



VERENIGING  
VLAAMSE  
JEUGDDIENSTEN  
EN -CONSULENTEN vzw

## Visie op interne staatshervorming

### Een sterk lokaal jeugdbeleid vereist blijvende decretale verankering in de toekomst

De Vlaamse regering heeft in haar regeerakkoord aangekondigd werk te willen maken van een “interne staatshervorming”. De bestuursopbouw zal gebeuren op basis van subsidiariteit. De klemtoon van de beleidsvorming ligt bij de gemeenten en bij Vlaanderen. Om per sector slechts twee bestuurslagen te realiseren, komt er een sluitende lijst van provinciale bevoegdheden die een grondgebonden karakter hebben. De gemeenten krijgen meer autonomie en bevoegdheden. Eén van de elementen die minister Bourgeois in dit verband naar voor schuift is het verdwijnen van de sectorale plannen ten voordele van een strategisch legislatuurplan. Toezichtsregelingen per beleidssector worden kritisch herbekeken.

De VVJ<sup>1</sup> volgt deze plannen met veel interesse. Het voorbije half jaar werd hierover zowel binnen de bestuursorganen van de VVJ als met een groot aantal gemeentelijke jeugddienstmedewerkers<sup>2</sup> intens gediscussieerd. Dit heeft geleid tot deze nota waarin we pleiten voor:

1. Een strategisch meerjarenplan met zorg voor het lokale jeugdbeleid
2. Verhoogde bestuurskracht
3. Functionele intermediaire structuren

---

<sup>1</sup> De Vereniging Vlaamse Jeugddiensten en –consulenten vzw is een ledenorganisatie waar 297 Vlaamse gemeentebesturen bij zijn aangesloten voor de ondersteuning van hun jeugdambtenaren. De VVJ is tevens erkend als Vlaamse instelling voor het jeugd- en jongerenbeleid.

<sup>2</sup> Aan een interactief debat over dit thema tijdens de VVJ-vormingsdriedaagse in maart 2010 namen ruim 120 jeugddienstmedewerkers deel.

## 1. Een strategisch meerjarenplan met zorg voor het lokale jeugdbeleid

Het Vlaams regeerakkoord zegt dat de sectorale gemeentelijke beleidsplannen geïntegreerd zullen worden in het strategisch legislatuurplan van de gemeente. Dit betekent dat gemeentebesturen momenteel naar verwachting bezig zijn met de opmaak van de laatste aparte jeugdbeleidsplannen.

Allereerst willen we erop wijzen dat we strategische meerjarenplanning **een logische daad van goed bestuur** vinden. In de jeugdsector hebben we al vijftien jaar ervaring met lokale jeugdbeleidsplannen. Onze **ervaring** leert dat door een goed gevoerd planningsproces makkelijker strategische keuzes kunnen gemaakt worden door een lokaal bestuur. In onze visie heeft een sectoraal jeugdbeleidsplan een strategisch meerjarenplan ook nooit in de weg gestaan.

### Planlast?

Ja, de gemeentebesturen stellen vaak de **planlast** die de sectorale beleidsplannen met zich meebrengen aan de kaak. Maar wij willen deze signalen **nuanceren**: naar ons aanvoelen klopt de term “planlast” niet. De term wekt de indruk dat gemeenten het planmatig werken maar niks zouden vinden. Echter, volgens ons klagen de besturen bepaalde **administratieve verplichtingen** (m.b.t. indienen en verantwoording) voor de Vlaamse Overheid aan, niet het idee van het plannen op zich.

En ook dit laatste mag genuanceerd worden: onze sector heeft tijdens de vorige legislatuur de koe bij de horens gevat. Geruggensteund door een stevige traditie van overleg werd door de ganse sector constructief samengewerkt rond voorstellen van decreet om overbodige verplichtingen uit de regelgeving te schrappen. Dat proces leidde reeds in 2005 en 2006 tot een ernstige vereenvoudiging van de administratieve verplichtingen en bracht via o.a. de invoering van plaatsbezoeken een belangrijke omslag in de rol van de Vlaamse administratie. De administratieve planlast is dus sinds de jeugdbeleidsplannen 2008-2010 stevig **verlicht**.

