kenmerk dat het preventie paradigma in wezen maakt tot een *defensief* paradigma. De combinatie van het denken vanuit het *voorkomen van* en vanuit de *dreigende ellende* maakt dat preventie zelden *'aan de ellende voorbij'* denkt. De preventieve benadering stelt het verhelpen van belemmeringen voorop.

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

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

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

In een metafoor kan het voorgaande als volgt worden samengevat:

Het aspect preventie is als het onderhoudspersoneel aan boord van het schip 'Levensloop' dat er tijdens de vaart voor zorgt dat het schip blijft drijven en kan varen. Maar waar het heen vaart daar gaan zij niet over: het kan ook varen in cirkels zijn.

Het kunnen varen is belangrijk, maar het is niet alles, het is een voorwaarde maar niet de essentie ... de verwachtingen van jeugdigen reiken verder. Jeugdigen willen een gerichte 'koers (kunnen) zetten', en daarvoor is meer nodig.

Het is hierin dat een brede, positief gerichte benadering van jeugd en jeugd-beleid zich onderscheidt van de preventieve benaderingswijze.

5.3 Kans en breed positief gericht lokaal jeugdbeleid

5.3.1 Kansen voor jeugdigen

Er zal geen verschil van mening bestaan over de noodzaak om in het kader van een lokaal jeugdbeleid aandacht te schenken aan jeugdigen 'in problemen' of jeugdigen 'in risico situaties'. Maar veelal wordt niet onderkend dat deze noodzaak één onderdeel is van de missie van lokaal jeugdbeleid, een onderdeel dat zonder inbedding in een breder kader veel van zijn waarde verliest. Bij 'kansen' gaat het altijd om twee verschillende aspecten: *de kans kunnen grijpen* en *de beschikbaarheid van kansen om te grijpen*. Het is te gemakkelijk om voor de 'beschikbaarheid van kansen' te verwijzen naar de algemene bronnen en mogelijkheden die onze samenleving biedt. In de praktijk van het dagelijks leven blijken de kansen 'geschapen' te moeten worden.

Dat geldt voor het spelende kind en zijn sociale ontwikkeling: is daarvoor veilige speelgelegenheid beschikbaar?

Dat geldt voor de jeugdige die met leeftijdgenoten samen wil zijn: zijn daarvoor ontmoetingsmogelijkheden in de openbare ruimte?

Dat geldt voor de behoefte aan sociale contacten in eigen en ontspannen sfeer: is daarvoor ontmoetingsruimte met bijbehorende faciliteiten?

Dat geldt voor jeugdigen die actieve maar ongeorganiseerde ontspanning zoeken: zijn daarvoor faciliteiten in de woon- en leefomgeving?

Dat geldt voor jongeren die een basis willen leggen voor een zelfstandig bestaan: is daarvoor werk? is daarvoor huisvesting? enz. enz..

Het voorgaande samenvattend kan de KANS-aanpak worden geduid als een aanpak die vooral gericht is op het *herstel en vergroten van het vermogen* van jeugdigen om van kansen gebruik te maken. Het *concreet scheppen van de kansen* voor jeugdigen om (in elke leeftijdsfase) aan de samenleving deel te nemen en zich voor te bereiden op hun latere deelname als volwassene valt grotendeels buiten het bereik van de KANS-aanpak. Het daadwerkelijk scheppen van kansen voor de jeugdigen is een zorg van het brede lokale jeugdbeleid. Maar ook het mobiliseren van jeugdigen om die kansen te nemen en hun eigen bijdrage te leveren behoort daartoe.

