

Jeugdbeleid

in

Nederland

Zicht op jeugd

A. Bürmann
K. de Groot

B. van Dijk
N. Hilhorst



01/499

Jeugdbeleid in Nederland

Jeugdbeleid

in

Nederland



Agnes Bürmann
Kathelijne de Groot

ism
Bram van Dijk
Nelleke Hilhorst

Colofon

Auteurs

Agnes Bürmann
Kathelijne de Groot
in samenwerking met:
Bram van Dijk
Nelleke Miihorst

Foto's

Bart Versteeg

Vormgeving

Peter de Vos

Oplage

1.250

april 2002

De Interdepartementale Commissie Jeugdonderzoek (CJO) van het
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Directie Jeugdbeleid.

@ 2002 Ministerie van VWS, Postbus 20350, 2500 EJ Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden overgenomen, verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder goedkeuring van en vermelding van de auteurs van het boek en van het ministerie VWS /Commissie Jeugdonderzoek als opdrachtgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j0, het Besluit van 20 juni 1974, St.b.351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, St.b. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (Artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de auteurs en het ministerie van VWS te wenden.

ISBN 90 232 3816 8



Jeugdbeleid staat nationaal en internationaal hoog op de maatschappelijke agenda. In veel maatschappelijke sectoren is men doordrongen van de noodzaak om te investeren in kinderen en jongeren. Op die manier kunnen problemen zo vroeg mogelijk worden aangepakt en kansen zo goed mogelijk worden benut. Jeugd vormt immers het kapitaal van de toekomst.

Een Nederlandstalig overzicht van de vele facetten van het beleid dat voor jeugd in Nederland wordt gevoerd ontbrak tot nu toe. Vandaar dat de interdepartementale Commissie Jeugdonderzoek (CJO) van het ministerie van VWS het initiatief heeft genomen om dit rapport te initiëren en op te nemen in haar serie Zicht op Jeugd.

Reeds in 1998 werd door de CJO op verzoek van de Raad van Europa een eerste Engels - en een Franstalig overzichtsrapport van het Nederlandse jeugdbeleid uitgebracht: *Review of National Youth Policies: the Netherlands* en *Vue d'ensemble de la politique nationale de la jeunesse: Pays-Bas*. Dit rapport werd geactualiseerd naar aanleiding van het feit dat tien jaar geleden het Verdrag van de Rechten van het Kind tot stand kwam. Ruim tien jaar nadat het verdrag is aangenomen, wordt de balans opgemaakt van de voortgang die is geboekt. De aandacht die er wereldwijd is voor kinderen en jongeren, bij de Verenigde Naties, de Europese Unie, de Raad voor Europa, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en andere internationale fora draagt eraan bij dat jeugd en jeugdbeleid ook in Nederland de komende jaren een belangrijk onderwerp blijft

Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind vormt de basis van het jeugdbeleid. Het Verdrag is gebaseerd op drie pijlers: Provisions, Protection en Participation, oftewel Voorzieningen, Bescherming en Participatie. De vele facetten van het beleid voor jeugd zijn beschreven conform deze drie P's. Met deze publicatie wordt dit voor lezers helder op een rij gezet. Daarmee draagt deze publicatie bij aan het inzichtelijk maken van de ontwikkelingen in Nederland.

Het overzicht is opgesteld door van Dijk en van Soomen en Partners BV te Amsterdam in overleg met betrokken departementen en Non-Governmental Organisations (NGOS) en werd afgerond in het najaar 2001.

1	Uitgangspunten van het Nederlandse Jeugdbeleid	11
1.1	Provision, Protection en Participation in het Nederlandse jeugdbeleid	11
1.2	Jeugd en jeugdbeleid in Nederland	13
1.3	Prioriteiten en samenhang in het jeugdbeleid	16
1.4	Verantwoordelijkheden van de drie overheidslagen	22
2	Jeugd en opvoeding	27
2.1	De positie van de jeugd	27
2.2	De inhoud van het huidige beleid	33
2.3	Participatiemogelijkheden voor de jeugd	39
2.4	Voorzieningen voor kwetsbare groepen	40
3	Onderwijs	47
3.1	De positie van de jeugd	47
3.2	Vernieuwingen in het onderwijs	54
3.3	Participatiemogelijkheden voor de jeugd	57
3.4	Voorzieningen voor kwetsbare groepen	60
4	Gezondheid en welbevinden	69
4.1	De positie van de jeugd	69
4.2	De Jeugdgezondheidszorg (JGZ)	73
4.3	De Jeugdzorg	78
4.4	De jeugd met een handicap	84
5	Jeugd en welzijn	91
5.1	Jeugd, Vorming en Jeugdinformatie	91
5.2	Participatiemogelijkheden voor de jeugd	96
5.3	Voorzieningen voor kwetsbare groepen	99
6	Jeugd en vrije tijd	103
6.1	De positie van de jeugd	103
6.2	Voorzieningen voor de jeugd	106
6.3	Participatiemogelijkheden voor de jeugd	109
6.4	Voorzieningen voor kwetsbare groepen	111

7	Jeugd en Veiligheid	115
7.1	De positie van de jeugd	115
7.2	Voorzieningen voor de Jeugd	120
7.3	Participatiemogelijkheden voor de jeugd	125
7.4	Voorzieningen voor kwetsbare groepen	126
8	Jeugd en werk	131
8.1	De positie van de jeugd	131
8.2	Voorzieningen voor de jeugd	133
8.3	Participatiemogelijkheden voor de jeugd	135
8.4	Voorzieningen voor kwetsbare groepen	136
9	Internationaal beleid en netwerk	141
9.1	Nederland en de Rechten van het Kind	141
9.2	Nederlandse activiteiten op internationaal niveau	142
9.3	Jeugdparticipatie, ontwikkelingssamenwerking, de Rechten van het Kind	146
	Literatuurlijst	149
	Overige Bronnen	151
	Noten	153





1

**Uitgangspunten van het
Nederlandse Jeugdbeleid**

Uitgangspunten van het Nederlandse Jeugdbeleid

1.1 Het VN-Verdrag van de Rechten van het Kind in het Nederlandse jeugdbeleid

In 1989 is het Verdrag inzake de Rechten van het Kind aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Het verdrag is in 1995 voor Nederland in werking getreden. Het verdrag en de daaruit afgeleide nationale actieplannen zijn gebaseerd op drie pijlers; Provision, Protection en Participation. De drie P's zijn in het Verdrag inzake de Rechten van het kind in verschillende artikelen terug te vinden die betrekking hebben op de verschillende leefdomeinen van jeugdigen zoals onderwijs en gezondheid. In de volgende hoofdstukken worden de (reguliere) voorzieningen voor jeugd (Provision), voorzieningen voor kwetsbare groepen (Protection) en de zeggenschap en inbreng van jeugd (Participation) in Nederland beschreven en wordt een beeld gegeven van de positie van de jeugd op de terreinen van gezin, gezondheid, onderwijs, welzijn, veiligheid, vrije-tijd en arbeid. Per hoofdstuk ontstaat zo een beeld hoe het Verdrag in Nederland vorm krijgt.

Provision

Met provision wordt in het Verdrag zowel bedoeld op het recht van jeugdigen op voorzieningen als op de toegang van jeugdigen op voorzieningen en het recht de voordelen te genieten van voorzieningen bedoeld.

In de hoofdstukken van dit rapport, waarin het beleid op de verschillende leefgebieden van de jeugdigen wordt beschreven, wordt steeds in de tweede paragraaf een uiteenzetting gegeven van de voorzieningen voor het betreffende leefgebied. Dit zijn algemene reguliere voorzieningen die toegankelijk zijn voor alle jeugdigen.

Protection

Gezien het Verdrag inzake de Rechten van het Kind is het begrip protection (bescherming) als volgt te definiëren:

“De bescherming van het kind is bedoelt het waarborgen van de veiligheid van de jeugdige en de bescherming van de waardigheid en eigenwaarde van de jeugdige erkennende dat alle jeugdigen, gezien hun lichamelijke en geestelijke ontwikkelingsfase recht hebben op bijzondere zorg en bijstand, en er nota van nemen dat in alle landen van de wereld kinderen zijn die in uitzonderlijke moeilijke omstandigheden leven en dat deze kinderen bijzondere aandacht behoeven”.

In deze definitie wordt een onderscheid gemaakt dat in Nederland ook van toepassing is, namelijk tussen beleid gericht op een positieve ontwikkeling van alle jeugdigen, en beleid met betrekking tot opvang en bescherming van kwetsbare groepen. Hierbij dient aangetekend te worden dat er in Nederland veel aandacht is voor preventie, en dat het beleid dus sterk gericht is op het voorkomen van een achterstandspositie van jeugdigen op alle terreinen. In de volgende hoofdstukken wordt dan ook steeds een aparte paragraaf gewijd aan de speciale voorzieningen voor kwetsbare groepen.

Participation

Het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind biedt een basis voor het begrip jeugdparticipatie zoals dit begrip in Nederland wordt vormgegeven en uitgelegd.

Het Verdrag stelt nadrukkelijk dat kinderen het recht hebben om hun mening te geven over belangrijke zaken die hen aangaan. Zij hebben het recht om over die zaken goed geïnformeerd te zijn, én zij hebben er recht op dat volwassenen serieus luisteren naar en rekening houden met hun inbreng:

“De Staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht die mening vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind een passend belang wordt gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd verbonden rijpheid”.