## Waarde van een plan

Gemeentebesturen hebben de voorbije jaren wel degelijk de **meerwaarde van planmatig werken begrepen**. Op de faciliteitengemeenten rond Brussel na, zijn nagenoeg alle gemeenten al vijftien jaar mee ingestapt in het systeem, waaruit het grote voluntarisme van zowel gemeenten als jeugdsector mag blijken.

Waaruit blijkt de meerwaarde van de communicatieve planning voor het lokale jeugdbeleid?

- Er is de voorbije vijftien jaar in de meeste gemeenten een stevige set aan ondersteuningsinstrumenten voor het lokale jeugdwerk<sup>3</sup> uitgebouwd. Dit komt de gezondheid van het lokale jeugdwerk sterk ten goede, en dat is wat een lokaal bestuur belangrijk vindt<sup>4</sup>.
- De **relatie** tussen jeugdwerk, schepen en ambtenaren is in de meeste gemeenten zeer positief ontwikkeld. Men heeft op vele plaatsen het gevoel samen aan een project te werken.
- De **budgetten** voor lokaal jeugdbeleid zijn, uiteraard mede als gevolg van de Vlaamse subsidie, fors toegenomen.
- Zonder dat dit decretaal was opgelegd, heeft de ontstane dynamiek toch spontaan gezorgd voor een sterke groei en professionalisering van het **personeelsbestand** op gemeentelijke jeugddiensten<sup>5</sup>.
- In een aantal gemeenten worden **cross-sectorale samenwerkingen** voor een categoriaal jeugdbeleid zeer positief geëvalueerd.

Wij hebben gemeentebesturen steeds gestimuleerd om een jeugdbeleidsplan te schrijven voor eigen gebruik, niet voor “Brussel”. Anderzijds is het onmiskenbaar zo dat de Vlaamse subsidies de stimulans betekenen voor gemeentebesturen om effectief een jeugdbeleidsplan op te stellen. Het zou natuurlijk jammer zijn mocht de **dynamiek** in de jeugdsector verloren gaan omdat er bij de Vlaamse overheid geen sectoraal plan meer moet worden ingediend.

---

<sup>3</sup> In het Decreet van 14 februari 2003 houdende de ondersteuning en de stimulering van het gemeentelijk, het intergemeentelijk en het provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid wordt volgende definitie van jeugdwerk gegeven: “*groepsgericht sociaal-cultureel werk op basis van niet-commerciële doelen voor of door de jeugd, die daaraan deelneemt op vrijwillige basis, in de sfeer van de vrije tijd, onder educatieve begeleiding en georganiseerd door particuliere jeugdverenigingen, of door gemeentelijke of provinciale openbare besturen.*”

<sup>4</sup> Dat de ondersteuning van het jeugdwerk ontzettend belangrijk is, staat niet meer ter discussie. Zie daarvoor bv. het werk van de TOR-groep van de VUB o.l.v. prof. Elchardus.

<sup>5</sup> Met evenwel een belangrijke nuancering voor veel kleinere gemeenten. Deze problematiek wordt uitgewerkt onder het luikje bestuurskracht.

## Bewaar de dynamiek

Om die dynamiek te bewaren, zijn volgende voorwaarden naar ons aanvoelen zeer belangrijk:

### *a. Een aparte subsidie voor het lokale jeugdbeleid*

De voorbije vijftien jaar hebben bewezen dat sectorale Vlaamse subsidies voor het jeugdbeleid een sterk stimulerende kracht voor het lokale jeugdbeleid hebben. Mochten deze middelen zonder “oormerk” toegevoegd worden aan het Gemeentefonds dan zou de motor achter deze dynamiek stilvallen.