5.3.2 Beleidsinformatie

Om een beleid te formuleren dat gericht is op het scheppen van kansen voor, en het mobiliseren van jeugdigen is het noodzakelijk dat de beleidsmakers beschikken over relevante en enigszins representatieve (beleids-) informatie omtrent de leefsituatie van jeugdigen in de lokale samenleving. Traditioneel wordt deze beleidsinformatie vooral ontleend aan hetgeen door de instellingen die met jeugdigen werken wordt aangedragen. Zij hebben contacten met jeugdigen, zij kennen de leefwereld en zij hebben de expertise om bepaalde trends en problematieken te duiden. Hoewel deze 'bron' van beleidsinformatie waardevol is, is zij echter zelden 'dekkend' voor de vraagstukken die voor jeugdigen in de gemeente spelen. Instellingen hebben vooral kijk op de doelgroepen waarmee zij werken; de vraagstukken waar zij zich specifiek op richten en het territorium waar zij actief zijn. Bovendien hebben de bezuinigingen van de jaren tachtig instellingen ervan bewust gemaakt dat hun informatie en deskundigheid beschouwd kan worden als hun 'werkkapitaal', en dat zij die strategisch in moeten zetten in de onderhandelingen met de gemeente.

De opvatting dat de optelsom van alle informatie van alle instellingen die op lokaal niveau met jeugdigen werken een dekkend beeld van de leefsituatie en de behoeften van de lokale jeugdigen zou geven is gelogenstraft. Zelfs als de gemeente erin slaagt om alle relevante instellingen te motiveren om informatie aan te leveren ten behoeve van haar jeugdbeleid, blijkt dat er 'witte plekken' overblijven in de dienstverlening en dat bepaalde vraagstukken waarmee jeugdigen zitten niet worden gesignaleerd. De aanname van het *integraal jeugdbeleid*, dat op basis van de informatie en het aanbod van bestaande instellingen een adequaat en dekkend lokaal jeugdbeleid tot stand kan worden gebracht, is grotendeels een illusie gebleken.

De conclusie moet zijn dat hoewel de informatie en deskundigheid van de instellingen die lokaal actief zijn voor jeugdigen (en ouders) is een belangrijke bron is voor beleidsvorming, dit niet de enige bron van beleidsinformatie kan zijn. Jeugdbeleid moet gebaseerd zijn op informatie uit vele en diverse bronnen in de lokale samenleving. Daarbij is het van belang dat de lokale overheid zich zelf verantwoordelijk acht voor de verwerving van relevante beleidsinformatie uit de lokale gemeenschap. Jeugdigen zelf, en hun opvoeders, zijn daarvoor een primaire bron die thans onvoldoende wordt benut.

De KANS-aanpak is niet primair ontwikkeld om het lokaal bestuur te voorzien van relevante beleidsinformatie te behoeve van haar jeugdbeleid. Het gaat er in de KANS-aanpak vooral om de informatie en signalering van bestaande instellingen ten aanzien van jeugdigen die extra aandacht vragen te bundelen en het handelen ten aanzien van deze jeugdigen vanuit verschillende instellingen en disciplines te schakelen. Niettemin bestaan er in de structuur van de KANS-aanpak directe lijnen naar de lokale overheid, en blijkt dat er in de praktijk relevante beleidsinformatie wordt gegenereerd en doorgegeven. Het is in relatie tot de kern-doelen van de KANS-aanpak te beschouwen als een 'bij-product', maar verdient binnen de aanpak expliciet aandacht. Met name waar de verbinding tussen lokale dienstverlening voor jeugdigen en boven-lokale jeugdzorg aan de orde is biedt de KANS-aanpak uitstekende mogelijkheden om de gemeente te voorzien van relevante beleidsinformatie. Vanuit de KANS-aanpak kan, zoals we hebben gezien, zelfs ondersteuning worden gegeven bij de totstandkoming van die verbinding.

5.3.3 Jeugdbeleid en Participatie

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

Beide benaderingen convergeren veelal in een derde variant: de 'zorgzame variant', waarin problemen van jeugdigen de insteek vormen voor de vraag welke voorziening er nodig zijn.⁵

