

Verloren jeugd (31/03/2006)

Het is moeilijk om niet somber te worden van 'Bestuur aan banden', het proefschrift van Rob Gilsing over lokaal jeugdbeleid in Nederland. Ambrogio Lorenzetti (ca. 1290-1348), de kunstenaar die de prachtige fresco's van goed en slecht stadsbestuur op de omslag van het boek maakte, wist nog niet wat wij inmiddels wel weten: het gemeentebestuur kan nog zo goed of slecht functioneren, uiteindelijk is het toch de nationale overheid die bepaalt hoe het beleid op lokaal niveau uitpakt. En dat stemt niet gerust, zo blijkt uit het onderzoek van Gilsing, die werkzaam is bij het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).

Hoe staat het jeugdbeleid in ons land ervoor? Gilsing onderzocht allereerst in hoeverre de verwachtingen ten aanzien van decentralisatie in het jeugdbeleid worden waargemaakt door gemeenten. De veronderstelling is dat decentrale overheden beter dan de nationale overheid in staat zijn om een op de lokale situatie toegespitst, integraal en slagvaardig beleid te voeren, dat bovendien dicht bij de burger staat. Uit het zeer uitgebreide onderzoek, dat uiterst degelijk is opgezet, blijkt echter dat er over de effectiviteit van het gemeentelijke jeugdbeleid niet veel positiefs valt te melden. De bij het beleid betrokken partijen, zoals diverse jeugdinstanties en gemeentelijke ambtenaren, oordelen zeer zuinig over de resultaten en de doelbereiking in het jeugdbeleid. Leden van de doelgroep zelf, jongeren tussen de twaalf en eenentwintig jaar oud, zijn evenmin enthousiast over de gemeentelijke inspanningen. Wie zich vervolgens afvraagt of deze negatieve waarderingen worden onderbouwd met objectieve gegevens, stuit op een andere grond voor pessimisme.

Het blijkt onmogelijk de resultaten van het lokale jeugdbeleid aan een onderzoek te onderwerpen. De daarvoor benodigde gegevens zijn niet of nauwelijks voorhanden in de onderzochte gemeenten en bovendien verschillen de gehanteerde definities tussen gemeenten te veel. Dat is jammer, niet alleen voor de onderzoeker en de stand van het bestuurswetenschappelijk onderzoek, maar ook voor gemeentelijke bestuurders en ambtenaren. Want er valt dus niets te zeggen over bijvoorbeeld de relatie tussen het type beleid (sterk sturend of niet, interactief of niet) en de resultaten. Ook hier moeten we het doen met oordelen, van de betrokken instanties en ambtenaren: die zijn positiever over actief sturende gemeenten dan over gemeenten die het anders aanpakken. Gemeentelijke sturing lijkt er dus wel toe te doen. Dat is tenminste iets.

Rolverdeling

Het onderzoek van Gilsing gaat verder in op de actuele vraag naar de bestuurlijke roloverdeling in het jeugdbeleid en dan vooral de verhouding tussen rijk en gemeenten. De bemoeienis van Den Haag met het lokale jeugdbeleid sinds midden jaren negentig heeft gemeenten zeker gestimuleerd specifiek jeugdbeleid te gaan voeren. Veel gemeenten deden dat voor die tijd niet. Daarnaast beïnvloedt het rijksbeleid de inhoudelijke beleidsagenda van gemeenten door de inzet van allerlei financiële prikkels en voorschriften. Op zichzelf lijkt daar weinig mis mee. Maar het blijkt dat de rijksoverheid het gemeenten hierdoor erg moeilijk maakt om het lokale jeugdbeleid op effectieve wijze te regisseren: los nog van financiële schaarste is vooral de verkokering op rijksniveau de grote boosdoener. De verschillende betrokken ministeries hebben elk hun eigen doelstellingen, die zij proberen te bereiken via functionele relaties met de diverse instanties op lokaal en regionaal niveau. Dat geldt bijvoorbeeld voor het ministerie van Onderwijs en de scholen. Gemeentebesturen hebben hier onvoldoende greep op en zijn daardoor afhankelijk van de 'welwillende medewerking' van de scholen en soortgelijke partijen. Dat leidt ertoe dat ze hun regisseursrol feitelijk niet waar kunnen maken.

Nieuw is de zorg over de negatieve effecten van verkokering op rijksniveau natuurlijk niet. De gemeenten en de VNG klagen er al jaren over. Operatie Jong is zelfs speciaal ingesteld om de barrières te slechten. Ernstig is dat dat blijkbaar niet lukt. Sterker nog: Gilsing concludeert dat in alle landelijke beleidsnota's lippendienst wordt bewezen aan gemeentelijke beleidsvrijheid en het doorbreken van verkokering op rijksniveau, maar dat de praktijk daar lijnrecht tegenin druist. De veelheid aan ambities en beleid, met overlappende doelstellingen en rechtstreekse sturingsrelaties tussen ministeries en 'hun' instanties in het veld, draagt alleen maar bij aan de complexiteit van het lokale jeugdbeleid.

Minister Jeugdbeleid

Tijdens de verkiezingscampagnes voor de gemeenteraadsverkiezingen eerder dit jaar kwam het idee voor één minister voor Jeugdbeleid weer ter sprake. Die zou alle doelstellingen van het jeugdbeleid op landelijk niveau moeten gaan regisseren. De steun voor dit plan in Den Haag lijkt te groeien, dus wie weet komt het er bij de formatie in 2007 echt van. Het zou een goed begin kunnen zijn. Maar wil de rijksoverheid gemeenten in staat stellen hun verantwoordelijkheid voor het integraal jeugdbeleid

echt waar te maken, dan zal zij zich veel bescheidener moeten opstellen. Ze zal rigoureuus moeten snijden in de landelijke doelstellingen en de regierol daadwerkelijk aan gemeenten moeten overlaten. De vraag is of ze dat kan. En of ze dat wil.

R. Gilsing, Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau 2005, 372 p., ISBN 9037702104, 29,50 euro.

Jaargang: 2006, aflevering 13 pagina 23
Auteur: Klaartje Peters