**Voor de VVJ blijven voldoende afzonderlijke geormerkte middelen voor het lokale beleid ten aanzien van de doelgroep jeugd, met bijzondere aandacht voor het jeugdwerk, een belangrijke voorwaarde voor een kwaliteitsvol Vlaams én lokaal jeugdbeleid. We bedoelen hiermee uitdrukkelijk niet enkel de impulssubsidies voor de Vlaamse prioriteiten, maar ook het trekkingsrecht voor het globale jeugdwerkbeleid van de gemeente.** We wijzen er op dat de subsidies die vóór 1994 rechtstreeks vanuit de Vlaamse overheid aan het lokale jeugdwerk werden uitgekeerd als basis hebben gediend voor de financiële uitvoering van het decreet lokaal jeugdbeleid. Dit historisch gegeven is niet zonder belang.

Uiteraard moeten er voorwaarden verbonden blijven aan de aanwending van deze middelen en zal de Vlaamse overheid hier controle op moeten uitvoeren. Een duidelijke omschrijving van wat **subsidiabele uitgaven** zijn blijft nodig. **Ondersteuning van het jeugdwerk moet voor de VVJ een prioritair aandachtspunt blijven.** Daarnaast is er een duidelijke nood aan een stevigere financiële stimulans om de categoriale aanpak van het jeugdbeleid in de gemeente te versterken.

Voor de controle op de aanwending hebben we op zich **geen probleem met het single audit-principe**. Ons uitgangspunt is altijd geweest dat rapportage in eerste instantie moet dienen om de lokale actoren (gemeenteraad, jeugdraad...) in de gelegenheid te stellen hun werk op een correcte manier te doen. Wanneer het nieuwe financiële instrumentarium dat weldra wordt geïmplementeerd voldoende duidelijkheid creëert rond de rapportage, moet het inderdaad kunnen volstaan voor de controle van het lokaal jeugdbeleid. **Een belangrijk punt voor ons is dat een eventuele inhoudelijke toetsing steeds door de sectoraal competente administratie<sup>6</sup> moet gebeuren**, niet door de administratie binnenlands bestuur. In de jeugdsector hebben we bovendien reeds zeer positieve ervaringen met **plaatsbezoeken en contacten via telefoon of mail**

---

<sup>6</sup> Voor de jeugdsector is dit de afdeling Jeugd van het IVA Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen.

tussen de Vlaamse overheid en een lokaal bestuur. Dergelijke contacten helpen meestal meer dan allerhande administratieve stukken om de realiteit van het lokale beleid in een gemeente in te schatten.

### **b. Vereist interactief bestuur**

Wij pleiten ervoor dat een gemeentebestuur bij de uitvoering van het jeugdbeleid **een permanente en intensieve dialoog** met kinderen, jongeren, ouders en het maatschappelijk middenveld blijft voeren, en blijft luisteren naar het advies van de jeugdraad. Communicatieve planning is de basis voor interactief bestuur. Om het welzijn van kinderen en jongeren te verhogen, moet geluisterd worden naar hun noden en verwachtingen. Het is hun recht een eigen mening te hebben, het moet daarom ook de plicht zijn van een lokaal bestuur om naar deze (niet-stemgerechtigde) burgers te luisteren. Om voor de noodzakelijke participatiekansen van kinderen en jongeren te zorgen, moet doelgroepspecifiek gecommuniceerd worden. Dit vraagt inspanningen, maar mag niet worden bekeken als af te bouwen planlast.

We vinden het dus alvast een goed idee om gemeenten te stimuleren in de strategische nota een prioritaire **doelstelling rond participatiebeleid** te ontwikkelen en zullen dit zeker sterk mee ondersteunen. Wij zijn ook blij te lezen in het verslag aan de Vlaamse regering bij het ontwerp van *“Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn”*<sup>7</sup> dat top-down en bottom-up moet worden gepland. Onder bottom-up wordt volgens deze Memorie van Toelichting *“de verantwoordelijken voor de verschillende producten”* of *“de werkvloer”*<sup>8</sup> begrepen.