Deze drie benaderingswijzen hebben gemeen dat jeugdigen 'object' zijn van beleid waarin vooral het perspectief van 'beheersing' centraal staat. Jeugd komt er beleidsmatig eerst in het vizier wanneer 'er iets mee is' of wanneer er 'iets voor gedaan' moet worden. Deze benadering van de jeugd stamt uit de lange traditie dat jeugd überhaupt geen zorg was van de overheid. In die traditie is de rol van de overheid beperkt tot het verzorgen van faciliteiten voor het gezin, de sociale omgeving en instellingen en organisaties van het maatschappelijk middenveld (in de sferen van opvoeding; onderwijs; gezondheidszorg; verenigingsleven en vrijetijdsvoorzieningen) om *hun* werk ten aanzien van jeugdigen te kunnen doen. De directe zorg voor jeugdigen valt in deze traditie buiten het blikveld en bereik van de overheid, uitgezonderd in die situaties waar jeugdigen zich 'autonoom' in de openbaarheid manifesteren met gedrag dat in strijd is met de gangbare mores. Deze jeugd werd lange tijd aangeduid als 'ongeorganiseerde jeugd'.

Inmiddels is er enige decennia een beweging op gang op twee fronten die de jeugd steeds meer tot 'zorg' van de overheid maakt. In de eerste plaats is dat de grote verandering die de positie en de rol van de maatschappelijke actoren heeft ondergaan (gezin; het sociale; maatschappelijk middenveld)⁶. In de tweede plaats, en ook wel enigszins als gevolg van het vorige, is 'de jeugd' zich zelf gaan aandienen in de samenleving. En het gaat niet langer om uitzonderlijk gedrag in uitzonderlijke situaties, het gaat om een structureel verschijnsel: de jeugd dient zich meer en meer aan als een deel van de (lokale) bevolking dat erkenning wil als volwaardig onderdeel van de lokale gemeenschap. De jeugd eist haar plaats op, verlangt daarvoor de (culturele en fysieke) ruimte en wil haar bijdrage kunnen leveren. De jeugd wil deelnemen aan de samenleving (participeren).

5.3.4 'De jeugd'... Hoezo?

Nu is het natuurlijk zo dat 'de jeugd' niet bestaat, en dat dit deel van de bevolking zich niet als zodanig aandient in onze samenleving. Bovendien dient de jeugd zich niet aan via belangenorganisaties en met programma's. Het is moeilijk om in algemene termen over 'jeugdigen' te spreken, in de werkelijkheid van het alledaagse leven maken we tal van onderscheidingen bijvoorbeeld naar leeftijd, naar allerlei specifieke karakteristieken en subculturele kenmerken. Niettemin zijn over de positie van jeugdigen in onze cultuur, en over hun deelname-mogelijkheden een aantal algemene noties van belang.

Noot 5 Bij die laatste variant is overigens vaak sprake van het op één hoop gooien van jeugdigen 'met problemen' en jeugdigen die 'problemen veroorzaken'. Het is een heilzame bijwerking van de stelselherziening van de jeugdzorg dat deze twee categorieën uit elkaar worden getrokken en duidelijk wordt dat een jeugdige die 'overlast' veroorzaakt niet persé een jeugdige is met 'problemen'.

Noot 6 Op deze veranderingen wordt in dit bestek niet verder ingegaan.

In de jaren tachtig constateert H. Giesecke⁷ dat we in onze cultuur bezig zijn om de jeugdfase te reduceren tot een 'moratorium' waarin de voorbereiding *op later* en het wachten *op later* centraal staan. 'Jeugd' wordt gekenmerkt door een 'nog-niet status' die jeugdigen tijdens hun jong zijn geen betekenisvolle rol geeft in het geheel van de samenleving. Meer recent constateert C. Schuyt ongeveer hetzelfde, en hij wijst er bovendien op dat, in tegenstelling tot wat vaak wordt gezegd, de *draagkracht* van jeugdigen over het algemeen veel groter is dan de *draaglast* die hun bestaan met zich meebrengt als dat waar is, dan is er dus een grote hoeveelheid 'rest-energie' bij jeugdigen aanwezig.

Deze analyses nodigen uit tot bezinning over de vraag hoe jeugdigen een betekenisvolle rol in de gemeenschap kunnen spelen. Het is nodig ons samen met jeugdigen af te vragen welke ruimte en welke verantwoordelijkheid aan de jeugd gegeven kan worden; welk beroep de samenleving op hen kan doen, en welke bijdrage de samenleving van jeugdigen mag verwachten. Dat zijn in het ontwikkelingsstadium waarin onze samenleving zich bevindt betrekkelijk nieuwe vragen, maar het zijn tegelijkertijd vragen die zich thans nadrukkelijk aandienen.

