

REKENKAMERONDERZOEK

Leefbaarheid en het voorzieningenniveau onder jongeren

Rekenkamer Steenwijkerland





Inhoudsopgave

1 	Introductie	3
2 	Begripsbepaling	5
3 	Gemeentelijke context	6
3.1	Demografische data	6
3.2	Data omtrent leefbaarheid	7
4 	Wettelijke en beleidskaders	11
4.1	Wettelijke kaders	11
4.2	Gemeentelijk beleid	13
4.2.1	Gemeentelijk beleid	13
4.2.2	Doelgroepgerichte werkwijzen	16
4.2.3	Gebiedsgerichte werkwijzen	17
4.2.4	Concrete streefwaarden	18
5 	Inzichten jongeren	19
6 	Inzichten gemeentelijke organisatie	22
6.1	Beleidsmedewerkers	22
6.2	Portefeuillehouder	24
7 	Inzichten maatschappelijke organisaties	27
Bijlage 1 	Onderzoeksopzet	29
Bijlage 2 	Leeftijdscategorieën jongeren	31





1 | Introductie

Aanleiding

Landelijk krijgt het voorzieningenniveau in het landelijk gebied veel aandacht. Zo merkt de VNG¹ op dat de schaalvergroting van voorziening een trend is wanneer het gaat om de organisatie van voorzieningen in het landelijk gebied. Voorzieningen als bibliotheken, scholen, zorginstellingen, maar ook bushaltes verdwijnen uit de kleine(re) kernen en worden geconcentreerd in grotere kernen van het landelijk gebied. De afgelopen 50 jaar zijn veel dorpen op deze manier veranderd van autonoom dorp met eigen voorzieningen naar woondorp met voorzieningen in de omgeving. Ontwikkelingen als schaalvergroting, efficiency, kostenbesparing en/of bezuinigingen, toegenomen mobiliteit en daarmee een vergrote actieradius spelen hierbij een rol. Ondanks het verdwijnen van voorzieningen lijkt de leefbaarheid in deze dorpen echter wel op peil te blijven.

De bovenstaande ontwikkeling was voor de rekenkamer van de gemeente Steenwijkerland de aanleiding om het een onderzoek naar het voorzieningenniveau en de leefbaarheid voor jongeren binnen de gemeente uit te voeren.

Doelstelling

De rekenkamer Steenwijkerland beoogt met dit onderzoek zicht te krijgen op de ervaren leefbaarheid onder en het voorzieningenniveau voor 16-27 jarigen binnen de gemeente met als doel om concrete aanbevelingen ter vergroting van de leefbaarheid te formuleren.

Vraagstelling

De volgende vraag heeft in dit onderzoek centraal gestaan:

Hoe wordt de leefbaarheid en het voorzieningenniveau ervaren bij de inwoners in de leeftijdsgroep tussen 16-27 jaar? Wat wordt er (eventueel) gemist en welke rol kan en wil deze leeftijdsgroep zelf vervullen ten behoeve van de leefbaarheid in hun buurt of wijk. Hoe kan de gemeente hieraan bijdragen?

¹ Nieuwenhuizen et al. (2015), 'Ruimte voor de toekomst in het landelijk gebied', Alterra (in opdracht van VNG)



Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden kernbegrippen uit dit onderzoek, zoals 'leefbaarheid' bepaald. Hoofdstuk 3 bevat een schets van de gemeentelijke context, waarin data over (jongeren in) de gemeente Steenwijkerland worden weergegeven en waar mogelijk worden vergeleken met, bijvoorbeeld, landelijke data. Hoofdstuk 4 bevat een uiteenzetting van landelijk en gemeentelijk beleid voor de doelgroep. Hoofdstukken 5, 6 en 7 bevatten respectievelijk de resultaten van dataverzameling onder jongeren (via een enquête), de gemeentelijke organisatie (interviews met beleidsmedewerkers en de portefeuillehouder) en maatschappelijke organisaties (interview met Sociaal Werk de Kop en CultuurKlik). Tot slot is in Bijlage 1 de onderzoeksopzet weergegeven en wordt in Bijlage 2 de verschillende leeftijdscategorieën binnen de doelgroep van dit onderzoek uiteengezet.

Begrippenkader

PO	Passend Onderwijs
RMC	Regionale Meld en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten
Vve	Voor en vroegschoolse educatie
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WEC	Wet op de Expertisecentra
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wpg	Wet publieke gezondheid
WPO	Wet op het Primair Onderwijs
WVO	Wet op het Voortgezet Onderwijs
WHO	Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek
WOW	Wijzigingswet Onderwijs wetten
WSHO	Wet studievoorschot hoger onderwijs
Wet stufi	Wet studiefinanciering
Zvw	Zorgverzekeringswet



2 | Begripsbepaling

In de onderstaande tekst wordt leefbaarheid geduid als de mate waarin de directe leefomgeving aansluit bij de wensen van jongeren, met nadruk op de fysieke omgeving en het voorzieningenniveau. Hiermee wordt een helder kader geboden waarbinnen de onderzoeksresultaten kunnen worden geïnterpreteerd.

In dit onderzoek staat de leefbaarheid centraal, waarbij het begrip leefbaarheid is gedefinieerd op basis van de definitie van Leidelmeijer en van Kamp (2003)²: 'leefbaarheid is de mate waarin de directe leefomgeving aansluit bij de eisen en wensen die er door *jongeren* aan worden gesteld'.

De directe leefomgeving kent objectieve kenmerken, zoals de woningvoorraad of voorzieningengraad, maar ieder individu heeft hierbij een eigen waarneming, beoordeling en waardering. Dit kan betrekking hebben op de fysieke omgeving (natuur, gebouwen en voorzieningen), de sociale omgeving (bewoners en hun interactie) en mogelijke bronnen van verstoring (criminaliteit, overlast, veiligheid)³. Binnen dit onderzoek wordt, zoals volgt uit de gehanteerde definitie van leefbaarheid, met leefbaarheid bedoeld op hoe leefbaar jongeren hun directe leefomgeving binnen de gemeente Steenwijkerland vinden, waarbij de fysieke omgeving (waaronder bijvoorbeeld de voorzieningengraad en mobiliteit vallen) centraal staat. Daarmee wordt de voorzieningengraad dus onderdeel van het containerbegrip leefbaarheid. De sociale leefomgeving en bronnen van verstoring blijven daarbij buiten beschouwing.

Bij maatschappelijke voorzieningen gaat het om organisaties en hun aanbod aan diensten en activiteiten die inspelen op een maatschappelijke behoefte. Dit gaat om voorzieningen die niet vanzelfsprekend door de markt worden gerealiseerd en doorgaans geen winstoogmerk hebben. Bijvoorbeeld ten behoeve van sport, cultuur, zorg, mobiliteit, onderwijs en welzijn. Concreet vallen deze organisaties volgens de onderzoekers binnen drie categorieën, namelijk organisaties en verenigingen binnen sport en cultuur, organisaties binnen welzijn en zorg en een afvaardiging van het bedrijfsleven (bijvoorbeeld ondernemersverenigingen).

² <https://www.rivm.nl/publicaties/kwaliteit-van-leefomgeving-en-leefbaarheid-naar-begrippenkader-en-conceptuele>

³ Ministerie van VROM, 2004





3 | Gemeentelijke context

In dit hoofdstuk wordt de context geschetst waarin jongeren in Steenwijkerland opgroeien en wonen. De gemeente kent een stabiel aandeel jongvolwassenen, maar hun aanwezigheid verschilt sterk per kern en gaat samen met uiteenlopende sociaaleconomische omstandigheden. Steenwijkerland is weinig stedelijk, waardoor voorzieningen minder nabij zijn en jongeren vaak grotere afstanden moeten afleggen voor onderwijs, zorg, sport of cultuur. Juist dit beperkte voorzieningenniveau blijkt een belangrijke factor die de ervaren leefbaarheid drukt, ondanks positieve scores op rust, veiligheid en sociale cohesie.

3.1 Demografische data

Verdeling naar leeftijd⁴

Op 1 januari 2024 telde de gemeente Steenwijkerland 45.472 inwoners, waarvan 6.005 inwoners (13,2%) tussen de 16 en 27 jaar oud. Ter vergelijking: in 2010 waren er 5.577 van de 43.208 inwoners tussen 16-27 jaar oud (12,9%). Het aantal jongvolwassenen is de afgelopen jaren dus licht toegenomen (in 2015: 5.445 (12,3%); in 2020: 5.915 (13,4%)). Het CBS heeft geen specifieke prognoses beschikbaar voor deze leeftijdsgroep in Steenwijkerland, dus toekomstige ontwikkelingen zijn onzeker.

Op wijkniveau zijn geen exacte cijfers per éénjarige leeftijd beschikbaar. Wel kunnen we de leeftijdsgroepen 15-24 jaar en 25-44 jaar bekijken om een indruk te krijgen van de spreiding van jongeren over de gemeente. Hieruit blijkt dat er in sommige kernen relatief veel jongeren wonen, terwijl er in andere kernen nauwelijks jongeren wonen. Zo woont in Marijenkampen en Basse een relatief hoog percentage jongeren van 15-24 jaar: respectievelijk ca. 20,6% en 17,0% van de inwoners is 15-24 jaar, tegenover gemiddeld 11,4% in Steenwijkerland en 12,3% landelijk. In Kalenberg en Witte Paarden is dat aandeel juist zeer laag (6,5%), en in IJsselham is het zelfs rond 5,9%.

Verdichtingsgraad en stedelijkheid⁵

Steenwijkerland is een plattelandsgemeente met een lage bebouwingsdichtheid. Alle gangbare verdichtingsmaten (bevolkingsdichtheid⁶, adressen per km² en personenauto's per km²) liggen in deze gemeente aanzienlijk lager dan het landelijke gemiddelde. Dit duidt op een geringere concentratie van menselijke activiteit en daarmee een lagere stedelijkheidsgraad. Volgens de CBS-classificatie valt Steenwijkerland dan ook in de categorie "weinig stedelijk". Een lagere concentratie van bewoners en adressen betekent doorgaans ook minder infrastructuur en voorzieningen in de directe nabijheid. Waar hoog-stedelijke gebieden vaak profiteren van een grote dichtheid aan winkels, scholen, werkgelegenheid en andere faciliteiten, heeft een meer landelijke gemeente per definitie een beperktere voorzieningendichtheid en moeten inwoners vaker grotere afstanden afleggen voor dagelijkse activiteiten^{7,8}.

Sociaaleconomische kenmerken

Er bestaat een duidelijke samenhang tussen sociaaleconomische kenmerken van de bevolking en de ervaren leefbaarheid. Over het algemeen geldt dat kernen met een hogere socio-economische status (SES) ook positiever worden beoordeeld qua leefbaarheid. Factoren als hoger inkomen, een hoge arbeidsparticipatie, een groot

⁴ Bron: CBS: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/03759ned/table?dl=39E0B>

⁵ Bron: Allecijfers: <https://allecijfers.nl/gemeente/steenwijkerland/>

⁶ De bevolkingsdichtheid is uitgedrukt als het aantal inwoners per vierkante kilometer (km²) binnen een gebied, de adressendichtheid is het gemiddelde aantal adressen per vierkante kilometer binnen een cirkel met een straal van één kilometer en de autodichtheid is het aantal personenauto's per km² land.

⁷ Bron: de Graaff en Raspe voor Planbureau voor de Leefomgeving, working paper 'Consumer city or production city? Market areas and density effects in the Netherlands': https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/PBL_2013_Consumer-city-or-production-city-market-areas-and-density-effects-in-the-Netherlands_0.pdf

⁸ Bron: Tillema, Jorritsma en Harms voor Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), 'Bevolkingsdaling en de effecten op de bereikbaarheid en de mobiliteit in Nederland': <https://www.kimnet.nl/documenten/2019/01/28/bevolkingsdaling-en-de-effecten-op-de-bereikbaarheid-en-de-mobiliteit-in-nederland>



aandeel hoger opgeleiden en veel eigenwoningbezit gaan vaak samen met een hogere tevredenheid over de leefomgeving⁹. Deze factoren geven mensen meer middelen, mogelijkheden en motivatie om in een prettige omgeving te wonen en om bij te dragen aan het verbeteren van hun buurt.