Maar we missen hier dus de expliciete taakstelling om ook de bevolking actief te betrekken<sup>9</sup>. Onze bezorgdheid gaat vanzelfsprekend vooral uit naar de specifieke doelgroep van kinderen en jongeren. Inspraak van kinderen en jongeren vergt specifieke competenties, zoals kennis van de leefwereld van kinderen en jongeren, doelgroepspecifieke communicatie, een aangepaste methodologische aanpak, een

---

<sup>7</sup> Verslag aan de Vlaamse regering aangaande het ontwerp van *“Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn”*

<sup>8</sup> Idem, pag. 38

<sup>9</sup> Nochtans wel voorzien in het gemeentedecreet, zie bv. art. 199: *“De gemeenteraad neemt initiatieven om de betrokkenheid en inspraak van de burgers of doelgroepen te verzekeren bij de beleidsvoorbereiding, bij de uitwerking van de gemeentelijke dienstverlening en bij de evaluatie er van.”*

groot luistervermogen en toegespitste analytische vaardigheden om het via inspraak verzamelde materiaal in het beleidsvoorbereidende werk te gebruiken.

**Wij vragen dan ook om in een toekomstig besluit duidelijk te expliciteren dat er specifieke inspanningen gedaan dienen te worden om kinderen en jongeren op een aangepaste methodische wijze te betrekken bij het beleid en de beleidsplanning.**

Uiteraard moet elke gemeente de vrijheid krijgen om deze opdracht in te vullen volgens haar specifieke context en mogelijkheden. Duidelijk is in elk geval wel dat hiervoor een hooggekwalificeerde medewerker nodig is. In heel wat gemeenten heeft de jeugdambtenaar deze competenties in huis en kan hij bijgevolg een belangrijke meerwaarde leveren aan het planningsproces en het beleidsvoorbereidende werk ten aanzien van het gemeentelijke meerjarenplan.

Tenslotte lezen we in het verslag aan de Vlaamse regering dat men verwacht dat gemeenten hun prioritaire beleidsdoelstellingen toch al wel tot op zeer operationeel niveau plannen<sup>10</sup>. We wensen dan ook te benadrukken dat inspraak waarbij enkel over de uit te voeren acties kan worden gesproken geen echte inspraak is. De uitdaging is dus dubbel. Enerzijds signalen van kinderen en jongeren tijdig laten doordringen en oppikken op het **strategische** niveau. Anderzijds het strategische plan niet té ver operationaliseren opdat het actieplan nog met stevige input van de sector kan uitgewerkt worden.

## 2. Verhoogde bestuurskracht

Het inwoneraantal van de mediaangemeente in Vlaanderen is nauwelijks 14.000 inwoners. Vele **kleinere gemeenten hebben moeite** om voldoende middelen in te zetten om al hun opdrachten – voor de Vlaamse overheid en voor de lokale burgers - op een kwaliteitsvolle wijze uit te voeren. Het regeerakkoord verwees al naar vrijwillige fusies van gemeenten. Het recente besluit van minister Bourgeois om de gemeenten die willen fuseren daarbij financieel te helpen past in dit beleid.

Op dit moment tellen we binnen de lokale besturen ongeveer één FTE voor het jeugdbeleid per 10.000 inwoners. In tegenstelling tot wat men zou denken zijn het eerder de grotere gemeenten die dit gemiddelde optrekken dan de kleinere. In nogal wat kleinere gemeenten wordt het jeugdbeleid opgevolgd door een combinatieambtenaar. Eén op zeven gemeenten, meestal kleine, hebben een

---

<sup>10</sup> Verslag aan de Vlaamse regering aangaande het ontwerp van “*Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk Welzijn*”, pag. 39-40

jeugdambtenaar die op C-niveau is ingeschaald, wat in theorie op een uitvoerende opdracht wijst. Echter, van deze personeelsleden wordt verwacht dat zij het lokale jeugdbeleid niet enkel uitvoeren maar ook voorbereiden en ruim invullen, en daarvoor heel wat competenties tonen.

Ondertussen is de voorbije jaren de **beleidsaandacht voor kinderen en jongeren onmiskenbaar toegenomen**. Vlaamse decreten op jeugd- en kinderrechten, integrale jeugdhulp, opvoedingsondersteuning, flankerend onderwijsbeleid... werden goedgekeurd. Op vlak van kinderopvang was er veel discussie en experiment en is het wachten op het decretale kader. In verband met cultuureducatie, sport, jeugdtoerisme, mobiliteit en buiten spelen waren er opvallende Vlaamse beleidsinitiatieven.