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

Deze dimensie moet jeugdigen de gelegenheid bieden om volwaardig (conform de competenties die met de leeftijdsfase verbonden zijn) deel te nemen aan de samenleving en zich daarin te manifesteren.

Maar anderzijds gaat het om een dimensie die ook de lokale samenleving de mogelijkheid geeft om jeugdigen aan te spreken. Het is een positie die zowel de jeugdigen als de samenleving veel kan opleveren, maar één waaraan ook verantwoordelijkheden verbonden zijn die beiden op zich moeten nemen.

Het bezig zijn met jeugdparticipatie en met 'Jeugd betrekken' kan bijdragen aan de vormgeving van deze nieuwe dimensie.

5.3.5 Jeugd en competentie

Interessant is in dit verband het veelbesproken onderzoek dat Ronald Inglehart uitvoerde in de jaren zeventig naar de ontwikkeling van politieke culturen in westerse samenlevingen⁸. Hij kenschetst onze politieke cultuur als een "*elite directed political participation (that) is largely a matter of elites mobilizing mass support through established organizations such as political parties, labor unions, religious institutions and so on*". Maar Inglehart ziet in westerse landen een toenemende competentie en motivatie bij burgers om betrokken te zijn bij beleidsvorming en het nemen van specifieke beslissingen.

Noot 7 Herman Giesecke: "Wij willen alles en wel onmiddellijk", in Tijdschrift jeugd en samenleving, januari 1982. De Duitse socioloog Giesecke heeft naam gemaakt door zijn scherpe cultuur-sociologische observaties van jeugd en samenleving.

Noot 8 Ronald Inglehart: *The silent revolution; Changing values and political styles among western publics*, Princeton University Press 1977. Leidde in de jaren zeventig een opzienbarend internationaal onderzoek naar veranderde waarden, politieke stijlen en politieke betrokkenheid in westerse landen.

Deze mondige burger neemt er niet zondermeer genoegen mee zijn politieke deelname te beperken tot het eens in de zoveel tijd kiezen van de ene of de andere ploeg 'beslissers'. Inglehart signaleert dan ook de opkomst van een politieke stijl die hij "*elite challenging*" noemt. Deze stijl komt voort uit de toenemende behoefte van burgers om invloed te hebben op beslissingen die hun bestaan direct raken.

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

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

5.3.6 Vraaggestuurd jeugdbeleid

In het debat rondom jeugdbeleid heeft het begrip 'klantgericht' plaats gemaakt voor 'vraaggericht'. In vele gemeentelijke nota's jeugdbeleid komen we het voornemen tegen om het jeugdbeleid te richten naar de vraag van jeugdigen. Dit heeft zowel in de lokale gemeenschap als bij beleidsmakers verwarring gebracht. De eenvoudige interpretatie van 'vraaggericht beleid' doet het voorkomen alsof de vraag die aan de lokale overheid vanuit de jeugdigen wordt gesteld bepalend is voor het beleid.

Daarbij doemen onmiddellijk problemen op:

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

De gemeente die zich enthousiast bekeert tot 'de vraag van jeugdigen' als ultieme rationaliteit van het jeugdbeleid raakt al gauw verzeild in de sfeer van: 'jullie, jeugdigen vragen; wij, gemeente draaien'. Zeker in de ogen van de jeugdigen zelf: Dit gemeentebestuur, in hun ogen rijk en machtig, maar ver van hun bed, dient zich ineens aan met de mededeling dat zij de jeugd hebben ontdekt, en wat voor de jeugd wil doen. De gemeente als Sinterklaas.