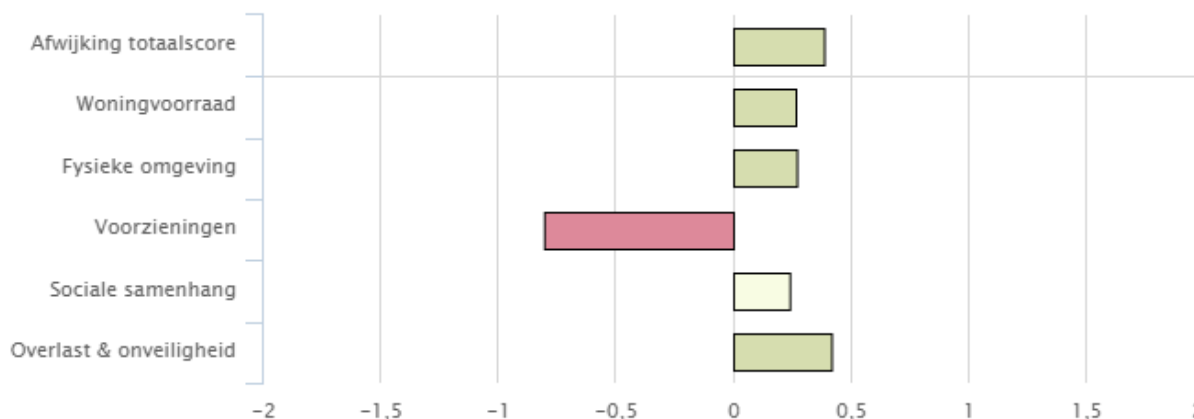
In Steenwijkerland zijn er duidelijke verschillen tussen kernen in sociaaleconomische positie¹⁰. Uit gegevens blijkt dat met name de kernen Steenwijk, De Bult, De Pol en Steenwijkerwold relatief veel inwoners met een laag inkomen kennen. Deze kernen hebben ook een hoger aandeel inwoners met een laag opleidingsniveau en een groter percentage inwoners dat de afgelopen jaren niet voortdurend aan het werk was. Dit vertaalt zich in een lagere SES voor deze kernen. In contrast daarmee kennen enkele kleinere kernen juist een wat hogere SES (bijvoorbeeld wordt in de data Blankenham opvallend hoog gekwalificeerd qua SES), maar over het algemeen kan gesteld worden dat sociaaleconomische problematiek zich concentreert in bovengenoemde kernen.

Relatief veel jongeren in Steenwijkerland hebben betaald werk¹¹. In 2023 had in de gemeente 77,0% van de 15-27-jarigen betaald werk, ten opzichte van 72,7% landelijk. Het aandeel jongeren dat een uitkering voor sociale zekerheid ontving was met 4,9% iets hoger dan landelijk (4,3%). Dit suggereert dat het merendeel van de jongvolwassenen in Steenwijkerland economisch actief is, al zijn er ook iets meer jongeren afhankelijk van een uitkering vergeleken met het landelijk gemiddelde.

3.2 Data omtrent leefbaarheid

Algemene indruk leefbaarheid¹²

Een algemene indruk van de leefbaarheid in Steenwijkerland wordt gegeven door de Leefbaarometer, een instrument dat de leefbaarheid in gemeenten ten opzichte van het landelijke gemiddelde becijfert aan de hand van een groot aantal dimensies van de woonomgeving. Voorbeelden van deze dimensies zijn woningvoorraad, voorzieningen, sociale omgeving, overlast en veiligheid. Op basis van de meest recente meting (2022) is de totaalscore voor de gemeente Steenwijkerland gekwalificeerd als “Goed”. Dit betekent dat de leefbaarheid gemiddeld hoger is dan in Nederland als geheel. Ten opzichte van eerdere jaren (2018, 2020) zijn er nauwelijks veranderingen in deze score zichtbaar.



Binnen de gemeente zijn er wel verschillen per wijk in de leefbaarheid. Vrijwel alle kernen in Steenwijkerland scoren op de Leefbaarometer ten minste ruim voldoende of goed; enkele kleinere kernen steken er zelfs bovenuit. Zo krijgen onder andere Kalenberg, Wetering, Paasloo, Basse, Marijenkampen, De Bult en Belt-Schutsloot een beoordeling “Uitstekend” (beduidend boven het gemeentelijk gemiddelde). Kuinre komt relatief gezien het laagst uit de bus met een score die neerkomt op “Ruim voldoende” – nog steeds positief, maar achterblijvend bij de rest van de gemeente.

⁹ Bron: Leefbaarometer: <https://leefbaarometer.nl/resources/rapportage+instrumentontwikkeling+Leefbaarometer+1.0.pdf>

¹⁰ Bron: CBS: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85900NED/table?ts=1723467415939>

¹¹ Bron: CBS: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85820NED/table?ts=1723014941914>

¹² Bron: Leefbaarometer: <https://www.leefbaarometer.nl/kaart/#kaart>



Opvallend is dat alle kernen in Steenwijkerland negatief scoren op de dimensie Voorzieningen ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Met andere woorden: zelfs de hoogst scorende dorpen op de Leefbaarometer hebben minder voorzieningen nabij dan vergelijkbare gebieden elders in Nederland, al wordt dit in die dorpen blijkbaar gecompenseerd door andere factoren die de leefbaarheid hoog houden.

Voorzieningenniveau¹³

Het voorzieningenniveau is een belangrijke indicator voor de leefbaarheid in een gebied, omdat het direct van invloed is op het gemak, het comfort en het welzijn van inwoners. Een hogere voorzieningengraad betekent dat mensen in hun directe leefomgeving gemakkelijker in basis- en vrijetijdsbehoeften kunnen voorzien. Dit raakt aan meerdere aspecten: de beschikbaarheid van voorzieningen bepaalt in hoeverre inwoners aan hun basisbehoeften kunnen voldoen, hoe verbonden en veilig ze zich voelen in hun gemeenschap (sociale cohesie) en welke kansen voor economische en sociale ontwikkeling er zijn (bijv. lokaal beschikbare werkgelegenheid)¹⁴. Een hoog voorzieningenniveau draagt bij aan een positieve beleving van de woonomgeving en verhoogt de algehele kwaliteit van leven. Voor jongeren van 16-27 jaar zijn diverse soorten voorzieningen van belang – denk aan sport- en cultuurfaciliteiten, zorg- en welzijnsvoorzieningen, voortgezet onderwijs en commerciële voorzieningen zoals winkels en horeca. Uit de Leefbaarometer blijkt dat met name de dimensie “Voorzieningen” een negatieve bijdrage levert aan de leefbaarheid in Steenwijkerland. Met andere woorden: op het aspect beschikbaarheid en nabijheid van faciliteiten scoort Steenwijkerland duidelijk onder het landelijk gemiddelde, wat de totale leefbaarheid drukt. Dimensies als fysieke omgeving, sociale cohesie en veiligheid scoren in Steenwijkerland juist gemiddeld of positief, maar tellen in het model iets minder zwaar mee.

Hieronder wordt voor relevante categorieën kort geschetst in hoeverre Steenwijkerland op deze punten is voorzien in vergelijking met het landelijke beeld.

Sport en cultuur¹⁵

Inwoners van Steenwijkerland moeten gemiddeld verder reizen voor verschillende sport- en cultuurvoorzieningen dan inwoners elders in Nederland. De gemiddelde afstand tot veelvoorkomende sportfaciliteiten (zoals sportvelden, zwembaden e.d.) is iets groter dan het landelijk gemiddelde. Vooral de toegang tot meer bijzondere cultuurvoorzieningen is beperkt: zo is de afstand tot de dichtstbijzijnde musea, theaters/poppodia en podia voor podiumkunsten in Steenwijkerland significant groter dan gemiddeld in Nederland. Ook bevinden zich binnen redelijke afstand veel minder van zulke voorzieningen dan in een gemiddelde Nederlandse gemeente. Deze lagere dichtheid aan sport- en cultuurvoorzieningen kan betekenen dat inwoners minder mogelijkheden dichtbij huis hebben om deel te nemen aan sportieve en culturele activiteiten. Voor jongeren kan dit een drempel opwerpen om bijvoorbeeld naar een poppodium, bioscoop, museum of sportactiviteiten te gaan, aangezien dit vaak gepaard gaat met extra reistijd of -kosten.

Zorg en welzijn¹⁶

Ook op het gebied van zorg- en welzijnsvoorzieningen is de nabijheid beperkter. Inwoners van Steenwijkerland moeten verder reizen naar basiszorg zoals huisartsenpraktijken en apotheken, en vooral de afstand tot een ziekenhuis of specialistische medische zorg is aanzienlijk groter dan gemiddeld. Bovendien bevinden zich in de directe omgeving veel minder alternatieve zorgaanbieders, waardoor er minder keuzevrijheid is dichtbij huis. Deze beperkte toegang kan de gezondheid en het welzijn van inwoners negatief beïnvloeden, doordat het moeilijker en tijdrovender is om medische zorg te krijgen. Voor jongeren betekent dit bijvoorbeeld dat specifiekere/meer specialistische zorg en hulpverlening meestal buiten de gemeente gezocht moet worden.

¹³ Bron: Leefbaarometer: <https://www.leefbaarometer.nl/kaart/#kaart>

¹⁴ Been, L. (2011) Werk aan de winkel. Master's thesis faculteit ruimtelijke wetenschappen RUG.

¹⁵ Bronnen: Allecijfers (<https://allecijfers.nl/gemeente/steenwijkerland/>, <https://allecijfers.nl/nederland/>) en CBS (<https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85560NED>)

¹⁶ Bronnen: Allecijfers (<https://allecijfers.nl/gemeente/steenwijkerland/>, <https://allecijfers.nl/nederland/>) en CBS (<https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85560NED>)



Voortgezet onderwijs¹⁷

Jongeren in Steenwijkerland hebben te maken met grotere reisafstanden als het gaat om voortgezet onderwijs. De gemiddelde afstand tot de dichtstbijzijnde middelbare school, met name voor HAVO/VWO, is in Steenwijkerland aanzienlijk groter vergeleken met het landelijk gemiddelde. Bovendien is het aantal middelbare scholen binnen een straal van bijvoorbeeld 5 of 10 km veel lager in Steenwijkerland dan elders. Dit wijst op een beperktere beschikbaarheid van onderwijsopties in de buurt. Leerlingen uit de gemeente hebben minder keuze en moeten vaker langer reizen om naar school te gaan, wat een negatieve invloed kan hebben op de toegankelijkheid van onderwijs.

Naast het voortgezet onderwijs ter plekke speelt ook vervolgonderwijs een rol in de leefbaarheid voor jongvolwassenen. Uit cijfers over het schooljaar 2022-2023 blijkt dat in Steenwijkerland relatief meer leerlingen een MBO-opleiding volgen dan gemiddeld in Nederland, terwijl het aandeel studenten dat HBO of WO volgt juist relatief lager ligt. Een belangrijke verklaring hiervoor is de geografische ligging: de dichtstbijzijnde hogeschool (HBO-instelling) bevindt zich in Zwolle (ca. 30 km afstand) en de dichtstbijzijnde universiteit in Enschede (ca. 70 km afstand). Dit betekent dat jongeren uit Steenwijkerland voor hoger onderwijs vaak de gemeente moeten verlaten, wat bijdraagt aan een uitstroom van jongere inwoners die elders gaan studeren. Deze scholieren en studenten komen mogelijk minder vaak terug of vestigen zich elders na afronding van hun studie, wat weer van invloed kan zijn op de leeftijdsopbouw en het voorzieningenniveau in de gemeente.

Commerciële voorzieningen (winkels en horeca)¹⁸

Inwoners van Steenwijkerland hebben minder toegang tot diverse commerciële voorzieningen vergeleken met de gemiddelde Nederlander. Gemiddeld moet men in Steenwijkerland langer rijden voor een grote supermarkt of een winkel voor dagelijkse boodschappen, en hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld warenhuizen, cafés en restaurants. Ook het *aanbod* binnen de gemeentegrenzen is beperkter: er bevinden zich veel minder van zulke voorzieningen binnen enkele kilometers afstand dan in een vergelijkbaar gebied landelijk. Concreet: waar iemand in Nederland doorgaans meerdere supermarkten, winkels en horeca binnen een straal van 1–3 km heeft, moet een inwoner van Steenwijkerland het vaak met één of geen in die nabijheid stellen. Deze lagere voorzieningsdichtheid kan wijzen op een beperkte beschikbaarheid van basisvoorzieningen en vrijetijdsbesteding voor inwoners. Voor jongeren kan dit betekenen dat zij voor winkelen of uitgaan zijn aangewezen op de grotere kernen in de regio of op steden buiten de gemeente.

Woningvoorraad¹⁹

In 2023 telde de gemeente Steenwijkerland 20.469 woningen. Opvallend is dat het aandeel koopwoningen in de gemeente iets hoger ligt dan het landelijk gemiddelde. Met andere woorden: relatief veel inwoners wonen in een eigen woning (in plaats van huur). Eigen woningbezit levert een positieve bijdrage aan de betrokkenheid van mensen bij hun woonomgeving²⁰. Een mogelijke verklaring is dat huiseigenaren door het economisch belang van hun woning meer geneigd zijn zorg te dragen voor de kwaliteit van de leefomgeving. Daarnaast hebben mensen die ervoor kiezen om ergens een huis te kopen vaak een bewustere band met de woonplaats en voelen zij zich sterker aan de omgeving gebonden. Een hoger aandeel koopwoningen in een gebied kan dus gezien worden als een relevante omgevingsconditie die bijdraagt aan de (beleefde) kwaliteit van de leefomgeving. Tegelijk kan een hoog koopwoningaandeel ook samenhangen met minder verhuismobiliteit en vergrijzing, maar in Steenwijkerland lijkt het vooral een indicatie van een hechte, stabiele woonomgeving.

¹⁷ Bronnen: Allecijfers (<https://allecijfers.nl/gemeente/steenwijkerland/>, <https://allecijfers.nl/nederland/>) en CBS (<https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85560NED>, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/71450ned/table?fromstatweb>)

¹⁸ Bronnen: Allecijfers (<https://allecijfers.nl/gemeente/steenwijkerland/>, <https://allecijfers.nl/nederland/>) en CBS (<https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85560NED>)

¹⁹ Bronnen: Allecijfers (<https://allecijfers.nl/gemeente/steenwijkerland/>, <https://allecijfers.nl/nederland/>) en CBS (<https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85560NED>)

²⁰ <https://leefbaarometer.nl/resources/rapportage+instrumentontwikkeling+Leefbaarometer+1.0.pdf>



Voorzieningenniveau: mobiliteit²¹

Wat betreft bereikbaarheid en mobiliteit heeft Steenwijkerland enkele sterke én zwakke punten. Inwoners van de gemeente hebben relatief snelle toegang tot een hoofdverkeersweg (autoweg/snelweg): de gemiddelde afstand tot de dichtstbijzijnde oprit van een hoofdweg is zo'n 1,4 km, tegenover 1,9 km gemiddeld in Nederland. Dit is gunstig voor gemotoriseerd verkeer en betekent een goede regionale ontsluiting, wat ook bijdraagt aan de bereikbaarheid van banen en voorzieningen per auto. Daar staat echter tegenover dat de afstand tot openbaarvervoersknooppunten groter is. De gemiddelde afstand tot het dichtstbijzijnde treinstation bedraagt in Steenwijkerland ongeveer 7,5 km (landelijk gemiddelde: 5,3 km) en tot een belangrijk overstapstation zelfs 17,4 km (landelijk: 10,8 km). Dit betekent dat Steenwijkerland op het gebied van OV-bereikbaarheid minder goed bedeeld is: veel inwoners moeten een flink eind reizen om op het spoorwagennet te komen. De mobiliteit in de gemeente leunt daarmee in de praktijk sterker op auto-gebruik. Voor jongeren zonder eigen auto of rijbewijs kan dit een uitdaging vormen: zij zijn voor vervoer al gauw afhankelijk van anderen of van beperkte OV-verbindingen, hetgeen de toegang tot scholen, werk en voorzieningen bemoeilijkt als die verder weg liggen.

²¹ Bronnen: Allecijfers (<https://allecijfers.nl/gemeente/steenwijkerland/>, <https://allecijfers.nl/nederland/>) en CBS (<https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85560NED>)



4 | Wettelijke en beleidskaders

In dit hoofdstuk worden de wettelijke kaders en beleidslijnen besproken die richting geven aan de leefbaarheid en het voorzieningenniveau voor jongeren in Steenwijkerland. Landelijke wetgeving richt zich vooral op kwetsbare jongeren, waardoor een integraal kader voor de gehele groep 16-27 jaar ontbreekt. Regionaal sluit de gemeente aan bij de Regio Deal Zwolle, waar thema's als woningbouw, arbeidsmarkt en voorzieningen aan bod komen, maar zonder een specifieke jongerenagenda. In het gemeentelijk beleid worden jongvolwassenen slechts incidenteel genoemd en blijven doelstellingen vaak algemeen, met uitzondering van de Woonagenda en het Sport & Bewegakkoord die wel concrete streefwaarden bieden. De aandacht voor jongeren is gefragmenteerd en varieert sterk in mate van concretisering en sturing. Daarnaast is er weliswaar veel nadruk op gebiedsgericht werken – passend bij de diversiteit van de kernen – maar de uitwerking hiervan verschilt aanzienlijk per beleidsdocument.

4.1 Wettelijke kaders

In dit kopje worden de wettelijke kaders uiteengezet waarbinnen de gemeente beleid dient te maken ten aanzien van het op peil houden en het versterken van de leefbaarheid en het voorzieningenniveau voor de groep jongvolwassenen. Wettelijke en juridische bindende kaders zijn expliciet gericht op de meest kwetsbare groep jongvolwassenen: jongeren tussen de 16 en 27 jaar die niet in staat zijn zelfstandig en met steun van het eigen netwerk volwassen te worden. VNG meent dat de stap naar volwassenheid pas gemaakt is als de “Big 5” in orde is: er moet een stevige basis zijn op het gebied van wonen, studie/ werk, inkomen, welzijn en netwerksteun. Met andere woorden, “volwassen worden” gaat om zelfstandig wonen, een studie afronden, eigen geld verdienen en zelfstandig, en/of met hulp van familie en vrienden, beslissingen nemen. Het is belangrijk aan te merken dat de kwetsbare groep binnen de leeftijdscategorie 16-27 jaar een minderheid is. Volgens VNG schommelt het percentage in elke gemeente in Nederland rond de 15% (1 op de 6 à 7 jongeren)²².

Als een jongere 18 jaar wordt verandert de “pedagogische en beschermende” omgeving van school en instanties van de Jeugdwet naar een vraaggerichte Wmo en de meer eisende stellen Participatiewet. Plotseling zit de jongere zelf aan het stuur en moet hij zijn eigen hulpvraag formuleren. Dit impliceert ook dat jongeren zelf verantwoordelijkheid nemen om eigen problemen op te lossen (naar VNG 2016: 4)²³. De kwetsbare groep jongvolwassenen ondervinden voornamelijk knelpunten in de overgang van de eerste naar de tweede leeftijdscategorie (van 18-min naar 18-plus). We benadrukken dat dit rekenkameronderzoek niet expliciet gaat over deze kwetsbare groep jongeren, maar zij maken vanzelfsprekend onderdeel uit van alle groep jongvolwassenen in de gemeente Steenwijkerland. Omdat zij problemen ondervinden op bovengenoemde leefdoelgebieden hebben zij andere behoeften dan jongvolwassenen die zonder ondersteuning vanuit de gemeente de stap naar volwassenheid maken. We merken op dat de gemeente vanuit de wetten van het Sociaal Domein verplicht is jongeren en jongvolwassenen te ondersteunen en een toereikend aanbod van basisvoorzieningen te waarborgen vanuit de Jeugdwet, Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning. We benoemen slechts dat de gemeente een wettelijke verplichting heeft; of de gemeente hier ook daadwerkelijk aan voldoet valt buiten de scope van dit rekenkameronderzoek.

De gemeentelijke zorg omtrent leefbaarheid voor jongvolwassenen in brede zin komt voort uit de uitdagingen waar het landelijke gebied in het algemeen en een plattelandsgemeente als Steenwijkerland in het bijzonder zich voor gesteld ziet. Het gaat hier om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de eisen die deze leeftijdsgroep daaraan stelt. Het voorzieningenniveau (wij leggen in eerste instantie de nadruk op openbare maatschappelijke

²² Vereniging Nederlandse Gemeenten (2023): *Versnellers op de Big 5: Een inspiratiegids voor een integrale aanpak*. Den Haag: VNG-rapportage.

²³ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2016): *Van 18-min naar 18-plus. Handreiking voor gemeenten bij de overgang van jeugd naar volwassenheid*. Rapportage i.s.m. het Nederlands Jeugd Instituut.



voorzieningen, maar ook commerciële voorzieningen zoals horeca en winkels) is hierin cruciaal. Denk hierbij aan de nabijheid van huisvesting, onderwijs, zorg, en werkgelegenheid.

Rijk, provinciën en waterschappen constateren dat een effectieve aanpak op het gebied van leefbaarheid en “brede welvaart” al snel het gemeentelijke niveau overstijgt: “regionale krimpopgaven maken onderdeel uit van de gebiedsgerichte opgaven, waarop Regio en Rijk een ‘deal’ kunnen sluiten.”²⁴ Deze gebiedsgerichte benadering is uitgemond in de zogeheten Regio Deals. Kortgezegd werken in de Regio Deals het Rijk en de regio samen aan een betere woon-, werk- en leefomgeving voor bewoners en ondernemers in de regio. De gemeente Steenwijkerland maakt onderdeel uit van de netwerksamenwerking Regio Zwolle (subgroep Overijsselse gemeenten). In haar *Coalitieakkoord 2023-2026* (p. 13) constateert de gemeente dat de Regio Deal Zwolle het “juiste schaalniveau” is om deze uitdagingen aan te pakken. In de *Programmabegroting 2025-2028* (p. 15) heeft de gemeente Steenwijkerland een nieuw doel opgenomen – onder het bestuursprogramma Werk en economie – “Samenwerken aan brede welvaart in de regio Zwolle”, waarin uitvoering wordt gegeven aan gehonoreerde projecten vanuit de Regio Deal, maar ook de belangen van de gemeente worden behartigd.

Recent hebben de samenwerkingspartners een ‘Strategische Meerjarige Agenda Regio Zwolle 2024-2028’²⁵ opgesteld. De investeringen richten zich op ‘toekomstbepalende bedrijven’, ‘de vitaliteit van kernen en een gezonde woon-, werk- en leefomgeving’ en ‘een natuurinclusieve en klimaatadaptieve regio’. Hoewel er aandacht is voor thema's zoals vergrijzing, ontgroening en een dalend voorzieningenniveau, wordt er geen specifiek beleid gemaakt voor de leeftijdsgroep van 16 tot 27 jaar. Echter deze groep wordt wel in verband gebracht met het leefbaarheidsvraagstuk en het aanbod van maatschappelijke en commerciële voorzieningen, zo staat de volgende tekst in de ‘Propositie Regio Deal Zwolle 2024-2027’: *“Vergrijzing (...) versobert het sportieve en culturele verenigingsleven in de dorpen en verschaalt het voorzieningenniveau. Onderzoek laat zien dat het voorzieningenniveau in de regio – met name de afstand tot onderwijs, horeca, cultuur, winkels, zorg en werk – een negatief effect op de leefbaarheid heeft. Bewoners in kleinere kernen zijn voor hun voorzieningen en vrijetijdsbesteding steeds vaker op de stad aangewezen. Vooral jongeren trekken naar de stad, terwijl zij van cruciaal belang zijn voor de leefbaarheid in de kleinere dorpen en kernen en de belangrijkste doelgroep vormen om als talent te behouden voor banen in de regio. Daardoor raakt de balans tussen stedelijk en landelijk gebied verder uit evenwicht.”*

Programmapunten uit de Meerjarige Agenda die betrekking hebben op de leefbaarheid voor jongeren zijn:

Programmapunt 3 Versterken en uitbreiden arbeidsmarktinfrastructuur (p. 26): Talenten binden en boeien

Actief opzetten en inzetten van het arbeidsmarktecosysteem voor jongeren tot 27 jaar met als doel iedere jongere te voorzien van een overstap naar werk. Realiseren van voldoende stages en leerbanen (werkgarantie), startbanen en onderzoeksopdrachten. Dit is een <i>inspanningsverplichting</i> van alle partners. Iedere student heeft daarbij de mogelijkheid op een werkgarantie in Regio Zwolle	Strategische Meerjarige Agenda Regio Zwolle 2024-2028, p. 27.
Stimuleren van talentontwikkeling en talentbehoud in de regio, door gericht de samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven te faciliteren en hen uit te dagen de transitieopgaven te koppelen aan het opleiden van nieuwe studenten.	Idem
Actieve betrokkenheid realiseren in het ontwikkelen van een uitvoeringsstrategie voor de gewenste groei van in ieder geval 50.000 woningen en 20.000 arbeidsplaatsen (doelstelling NOVEX-gebied) in tijden van arbeidsmarkttekorten. Hierin horen vraagstukken als huisvesting, mobiliteitsstrategie, bereikbaarheid OV, werklocaties en voorzieningen in thuis.	Idem

²⁴ Bron: Programmastart Interbestuurlijk Programma, februari 2018, p. 32.

²⁵ Naast de gemeente Steenwijkerland maken nog 21 gemeenten onderdeel uit van de netwerksamenwerking, onder meer 4 provincies (Overijssel, Flevoland, Gelderland en Drenthe), UWV Werkbedrijf, MKB Nederland Regio Zwolle, VNO-NCW Regio Zwolle, ondernemersplatforms- en bedrijfskringen, ZP Netwerk Regio Zwolle, FNV, CNV, onderwijsinstellingen, SBB en verscheidene sector- en brancheorganisaties.

**Woningopgave deelgebied Overijsselse gemeenten (binnen Regio Zwolle):**

We willen vitaal leefbare kernen op het platteland waarbij vraag en het aanbod voor wonen in balans zijn. Zodat bijvoorbeeld jongeren hier straks ook een huis kunnen kopen of huren en niet noodgedwongen naar een andere regio trekken.	Strategische Meerjarige Agenda Regio Zwolle 2024-2028, p. 10
---	---

Woningmarkt

De woningbouwopgave komt grotendeels ook voort uit de huishoudensverdunding: met name ouderen en <i>jongeren hebben behoefte aan een één- of tweepersoonswoning, waarvoor gebouwd moet worden.</i>	Strategische Meerjarige Agenda Regio Zwolle 2024-2028, p. 32
--	---

4.2 Gemeentelijk beleid

4.2.1 Gemeentelijk beleid

In het *Coalitieakkoord 2023-2026* worden jongeren op sommige plaatsen als aandachtspunt genoemd. Dit zien we terug bij de opgaven en bijbehorende actiepunten die bijdragen aan een leefbare woonomgeving, zoals bij woningbouw, werk en economie, vitaal platteland en leefbare steden en kernen²⁶. Echter, het betreft hier om een niet nader gedefinieerde groep jongeren, zonder dat expliciet wordt gemaakt, noch in het Coalitieakkoord, nog in de door de gemeente aangeleverde Programmabegrotingen, om welke leeftijdsgroep het exact gaat. Voor de onderzoekers is het dus niet te beoordelen of de gemeente beleid heeft opgesteld voor het versterken van de leefbaarheid en het voorzieningenniveau voor de groep jongvolwassenen tussen de 16 en 27 jaar.

Desalniettemin onderscheiden we vijf opgaven zoals genoemd in het *Coalitieakkoord 2023-2026* die relevant zijn voor onze doelgroep. Deze opgaven zijn vertaald in de recente programmabegrotingen naar bestuursprogramma's. Aan de verschillende bestuursprogramma's zijn doelen, beoogde resultaten, acties en begrote kosten gekoppeld. In de tabel hieronder worden deze schematisch weergegeven.

Bestuursprogramma	Doelen	Opmerkingen
Woningbouw: Prioriteit geven we aan het bouwen voor de lokale behoefte: inwoners (<i>zeker jongeren</i>) die een sociaaleconomische binding met onze gemeente hebben. Ruim 1.700 woningen willen we bouwen in de periode tot 2031, zoals afgesproken in de woonagenda. Bron: Coalitieakkoord 2023-2026	<ul style="list-style-type: none"> + Voldoende woningen voor onze inwoners. + Voldoende passende en betaalbare woningen + Faciliteren van eigen inwoners initiatieven in de kernen. Bron: Programmabegroting 2024-2027.	Ondanks het feit dat jongvolwassenen niet als specifieke doelgroep worden genoemd in de gemeentelijke beleidsdocumentatie, is het evident dat het realiseren van passende en betaalbare woningen hen, als starters op de woningmarkt, wel ten goede komt. 30% van de nieuwbouwwoningen zou sociale huur en/of een koopwoning moeten zijn, blijkt uit de Programmabegroting. Uit in 2021 uitgevoerd onderzoek naar de woningbehoefte onder inwoners per kern in de gemeente blijkt dat in de kleinere kernen vooral een koopbehoefte is. De vraag naar sociale en vrije sector huur is beperkt in de gemeente, en concentreert zich vooral in Steenwijk.

²⁶ De opgave en het bestuursprogramma Samenredzaam gaat om beleid t.a.v. kwetsbare jeugdigen en jongeren, bijv: "alle jeugdigen kunnen veilig thuis opgroeien (nul uithuisplaatsingen als morele doelstelling)". Dit gaat echter meer om kinderen, jeugdhulpverlening, etc. dan om de groep jongvolwassenen. Besloten is om dit beleidsterrein niet mee te nemen in de beantwoording van deze deelvraag. Goed om te weten dat op het gebied van jeugdhulp de gemeente Steenwijkerland sinds 2018 samenwerkt met tien andere gemeenten in de Gemeenschappelijke Regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie Regionaal Service Team IJsselland (RSJ IJsselland).



		Alle marktpartijen constateren een tekort aan betaalbare koop voor starters in de gemeente. Ook wordt in dit onderzoek geconstateerd dat woningbouw bijdraagt aan het op peil houden en verbeteren van het voorzieningenniveau, een evenwichtiger bevolkingsopbouw, een economische factor is die werkgelegenheid creëert, en een vliegwiel is voor de verbetering van de “algehele omgevingskwaliteit” (Woningmarktonderzoek Werkvergadering Gemeenteraad, 2021).
Werk en economie: We blijven ons inspannen om onderwijs en arbeidsmarkt beter op elkaar aan te laten sluiten. We doen dat bijvoorbeeld in samenwerking tussen gemeente, NoordWestGroep en het onderwijs door jongeren uit het praktijkonderwijs gelijk te ondersteunen bij de doorstroming naar de arbeidsmarkt. Het succes van de Regionale Praktijk Academie (RPA) ²⁷ geeft aan dat we hierbij op de goede weg zijn. Bron: Coalitieakkoord 2023-2026	+ Versterken en behoud van de werkgelegenheid door opleiden gekwalificeerd personeel en mismatch arbeidsmarkt tegengaan Bron: Programmabegroting 2024-2027.	Dit bestuursprogramma lijkt zich het meest expliciet te richten op de groep jongvolwassenen. Het faciliteren van de doorstroom van onderwijs naar arbeidsmarkt is ontegenzeggelijk in het belang van jongvolwassenen en sluit aan bij het binden van jong talent aan de gemeente.
Leefbare steden en kernen: we zetten in op het bewaken en versterken van de leefbaarheid. Dit doen we door te investeren in wonen voor jong en oud, betere kwaliteit van de openbare ruimte, bereikbaarheid, ondersteuning van basisonderwijs, goede zorg nabij, veiligheid, verenigingsleven, bibliotheken, de dorpshuizen en multifunctionele centra, het vrijwilligerswerk, cultuur, sport- en kerkelijke activiteiten en andere inwonersinitiatieven. Bron: Coalitieakkoord 2023-2026	+ Opwaardering van de openbare ruimte + Kansen benutten die de regionale verstedelijkingsstrategie biedt (deze doelstelling sluit nog aan bij de Regioagenda). + Verbeteren van de bereikbaarheid (maar is verhogen fietsgebruik en wandelmogelijkheden) + Inwoners, ondernemers en toeristen ervaren een sociaal en fysiek veilige leefomgeving (jeugdigen worden genoemd als risicogroep van cybercriminaliteit). + Stimulerende omgeving voor sport en bewegen + Voldoende veilig en kwalitatief goed sportaanbod + Ontwikkeling naar maatschappelijk educatieve bibliotheek + Borging kwaliteit evenementen (“evenementengemeente”) + Schoolgebouwen die functioneel, veilig, gezond, comfortabel en duurzaam zijn + Gebiedsgericht werken: leren door te doen (vergroten tevredenheid inwoners over hun buurt, kern of gemeente).	M.u.v. sport en bewegen (zie het Sport en bewegakkoord) worden jongvolwassenen niet als aandachtsgroep benoemd, noch in het Coalitieakkoord noch in de Programmabegroting. Echter, zoals te zien hebben de doelen en bijbehorende resultaten wel degelijk impact op de leefbaarheid en het voorzieningenniveau voor deze doelgroep.
Vitaal platteland: De komende jaren worden miljoenen geïnvesteerd in (toeristische) gebiedsontwikkeling. Het optimaliseren van (digitale) infrastructuur en nieuwe	+ Vergroten van de leefbaarheid in Ossenzijl (door diverse ontwikkelingen en woningbouw	Dit bestuursprogramma gaat voor een groot deel over ecologische ontwikkeling en toerisme, maar raakt ook aan het voorzieningenniveau en leefbaarheid die wel

²⁷ Regionale Praktijk Academie is een opleidingsbedrijf (leren én werken) waar jongeren een MBO-diploma krijgen en gelijk doorstromen naar een gegarandeerde werkplek in de sectoren: Installatietechniek, procestechneek, infratechniek, horeca en recreatie en de bouw. In menig beleidsdocument wordt het initiatief als een “gouden greep” bestempeld.



hoogwaardige verblijfsrecreatie geeft een impuls aan het duurzaam (be)leefbaar toerisme in Steenwijkerland. We stimuleren spreiding en verleiden bezoekers met duurzaam vervoer en aantrekkelijke voorzieningen. Bron: Coalitieakkoord 2023-2026	+ en de realisatie van een randweg Vergroten van de leefbaarheid in Blokzijl (realisatie randweg)	degelijk impact hebben op onze doelgroep. Zie doelen in Ossenzijl en Blokzijl die raken aan woningbouw en mobiliteit en bereikbaarheid.
Financiën en dienstverlening:	+ Lokale (woon)lasten relatief laag (behoren tot de top 25% gemeenten van Nederland met de laagste lasten. Steenwijkerland staat op plaats 7 van de 342 gemeenten (COELO-atlas 2024)).	Het laag houden van woonlasten is onzer inziens een doelstelling die in het belang is voor de groep jongvolwassenen als starters op de woningmarkt.

Woningbouw

Met betrekking tot woningbouw geldt dat de gemeente zich in zal spannen om nieuwe woningen te bouwen of om bestaande woningbouwprojecten, bijvoorbeeld van woningbouwcorporaties te versnellen. De gemeente ziet het uitbreiden van het woningaanbod in de gemeente als manier om kernen toekomstbestendiger en leefbaarder te maken doordat inwoners langer in hun omgeving kunnen blijven wonen. Jongeren worden hierbij als specifieke doelgroep van aandacht genoemd. Zo wordt er genoemd dat er prioriteit wordt gegeven aan woningen voor groepen ('zeker jongeren') die sociaaleconomische binding met de gemeente hebben.

De Woonagenda 2022-2026 vormt de kern van dit beleid en benoemt drie samenhangende ambities: *een passende woning voor iedereen, een aantrekkelijk woonklimaat behouden en versterken en sterke kernen en een vitaal buitengebied*. De woonvraag concentreert zich vooral in kernen met goede bereikbaarheid en voorzieningen, waaronder Steenwijk, Vollenhove en Oldemarkt. Kleinere woonkernen met minder voorzieningen krijgen maatwerkoplossingen, zoals woningbouw bij vrijkomende agrarische grond of het stimuleren van bewonersinitiatieven. Voor jongeren bevat de agenda concrete maatregelen: behoud van de starterslening tot €40.000, inzet op betaalbare starterswoningen en nieuwe woonvormen zoals wooncoöperaties en Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO). Ook wordt aansluiting gezocht bij regionale strategieën uit de Woonagenda West-Overijssel (*ontspannen wonen* in kleinere kernen en *centraal wonen* in voorzieningenkernen), met als doel jongeren perspectief te bieden om in hun eigen omgeving te blijven wonen en zo de leefbaarheid van kernen te versterken.

Leefbare steden en kernen

In de derde opgave uit het coalitieakkoord, 'leefbare steden en kernen', wordt expliciet aandacht besteed aan leefbaarheid en het voorzieningenniveau. Zo wordt er genoemd dat er wordt geïnvesteerd in bibliotheken, dorpshuizen en multifunctionele centra en sportactiviteiten. In de opgave komen jongeren niet naar voren als specifieke doelgroep van aandacht. Echter hebben veel maatregelen impact op hun leefomgeving, zoals de verbetering van fiets- en wandelmogelijkheden, het stimuleren van sport en bewegen en het creëren van een sociaal en fysiek veilige leefomgeving (waarbij jongeren specifiek als risicogroep voor cybercriminaliteit worden genoemd). Uit de opgave 'leefbare steden en kernen' volgen een aantal documenten die invulling geven aan de opgave. Hieronder worden een aantal relevante documenten besproken.

- Het Integraal Veiligheidsplan 2023-2026 benadrukt samenwerking en gebiedsgericht werken, met prioriteit voor ondermijning, zorg & veiligheid en digitale veiligheid. Het plan kent drie uitgangspunten: *samenwerken, gebiedsgericht werken en balans tussen preventie, zorg en repressie*. Gebiedsgericht werken moet de gemeente dicht bij inwoners brengen en snelle reacties op veiligheids- en leefbaarheidsopgaven mogelijk maken, in samenwerking met ketenpartners, inwoners, woningcorporaties en Sociaal Werk De Kop. Prioriteit ligt bij drie thema's: *ondermijnende criminaliteit, zorg en veiligheid en digitale veiligheid*.



Het thema zorg en veiligheid raakt deels aan leefbaarheid, maar nauwelijks aan het voorzieningenniveau; een uitzondering is de aansluiting bij regionale initiatieven zoals het Zorg- en Veiligheidshuis.

- Uit *Op weg naar het lokaal Sportakkoord "Het Wedstrijdplan"* (2019) en het *Steenwijkerlands Sport & Bewegakkoord 2020 & 2021* (p. 10) blijkt dat onder het thema Inclusief sporten en bewegen er een programma is opgezet dat expliciet gericht is op (kwetsbare) jongvolwassenen (16-27 jaar). Zo wordt er in het 12-wekelijkse programma *Jongeren in beweging*, dat een onderdeel van het gemeentelijke jeugdbeleid is en wordt uitgevoerd door Sociaal Werk De Kop in samenwerking met coach Colin Kist, ruimte voor sport geboden voor tien jongeren met een hulpvraag²⁸.
- In het *Jaarplan 2025 van Sociaal Werk De Kop* (p. 13) wordt de training Grip & Glans genoemd. Dit is een groeps cursus die eigenlijk is ontwikkeld voor vrouwen van 50+ om gevoelens van welbevinden en eigen regie te versterken en eenzaamheid te verminderen. De Kop heeft zich voorgenomen om in 2025 te verkennen of deze cursus ook bij de groep jongvolwassenen kan worden toegepast. Een precieze leeftijd wordt niet genoemd.
- Bij de opgave "Een goed begin" wordt genoemd dat via jongerenwerk ingezet wordt op veerkracht en talentontwikkeling bij jongeren. Hierbij worden jongeren niet met leeftijd geduid. Voorbeelden van evenementen waar jongeren bij kunnen worden betrokken zijn Kopje Cultuur, dit is het grootste culturele festival in de Kop van Overijssel. Ook worden er niet nader genoemde activiteiten voor jongere mantelzorgers vanuit de Kop georganiseerd.
- Ook een organisatie als Impacter Steenwijkerland²⁹ wordt genoemd in het jaarplan. Impacter is een project uit het actieprogramma Maatschappelijke Diensttijd (MDT) van ZonMw. Zij bieden jongeren tussen de 12 en 30 jaar coaches aan die zijn vastgelopen in hun studie of werk en die zij in of buiten Steenwijkerland aan een vrijwilligersplek kunnen helpen. Ook na plaatsen kunnen jongeren beleid worden door coaches van Impacter.
- In de *Visie op (inwoners)participatie* (2021: p. 11) worden jongeren zeer summier aangehaald en als "relevante doelgroep" gedefinieerd, "zeker als het gaat om onderwerpen die hen aangaan". Om welke leeftijdsgroep het gaat wordt verder niet uitgelegd, noch om hoe de inbreng van jongeren ten aanzien van voor hun relevante onderwerpen er precies uit moet zien.
- Het Gezondheidsbeleid 2023-2026, "*Gezond leven makkelijker maken voor de inwoners van Steenwijkerland*", hanteert een brede benadering gericht op preventie en gezondheid, aansluitend bij landelijke en regionale kaders (o.a. Wet publieke gezondheid, Nationaal Preventieakkoord, NIXX, Kansrijke Start). Voor jongeren (16-27 jaar) worden specifieke uitdagingen genoemd: ruim een derde ervaart stress door school of huiswerk, 20% door "alles wat ze moeten doen", 16% heeft ooit gerookt en veel jongeren drinken al voor hun 18e; binge-drinken en drinken in keet of schuur komen vaker voor dan regionaal. Op basis hiervan zijn vijf prioriteiten geformuleerd: (1) betere mentale gezondheid, (2) meer gezondheidsvaardigheid, (3) ontmoeting in veilige en uitnodigende omgeving, (4) meer bewegen en (5) afname middelengebruik. Bij de laatste prioriteit wordt expliciet de jeugd genoemd vanwege toenemend drugsgebruik en complexere problematiek. Voor jongeren wordt in meerdere prioriteiten specifieke aandacht gevraagd, zoals bij mentale gezondheid, gezondheidsvaardigheden en veilige ontmoetingsplekken (scholen, buurthuizen, sportclubs, winkels). Het beleid benadrukt dat preventie alleen effect heeft bij continuïteit en lange termijn inzet, met twee strategische doelen: een gezondere sociale en fysieke omgeving en het makkelijker maken van gezonde keuzes via kennis, gedrag en vaardigheden.

4.2.2 Doelgroepgerichte werkwijzen

Uit een analyse van de aangeleverde beleidsdocumentatie blijkt dat de specifieke leeftijdsgroep van 16-27 jaar zelden als afzonderlijke doelgroep wordt benoemd. De aandacht voor jongeren is vaak algemener van aard of richt zich op andere doelgroepen, met name schoolgaande jeugd tot 18 jaar. Samenvattend kan gesteld worden dat de beleidsaandacht voor de doelgroep 16-27 jaar gefragmenteerd is over de verschillende beleidsdocumenten. Met uitzondering van het Sport & Bewegakkoord ontbreekt een integrale, leeftijdsspecifieke benadering. Een analyse van relevante documentatie:

²⁸ Bron: [https://www.sociaalwerkdekop.nl/jongeren/jongeren-in-beweging/#:~:text=Meedoen%20met%20Jongeren%20in%20Beweging.nl%20of%20\(0521\)745080.](https://www.sociaalwerkdekop.nl/jongeren/jongeren-in-beweging/#:~:text=Meedoen%20met%20Jongeren%20in%20Beweging.nl%20of%20(0521)745080.)

²⁹ <https://impactersteenwijkerland.nl/>



- Het Sport & Bewegakkoord biedt de meest concrete aandacht voor deze leeftijdsgroep met het project "Jongeren in Beweging" dat expliciet gericht is op jongeren van 16 tot 27 jaar. Dit project zet sport in om jongeren te helpen stappen te zetten op sportief en maatschappelijk gebied, waaronder het stimuleren richting opleiding of werk. Daarnaast biedt het document activiteiten voor jongeren in het voortgezet onderwijs, zoals naschoolse sportactiviteiten en inspiratiesessies.
- De Woonagenda besteedt impliciete aandacht aan jongeren door een focus op starters. Zo worden voor starters maatregelen genoemd zoals goedkope koopwoningen, startersleningen, flexwonen en aandacht voor lokale binding.
- Het Integraal Veiligheidsplan (IVP) bespreekt jongeren in de context van overlast en preventie van criminaliteit, met specifieke aandacht voor voorlichting over risico's van drugs, alcohol en cybercriminaliteit. Daarbij wordt Tactus genoemd als organisatie die zich richt op jongeren van 14 tot 24 jaar met problematisch middelengebruik.
- Het Gezondheidsbeleid vermeldt jongeren voornamelijk in het kader van de gezondheidsmonitor, met gegevens over sport, roken, alcohol- en drugsgebruik en stress. Het beleid lijkt zich echter meer te richten op schoolgaande jongeren tot 18 jaar dan op jongvolwassenen (18-27 jaar). Bij prioriteiten als "afname middelengebruik" en "mentale gezondheid" worden jongeren als aandachtsgroep genoemd, maar een specifieke leeftijdsafbakening ontbreekt hierbij.
- Het Regenboogbeleid besteedt wel aandacht aan jongeren, maar voornamelijk in de context van school en sport. Ook hier wordt de leeftijdsgroep 16-27 jaar niet als aparte doelgroep benoemd.

4.2.3 Gebiedsgerichte werkwijzen

De beleidsdocumenten vertonen onderling aanzienlijke verschillen in de mate waarin en de wijze waarop er aandacht is voor gebiedsgerichte werkwijzen. De uitgestrektheid van de gemeente met haar ruim 40 kernen en buurtschappen vormt een belangrijk uitgangspunt dat in alle beleidsdocumenten wordt erkend, maar de concrete uitwerking hiervan varieert sterk. Samenvattend kan worden gesteld dat gebiedsgericht werken als principe in alle beleidsdocumenten wordt onderkend, maar dat de mate van concrete uitwerking sterk varieert. De Woonagenda biedt verreweg de meest uitgewerkte gebiedsgerichte aanpak, terwijl de andere documenten het principe wel erkennen maar minder concreet maken hoe dit in de praktijk wordt toegepast voor specifieke gebieden binnen de gemeente Steenwijkerland.

Hieronder volgt een greep uit de geanalyseerde documentatie:

- De Woonagenda 2022-2026 biedt de meest uitgewerkte aanpak, met onderscheid tussen voorzieningenkernen, basiskernen en woonkernen. Per kern of cluster zijn strategieën uitgewerkt naar woningtype en prijssegment. Voor kleine kernen ligt de nadruk op maatwerk en vernieuwing, in grotere kernen op nieuwbouw. Ook is er aandacht voor de identiteit van gebieden, bijvoorbeeld via beleid voor transformatie van agrarische bebouwing.
- Het Sport & Bewegakkoord bevat elementen van gebiedsgericht werken, zoals aandacht voor sport in de openbare ruimte en een wijkgerichte benadering bij programma's als "Be Active After School", waarbij sport wordt aangeboden op specifieke locaties zoals schoolpleinen en trapveldjes. Ook is er aandacht voor samenwerking op sportparkniveau. In tegenstelling tot de Woonagenda wordt er echter weinig expliciet onderscheid gemaakt tussen verschillende typen kernen en hun specifieke behoeften op het gebied van sport en bewegen. De gemeente geeft hiertoe aan de wensen en behoeften van inwoners op te halen en het beweegaanbod hier op aan te passen, maar dat het niet haalbaar is om per kern een op maat gemaakt aanbod te realiseren.
- Het Regenboogbeleid benadrukt spreiding van activiteiten over de hele gemeente, bijvoorbeeld via een regenbooghuis of bijeenkomsten in lokale voorzieningen tijdens de Regenboogweek.



- In het Gezondheidsbeleid wordt gebiedsgericht werken genoemd als uitgangspunt voor het uitvoeringsplan. Daarbij wordt aangegeven dat men kiest voor een "ongelijke aanpak op basis van een stapeling van opgaven", waarmee wordt verwezen naar de bewuste beleidskeuze om middelen gericht in te zetten waar deze nodig zijn. Het document stelt dat in de uitwerking zal worden bekeken "in welke buurt/wijk/kern het nodig is om langdurig in te zetten", maar biedt geen concrete voorbeelden van gebiedsgerichte interventies voor specifieke kernen.

De gemeente vult hiertoe aan dat zij met 'gebiedsteams' werken, welke bestaan uit gebiedscoördinatoren, sociaal werkers, de woningbouwcorporaties en de politie. Deze teams maken gebruik van zogenaamde 'gebiedsagendas', waarin staat beschreven welke vragen er in het gebied leven, welke acties de gebiedsteams gaan oppakken en wie aan zet is. Ook het 'koppengeld' (bedoeld voor initiatieven die bijdragen aan de leefbaarheid in wijken en kernen) en de subsidie Inwonersinitiatieven dragen bij aan de leefbaarheid. Van beide regelingen kunnen jongeren gebruik van maken. De onderzoekers hebben over de werkwijze van de gebiedsteams en het koppengeld geen documentatie geanalyseerd.

4.2.4 Concrete streefwaarden

De geanalyseerde beleidsdocumenten verschillen sterk in de mate waarin zij concrete, meetbare streefwaarden³⁰ bevatten die als basis kunnen dienen voor doeltreffende beleidsinzet en evaluatie. Deze verschillen duiden op een wisselende mate van meetbaarheid en concretisering van beleidsdoelen binnen de gemeentelijke organisatie. Er kan worden geconcludeerd dat vooral de Woonagenda en in mindere mate het Sport & Beweegakkoord concrete handvatten bieden voor doeltreffende beleidsinzet door middel van duidelijke streefwaarden. Het Regenboogbeleid, het IVP en het Gezondheidsbeleid bevatten daarentegen geen meetbare doelstellingen. Een greep uit de geanalyseerde documentatie:

- De Woonagenda 2022-2026 kenmerkt zich door een hoge mate van concretisering met duidelijke, kwantitatief geformuleerde doelstellingen. Een voorbeeld is het toevoegen van 1.735 woningen tot 2031 (1.435 koop, 140 sociale huur, 160 vrije sectorhuur). Deze zijn uitgesplitst per kern (bijv. 555–750 in Steenwijk, 125–150 in Vollenhove), met de ambitie dat binnen vijf jaar tweederde van de behoefte (ca. 1.160 woningen) wordt gerealiseerd.
- Ook het Sport & Beweegakkoord bevat concrete streefwaarden, hoewel deze minder gedetailleerd zijn dan in de Woonagenda. Ook hebben deze doelen vaak geen betrekking op de voor dit onderzoek relevante doelgroep. Voorbeelden hiervan zijn het doel om ten minste 10 jongeren via het project "Jongeren in Beweging" te stimuleren richting opleiding of werk, het streven naar 80% gezonde kantines en 80% rookvrije accommodaties vanaf 2022, en de ambitie om met minimaal 20 deelnemers deel te nemen aan de COPD Challenge.
- In scherp contrast met de Woonagenda en het Sport & Beweegakkoord staan het Regenboogbeleid, het Integraal Veiligheidsplan (IVP) en het Gezondheidsbeleid, waarin nauwelijks concrete streefwaarden te vinden zijn: de documenten benoemen vooral ambities zonder meetbare indicatoren. Zo streeft het Regenboogbeleid naar meer sociale acceptatie, veiligheid en zichtbaarheid via activiteiten als een regenbooghuis en Regenboogweek, maar koppelt dit niet aan aantallen deelnemers of meetbare resultaten. Het document benadrukt dat gedragsverandering "een kwestie van een lange adem" is en heeft daarom geen einddatum, wel is er sprake van tweejaarlijkse evaluatiemomenten maar zonder concrete streefcijfers. Het IVP benadrukt veiligheid en leefbaarheid per wijk, maar formuleert geen concrete targets (bijv. reductiepercentages van overlast). Het Gezondheidsbeleid kiest voor een "ongelijke aanpak op basis van stapeling van opgaven" en benoemt gezondheidsthema's, maar zonder harde streefwaarden zoals percentages of termijnen.

³⁰ Met concrete streefwaarden worden duidelijk geformuleerde doelstellingen bedoeld die in aantallen, percentages of termijnen zijn vastgelegd, zodat de voortgang en het resultaat objectief kunnen worden beoordeeld.



5 | Inzichten jongeren

Uit een vragenlijstonderzoek blijkt dat jongvolwassenen over het algemeen tevreden zijn met hun woonomgeving in Steenwijkerland. Ze waarderen vooral de rust, natuur en bereikbaarheid, maar geven aan dat het aanbod van sociale ontmoetingsplekken en gelijkgestemden ontbreekt. Het woningaanbod sluit volgens hen onvoldoende aan op hun behoeften. De bereikbaarheid van voorzieningen wordt als goed ervaren, al is men kritischer over het aanbod en de kwaliteit ervan. Een aanzienlijk deel van de jongeren overweegt te vertrekken, met name vanwege studie- of werkmogelijkheden buiten de gemeente.

Methodologische verantwoording vragenlijstonderzoek

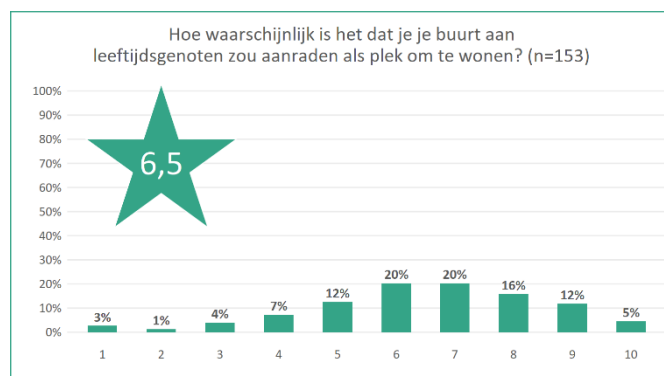
Jongeren zijn geworven via 'netwerk panelling'. Dit is een methode waarbij een vragenlijst wordt verspreid onder de doelgroep door mensen die de vragenlijst onder hun eigen kring verspreiden en wordt veelal toegepast onder lastig te bereiken doelgroepen. Deze 'wervers' kregen een kleine vergoeding als de respondenten die de vragenlijst via hen correct invullen. Respondenten kregen geen vergoeding voor het invullen van de vragenlijst. De kwaliteit van de respons is gedurende de looptijd van het onderzoek nauwlettend gemonitord om binnenkomende respons bij te sturen voor representativiteit en betrouwbaarheid. Voor de organisatie van het vragenlijstonderzoek heeft Enneüs samengewerkt met Responsified.

Achtergrondinformatie doelgroep

Aan het vragenlijstonderzoek namen 153 jongvolwassenen deel. De helft van de respondenten was tussen de 16 en 20 jaar oud en bijna 90% viel binnen de leeftijdscategorie van 16 tot 24 jaar. Dit wijst op een hogere respons onder jongere leeftijdsgroepen binnen de doelgroep. Meer dan de helft van de jongeren (55%) kwam uit Steenwijk, gevolgd door Oldemarkt (10%) en Giethoorn (9%). Daarmee komt driekwart van de respondenten uit deze drie kernen. De overige jongeren wonen in kleinere kernen binnen de gemeente. Wat betreft dagbesteding volgt 55% een mbo- of hbo-opleiding, 22% zit op de middelbare school. Het merendeel (83%) heeft een (bij)baan en iets meer dan een vijfde (22%) loopt stage.

Algemene tevredenheid en leefbaarheid

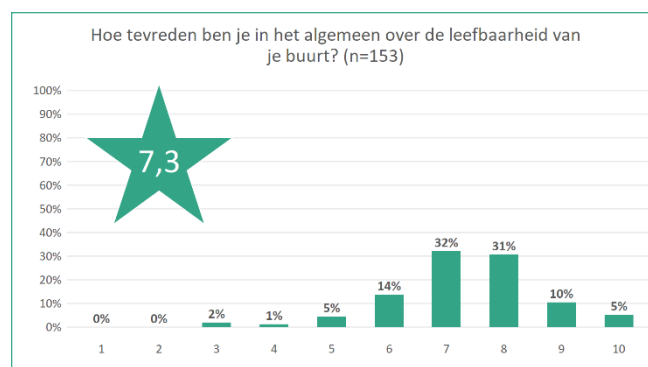
De algemene tevredenheid over de eigen woonbuurt is relatief hoog. Jongvolwassenen geven gemiddeld een 7,4 als rapportcijfer. Twee derde van hen geeft een 7 of een 8, terwijl slechts 11% een onvoldoende (< 6) geeft. Deze tevredenheid komt ook tot uiting in persoonlijke reflecties, zoals die van een 19-jarige vrouw uit Steenwijk, die de rust, nabijheid van voorzieningen en de natuur waardeert, maar het ontbreken van gelijkgestemde leeftijdsgenoten en sociale ontmoetingsplekken als gemis benoemt.





Een interessante reflectie van een 19-jarige vrouw over haar buurt: *“Ik ben tevreden over waar ik woon [Steenwijk] omdat de buurt rustig is en de voorzieningen en natuur (Woldberg, sportpark) dichtbij. Ook het IC station heeft zeker grote meerwaarde. Ik mis voornamelijk leeftijdsgenoten met soortgelijke interesses (bijvoorbeeld jeugd bij hardlooptgroep en bijbelstudiegroep) en bijvoorbeeld een gezellig café om koffie te drinken en een boek te lezen of te studeren.”*

Wanneer specifiek wordt gevraagd naar de leefbaarheid van de buurt, geven jongeren gemiddeld een 7,3. Bijna twee derde beoordeelt dit met een 7 of 8, terwijl slechts 8% een onvoldoende geeft. Vijftien procent kent zelfs een 9 of 10 toe. Er zijn hierin geen significante verschillen tussen de verschillende kernen; Steenwijk, Oldemarkt en Giethoorn krijgen allemaal een 7,3.



Op de vraag of jongeren Steenwijkerland zouden aanbevelen aan andere jongvolwassenen, blijkt de Net Promotor Score met 6,5 relatief laag. Deze score valt net in het "Detractor"-bereik (< 7), wat aangeeft dat jongeren gemiddeld kritisch zijn op hun gemeente en deze niet actief aanbevelen.

Tevredenheid voorzieningen

Woningaanbod

Wat betreft het woningaanbod is de tevredenheid laag. Jongeren geven het aanbod van huurwoningen een 5,2, een krappe onvoldoende. Het aanbod van koopwoningen krijgt een iets hogere, maar nog steeds matige score van 5,6. Wanneer gevraagd wordt of dit woningaanbod aansluit op hun behoeften, zijn de scores nog iets lager: een 5,1 voor huurwoningen en een 5,2 voor koopwoningen.

Voorzieningenniveau

Over het voorzieningenniveau in de gemeente zijn de jongeren wisselend tevreden. Voorzieningen als scholen (7,2), sport (7,5) en medische zorg (7,2) worden goed gewaardeerd. Winkels (6,1), recreatie (6,3) en jongerenwerk (6,3) scoren lager. De bereikbaarheid van deze voorzieningen krijgt gemiddeld iets hogere cijfers: scholen (7,1), sport (7,4), medische zorg (7,2), recreatie (6,8), jongerenwerk (6,5), winkels (6,9) en openbaar vervoer (6,7). Vooral de bereikbaarheid per fiets (7,8) en per auto (7,9) scoort hoog. Jongeren zijn daarmee duidelijk positiever over de bereikbaarheid dan over het aanbod zelf.

Bereikbaarheid

Toch zijn er kritische noten, met name over het openbaar vervoer, en dan vooral over de frequentie van de busverbindingen. Zo stelt een 26-jarige respondent uit Steenwijk dat de bereikbaarheid goed is, maar dat het qua voorzieningen “niks te bieden” heeft: Een 21-jarige jongeman wijst op de subjectiviteit van het begrip bereikbaarheid en benadrukt dat de beleving ervan samenhangt met de afstand tot voorzieningen en de bereidheid om te reizen.

“De bereikbaarheid van Steenwijk is goed, maar qua voorzieningen heeft het niks te bieden. Het gebrek aan leuke winkels, locaties voor ontspanning of überhaupt plekken waar je naartoe kan in het weekend maakt het een saai stad om in te wonen.”

De open vraag over het verbeteren van de bereikbaarheid per fiets en auto leverde weinig nieuwe inzichten op. De meeste reacties waren juist positief over de huidige situatie.

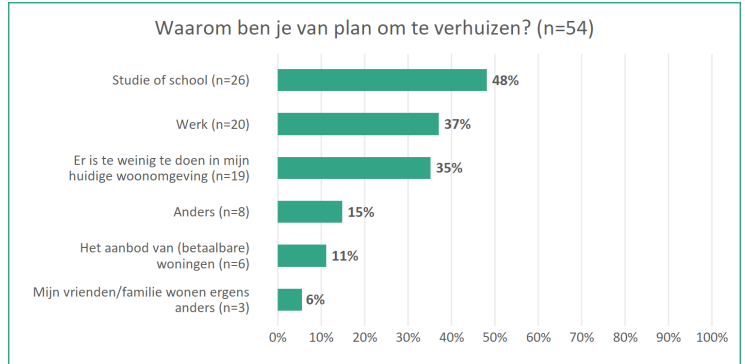


Arbeidsmarkt

Tot slot werd gekeken naar de arbeidsmarktperspectieven. Van de kleine groep respondenten zonder (bij)baan (12 personen) geeft 58% aan dat zij verwachten in Steenwijkerland geen passende stageplek of (bij)baan te kunnen vinden.

Verhuisplannen

In totaal geeft 65% van de jongeren aan van plan te zijn binnen de gemeente Steenwijkerland te blijven wonen, al verhuist een deel daarvan wel binnen de gemeente. 36% verwacht de gemeente te verlaten, vooral vanwege studie of werk (85%). Daarnaast geeft ruim een derde aan dat er te weinig te doen is in de omgeving. Slechts 11% noemt het beperkte aanbod van betaalbare woningen als belangrijkste reden om te vertrekken.





6 | Inzichten gemeentelijke organisatie

De gemeentelijke organisatie van Steenwijkerland kent momenteel geen specifiek beleid ten aanzien van het voorzieningenniveau voor jongvolwassenen. Beleidsmedewerkers erkennen het belang van meer aandacht voor jongvolwassenen, maar geven aan dat gebrek aan dat de geografische spreiding van kernen, capaciteit, landelijke verplichtingen en versnippering tussen domeinen dit bemoeilijken. Er is sprake van generiek beleid voor jeugd tot 18 jaar en er wordt op samenwerking met partners in het sociaal domein, maar dit gebeurt hoofdzakelijk vraaggericht en zonder duidelijke doelstellingen. Dit beleid draagt naar alle waarschijnlijkheid bij aan leefbaarheid voor jongeren binnen de doelgroep van dit onderzoek. Jongerenparticipatie is beperkt en niet structureel in beleid verankerd. Ook de bestuurlijke visie is faciliterend en pragmatisch ingestoken. Er wordt bewust niet gestuurd op een compleet voorzieningenniveau.

6.1 Beleidsmedewerkers

Beleidskaders en gemeentelijke verantwoordelijkheid

In gemeentelijk beleid is er niets vastgelegd om de leefbaarheid en voorzieningenniveaus voor de groep jongvolwassenen te vergroten, zo geven de gesproken beleidsmedewerkers aan. Op beleidsniveau is dit “niet of nauwelijks een onderwerp”. Er zijn geen specifieke beleidsdoelen opgesteld ten aanzien van de beschikbaarheid van voorzieningen in ieder dorp en daarom monitort de beleidsafdeling daar ook niet op. Op dorpsniveau worden veel ad hoc activiteiten voor jongeren georganiseerd om aan te sluiten bij de lokale behoeften. De beleidsmedewerkers leggen uit dat visie, beleid en kaders rondom leefbaarheid onder jongeren in relatie tot het voorzieningenniveau relevant zouden zijn. Daarnaast is er behoefte aan kaders die de gemeente helpt om te bepalen waar de inzet van sociaal werk, dat zich nu focust op alle leefgebieden van de doelgroep 0-100 jaar, zich op zou moeten concentreren. Echter, men geeft aan binnen de ambtelijke organisatie onvoldoende tijd en capaciteit te hebben om dergelijk beleid op te stellen. Het implementeren van nieuwe wetten vanuit het Rijk en het handhaven en uitvoeren van bestaand beleid slurpt hun tijd op, zo geven zij aan.

In sommige gevallen definieert de gemeente wel doelgroepen (vaak jongeren tot 18 jaar), maar deze doelgroepen overlappen slechts deels met de doelgroep uit dit onderzoek. Bovendien worden er vaak koppelingen gemaakt met andere plannen en beleidsterreinen, zoals cultuur en sport. Voorbeelden die genoemd worden zijn de gemeentelijke taken vanuit de Lokaal Educatieve Agenda als het gaat om het tegengaan van onderwijsachterstanden of de Regeling Cultuureducatie Overijssel waarbij vanuit de provincie duurzaam cultuuronderwijs wordt gestimuleerd. Zo stelt de gemeente samen met de provincie Overijssel subsidie beschikbaar voor een cultuureducatief programma voor de leeftijdsgroep van 4 tot en met 12 jaar. De gemeente heeft geen subsidierelatie met het voortgezet onderwijs, maar de wens bestaat wel om doorlopende leerlijnen voor kunst en cultuur te ontwikkelen met het basis- en voortgezet onderwijs. Ook ondersteunt de gemeente cultuureducatieve projecten speciaal voor jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 27 jaar. Ook vanuit diverse sportakkoorden worden doelgroepen op basis van leeftijd gedefinieerd, zoals het programma Jong Leren Bewegen of het programma Vitale Sportverenigingen, dat wordt aangeboden in alle sportverenigingen in de gemeente. Deze programma's zijn echter gericht op kinderen tot 12 jaar. De beleidsmedewerker sport stelt dan ook dat de doelgroep 16-27 jaar eigenlijk buiten schot blijft: “vanuit het veld middels inspraaksessies bleek dat jongeren tussen 16-27 jaar niet belangrijk genoeg gevonden werden en dan mis je soms de aanleiding om iets te kunnen doen. Partners Sociaal Werk en buursportcoaches geven signalen dat we met deze doelgroep eigenlijk helemaal niets doen”.

Al met al kan worden gesteld dat er beleidsmatig wel aandacht is voor jongeren tot 18 jaar, maar dat de doelgroep er binnen 16- tot 27-jarigen alleen beleidsmatige prioriteit gegeven wordt aan kwetsbare jongeren. Als er al specifieke aandacht voor leeftijdsgroepen is komt dit eerder voort uit gemeentelijk of regionaal beleid en, uitgezonderd beleid voor kwetsbare jongeren, niet omdat het Rijk dit voorschrijft, zo benadrukken de



beleidsmedewerkers. Bovendien komt de roep voor doelstellingen en houvast niet alleen vanuit beleidsmedewerkers, maar ook vanuit maatschappelijke organisaties. Die kloppen wel eens bij de gemeente op de deur dat er scherpe keuzes gemaakt moeten worden, ook t.a.v. toegang tot voorzieningen in bepaalde gebieden in de gemeente.

Voorzieningenaanbod en knelpunten

De beleidsmedewerker sport stelt dat aanbod van sportverenigingen erg groot is in de gemeente, maar dat de diversiteit in het type sportaanbod wel beperkt is. Hij geeft tevens aan dat buurtsportcoaches maatwerk bieden, maar dat voor jongeren tussen de 12 en 18 jaar niet heel veel gedaan wordt. Tevens geeft hij aan dat de gemeente meelift met diverse provinciale initiatieven, zoals Wereldmeiden en Wereldgozers³¹. De beleidsmedewerker denkt na over het schrijven van een brede Sport en Beweegnota, maar deze staat pas op de agenda voor 2026.

Wat betreft Zorg en ondersteuning wordt wel getracht een dekkend zorgaanbod te contracteren in de regio IJsselland, maar een lokaal dekkend zorgaanbod (in ieder dorp specialistische jeugdhulp bijv.) is een onmogelijke opgave. De beleidsmedewerker geeft aan dat zij geen structurele signalen krijgen vanuit het sociaal werk dat er een tekort zou zijn aan voorzieningen of aanbod in de dorpen. Het sociaal werk vraagt de gemeente wel om prioritering binnen de gemeentelijke opdracht richting sociaal werk, die op dit moment de leeftijdsgroep 0-100 jaar beslaat.

Het Akkoord Samen voor Ryan, dat geldt voor kinderen 0-18 jaar, zet in om professionals van welzijn en onderwijs met elkaar te verbinden, bijv. een maatschappelijk werker koppelen aan een school die de ouders en leraren kent. Dan gaat het meer om het sluiten van een net rondom jeugd zodat zij de zorg en ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Het creëren van netwerken van professionals uit diverse domeinen faciliteert ook de toegang tot zorg en ondersteuning van jongeren die dat nodig hebben.

De beleidsmedewerker cultuur stipte aan dat er onvoldoende zicht is op wat jongeren beweegt, wat er speelt onder de jeugd en waar zij precies behoefte aan hebben. Het huidige gebrek aan inzicht wordt als een “blinde vlek” gezien. Hij stelt dat de behoeften op dit moment in kaart worden gebracht en dat als dat gebeurd is, dat de volgende stap is na te denken om beleid door te ontwikkelen. Culturele broedplaatsen kunnen goede plekken zijn om behoeften van de doelgroep op te halen en in kaart te brengen.

Gebiedsgericht en doelgroepgericht werken

Ook geven de beleidsmedewerkers te kennen dat zij als gemeente graag gebiedsgericht willen werken en zien ze daar de meerwaarde van in, maar dat dat een combinatie van gebieds- en leeftijdgericht werken praktisch niet mogelijk en zelfs onwenselijk is. Ze leggen uit dat voor deze groep jongvolwassenen tussen de 16-27 jaar dat zou vragen om een verregaande verfijnde aanpak, zo stelt de beleidsmedewerker Onderwijs en Zorg, dat *“eigenlijk niet behapbaar is voor een gemeente als de onze.”*

Ze geven aan dat het heel belangrijk is dat voorzieningen juist niet alleen beschikbaar zijn voor specifieke leeftijdsgroepen, maar benadrukken juist de toegevoegde waarde van gebiedsgericht werken voor alle leeftijdsgroepen in een dorp: “aan een corso werken mensen van jong tot oud, van 6 tot 96 jaar. Dat leidt juist tot sociale cohesie.” De beleidsmedewerker Onderwijs en Zorg wilt wel benadrukken dat de uitvoeringspartners van de gemeente wel degelijk gebiedsgericht werken, maar dat zij als gemeente daar geen sturing op hebben – de keuze waarop wordt gestuurd ligt volledig bij de uitvoeringsorganisatie en/of gebiedsteams. Vanuit beleid zou gebiedsgericht werken prioriteit moeten krijgen boven doelgroep- of leeftijdgericht werken.

³¹ Wereldgozers en Wereldmeiden zijn projecten in het kader van het Actieprogramma Maatschappelijke Diensttijd van de Rijksoverheid.



Participatie van jongeren

De Jongeren Actie Raad (JAR) is een platform om jeugdige inwoners (“jongerenambassadeurs”) van de gemeente te betrekken bij beleid. Zij kan de gemeenteraad van gevraagd en ongevraagd advies voorzien en onderzoekt wat er onder jongeren leeft in de gemeente. De JAR wordt ondersteund door sociaal werk De Kop. Beleidsmedewerkers hebben onvoldoende in het vizier voor welke leeftijdsgroepen deelnemen aan de JAR en op welke beleidsterreinen zij advies kunnen uitbrengen. Wel stellen zij dat jongerenparticipatie op zich geen doel is binnen jeugdbeleid maar een middel om het gemeentelijk beleid, waaronder jeugdbeleid, te bevorderen. Inwonerparticipatie is in feite een apart beleidsdoel. Uit het interview wordt wel duidelijk dat er incidenteel consultatie plaatsvindt onder jongeren, maar dit is geen structureel onderdeel van beleidsvorming.

Samenwerking in de regio

Op het gebied van sport noemt de beleidsmedewerker van Steenwijkerland voorbeelden van schaalvoordelen, zoals provinciale verenigingsloketten voor sportverenigingen die bestuurlijke vragen hebben. Ook in de cultuurregio Zwolle staat een degelijke ambtelijke en bestuurlijke organisatie waardoor sneller geschakeld kan worden met de provincie Overijssel en lobbyen wordt gefaciliteerd richting het Rijk. De gemeente is zowel ambtelijk als bestuurlijk goed vertegenwoordigd in de cultuurregio Zwolle.

De beleidsmedewerkers kijken positief naar regionale samenwerking. De basis van beleid moet de leefwereld van inwoners zijn en moet dus lokaal en dichtbij inwoners georganiseerd worden. De Regiodeals worden “prachtig” genoemd vanwege de financiële slagkracht. Regionale afstemming kan ook in een gemeente als Steenwijkerland nuttig zijn, waar inwoners door geografische spreiding sneller georiënteerd zijn op nabijgelegen kernen van andere gemeenten. Er wordt ook beaamd dat leefbaarheid kan worden bevorderd door mobiliteit in regionale samenwerkingen te adresseren.

6.2 Portefeuillehouder

Algemeen beeld leefbaarheid

De portefeuillehouder erkent dat het niet vanzelfsprekend is dat alle jongeren volledig in beeld zijn. De gemeente richt zich via gebiedsgericht werken en in samenwerking met welzijnspartners op het ondersteunen van jongeren die het moeilijk hebben. Er wordt niet gestreefd naar volledig dekkend zicht of aanbod voor alle jongeren: normaliseren is het uitgangspunt, niet elke jongere heeft hulp of extra voorzieningen nodig.

Voorzieningen en gebiedsgericht werken

De portefeuillehouder noemt specifieke voorzieningen zoals poppodium De Buze en het bloemencorso in Vollenhove als voorbeelden van culturele participatie. Voor kernen waar dergelijke voorzieningen ontbreken, zoals Oldemarkt en Kuinre, wordt gedacht aan jongerenhokken of keten. Er is echter geen systematische inventarisatie of programmatische aanpak gericht op voorzieningen per kern. Gebiedssprekuren en samenwerking met plaatselijk belang en welzijnspartners moeten dit gaandeweg beter in beeld brengen. De portefeuillehouder is positief over de samenwerking met Sociaal Werk De Kop. Deze organisatie heeft volgens hem een goed beeld van de gemeente en weet wat er speelt in verschillende kernen en dorpen. Tegelijk erkent hij dat het onrealistisch is te streven naar volledig zicht op alle jongeren of hun behoeften.

Rol van de gemeente

De gemeente kiest bewust voor een faciliterende rol. Jongeren worden geacht in principe zelf- of samenredzaam te zijn. De gemeente ondersteunt waar nodig en stelt regels. Er is bewust gekozen om niet voor iedere jongere een voorziening of maatwerktraject in te richten. De nadruk ligt bewust op preventie en het voorliggend veld. Naast inzet op gemeentelijk niveau wordt er door Steenwijkerland ook samengewerkt in de regio om leefbaarheid onder jongeren te verbeteren. De portefeuillehouder wijst op de aansluiting bij de Regiodeal Zwolle, waarin onder meer gewerkt wordt aan brede welvaart, talentontwikkeling en behoud van



jongeren voor de regio. Regionale samenwerking moet bijdragen aan voorzieningen op het gebied van cultuur, arbeidsmarkt en mobiliteit.



Monitoring en prioritering

Er is geen specifiek monitoringinstrument voor de leefbaarheid van jongeren. Monitoring gebeurt vooral via CBS-data. Daarnaast krijgt de gemeente incidenteel signalen uit het werkveld. Jaarlijks worden prioriteiten met partners afgestemd. Hier zijn geen prestatie-indicatoren aan gekoppeld.

De portefeuillehouder onderkent dat jongeren na het voortgezet onderwijs wegens gebrek aan vervolgvoorzieningen en woonaanbod wegtrekken uit de gemeente. Tegelijk leeft het onderwerp volgens de portefeuillehouder niet zozeer in de raad, afgezien van enkele aanpalende thema's als middelengebruik en verslaving.



7 | Inzichten maatschappelijke organisaties

Sociaal Werk De Kop en Cultuur Klik werken vanuit een vraaggerichte en talentontwikkende visie, maar ervaren in de praktijk belemmeringen door beperkte capaciteit en gebrek aan regie vanuit de gemeente. Het aanbod voor jongeren is vooral incidenteel en beperkt. Dit terwijl de behoefte aan structurele voorzieningen, zoals een jongerenontmoetingscentrum, nadrukkelijk wordt gesignaleerd. De Kop heeft door het beperkte bereik van jongerenwerkers weinig zicht op behoeften van de doelgroep in buitengebieden. Beide organisaties pleiten voor een duidelijke gemeentelijke visie op jongerenbeleid en betere samenwerking om structureel en aantrekkelijk aanbod voor jongeren mogelijk te maken.

Huidig aanbod en werkwijze

Sociaal Werk De Kop en Cultuur Klik geven aan vanuit een integrale visie te werken. Deze visie is gericht op versterking van eigen kracht en talentontwikkeling bij jongeren. De werkwijze is vraaggericht, waarbij activiteiten vooral tot stand komen door signalering vanuit jongeren en in samenwerking met jongeren. Sociaal Werk De Kop is met twee jongerenwerkers actief in het voortgezet onderwijs en ambulante op straat en hangplekken. Het huidige aanbod is echter beperkt en incidenteel, bestaande uit activiteiten zoals inloopsprekken, het opzoeken van hanggroepen, meidengroepen en schooltrainingen.

De jongerenwerker van De Kop geeft aan een goed beeld te hebben van de behoefte van jongeren in de gemeente. Vanwege een capaciteitsgebrek bestaat er wel een mogelijke blinde vlek voor de behoefte van jongeren die buiten de meer stedelijke kernen wonen. Beide organisaties signaleren een gemis aan structurele voorzieningen voor jongeren in Steenwijkerland. Jongerenwerkers geven aan vooral brandjes te blussen in plaats van preventief te werken, mede door een tekort aan uren en capaciteit. Zo is er een concrete behoefte aan een jongerenontmoetingscentrum. Met name in Steenwijk, waar de problemen met jongeren zich concentreren, is deze behoefte groot. In het buitengebied lijken zich minder problemen voor te doen, maar is er ook weinig zicht op de behoeften van jongeren. Dit komt door de beperkte capaciteit van de jongerenwerkers van De Kop.

Cultuur Klik: belemmeringen in samenwerking en uitvoering

Cultuur Klik ziet kansen om culturele activiteiten voor jongeren op te zetten, maar eerdere pogingen strandden vanwege onduidelijkheid over wie binnen de gemeente het initiatief moet nemen. De gesprekspartner van Cultuur Klik geeft aan al concrete plannen op te hebben gesteld, maar dat projecten niet van de grond komen omdat een bestuurlijk akkoord en regie vanuit de gemeente ontbreken. Het huidige aanbod van Cultuur Klik is volgens de gesprekspartner 'basaal' te noemen, waarbij alle activiteiten incidenteel worden georganiseerd. Er bestaat de wens om een meer structureel aanbod vorm te geven, al dan niet in samenwerking met andere organisaties.

Geografische bereikbaarheid aanbod

De geografische bereikbaarheid van voorzieningen wordt door de gesprekspartners minder als knelpunt ervaren: jongeren zijn bereid te reizen als het aanbod aantrekkelijk genoeg is. De uitdaging zit meer in het creëren van een aantrekkelijk, structureel aanbod.



Samenwerking en visie op jongerenbeleid

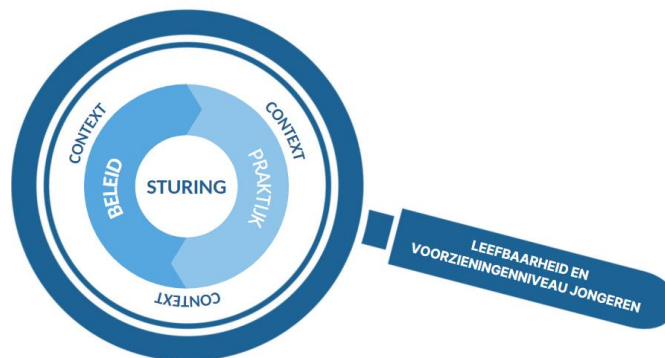
Er is behoefte aan meer samenwerking tussen organisaties, maar tijdgebrek en negatieve ervaringen met jongeren belemmeren dit. De jongerenwerker van De Kop wijt dit aan een gebrek aan socialisatie bij jongeren door de coronacrisis. Daardoor hebben jongeren volgens de jongerenwerker binnen de gemeente een negatief imago, wat hun positie en kansen om betrokken te worden bij initiatieven schaadt.

Vanuit Sociaal Werk De Kop wordt aangedrongen op een gemeentelijke visie op jongerenbeleid, gericht op het beter luisteren naar hun behoeften en het investeren in aantrekkelijk aanbod.

Bijlage 1 | Onderzoeksopzet

Theoretisch kader

Voor het bestuderen van de leefbaarheid van de gemeentelijke dienstverlening hanteren wij een thematische indeling die de verschillende onderdelen uiteenzet (zie visualisatie). Dit model is gebaseerd op de theorie *realistisch evalueren* van Pawson en Tilley (1997). De vormgeving van leefbaarheid begint bij het beleid, dat bepaalt hoe de uitvoering zou moeten verlopen. De uitvoering leidt tot een resultaat dat vervolgens weer leidt tot mogelijke wijzigingen in het beleid, enzovoorts. Dit proces wordt afgezet tegen de (lokale) context waarin het zich afspeelt. Zo is het bijvoorbeeld relevant om te kijken naar de lokale factoren en ontwikkelingen die van invloed zijn op de leefbaarheid, zoals demografische ontwikkelingen. Een analyse van de gemeentelijke context is van belang om het beleid te duiden en te komen tot passende aanbevelingen die zijn toegespitst op de gemeente Steenwijkerland. Tot slot is er gekeken hoe de gemeente binnen de huidige en toekomstige afspraken sturing kan geven aan leefbaarheid.



Toegepaste dataverzamelmethode

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag zoals beschreven in hoofdstuk 1 is er gebruik gemaakt van de volgende methoden:

- + **Deskresearch** – analyse van openbare gegevensbronnen (bijvoorbeeld waarstaatjegemeente, CBS) en wetenschappelijke en grijze literatuur rondom jeugd en leefbaarheid
- + **Documentstudie** – geanalyseerde documenten omvatten onder andere beleids- en visiedocumentatie en monitorings- en sturingsinformatie
- + **Interviews en groepsgesprekken** – kwalitatieve dataverzameling onder de gemeentelijk portefeuillehouder, betrokken gemeentelijk beleidsmedewerkers en een afvaardiging van maatschappelijke organisaties binnen sport & cultuur en zorg & welzijn
- + **Enquête** – kwantitatief-georiënteerd vragenlijstonderzoek onder jongeren

Kanttekeningen bij volledigheid

Bij dit onderzoek is gestreefd naar een zo volledig mogelijk beeld van het gemeentelijk beleid en de uitvoeringspraktijk ten aanzien van leefbaarheid en voorzieningenniveau voor jongeren van 16 tot 27 jaar. In de praktijk is echter gebleken dat de dataverzameling niet op alle onderdelen kon worden uitgevoerd zoals vooraf was beoogd. Hierdoor ontbreekt op cruciale punten verdiepende of actuele informatie van of over belangrijke actoren binnen het aandachtsgebied van het onderzoek. Concreet gaat dit om de volgende zaken:

- + Sluitende documentstudie
- + Afzonderlijke interviews met meerdere maatschappelijke organisaties uit de categorie 'zorg en welzijn' en 'sport en cultuur'
- + Interview met een afvaardiging van het bedrijfsleven
- + Werkessie met de gemeenteraad (heeft op initiatief van de rekenkamer niet plaatsgevonden)
- + Kwalitatieve verdieping van de onderzoeksresultaten met jongeren in de vorm van focusgroepen



De bevindingen in dit rapport zijn derhalve gebaseerd op de bronnen die wel beschikbaar waren op het moment van onderzoek. We achten het van belang deze beperking expliciet te benoemen, zodat de resultaten en conclusies in de juiste context worden geplaatst.

De voorzitter van de Rekenkamer heeft gesprekken over het verloop van dit onderzoek gevoerd met het presidium en de gemeentesecretaris. In de gesprekken is besproken dat het onderzoek in de ogen van de Rekenkamer te lang heeft geduurd. Ook is de les getrokken dat in toekomstige onderzoeken explicieter opgenomen zal worden dat interviews desgewenst ook in de avonden kunnen plaatsvinden, mede vanwege de beperkte respons die nu op sommige onderdelen is gerealiseerd.



Bijlage 2 | Leeftijdscategorieën jongeren

De leeftijdscategorie 16 tot en met 27 jaar is enorm breed en in deze periode verandert er ontzettend veel in een mensenleven. Daarom stellen wij voor verschillende levensfasen te onderscheiden. Dit is enerzijds relevant op het gebied van wet- en regelgeving, deze verandert namelijk mee naar gelang iemand ouder wordt in deze fase. Dit zien we terug op het gebied van onderwijs, werk en inkomen, zorg, ondersteuning en veiligheid. Anderzijds kan de gemeente ook beter tegemoet komen aan de wensen en eisen van jongvolwassenen als de brede leeftijdsgroep verder uitgesplitst wordt naar subdoelgroepen (zie uitkomsten van de vragenlijst). Hieronder volgt een overzicht³²:

	16-17 jaar	18-20 jaar	21-23 jaar	23-27 jaar
Onderwijs				
	Leerplichtwet PO WVO WEB WEC WOW	WVO en WEB: PO WHO RMC / WEC	WVO en WEB: WHO RMC	WHO
Ondersteuning en hulp				
Preventieve gezondheidszorg	WPG Zvw	WPG Zvw	WPG Zvw	WPG Zvw
Maatschappelijke en psychosociale ondersteuning	Jeugdwet Wmo 2015	Wmo 2015	Wmo 2015	Wmo 2015
Preventie	Jeugdwet Wmo 2015	Zvw Wmo 2015	Zvw Wmo 2015	Zvw Wmo 2015
Jeugdhulp	Jeugdwet	Jeugdwet: verlengde jeugdhulp	Jeugdwet: verlengde jeugdhulp	
Ggz	Jeugdwet	Zvw	Zvw	Zvw
Somatische zorg	Zvw	Zvw	Zvw	Zvw
Langdurige zorg	Wlz	Wlz	Wlz	Wlz
Werk en inkomen				
Werk	Burgerlijk wetboek Arbeidstijdenwet	Burgerlijk wetboek Participatiewet	Burgerlijk wetboek Participatiewet	Burgerlijk wetboek Participatiewet
Inkomen	Wet Minimumloon	Wet Minimumloon Wet Stufi WSHO Participatiewet	Wet Minimumloon Wet Stufi WSHO Participatiewet	Wet Minimumloon Wet Stufi WSHO Participatiewet
Wonen				
Woonplaats	Burgerlijk wetboek			
Begeleiding bij wonen	Jeugdwet	Wmo 2015	Wmo 2015	Wmo 2015
Veiligheid				
Bescherming	Jeugdwet (gedwongen kader)	Burgerlijk wetboek (mentorschap, bewindvoering en curatele)	Burgerlijk wetboek (mentorschap, bewindvoering en curatele)	Burgerlijk wetboek (mentorschap, bewindvoering en curatele)
Maatregelen en straffen	Jeugdstrafrecht of Adolescentenstrafrecht	Jeugdstrafrecht of Adolescentenstrafrecht	Jeugdstrafrecht of Adolescentenstrafrecht	Strafrecht voor volwassenen
Reclassering	Jeugdreclassering Reclassering voor volwassenen	Jeugdreclassering Reclassering voor volwassenen	Jeugdreclassering Reclassering voor volwassenen	Reclassering voor volwassenen

³² Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2016): *Van 18-min naar 18-plus. Handreiking voor gemeenten bij de overgang van jeugd naar volwassenheid*. Rapportage i.s.m. het Nederlands Jeugd Instituut

Uw contactpersoon

Wiebe Dam – w.dam@enneus.nl

Hoofdkantoor Groningen

Schweitzerlaan 4
9728 NS Groningen

Postbus 473
9700 AL Groningen

Kantoor Utrecht

Graadt van Roggenweg 328-334
3531 AH Utrecht

T. 050 – 711 52 55
info@enneus.nl
www.enneus.nl