Een opvallende constante in al deze beleidsaandacht was de vaststelling dat bij al deze thema's **veel verwacht wordt van de lokale overheden**. We vinden het evident dat het gemeentelijke niveau als het niveau bij uitstek wordt gezien waarop dit beleid moet worden gevoerd. Deze aandacht voor kinderen en jongeren op verschillende terreinen is een **impuls van de Vlaamse overheid voor een sterk geïntegreerde aanpak van het lokale - categoriale - jeugdbeleid**, een visie die wij sterk ondersteunen.

Jammer genoeg werden er bij veel beleidsinitiatieven geen extra middelen tegenover gesteld. De vaststelling vandaag is dan ook dat deze categoriale beleidsvisie in vele gemeenten niet doorgetrokken geraakt tot op het operationele niveau. **De jeugddienst is in een meerderheid van gemeenten momenteel niet uitgerust om de uitdaging van een echt categoriaal jeugdbeleid waar te maken**, noch naar personeelsruimte, noch naar competentieprofielen van de medewerkers. Het jeugdbeleid wordt op vele plaatsen nog steeds zeer operationeel bekeken louter binnen het vrijetijdsbeleid: administratie van financiële en materiële ondersteuning van het particuliere jeugdwerk, organisatie van een eigen vakantieprogrammatie en de ondersteuning van de jeugdraad.

**We denken dus dat het nodig is om de coördinatie van dit categoriaal jeugdbeleid zowel op Vlaams als op lokaal niveau veel duidelijker te verankeren, te versterken en dus verder te professionaliseren**. Op lokaal niveau is het nodig dat gemeenten aangemoedigd worden om een medewerker op voldoende hoog niveau in het organogram expliciet te belasten met de voorbereiding, de coördinatie, de uitvoering en de evaluatie van dit categoriale jeugdbeleid. Dit lukt natuurlijk enkel wanneer gemeenten hiervoor voldoende middelen hebben. Naast maatregelen om de gemeenten meer financiële armslag te bezorgen, zoals een plattelandsfonds, kunnen

ook efficiëntiewinsten een bijdrage leveren om dit te bewerkstelligen. Schaalvergroting kan in principe zeker voor efficiëntiewinst zorgen. De weg om dit te bereiken kan divers zijn (fusie, federatie, andere vormen van intergemeentelijke samenwerking...), maar ze kan enkel met respect voor en inspraak van de lokale bevolking worden gekozen. En voor de VVJ behoren ook kinderen en jongeren uiteraard tot die lokale bevolking!

### 3. Functionele intermediaire structuren

In het regeerakkoord staat dat er een sluitende lijst van provinciale bevoegdheden komt die een grondgebonden karakter hebben en dat er per beleidssector maximaal twee bestuurslagen zijn. De regering koppelt dit aan een vereenvoudiging van de intermediaire structuren.

In het decreet van 14 februari 2003 *houdende de ondersteuning en de stimulering van het gemeentelijk, het intergemeentelijk en het provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid* hebben provincies een duidelijke opdracht ten aanzien van het jeugdbeleid gekregen. Een provinciebestuur dient een jeugdbeleidsplan te schrijven, volgens dezelfde structuur als de gemeentelijke jeugdbeleidsplannen, met hoofdstukken jeugdwerkbeleid en jeugdbeleid. Ook gelijkaardig is dat de jeugdraad een belangrijke rol dient te spelen. Het provinciale jeugdbeleid wordt wel gevraagd specifieke aandacht te hebben voor jeugd met een beperking. Initiatieven voor deze doelgroep rekruteren immers vaak leden in een gebied dat de gemeentegrenzen overstijgt.

Net zoals de lokale jeugdbeleidsplannen, verschillen ook de provinciale jeugdbeleidsplannen onderling sterk. In elke provincie worden verschillende stimulansen rond actuele thema's gegeven. Enkele gemeenschappelijke beleidsaccenten zijn meestal wel:

- Ondersteuning van de lokale jeugddiensten, meestal in nauwe samenwerking met VVJ;
- Subsidiëring van het regionaal en provinciaal jeugdwerk;
- Uitbouw van een uitleendienst, die het aanbod van gemeentelijke uitleendiensten flink uitbreidt;
- Aanbod van infrastructuur op maat;
- Extra stimulansen in verband met actuele thema's of innoverend beleid.

In die zin nemen provinciebesturen initiatieven of ondersteunen ze projecten die **een interessante ondersteuning vormen voor het lokale niveau** maar waar op Vlaams

niveau in de huidige constellatie geen middelen noch personeelsruimte voor bestaat. Het is duidelijk dat als de provinciebesturen deze acties niet meer (mogen) ondernemen, er een leemte ontstaat die opnieuw moet worden ingevuld. Het zonder meer schrappen van dit beleid is in elk geval geen optie.

We stellen verder vast dat in de jeugdsector **behoefte is aan een intermediair niveau waarop lokale besturen elkaar kunnen ontmoeten, kunnen samenwerken, gezamenlijke projecten kunnen opstarten**. Dat bovenlokale niveau kan enkele gemeenten van eenzelfde regio verenigen, maar kan eveneens op basis van grootte of andere gemeenschappelijke kenmerken worden georganiseerd.

In de praktijk werken in de jeugdsector reeds veel gemeenten samen. Meestal gebeurt dit vrij informeel, in de zin dat er relatief zelden een specifieke intergemeentelijke vereniging wordt opgericht. Het informele karakter wordt over het algemeen zeer positief geëvalueerd door de betrokkenen. De formele mogelijkheden van het decreet op de intergemeentelijke samenwerking worden binnen de jeugdsector dus nauwelijks gebruikt. Als reden geeft men dikwijls aan dat men de regelgeving als te log ervaart, zelfs bij de eenvoudigste formule.

Eén van de weinige voorbeelden waar men wel gekozen heeft voor een interlokale vereniging is de regionale jeugddienst van het Meetjesland. Binnen dit project wordt één FTE tewerkgesteld. Zonder externe financiële middelen voor personeel<sup>11</sup> zouden de mogelijkheden van dergelijk samenwerkingsverband, dat in de eerste instantie ondersteunend werkt ten aanzien van de veelal kleine gemeentelijke jeugddiensten uit het Meetjesland, echter zeer beperkt zijn. Voor dergelijke ondersteunende structuren is de input vanuit de samenwerkende gemeenten dus onvoldoende en zal er inbreng van een ander niveau nodig zijn.

---

<sup>11</sup> De Regionale Jeugddienst Meetjesland ontvangt 25.000 euro subsidie van de provincie Oost-Vlaanderen.

## Samenvattend

De VVJ ondersteunt de keuze voor het planmatig werken op basis van een strategisch gemeentelijk legislatuurplan. Dit biedt mogelijkheden om het lokale jeugdbeleid verder te versterken. De verwezenlijkingen van meer dan 15 jaar lokale jeugdbeleidsplanning moeten echter bewaard worden. Daarvoor zijn volgende beleidskeuzes nodig:

1. De volledige trekkingsrechten op basis van het huidige decreet lokaal jeugdbeleid moeten geormerkt blijven voor de doelgroep jeugd met bijzondere aandacht voor jeugdwerkbeleid.
2. De opdracht om interactief bestuur te organiseren ten aanzien van kinderen en jongeren, van het strategische tot het operationele niveau moet decretaal verankerd blijven. De participatie van kinderen en jongeren moet daarbij steeds op een aan de leeftijdsgroep aangepaste wijze gebeuren en moet begeleid worden door een competente persoon.
3. Voor de realisatie van een performant categoriaal jeugdbeleid is een sterk verhoogde bestuurskracht op lokaal niveau nodig.
4. Vrijwaren van bestaande intermediaire beleidsstimuli.
5. Gemeenten moeten op een soepele wijze bovenlokale structuren kunnen creëren waarin zij kunnen samenwerken, elkaar kunnen ondersteunen en gezamenlijke projecten kunnen opstarten.