'Vraaggericht' heeft daarenboven ook de connotatie van 'ad hoc beleid': nu dit, dan weer dat. Het stelt beleid afhankelijk van de vele en diverse vragen, rijp en groen, die jeugdigen zelf formuleren. De verleiding is groot voor de lokale beleidsmakers, want de moeizame exercitie om een *visie op jeugd en jeugdbeleid* te formuleren wordt er grotendeels door omzeild.

Met het bovenstaande wordt niet gezegd dat de wensen en verlangens van jeugdigen niet een belangrijke rol zouden moeten spelen in het proces van beleidsvorming. Het is echter juist om te spreken over een beleid dat is gebaseerd op 'behoefte'. Dat zijn zowel behoeften van jeugdigen, van opvoeders als van de lokale gemeenschap als geheel.

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

5.3.7 Activerend Jeugdbeleid

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

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

- Jeugdbeleid doet een beroep op de bijdrage van jeugdigen zelf, en op de hen omringende sociale netwerken. De vraag is niet in de eerste plaats wat de overheid doet vòòr de jeugd', de vraag is wat de overheid kan doen om jeugdigen zelf in staat te stellen dingen te doen, hen daartoe op te wekken en uit te dagen, en dat te faciliteren.
- Daarnaast is het essentieel dat jeugdigen de afwegingen die de gemeente moet maken kunnen volgen, begrijpen en, ook gaandeweg, kunnen beïnvloeden. Zo zouden zij 'meegenomen' moeten worden in de ambtelijke en bestuurlijk/politieke afwikkeling van hun voorstellen, ideeën en plannen. Jeugdigen zullen, net als volwassenen, veelal inzien dat bepaalde zaken niet (op tijd) gerealiseerd kunnen worden, mits ze zelf overtuigd worden van de belemmeringen die er zijn (financieel; procedureel; politiek enz.). Ook moeten zij in staat worden gesteld om op elk niveau zelf hun afwegingen te maken, en aangepaste voorstellen te doen. Dit kan ertoe leiden dat extra inzet van de jeugdigen zelf, of creatieve oplossingen die zij aandragen nieuwe mogelijkheden schept voor de realisatie van hun plannen.

De gemeente is er echter nog niet wanneer zij op deze wijze een jeugdbeleid nastreeft dat jeugdigen *activeert* om zelf de eerste 'drager' te worden van hun ideeën en plannen. *Activerend jeugdbeleid* betekent ook dat jeugdigen moeten worden opgewekt om met de ontwikkeling van ideeën en plannen bezig te zijn. het gemeentelijk jeugdbeleid zou daartoe *uitdagingen* moeten formuleren waardoor jeugdigen zich aangesproken voelen. Zonder dit activerende element zal het jeugdbeleid aan veel jeugdigen voorbij gaan, en blijven kansen onbenut om jeugd te betrekken bij de lokale gemeenschap.

5.3.8 Jeugd als drager

De laatste jaren worden in gemeenten de mogelijkheden om jeugd te betrekken voorzichtig verkend. Veel experimenten zijn erop gericht om jeugdigen bij het gemeentelijk beleid te betrekken. Daarbij gaat het meestal om vormen (jeugdpanel; jeugdplatform) die tot doel hebben jeugdigen 'af te tappen' teneinde relevante beleidsinformatie te verwerven of (iets verder gaand) om vormen die een geregelde consultatie van jeugdigen mogelijk maken (jeugdraad). Jeugd wordt als het ware naar het beleid 'toegetrokken'. De essentie van wat hierboven is ingebracht is dat 'het beleid' naar de jeugdigen gebracht moet worden. Zij moeten de bouwstenen ervan aandragen, zij moeten hun eigen kracht kunnen inzetten bij de uitvoering ervan, zij moeten zich zo betrokken weten, dat het 'hun' beleid wordt. Zij moeten beschouwd worden als belangrijke, zo niet de belangrijkste actor in het jeugdbeleid, de drager ervan niet het 'object'. De jeugd zou in deze visie het *subject* van jeugdbeleid moeten zijn. Wegen moeten gevonden worden om hen aan te spreken op hun 'eigen kracht' en inbreng. Eigen kracht en inbreng die mede kan worden ingezet voor de leefbaarheid van de lokale samenleving.