

Vergaderjaar 1997–1998

25 980

Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Rijswijk, 8 april 1998

Hierbij doe ik u, overeenkomstig mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg Jeugdzorg van 22 januari jl., mede namens de minister en staatssecretaris van Justitie en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, toekomen de beleidsbrief «Naar een solide basis. Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering als bijdrage aan het voorkomen van maatschappelijke uitval en jeugdcriminaliteit».

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. G. Terpstra

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Preventie is essentieel	5
2.1	Tegengaan van maatschappelijke uitval	5
2.2	De noodzaak van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering in achterstandssituaties	6
3.	Beleidsvraagstukken	7
3.1	Schaal en bereik: algemeen of specifiek beleid	7
3.2	Bereik van de algemene voorzieningen	8
3.3	Innoveren of implementeren (van programma's)?	9
3.4	Aanbod- of probleemgericht: de kwestie van vraaggevoeligheid	9
3.5	Bereikbaarheid van de onbereikbaren	9
3.6	Drang en dwang: twee dilemma's	10
3.7	Etnische minderheden: taal- en cultuurdilemma's	10
3.8	Het kerntakendilemma	11
3.9	Bestuurslagen en regie	11
3.10	Kwaliteit en kwantiteit: financiële aspecten	12
4.	Beleidsvoornemens	12
4.1	Capaciteit, schaal en bereik	12
4.2	Implementatie van programma's en een wijkgerichte aanpak	13
4.3	Versterking van de vraaggevoeligheid	14
4.4	Bereiken van moeilijk bereikbaren	14
4.5	Drang en dwang	15
4.6	Etnische minderheden: taal en cultuur	15
4.7	Kerntaken, aansturing en afrekening	15
4.8	Bestuurslagen en regie	16
4.9	Samenvatting van de beleidsvoornemens	16

1. INLEIDING

Aanleiding voor deze brief is de breed gevoelde urgentie om de maatschappelijke uitval van jongeren tegen te gaan en het inzicht dat vroegtijdig preventief beleid hieraan een belangrijke bijdrage kan leveren.

Ons land kent een voor grote groepen goed toegankelijk stelsel van onderwijs, zorg en welzijn. Problemen van en met jongeren blijven binnen de perken, al zijn er ook incidenten die ons zorgen baren. Toch lijken bepaalde groepen, met name sommige categorieën etnische minderheden, de aansluiting met de samenleving te verliezen. Zij worden wel de «onbereikbare groepen» genoemd.

Te veel jongeren verlaten ongekwalificeerd het onderwijs en hebben diensgevolge een zeer zwakke positie op de arbeidsmarkt. Met name de gebrekkige integratie van sommige groepen jongeren uit etnische minderheden baart in dit opzicht zorgen.

In onze samenleving zijn de ontplooiingsmogelijkheden groot, maar tegelijkertijd worden steeds hogere eisen gesteld op cognitief, sociaal en communicatief vlak. In het Nationaal Actieprogramma «Een leven lang leren» wordt gewezen op de noodzaak om al op jonge leeftijd een goede basis te leggen voor een duurzame inzetbaarheid van mensen (employability). Daartoe wordt in dit Actieprogramma ondermeer een beleid uitgezet voor voor- en voerschoolse stimuleringsprogramma's. Er is een toenemende verharding waarneembaar van jeugdcriminaliteit. In de recente nota «Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden» van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie wordt gewezen op de samenhang tussen jeugdcriminaliteit en een gebrekkige aansluiting bij school en andere maatschappelijke verbanden.

De rapporten «Jeugd en Gezin I. Preventie vanuit een justitieel perspectief» (1996) en «Jeugd en Gezin II. Naar een effectief preventiebeleid» (1997) van Prof. dr. J. Junger-Tas die op verzoek van het ministerie van Justitie werden opgesteld en de reacties daarop hebben de discussie over de rol van opvoeding van jonge kinderen bij de preventie van maatschappelijke uitval sterk gestimuleerd. Hetzelfde geldt voor de verschillende experimenten en pilotprojecten op het gebied van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering die in opdracht van het ministerie van VWS werden uitgevoerd.

Duidelijk is dat moeilijkheden van jongeren doorgaans een lange voorgeschiedenis hebben die al begint in de vroege jeugd.

Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering vormen belangrijke functies in de keten van voorzieningen die ouders helpen bij de opvoeding en kinderen stimuleren tot een voerspoedige ontwikkeling. Zij kunnen bijdragen aan de versterking van de mogelijkheden van kinderen en ouders en aan de preventie van leer- en gedragsmoeilijkheden, onderwijsachterstand, voortijdig schoolverlaten, (jeugd)werkloosheid en criminaliteit. Wij denken hier met name aan ouders en kinderen uit bepaalde etnische minderheidsgroepen.

Opvoedingsondersteuning is een verzamelterm voor allerlei activiteiten gericht op het verbeteren van de opvoedingssituatie van kinderen. Ouders zijn hier het aangrijpingspunt, vanuit de gedachte dat zij in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van de kinderen. De programma's kunnen zowel thuis als bij een instelling plaatsvinden. Bij *ontwikkelingsstimulering* gaat het om activiteiten gericht op de ontwikkeling van kinderen die in minder gunstige omstandigheden opgroeien. De meeste van deze programma's vinden in peuterspeelzalen of op de basisschool plaats. Soms ook worden ouders rechtstreeks betrokken bij de uitvoering van programma's.

Een structureel aanbod van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering wordt verzorgd door consultatiebureaus (ouder- en kindzorg 0-4), jeugdgezondheidszorg (GGD, 4-12), welzijnswerk, kinderopvang, peuterspeelzalen en scholen. Daarnaast worden door lokale instellingen specifieke programma's uitgevoerd die zijn gericht op bepaalde categorieën kinderen, ouders en/of wijk of gemeenschap. Verder zijn er ook instellingen in de jeugdzorg, waaronder de kinderbescherming en de gezinsvoogdij, die hulp bieden bij de opvoeding in zwaardere probleemsituaties.

Kortom: er gebeurt in ons land veel aan opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering. Risicogroepen worden hiermee echter te weinig bereikt. Soms heeft alleen nog de school contact en een basis van verstandhouding met geïsoleerde gezinnen.

Wij richten ons in deze beleidsbrief dan ook op een zeer specifieke categorie ouders en kinderen, namelijk ouders en kinderen in achterstandssituaties die tot nu toe te weinig worden bereikt en die verhoogd risico lopen op maatschappelijke uitval. Wij doen voorstellen hoe de rijksoverheid er aan kan bijdragen dat met name in achterstandswijken een meer samenhangend en effectief aanbod aan opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering tot stand komt, waarmee ouders en kinderen in meervoudige risicosituaties goed worden bereikt, teneinde uitval en jeugdcriminaliteit te voorkomen.

Daarbij willen wij ingaan op de indringende vraag naar de mate waarin een ondersteuningsaanbod in vrijwilligheid kan worden aanvaard of afgewezen (de «drang en dwang»-discussie).

De centrale vraag is hoe de verschillende voorzieningen en programma's voor opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering kunnen worden versterkt, toegankelijk gemaakt en toegesneden kunnen worden op de vraag van ouders en kinderen in meervoudige risicosituaties.

Daarbij gaat het om het verbeteren van:

- de kwaliteit: hoe effectief zijn de methoden en voorzieningen?
- de kwantiteit: welke capaciteit (beschikbaarheid en toegankelijkheid) van de voorzieningen is nodig om de beleidsdoelen te halen?
- de samenhang: wat is nodig voor een goede beleidsregie en integraliteit in de uitvoering?

Er is niet één «eigenaar» van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering. Allerlei voorzieningen en instanties vormen gezamenlijk een netwerk. Verschillende overheden en financieringsstelsels spelen daarbij een rol. Dat maakt het versterken van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering tot een ingewikkelde zaak. Het is daarom zaak opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering goed te organiseren, vooral in gebieden en voor groepen die grote risico's lopen. De gemeenten hebben hierin vanzelfsprekend het voortouw. Ernstige jeugd- en achterstandsproblemen gaan echter het lokale belang en de lokale mogelijkheden te boven. Dit is een reden voor de rijksoverheid om mee te zoeken naar oplossingen en vervolgens implementatie van nieuwe oplossingsrichtingen te stimuleren en ondersteunen.

In paragraaf 2 komen een inhoudelijke verkenning en de feitelijke stand van zaken aan de orde. In paragraaf 3 beschrijven wij de belangrijkste beleidsvraagstukken. In paragraaf 4 ten slotte presenteren wij onze beleidsvoornemens.

2. PREVENTIE IS ESSENTIEEL

2.1 Tegengaan van maatschappelijke uitval

Ongeveer 15 procent van de jeugd ondervindt moeilijkheden tijdens de schoolperiode en/of de overgang van school naar werk. Dit percentage is landelijk niet overal hetzelfde. Vaak zijn deze moeilijkheden geworteld in de gezinssituatie. Echtscheiding, langdurige werkloosheid, armoede, gebrekkige sociale en maatschappelijke bindingen, chronische ziekte en dergelijke zijn omstandigheden in het gezin die het functioneren van kinderen kunnen bedreigen. Vaak volgen er leer- en/of gedragsproblemen uit, die niet zelden leiden tot problematisch schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. In een deel van de gevallen leidt dit uiteindelijk tot werkloosheid en/of criminaliteit.

Marginalisering dreigt voor groepen kinderen en ouders die bovenproportioneel met problemen te maken hebben, waaronder bepaalde categorieën etnische minderheden. Dit heeft te maken met de relatief zwakke sociaal-economische positie en met sociaal-culturele factoren, zoals verschillen in waarden- en normenpatronen waardoor belemmeringen in de ontwikkeling van kinderen eerder ontstaan en moeilijker opgelost kunnen worden.

De gezinssituatie is echter niet alles bepalend of de enige factor. Ook individuele factoren als leervermogen of emotionele intelligentie, en omgevingsfactoren zoals de wijk waarin een kind opgroeit hebben hun invloed op de sociale ontwikkeling.

Of een kind te maken krijgt met bijvoorbeeld leer- of gedragsproblemen is afhankelijk van de mate waarin risicofactoren aanwezig zijn en beschermende factoren ontbreken. Kinderen die opgroeien in een situatie waarin veel risicofactoren tegelijkertijd aanwezig zijn zonder dat beschermende factoren daarvoor compenseren, lopen relatief veel kans op leer- en/of gedragsproblemen. In die situatie is de balans tussen draaglast en draagkracht niet in evenwicht. *Draaglast* is het geheel van taken dat ouders en kinderen te vervullen hebben. De uitvoering ervan kan extra worden verzwaard door risicofactoren als armoede, een handicap of een echtscheiding. *Draagkracht* is het geheel van competenties en beschermende factoren dat ouders en kinderen in staat stelt deze taken en risicofactoren het hoofd te bieden.

Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering trachten al in de vroege jeugd problemen te voorkomen of bij te sturen. Zij beogen de balans tussen draagkracht en draaglast in evenwicht te houden of te brengen, door de draagkracht van ouders en/of kinderen te vergroten. De rol van de ouders in het opvoedingsproces wordt versterkt en/of de (dreigende) ontwikkelingsachterstand van kinderen wordt verminderd of tegengegaan.

Er is voor opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering een groot draagvlak bij gemeenten, instellingen en ouders.

Nieuw is dat gemeenten met ingang van 1 augustus 1998 wettelijk verplicht zijn de startcondities van leerlingen bij binnenkomst in de basisschool te verbeteren. Voor- en vroegschoolse educatie, uitgewerkt en uitgevoerd in samenwerking met lokale partners, is daarbij het aangevoerde middel. Nu al zijn tal van gemeenten met vormen hiervan aan het werk, ondermeer in het kader van het grotestedenbeleid. Wij verwijzen hier naar het Landelijk Beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998–2002.

Ook de uitwerking van het derde beleidsspoor uit de nota «Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden» legt een zwaar accent op stimuleringsprogramma's voor de taal- en cognitieve ontwikkeling bij jonge kinderen uit etnische minderheidsgroepen. Tevens wordt hierin

aandacht geschonken aan de rol van opvoedingsondersteuning voor deze categorie kinderen.

In het Nationaal Actieprogramma «Een leven lang leren» wordt de noodzaak van voorschoolse stimuleringsprogramma's genoemd teneinde onderwijsachterstanden te bestrijden. In de context van het «leven lang leren» bezien, leggen opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering waaronder een inzet op taal, de fundamenten voor duurzame inzetbaarheid (employability) van mensen.

Algemeen is het besef aanwezig dat interventies op het moment dat de problemen zich in alle hevigheid voordoen, minder succesvol zijn dan preventieve interventies. Preventie is essentieel.

2.2 De noodzaak van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering in achterstandssituaties

Evaluatiestudies naar de effecten van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering wijzen uit dat de verschillende methodieken een bijdrage leveren aan cruciale aspecten als een goede communicatie en interactie tussen ouder en kind, aan de betrokkenheid van de ouder bij de ontwikkeling en schoolloopbaan van hun kind en aan de eigen competentie als opvoeder. Hiervan gaat een preventieve werking uit, waardoor opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering kunnen helpen achterstanden in onder andere het basis- en voortgezet onderwijs te voorkomen en daarmee schooluitval, jeugdcriminaliteit en werkloosheid kunnen helpen terugdringen. Dit zijn de eerste conclusies uit een nog vrij jonge ontwikkeling maar zij geven een te vervolgen weg aan.

Voor (de ouders van) kinderen die opgroeien in een situatie waarin draaglast en draagkracht redelijk in evenwicht zijn, blijkt het reguliere aanbod van instellingen als consultatiebureaus, kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en basisscholen over het algemeen voldoende ondersteunend voor de ontwikkeling van de kinderen. Dit algemene aanbod schiet echter tekort op het moment dat kinderen of hun ouders veel meer draaglast dan draagkracht hebben of, wat ook het geval is, zij de drempel tot deze voorzieningen om welke reden dan ook als te hoog ervaren. Die situaties doen zich eerder voor en zijn ernstiger in wijken of gemeenschappen waar problemen zich geconcentreerd voordoen. Het tekortschieten van dit algemene aanbod in zulke omstandigheden heeft meerdere oorzaken, zoals blijkt uit een recente studie van het NIZW¹ en gesprekken die wij organiseerden met vertegenwoordigers van gemeenten en maatschappelijke instellingen.

Het aanbod is dikwijls te weinig gericht op de behoeften en wensen van de ouders; een meer vraaggerichte oriëntatie met veel aandacht voor de versterking van de rol van de ouders is wenselijk. Ook hebben veel van de genoemde voorzieningen nog een hoge drempel voor bijvoorbeeld etnische minderheden of laag opgeleide autochtonen. Er zijn op dit punt positieve ervaringen opgedaan met de methodiek van Stap-In waarin intermediairs (contactmoeders) optreden als een makelaar tussen voorzieningen en moeilijk te bereiken doelgroepen.

Moeilijke doelgroepen worden onvoldoende opgemerkt en bereikt. Met name Marokkaanse gezinnen en gezinnen met zware en meervoudige problematiek zijn lastig te bereiken. Probleemkinderen en -gezinnen worden vaak wel gesignaleerd, doch een passend aanbod ontbreekt: het is niet intensief genoeg en samenhang tussen preventief en curatief aanbod ontbreekt. Een goed systeem van tijdige signalering, doorverwijzing en afstemming moet voorkomen dat de desbetreffende kinderen en hun ouders tussen de wal en het schip vallen.

Voorwaarde hiervoor is een goede afstemming tussen gemeente, provincie en rijk om de aansluiting tussen preventief en curatief beleid te verbeteren.

¹ O + O = O². Naar een samenhangend beleid en aanbod van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering voor kinderen en ouders in risicosituaties. (NIZW, 1997).

Gebrek aan uitvoeringscapaciteit speelt de voorzieningen regelmatig parten. In veel achterstandswijken bestaat, gezien de cumulatie van problemen, een capaciteitstekort van algemene voorzieningen. De aanwezige voorzieningen ontberen de menskracht om buiten de voorgescreven inzet extra hulp te bieden op het moment dat het nodig is. Aan gezinnen met een meervoudige problematiek dient meer tijd en aandacht te kunnen worden gegeven. Tijd is een schaars goed en meestal niet in voldoende mate voor handen om «zware» gevallen van dienst te kunnen zijn.

In het werkveld spelen afstemmings-, samenwerkings-, en aansturingsproblemen. Elke sector heeft zijn eigen beleids- en projectdoelstellingen, kiest zijn eigen methoden en strategieën, terwijl de voorliggende problematiek vaak gelijk is. Hier is een wijkgerichte aanpak en een sterkere regie van de gemeente nodig, teneinde een samenhangend en sluitend aanbod te realiseren. Problemen beperken zich immers vaak niet tot het gezin maar zijn breder van aard zijn en hebben te maken met wijkproblematiek. Er zijn enkele wijkgerichte aanpakken in ontwikkeling, zoals «Heel de buurt» en «Communities that care» (ontwikkeld in de Verenigde Staten en beschreven in Jeugd en Gezin-II van Junger-Tas) waarin aangegrepen wordt op risico- en beschermende factoren in de wijk. De effectiviteit van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering kan met een dergelijke aanpak worden versterkt. Een samenhangende aanpak gericht op het kind, het gezin, instellingen waarmee de kinderen te maken hebben en de wijk of de leefgemeenschap van het gezin heeft duidelijk meer effect dan de som der afzonderlijke delen.

3. BELEIDSVRAAGSTUKKEN

Er is een structureel aanbod van voorzieningen die opvoedingsondersteuning en/of ontwikkelingsstimulering als onderdeel in hun takenpakket hebben. Daarnaast worden, meestal door landelijke instituten in opdracht van verschillende ministeries specifieke programma's ontwikkeld, geëvalueerd en aan gemeenten en uitvoerende instellingen aangeboden. De aard en omvang van opvoedings- en ontwikkelingsproblemen die zich in achterstandswijken voordoen, zijn echter zodanig dat een actief stimulerend beleid op grotere schaal noodzakelijk is. Dit beleid zal betrekking hebben op de ondersteuning van gemeenten daarbij en op de kwaliteit, de kwantiteit en de samenhang van de voorzieningen. Daarbij doet zich een aantal beleidsvraagstukken voor, moeten dilemma's worden opgelost en prioriteiten worden gesteld. In deze paragraaf brengen wij de belangrijkste beleidsvragen in beeld. Daarna zullen wij in de laatste paragraaf beleidsvoornemens formuleren.

3.1 Schaal en bereik: algemeen of specifiek beleid?

Het structurele aanbod via de algemene voorzieningen is voor alle ouders en kinderen beschikbaar. De kans op maatschappelijke uitval is echter het grootst voor kinderen uit gezinnen die in een sociaal-economische achterstandssituatie verkeren. Hoewel opvoedingsproblemen en achterstanden zich niet alleen in achterstandswijken voordoen, is de concentratie van probleemsituaties daar zo sterk dat wij het beleid dat wij in deze brief uiteenzetten specifiek op die wijken willen richten. Preventiebeleid kan dáár het grootste effect hebben.

Voorts wordt in het rapport «Jeugd en Gezin-II» een onderscheid gemaakt naar drie preventiesporen, van algemeen naar zwaar. Naar analogie daarvan willen wij drie aanbodniveaus onderscheiden. Het eerste niveau betreft het structurele aanbod van de algemene voorzieningen, aangevuld

met het specifieke programma-aanbod. Het tweede is gericht op afzonderlijke gezinnen waar zich reeds manifeste problemen hebben voorgedaan. Het derde niveau betreft de interventies bij ernstige gezinsproblemen. In deze brief richten wij ons met name op het eerste spoor. In het tweede en derde spoor speelt vooral de jeugdzorg een rol.

Wij kiezen dus voor specifiek preventiebeleid, gericht op achterstandswijken. In die wijken kunnen opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering gedifferentieerd worden ingezet, afhankelijk van de ernst van de individuele gezinsproblematiek. Op die wijkschaal kan bovendien een goed systeem van signalering, doorverwijzing en afstemming tot stand worden gebracht, zodat opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering een zo groot mogelijk bereik hebben en voorts zo veel mogelijk terecht komen bij groepen waarvoor zij zijn bedoeld.

3.2 Bereik van de algemene voorzieningen

Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering zijn maximaal effectief als ze worden uitgevoerd door voorzieningen die (in potentie) de doelgroep het best kan bereiken, omdat zij het gezin « nabij » zijn. Dat zijn in de praktijk consultatiebureaus, peuterspeelzalen en basisscholen: dé algemene voorzieningen. Het merendeel van de ouders en kinderen komt hier binnen, ook als er nog geen grote problemen zijn. Het zijn voorzieningen met een redelijk lage drempel in een (semi)professionele setting. Ondanks het grote bereik heeft elk van deze instellingen specifieke nadelen. Zo signaleren de consultatiebureaus eventuele problemen wel, maar doen zij vervolgens niet genoeg met die signalen. De methodieken daarvoor ontbreken alsmede de menskracht. Zowel letterlijk als figuurlijk wordt niet altijd de taal van de ouders gesproken. In de peuterperiode neemt het aantal contactmomenten af. Er is inmiddels een verbetering in de overdracht van ouder- en kindzorg naar GGD-zorg mogelijk door de integrale dossiervorming.

Peuterspeelzalen worden niet door alle groepen even intensief bezocht. Zo zijn bijvoorbeeld Turkse en Marokkaanse kinderen ondervertegenwoordigd. Kinderen bezoeken de peuterspeelzaal slechts enkele uren per week. Tussen peuterspeelzalen bestaan grote verschillen in kwaliteit en toegankelijkheid. Er is niet altijd voldoende deskundigheid in het vroeg signaleren en oppakken van opvoedingsproblemen of ontwikkelingsachterstand. De aansluiting tussen peuterspeelzaal en basisschool in een doorgaande ontwikkelingslijn is nog onvoldoende aanwezig. De basisschool heeft als primaire taak het verzorgen van onderwijs en daarin ook een pedagogische opdracht. De basisschool streeft naar een brede vorming van leerlingen; het gaat daarbij om het ontwikkelen van cognitieve, culturele en sociale competenties, een ononderbroken ontwikkelingsproces en de voorbereiding op een multi-culturele samenleving. Er zijn evenwel grenzen aan wat een school vermag. Een ook in dit verband perspectiefvolle beweging is die rondom de Brede School of Vensterschool, zeker als intensief contacten met ouders worden onderhouden.

Er zijn, uiteraard, ook andere voorzieningen waar ouders en kinderen gebruik van maken, zoals de kinderopvang. Voor de sector kinderopvang lopen verschillende beleidstrajecten, waaronder een ter versterking van de pedagogische kwaliteit. De doelgroep die in deze brief centraal staat, maakt echter slechts beperkt gebruik van deze kinderopvangvoorzieningen, zodat deze hier verder buiten beschouwing blijven. Naast de algemene preventie door algemene voorzieningen (consultatiebureaus, peuterspeelzalen, basisscholen) worden intensievere vormen van ondersteuning en hulpverlening geboden, deels door lokale voorzieningen, deels door gespecialiseerde regionale jeugdzorgvoorzieningen.

In september 1997 hebben wij enkele expertmeetings georganiseerd. Deskundigen benadrukten daar dat nog veel winst gehaald kan worden uit de verbetering van de signalering en de koppeling van hulpvragen naar de meer gespecialiseerde voorzieningen die in staat zijn de oplossing dichterbij te brengen. Goede voorbeelden zijn al voorhanden in het onderwijs waarbij leerkrachten signalen doorgeven aan de GGD. Deze overwegingen leiden tot vragen op het gebied van de meest wenselijke capaciteit en van de regie.

3.3 Innoveren of implementeren (van programma's)?

De vraag is of er al voldoende methoden en programma's ontwikkeld zijn om effectief op grote schaal ingezet te kunnen worden. In de afgelopen jaren is op vrij grote schaal geëxperimenteerd. In een groot aantal gemeenten is door instellingen met pilotprojecten gewerkt aan bruikbare preventiemethoden. Veel van deze pilots zijn inmiddels afgerond en geëvalueerd. Naar het oordeel van de VNG, en deskundigen van onder meer het NIZW, Avernoès en Sardes, zijn er voldoende gevalideerde programma's beschikbaar om tot grootschaliger implementatie over te gaan. Dit roept vanzelfsprekend een andere beleidsvraag op, namelijk die van de financiering en de prioriteitsstelling. Hierop komen wij verderop terug.

Dit neemt niet weg, dat aanvullende innovatieprojecten noodzakelijk blijven. Zo verkeren verschillende programma's die op wijken en lokale gemeenschappen (deels etnische minderheden) gericht zijn nog in een ontwikkelfase.

3.4 Aanbod- of probleemgericht: de kwestie van de vraaggevoeligheid

Bestaande instellingen die opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering als (deel)taak hebben, besteden aandacht aan de eigen kwaliteitsontwikkeling. Een belangrijk thema daarbij is de mate waarin het aanbod van ondersteuning en hulp dat men beschikbaar heeft aansluit bij de vraag van de klanten. Eén van de conclusies van de expertmeetings die wij in september 1997 over dit onderwerp organiseerden, is dat effectiviteitswinst te behalen is wanneer de hulpvraag van de cliënt nadrukkelijker als uitgangspunt wordt genomen. De ervaring leert dat hulprelaties vaak te vroeg worden afgebroken, waarna het probleem in de opvoeding verder escaleert. Bij veel voorbeelden van ernstige gedragsproblemen blijken de ouders in een vroeg stadium wel degelijk om hulp gevraagd te hebben. Signalen werden soms niet goed ingeschat, de hulpvraag wellicht niet helder geformuleerd en de kans op tijdig herstel gemist. Hoewel het niet in alle gevallen zo kan zijn dat het initiatief in de hulp of ondersteuningsrelatie volledig bij de ouders ligt, verhoogt een grotere gevoeligheid voor de ondersteuningsvraag zeker de effectiviteit van het werk. Een verdere versterking van de vraaggevoeligheid van de verschillende categorieën professionals is gewenst.

3.5 Bereikbaarheid van onbereikbaren

Deze veelbesproken paradox is een centraal probleem in opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering, dat aansluit bij het vorige punt. De mensen die opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering het meest nodig hebben, waar de risico's voor de kinderen en de maatschappij het grootst zijn, blijken juist het moeilijkst te bereiken door instellingen. Het betreft de gezinnen die het minst in staat zijn tot het (h)erkennen van de problemen, die weinig gemotiveerd zijn om er zelf iets aan te doen. Zij hebben vaak geen vertrouwen in instanties en beschikken zelf slechts in beperkte mate over probleemoplossende vaardigheden. Het

kost instellingen daardoor veel moeite hulpvragen uit deze gezinnen op te sporen en vervolgens een werkbare relatie met hen op te bouwen. Dit is één van de redenen van het optreden van het zogenaamde afroomeffect. De relatief beter benaderbare en behandelbare gevallen krijgen meer aandacht. Het is gemakkelijker in te gaan op een welwillende manifeste vraag, dan op een argwanende latente vraag. Dat geldt zeker ook voor voorzieningen waarin – terecht – vraaggericht wordt gewerkt. Ook institutionele belangen spelen een rol. Instellingen worden immers in toenemende mate afgerekend op hun resultaten. Deze kunnen in het algemeen beter gehaald worden via goed bereikbare klanten, dan via de «moeilijk bereikbaren».

Deze paradox zal onderwerp moeten zijn van overleg tussen de professionele instellingen en de overheden. De te behalen resultaten met de moeilijk bereikbaren zullen uitdrukkelijk tot de hoofddoelstellingen van de instellingen worden gerekend. Interculturalisatie van instellingen kan een instrument zijn bij het optimaliseren van de toegankelijkheid.

3.6 Drang en dwang: twee dilemma's

In de discussie over drang en dwang spelen twee problemen: effectiviteit en selectiviteit. In zijn reactie van 11 november 1997 op de nota «Jeugd en Gezin-II» gaat het College van advies voor de justitiële kindbescherming (CAJK), uitvoerig hierop in. Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering zijn het meest effectief wanneer degene die advies of hulp vraagt zelf het initiatief heeft en behoudt. Vrijwilligheid en daarmee de motivatie staat voorop. Er zijn echter situaties waarbij de problemen zo hoog oplopen dat het belang van het kind of van de samenleving een vorm van drang of zelfs dwang rechtvaardigen. Het eerste dilemma dat zich daarbij voordoet is dat daarmee een aantal voorwaarden voor een effectieve hulpverleningsrelatie wordt afgesloten. Het te vroeg of ten onrechte inzetten van dit middel kan dus contraproductief werken. Het CAJK zegt hierover: «Voorkomen moet worden dat te gauw in het «drang en dwang»-kader wordt getreden, zonder dat alle methodieken uit de vrijwillige hulpverlening zijn beproefd.» Hier is primair sprake van een professionele (soms ook juridische) afweging, maar met dit effect moet rekening worden gehouden in het publieke en het politieke debat over dit thema.

Het tweede dilemma is dat van de selectiviteit. Het probleem is dat het empirisch vastgestelde verband tussen opvoedingsproblemen en later probleemgedrag niet eenduidig tot een bepaalde interventiestrategie leidt. Zo blijft volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (Het gezinsrapport, 1997) het gedrag op jeugdige leeftijd slechts een matige voorspeller van latere delinquentie. Ontsporing blijkt een gevolg van de cumulatie van risicofactoren en die cumulatie blijkt meestal pas achteraf, als het te laat is, te kunnen worden vastgesteld. Het beleidsdilemma is daarmee dat vroegtijdige (min of meer) gedwongen preventieve interventies in opvoedingssituaties onvermijdelijk een groot selectieprobleem kennen. Daarmee wordt duidelijk dat een verantwoorde en effectieve inzet van middelen en methoden variërend van volledig vrijwillig ontvangen ondersteuning of hulp tot wettelijke dwangmaatregelen als de ondertoezichtstelling nog de nodige uitwerking en professionele ontwikkeling vergt. Op de daartoe te zetten stappen komen wij in de slotparagraaf terug.

3.7 Etnische minderheden: taal- en cultuurdilemma's

Het oplopen van achterstanden in de ontwikkeling kan nadelige gevolgen hebben voor de verdere levensloop van een kind. Kinderen uit etnische minderheden groeien op in een gezin waarin de opvoeding ondermeer

wordt bepaald door normen- en waardepatronen die passen bij de sociaal-culturele situatie in het land van herkomst. Opvoedingsstijlen hoeven niet altijd aan te sluiten bij de eisen die worden gesteld in de Nederlandse samenleving. Programma's zoals Opstap(je) richten zich op deze aansluiting door middel van de versterking van de interactie tussen ouder en kind.

Veel kinderen uit etnische minderheidsgroepen beginnen met een taalachterstand aan hun schoolloopbaan. Hierdoor missen zij een goede beheersing van de instructietaal in het onderwijs. Uit onderzoek blijkt dat deze achterstand in de loop van de school niet meer wordt ingehaald. Het is dan ook van essentieel belang dat zij zo goed mogelijk worden uitgerust om aan de basisschool te beginnen. Anders wordt de kans op het succesvol doorlopen van de school duidelijk verminderd. De taalverwerving en -beheersing is dan ook cruciaal in de periode voordat de kinderen naar school gaan. Dit moet echter in combinatie met de stimulering van de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van het kind plaatsvinden. Tevens is het van belang dat, omdat het hier om zeer jonge kinderen gaat, de ouders in dit proces worden betrokken. Het ondersteunen van de ouders bij mogelijke opvoedingsvragen, -problemen en vooral bij de stimulering van de ontwikkeling van het kind is hierbij zeer belangrijk. Een dergelijke, multi-disciplinaire benadering vraagt om het oplossen van een aantal vragen van inhoudelijke aard en van (financiële) prioriteitsstelling. Het gaat in al deze zaken dus om drie aspecten: het uitbreiden van het aanbod in achterstandswijken, het realiseren van samenhang in dat aanbod en het versterken van de professionele deskundigheid en vraaggevoeligheid.

3.8 Het kerntakendilemma

Instellingen worden in toenemende mate aangesproken en afgerekend op de uitvoering van hun hoofdplicht, hun kerntaak. Daarbij gaat het zowel om de kwantiteit als de kwaliteit, om de output en de outcome. Voor veel grote instituties zijn opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering, zowel de signalering van beginnende problemen als hulp in een vroeg stadium, een nevenactiviteit. Het is dan ook te verwachten dat problemen vaak laat worden gesignaleerd en vervolgens veelvuldig naar andere instellingen worden verwezen. Daarnaast zal er een tendens zijn voorrang te verlenen aan de meer perspectiefrijke hulpvragers (het afroomeffect). Institutionele integratie wordt wel eens bepleit als remedie. Dit is echter slechts in beperkte mate een oplossing. Het goed functioneren op de kerntaken is immers geen onzin, maar een legitieme opdracht van de instellingen. Op het bevorderen van samenhang tussen de voorzieningen komen wij terug.

3.9 Bestuurslagen en regie

Omdat zo veel voorzieningen van verschillende sectoren, met verschillende bekostigingslijnen en verschillende sturende overheden, samen op lokaal niveau het beleid moeten uitvoeren, is er al geruime tijd veel aandacht voor de regiefunctie. De projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid heeft inmiddels, in opdracht van de staatssecretaris van VWS, een aantal ontwikkelingen op dit gebied op gang gebracht. Er is meer bestuurlijke aandacht ontstaan voor de gemeentelijke regiefunctie. Ook in het Beleidskader Lokaal Sociaal beleid worden op dit punt voornemens geformuleerd. Nadrukkelijker wordt getracht de schaalverschillen tussen de lokale voorzieningen en de regionale zorgsector te overbruggen. Het instrument van de regiovisie jeugdzorg speelt daarin

een belangrijke rol. De instellingen oriënteren zich meer op de aanwezige problemen dan op formele bevoegdheden. In de jeugdzorg is in het kader van de «Regie in de jeugdzorg» eveneens de nodige voortgang geboekt. De capaciteit wordt opgevoerd en er wordt gewerkt aan een eenduidige toegang tot de brede jeugdzorg (jeugd-GGZ, jeugdbescherming en jeugdhulpverlening). Via de Bureaus Jeugdzorg moet op een snelle en efficiënte wijze de goede zorg kunnen worden geboden. Toch zijn hiermee niet alle problemen ten aanzien van de regie opgelost. Regie is niet een eenduidig begrip en er zijn veel regisseurs. De afstemming tussen de verschillende regisseurs, met name tussen het lokale beleid en het provinciale beleid voor de jeugdzorg moet worden versterkt. Op onderwijsgebied treedt de gemeente pregnant op als regisseur: ten aanzien van gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, onderwijs in allochtone levende talen, schoolbegeleiding en onderwijshuisvesting.

3.10 Kwaliteit en kwantiteit: financiële aspecten

Het optimaliseren van voorzieningen, opdat die goed zijn toegerust voor een preventief aanbod aan kwetsbare groepen in achterstandswijken vergt een aanzienlijke investering in kwaliteit en kwantiteit en daarmee samenhangend uitbreiding van het budget. Nog dit jaar zullen concrete stappen worden gezet, maar het volgende kabinet zal voor de meeste maatregelen en voorstellen knopen moeten doorhakken.

Na de verkenning van de inhoudelijke ontwikkelingen en van een aantal belangrijke beleidsvragen, formuleren wij in het nu volgende slothoofdstuk onze beleidsvoornemens.

4. BELEIDSVOORNEMENS

Er is op het gebied van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering naar ons oordeel voortgang geboekt. Het structurele aanbod van de algemene voorzieningen (consultatiebureaus, peuterspeelzalen, basisscholen) wordt verbeterd. Er zijn methodieken en programma's ontwikkeld. De aandacht voor samenhang tussen voorzieningen en de aandacht voor de (gemeentelijke) regie is duidelijk toegenomen. Het kan echter nog gericht en meer toegespitst op effectiviteit bij ouders en kinderen in achterstandssituaties.

Op basis van een beoordeling van deze ontwikkelingen komen wij nu tot een aantal beleidsvoornemens voor de komende periode. Deze betreffen zowel de ondersteuning van gemeenten als de kwaliteit, de kwantiteit als de samenhang van de voorzieningen. Het spreekt vanzelf dat met deze voornemens aanzienlijke bedragen zijn gemoeid. De realisering hiervan is afhankelijk van prioriteitsstelling in de volgende kabinetsperiode. Deze beleidsvoornemens richten zich, gezien de geschetste problematiek, met name op de achterstandswijken van de grotere gemeenten (G4/G21).

4.1 Capaciteit, schaal en bereik

Implementatie van de in paragraaf 4.2 te noemen programma's heeft alleen zin, als er structureel voldoende capaciteit beschikbaar is in de verschillende voorzieningen. In achterstandswijken is deze juist vaak ontoereikend om de zich aandienende problemen het hoofd te bieden. Er is meer capaciteit (tijd per cliënt of deelname aan peuterspeelzaal) en meer specifieke deskundigheid nodig. Het is evident dat met het in deze zin op peil brengen van voorzieningen zeer substantiële bedragen zijn gemoeid, waarbij tevens rekening dient te worden gehouden met uiteenlopende wet- en regelgeving en bekostigingsstelsels. In het kader van het Nationaal Actieprogramma «Een Leven Lang Leren» wordt het

bestrijden van achterstanden bij jonge kinderen in een achterstandspositie door middel van stimuleringsprogramma's voor taal- en cognitieve ontwikkeling bepleit. Zoals in paragraaf 3.7 is aangegeven is de betrokkenheid en ondersteuning van ouders van groot belang. Om dit te bewerkstelligen is een goede infrastructuur nodig. In het kader van het Nationaal Actieprogramma is berekend dat voor de peuterspeelzalen en de implementatie op grotere schaal van programma's opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering in achterstandswijken een structureel bedrag van minimaal 60 mln. nodig is. Het volgende kabinet zal zich in finale zin hierover moeten uitspreken.

Hierbij dient te worden overwogen dat de omvang van de intensivering van het aanbod ten behoeve van risicogroepen mede wordt bepaald door de definitie van risicokinderen. Hier zijn verschillende berekeningsgrondslagen mogelijk. Onze voorkeur gaat uit naar een combinatie van verschillende criteria: algemeen achterstandsniveau in wijken, gecombineerd met de gewichtenregeling zoals die in het onderwijsachterstandenbeleid geldt. Op basis van deze berekeningen kunnen criteria worden geformuleerd voor toekenning van middelen aan gemeenten waar sprake is van achterstandswijken met veel kinderen in een achterstandssituatie. Met deze aanpak wordt preventief gewerkt voor een vrij brede risicogroep, worden de gezinnen bereikt en de omgeving gemobiliseerd. Dit biedt de beste kansen op versterking van de aanwezige potenties en preventie van de grootste risico's.

4.2 Implementatie van programma's en een wijkgerichte aanpak

Programma's van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering die voldoende effectief zijn gebleken om de ontwikkeling van kwetsbare kinderen te stimuleren kunnen op grotere schaal worden geïmplementeerd. Daarmee wordt, zoals de VNG ook bepleit, de nadruk verlegd van experimenten en pilotprojecten naar invoering. Steeds zal in de lokale situatie door de gemeente bepaald moeten worden welke programma's het meest aan de lokale behoefte tegemoet komen.

In ieder geval heeft een aantal programma's gericht op ouders en kinderen, deels home-based en deels centre-based hun kwaliteit bewezen. Het betreft programma's als Instapje, Opstapje (en Opstapje-Groepsgewijs, via de peuterspeelzaal), Op-Stap-Opnieuw, Move/Stap In (makelaarsfunctie), Samenspel, Piramide en Kaleidoskoop, Boekenpret, Opvoeden:zó!. Daarnaast zijn er modellen om lokale samenwerking te bevorderen en om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren. Wij hebben inmiddels het NIZW opdracht gegeven na de zomer met een overzicht van zgn. «good practices» te komen, een catalogus van effectief gebleken programma's.

Wij zullen in het overleg met de gemeenten benadrukken dat bij grootschaliger implementatie het meeste effect kan worden verwacht van koppeling van programma's aan de bestaande voorzieningen in de wijk. Waar het bijvoorbeeld gaat om de koppeling tussen peuterspeelzaal en basisonderwijs met het oog op een doorgaande ontwikkelingslijn voor 3-6 jarigen, lijken programma's als Piramide en Kaleidoskoop veelbelovend. Het in gang gezette effectonderzoek zal dit nader moeten uitwijzen.

Er zijn enkele aanpakken in ontwikkeling die gericht zijn op en gebruik maken van de sociale dynamiek van wijken en gemeenschappen. De drie eerder genoemde aanpakken «Heel de Buurt», «Communities that Care» en «O+O=O2» zijn in ontwikkeling. Wij hebben laten onderzoeken hoe dit innovatietraject zo snel mogelijk tot breed inzetbare programma's kan leiden. Het advies van het NIZW om te komen tot verdergaande afstemming van de drie initiatieven nemen wij over. Wij hebben het NIZW

en Averroès opdracht gegeven hiervoor op korte termijn een plan van aanpak voor wijk- en probleemanalyse te leveren, waarbij alle aspecten van inhoud, processturing, implementatie en professionele ontwikkeling worden meegenomen.

4.3 Versterking van de vraaggevoeligheid

De effectiviteit van methoden wordt versterkt wanneer de ouders worden gezien als de belangrijkste actoren bij de opvoeding van de kinderen. Dit geldt zowel in de individuele gezinssituatie, als in de instituties en de wijk. Zij moeten dus in de positie zijn of gebracht worden zelf de actieve en initiërende rol te spelen. Dit betekent een grote gevoeligheid van de werkers voor vroegtijdige signalen en hulpvragen. De daarvoor noodzakelijke professionele vaardigheden kunnen volgens deskundigen door gerichte trainingsprogramma's versterkt worden. Dit geldt vooral voor die professionele werkers die opvoedingsondersteuning niet tot hoofdtaak hebben, maar wel veelvuldig met de eerste signalen van opvoedingsproblemen worden geconfronteerd, zoals huisartsen, medewerkers van consultatiebureaus, kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en scholen. Wij zullen dit verder laten uitzoeken.

In het kader van het regeringsstandpunt op de evaluatie jeugdgezondheidszorg buigt op dit moment een werkgroep zich over de samenstelling van het standaardbasispakket. Hier ligt een uitgelezen kans om vormen van opvoedingsondersteuning binnen deze setting te versterken. Wij wachten daarom het advies van de werkgroep dat in mei zal verschijnen, met grote belangstelling af.

4.4 Bereiken van moeilijk bereikbaren

Omdat moeilijk bereikbare gezinnen vaak de vaardigheden missen om gebruik te maken van bestaande hulpbronnen bij de opvoeding, vormen juist zij de groep met de meest ernstige risico's. Het hele systeem van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering schiet voor een groot deel zijn doel voorbij als juist deze groep buiten bereik blijft. Van alle voorzieningen mag dan ook verwacht worden dat zij juist het bereiken van deze groepen rekenen tot hun kerntaken. De bevordering van de instroom van medewerkers uit etnische minderheidsgroepen zal hierbij expliciet aandacht moeten krijgen. De in de experimenten opvoedingsondersteuning opgedane ervaringen met het vormgeven van het aanbod zullen breed worden verspreid.

In het bereik van moeilijk bereikbaren zijn positieve resultaten geboekt met de inzet van buurtmoeders: paraprofessionele intermediairs, afkomstig uit dezelfde doelgroep. Ook in de gezondheidsvoorlichting wordt gewerkt met intermediairs (voorlichters eigen taal). Op dit moment wordt een onderzoek uitgevoerd naar de voorwaarden waaronder paraprofessionals optimaal kunnen worden ingezet. De resultaten hiervan, gecombineerd met praktijkervaringen en aanbevelingen zullen dit voorjaar worden gepresenteerd. Door de Stichting Arbeidsmarkt, Werkgelegenheids- en Opleidingsfonds (AWO) voor de sector Zorg en Welzijn wordt een banenplan buurtmoeders uitgevoerd. Hierbij krijgen jaarlijks 280 vrouwen (veelal uit etnische minderheden) een opleiding en baan. Vanwege het succes van deze formule wordt nagegaan of er meer van dergelijke banenplannen opgezet kunnen worden.

In aanvulling hierop zullen wij het initiatief nemen tot het in gang zetten van een aantal onderzoeken en inventarisaties op het gebied van outreachende methodieken.

4.5 Drang en dwang

Wij hebben al beschreven dat vrijwillige medewerking van ouders verre de voorkeur heeft en dat het toepassen van dwang altijd selectie- en indicatieproblemen kent. De huidige ontwikkeling in het kader van Regie in de Jeugdzorg, van verbeterde samenwerking in diagnostiek, indicatiestelling en in zorgverlening, moet ertoe bijdragen dat de noodzaak van drang en dwang in meer gevallen voorkomen kan worden. Toch blijft in een aantal gevallen het toepassen van (aan)drang en uiteindelijk ook dwang via de kinderbescherming onvermijdelijk. Om de afstand tussen deze uitersten te verkleinen, zullen wij in overleg met deskundige instellingen nauwkeurig het scala aan varianten van «aanhoudende overredingskracht» (Junger-Tas) en «bemoeizorg» in beeld brengen. Wij volgen daarmee ook het advies van het CAJK, dat pleit voor methodiekontwikkeling waarbij het bevorderen van de motivatie van cliënten centraal staat ook in die gevallen waarin het uitoefenen van druk onvermijdelijk is. Het door Junger-Tas gegeven en door het CAJK onderschreven advies om een kinderbeschermingsmaatregel als de OTS in voorkomende gevallen «aan te houden» om de ouders de gelegenheid te geven alsnog opvoedingsondersteuning te aanvaarden, sluit aan bij ontwikkelingen in de praktijk en wordt door ons gesteund. Op basis van een inventarisatie van methodiekvarianten en de gebleken effectiviteit daarvan zullen wij op de praktijk gerichte handreikingen voor instellingen en hulpverleners laten maken.

4.6 Etnische minderheden: taal en cultuur

Het verrijken van de opvoedingscultuur en het ondersteunen bij opvoedingsproblemen is de hoofdzaak bij de verschillende programma's. Ten aanzien van de etnische minderheden geldt dat een gedegen analyse van de aard en effecten van cultuurverschillen in bredere zin op de ontwikkeling van kinderen noodzakelijk is. Bij het vermijden van achterstanden speelt de Nederlandse taalverwerving een cruciale rol. Het beschikken over voldoende woordenschat en mogelijkheden voor het gebruik van de Nederlandse taal is een absolute voorwaarde voor verdere ontwikkeling, sociale contacten en leerprestaties op school. Het bevorderen van de taalvaardigheid vormt de basis voor programma's gericht op ontwikkelingsstimulering. Daarmee wordt bereikt dat kinderen in achterstandssituaties in staat zijn vanaf het begin aansluiting te vinden in het basisonderwijs.

In veel programma's heeft het overbruggen van cultuurverschillen en het verwerven van de Nederlandse taal al een plaats. Aan de Tweede Kamer is recent de CRIEM-nota gezonden waarin de implementatie van dit soort programma's zoals genoemd in het derde beleidsspoor aan de orde komt. Bij de uitwerking van de voorstellen in deze brief zal afstemming plaatsvinden met de voorstellen in de CRIEM-nota en het Actieprogramma «Een Leven Lang Leren».

4.7 Kerntaken, aansturing en afrekening

Vermeden moet worden dat als gevolg van moderne sturingsmethoden instellingen zich te zeer beperken tot de kerntaken waarop ze primair worden aangesproken en afgerekend. Het is niet de bedoeling dat zij met hun rug naar de collega-instellingen staan. Dit leidt ons niet tot de conclusie dat afgezien zou moeten worden van lump-sum en/of output-financiering. Wel dat in de afspraken met de instellingen uitdrukkelijk ook de opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering-taken opgenomen moeten zijn, waarbij het afroom-effect moet worden vermeden.

De reeds ingezette ontwikkeling van methodische versterking van

vroegtijdige signalering, betere schakeling tussen voorzieningen (één-loket) en intensivering van de communicatie tussen functionarissen in de uitvoering heeft de voorkeur. Wij zullen zoveel mogelijk meewerken aan veelbelovende ontwikkelingen in en rond het onderwijs. De koppeling van de school aan wijk-, welzijns-, sport- en cultuurvoorzieningen en de hulpverlening krijgt via de experimenten met de Brede School, de Vensterschool en de Verlengde Schooldag gestalte. Goed overleg tussen onderwijs en andere instellingen is hier van eminent belang.

4.8 Bestuurslagen en regie

Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering zijn het werk van veel verschillende organisaties op lokaal niveau. Voor veel van deze organisaties is opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering een neventaak, die niet vanzelfsprekend de hoogste prioriteit krijgt. Het omvat brede preventieve voorzieningen en meer specifieke doelgroepgerichte programma's. Het meeste effect is te verwachten van die activiteiten die zowel individuele gezinnen bereiken als gericht zijn op de wijk en de gemeenschap waarbinnen de gezinnen functioneren. Beslissingen over de optimale mix van inhoud en kwaliteit, van capaciteit en onderlinge samenhang van de voorzieningen kunnen slechts op lokaal niveau genomen worden. Daarom is al eerder gekozen voor een zware regierol van de gemeenten voor het preventief jeugdbeleid. Dit biedt de mogelijkheid een samenhang te bewerkstelligen tussen het preventief jeugdbeleid en het onderwijsachterstandenbeleid, het lokaal sociaal beleid, grote stedenbeleid en het (lokaal) veiligheidsbeleid.

De projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid stimuleert en ondersteunt gemeenten bij de invulling van hun rol als regisseur van het lokaal preventief jeugdbeleid. Ook in het kader van het Beleidskader Lokaal Sociaal Beleid worden initiatieven genomen om gemeenten bij het uitvoeren van hun regierol voor het lokaal sociaal beleid te ondersteunen. Wij zullen deze ontwikkelingen goed blijven volgen. Daarnaast zullen wij in overleg met gemeenten en provincies plannen ontwikkelen om de afstemming en samenwerking van lokaal jeugdbeleid en provinciaal beleid voor de jeugdzorg in de praktijk te versterken.

4.9 Samenvatting van de beleidsvoornemens

De verantwoordelijkheid voor opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering ligt primair bij de gemeenten. Dit betreft zowel de wijze waarop hieraan gestalte wordt gegeven, als de keuze van wijken en (doel)groepen waaraan prioriteit wordt gegeven. Dit alles in het perspectief van een integrale aanpak op lokaal niveau. De rijksoverheid heeft een taak in het stimuleren, innoveren, monitoren en evalueren. Het is ons voornemen dat op de navolgende wijze te doen:

- het initiatief nemen tot een betere afstemming tussen de landelijke aanbieders en begeleiders van programma's zodat het aanbod voor gemeenten overzichtelijker wordt;
- het initiatief nemen tot een aantal onderzoeken en inventarisaties op het gebied van «outreaching» methodieken;
- een goede landelijke monitoring opzetten;
- de coördinatie tussen (en binnen) betrokken departementen intensiveren;
- de communicatie met de gemeenten en de landelijke ondersteuningsstructuur intensiveren, waarbij de gemeenten in ieder geval een goed inzicht krijgen in de omvang van de doelgroep, het bereik en de effecten van beschikbare programma's;
- nagaan hoe de landelijke infrastructuur van steunfuncties de

- beschikbare expertise verder kan ontwikkelen en toegankelijk kan maken voor gemeenten en instellingen;
- voorbereidingen treffen voor vervolgstappen, waarover het volgende kabinet voorstellen zal kunnen doen;
 - het ter beschikking stellen van gelden ten behoeve van verschillende onderdelen.

Kosten 1998

In 1998 zetten wij reeds het volgende in gang:

- plan van aanpak en eerste pilots wijkaanpak (1,2 mln.);
- verschillende onderzoeken en inventarisaties op het gebied van methodieken en dergelijke (0,3 mln.);
- onderzoek peuterspeelzalen (0,1 mln.).

Wil de daarmee in gang gezette beweging in de jaren na 1998 kans van slagen hebben, dan zal het volgende kabinet over de volgende te nemen stappen een besluit moeten nemen:

- verdere implementatie wijkgerichte aanpak in achterstandswijken;
- capaciteitsuitbreiding en versterking peuterspeelzalen en andere vormen van voorschoolse opvang in achterstandswijken; implementatie programma's opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering. (Dit is opgenomen in het Nationaal Actieprogramma «Een leven lang leren»);
- uitwerking regeringsstandpunt samenstelling standaardbasispakket in de jeugdgezondheidszorg;
- voortzetting verschillende onderzoeken, methodiekontwikkeling en deskundigheidsbevorderingsprogramma's;
- procesmatige en inhoudelijke ondersteuning van gemeenten (achterstandswijken) bij de invoering van vernieuwende programma's.