“Het kind heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook te vergaren, te ontvangen en door te geven, ongeacht landsgrenzen, het zij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn of haar keuze”.

(Artikel 12 en 13 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind)

Jeugdparticipatie wordt in Nederland gedefinieerd in termen van actieve betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van kinderen en jongeren bij de eigen leefomgeving. Jeugdparticipatie wordt geassocieerd met ‘ruimte krijgen’ en ‘initiatief nemen’. Waar het om gaat is dat kinderen en jongeren meedoen, meedenken en meepraten. Dat drieluik begint terecht met ‘meedoen’. De samenleving kan zich niet veroorloven dat kinderen en jongeren buiten spel blijven, niet deelnemen aan onderwijs of arbeid, zich niet binden aan sociale kaders. De jeugd vormt de toekomst van de samenleving en die toekomst stelt hoge verwachtingen aan de jeugd. Als een jeugdige bijvoorbeeld vroegtijdig het onderwijs verlaat, zonder startkwalificatie, is niet alleen het maatschappelijk perspectief van de betreffende jongere uiterst ongunstig, maatschappelijk gezien is er op dat moment sprake van verspilling van talent en kapitaal. Kinderen en jongeren moeten dus meedoen, maar ‘meedoen’ betekent wel: ‘volwaardig meedoen’. Meer dan in voorgaande jaren wordt duidelijk dat jeugdigen hun eigen afwegingen maken als het gaat om al dan niet meedoen.

Als onderwijs gegeven wordt op een manier die jeugdigen niet aanspreekt, is de kans groter dat zij afhaken dan wanneer het onderwijs wel bij hun leefwereld en belangstelling aansluit. Klantgericht werken wordt een adagium, ook in alle voorzieningen en instituties waar kinderen en jongeren gebruik van maken; en klanten zijn in zekere zin koning. Klanten moeten serieus genomen worden. Het gaat dus niet alleen om 'meedoen' maar evenzeer om 'meedenken en meepraten'.

Jeugdparticipatie kan vorm krijgen in jeugdpanels en jeugdraden die gericht zijn op inspraak, invloed, medezeggenschap en klachtrecht. Maar die formele structuren zijn niet direct het belangrijkste. Van groter belang is dat jeugdparticipatie aan kinderen en jongeren de mogelijkheid geeft om invloed uit te oefenen op hun directe leefomgeving. Analytisch is er een onderscheid te maken tussen sociale of maatschappelijke en politieke participatie.

Van *sociale of maatschappelijke jeugdparticipatie* is sprake wanneer jeugdigen meedoen in allerlei formele en informele verbanden, bijvoorbeeld gericht op educatie, hobby, sport, gezelligheid en cultuur. Daarbij oefenen zij invloed uit op en werken zij mee aan voorzieningen en activiteiten in hun eigen wereld. Sociale of maatschappelijke participatie speelt zich vooral af in de directe leefomgeving van jeugdigen, op het lokale vlak. *Politieke jeugdparticipatie* heet het als kinderen en jongeren bemoeienis hebben met de totstandkoming van beleid op lokaal, provinciaal, landelijk of internationaal niveau.

Het onderscheid tussen de vormen van jeugdparticipatie is echter in de praktijk niet zo scherp. Waar het om gaat is dat de directe betrokkenheid van de jeugd bij de samenleving vergroot wordt, dat jeugdigen meer ruimte krijgen voor eigen initiatief en dat zij meer mogelijkheden krijgen om invloed uit te oefenen. Kortom: dat hun maatschappelijke positie versterkt wordt.

Het beleid in Nederland inzake jeugdparticipatie komt in paragraaf 1.3.1 aan de orde; in de volgende hoofdstukken wordt per leefgebied ingegaan op participatiemogelijkheden voor jongeren.

1.2 Jeugd en jeugdbeleid in Nederland

Jeugd als categorie van de bevolking

Jeugd in Nederland heeft de leeftijdsbegrenzing van 0 tot 25 jaar.

Op 1 januari 2000 telde Nederland 4.8 miljoen personen jonger dan 25 jaar. Zij vormen samen 30 procent van de bevolking in Nederland. Ongeveer een generatie eerder maakte de jeugd nog bijna de helft van de bevolking uit. Oorzaken van deze ontwikkeling zijn de afname van het aantal geboorten en de toename van de levensverwachting. Immers, doordat mensen langer blijven leven, wordt het aantal jongeren verhoudingsgewijs kleiner. Immigratie heeft de afname van het aandeel 0- 24 jarigen in de bevolking iets afgeremd. Immigranten zijn doorgaans jonger dan de al aanwezige bevolking.

Jongeren zelf geven aan op te groeien in 'opvoedingsarme' situaties. In een groeiend aantal gezinnen werken beide ouders.

Bovendien kunnen niet alle ouders hun kinderen begeleiden bij de keuzen die ze moeten maken, bijvoorbeeld een 'passende' leerroute in het huidige onderwijsstelsel.

De sociale cohesie in wijken is sterk verminderd waardoor ouders en jongeren eerder afhankelijk zijn van professionele vormen van opvoedingsondersteuning omdat het informele netwerk in de buurt ontbreekt. Als professionele ondersteuning, het gezin en de sociale omgeving ontoereikend is voor jongeren, zoeken jongeren meer steun in de eigen groep. Afhankelijk van de groep kan dit positief of negatief uitpakken.

De gesignaleerde problemen en tekortkomingen kunnen niet louter en alleen worden opgelost door een beroep op de eigen mogelijkheden van jongeren en hun ouders. Het is minstens even belangrijk om de sociaal pedagogische infrastructuur rond jeugd en gezinnen kwantitatief en kwalitatief te versterken.

Dit vereist een sluitende en intersectorale benadering van jeugdbeleid, en een juiste benadering van jeugd. De coördinatie van dat beleid moet gebaseerd zijn op toereikende informatie over lokale problemen, hulpvragen en mogelijkheden.

Daarnaast vereist het proces van kansen benutten en keuzen maken ook dat de jeugd goede informatie krijgt over hun kansen en de consequenties van gemaakte keuzen. Deze informatie moet bereikbaar, betrouwbaar en realistisch zijn.

1.3 Prioriteiten en samenhang in het jeugdbeleid

Nieuwe uitdagingen

De veranderende maatschappij en de veranderende situatie van jongeren hebben consequenties voor het jeugdbeleid. De jeugd moet zich voorbereiden op een dynamische samenleving waarin kennis, autonomie, verantwoordelijkheid, flexibiliteit en solidariteit met zwakke groepen belangrijke vereisten zijn. Om jeugd hiervoor toe te rusten is het noodzakelijk te investeren in het brede en gerichte beleid voor alle jeugd.

De toename van het aantal gezinnen met werkende ouders stelt nieuwe eisen aan ouders en aan de basisvoorzieningen voor jeugd. Dit betekent bijvoorbeeld voldoende capaciteit en kwaliteit van voorzieningen als peuterspeelzalen, kinderopvang en buitenschoolse opvang, jeugd- en jongerenwerk en andere vrijetijdsvoorzieningen, ouderschaps- en zorgverlof en aansluiting van de schooltijden.

De school en de vrijetijdsvoorzieningen zijn nog niet altijd toegerust om in te spelen op de eis van zelfredzaamheid die aan jeugd gesteld wordt. Jeugd betrekken en verantwoordelijkheid geven kan het leren van zelfsturing vergemakkelijken.

Daarnaast dienen voorzieningen te investeren in onderlinge samenhang en afstemming.

Jeugdigen zijn extra kwetsbaar in situaties en fasen van thuis naar kinderopvang, van kinderopvang naar basisschool, van basisschool naar voortgezet onderwijs en van de school

naar arbeidsmarkt. Het jeugdbeleid moet in staat zijn om de noodzakelijke veranderingen in de jeugdvoorzieningen te weeg te brengen.

Het jeugdbeleid heeft bovendien tot taak tweedeling in de maatschappij te voorkomen en de sociale cohesie te bewaren. Zoals in paragraaf 1.2. gesteld, lopen bepaalde groepen jeugdigen extra risico's. Het gaat onder meer om kinderen uit etnische minderheidsgroepen (risicofactoren zijn onder meer armoede, lage opleiding ouders en taal- en cultuurproblemen). Het aandeel van jeugd uit etnische minderheidsgroepen zal naar verwachting in de toekomst blijven toenemen door immigratie en geboorten en concentreert zich vooral in grote steden. Hoewel ook de meeste van deze jeugdigen redelijk integreren, zijn er signalen van marginalisering zichtbaar. Om aan de dreiging van tweedeling het hoofd te bieden is extra oplettendheid nodig in de kinderopvang, de jeugdgezondheidszorg, het onderwijs, de arbeid, en jeugdzorg voor onbedoelde selectiemechanismen waardoor culturele verschillen leiden tot verschillen in toegankelijkheid. Aandacht voor de sociale integratie van allochtone jeugd blijft nodig om de sociale cohesie te bewaren.

Voor de harde kern van jeugdproblematiek is het noodzakelijk de aandacht te verscherpen en richten op een snelle aanpak van de jeugdproblematiek. Om te voorkomen dat jeugd afglijdt en hardnekkige en moeilijk oplosbare problemen krijgt is het noodzakelijk om vanaf een vroeg stadium dreigende achterstanden effectiever te bestrijden. Uit preventief oogpunt is het vooral belangrijk te investeren in het aanbod voor jonge kinderen.

Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS)

Vanaf eind jaren tachtig zijn vele beleidstaken, die voorheen aan de landelijke overheid gekoppeld waren, overgedragen aan lagere bestuursniveaus: de provincies en vooral gemeenten. Het betreft verantwoordelijkheden en taken op het gebied van jeugdzorg, welzijn, kinderopvang, preventieve gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid en maatschappelijke dienstverlening. Deze decentralisatie heeft als doel een breder beleidsspectrum te creëren voor lagere bestuursniveaus zodat zij passende oplossingen kunnen vinden voor de regionale en lokale vraagstukken en wensen. Met andere woorden: de lokale overheid krijgt beleidsmatig meer instrumenten om te sturen. In de paragraaf 1.4. is de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de drie bestuurslagen en van hun verantwoordelijkheden ten aanzien van verschillende beleidsthema's op het gebied van jeugdbeleid en jeugdvoorzieningen nader geformuleerd.

Decentralisatie van verantwoordelijkheden en taken veronderstelt nieuwe vormen van samenwerking en afstemming tussen de drie bestuursniveaus.

Betere samenwerking tussen de drie bestuursniveaus is noodzakelijk om beter in te spelen op de snel veranderende situatie van jongeren. Het bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) heeft de basis gelegd voor verbetering van die samenwerking.

In het bestuursakkoord hebben de drie bestuursniveaus een gezamenlijke visie geformuleerd en zijn er afspraken gemaakt over de gezamenlijke inzet voor de jeugd.

Naast de gezamenlijke visie en inzet voor de jeugd zijn er in het bestuursakkoord vijf criteria vastgesteld waaraan het gezamenlijk ontwikkelen van het jeugdbeleid moet voldoen. Deze criteria vormen een overkoepelend kader en zijn richtinggevend voor het jeugdbeleid van alle overheden.

Deze criteria luiden:

- *Samen met de jeugd*

De overheden spannen zich in om jeugd en hun opvoeders actief te betrekken bij hun beleid en om het draagvlak voor jeugdparticipatie te verbreden, zodat ook binnen sectoren als onderwijs, ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer de inbreng van jeugdigen kan worden vergroot.

- *Balans in het jeugdbeleid*

De overheden willen het jeugdbeleid in balans brengen door versterking van de algemene voorzieningen voor jeugd. Bovendien zal het jeugdbeleid tot stand komen op basis van een realistische visie op jeugdigen, die vooral uitgaat van de kracht en positieve kwaliteiten van jeugdigen.

- *Extra aandacht voor risico's voor jeugd*

De overheden zullen in hun beleid voor jeugd bevorderen dat:

- algemene voorzieningen tijdig en effectief inspelen op situaties waarin jeugdigen extra risico's lopen;
- extra aandacht wordt gegeven aan geïnternaliseerde problematiek van jongeren;
- extra aandacht wordt gegeven aan voorzieningen voor jeugdigen die gelegen zijn in gebieden met een hoge concentratie van gezinnen die in armoede verkeren;
- voorzieningen binnen het onderwijs, het sociaal cultureel werk en voorzieningen gericht op de toeleiding naar de arbeidsmarkt ook rekening houden met het bijdragen aan de versterking van potenties en vaardigheden van risicojeugd.

- *Vraaggericht werken en ketenbenadering*

De overheden bevorderen dat:

- voorzieningen beter aansluiten bij de behoeften en levensstijl van jeugdigen: flexibel en rekening houdend met verschillende culturen;
- voorzieningen hun aanbod voor jeugdigen onderling beter afstemmen en een sluitend aanbod (ketenbenadering) wordt gerealiseerd.

- *Alleen projectenbeleid dat bijdraagt aan versterking van het structurele aanbod*

De overheden spreken af dat zij projectenbeleid in onderling overleg zullen inzetten ter versterking van het structurele aanbod. Vernieuwingstrajecten vanuit het rijk worden uitsluitend gestart wanneer daar draagvlak voor is bij andere betrokken overheden en departementen en goede afspraken zijn gemaakt over doelen en de implementatie na afloop.

1.3.1 Samen met de jeugd

Jeugdparticipatie is een belangrijk middel om sociale binding van jeugdigen aan de samenleving te versterken, hen te activeren en een meer positieve, op kansen gerichte, benadering van jeugd gestalte te geven.

Het Bestuursakkoord nieuwe stijl geeft duidelijk aan dat jeugdparticipatie niet alleen lokaal maar ook provinciaal en landelijk een beleidsprioriteit is.

De landelijke overheid bevordert jeugdparticipatie langs directe en indirecte weg. Directe bevordering van jeugdparticipatie geschiedt onder meer door het organiseren van landelijke mediacampagnes, het Nationale Jeugddebate en de Nederlandse Jeugdprijs. Indirecte bevordering van jeugdparticipatie geschiedt door het ondersteunen van de lokale overheid in beleid en activiteiten op het gebied van jeugdparticipatie.

Naast landelijke activiteiten geïnitieerd door het rijk zijn ook nationale jeugdorganisaties op initiatief en onder leiding van jongeren zelf. Deze organisaties zijn expliciet gericht op actieve deelname van jeugdigen in maatschappelijke en politieke aangelegenheden. Een aantal van deze organisaties is betrokken bij de vorming van de Nationale Jeugdraad. De jeugdraad zal naar verwachting nog dit jaar officieel van start gaan.

Er is in de afgelopen jaren mede dankzij impulsen van de Rijksoverheid en van landelijke jongerenorganisaties ook op provinciaal en op lokaal niveau meer aandacht gekomen voor jeugdparticipatie.

In diverse gemeenten is een scala van activiteiten ontwikkeld op het gebied van jeugdparticipatie. Deze activiteiten zijn veelal gericht op meepraten en -denken over gemeentelijk jeugdbeleid en bedenken en realiseren van projecten en maatregelen om de (directe) leefomgeving te verbeteren.

Jeugdparticipatie is echter nog te vaak een aangelegenheid waar alleen de welzijnssector van een gemeente zich mee bezighoudt en is daarom kwetsbaar.

Het serieus nemen van de jeugd en de directe communicatie met jonge mensen vereist sectoroverschrijdend opereren en stelt eisen aan de communicatieve vaardigheden van ambtenaren en bestuurders. De komende jaren zal hier aan gewerkt moeten worden.

Jeugdorganisaties kunnen gemeenten ondersteunen bij het proces van verbreding naar andere sectoren en bij de verbetering van communicatie met jeugdigen. De jeugdorganisaties hebben omgekeerd ook de ondersteuning nodig van de gemeente. Zij bestaan meestal door de inzet van vrijwilligers, en vrijwilligerswerk is kwetsbaar. Het is dan ook noodzakelijk deze organisaties te ondersteunen door inzet van beroepskrachten, deskundigheidsbevordering, bestuursondersteuning en methodiekontwikkeling om de kwaliteit van het vrijwilligerswerk en het aantal vrijwilligers op peil te houden. Het bevorderen van de kwaliteit krijgt in 2001 door het door de VN uitgeroepen Internationaal jaar van de vrijwilliger een extra impuls.

Een belangrijke voorwaarde voor jeugdparticipatie is jeugdinformatie. Actieve betrokkenheid van jeugdigen bij het lokale beleid veronderstelt de nodige kennis bij jongeren over wat er zoal gebeurt in de gemeente en welke organisaties en instanties daarop aan te spreken zijn.

Jeugdinformatie kan verschillend worden vormgegeven. In toenemende mate worden door gemeenten Jongeren Informatie Punten ingericht (JIP). In hoofdstuk 5 wordt de rol van deze JIP's beschreven.

1.3.2 Balans in het jeugdbeleid

Het beleid moet vooral gericht zijn op het vergroten van kansen en beperken van risico's. Voor het bevorderen van kansen en mogelijkheden van alle kinderen, jongeren en hun ouders op het hele scala van voorwaarden voor een positieve ontwikkeling van kinderen zijn goede algemene voorzieningen op het gebied van onder meer opvang, onderwijs, vrije tijd en cultuur van wezenlijk belang.

Het beleid is er op gericht om voorzieningen beter te laten aansluiten op de leefwereld en leefsituatie van jonge mensen en alle jongeren goede ontwikkelingsmogelijkheden bieden. Om het jeugdbeleid in balans te brengen moet versterking van de algemene voorzieningen voor jeugd meer aandacht krijgen, zodat jeugdigen van jongs af optimaal ondersteund worden bij het benutten van kansen en het ontplooien van mogelijkheden.

De afgelopen jaren is al duidelijk waar te nemen dat er meer aandacht is voor de versterking van de algemene voorzieningen. De forse investering in de kinderopvang en de ontwikkeling van de brede school (zie de hoofdstukken 2 en 3) zijn hier voorbeelden van.

1.3.3 Extra aandacht voor risico's jeugd

Er is bij de aanpak van jeugdproblematiek vooral veel aandacht voor problemen die zich duidelijk manifesteren: schooluitval, overlast geweld en andere vormen van jeugdcriminaliteit. De geïnternaliseerde problemen van jongeren zoals faalangst en depressiviteit krijgen nog te weinig aandacht.

Armoede is een van de belangrijkste risicofactoren voor de jeugd en treft een aanzienlijk deel van de jeugd uit etnische groepen. Gezinnen die in armoede verkeren kunnen minder goed een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de jeugd.

Meer dan nu gebeurt, moet worden nagegaan hoe voorzieningen door een betere samenwerking en afstemming tegenwicht kunnen bieden aan de risico's voor de jeugd.

Voorbeeld van een betere afstemming en samenwerking zijn de vernieuwingen in de jeugdzorg (zie hoofdstuk 4). In het jeugdzorgstelsel zijn ingrijpende veranderingen gaande in de structuur en de processen van het stelsel. Een resultaat van deze ontwikkelingen is de oprichting van de regionale bureaus jeugdzorg die zorgdragen voor een beter toegankelijkheid en afstemming van de voorzieningen.

Vernieuwing in de jeugdzorg is actueel voor alle provincies. Samenwerking tussen gemeenten en provincies op het gebied van jeugdzorg zal in de toekomst versterkt moeten worden om de aansluiting te verbeteren tussen lichte vormen van jeugdzorg die onder verantwoordelijkheid van de lokale overheid vallen en de jeugdhulpverlening die onder verantwoordelijkheid van de provincies valt. Ook op andere leefgebieden krijgt het voorkomen van problemen onder kwetsbare groepen veel aandacht. Op het terrein van Jeugd en Veiligheid wordt door het CRIEM beleid extra aandacht besteed aan kwetsbare groepen (zie hoofdstuk 7). Het WIW (Wet Inschakeling Werkzoekenden) beleid is een voorbeeld op het terrein van Jeugd en werk (zie hiervoor hoofdstuk 8). Het Jeugd in Beweging project heeft als andere doelstelling het bevorderen van sport en bewegen onder kwetsbare groepen (hoofdstuk 6).

Een nieuwe ontwikkeling op het terrein van onderwijs is dat het bestrijden van onderwijsachterstanden op lokaal niveau wordt aangepakt door gemeentelijke onderwijsachterstandsplannen en het beleid gericht op voor- en vroegschoolse educatie (VVE-beleid, zie hoofdstuk 2 en 3)

1.3.4 Vraaggericht werken en ketenbenadering

Een algemeen jeugdbeleid en extra aandacht voor risico's voor jeugd vraagt een aanbod van voorzieningen die ingericht zijn op de behoefte en vragen van jeugdigen en opvoeders. De vraaggerichte werkwijze vereist een cultuuromslag binnen organisaties en instellingen. In het bestuursakkoord nieuwe stijl is afgesproken dat de drie bestuursniveaus bij deze omslag een sturende en faciliterende rol zullen vervullen.

Naast de vraaggerichte werkwijze moeten organisaties zorgdragen voor een sluitend aanbod. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het belang van overgangen tussen de verschillende leeftijdsfasen van de jeugdige (longitudinale samenhang), waarin steeds verschillende voorzieningen een rol spelen: de overgang van peuterspeelzaal of kinderopvang naar de basisschool, en vervolgens naar het voortgezet onderwijs, vervolgopleiding en toetreding tot de arbeidsmarkt.

Ook de samenhang tussen verschillende sectoren verdient de aandacht (intersectorale samenhang): zo moet bijvoorbeeld onderwijs goed samenwerken met jeugdgezondheidsorg, vrijetijdsbesteding, welzijnswerk en buitenschoolse opvang.

Een geschakelde verantwoordelijkheid van de instellingen kan ertoe bijdragen dat de overgangen zo goed mogelijk verlopen. Met een goede samenwerking en afstemming van aanbod kan een ketenbenadering worden gerealiseerd.

Om een dergelijke ketenbenadering te realiseren is het essentieel dat gemeenten een regierol vervullen. Het bleek voor gemeenten vaak lastig om deze rol goed te vervullen. Daarom heeft de projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid (Olpj) in de periode 1996 – 1998 gemeenten ondersteund bij het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie en beleidskader voor jeugdbeleid op basis waarvan heldere afspraken over rollen en taken van de betrokken organisaties gemaakt kunnen worden.

Het kabinet heeft inmiddels vele extra middelen beschikbaar gesteld, onder meer voor uitbreiding van de kinderopvang, klassenverkleining, verbetering van de sociale infrastructuur en veiligheid en voor de jeugdzorg. In aanvulling hierop zijn diverse trajecten in gang gezet ter versterking van de intersectorale en longitudinale samenhang. Deze trajecten bieden vooruitzicht op meer samenhang in beleid en aanbod van verschillende voorzieningen.

1.3.5 Alleen projectenbeleid dat bijdraagt aan versterking van het structurele aanbod

Tijdelijke projecten zijn alleen zinvol als ze zo zijn opgezet, dat ze leiden tot een versterking van het structurele beleid en aanbod. Bovendien dienen de overheden maar vooral de lokale partners de projecten op elkaar af te stemmen.

Een voorbeeld van een project dat aan deze voorwaarden voldoet is het project Lokaal jeugdbeleid. Dit project bouwt voort op de ondersteuning die door de projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid (OLPJ) aan gemeenten in de negentiger jaren is gegeven.

Voor het huidige project Lokaal jeugdbeleid zijn door de ministeries van VWS, BZK en OC&W middelen beschikbaar gesteld op basis van eerdere projecten. De uitvoering is in handen van het projectbureau Lokaal jeugdbeleid van de VNG. Het project loopt door tot januari 2003. Een projectcommissie waarin bestuurders van verschillende gemeenten zitting hebben, begeleidt het project.

Het project heeft een aanbod samengesteld om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van lokaal jeugdbeleid:

- regierol van gemeenten;
- jeugdparticipatie;
- afstemming van Jeugdzorg en Jeugdbeleid;
- jeugd en veiligheid;
- afstemming van onderwijsbeleid en jeugdbeleid;
- sluitende aanpak 0 – 6 jarigen;
- voor- en vroegschoolse educatie.

Voor deze onderwerpen heeft het project onder andere consultatietrajecten voor gemeenten. Het project lokaal jeugdbeleid organiseert ook workshops en conferenties ten behoeve van kennisuitwisseling van gemeenten onderling.

1.4 Verantwoordelijkheden van de drie overheidslagen

De BANS- criteria zijn terug te vinden in de vele facetten van het jeugdbeleid. Duidelijkheid in de verantwoordelijkheden van de drie overheidslagen dragen ertoe bij dat de BANS-afspraken goed kunnen worden uitgevoerd. Het volgende overzicht toont de verdeling van verantwoordelijkheden en taken op gebied van jeugdbeleid en jeugdvoorzieningen.

Voor de verschillende thema's van het jeugdbeleid die bij de verschillende departementen staan genoemd, wordt tevens aangegeven in welk hoofdstuk hier (meer) informatie over te vinden is.

Overzicht van verantwoordelijkheden en taken

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

Algemene taken met betrekking tot de jeugd

- coördinatie van de reorganisatie van het jeugdzorgstelsel;
- eindverantwoordelijk voor samenhang en coördinatie van het jeugd beleid;
- coördinatie van jeugdonderzoek (CJO);
- financiering van ondersteunende taken, zoals taken die worden uitgevoerd door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW).

Relevante beleidsterreinen voor jeugd

- | | |
|--|-------------------|
| - lokaal jeugd beleid en jeugdparticipatie | alle hoofdstukken |
| - kinderopvang en naschoolse opvang | hoofdstuk 2 |
| - opvoedingsondersteuning | hoofdstuk 2 |
| - jeugdhulpverlening (op vrijwillige basis) | hoofdstuk 4 |
| - jeugdgezondheidszorg/ leefstijlen | hoofdstuk 4 |
| - vrijwillig jeugdwerk/ landelijke jeugdorganisaties (LJO's) | hoofdstuk 5 en 6 |
| - sport en culturele vorming | hoofdstuk 6 |

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW)

Algemene taken met betrekking tot de jeugd

- ondersteuning en organisatie van het onderwijsstelsel;
- studiefinanciering.

Relevante beleidsterreinen voor jeugd

- | | |
|--|-------------|
| - ontwikkelingsstimulering voor kinderen in de voorschoolse leeftijd | hoofdstuk 3 |
| - preventie van schooluitval | hoofdstuk 3 |
| - projecten 'veilige school' | hoofdstuk 7 |

Ministerie van Justitie

Algemene taken met betrekking tot de jeugd

- beleid t.a.v. aanpak jeugdcriminaliteit en justitiële jeugdbescherming;
- organisatie van het stelsel van jeugdbescherming en aansturing van uitvoeringsorganisaties op dit terrein;
- criminaliteitspreventie, in samenwerking met andere instellingen;
- onderzoek naar jeugdbescherming en jeugdcriminaliteit (WODC).
- wet- en regelgeving jeugdstrafrecht en jeugdbescherming

Relevante beleidsterreinen voor jeugd

- | | |
|------------------------------|-------------|
| - jeugdzorg/jeugdbescherming | hoofdstuk 2 |
| - jeugdcriminaliteit | hoofdstuk 7 |

- etnische minderheden en jeugdcriminaliteit (CRIEM) hoofdstuk 7
- grotestedenbeleid met betrekking tot jeugd en veiligheid hoofdstuk 7

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Relevante beleidsterreinen voor jeugd

- ondersteuning van politieke jongerenorganisaties hoofdstuk 5
- grotestedenbeleid met betrekking tot jeugd en veiligheid hoofdstuk 7
- etnische minderheden en jeugdcriminaliteit (CRIEM) hoofdstuk 7

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

Relevante beleidsterreinen voor jeugd

- Regelgeving gericht op het beter kunnen combineren van werk en zorgtaken hoofdstuk 2
- Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) hoofdstuk 8
- Arbeidsreïntegratie Gehandicapten (REA) hoofdstuk 8
- vaststelling minimumjeugdloon hoofdstuk 8
- wet- en regelgeving arbeidsomstandigheden hoofdstuk 8
- Wajong (Wet arbeidsongeschiktheid jonggehandicapten) hoofdstuk 8

Provinciale overheid

Relevante provinciale taken voor jeugd

- uitvoering en financiering van de Wet op de Jeugdzorg;
- onderhouden van de provinciale/grootstedelijke ondersteuningsorganisaties;
- beperkte (adviserende) taken met betrekking tot onderwijs.

De grootstedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hebben een provinciale status voor wat betreft het bestuur van het jeugdzorgstelsel.

Gemeentelijke overheden

In totaal zijn er in Nederland per 1 januari 2001 504 gemeenten.

Relevante gemeentelijke taken voor jeugd

- formulering, financiering en uitvoering van lokaal jeugdbeleid;
- formulering, (gedeeltelijke) financiering en uitvoering van lokaal beleid voor kinderopvang, naschoolse opvang en opvoedingsondersteuning;
- formulering, (gedeeltelijke) financiering en uitvoering van lokaal onderwijsbeleid en gemeentelijk onderwijs achterstandenbeleid (GOA);
- formulering, financiering en uitvoering van (preventieve) jeugdgezondheidszorg (WCPV);
- lokaal beleid openbare orde en veiligheid;
- uitvoering van het Grote Steden Beleid (GSB) (25 gemeenten).

2

Jeugd en opvoeding

2.1 De positie van de jeugd

De maatschappelijke context waarin de jeugd tegenwoordig opgroeit is in veel opzichten anders dan vroeger. De samenleving kent meer dynamiek en sociale en culturele verscheidenheid dan voorheen. Processen zoals individualisering, emancipatie en welvaart dragen ertoe bij dat de overzichtelijkheid van de samenleving steeds verder afneemt. Veel vanzelfsprekendheden van vroeger zijn verdwenen. Vaste waarden lijken verloren te gaan, de keuzevrijheid voor jeugdigen neemt toe en er is sprake van een enorme groei van kennis en informatie. Veel veranderingen hangen samen met de individualisering die al lange tijd gaande is (SCP 1998; Schnabbel 1999). Algemene maatschappelijke ontwikkelingen vinden hun weerslag in het gezinsleven.

2.1.1 Enkele demografische gegevens

Opvallend is dat de toename van de politieke en beleidsmatige aandacht voor het gezin niet weerspiegeld wordt in de demografische ontwikkelingen. Het getalsmatige aandeel van het 'klassieke' gezin (echtpaar met kind(eren)) in het totaal aan Nederlandse huishoudens is in de afgelopen 30 jaar gestaag afgenomen. Onderstaande tabel geeft een indruk van de ontwikkeling van verschillende leefvormen in Nederland.

Tabel 2.1 Huishoudens naar samenstelling (in procenten)

	1960	1981	1995	1998
Alleenstaanden	12	22	31	32
Paren zonder kinderen (al dan niet gehuwd)	22	27	31	31
Gezin met kinderen	61	50	38	37
waarvan:				
Echtpaar met kind(eren)	92	86	82	78
Niet-gehuwd paar met kind(eren)	-	2	5	8
Eenoudergezin	8	12	13	14
totaal aantal huishoudens (x 1000)	3.130	5.111	6.516	6.758
gemiddelde huishoudengrootte	3,6	2,8	2,3	2,3

Bron: CBS; SCP Jeugd 2000

De in tabel 2.1 vermelde cijfers over de verdeling van leefvormen over huishoudens kan makkelijk aanleiding geven tot een vertekend beeld van de feitelijke leefsituatie van de Nederlandse bevolking en de Nederlandse jeugd. Uit cijfers over de *individuele leefsituatie* van de Nederlandse bevolking blijkt dat in de jaren zestig ruim 90% van alle huishoudens in 'gezinsverband' leeft en in de jaren negentig dit nog steeds ruim 80% van de totale bevolking beslaat. Daaronder vallen: (echt)paren met kinderen, eenoudergezinnen en (echt)paren zonder kinderen.

Hoewel de meeste kinderen opgroeien in een twee-oudergezin met een vader en een moeder, neemt het aandeel eenoudergezinnen langzaam toe. De huishoudens zijn gemiddeld genomen kleiner geworden, wat ten dele wordt veroorzaakt door de vergrijzing, die leidt tot een toename van het aantal oudere alleenstaanden. Daarnaast speelt zeker ook een rol dat jong volwassen kinderen die het ouderlijk huis verlaten vaak gedurende een periode zelfstandig wonen voordat zij gaan samenwonen en/of trouwen. Verder worden vrouwen later moeder; in de jaren zeventig lag de gemiddelde leeftijd waarop vrouwen hun kind kregen op 25 jaar, tegenwoordig ligt dat op 29 jaar.

Eenoudergezinnen

De beeldvorming dat steeds meer kinderen opgroeien in een eenoudergezin blijkt echter maar ten dele correct. Door de toename van het aantal huishoudens is het aantal eenoudergezinnen in absolute zin echter wel verdubbeld in de periode 1960-1998. De meeste eenoudergezinnen zijn het gevolg van echtscheiding of verweduwing. De laatste jaren ontstaat ongeveer tweederde van de eenoudergezinnen door echtscheiding en ongeveer eentiende door verweduwing. Het overige kwart bestaat uit ongehuwden. Uit tabel 2.1 blijkt dat het aandeel van eenoudergezinnen in het totaal aantal huishoudens in de afgelopen decennia licht gestegen is.

Echtscheiding

In tegenstelling tot het beeld dat in Nederland heerst, blijkt uit vergelijkende statistieken dat Nederland een relatief lage echtscheidingskans kent vergeleken met andere Noord-, West- en Midden-Europese landen. De kans dat een huwelijk eindigt in echtscheiding is echter wel aanzienlijk toegenomen in de afgelopen decennia. Daarmee is ook het aantal kinderen dat betrokken is bij een echtscheiding in de loop der jaren gestaag toegenomen. Na de scheiding blijft 80% van de kinderen bij de moeder wonen, 15% blijft bij de vader en 5% gaat elders wonen.

2.1.2 Gezinsopvoeding

De Nederlandse samenleving is steeds meer een multiculturele samenleving te noemen. Van de in Nederland wonende kinderen tot 15 jaar heeft ongeveer 10% een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse, Antilliaanse of Arubaanse afkomst. Tot 1990 kregen elk jaar minder dan 20 duizend niet-Nederlanders de Nederlandse nationaliteit. In 2001 verwacht men dat het totale aantal wijzigingen van nationaliteit uitkomt op ca. 60 duizend. (CBS, 2001) De demografische gezinskenmerken van de belangrijkste allochtone bevolkingsgroepen in Nederland verschillen op een aantal punten sterk van de autochtone gezinskenmerken.

De 'reguliere' opvoedingssituatie

Uit diverse survey-onderzoeken naar de opvoeding van kinderen binnen Nederlandse gezinnen komt het volgende beeld naar voren. De grote meerderheid van de Nederlandse

gezinnen biedt een goede opvoedingsomgeving, zowel in materieel als in immaterieel opzicht. De gezinsinterne verhoudingen kenmerken zich volgens ouders en kinderen eerder door stabiliteit en harmonie. Vergelijking met voorgaande perioden leert dat binnen gezinnen meer erkenning is gekomen voor de autonomie van het kind en meer oog voor de sociale en morele ontwikkeling, en dat de ouder-kind relatie meer gebaseerd is op wederzijdse affectie dan op het gezag van ouders ten opzichte van kinderen. De gezagsverhouding in het reguliere Nederlandse gezin kenmerkt zich door 'begrensde onderhandeling': 75% van de jongeren (12-18 jaar) geeft aan dat zij zelf beslissingen kunnen nemen, maar dat zij daarbij wel rekening moeten houden met de mening van de ouder(s). Uit een recent uitgevoerd onderzoek blijkt dat overleg en onderhandeling in de Nederlandse gezinnen gemeengoed is geworden. Vader en moeder zijn nog wel 'eindverantwoordelijken' van de gezinsregie, maar hun autoriteit spreekt niet meer vanzelf. Als bijna-gelijken hebben zij niet zomaar gezag. In het moderne praatgezin moeten ouders respect verdienen van hun kinderen. Geconstateerd wordt dat er fasen in de mate van onderhandelen zijn: De eerste jaren hebben de ouders het voor het zeggen en moeten de kinderen vooral gehoorzamen. Vanaf een jaar of acht doet het poldermodel zijn intrede. Dan is er sprake van een intensieve communicatie, waarin wordt onderhandeld over tal van regels en bij conflicten wordt gezocht naar oplossingen die voor iedereen aanvaardbaar zijn. Waar enkele jaren geleden nog werd geklaagd over ouderlijke onzekerheid, aanvaarden steeds meer ouders de nieuwe realiteit en zijn heel enthousiast over het plezier dat ze aan hun gezin als team kunnen beleven (ITS, 2001).

Bij dit positieve beeld moeten echter direct enkele kritische kanttekeningen geplaatst worden.

- In vrijwel elk onderzoek wordt een vrij constante proportie gezinnen/respondenten gevonden die sterk afwijken van het positieve beeld, meestal in de orde van grootte van 10-15% van de onderzoekspopulatie. Ditzelfde percentage vinden we terug bij de onderzoeken naar het aandeel 'risicojeugd' binnen de totale groep jeugdigen. In één op de 8 à 10 gezinnen is de opvoedingssituatie dus minder rooskleurig.
- In een aantal onderzoeken zijn allochtone gezinnen bovendien niet- of ondervertegenwoordigd. De survey-onderzoeken hebben dus vooral betrekking op autochtone gezinnen.

Opvoeding bij allochtone gezinnen

Onderzoek naar de opvoeding binnen allochtone gezinnen is nog schaars, methodisch nog weinig ontwikkeld en de steekproeven zijn van geringe omvang. De uitkomsten geven echter wel een goed kwalitatief beeld van etnische opvoedingsstijlen.

Met deze kanttekeningen volgt hieronder een samenvatting van de onderzoeksuitkomsten.

- Uit pedagogisch onderzoek blijkt dat de meeste (autochtone) gezinnen gekenmerkt worden door een 'autoritatieve' opvoedingsstijl, die het midden weet te houden tussen

controle uitoefenen en steun geven. Vergeleken met de 'reguliere' autochtone opvoeding kenmerkt de opvoeding in allochtone gezinnen zich sterker door nadruk op gehoorzaamheid en respect en gebruik van opvoedingstechnieken gericht op disciplineren en bestraffing. Dit geldt met name voor Turkse en Marokkaanse gezinnen. conformisme is een belangrijk opvoedingsdoel.

- Opvoeding in allochtone gezinnen is sterker geslachtsspecifiek - voor meisjes gelden andere opvoedingsdoelen dan voor jongens.
- De cognitieve ontwikkeling van de kinderen wordt minder nadrukkelijk gevolgd, terwijl de ambities van ouders ten aanzien van de opleidingscarrière van de kinderen wel hoog gespannen zijn. De verantwoordelijkheid voor de schoolprestaties van de kinderen wordt echter sterk bij de school gelegd. Dit geldt met name voor Turkse en Marokkaanse gezinnen.
- Bij Creoolse en Antilliaanse gezinnen komen alleenstaand ouderschap (van de moeder) en jong moederschap (tiernmoeders) veel voor. Het gezag over de kinderen berust veel sterker bij de moeder. De cognitieve ontwikkeling en de zelfstandigheid van de kinderen wordt sterker gestimuleerd dan bij Turkse en Marokkaanse gezinnen het geval is. De waarde van een goede opleiding wordt - ook voor meisjes - hoog aangeslagen.

De traditionele allochtone opvoedingsstijlen genereren in een individualiserende Nederlandse samenleving, waarin parallelle rollen van mannen en vrouwen steeds vanzelfsprekender worden, een duidelijke bron van conflicten. Vooral allochtone meisjes worden geconfronteerd met de spanning tussen de opvoedingswaarden van de ouders en de eisen die de Nederlandse samenleving aan hen stelt. Jongens kunnen zich - door de grotere gedragsvrijheid die zij genieten - vaak beter onttrekken aan dit conflict.

2.1.3 Gezinsproblemen

Eerder is gesteld dat zo'n 10-15% van de gezinnen afwijkt van het positieve (zelf-)beeld van de opvoedingssituatie in Nederlandse gezinnen. Omgerekend naar de totale gezinspopulatie zou het dan gaan om circa 230.000 tot 350.000 gezinnen waarin de opvoedingssituatie minder rooskleurig is. Wat nu precies de kenmerken zijn van deze gezinnen valt echter nauwelijks aan te geven op basis van de verzamelde onderzoeksgegevens: de aangetroffen (cor)relaties tussen gezinskenmerken en opvoedingsproblemen zijn vaak zwak of niet eenduidig. In deze paragraaf wordt via een andere weg gepoogd een beeld te geven van de omvang van een aantal gezinsproblemen.

Opvoeding in specifieke gezinssituaties

In de afgelopen jaren is in Nederland vrij veel onderzoek verricht naar (de gevolgen van) de opvoeding van kinderen in een aantal specifieke gezinssituaties. Aanzet tot en inzet van dergelijk onderzoek was in veel gevallen dat er een publiek en politiek debat gaande was over de mogelijke kwalijke gevolgen van de betreffende gezinssituatie voor het kind. De belangrijkste 'items' die de laatste jaren de revue passeerden, zijn:

- effecten van vervangend ouderschap (adoptie) en kunstmatig ouderschap (IVF) op de ouder-kind-relatie;
- hoge leeftijd van de moeder bij het krijgen van het eerste kind en gevolgen voor het kind;
- effecten van ouders van gelijk geslacht (homoparen) op de ontwikkeling van het kind;
- effecten van echtscheiding, stiefgezinnen en eenoudergezinnen;
- werkende moeders die gebruik maken van kinderopvang en de effecten op de ontwikkeling van de kinderen;
- effecten van (langdurige) armoede en (langdurige)werkloosheid van de ouder(s).

Voor vrijwel al deze onderwerpen geldt dat de gevonden effecten van de betreffende situatie op de kinderen ofwel (zeer) gering zijn, of verschillende, soms tegenstrijdige richtingen ingaan. Belangrijke intermediaire variabelen zijn de beleving van de situatie door de ouders/opvoeders, de persoonlijke kenmerken van het betreffende kind en de aanwezigheid van sociale steun in de omgeving. Voor twee kenmerken werden wel duidelijker negatieve effecten vastgesteld: Echtscheiding/eenoudergezinnen en (langdurige) armoede.

Gevolgen van echtscheiding

Naar de gevolgen van echtscheiding, is veel onderzoek gedaan. Hieruit blijkt dat kinderen van gescheiden ouders een grotere kans hebben op problemen, zoals het oplopen van een onderwijsachterstand en het vertonen van risicogedrag (Liefboer en Dykstra 2000; Fisher en de Graaf 2000). De emotionele en psychologische impact van echtscheiding wordt mede bepaald door factoren als de verstandhouding tussen de ex-partners na de scheiding en de mogelijkheid om contact te blijven houden met de andere ouder. Harmonieuze verhoudingen tussen de ex-partners zijn bovendien van invloed op het vermogen van kinderen om het ontstaan van een stiefgezin te accepteren. Uit onderzoek blijkt tevens dat kinderen van gescheiden ouders het beter doen dan kinderen van echtparen die veel conflicten hebben in hun relatie. Het ziet er naar uit dat het omgaan met conflicten in het gezin een zware belasting is voor kinderen, en mogelijk zwaarder dan het leren omgaan met de echtscheiding van de ouders.

Volgens onderzoekers spelen hierbij ook andere factoren een rol, zoals een laag inkomen (of een sterke afname van het inkomen als gevolg van de scheiding), laag opleidingsniveau van de moeder en sociaal isolement van het gezin.

Gevolgen van armoede

Onderzoek naar de effecten van armoede op de ontwikkeling en opvoeding van kinderen toont aan dat armoede – en met name langdurige armoede – een duidelijk aantoonbaar negatief effect heeft op de sociale, cognitieve en emotionele ontwikkeling van de kinderen (2-12 jaar) in deze gezinnen. De belangrijkste mediërende variabele is *opvoedingsstijl*: de ouders in deze gezinnen zijn vaker depressief, voelen zich minder competent als ouder en rapporteren meer problemen in hun relatie tot de kinderen. Een andere belangrijke factor is de lage participatiegraad van deze kinderen in sportieve, sociale en culturele activiteiten,

terwijl juist deze activiteiten aan hen de aanvullende steun en opvoeding zouden kunnen bieden die zij tekort komen in de thuissituatie (Engbersen, Vrooman en Snel, 1997).

Volgens recente schattingen leven circa 265.000 kinderen in een huishouden met een laag inkomen (SCP, 1998). Een deel daarvan leeft op of onder de armoedegrens. Dit betekent dat zij niet in staat om in de primaire levensbehoeften te voorzien.

Uit onderzoek blijkt tevens dat eenoudergezinnen veel vaker dan twee-oudergezinnen behoren tot de zeer lage inkomensgroepen. Van de groep huishoudens met een laag inkomen is 50% een eenoudergezin (Van Praag en Niphuis-Nell, 1997).

In de groep arme gezinnen zijn ook allochtone huishoudens oververtegenwoordigd. Het gaat daarbij vooral om gezinnen met ouders van Surinaamse, Antilliaanse of Arubaanse afkomst.

De overlap met eenoudergezinnen is overigens aanzienlijk: met name bij Surinamers en Antillianen komt alleenstaand moederschap zeer veel voor.

Ernstige opvoedingsproblemen

In onderstaande tabel worden de gegevens over de omvang van (ernstige) opvoedingsproblemen samengevat. De aantallen in deze tabel kunnen uiteraard niet bij elkaar worden opgeteld: er is waarschijnlijk sprake van een behoorlijke onderlinge overlap tussen de verschillende probleemgroepen. Landelijk onderzoek waarin de problematiek in gezinnen in kaart wordt gebracht aan de hand van een combinatie van meerdere probleemindicatoren ontbreekt nog.

Tabel 2.2 Omvanggegevens opvoedingsproblemen

totaal aantal gezinnen met kinderen	2,3 miljoen
(survey-)onderzoek:	
10%-15% gezinnen met minder positieve opvoedingssituatie	230.000 - 350.000
armoede:	
kinderen (0-18 jr) in arme en laag-inkomen gezinnen	265.000 kinderen
gezinnen met verslavingsprobleem ouder(s)	30.000 - 33.000
dakloze jonge zwervers (1999)	7.000
meldingen AMK's (1997)	
survey-onderzoek jongeren:(per jaar)	15.000 gezinnen
fysieke mishandeling (ooit)(lifetime)	93.000 jongeren
seksueel misbruik (ooit) (lifetime)	31.000 jongeren
Jeugdbescherming	
voogdij-pupillen (1998)	11.491
OTS-pupillen (1998)	19.445

Review of national youth policy in the Netherlands (1998)

Verslaving van de ouders

Naar schatting zijn er zo'n 25.000 kinderen die opgroeien in een gezin waarbij alcohol-problemen spelen. Het geschat aantal kinderen in gezinnen waarin een of beide ouders drugsverslaafd zijn, bedraagt 5 à 8.000. Begin jaren '90 is vanuit de hulpverlening aandacht gevraagd voor het toenemend aantal baby's dat drugsverslaafd geboren wordt: volgens specialisten gaat het om minstens 1.000 baby's per jaar (Van Kampen, 1996).

Weglopen en zwervgedrag

Eind jaren '80 ontstaat politieke zorg over dak- en thuisloze jongeren in Nederland. Een onderzoek naar de omvang en aard van deze groep levert de volgende gegevens op (Van der Ploeg et al., 1991). Jaarlijks lopen circa 30.000 jongeren weg. Het betreft niet alleen jongeren die het ouderlijk huis ontvluchten, maar ook een aanzienlijke groep weglopers uit tehuizen. De meerderheid van deze groep keert na verloop van tijd terug of vindt elders onderdak. Daarnaast is er een groep van 6 à 7.000 jongeren die geen vast onderdak vinden: de dakloze jongeren. Het gaat hier om jongeren tot 25 jaar die gedurende minstens 3 maanden geen vaste verblijfplaats hebben. In deze groep zijn jongens oververtegenwoordigd en ruim een kwart behoort tot een etnische minderheidsgroep. De leeftijd ligt vooral tussen de 15 en 18 jaar. Gebruik van alcohol en drugs komt veel voor, evenals het plegen van criminaliteit (inbraak en diefstal). De meeste zwervers hebben een (zeer) problematische gezinsachtergrond.

2.2 De inhoud van het huidige beleid

Uitgangspunt van het Nederlands beleid rond gezinsopvoeding is dat de ouders/opvoeders primair verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van hun kinderen binnen het gezin. Dit uitgangspunt geldt voor het geheel van het jeugdbeleid. Aanvullend daarop wordt door de overheid bepaalde voorzieningen geboden die de ouders kunnen ondersteunen bij hun opvoedingstaken. De belangrijkste voorzieningen zijn: verlofregelingen, kinderopvang, peuterspeelzalen, tieneropvang en opvoedingsondersteuning.

2.2.1 Verlofregelingen

In de afgelopen jaren is door het rijk een aantal regelingen getroffen die tot doel hebben:

- ouders beter in staat te stellen arbeid en zorg te combineren;
- de nog steeds bestaande ongelijke verdeling van betaalde en onbetaalde (zorg)arbeid tussen mannen en vrouwen in een beter evenwicht te brengen;
- de problemen te verlichten die herintredende vrouwen ondervinden bij het weer gaan werken.

Het betreft een uitbreiding van bestaande verlofregelingen en de introductie van een aantal nieuwe regelingen.

Verloven in verband met jong moederschap en vaderschap

- In 1990 is de bestaande regeling voor aanstaande moeders in loondienst uitgebreid: in plaats van 12 weken (6 voor en 6 na de bevalling) kregen vrouwen wettelijk recht op een 100% doorbetaald verlof van 16 weken (4-6 weken voor de bevalling en 10-12 weken erna).
- Per 1 januari 1998 hebben zelfstandig en meewerkende ondernemsters en vrouwen in vrije beroepen recht op een zwangerschaps- en bevallingsuitkering van 16 weken. De hoogte van de uitkering is inkomensafhankelijk en bedraagt maximaal 100% van het wettelijk minimumloon.
- De partner van de vrouw krijgt een 100% doorbetaald kraamverlof van (meestal) twee dagen.
- De werkgever van de zwangere vrouw is wettelijk verplicht om haar gezondheid en zwangerschap niet in gevaar te brengen door de aard van het werk en de werkomstandigheden. Tevens moet de werkgever de vrouw in staat stellen om borstvoeding te geven.

Ouderschapsverlof

Sinds 1991 kent Nederland een Wet op het Ouderschapsverlof, die werknemers met een kind tot 4 jaar in staat stelt om gedurende een periode van maximaal 6 maanden onbetaald ouderschapsverlof op te nemen. De resterende werktijd dient wel 20 uur per week te bedragen. Uit een tussentijdse evaluatie van de Wet (Spaans en Van de Werf, 1994) blijkt dat het gebruik van de verlofregeling iets achterblijft bij de verwachtingen en dat de regeling aanzienlijk meer wordt gebruikt door vrouwen (27%) dan door mannen (11%). Het effect op de herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid wordt dan ook gering geacht. Recent (1 juli 1997) is de regeling uitgebreid: de minimum uren grens (20 uur) is afgeschaft en de leeftijdsgrens van het kind is verhoogd naar 8 jaar.

Zorgverlof

De mogelijkheid om langer verlof op te nemen in verband met verzorging of verpleging van zieke huisgenoten (waaronder kinderen) is in Nederland niet wettelijk geregeld. Afspraken dienaangaande worden overgelaten aan de sociale partners: de werkgevers en werknemers (organisaties). In een aantal CAO's is wel een regeling dienaangaande opgenomen, maar deze blijkt weinig gebruikt te worden wegens de verregaande financiële consequenties en de gevolgen voor pensioenopbouw en sociale zekerheid.

2.2.2 Voorzieningen Peuterspeelzalen

Naast kinderopvang zijn er in de meeste gemeenten per wijk peuterspeelzalen voor kinderen van 2 tot 4 jaar. De eerste peuterspeelzalen ontstonden na 1965, bedoeld om alle peuters speel- en contactmogelijkheden te bieden en hun ontwikkeling te stimuleren. Pas in 1975 kregen peuterspeelzalen een kleine overheidssubsidie. Vanaf 1981 kregen de peuterspeelzalen een plek tussen de andere sociaal-culturele voorzieningen die in het kader van de decentralisatie van het welzijnswerk door gemeenten zelf werden gesubsidieerd.

De laatste jaren is de maatschappelijke en politieke belangstelling voor het peuterspeelzaalwerk toegenomen. Vanuit preventief oogpunt, om latere problemen in de opvoeding en/of ontwikkeling van kinderen voor te zijn, is dit een breed gedragen strategie. De peuterspeelzalen zijn in dat kader interessant omdat zij op een laagdrempelige wijze en op vrijwillige basis veel ouders en jonge kinderen bereiken.

Tegelijk kan worden vastgesteld dat peuterspeelzaalwerk nog te weinig wordt geprofileerd als aparte werksoort. De beschikbare middelen zijn over het algemeen beperkt en vrijwilligers spelen veelal een belangrijke rol in de uitvoering van het werk. Werkwijzen, organisatievormen en kwaliteit van het werk variëren per locatie en vestiging. Daarmee is zowel de charme als de zwakte van deze werksoort aangegeven. Het behoort tot de taken van de gemeente om het gedifferentieerde veld lokaal te organiseren. De basisfuncties zijn laagdrempelige opvang voor peuters en het stimuleren van de algemene ontwikkeling. Het maximum aantal kinderen per groep is over het algemeen 14 tot 16. Het bereik van de peuters loopt zeer uiteen van zeer groot in de kleine gemeenten tot klein in de grote steden. Allochtone kinderen zijn ondervertegenwoordigd in het peuterspeelzaalbezoek. Gemeenten proberen daar wel iets aan te doen. In 57% van de gemeenten bestaat er een wachtlijst voor het peuterspeelzaalwerk. De lengte van de wachtlijst lijkt afhankelijk van de grootte van de gemeente, deze varieert van 2 tot 12 maanden.

Een belangrijk aandachtspunt is het verder ontwikkelen van de samenwerking met de basisscholen.

2.2.3 Kinderopvang voorzieningen

De Nederlandse regering streeft naar een uitbreiding van de kinderopvang, een wettelijke regeling voor kinderopvang en verruimde fiscale stimulansen voor zowel werkgevers als ouders. Zo krijgen ouders meer mogelijkheden om betaalde arbeid en de zorg voor kinderen te combineren. Het ministerie van VWS en het ministerie van Sociale Zaken hebben overlegd met werkgevers, werknemers, ouders, gemeenten én de sector zelf over de manier waarop dit vorm moet krijgen. Een groot aantal organisaties biedt ondersteuning aan ouders bij de zorg voor hun kinderen. De voornaamste voorzieningen zijn: kinderdagverblijven (0-4 jaar), gastouderprojecten en buitenschoolse opvang (4-12 jaar). Naast de officieel erkende kinderopvang maken ouders gebruik van verschillende informele vormen van opvang.

Wat de voorziening en regelgeving van algemene kinderopvang betreft, liep Nederland jarenlang achter bij andere Europese landen. De uitbreiding van kinderopvang is nu goed op gang gekomen met de invoering van de 'regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang'. De kinderopvang zal naar verwachting de komende tijd extra fors groeien. Instellingen voor kinderopvang verwachten in 2001 en 2002 circa 51.000 extra plaatsen te realiseren. Daarmee komt de totale uitbreiding in de periode tot eind 2002 op 83.000 plaatsen (VWS, 2001). Op basis van cijfers van de kinderopvanginstellingen wordt verwacht dat er eind 2002 177.000 plaatsen kinderopvang in Nederland zijn.

Netwerkbureau uitbreiding kinderopvang

In oktober 2000 is het Netwerkbureau uitbreiding kinderopvang (Netko) opgericht, met als belangrijkste taak het stimuleren van de uitbreiding van de kinderopvang. Het bureau richt zich daarbij op de landelijk opererende organisaties die gemeenten en kinderopvangcentra ondersteunen bij de uitbreidingsoperatie kinderopvang. De activiteiten van NetKo zijn erop gericht de inspanningen van de landelijke organisaties te ondersteunen en de onderlinge afstemming te verbeteren. Inmiddels wordt gewerkt aan een kwaliteitssysteem voor kinderopvang en zal er in de komende jaren via een vergelijkbare stimuleringsmaatregel gewerkt worden aan een aanzienlijke uitbreiding van de naschoolse opvang. Knelpunten bij de realisering van de groei zijn het vinden van voldoende gekwalificeerd personeel en geschikte locaties.

2.2.4 Tieneropvang voorzieningen

Voor tieneropvang (buitenschoolse activiteiten voor jongeren van 12-16 jaar) loopt tijdens de huidige kabinetsperiode een programma, dat onder meer bestaat uit een tijdelijke subsidieregeling van het ministerie van VWS. Hiermee zijn op experimentele basis 67 projecten van start gegaan. Ook vindt er thans een landelijk onderzoek naar behoeften van ouders en jongeren plaats. Tevens heeft het Kabinet heeft per februari 2001 een commissie tieneropvang ingesteld, die advies gaat uitbrengen over de toekomst van de tieneropvang. De commissie moet een visie op tieneropvang formuleren in relatie met het lokale jeugdbeleid (mede door de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor opvang naar de gemeenten per januari 1996). Ook moet de commissie de mogelijkheden voor een toekomstige wettelijke regeling onderzoeken. De commissie zal in maart 2002 advies uitbrengen.

2.2.5 Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering

Het ministerie van VWS is van mening dat de ondersteuning van ouders van jonge kinderen een onmisbaar element van preventief jeugdbeleid vormt. In het begin van de jaren negentig is een inventarisatie gemaakt van de talloze initiatieven, organisaties, projecten en maatregelen die ouders ondersteunen bij hun opvoedende taken.

Twee geformuleerde uitgangspunten:

- Opvoedingsondersteuning moet zich richten op de versterking van de eigen mogelijkheden en actieve betrokkenheid van ouders en kinderen, in plaats van hen afhankelijk te maken van voorzieningen of diensten.
- Zij moet aansluiten bij de cultuur en specifieke vragen van de ouders.

De rijksoverheid pleit voor een samenhangende, stimulerende en cliëntgerichte benadering, die uitgaat van het eigen probleemoplossend vermogen van ouders.

De grote hoeveelheid kennis op het gebied van opvoedingsondersteuning bereikt vaak niet de ouders die dat het meest nodig hebben. Ouders met vragen over opvoeding gaan daarmee meestal naar consultatiebureau, peuterspeelplaats, kinderopvang of school.

Daar worden opvoedings-problemen ook het eerstesignaleerd. Om te zorgen dat deze instanties, die het dichtst bij de ouders staan, snel en goed advies kunnen geven of snel kunnen doorverwijzen, moeten ze meer samenwerken.

Programma Opvoedingsondersteuning en Ontwikkelingsstimulering (O&O)

Samen met het ministerie van Justitie heeft het ministerie van VWS het initiatief genomen tot het project 'Wijkprogramma's Opvoedingsondersteuning en Ontwikkelingsstimulering'. Het programma loopt van september 1999 tot 2002. Het programma O&O streeft ernaar om de ondersteunings-netwerken rondom ouders te verstevigen in hun eigen omgeving (niet alleen de formele, maar ook de informele) én de krachten van ouders en kinderen zelf aan te spreken. Het programma O&O bestrijkt het hele continuüm van opvoedingsondersteuning, van algemeen tot specifiek en van licht tot intensief. Het programma streeft naar verbetering van de kwaliteit van de opvoeding in het gezin (het primaire milieu). De activiteiten van O&O zijn: informatie-uitwisseling en programmaontwikkeling, vergroten toegankelijkheid integrale en programmatische aanpak.

Er is een kabinetsnotitie van juni 2000 inzake niet-vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning. Daarnaast heeft het Ministerie van Justitie onlangs een plan van aanpak aan de Tweede Kamer gestuurd

Voorbeeld: Moeders Informeren Moeders

Moeders informeren moeders (MIM) is gericht op moeders die voor het eerst een kind krijgen en van wie de baby tussen de 0 en 18 maanden is. Het betreft vooral moeders die geen of een beperkt sociaal netwerk hebben waarbij ze terecht kunnen voor informatie en ondersteuning; een baby hebben gekregen in een voor hen onbekend (Neder)land; een ex-couveuse baby of een baby met een geboren afwijking hebben en/of overspoeld raken door informatie. De doelen van MIM zijn: het zelfvertrouwen en de zelfredzaamheid van de moeders te vergroten; moeders toerusten voor dagelijkse vragen over verzorging en opvoeding door kennis, inzicht en vaardigheden te vermeerderen; zorgen dat moeders minder afhankelijk worden van deskundigen voor de opvoeding en verzorging van hun baby; empowerment van de moeders te vergroten en sociale netwerken te versterken.

MIM is gebaseerd op de methodiek van het 'Child Development Program' en 'Community Mothers Program' dat in Ierland en Engeland is ontwikkeld. MIM wordt sinds 1992 in Nederland uitgevoerd. Het programma is een vorm van gezinsondersteuning waarbij opvoedingsondersteuning en gezondheidsvoorlichting door middel van huisbezoeken centraal staan. Gedurende maximaal 18 maanden krijgen vrouwen die voor het eerst moeder zijn geworden maandelijks bezoek van een ervaren moeder uit de buurt (de zogenaamde bezoekmoeder). Tijdens de huisbezoeken is er aandacht voor algemeen verzorgende aspecten, psychologische en pedagogische elementen in de ontwikkeling van het kind en de situatie van de moeder zelf.

De bezoekmoeder probeert de programmamoeder te stimuleren zelf alternatieven voor problemen of antwoorden op vragen te bedenken. Aan de hand van een 'praatpapier', beeldverhalen en de ervaringskennis van de bezoekmoeder worden thema's besproken. MIM wordt aangeboden of uitgevoerd door instellingen voor ouder –en kindzorg en thuiszorg. De coördinator van het project is een verpleegkundige. Zij ontvangt vooraf een training en traint en begeleidt de bezoekmoeders. De bezoekmoeders zelf zijn ervaren moeder en werken op vrijwillige basis. In Ierland en Engeland is er onderzoek gedaan naar de effecten van MIM. De resultaten toonden positieve effecten voor zowel de moeders als de kinderen. De Universiteit van Wageningen is momenteel met een onderzoek bezig naar de effecten van MIM in Nederland. Het onderzoek wordt naar verwachting dit jaar afgerond. (Bron: 'Veelbelovend en effectief', Eerste editie CtC-gids, NIZW 2001)

Medezeggenschap ouders kinderopvang

Een recente ontwikkeling is de toename van het aantal gezinnen met werkende ouders. Dit stelt nieuwe eisen aan ouders en aan de basisvoorzieningen voor jeugd. Ouders moeten in staat worden gesteld om zorgtaken en arbeid zo te combineren, dat kinderen de gelegenheid krijgen zich optimaal te ontwikkelen. Dit betekent bijvoorbeeld voldoende capaciteit en kwaliteit van voorzieningen als peuterspeelzalen, kinderopvang en buitenschoolse opvang. De school en de vrijetijdsvoorzieningen zijn nog onvoldoende toegerust om in te spelen op de eis van zelfredzaamheid die aan jeugd gesteld wordt. