

Vergaderjaar 2001–2002

28 369

Organiseren van opvoeding en ontwikkeling van jeugd

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2002

Hierbij zend ik u mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden, de staatssecretaris van Justitie, de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Adelmund) en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het kabinetsstandpunt «Jeugd op de agenda». Het standpunt bevat een reactie van het kabinet op het advies «Aansprekend opvoeden» van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en het advies «Jeugd in de Wijk» van de Commissie Communities that Care/Opvoedingsondersteuning & Ontwikkelingsstimulering. Het advies «Aansprekend opvoeden» heb ik u reeds gezonden. Het advies «Jeugd in de Wijk» is bijgevoegd.¹

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegenthart

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

JEUGD OP DE AGENDA

Kabinetsstandpunt over het organiseren van opvoeding en ontwikkeling van jeugd

Inhoud

1	Opvoeding centraal	3
1	Aandacht voor opvoeding en ontwikkeling	3
2	Opbouw van dit kabinetsstandpunt	4
2	Stand van zaken jeugd & opvoeding	4
1	De positie van de jeugd	4
2	Verantwoordelijkheid voor opvoeding	5
3	Beleidsresultaten	6
3	Kabinetsstandpunt over adviezen	8
1	Advies «Aansprekend opvoeden»	8
2	Advies «Jeugd in de Wijk»	13
4	Bouwstenen voor een beleidsimpuls	14
1	Voortgaan en verbeteren	14
2	Lokale jeugdinfrastructuur	15
3	Samenhang in het beleid	16
	Bijlagen	19
1	Samenvatting advies «Aansprekend opvoeden»	19
2	Samenvatting advies «Jeugd in de Wijk»	22
3	Bevindingen onderzoek naar de stand van zaken op het terrein van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering (O&O)	24
4	Overzicht relevante documenten	30

HOOFDSTUK 1 OPVOEDING CENTRAAL

1 Aandacht voor opvoeding en ontwikkeling

Opvoeden is zo oud als de mensheid zelf. Het staat om verschillende redenen regelmatig in het brandpunt van de belangstelling. Soms zijn incidenten (bijvoorbeeld overlast van jongeren) aanleiding voor hernieuwde aandacht voor opvoeding, soms veranderende inzichten en wellicht ook toenemende onzekerheid van ouders die allemaal «goede ouders» willen zijn. Vast staat dat kinderen en jongeren tegenwoordig meer tijd buiten het gezin doorbrengen waardoor de opvoeding over meer opvoeders wordt verdeeld. Veranderingen in arbeidspatronen van ouders zijn niet hand in hand gegaan met daarop afgestemde en aansluitende voorzieningen.

Door de jaren heen veranderen de accenten in de opvoeding. Afhankelijk van de tijdgeest zijn slingerbewegingen te zien tussen maximale sturing door opvoeders en maximale vrijheid voor kinderen, tussen maximale ontplooiingsruimte voor kinderen en gebrek daaraan. Iedere tijd heeft z'n eigen accenten en z'n eigen normen en waarden. En binnen de diverse milieus verschillen de accenten en waarden aanzienlijk. De sterke verandering van de bevolkingssamenstelling draagt daaraan bij. Er is dus niet zoiets als één goede opvoeding, maar er zijn wel condities aan te geven die noodzakelijk zijn voor een gezonde en positieve ontwikkeling tot burgerschap.

Als reactie op ruime vrijheidsgraden en de diversificatie in de opvoeding hebben we te maken met opnieuw een roep om meer gemeenschappelijke normen en waarden en een groeiende repressie van jeugd die daarvan afwijkt. Er is een rijk geschakeerd continuüm van voorzieningen tot stand gekomen om jeugdigen te helpen bij het opgroeien en ouders bij het opvoeden. Dat continuüm is te bezien vanuit verschillende invalshoeken.

Vanuit de bestuurlijke invalshoek is de vraag aan de orde of alle voorzieningen vanuit de optiek van ouders en kinderen voldoende op elkaar en op hun wensen en noden aansluiten. Vanuit de economische en maatschappelijke invalshoek is aan de orde of de trits preventieve, curatieve en repressieve maatregelen voldoende evenwichtig is. De druk op curatieve en uiteindelijk repressieve voorzieningen wordt groter naarmate de preventieve onvoldoende adequaat zijn. Vanuit de culturele invalshoek is van belang of voorzieningen voldoende toegesneden zijn op culturele diversiteit.

Dit kabinet hecht aan de sturende werking van geëxpliciteerde gemeenschappelijke normen en waarden die culturele diversiteit overstijgen en geeft prioriteit aan de versterking van de aansluiting tussen voorzieningen en het preventieve beleid, te beginnen met aandacht voor de ontwikkeling op jonge leeftijd: zorg voor taalvaardigheid en vroeg inspelen op ontwikkelingskansen in een stimulerende omgeving legt de eerste basis voor gunstig opgroeien.

Het kabinet heeft op twee opvoedingsterreinen advies gevraagd: aan de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en aan de speciaal hiervoor ingestelde Commissie «Communities that Care (CtC) en Opvoedingsondersteuning & Ontwikkelingsstimulering op Wijkniveau» (O&O) onder voorzitterschap van Mr. I.W. Opstelten. Een samenvatting van de adviezen is opgenomen in resp. bijlage 1 en 2.

In dit document reageert het kabinet op beide adviezen. Deze adviezen, gevoegd bij het lopende beleid en z'n effecten, hebben het kabinet ertoe gebracht zich hiertoe niet te beperken, maar de overheidstaken op het terrein van opvoeding en ontwikkeling van jeugd in bredere beschouwing te nemen.

Dit standpunt verschijnt kort na de nota «Vasthoudend en effectief» waarin het kabinet zijn visie op de aanpak van de jeugdcriminaliteit heeft

gepresenteerd. In die nota is ook aandacht besteed aan preventie. De preventie in het kader van jeugdcriminaliteit is vooral gericht op jongeren die al crimineel gedrag vertonen. Met name het belang van een sterke infrastructuur voor jongeren is hierbij benadrukt. In dit document borduurt het kabinet in het kader van algemeen jeugdbeleid op de jeugdinfrastructuur voort.

Het kabinet schetst een richting waarin het beleid zich naar zijn oordeel zou moeten ontwikkelen.

Nadere uitwerking en beslissing daarover wordt aan een volgend kabinet gelaten. De voorstellen tot ontwikkeling kunnen derhalve als opties worden beschouwd.

2 Opbouw van dit kabinetsstandpunt

In hoofdstuk 2 geeft het kabinet zijn visie op jeugd en opvoeding weer en staat het stil bij de resultaten van het beleid tot nu toe, daarbij gebruikmakend van de meest recente inzichten, beleidsopties en adviezen. Een samenvatting van een recent onderzoek onder gemeenten naar de mate waarin zij actief zijn op het terrein van opvoedingsondersteuning & ontwikkelingsstimulering is opgenomen in bijlage 3. Een overzicht van andere relevante documenten is opgenomen in bijlage 4.

Hoofdstuk 3 bevat de standpunten over de adviezen. In hoofdstuk 4 is aangegeven in welke richting het kabinet zou willen koersen.

HOOFDSTUK 2 STAND VAN ZAKEN JEUGD & OPVOEDING

1 De positie van de jeugd¹

De stelling van de RMO dat er een gat is ontstaan in de pedagogische infrastructuur geeft steun aan de veel gehoorde opvatting in de maatschappelijke discussie dat het mis lijkt te gaan met de ontwikkeling en socialisatie van jeugd. Het kabinet onderschat niet het belang van de stelling, maar relativeert de opvatting wel.

Voor 80 procent van de 4,8 miljoen kinderen en jongeren in Nederland verloopt de opvoeding en ontwikkeling zonder problemen. Voor 10 tot 15 procent dreigen belemmeringen in de ontwikkeling.

De Nederlandse Gezinsraad schat op basis van beschikbare empirische gegevens dat 3 tot 5 procent min of meer ernstige problemen ontwikkelt. Desgevraagd geeft het overgrote deel van de jongeren aan dat het hen goed gaat. Zo ervaren negen van de tien jeugdigen hun gezondheid, vriendenkring, vrijetijdsbesteding en hun leven in het algemeen als goed tot zeer goed. Het onderwijs weerspiegelt deze voorspoed: de slaagkans voor kinderen en jongeren in dit domein is gemiddeld meer dan 90 procent.

Zo beschouwd is er weinig aanleiding voor het kabinet om zich zorgen te maken over de ontwikkeling van de jeugd. Genoemde percentages van 3 tot 5 procent en een niet-slaagkans van bijna 10 procent in het onderwijs geven echter aan dat aanvullend, specifiek beleid gericht op risicogroepen wenselijk is. Het gaat immers om een forse groep van 240 000 kinderen die echt problemen ontwikkelen en tussen de 500 000 en 700 000 kinderen voor wie problemen dreigen. Daarbij zijn de kansen op problemen voor kinderen en jongeren niet gelijk. De onderwijsslaagkans voor niet westerse allochtone jongeren in de vier grote steden is b.v. 6 tot 13 procent (afhankelijk van schooltype) lager dan voor autochtone jongeren in andere gemeenten. Niet westerse allochtone jongeren, jongeren die laag zijn opgeleid, jongeren die in een éénoudergezin opgroeien, ontwikkelen vaker problemen dan andere jongeren. Bovendien cumuleren deze problemen: tussen met name persoonlijk ervaren problemen zoals verveling, drank- en drugsgebruik, zich eenzaam voelen; tussen omgevings-

¹ CBS: Jeugd 1999 en Jeugd 2000, Feiten en cijfers.
SCP: Rapportage Jeugd 2000.

gerichte problemen zoals opstandigheid, criminaliteit en gewelddadigheid; alsook tussen beide soorten problemen. Regelrecht verontrustend is dat sinds 1980 het drugs- en alcoholgebruik snel in omvang is gegroeid, ook bij jongeren. Op het terrein van de jeugdcriminaliteit blijkt weliswaar dat deze al enige jaren redelijk stabiel is, maar er zijn wel enkele zorgelijke tendensen. Er worden meer geweldsdelicten gepleegd, de daders worden steeds jonger en het aantal allochtone criminele jongeren is onevenredig hoog¹. Daarmee zijn de toekomstperspectieven voor deze groep gering. Opmerkelijk is dat bij probleemontwikkeling van jeugd uiteindelijk interne risicofactoren binnen het gezin zoals opvoedingsonmacht en disfunctioneren van gezinsleden vaker de doorslag geven dan voor het gezin externe of uiterlijke risicofactoren zoals armoede, buurtkenmerken en éénouderschap.

Het omgekeerde geldt ook: gezinnen waarin sprake is van positieve interactie zijn beter in staat om hun leden te beschermen tegen negatieve externe invloeden zoals armoede of een slechte leefomgeving².

Uit onderzoek blijkt ook dat cumulatie van risicofactoren een negatieve invloed heeft op de ontwikkeling van kinderen. Uit onderzoek bekend gegeven is ook dat 15 procent van de ouders aangeeft zich minder competent of minder zeker op het terrein van de opvoeding te voelen. De onzekerheid die ouders, maar ook andere betrokkenen bij de opvoeding van kinderen kunnen voelen, vindt ook een grond in een afnemend aanwezig zijn van een breed gedeeld normen- en waardenpatroon, gevoegd bij een in de laatste jaren verder gegroeide non-interventiecultuur.

Dit onderstreept voor het kabinet het belang van een ondersteunende, op de interactie van ouders en jeugd gerichte aanpak binnen het kader van een gerichte integrale aanpak die het noodzakelijk acht gezien de betekenis die beide groepen van risicofactoren in interactie met elkaar steeds hebben.

2 Verantwoordelijkheid voor opvoeding

Ouders zijn de eerst verantwoordelijken voor de opvoeding van hun kinderen. Zij bepalen in eerste instantie de normen en waarden die ze aan hun kinderen willen meegeven. Zij maken een weloverwogen keuze uit «andere opvoeders» (bredere familiekring, school, club- en buurthuiswerk, opvang, sport en andere vrijetijdsbesteding) met wie ze hun verantwoordelijkheid willen delen. Doordat in steeds meer gezinnen beide ouders werken of zich anderszins ontplooiën (bijvoorbeeld in vrijwilligerswerk), is de betekenis van «andere opvoeders» voor ouders toegenomen. Daarnaast moet worden onderkend, dat hoe hoger de leeftijdscategorie hoe meer de invloed van ouders afneemt en die van de zogenoemde peergroep op de ontwikkeling van het kind toeneemt en des te meer het van belang is dat de totale leefomgeving van het kind opvoedkundig zo verantwoord mogelijk is. Het integrale karakter van succesvolle aanpakken blijkt bijvoorbeeld ook uit het rapport van prof. J.J. Junger-Tas³.

Jeugd staat ontegenzeggelijk ook onder invloed van de media. Al vaak hebben onderzoekers verband proberen te leggen tussen geweld op TV en video en agressief gedrag onder jongeren. In recent Amerikaans onderzoek waarin jongeren 17 jaar zijn gevolgd lijkt dat verband ook aangevoeld. De Amerikaanse situatie is echter niet helemaal vergelijkbaar met de Nederlandse: kinderen kijken hier minder naar televisie en ook het programma-aanbod (met name de hoeveelheid geweld) kan verschillen. De verantwoordelijkheid voor programma's en een signaalsysteem voor het gehalte aan geweld ligt bij de sector zelf. Mocht bij de voorziene evaluatie eind 2002 blijken dat dit onvoldoende werkt, dan wil het kabinet eventuele nadere maatregelen bezien.

Vanuit de optiek dat kinderen de samenleving van de toekomst vormen, is enige overheidsbemoediging met de opvoeding van kinderen om verschil-

¹ Vasthoudend en effectief, Versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit, ministerie van Justitie, maart 2002.

² NGR: Gezin: beeld en werkelijkheid. Signalement 1.

³ Diploma's en goed gedrag II, Preventie van anti-sociaal gedrag in het onderwijs – verschijnt april/mei 2002).

lende redenen gerechtvaardigd. Ten eerste is de overheid via internationale verdragen¹ gehouden om het recht van kinderen op veiligheid, gezondheid en een goede opvoeding te waarborgen. Ten tweede vinden we een adequate opvoeding en verzorging van kinderen een essentiële voorwaarde voor de kwaliteit van leven en voor continuïteit en ontwikkeling van de samenleving. En ten derde heeft de overheid een zorgplicht voor de zwakkeren in de samenleving.

Het kabinet vindt het tot de verantwoordelijkheid van de overheid (gemeente, provincie, Rijk) behoren om zorg te dragen voor de basisvoorzieningen voor jeugd (onderwijs, gezondheidszorg en een veilige leefomgeving) en kwalitatief en kwantitatief voldoende voorzieningen te treffen om ouders te ondersteunen in het nemen van hun opvoedingsverantwoordelijkheid. Speciale aandacht dient hierbij uit te gaan naar ouders die hun verantwoordelijkheid niet kunnen waarmaken en naar kwetsbare jeugd wanneer hun ontwikkeling in het gedrang komt. Hierbij hebben de verschillende overheden verschillende verantwoordelijkheden².

Kort samengevat heeft volgens dit kabinet de overheid tot taak voorwaarden te scheppen op basis waarvan ouders hun opvoedingsverantwoordelijkheid, indien noodzakelijk, ondersteund kunnen zien. Ook wanneer zij hun zorgtaken willen combineren met werk. Daar waar het opgroeien en opvoeden met problemen gepaard gaat, vindt het kabinet dat de overheid gezinnen en jeugdigen ondersteuning en begeleiding moet bieden. Wanneer de rechten en ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen in het gedrang komen dient de overheid actief begeleiding in te zetten en zondig in te grijpen.

3 Beleidsresultaten

Dit kabinet heeft gekoerst op een sterkere maatschappelijke positie van jeugdigen, optimale ontplooiings- en ontwikkelingskansen voor kinderen en jongeren, minder uitval, minder achterstand en een betere aanpak van (dreigende) problemen bij de jeugd. Een blik op de achter ons liggende jaren leert dat het kabinet op het terrein van het brede jeugdbeleid forse stappen vooruit heeft gezet. De belangrijkste resultaten in vogelvlucht:

- 1 Een gezamenlijke visie op jeugdbeleid van rijk, provincies en gemeenten onder de titel «Jeugdbeleid in Ba(la)ns», afspraken over vijf criteria voor gezamenlijk jeugdbeleid en uitwerking van het jeugdbeleid voor 0–6-jarigen.
- 2 Met het door de rijksoverheid gefinancierde VNG-project Lokaal jeugdbeleid zijn inmiddels ook goede resultaten bereikt om het lokaal jeugdbeleid op de agenda van gemeenten te krijgen. Dit blijkt onder meer uit het feit dat inmiddels ca. 75 % van de gemeenten over een visie lokaal jeugdbeleid beschikt (dit was 60 % bij de start van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS)). De doelstellingen van BANS-jeugd vormen inmiddels een belangrijk referentiekader voor het maken van afspraken met gemeenten door de provincies voor de aansluiting van het provinciaal jeugdzorgbeleid op het lokale jeugdbeleid. De meerderheid van de provincies is in een ver stadium met het maken van deze afspraken met de gemeenten.
Tegelijkertijd is vastgesteld dat er meer tijd nodig is om alle gemaakte afspraken volledig uit te voeren en om in dit complexe krachtenveld alle ambities te kunnen verzilveren.
- 3 Jeugdzorg: Bij de Tweede Kamer ligt het wetsvoorstel Wet op de jeugdzorg. Dit wetsvoorstel maakt een eind aan versnipperde aansturing en financiering en voorziet in een betere samenhang en afstemming waardoor minder jeugdigen tussen wal en schip vallen. In de jeugdzorg zijn de afgelopen jaren extra middelen geïnvesteerd: € 49,9 miljoen (f 110 miljoen) voor de meerjarenafspraken jeugdzorg, € 53 miljoen (f 117 miljoen) aan zogenoemde Van Rijngelden voor

¹ VN-verdrag inzake de Rechten van het Kind.

² Jeugdbeleid in Ba(la)ns II, juni 2001.

verbetering van de arbeidsmarktpositie, € 11,8 miljoen (f 26 miljoen) voor verbetering van de positie van pleegouders waardoor het aantrekkelijker wordt om pleegouder te worden en jongeren sneller in een nieuw thuis opgenomen kunnen worden, € 8,1 miljoen (f 18 miljoen) ter verhoging van de normering van landelijke residentiële instellingen en € 17,2 miljoen (f 38 miljoen) voor de verlaging van de *caseload* van voogden.

- 4 Kinderopvang. Er is een fiscale maatregel getroffen voor werkgevers en ouders in verband met de kinderopvang en het wetsvoorstel Wet basisvoorziening kinderopvang is nagenoeg klaar. Daarin krijgt de kwaliteit van de kinderopvang een wettelijke verankering en wordt voorzien in financiële toegankelijkheid. De kinderopvang is uitgebreid met in ieder geval 90 000 kinderopvangplaatsen. De uitbreidingsoperatie loopt ook in 2003 door; doel is een uitbreiding met nog eens 10 000 plaatsen.
- 5 De lokale jeugdinfrastructuur is versterkt. Ten eerste door de aanpak van achterstanden via experimenten opvoedingsondersteuning & ontwikkelingsstimulering, voor- en vroegschoolse educatie (door middel van inzet van extra middelen voor voor- en vroegschoolse educatie in 380 gemeenten is de mogelijkheid geschapen de achterstand van kinderen terug te dringen (bereik ca. 50 000 kinderen), peuterspeelzaalwerk en het tot stand brengen van het landelijk beleidskader GOA (hierin heeft het rijk kaders aangegeven voor het gemeentelijk onderwijsachterstandbeleid en zijn meetbare resultaten benoemd). Ten tweede door de groei van het bredeschoolconcept. De stimulans voor het bredeschoolconcept heeft ertoe geleid dat 55 procent van de gemeenten werk maakt van het bredeschoolconcept en 20 procent plannen daarvoor heeft. Er zijn inmiddels 400 brede scholen operationeel.
- 6 In de Tijdelijke Regeling Vroegsignalering ter bevordering van de vroegsignalering van achterstanden en verwijzing door consultatiebureaus heeft het kabinet € 15,8 miljoen (f 35 miljoen) extra geïnvesteerd.
De regeling heeft in veel regio's duidelijk als katalysator gewerkt tussen gemeenten, thuiszorg en GGD'en, zo blijkt uit de tussenrapportage over de uitvoering van de regeling.
Er zal over en weer echter nog meer dan nu al gebeurt gebruik gemaakt moeten worden van elkaars sterke punten.
De uitvoering van de regeling werkt als een goede voorbereiding op de wettelijke verankering van de integrale Jeugdgezondheidszorg per 1 januari 2003.
- 7 Onder de titel Jeugd in Beweging is werk gemaakt van het tegengaan van dreigende bewegingsarmoede onder de jeugd. De aanpak kende vier speerpunten: inzet van bewegingsconsulenten, modernisering van het bewegingsonderwijs op scholen, start van projecten op scholen om leerlingen kennis te laten maken met allerlei sportvormen en bevordering van jeugdparticipatie in bestuurlijke functies en vrijwilligersorganisaties.
- 8 Breedtesportimpuls: 176 gemeenten en 17 sportbonden hebben tot dusverre gebruik gemaakt van de subsidieregeling Breedtesportimpuls en financiële ondersteuning gekregen bij de realisering van vernieuwende projecten op het terrein van de breedtesport. 82 van deze gemeenten hebben samen 137 deelprojecten ingediend waarin dwarsverbanden zijn gelegd tussen sportverenigingen, cluben buurthuiswerk en andere beleidssectoren. Ook 12 sportbonden zullen in het kader van deze regeling hun activiteiten gericht op jeugd een impuls geven.
- 9 Smaakmakers: Vanaf 1999 is in het project Smaakmakers gezocht naar nieuwe, bruikbare ideeën om het vrijwilligerswerk aantrekkelijker en toegankelijker te maken voor jongeren. Dit heeft geresulteerd in 12 methodieken die kunnen worden ingezet om de jeugd te interesseren

- voor het vrijwilligerswerk of scholen en vooral vrijwilligersorganisaties te helpen om jongeren te werven, begeleiden, belonen en behouden.
- 10 Via de organisatie van 5 Nationale Jeugddebatten in de afgelopen 5 jaar is de aandacht sterk op jeugdparticipatie gericht. Regionale debatten liepen jaarlijks uit op het hoogtepunt: een echt debat van jongeren met bewindslieden in de Tweede Kamer. Bij één van de debatten hebben de jongeren de oprichting van een belangenorganisatie afgedwongen. Als gevolg daarvan hebben we in 2001 de Nationale Jeugdraad opgericht. Bij de NJR hebben 25 grote jongerenorganisaties zich aangesloten. Deze lidorganisaties zijn actief op zeer verschillende terreinen zoals duurzame ontwikkeling, politieke jongerenparticipatie en onderwijs. Ook allochtone jongerenorganisaties zijn lid van de Jeugdraad. De NJR zal intensief gaan samenwerken met de 80 lokale jeugdraden die Nederland rijk is. De raad wil de spreekbuis voor de jeugd in Nederland richting de overheid worden.
- 11 Naar aanleiding van in 1999 en 2000 in 8 gemeenten gehouden CRIEM-pilots (Criminaliteit in Relatie tot Integratie van Etnische Minderheden) is er voor de jaren 2001 t/m 2004 een bedrag van ruim 65 miljoen vrijgemaakt om te voorkomen dat jeugd uit etnische minderheidsgroepen marginaliseert en in de criminaliteit belandt. Met deze middelen wordt een groot aantal gemeenten gefaciliteerd bij het beter sluitend maken van hun keten aan voorzieningen, instellingen en activiteiten voor jeugd, waardoor ook allochtone jeugd optimaal van het aanbod kan profiteren. Daarnaast worden stimuleringsprogramma's specifiek voor Antilliaanse jongeren uitgevoerd en wordt extra aandacht besteed aan het betrekken van moeilijk bereikbare (vaak allochtone) ouders bij voor- en vroegschoolse educatie (VVE).
- 12 Sinds 1 maart 2001 bestaat het Nederlands Instituut voor Classificatie van Audiovisuele Middelen (NICAM) dat via productvoorlichting en een classificatiesysteem de bescherming van jeugdigen tegen (ernstige) schadelijke invloeden van audiovisuele producten bevordert. Met de «Kijkwijzer» wordt de consument door middel van leeftijdsymbolen en pictogrammen geïnformeerd over de mogelijke schadelijke inhoud van films, video's, DVD's, TV-programma's en computerprogramma's. De werking van dit systeem wordt eind 2002 geëvalueerd.

HOOFDSTUK 3 KABINETSSTANDPUNT OVER ADVIEZEN

1 Advies «Aansprekend opvoeden»

Het kabinet vindt in het advies van de RMO waardevolle aanknopingspunten voor verdergaande effectuering van jeugdbeleid. Het onderschrijft de analyse van maatschappelijke ontwikkelingen, maar wil de conclusie van de RMO tot «een gat in de pedagogische infrastructuur» nuanceren. Van de door de RMO gehanteerde term gaat volgens het kabinet teveel de suggestie uit dat er sprake zou zijn van een eenduidig gat. Naar het oordeel van het kabinet is de conclusie gerechtvaardigd dat in verschillende situaties, voor verschillende groepen kinderen, jongeren en hun ouders verschillende lacunes in het voorzieningenniveau bestaan. Deze lacunes zijn in onze ogen ook de consequentie van een grotere behoefte van ouders aan opvangvoorzieningen voor kinderen en jongeren ter compensatie van een veranderde thuisbasis en van een grotere noodzaak in de samenleving ter preventie van maatschappelijke achterstand en uitval van kinderen en jongeren. Deze nuancering representeert niet zozeer een principieel als wel een gradueel verschil van opvatting. De roep van de RMO om meer steun en toezicht voor de jeugd verstaat het kabinet als een opdracht aan ouders en andere opvoeders aan de ene

kant en aan de andere kant aan de samenleving als geheel. Een nadere beschouwing van de aanbevelingen leert dat de RMO veelal de «andere opvoeders» van instituties en overheden aanspreekt.

Het kabinet ziet in een aantal aanbevelingen een positieve beoordeling van reeds ingezet beleid, bijvoorbeeld op het terrein van het onderwijs, de plannen met kinderopvang, de jeugdparticipatie en de brede school. De aanbevelingen sporen ook veelal met de ideeën van het kabinet over de versterking van de sociale infrastructuur waarvan de jeugdinfrastructuur uiteraard deel uitmaakt. Overigens constateert het kabinet dat er spanning staat op het RMO-voorstel enerzijds zorg te dragen voor homogene opvoedingscontexten en anderzijds toerusting tot participatie in een heterogene samenleving.

Dit is een thema dat in de toekomst in het pedagogische debat geagendeerd moet worden.

Het kabinet is de RMO zeer erkentelijk voor het grote aantal concrete aanbevelingen. Waar dat mogelijk is, zal het de aanbevelingen nadrukkelijk betrekken bij de verdere beleidsontwikkeling en -effectuering. Het weet zich bij de formulering van zijn standpunt mede gevoed door een aantal maatschappelijke debatten en discussies in zalen en media die mede naar aanleiding van het RMO-advies over het opvoeden gevoerd zijn. Daarbij keren vier onderwerpen steevast terug.

1.1 Verantwoordelijkheid voor de opvoeding

In de visie van het kabinet zijn en blijven de ouders de eerst- en eindverantwoordelijken voor de opvoeding van kinderen. Het is echter een overheidstaak om voorwaarden te scheppen op basis waarvan ouders hun opvoedingsverantwoordelijkheid kunnen invullen, ook als zij ervoor kiezen om beiden te werken.

Er is een (kleine) groep van ouders die hun verantwoordelijkheid niet delen met voorzieningen buitenshuis: de ouders die geen gebruik maken van kinderopvang en vrijetijdsvoorzieningen en die voor scholen onbereikbaar zijn (bijvoorbeeld omdat vader werkt en moeder geen Nederlands spreekt en het huis niet uitkomt, ouders verslaafd zijn of gedetineerd, of ouders die meer problemen tegelijkertijd hebben (*multi-problem-ouders*)). Voor deze ouders is het niet zo zeer de vraag hoe ze hun verantwoordelijkheid kunnen invullen, als wel hoe ze hun opvoedingsverantwoordelijkheid überhaupt kunnen waarmaken. Een belangrijke vraag is hoe ze binnen hun gezin steun en toezicht aan kinderen kunnen bieden.

Het RMO-advies geeft voor deze gezinnen op deze vraag geen antwoord. In de Nota Jeugdcriminaliteit (zie bijlage 4) is de dringende noodzaak van opvoedingsondersteuning aangegeven.

Steun en toezicht zijn, zoals de Raad het formuleert, twee essentiële opvoedingselementen. Anders gezegd: het ontbreken van steun en toezicht zijn twee risicofactoren die, in combinatie met het ontbreken van voldoende beschermende factoren, de kans vergroten op probleem- en delinquent gedrag.

De aanbevelingen die de Raad doet om het gat in de pedagogische infrastructuur op te vullen, het verdichten van de opvoeding, zullen worden aangegrepen om de instituties die werken met kinderen en jongeren bewust te maken van de signaleringstaak die zij in dat kader hebben. Zorgdragen voor de gezonde ontwikkeling van kinderen betekent immers ook vroegtijdig ingrijpen bij signalen dat deze ontwikkeling wordt bedreigd.

Eén van de doelstellingen van het kabinet is het voorkomen van jeugdcriminaliteit. Deze doelstelling kan worden vertaald in twee subdoelen: het voorkomen dat kinderen in aanraking met de politie komen (minder *first-offenders*) en het voorkomen dat kinderen meer dan eens met de politie in aanraking komen (minder recidivisten).

Het kabinet is van mening dat de verdichting van de pedagogische infrastructuur en de signaleringstaak van verschillende instituties mede tot gevolg moet krijgen dat de zorg- en welzijnketen en de onderwijsketen naast hun kerntaken ook fungeren als vindplaats voor de eerste signalen dat er iets mis gaat in de opvoeding en dat de justitieketen moet fungeren als vindplaats voor signalen die kunnen wijzen op recidiverisico's. Het kabinet is evenzeer van mening dat deze eerste signalen die o.a. scholen in een vroege fase van probleemontwikkeling afgeven direct moeten worden opgepakt door instanties als maatschappelijk werk, jeugdzorg, politie e.d. om zo tot een sluitende jeugdketen te komen. Hierover zijn in het kader van BANS afspraken gemaakt tussen Rijk, IPO en VNG.

1.2 Zorgende volwassenen in de buurt

De RMO betoogt in zijn advies dat lacunes in de pedagogische structuur in het publieke domein o.a. zijn ontstaan doordat de traditionele instituties óf niet meer op hun taak berekend zijn, óf simpelweg zijn weggevallen. Het advies is (kort samengevat): zorg voor voldoende volwassenen in de buurt die zich persoonlijk en constructief met jongeren bemoeien en een oogje in het zeil houden. Er zijn veel praktische voorbeelden in het land waaruit een positief effect blijkt wanneer dat gebeurt. Of dat nu de onderwijzers zijn, de overgebleven jeugd- en jongerenwerkers, de buurtpedagogen, de sportleiders, de wijkagenten of de vrijwilligers die (zoals in Rotterdam) ervoor zorgen dat kinderen onder lichte begeleiding weer gewoon wat te spelen hebben op straat (de Thuis-op-straat-aanpak) of die (zoals in Amsterdam) als een groep Marokkaanse vaders zich het lot aantrekt van Marokkaanse jongeren.

Kern van het succes is een oprechte betrokkenheid bij de jeugd en verplaatsing in de leefwereld van jongeren door volwassenen. Deze initiatieven weerspiegelen de erkenning van de behoefte bij kinderen en jongeren aan volwassen interesse. We zien dat ook als een vingervijzing voor andere opvoeders. Verdichting van de opvoeding en samenhang door identificatie komen zo in elkaars verlengde te liggen. Het kabinet is blij met deze initiatieven en beveelt ze ter stimulering van harte in de aandacht van gemeenten aan.

1.3 Opvoeding in het onderwijs

De adviezen van de Raad geven een impuls aan de ontwikkeling van modern onderwijsbeleid, deels omdat zij daar goed bij aansluiten, deels omdat zij bloot legt waar zich spanningsvelden voordoen tussen feitelijke en gewenste praktijk. Er is sprake van aansluiting op het onderwijsbeleid ten aanzien van het leraarschap (uitwerking commissie Van Rijn), de versterking van de positie van ouders en leerlingen op zowel instellings- als nationaal niveau. Nationaal door de inrichting van een landelijke ouder-/leerlingkamer en het voornemen om te komen tot een adviescentrum van en voor ouderorganisaties.

Op instellingsniveau door de informatie aan ouders te garanderen via invoering van de schoolgids en het openbaar maken van inspectierapportages. De inspectierapportages verdienen hier nog een toelichting, teneinde te illustreren dat de nadruk niet slechts valt op cognitieve prestaties.

Zo omvat het toezichtskader van de inspectie een veel bredere reeks aan kwaliteitskenmerken waaraan scholen getoetst worden (13 om precies te zijn, waarvan er één betrekking heeft op opbrengsten).

Andere zijn bijvoorbeeld het pedagogisch klimaat, de contacten met ouders, de professionalisering, de externe contacten en de kwaliteitszorg). Er bestaat ontegenzeggelijk een spanning tussen schaalvergroting en de mogelijkheid om aansprekend op te voeden en te onderwijzen. Niet voor niets is het mogelijk gemaakt om in de onderbouw van het basisonderwijs

de verkleining van de groepsgrootte door te voeren, en ligt het accent bij schaalvergroting op de bestuurlijke schaalvergroting. Professionele sterke schoolbesturen gelden als voorwaarde voor decentralisatie van bevoegdheden, opdat voor kinderen kwaliteit en maatwerk kan worden geleverd. Grote besturen betekent niet grote scholen, en grote scholen hoeven niet synoniem te zijn aan anoniem. Veel scholen kiezen ervoor te werken met kleine vaste teams voor een jaarlaag of onderwijsrichting, gehuisvest in een eigen (deel van een) schoolgebouw. Dergelijke goede voorbeelden verdienen actieve verspreiding.

Recent onderzoek van het SCP bevestigt nog eens dat ouders en leerlingen in het voortgezet onderwijs weinig moeite hebben met schaalvergroting. Ouders met kinderen op grote scholengemeenschappen zijn net zo tevreden over de kwaliteit van het onderwijs op de school van hun kind als ouders met kinderen op kleine categorale scholen. De schoolbeleving van leerlingen hangt evenmin samen met de omvang of breedte van de school¹.

Specifieke aandacht gaat uit naar die leerlingen die het risico lopen uit te vallen. Het onderwijsachterstandenbeleid, te beginnen met voor- en vroegschoolse educatie en doorlopend tot zo nodig snel ingrijpen bij problemen en uitval later in de schoolloopbaan (tot en met de uitvoering van de wet Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC-wet) is gebaseerd op de idee van preventie en snelle curatie, met extra middelen, en via het landelijk beleidskader GOA 2002–2006 nog sterker resultaatbewust en resultaatgericht achterstandenbeleid.

De spanning die blijft – en die de Raad terecht agendeert – is hoe juist in situaties waar de kans op maatschappelijke uitval groot is een opvoedingscontext – ook in school – kan worden gecreëerd die «homo-geen», veilig en uitnodigend is, en tegelijk voorbereidt op het participeren in een heel heterogene en vaak spanningsvolle samenleving.

School en sport

Door middel van het «Convenant school en sport» binden KVLO (organisatie voor docenten lichamelijke opvoeding), NOC*NSF (sportkoepel), NISB (kenniscentrum voor sport en bewegen), LC (contactraad voor lokale sportambtenaren) zich voor een periode van 4 jaar (2001–2005) aan een gezamenlijk programma rond school en sport. De kern van het programma is de introductie van bewegingsmanagement, de beweegnorm school en sport en de sport en beweeg omgevingsscan (SBO). Ook in Europees verband krijgen bewegingsonderwijs en de relatie sport en onderwijs aandacht. 2004 is door de Europese Commissie uitgeroepen tot het jaar van «opvoeding door de sport».

Daarnaast is de sport één van de «andere opvoeders» bij uitstek waar normen en waarden een belangrijke rol spelen. Met kracht zullen de komende jaren de waarden van tolerantie en *fair play* via de koepel NOC*NSF en de landelijke sportbonden in de georganiseerde sport worden ingebed. Daarnaast zal via het project «de weerbare sporter» ook aandacht zijn voor het voorkomen van machtsmisbruik en daaruit voortvloeiende vormen van intimidatie door zowel de weerbaarheid van de sporter te verhogen, de gelegenheden voor intimidatie te verminderen als de signalering van intimidatie en bestrijding van de negatieve gevolgen te verbeteren.

1.4 Ontmoetingsplekken/multifunctionele gebouwen

Buitenshuis is steeds minder gelegenheid voor fantasie- en constructiespel van kinderen enerzijds en voor ontmoeting van jongeren anderzijds. Bij de inrichting van het openbaar gebied zijn planologen en vormgevers betrokken. Planologen letten vooral op de gebruikswaarde, vormgevers op de esthetische waarde.

¹ SCP-rapport «Voortgezet onderwijs in de jaren negentig», april 2002.

Jeugdigen hebben – zo blijkt uit onderzoek – een voorkeur voor plekken waar activiteiten kunnen worden ondernomen en waar je andere jeugdigen kunt ontmoeten; ze zijn meer gericht op de gebruikswaarde. De vijfde nota op de ruimtelijke ordening verplicht tot voldoende ruimte die duurzaam en veilig is ingericht en waarbij aan iedereen mogelijkheden worden geboden voor ontplooiing, ontspanning en ontmoeting. In het bijzonder moet aandacht worden besteed aan de algehele sociale veiligheid en aan de voor kinderen benodigde speelruimte. In dat verband is de situering van sportaccommodaties aan de rand van de stad een ongunstige ontwikkeling. Beslissingsbevoegdheid ligt op lokaal niveau. Het kabinet vindt dat gemeenten en provincies bij de inrichting van het openbaar gebied kinderen en jongeren moeten betrekken.

In het advies «Aansprekend opvoeden» pleit de RMO voor stimulering van het bredeschoolconcept en het creëren van buurtcentra in achterstandswijken als ontmoetingsplek voor jongeren. De bredeschoolaanpak vindt het kabinet behalve voor de basisschool ook van groot belang voor het voortgezet onderwijs, ingevuld op een wijze die aansluit bij de wensen en behoeften van die leeftijdsgroep.

Algemeen gehoorde klacht van jongeren is dat het aloude buurthuis hen niet meer aanspreekt. Ze staan merendeels leeg omdat ze hun tijd hebben gehad. Het kabinet vindt echter wel dat jongeren gebaat zijn bij aansprekende, eigentijdse ontmoetings- en activiteitenruimtes. In het advies van de Commissie Tieneropvang «Ruimte voor tieners» is het creëren van een ontmoetingsruimte voor deze leeftijdsgroep een belangrijke aanbeveling. Dit soort ruimtes kunnen een instrument zijn voor alle drie de beleidsprincipes van de RMO.

Na een kaalslag in de jaren 80 van de vorige eeuw lijken gemeenten langzaamaan weer een intensivering van het jongerenwerk op gang te brengen. Het jeugd- en jongerenwerk zelf oriënteert zich daarbij op noodzakelijke vernieuwingen, zowel op het gebied van kwalificatie in de hulpverlenings sfeer als op het toepassen van nieuwe methoden. Zo zijn er initiatieven bekend (onder andere in Amsterdam) van jongerenwerkers die zich richten op samenwerking met meer commerciële uitgaanscentra om beter contact met hun doelgroep te krijgen.

Op basis van de adviezen en de huidige ontwikkelingen is het kabinet voorstander van het principe om voorzieningen, diensten en activiteiten die op elkaar betrekking hebben zoveel mogelijk met elkaar te combineren zonder dat de gewenste kleinschaligheid geweld wordt aangedaan. De combinatie van kinderopvang en sport is in dit verband een gelukkige. De gedachten van het kabinet gaan hierbij uit naar multifunctionele gebouwen en terreinen of plekken waar ontmoeting, opvang en ondersteuning centraal staan.

Het ruimtegebruik in Nederland staat onder druk. Het intensieve ruimtegebruik heeft zijn weerslag op de planning en locatie van voorzieningen. Met name bij de realisatie van voorzieningen voor de oudere jeugd blijken vaak, bij realisatie achteraf, onvoldoende geschikte locaties aanwezig te zijn.

Zowel bij uitbreiding als herstructurering van de gebouwde omgeving dient daarom in een vroeg stadium in de planvorming met (potentiële) voorzieningen voor de jeugd rekening te worden gehouden.

Daarnaast is flexibiliteit in gebruiksmogelijkheden van wijk- en buurtvoorzieningen gewenst. Het meegroeiën van de voorzieningen met de veranderende demografische opbouw in de wijk is een belangrijke voorwaarde voor het kunnen inspelen op de ontwikkeling van de jeugd. Starheid maakt dat jongeren hun eigen weg zoeken en op eigen wijze voorzieningen creëren, zie bijvoorbeeld de hangjongeren.

Door een in de tijd flexibele fysieke voorzieningenstructuur van speelvoorzieningen en ontmoetingsruimten kan beter worden ingespeeld op de behoefte van de jeugd en wordt een bijdrage geleverd aan hun ontplooiing én de leefbaarheid van wijken en buurten.

2 Advies «Jeugd in de Wijk»

De adviescommissie Communities that Care (CtC) en Opvoedingsondersteuning en Ontwikkelingsstimulering op Wijkniveau (O&O) is door de ministeries van VWS en Justitie ingesteld om te adviseren over de wenselijkheid en mogelijkheid van een brede implementatie van beide programma's.

De Commissie werd voorgezeten door mr. I.W. Opstelten. Het advies is samengevat in bijlage 2.

De Commissie is van mening dat het belang van beide sturingsprogramma's in principe groot is. De projecten Opvoedingsondersteuning en Ontwikkelingsstimulering¹ (O&O) moeten echter volgens de Commissie eerst afgemaakt worden alvorens te kunnen bepalen of, en zo ja welke implementatie daarvan gewenst is. Tevens moet er een definitieve omschrijving van de O&O-projecten geformuleerd worden. Zowel CtC als O&O richten zich op het tot stand brengen van samenhang op het niveau van algemene voorzieningen voor jeugdigen.

De centrale conclusie van de Commissie is dat het programma Communities that care (CtC) op grond van de resultaten die hiermee tot nu zijn gerealiseerd een veelbelovende strategie voor gemeenten is om ernstig risicogedrag van jeugdigen aan te pakken in aandachtswijken. De Commissie stelt dat ongeacht de mate waarin de uiteindelijke doelen worden gerealiseerd, de aanpak zal bijdragen aan de rationalisering van het lokale jeugdbeleid. Uit de evaluatie van de pilots blijkt onder andere dat draagvlak bij de lokale overheid een belangrijke factor is voor een succesvolle uitvoering van de preventiestrategie.

De Commissie beveelt geleidelijke invoering van deze CtC-strategie aan met bijbehorende procesmatige ondersteuning in naar schatting 25 à 50 gemeenten die hiervoor in aanmerking komen, gespreid over een periode van vijf à tien jaar.

Het kabinet acht het advies waardevol en gelooft in de preventieve kracht van wijkgebonden strategieën.

Door de systematiek van de programma's wordt enerzijds de samenhang van instellingen in de wijk bevorderd en anderzijds de betrokkenheid van jongeren en buurtbewoners vergroot waardoor het bereik toeneemt. Het onderkent dat de sturingsprogramma's O&O/CtC een belangrijke bijdrage leveren door te voorzien in een vraaggestuurd en samenhangend aanbod van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering waarmee probleemgedrag bij jongeren wordt voorkomen.

Het kabinet is van mening dat de pilots afgemaakt moeten worden. Het kabinet zal ook het begeleidend evaluatieonderzoek voortzetten.

In aansluiting op het advies van de Commissie zal bij het NIZW expertise met betrekking tot de CtC-strategie beschikbaar worden gesteld.

Gemeenten die besluiten over te gaan tot invoering van de CtC-strategie kunnen hier een beroep op doen. Verder zullen de werkzaamheden ten behoeve van de dynamische keuzegids die door het NIZW is opgesteld van velerlei preventieprogramma's worden gecontinueerd. In deze gids is ook een (waar mogelijk wetenschappelijke) toets van de programma's vermeld. Met deze gids kunnen gemeenten een goede keuze maken uit het uitgebreide aanbod. Via de jaarlijkse Jeugdmonitor (permanent onderzoek) wordt op de langere termijn inzicht verkregen in de uiteindelijke outcome van de aanpakken. Mede in het kader van de implementatie van de nota Jeugdcriminaliteit zal een nadere uitwerking van deze preventieve benadering worden gegeven.

Naast specifieke activiteiten en projecten op het terrein van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering hecht het kabinet groot belang aan de preventieve werking die uitgaat van bestaande laagdrempelige voorzieningen zoals consultatiebureaus, verschillende vormen van opvang, peuterspeelzaalwerk en club- en buurtwerk. Door specifieke

¹ Zie bijlage 2 voor de beschrijvingen van de CtC- en O&O-methode.

projecten aan te laten sluiten bij de huidige voorzieningen wordt het bereik vergroot en vroegsignalering van achterstanden beter mogelijk. Er dient op het terrein echter veel meer te gebeuren dan waarmee nu reeds begonnen kan worden.

Lang niet alle jeugd en ouders voor wie opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering uit deze oogpunten is bedoeld, worden hiermee voldoende bereikt.

HOOFDSTUK 4 BOUWSTENEN VOOR EEN BELEIDSIMPULS

1 Voortgaan en verbeteren

Er is veel in gang gezet, de infrastructuur voor jeugd is zeer divers en er zijn behoorlijke resultaten behaald. Bij rijksoverheid, gemeenten en instellingen is het besef aanwezig dat betere samenwerking en afstemming van activiteiten een antwoord kan vormen op de groeiende vraag naar adequate ondersteuning bij de opvoeding. De twee adviezen geven een duidelijke richting aan waarin activiteiten noodzakelijk zijn wil de jeugd zich optimaal kunnen ontwikkelen. Het feit dat 3 tot 5 procent van de Nederlandse jeugd problemen ontwikkelt en 10 tot 15 procent risico daarop loopt met alle persoonlijke en maatschappelijke ongemakken die dat met zich meebrengt, benadrukt de urgentie van een sluitende preventieve aanpak. Het belang daarvan is groot, in de eerste plaats vanuit het persoonlijk perspectief van kinderen en jongeren zelf, in de tweede plaats vanuit sociaal-maatschappelijk perspectief (overlast) en in de derde plaats vanuit economisch perspectief (curatieve en repressieve maatregelen vragen aanzienlijk meer middelen). Daarmee moet uiteindelijk alle jeugd zich optimaal kunnen ontwikkelen.

Het kabinet staat daarom voor de ingeslagen beleidsrichting met het accent op preventie te vervolgen.

Daarbij loopt aandacht voor de participatie van kinderen en jongeren als een rode draad door alle voorzieningen en hun besturing heen. Het kabinet hecht er in navolging van het RMO-advies belang aan dat empowerment van jeugd een vanzelfsprekender element wordt in instellingen en voorzieningen.

Het kabinet wil de nadruk leggen op een betere uitvoering, afstemming en samenwerking op alle niveaus. In dit verband speelt de relatie tussen beleidswensen en -ambities van het Rijk enerzijds en de gemeentelijke autonomie anderzijds een belangrijke rol. BANS is een belangrijk voertuig om via afspraken tot de beoogde resultaten te komen. Een minder vrijblijvend en meer op het (uit)voeren van beleid voor jeugd gericht reguleringsinstrument kan tot een grotere samenhang in de jeugdketen leiden. Op het niveau van het Rijk worden voorbereidingen getroffen om tot convergentie van landelijke beleidsmaatregelen op dit terrein te komen. Een landelijk jeugdbeleidskader zoals hieronder in § 3 in contouren beschreven kan in aanvulling op BANS als instrument worden ingezet.

Een grotere beleidsconvergentie vanuit het Rijk beoogt onder meer een bijdrage te leveren aan het effectiever inzetten van beschikbare middelen. Tevens is geconstateerd dat het lokale voorzieningenniveau met een preventieve functie in omvang en kwaliteit een financiële impuls behoeft, zowel in de fysieke sfeer als de programmatische aanpak. Onderstaand wordt op hoofdthema's aangegeven waar die impuls uit zou kunnen bestaan. Als indicatie van de daarvoor benodigde financiële middelen denkt het kabinet dat voor infrastructurele voorzieningen € 200 miljoen nodig zal zijn en voor programmatische vernieuwing en verbetering van de bestuurlijke samenhang circa € 120 miljoen. Per gemeente, per wijk zal een gedifferentieerd beeld moeten uitwijzen waar accenten worden

gelegd. In nauwe samenwerking met gemeenten moet de wederzijdse financiële inbreng bepaald worden.

Besluitvorming over de in dit hoofdstuk geschetste beleidsimpuls past echter een volgend kabinet.

2 Lokale jeugdinfrastructuur

In de visie van het kabinet moet jeugdbeleid met name op lokaal niveau vorm krijgen in samenwerking tussen provincies, gemeenten en veld en met ondersteuning van de rijksoverheid. In de hiervoor besproken adviezen onderkent het kabinet een aantal stimulansen om het voorzieningenniveau op een eigentijds peil te brengen.

Het vertrekpunt van het kabinet is dat de lokale sociale infrastructuur primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid is. Desondanks is er het kabinet veel aan gelegen om gemeenten te ondersteunen teneinde een effectieve keten van jeugdvoorzieningen te realiseren.

Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering

1 Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven is het kabinet positief over een aantal aanbevelingen van de Commissie Opstellen. Concreet betekent dit dat volgens het kabinet de lopende experimenten CtC en O&O in de wijk afgemaakt moeten worden. Middelen hiervoor zijn reeds beschikbaar. In navolging van het advies moet de CtC-methodiek voor alle gemeenten via het NIZW beschikbaar komen.

Uit al eerder genoemd onderzoek onder gemeenten naar O&O (bijlage 3) blijkt dat veel gemeenten al O&O-activiteiten ontwikkelen. Het overgrote deel van de doelgroep wordt hiermee echter niet bereikt.

De meeste gemeenten hebben regieproblemen. Ongecoördineerd zijn vele methodieken en programma's ontwikkeld.

Het kabinet vindt opvoedingsondersteuning & ontwikkelingsstimulering een uitermate belangrijk instrument in preventief beleid en is voorstander van een impuls daaraan. Tegen de achtergrond van lokale problemen op het vlak van bereik en organisatie ligt het voor de hand om een gestructureerde aanpak in te bedden in het hierna in § 3 genoemde jeugdbeleidskader.

2 Het peuterspeelzaalwerk voorziet in stimulering van de ontwikkeling van jonge kinderen. De groei van het peuterspeelzaalwerk en de eisen die daaraan gesteld worden vereisen een voortgaande professionalisering van de peuterspeelzaalleid(st)ers.

Vormen van opvang

Opvang is een schaars goed. Om de combinatie van arbeid en zorg voor ouders beter mogelijk te maken streeft het kabinet naar uitbreiding van de opvangmogelijkheden. De uitbreiding van de kinderopvang is goed op gang gekomen en zal worden voortgezet. De tussenschoolse opvang heeft een impuls nodig om kinderen verantwoord te kunnen opvangen in de lunchpauzes.

In de Beleidsbrief Tussenschoolse opvang is een toekomstbeeld geschetst waarin tussenschoolse opvang bijdraagt aan een sluitende dagindeling voor kinderen en ouders, bijvoorbeeld via een dagarrangement. Bij de totstandkoming hiervan werken scholen, ouders, gemeenten, kinderopvanginstellingen en vrijetijdsvoorzieningen (waaronder sport) intensief samen. Zo georganiseerd draagt tussenschoolse opvang bij aan een sluitende dagindeling waarbij opvang, educatie, zorg en vrijetijdsaanbod zo belegd zijn dat kinderen zich optimaal kunnen ontwikkelen. De tussenschoolse opvang kan plaatsvinden in bredeschoolverband, binnen multifunctionele gebouwen, op school of bij de kinderopvang in daartoe ingerichte ruimtes.

In het advies «Ruimte voor tieners» pleit de adviescommissie Tieneropvang overigens voor het oprekken van de opvangleeftijd via de toekomstige Wet basisvoorziening kinderopvang tot 14 jaar. Eveneens adviseert de commissie tot de ontwikkeling van een tiener-trefcentrum op lokaal niveau. Het kabinet acht deze aanbevelingen van veel belang voor versterking van de opvang van deze leeftijdsgroep maar laat besluitvorming hierover aan een volgend kabinet.

Brede school/multifunctionele accommodaties

Het concept van de brede scholen plaatst de school als partner in relatie met bijvoorbeeld consultatiebureaus, wijkvoorzieningen, peuterspeelzalen, kindercentra, muziekscholen, sport etc. Via dit concept kan een sluitend arrangement in basisvoorzieningen geboden worden aan jeugdigen en hun ouders. De ontwikkeling van brede scholen wordt vanuit verschillende gezichtspunten belangrijk gevonden; zij biedt ouders de mogelijkheid om arbeid en zorgtaken te combineren, zij biedt kinderen een sluitende dagindeling, zij biedt de wijk meer sociale cohesie en de gemeente een samenhangend voorzieningenaanbod. Hier en daar groeien brede scholen uit tot hét trefcentrum van ouders en kinderen in buurt, wijk of dorp. Zoals in hoofdstuk 3 al aangegeven is het kabinet voorstander van het principe om voorzieningen, diensten en activiteiten die op elkaar betrekking hebben zoveel mogelijk met elkaar te combineren zonder dat de gewenste kleinschaligheid geweld wordt aangedaan. Door de multifunctionaliteit van het bredeschoolconcept (onderwijs, opvang, ontwikkelingsstimulering, bevordering van sociale cohesie) kan de brede school als centrum in een netwerk een belangrijke lokale rol spelen. Het kabinet is voorstander van een beleidsprogramma brede school om de ontwikkeling ervan te versnellen en knelpunten in de huisvesting op te lossen.

Jeugdzorg

Hoewel de jeugdzorg een provinciale sturing kent en onder provinciale verantwoordelijkheid valt, heeft deze zorgvorm sterke verbindingen met het lokale jeugdbeleid. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het lokale jeugdbeleid, waaronder het onderwijs(achterstanden)beleid, de jeugdgezondheidszorg en het welzijnswerk. De afstemming tussen jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid is een complementaire verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten. Het wetsvoorstel Wet op de jeugdzorg regelt het kader waarbinnen provincies met gemeenten de aansluiting bewerkstelligen. Die aansluiting moet verbeterd worden; dat is één van de afspraken die in BANS-verband tussen Rijk, provincies en gemeenten zijn gemaakt. Tevens wordt daar aandacht besteed aan de aansluiting onderwijs-jeugdzorg.

Een goede aansluiting dient twee doelen: preventie van zwaardere zorg door vroegtijdige signalering en tijdige zorgtoewijzing enerzijds en continuïteit in zorgactiviteiten van de cliënt anderzijds.

Dit laatste is van belang bij de nazorg en voorkomt terugval.

Met de nieuwe Wet op de jeugdzorg komt er een aanspraak op geïndiceerde jeugdzorg. De aanpak van de wachtlijsten in de jeugdzorg en het tegemoet komen aan de geïndiceerde vraag vraagt een aanzienlijke investering.

3 Samenhang in het beleid

Het door de rijksoverheid op de volle breedte van de samenleving gevoerde beleid dat gericht en van invloed is op jeugd is niemands exclusieve domein. Diverse departementen en – met de voortschrijdende

decentralisatie van beleid – in toenemende mate ook de andere overheden en maatschappelijke organisaties dragen verantwoordelijkheid hiervoor. Om te komen tot effectieve samenhang is daarom een gezamenlijke visie op te bereiken doelen en te volgen strategie noodzakelijk, een krachtenbundeling bij de effectuering daarvan en monitoring van de resultaten. In de afgelopen jaren zijn daartoe reeds een aantal structuren voor versterking van de interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking in het leven geroepen. Het BANS is daar een voorbeeld van. Desondanks is er door een te grote vrijblijvendheid nog altijd te weinig synergie waardoor ook op uitvoeringsniveau een samenhangende aanpak onvoldoende gestalte krijgt en gemeenten hun regierol niet waar kunnen maken. Uit onderzoek onder gemeenten naar de ervaringen met opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering (bijlage 3) blijkt dat gemeenten het ontbreken van samenhang in het aanbod en in het beleid dat tot dit aanbod heeft geleid als een probleem ervaren. Gemeenten vinden dat de rijksoverheid «verkokerd» beleid voert. Dat leidt tot opeenhoping van beleid en projecten en tot een moeizame verhouding tussen structureel en incidenteel beleid, facetbeleid en sectoraal beleid. Voor het voeren van effectief beleid is een heldere verantwoordelijkheidsverdeling nodig (ook tussen departementen), interbestuurlijke samenwerking (voortzetting BANS), het maken van prestatieafspraken, een heldere verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het jeugdbeleid en een goede monitoring waarmee de resultaten in beeld gebracht kunnen worden.

Zoals reeds eerder neergelegd in de kabinetsverkenning sociale infrastructuur denkt het kabinet dat een zogenoemd landelijk Jeugdbeleidskader de convergentie binnen het rijksbeleid kan vergroten, de richting kan aangeven waarlangs de rijksoverheid samen met de bestuurlijke partners een integraal op jeugd gericht beleid gaat vormgeven. Met de provincies is dit vastgelegd in het beleidskader jeugdzorg. Een programma met gemeenten kan worden vastgelegd in een lokaal jeugdbeleidskader. Tesaamen vormen deze beleidskaders een agenda voor de jeugd. Een volgend kabinet zou hierover kunnen besluiten.

Een volgend bestuursakkoord nieuwe stijl zou kunnen worden benut om met de bestuurlijke partners tot overeenstemming te komen over doelen, strategie en inzet van elk van de partijen. Deze inzet betreft:

- Aantoonbare versterking van de jeugdketen, waarin jeugdigen goede kansen krijgen om zich te ontwikkelen, maar waarin ook risico's en beginnende problemen tijdig gesignaleerd en adequaat opgepakt worden en waarin jeugdigen die dreigen uit te vallen snel begeleiding op maat krijgen en worden teruggeleid naar de reguliere circuits. Met het oog op het bestrijden van maatschappelijke uitval, zoals jeugdcriminaliteit en zwerven, neemt de schakeling met specifieke deelketens (zoals jeugd en veiligheid, arbeidsmarkttoeleiding, verslavingszorg en maatschappelijke opvang) een belangrijke plaats daarbij in. Dat vergt een inzet van gemeenten, provincies en rijk die voor verschillende onderdelen van de jeugdketen verantwoordelijk zijn.
- Verdere stroomlijning van de bestuurlijke context om een meer integrale benadering te bevorderen.
- Op peil brengen van voorzieningen voor jonge kinderen en hun ouders conform de hiertoe reeds gemaakte afspraken m.b.t. versterking van de consultatiebureaus en peuterspeelzalen en deelname aan VVE-programma's.
- Versterking van de positie van de gebruiker.
- Monitoring van doelbereik en uitvoering van afspraken.

Het kabinet realiseert zich dat het met deze plannen een groot beroep doet op gemeenten. Veruit de meest infrastructurele aanpassingen komen immers op het bordje van de gemeente terecht. Het kabinet beseft dat gemeenten coördinerende en aanjagende capaciteit moeten vrijmaken om

de samenhang in het jeugdbeleid en de verbetering en vernieuwing van de lokale sociale infrastructuur te realiseren. Natuurlijk is de lokale sociale infrastructuur niet alleen essentieel voor jeugdigen. Juist een versterking van de buurt en wijkfuncties kan ertoe bijdragen dat de veiligheid en sociale cohesie voor alle bewoners wordt bevorderd.

advies «Aansprekend opvoeden» geeft de RMO aan dat vijf maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot «een gat in de pedagogische infrastructuur»:

- De overgang van de bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding.
- Individualisering en de drang van ouders tot zelfontplooiing via de arbeidsmarkt.
- Toenemende mobiliteit, openbreking van gesloten structuren, aanpassing aan nieuwe omstandigheden.
- De komst van nieuwe bevolkingsgroepen in ons land.
- De terugtrek van de overheid en de opkomst van marktpartijen.

In de visie van de RMO houdt dit gat verband met twee suggesties: ten eerste dat de traditionele instituties of niet meer op hun taak berekend zijn, of simpelweg zijn weggevallen en ten tweede dat de traditionele continuïteit is verdwenen tussen de verschillende opvoedingscontexten waarmee de jongere te maken krijgt. Het is noodzakelijk om een «aansprekende» pedagogische infrastructuur op te bouwen die rekening houdt met de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen en die bovendien inspeelt op de door kinderen en jongeren zelf gesignaleerde tekortkomingen in het huidige pedagogisch klimaat en de bestaande pedagogische infrastructuur. Een succesvolle opvoeding wordt volgens de RMO gekenmerkt door individueel maatwerk, een juiste balans tussen aandacht, affectie en ondersteuning enerzijds en het uitoefenen van toezicht anderzijds. Aansluiting bij de belevingswereld van kinderen en jongeren is een must.

Drie beleidsprincipes met concrete aanbevelingen

De RMO pleit in zijn advies voor drie beleidsprincipes: verdichting van de opvoeding, sturing door dialoog en samenhang door identificatie.

Daaraan verbindt de Raad een aantal concrete aanbevelingen.

De Raad pleit voor verdichting van de opvoeding omdat jongeren er zelf om vragen dat er volwassenen in hun omgeving zijn die zich persoonlijk en op een constructieve manier met hen bemoeien.

Verdichting van de opvoeding vraagt om kleinschalige settings, waarin opvoeders en kinderen elkaar kennen en die een netwerk van hoogwaardige pedagogische contexten vormen. Zo kunnen anonimiteit en massaliteit doorbroken worden.

De concrete aanbevelingen van de RMO gaan vooral over de inrichting van buurten en wijken (leefbaarheid en ontmoetingsplekken), het onderwijs (de schaal van scholen, de organisatie en soort van lessen en de drive van docenten) en het pedagogische klimaat van voorzieningen (kinderopvang, vrijetijdsverenigingen, buurtcentra, brede scholen).

De sturing door dialoog komt volgens de RMO tot stand vanuit de gedachte dat opvoeders en jeugdigen consensus bereiken over de afstemming van vraag en aanbod via luisteren, elkaar serieus nemen, onderhandelen en inschikken. De dialoog moet plaatsvinden op drie niveaus: op het individuele niveau (kind en opvoeder), op het instellingsniveau (groepen kinderen en instelling) en op het beleidsniveau (jeugd en overheden). De concrete aanbevelingen van de RMO betreffen de participatie van jongeren op school (voorbereiding van besluiten, formuleren prestaties) en in de gemeente (invloed op inrichting van hun leefwereld), de opstelling van docenten («vonkentrekkers»), de betrokkenheid van jongeren en hun ouders bij het schoolleven (pedagogische doelen, dagelijkse gang van zaken) eventueel via een Raad van Toezicht, het formuleren van een duidelijke pedagogische missie door management en bestuur van socialiserende instituties en van gedragsregels door vrijetijdsinstituties en ruimte voor visitatie en accreditatie.

Samenhang door identificatie is de resultante van sociale verbondenheid: jongeren betrekken, hen uitdagen en verantwoordelijkheid toekennen. Zo kunnen zij zich identificeren met mensen in een gemeenschap. Identificatie met een context mag echter niet ten koste gaan van verbondenheid met anderen. Sociale verbondenheid kan in de visie van de RMO worden opgevat als een uiterst krachtige vorm van preventie.

De concrete aanbevelingen van de RMO gaan over een zekere homogeniteit in de contexten waarin wordt opgevoed, vormen van zelforganisaties en verbindingen tussen verschillende opvoedingscontexten, al dan niet via een brede school of buurtcentrum.

Specifieke aandachtsvelden

De RMO gaat ten slotte kort in op de specifieke aandachtsvelden die het kabinet bij de adviesaanvraag heeft meegegeven: betrokkenheid en medezeggenschap van ouders in het pedagogisch beleid, privacy van het gezin, waarborgen voor kwaliteit van de opvoedingsondersteuning, structurele benutting van inzichten en ervaringen van jeugdigen zelf en de afstemming tussen de praktijk en het opleidingsaanbod van instellingen.

– Betrokkenheid en medezeggenschap van ouders in het pedagogische beleid van de diverse opvoedings-verantwoordelijken: Volgens de RMO is betrokkenheid van ouders, kinderen en jongeren bij bijvoorbeeld scholen voor primair en secundair onderwijs gebaat bij herkenbaarheid van de desbetreffende organisatie. Een kleinschalige organisatie vergroot de effectiviteit van de bestuurlijke activiteiten van ouders zoals ouderraden. Daarnaast kunnen er panels van ouders in het leven geroepen worden die over het opvoedingsklimaat spreken. Verder zouden ouders meer betrokken moeten worden bij het toezicht op het functioneren van instellingen.

– Privacy van het gezin: De RMO geeft aan dat de wijze waarop de vraag gesteld is, suggereert dat de opvoedingsverantwoordelijkheid alleen bij de ouders ligt en dat derden daarbij hooguit kunnen «ondersteunen». De vaststelling van het «gat in de opvoeding» maakt in de visie van de RMO duidelijk dat zulks niet het geval is. Projecten in het kader van opvoedingsondersteuning zijn als zodanig niet in staat om het gat in de opvoedingsinfrastructuur te dichten. De Raad heeft dan ook een voorkeur voor een algemene modernisering van de pedagogische infrastructuur waarin specifieke opvoedingsondersteunende activiteiten zijn opgenomen.

Wat de privacy betreft: de Raad gaat ervan uit dat ouders verantwoordelijkheid delen met instanties.

Dat brengt goede verhoudingen en duidelijke afspraken met zich mee. Die dienen dan ook de prioriteit te hebben. Wettelijke regelingen voor privacy zijn een ultimate remedium. In de relatie tussen ouders en scholen leidt de bestaande privacy-regelgeving nauwelijks tot problemen, zo concluderen de onderzoekers van het ITS.

– Waarborgen door de overheid van de kwaliteit van de opvoedingsondersteuning: Uit de vraagstelling zou kunnen worden afgeleid dat ouders opvoeden en dat ander instanties hen bij die opvoeding «ondersteunen». Dat is niet de conceptie van waaruit de RMO vertrekt. Om te zorgen dat de bestaande pedagogische infrastructuur bij de tijd kan worden gebracht, zodat verschillende instanties hun taken en verantwoordelijkheden op het gebied van opvoeding kunnen uitvoeren heeft de RMO op de drie beleidsprincipes gewezen namelijk, «verdichting van de opvoeding», «sturing door dialoog» en «samenhang door identificatie».

– Structurele betrokkenheid van jeugdigen bij het vormgeven van opvoedingsondersteuningsbeleid: «Sturing door dialoog» is in de ogen van de RMO een beleidsprincipe dat uitloopt op deelname van jongeren aan beleidsbepalende gremia binnen de desbetreffende

opvoedingsinstantie, of dat nu het gezin is, de school of een ander type instelling of organisatie.

- Afstemming tussen de praktijk en het opleidingsaanbod van instellingen en verbetering daarvan:

Voorzover de vraag erop gericht is om het opleidingsaanbod van scholen beter af te stemmen op de algemene maatschappelijke praktijk geeft de Raad aan dat participatie van ouders in de verschillende opvoedingsinstanties belangrijke delen van die praktijk kan binnenbrengen. De Raad pleit voor open scholen (community scholen). Afhankelijk van de leeftijd van de jongeren in kwestie is hun eigen inbreng eveneens van grote betekenis. Voorzover de vraag het opleidingsaanbod aan professionele opvoeders betreft, meent de Raad dat in dat aanbod een ruimer accent op communicatie met ouders zou moeten worden gelegd.

De Adviescommissie Communities that care (CtC) en Opvoedingsondersteuning en Ontwikkelingsstimulering op Wijkniveau (O&O), in de wandelgangen ook wel de Commissie Opstellen genoemd, heeft twee instrumenten bekeken om op lokaal niveau systematisch wijkgericht preventief jeugdbeleid te ontwikkelen.

Vier wijken in Nederland vormen de pilotlocaties voor de CtC-aanpak, drie wijken voor de O&O-aanpak.

De ervaringen met de implementatie, het verloop van het proces en de effecten zijn onderzocht door een extern bureau. Dat onderzoek is nog niet afgerond.

Het gaat om de programma's Communities that Care en Opvoedingsondersteuning en Ontwikkelingsstimulering op wijkniveau. CtC is een gestructureerd, door wetenschappelijk onderzoek gestuurd «besturingsprogramma» ter verbetering van het opvoedingsklimaat in aandachtswijken. Het is een preventiestrategie – ontwikkeld in Amerika – die tot doel heeft criminaliteit, geweld en overmatig drugsgebruik, schooluitval en tienerzwangerschappen te voorkomen. In dit programma wordt een onderscheid gemaakt tussen risicofactoren en beschermende factoren. De aanpak kenmerkt zich door systematische gegevensverzameling en participatie door en draagvlak bij jongeren, ouders en de buurt. Op basis van deze gegevens wordt een wijkprofiel ontwikkeld dat als basis dient voor het actieplan en de uitvoering daarvan. CtC is een langetermijnstrategie die in een wijk ingezet wordt om omgevingsgericht probleemgedrag bij jongeren en risicofactoren in de wijk te voorkomen.

O&O is eveneens een preventiestrategie; deze is gericht op het activeren van lokale partijen om rond de jeugd in wijken een beter samenhangend dienstenaanbod te creëren. O&O richt zich primair op het versterken van de basisstructuur in de wijk. Uitgangspunt is dat het creëren van synergie tussen basisvoorzieningen als scholen, consultatiebureaus, schoolartsen, huisartsen, het welzijnswerk, de politie en het algemeen maatschappelijk werk een stevige basis legt in een wijk waardoor er minder incidentele projecten noodzakelijk zijn. De nadruk in deze preventiestrategie ligt vooral op het identificeren van de behoeften in de wijk ten aanzien van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering.

De uitkomsten van de behoeftenpeiling worden vervolgens geconfronteerd met het reeds bestaande aanbod in de wijk. Deze aanpak richt zich daarmee op stimulering van het formuleren van de vraag om tot vraaggestuurd aanbod te komen.

De centrale conclusie van de Commissie is dat het programma CtC veelbelovend is en zelfs ongeacht de mate waarin de uiteindelijke doelen worden gerealiseerd zal bijdragen aan de rationalisering van het lokale jeugdbeleid en de aansluiting van lokale beleidsontwikkeling en -uitvoering op algemene kwaliteitscriteria zal versterken. Het feit dat CtC zoveel mogelijk gebruikt maakt van wetenschappelijke inzichten en effectief gebleken programma's vergroot de kans op een effectieve aanpak. Dit wordt door de Commissie als positief beoordeeld. Gezien de hardnekkigheid van de problematiek in een aantal wijken in Nederland adviseert de Commissie de huidige CtC-pilots te continueren en het aantal CtC-projecten geleidelijk uit te breiden. Start van CtC verdient met name aanbeveling in wijken waar reeds sprake is van een hardnekkige problematiek van (dreigende) maatschappelijke uitval en probleemgedrag van jongeren.

De Commissie doet tevens een aantal aanbevelingen dat bouwstenen levert voor een succesvolle implementatie van CtC-projecten:

- Financiële ondersteuning door het Rijk.
De commissie acht voor een succesvolle continuering en implementatie van CtC financiële ondersteuning door het rijk noodzakelijk. Twee belangrijke kostencomponenten zijn eventuele extra kosten die voort-

komen uit veranderingen in het lokale jeugdbeleid en de kosten van coördinatie en implementatie op zich. Daarnaast acht de Commissie reservering van aparte financiering van evaluatie en effectmeting wenselijk.

- Inhoudelijk ondersteunende faciliteiten op centraal niveau.
In de huidige pilots wordt inhoudelijke en procedurele ondersteuning verschaft door het NIZW. Bij bredere implementatie van CtC zal deze moeten worden uitgebreid. De ervaring uit de huidige CtCpilots leert verder dat er behoefte is aan een meer centrale coördinatie van informatieverzameling zodat de gegevens die op wijkniveau worden verzameld vergelijkbaar worden. Deze coördinatiefunctie zou onderdeel moeten gaan uitmaken van de landelijke inhoudelijke ondersteuning aan de projecten.
- Temporisering op centraal niveau.
De Commissie benadrukt geleidelijkheid bij de verbreding van de implementatie van CtC vanwege de noodzakelijke toereikendheid van de begeleidingscapaciteit en het aantal probleemwijken in Nederland (naar schatting tussen de 25 en 50).
Daarnaast geeft de Commissie aanbevelingen met betrekking tot de implementatie op lokaal niveau in de vorm van startcondities en projectstructuur.

De huidige fase waarin de projecten O&O op wijkniveau verkeren maakt het voor de Commissie nog niet mogelijk om uitspraken te doen over de waarde van de aanpak. De Commissie adviseert na afronding van de pilots (eind 2002) de merites van de aanpak te beoordelen.

De Commissie is bovendien van mening dat het belang van beide sturingsprogramma's groot is.

Gezien het actuele maatschappelijke relevantie om tot oplossing te komen voor probleemgedrag bij jongeren en de verkokering in de beleidsontwikkeling voorzien sturingsprogramma's zoals CtC en O&O in een behoefte.

BEVINDINGEN ONDERZOEK NAAR DE STAND VAN ZAKEN OP HET TERREIN VAN OPVOEDINGSONDERSTEUNING EN ONTWIKKELINGSSTIMULERING (O&O)

O&O is gedefinieerd als beleid dat er op gericht is in de meest algemene zin opvoeders te helpen opvoeden en kinderen (0–23) te helpen bij hun ontwikkeling.

Het onderzoek bestond uit twee delen. Eerst zijn in 12 gemeenten met uiteenlopende inwonersaantallen uitvoerige gesprekken gevoerd met wethouders, ambtenaren en instellingen. Daarna heeft een representatieve steekproef van 126 gemeenten een vragenlijst ingevuld.

Bevindingen

1 O&O groeit en bloeit

Uit het onderzoek bleek dat er op grote schaal in opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering wordt geïnvesteerd. O&O speelt in veel gemeenten een rol.

In de meeste gemeenten is sprake van op de een of andere manier vastgesteld beleid ten aanzien van O&O (87%). Het beleid is vooral vastgelegd in nota's jeugdbeleid (46% van de gemeenten) en nota's onderwijsbeleid (44%). Bij 52% van de gemeenten heeft O&O binnen het college een hoge tot zeer hoge prioriteit. De prioriteit bij de gemeenteraad is in 37% van de gemeenten hoog tot zeer hoog, en bij de beleidsafdelingen zelfs 74%. Met betrekking tot het stadium van de beleidsontwikkeling op dit terrein blijkt dat in 67% van de gemeenten de kaders zijn geformuleerd, terwijl er in 30% van de gevallen een implementatieplan is.

In de meeste gevallen initiëren de gemeenten zelf of hun instellingen dit beleid (zie Tabel 1). De rijksoverheid wordt in 17% als initiator genoemd. Opvallend is dat uit de antwoorden op de vraag wie de belangrijkste initiator van het O&O-beleid op gemeentelijk niveau zou moeten zijn blijkt dat het merendeel van de respondenten vindt dat deze taak vooral bij de gemeentelijke overheid ligt. De betreffende percentages voor de rijksoverheid en de instellingen binnen de gemeente zijn een stuk lager dan die bij de vraag naar wie op dit moment de belangrijkste initiator is.

Tabel 1 Oordeel van de gemeenten met betrekking tot de vraag wie op dit moment de belangrijkste initiator van het O&O-beleid is en wie dat zou moeten zijn

	Belangrijkste initiator (n=98)	Gewenste initiator (n=99)
Rijksoverheid	17 %	9 %
Provinciale overheid	4 %	3 %
Gemeentelijke overheid	51 %	70 %
Instellingen binnen de gemeente	28 %	12 %

Er is aldus een aantal cijfers te noemen waaruit blijkt dat een deel van de gemeenten geen beleid voert op O&O-gebied. Dertien procent van de gemeenten zegt geen beleid te voeren op O&O-gebied, in 15% van de gemeenten vormt het domein geen thema bij de beleidsontwikkeling en 30% van de gemeenten vindt niet dat de gemeentelijke overheid een belangrijke initiator van O&O-beleid zou moeten zijn. Een aanzienlijke groep gemeenten vertoont dus geen of onvoldoende inzet op dit beleids-terrein. Vijfenvertig procent van de gemeenten is passief, in die zin dat zij ofwel geen beleid voeren, ofwel O&O geen thema noemen, ofwel vinden dat de gemeente geen initiatief hoeft te nemen op O&O-gebied.

Van de rijksoverheid verwachten de gemeenten vooral financiële ondersteuning van ontwikkelingen die op initiatief van de gemeente in gang gezet zijn, stellen van algemene beleidskaders en voorzien in de daarvoor

noodzakelijke financiering, en voorlichting en ondersteuning ten aanzien van inhoudelijke kaders (zie Tabel 2).

Tabel 2 Aspecten waarop gemeenten input verwachten van de Rijksoverheid (totaal 123 gemeenten, er konden meer aspecten gekozen worden)

Financiële ondersteuning van ontwikkelingen die op initiatief van de gemeente in gang gezet zijn	89 %
Stellen van algemene beleidskaders en voorzien in de daarvoor noodzakelijke financiering	84%
Voorlichting en ondersteuning ten aanzien van inhoudelijke kaders	68%
Het formuleren van specifieke activiteiten (projecten, programma's en het voorzien in de daarvoor noodzakelijke financiering)	44%
Procesmatige ondersteuning van op gemeentelijk niveau in gang gezette ontwikkelingen	33%

Beleidsimpulsen door de rijksoverheid in de vorm van specifieke subsidiëring (zoals VVE, GOA, CRIEM of OKZ-gelden worden nauwelijks in het eigen gemeentelijk beleid geïntegreerd. Slechts in een beperkt aantal gemeenten is sprake van een geïntegreerd beleidstraject (zie Tabel 3).

Tabel 3 Wijze waarop door de rijksoverheid gesubsidieerde gelden worden geïntegreerd binnen het gemeentelijk beleid (n=123)

Een lichte mate van afstemming	44 %
Een programma, waarbinnen de meeste beleidstrajecten passen	33 %
De beleidsimpulsen hebben tot separate beleidstrajecten geleid	7 %
Een geïntegreerd traject	7 %

2 Programma's voor opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering

Aan de gemeenten is een door het NIZW samengestelde lijst voorgelegd van 150 programma's op O&O-terrein waarvan de effectiviteit is vastgesteld. De gemeenten hebben aangegeven welke programma's van deze lijst gebruikt worden binnen de gemeente. Er is in vrijwel alle gemeenten sprake van uiteenlopende projecten en programma's. Gemiddeld gebruiken gemeenten ruim negen programma's (sd=8.6). In de meeste gemeenten worden tussen één en tien programma's gehanteerd (53%). Meer dan 20 programma's wordt gerapporteerd in 13% van de gemeenten. In Tabel 4 staan de namen van de programma's die in ten minste 20 gemeenten gehanteerd worden.

Tabel 4 Programma's op het terrein opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering (tussen haakjes het aantal gemeenten dat aangeeft het betreffende programma te gebruiken, het totale aantal gemeenten was 126)

- Buitenschoolse opvang (81; in feite behoort deze globale categorie niet per definitie tot het bedoelde domein)	(47)
- Buurtnetwerken jeugdhulpverlening	(47)
- Gezonde school en genotmiddelen	(44)
- Zorgnetwerk	(43)
- Brede school	(40)
- Opvoeden zo	(34)
- Boekenpret	(29)
- Opstapje	(26)
- Peuter- en kleutervolgsysteem	(21)
- Verlengde schooldag	(25)
- Wijkgerichte politieposten	(20)
- Voorleesproject	(20)
- Homestart	(20)
- Landelijke campagne de veilige school	(20)

3 Van probleemgericht naar ontwikkelingsgericht

De meeste gemeenten blijken wat betreft hun O&O-beleid gericht te zijn op verschillende domeinen.

Algemeen preventief beleid, gericht op het voorkomen van problemen bij alle ouders, kinderen en jongeren, komt het meest voor. Maar ook de gerichte preventie, die betrekking heeft op het voorkomen van problemen en achterstanden bij risicogroepen, en het probleemgericht beleid, dat bestaat uit een vangnet bij problemen met ouders, kinderen en jongeren, vormen vaak een invalshoek van het beleid. Bij het vierde domein, dat door bijna drie kwart van de gemeenten genoemd wordt, is het beleid niet (preventief) probleemgericht, maar gericht op alle kinderen en jongeren (zie Tabel 5).

Domeinen waarop het O&O-beleid van gemeenten gericht is (er konden meer domeinen genoemd worden, n loopt uiteen van 112 tot 123)

Algemeen preventief	78 %
Gericht preventie	74 %
Optimaliseren ontwikkelingsmogelijkheden van alle kinderen	72 %
Probleemgericht	66 %

Uit de interviews bij 12 gemeenten bleek dat men zich in een aantal gemeenten (vooral als ze in het recente verleden veel projecten hebben zien ontstaan) ongemakkelijk begint te voelen bij de sterke groei van het bijzondere aanbod voor bijzondere doelgroepen («de projecten-carrousel»). De meeste nota's jeugdbeleid beginnen met een zinsnede waarin wordt gesteld dat jeugdbeleid de ontwikkelingskansen voor alle jongeren moet vergroten. In de praktijk wordt die lijn echter noodgedwongen snel losgelaten en wordt jeugdbeleid «risicogroepenbeleid». De doelen die in dit verband genoemd worden liggen in het verlengde van de domeinen waarop het O&O-beleid zich richt (zie Tabel 5).

Tabel 5 Doelen die de gemeenten van belang of van groot belang achten in het geformuleerde O&O-beleid (n ligt tussen 112 en 116)

Bestrijden onderwijsachterstanden	91 %
Bestrijden schooluitval	91 %
Ieder kind startkwalificaties voor de volwassen samenleving geven	91 %
Het beste uit ieder kind halen	81 %
Ouders bijstaan bij de opvoeding van hun kinderen	80 %
Het bevorderen van de toeleiding naar de reguliere voorzieningen	76 %
Bestrijden overlast jeugd	69 %
Voorkomen beroep op jeugdzorg	64 %

Tijdens de interviews bleek dat men ervaart dat de jeugdgezondheidszorg, het peuterspeelzaalwerk en het basisonderwijs hun taken niet aankunnen en tegelijkertijd ziet men de «weelde» aan projecten daarbuiten. Deze weelde is overigens relatief. Voor zover nu bekend wordt het overgrote deel (driekwart of meer) van de doelgroepen niet bereikt door het op hun gerichte specifieke aanbod. Uit de interviews bleek verder dat in sommige gemeenten onbedoelde vormen van «zachte apartheid» ontstaan. Risicokinderen – in de praktijk zijn dit vooral allochtone kinderen – doorlopen via projecten, speciale voorscholen en andere activiteiten een traject dat soms volledig gescheiden is van dat van de niet-risicogroepen.

4 Op weg naar samenhang: regie in de gemeente

Een van de grote klachten in de gemeenten (van bestuurders, ambtenaren én instellingen) is het ontbreken van samenhang in het aanbod en in het beleid dat tot dit aanbod heeft geleid. Hierbij speelt het gegeven een rol dat de rijksoverheid vaak «verkokerd» beleidsmaatregelen neemt. Maar ook het gebrek aan samenwerking en afstemming tussen instellingen

maakt het voor de gemeenten moeilijk een samenhangend aanbod voor de burger aan te bieden. Daarnaast speelt vaak een rol dat incidenten (met name met overlast bezorgende jongeren) in een gemeente tot ad hoc-beleid voeren.

Alle partijen kijken tegelijkertijd afwachtend naar de gemeente als actor die de samenhang moet aanbrengen. Op een enkele uitzondering na vinden de gemeenten zelf ook dat ze deze taak op zich moeten nemen. Een algemeen ervaren probleem hierbij is de rol van het Bureau Jeugdzorg in het lokale voorzieningenpatroon. De opdracht van het Bureau Jeugdzorg om aansluiting te zoeken bij het lokale beleid wordt maar zelden tot tevredenheid van de gemeenten uitgevoerd. Gemeenten stellen zich op dit terrein vaak afwachtend op. Men heeft geen zeggenschap over de Bureaus Jeugdzorg en slechts zelden een effectief overleg op provinciaal niveau.

5 Op weg naar kwaliteit

De snelle groei van het O&O-aanbod is niet gepaard gegaan met de ontwikkeling van een kwaliteitsstelsel.

Het accent heeft duidelijk op kwantiteit gelegen. Door vele provinciale steuninstellingen, landelijke werkontwikkelingsorganisaties, particulier initiatief, onderzoeksinstellingen en universiteiten zijn grotendeels ongecoördineerd vele methodieken en programma's ontwikkeld. Slechts enkele onderdelen, het meest nog programma's ter bestrijding van onderwijsachterstanden, zijn op hun effect getoetst. De resultaten hiervan waren overigens doorgaans niet erg spectaculair.

Belangrijke kwaliteitscriteria van het aanbod zijn bekendheid bij de doelgroep, het bereiken van de doelgroep, samenhang met andere onderdelen van het aanbod en effectiviteit. Noch van individuele projecten en methodieken en evenmin van een programma van verschillende activiteiten is objectieve informatie voorhanden over de mate waarin de criteria bereikt worden. In de overzichten van good practices blijkt maar een klein deel van het aanbod aan de meest essentiële criteria te voldoen.

Uit de beoordeling van het eigen O&O-aanbod in de gemeente op zeven kwaliteitscriteria bleek dat 26% van de gemeenten het eigen aanbod op alle zeven criteria als zeer slecht, onvoldoende of matig beoordeelt. In 37% van de gevallen werden tussen vier en zes criteria negatief beoordeeld, terwijl slechts 11% van de gemeenten hun eigen aanbod op alle zeven criteria als goed of zeer goed beoordeelt.

6 Op weg naar vraagsturing

Een van de afspraken in Jeugdbeleid in Ba(la)ns is dat de verschillende overheden «beleid maken mét de jeugd (en hun opvoeders)». In de praktijk worden de burgers (anders dan via de formele democratische sturingsmechanismen) niet altijd betrokken bij de ontwikkeling van beleid en aanbod. De sterke aandacht voor bestuurlijke jeugdparticipatie heeft de positie van jongeren (15+) sterk verbeterd.

Voor ouders en jonge kinderen is veel minder sprake van rechtstreekse betrokkenheid bij de ontwikkelingen.

In bijna de helft van de onderzochte gemeenten bleken de wensen van gebruikers enigszins bepalend geweest te zijn bij het formuleren van het aanbod. Bij 29% van de gemeenten was nauwelijks rekening gehouden met de ouders, jongeren en kinderen op wie het beleid gericht is.

In Tabel 6 wordt weergegeven of bij de inventarisatie van de vraag naar opvoedingsondersteuning of ontwikkelingsstimulering gebruik gemaakt wordt van verschillende instrumenten.

Tabel 6 De mate waarin bij de inventarisatie van de vraag naar opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering gebruik gemaakt wordt van verschillende instrumenten (n=114 en 115)

Behoeftenonderzoek	42 %
Monitoring	35 %
Expertmeetings met gebruikers	23 %
Panels	16 %

5 Knelpunten bij het ontwikkelen van O&O-beleid

In Tabel 7 wordt vermeld in hoeverre de gemeenten een aantal knelpunten die tijdens de interviews naar voren werden gebracht in sterke mate als een probleem ervaren.

Tabel 7 Het aantal gemeenten dat verschillende knelpunten in sterke mate als een probleem ervaart (het aantal gemeenten waarvoor de gegevens beschikbaar zijn verschilt per vraag en ligt tussen 110 en 117)

	Aantal gemeenten	Percentage gemeenten
Beschikbaarheid van financiële middelen	62	54 %
In kaart brengen van de vraag	49	42 %
Samenhang in inhoudelijke initiatieven van afzonderlijke instellingen	35	31 %
Integratie impulsen rijksoverheid in gemeentelijk beleid	29	26 %
Afstemmen van vraag en aanbod	26	23 %
Verkokering van initiatieven	26	23 %
Organiseren van samenhang	24	21 %
Inhoudelijke uitwerking van het beleid	14	12 %
Ontwikkelen van een visie op O&O	14	12 %
Afstemmen van O&O en GOA/VVE-beleid	12	11 %
Taak- en rolverdeling tussen instellingen en gemeenten	11	10 %
Afstemmen van O&O en de rest van het jeugdbeleid	10	9 %
Afstemmen van O&O en peuterspeelzalen/kinderdagverblijven	10	9 %
Zicht op het beschikbare aanbod binnen de eigen gemeente	10	9 %
Afgrenzing O&O en regulier aanbod in ouder- en kindzorg	7	6 %
Beschikbaarheid van programma's	4	4 %

Gemiddeld blijken de gemeenten bijna drie knelpunten te ervaren (sd=2.65). Daarbij rapporteert 25% geen enkel knelpunt, terwijl ruim 30% drie of meer knelpunten kent.

De beschikbaarheid van voldoende financiële middelen is een belangrijk knelpunt. Uit toelichtingen die bij de vragenlijst gegeven werden, bleek dit vooral bij kleinere gemeenten een zorgpunt. Het grote aantal gemeenten dat problemen heeft met het in kaart brengen van de vraag is een aanvulling op hetgeen in de vorige paragraaf beschreven werd.

Belangrijke knelpunten liggen ook op het terrein van ontbrekende samenhang in het aanbod en in het beleid dat tot dit aanbod heeft geleid. Hierbij speelt een rol dat de rijksoverheid vaak verkokerd beleidsmaatregelen neemt. Maar ook het gebrek aan samenwerking en afstemming tussen instellingen maakt het voor de gemeenten moeilijk een samenhangend aanbod aan te bieden.

8 Conclusies

Een meerderheid van de gemeenten (87%) heeft op de een of andere manier beleid op het terrein van O&O vastgesteld.

Het lijkt van groot belang de gemeenten die problemen rapporteren op

het terrein van beschikbaarheid van financiële middelen, samenhang en organisatie ondersteuning te bieden op deze aspecten.

Nogal wat gemeenten ervaren immers knelpunten op deze terreinen, al moet vermeld worden dat het type knelpunt verschilt voor individuele gemeenten. Verder blijken veel gemeenten ontevreden te zijn over een aantal kwaliteitskenmerken van het aanbod zoals bekendheid, bereik en effectiviteit. Slechts 11% van de gemeenten kwalificeert de kwaliteit van het eigen aanbod als goed tot zeer goed.

Een tweede invalshoek voor het ondersteunende beleid ten aanzien van de gemeenten zouden de gemeenten vormen die weinig inzet leveren op het terrein van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering. Deze groep gemeenten blijkt juist samenhang, afstemming en organisatie, maar ook de beschikbaarheid van financiële middelen in sterkere mate als een probleem te ervaren dan de overige gemeenten.

Bij het ondersteunen van de gemeenten is het gegeven van belang dat 70% van de gemeenten vindt dat het initiatief voor O&O-beleid bij de gemeentelijke overheid zou moeten liggen. Gemeenten verwachten van de rijksoverheid vooral financiële middelen, algemene beleidskaders en voorlichting en ondersteuning ten aanzien van inhoudelijke kaders.

In deze bijlage geeft het kabinet een opsomming van documenten die hebben bijgedragen aan de vorming van het kabinetsstandpunt over de twee adviezen die zijn samengevat in de bijlagen 1 en 2. De voor het kabinet meest relevante gegevens zijn hieronder weergegeven.

«Sociaal gericht, sociaal verplicht», Kabinetsverkenning sociale infrastructuur

In september 2001 heeft het kabinet onder meer de kabinetsverkenning «Sociaal gericht, sociaal verplicht» uitgebracht. Daarin is de sociale infrastructuur gedefinieerd en beschreven in een model met vier kwadranten: primaire leefverbanden, buurt, onderwijs/arbeid en netwerken. Onder sociale infrastructuur wordt het geheel van voorzieningen verstaan die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving. Het bevorderen van participatie van individuele burgers en het versterken van de sociale cohesie zijn twee kernfuncties van de sociale infrastructuur. De sociale infrastructuur is er voor alle generaties.

Conclusie in de verkenning is dat veel bestaand beleid in de juiste richting werkt en resultaten heeft opgeleverd, maar nog effectiever en efficiënter vorm gegeven kan worden om de kwaliteit van de samenleving te verhogen. Op het terrein van de jeugd zijn vier belangrijke beleidsopties aangegeven:

- 1 Uitgangspunt blijft breed preventief jeugdbeleid met een sterke regie op lokaal niveau en extra aandacht voor risicogroepen; sturing daarvan kan via een jeugdbeleidskader in de geest van BANS waarin aangegeven is wat de richting is die het rijk voor ogen heeft met het jeugdbeleid, waarin de ruimte voor de medeoverheden gedefinieerd is en waarin geformuleerd is welke doelen en resultaten bereikt moeten worden.
- 2 Toespitsen van het beleid op risicogroepen; belangrijke nadelen hiervan zijn de versterking van de segregatie en het ontbreken van zicht op risico's op achterstand en uitval van individuen.
- 3 Uitbreiding van de voor- en voerschoolse educatie; uit een Amerikaanse studie (High/Scope Perry Preschool Project, USA) blijkt een rendement van intensieve programma's in voerschoolse voorzieningen (0–6 jaar) op verschillende terreinen: verminderd gebruik van bijstandsvoorzieningen, van speciaal onderwijs, van justitiële voorzieningen en vermeerderde belastinginkomsten uit hogere inkomens bij de deelnemers aan het project op latere leeftijd.
- 4 Beleidsprogramma brede scholen; onderdelen hiervan: investeringsimpuls in multifunctionele accommodaties, tegemoetkoming in beheers- en exploitatiekosten van samenwerkende voorzieningen en projectmanagementondersteuning.

De sociale infrastructuur heeft nauwe verbindingen met de pedagogische infrastructuur. De voorzieningen die deel uitmaken van de sociale infrastructuur hebben immers ook vaak een pedagogische opdracht.

Kabinetsverkenning Levensloop

In januari 2002 heeft het kabinet de kabinetsverkenning Levensloop uitgebracht. Daarin gaat het om een perspectief op veranderingen in de levensloop. Die strekt zich tegenwoordig niet over drie, maar over vijf fasen uit: vroege jeugd, jongvolwassenheid tot ongeveer 30 jaar, de middenfase, ook wel spitsuur van het leven genoemd, de actieve ouderdom vanaf ongeveer 60 jaar en de ouderdomsfase.

Kern van de levensloop is volgens de verkenning een overbelasting van

mensen in de middenfase, en onderbenutting van menselijk kapitaal in de vierde levensfase en de noodzaak van onderhoud van kennis en vaardigheden gedurende het hele leven. Een leven-lang-leren staat in deze verkenning centraal om actief burgerschap te bevorderen en sociale uitsluiting tegen te gaan. De keuzebiografie die nu geleidelijk gestalte krijgt brengt met zich mee dat mensen zelf verantwoordelijk willen zijn voor de prioriteiten in de loop van hun leven en de beslissingen die zij daarover nemen. Zo blijken burgers door de veranderingen in hun levensloop meer behoefte te hebben aan regelingen en voorzieningen die hen keuzevrijheid bieden bij de invulling van hun eigen levensloop. Daartoe is het nodig zowel tijd, als financiën beter over het leven te spreiden, zodat mensen ruimte krijgen om werken, leren en zorgen te combineren. Belangrijk aandachtspunt is het creëren van samenhangende voorzieningen voor jonge kinderen. De verkenning noemt de brede school, zoals die nu lokaal gestalte krijgt, een goed instrument. Invalshoek daarbij is niet alleen dat kinderen kunnen leren, spelen en vrijetijdsactiviteiten uitvoeren, maar ook dat de tijdsdruk voor ouders vermindert door meer samenhang aan te brengen in de tijdsbesteding van jonge kinderen. Wat de jeugd betreft, stelt deze verkenning de kernvraag aan de orde welke eisen een keuzebiografie ten opzichte van de inmiddels volkomen achterhaalde standaardbiografie stelt aan de toerusting van kinderen en jongeren.

Kabinetserkenning Grenzeloos leren

De verkenning «Grenzeloos leren» geeft per levensfase een overzicht van de maatregelen die een volgende regering kan nemen om het onderwijs en onderzoek toe te rusten voor de toekomst. Deze maatregelen sluiten deels aan bij het beleid van het huidige kabinet en zijn tamelijk onafhankelijk van toekomstige beleidskeuzes. Voor een ander deel zijn het beleids-opties voor verdergaande maatregelen waar extremen in verschillende denkrichtingen zijn opgezocht om het publieke debat te stimuleren. In dit kader wordt volstaan met de levensfasen waarin opvoeding het meest relevant is.

Voor de levensfase van 0 tot 4 jaar wordt geconstateerd dat de huidige voorschoolse opvang tekort schiet en dat verdergaande maatregelen nodig zijn. Daarvoor worden drie opties gepresenteerd:

- Handhaven en verbeteren huidige systeem, inclusief de rollen van VWS en OCenW en die van de gemeenten.
- Voorschoolse educatie onderbrengen bij het primair onderwijs, dus OCenW verantwoordelijk.
- Integratie van alle voorzieningen voor kinderen tot 6 jaar waarbij de verantwoordelijkheid op rijksniveau bij één departement voor onderwijs en jeugd ligt. (N.B. Momenteel werkt een externe commissie de verschillende opties verder uit.)

Voor de levensfase van 4 tot 18 jaar wordt een nieuwe verhouding Rijk – scholen nodig geacht. Het belang van een gemeenschappelijke basis in kennis, normen en waarden staat buiten kijf, maar het verplichte curriculum zal kleiner worden om scholen meer mogelijkheden voor maatwerk te bieden.

De rol van leerlingen en hun ouders zal worden verstevigd door goede informatie over scholen en schoolresultaten. Investeren in de leraren en schoolleiders blijft onverminderd nodig om hen beter in de gelegenheid te brengen hun aandeel in de opvoeding van de jeugd te blijven leveren.

Jeugdbeleid in Ba(la)ns

In december 1999 brengen de overheden onder de titel Jeugdbeleid in Ba(la)ns een gezamenlijke visie op jeugdbeleid uit in het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS). Daarin brengen ze knelpunten in het jeugdbeleid in kaart en spreken ze af gezamenlijk te zullen bevorderen dat het aanbod van voorzieningen kwalitatief goed, toereikend en samenhangend is.

Voortbouwend op deze visie hebben Rijk, IPO en VNG twee speerpunten afgesproken: beleid voor 0–6-jarigen en beleid voor oudere jeugd. In juni 2000 volgen afspraken van Rijk, IPO en VNG ter versterking van de samenhang in de jeugdketen om knelpunten in het jeugdbeleid weg te nemen. Het gaat daarbij om meer samenhang binnen het brede lokale jeugd- en onderwijsbeleid en tussen breed jeugdbeleid en specifiek beleid gericht op risicogroepen (waaronder het jeugdzorgbeleid). Als te versterken centrale verbindingen worden aangemerkt:

- De samenhang in het beleid op lokaal niveau gericht op alle jeugd met als centrale sectoren voor deze leeftijdsgroep: jeugdwelzijn, jeugdgezondheidszorg, onderwijs en arbeidstoeleiding.
- De afstemming tussen het brede lokale jeugdbeleid, waarbij in deze leeftijdsgroep het onderwijs een centrale plek inneemt, en het provinciale jeugdzorgbeleid.
- De afstemming tussen het brede lokale jeugdbeleid en het beleid van politie en justitie op het terrein van jeugd en veiligheid.

Nota «Vasthoudend en effectief, versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit 2002»

Deze kabinetsnota gaat in op de knelpunten die zich in het jeugdcriminaliteitsbeleid voordoen en doet voorstellen om de aanpak te versterken en te verbeteren. De voorstellen betreffen preventie, repressie, effectiviteit en informatie. Daarbij wordt een groot belang toegekend aan het pedagogische aspect bij de aanpak van jeugdcriminaliteit. Het betrekken van ouders bij de constatering van crimineel gedrag wordt als absolute noodzaak beschouwd.

Daarom wordt voorgesteld om met iedere jongere die de politie aanhoudt een signaleringsgesprek te voeren in het bijzijn van zijn ouders. Voorts is aangegeven dat er ouders zijn die ondersteuning bij de opvoeding nodig hebben, maar daar niet vrijwillig een beroep op doen. Enige drang is dan gewenst.

Voor deze drangvariant van opvoedingsondersteuning is een project gestart onder de noemer «Justitieketen en opvoedingsondersteuning». In twee pilots wordt na elk politiecontact een gesprek met de jongere en zijn ouders gehouden, zonodig gevolgd door screening en bespreking in een lokaal casusoverleg. Daarnaast is voorgesteld de mogelijkheid te creëren dat de rechter ouders opdracht geeft opvoedingsondersteuning te aanvaarden wanneer hun kind in de ontwikkeling wordt bedreigd. Een dergelijke aanvullende lichte maatregel van kinderbescherming zou de dwangvariant van opvoedingsondersteuning kunnen worden. Afhankelijk van de politieke besluitvorming zullen de voorbereidingen ter implementatie van de voorstellen zo spoedig mogelijk ter hand worden genomen.

Repressieve maatregelen

Indien een jongere in aanraking komt met politie en Justitie is een vasthoudende en effectieve interventie noodzakelijk teneinde recidive te voorkomen (ook wel tertiaire preventie genoemd). De hiervoor genoemde

screening en casusoverleggen bieden hiertoe een belangrijke eerste mogelijkheid.

Hiermee kunnen interventies «op maat» worden bewerkstelligd. Voor zogenoemde veelplegers en hardekernjongeren worden aanvullende maatregelen getroffen, zoals een ruimere toepassing van voorlopige hechtenis, uitbreiding van de individuele trajectbegeleiding (itb), nachtdetentie en internaatvoorzieningen als Glen Mills, en de opbouw van een DNA-databank voor jeugdige plegers van ernstige delicten.

Een belangrijke rem op de effectiviteit van sancties is het gebrek aan nazorg. Een strafrechtelijke interventie dient te worden gevolgd door een traject waarmee voorkomen wordt dat de jongere terugvalt in zijn oude levensstijl. Deze nazorg is thans te willekeurig geregeld. In geval van jeugddetentie, een PIJ-maatregel en individuele trajectbegeleiding zal daarom verplichte nazorg worden ingevoerd. Deze zal worden uitgevoerd door de (jeugd)reclassering.

In dit verband zal worden bekeken in hoeverre de huidige wetgeving voldoende armslag biedt voor de invoering van deze verplichting.

Een effectieve aanpak staat of valt vervolgens met een nauwkeurige bewaking van de afdoening van de delicten. Screening, interventie en nazorg dienen een sluitend traject te vormen voor de betrokken jongeren en de instanties die zich daarmee bezighouden. Als sluitstuk wordt voorgesteld vanaf het eerste politiecontact tot en met de nazorg procesbewaking en casusbewaking in te voeren. Deze zullen respectievelijk ter hand worden genomen door het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming. Voor jongeren met een ernstige gedragsstoornis zal de organisatie van de forensische diagnostiek worden geoptimaliseerd.

Advies Commissie Dagarrangementen

De Commissie Dagarrangementen presenteert een aantal voorstellen om de infrastructuur van onderwijs, opvang en vrije tijd beter af te stemmen op leefstijl en tijdsbesteding van ouders en hun kinderen. In de filosofie van de commissie kunnen ouders en kinderen naar behoefte een dagarrangement samenstellen met aansluitende activiteiten: voor-schoolse opvang, onderwijs, opvang tussen de middag en culturele, educatieve en sportieve activiteiten na school. Belangrijk is dat het aanbod qua tijden is afgestemd, dat het vanuit één of meer locaties wordt aangeboden en voorziet in vervoer van de kinderen naar de activiteiten. Het concept dagarrangementen bouwt voort op de brede schoolontwikkeling. Inzet is een breed educatief aanbod voor alle kinderen, met goed onderwijs, kwalitatief verantwoorde opvang en een geïntegreerd pakket van opvang en buitenschoolse activiteiten.

Een gewenste dagindeling van ouders en kinderen gaat op deze wijze gepaard met vergroting van de ontwikkelingskansen van kinderen en van de mogelijkheden van ouders om meer rust en evenwicht te brengen in hun zorgtaken, verantwoordelijkheid voor de opvoeding en andere activiteiten.

De commissie adviseert te investeren in multifunctionele accommodaties, lokale coördinatie en in professionalisering van tussenschoolse opvang.

Jeugdgezondheidszorg

De jeugdgezondheidszorg is een belangrijke component in het netwerk van voorzieningen voor jeugdigen op lokaal niveau. Het gaat hierbij om een fijnmazige, laagdrempelige, niet-stigmatiserende voorziening met een hoog bereik voor alle jeugdigen. Via het consultatiebureau of de GGD kunnen eventuele problemen in een zo vroeg mogelijk stadium worden signaleerd. Daarbij gaat het niet alleen om de gezondheid van jeugdigen, maar ook om hun sociaal-emotionele ontwikkeling en om (dreigende) problemen in de opvoedingssituatie. Na het signaleren van afwijk-

kingen (somatisch dan wel psychosociaal) dient afstemming en samenwerking te worden gezocht met andere organisaties.

Consultatiebureaus en GGD«en vormen op deze wijze een belangrijke vindplaats voor probleemkinderen en -gezinnen.

De afstemming van jeugdgezondheidszorgactiviteiten, lokaal jeugdbeleid, lokaal onderwijs(achterstanden) beleid en jeugdzorg bevordert de continuïteit en samenhang in de zorg voor risicokinderen.

Een effectieve jeugdgezondheidszorg vraagt een integrale aanpak van opvoedingsondersteuning, jeugdzorg, kinderopvang, peuterspeelzalen, wijk- en buurtorganisaties en dergelijke.

De positionering van de jeugdgezondheidszorg onder gemeentelijke regie heeft tot voordeel dat met andere sectoren van het jeugdbeleid ketenafspraken kunnen worden gemaakt, zodat een sluitend aanbod ontstaat van signalering, doorverwijzing en hulpverlening. Hierdoor zijn er goede mogelijkheden om gezondheidswinst te behalen, met name voor kinderen van ouders met een lagere sociaaleconomische status.

In 2001 is € 15.9 miljoen (f 35 miljoen) structureel extra beschikbaar gesteld voor de consultatiebureaus.

Dit geld kan worden aangewend voor vroegsignalering van (dreigende) achterstanden in de ontwikkeling (fysiek, sociaal, cognitief en psychisch), ondersteuning van ouders van jonge risicokinderen, samenwerking met andere hulpverleners, waaronder bureaus Jeugdzorg, en deelname in netwerken van peuterspeelzalen en basisscholen en deskundigheidsbevordering van consultatiebureaus.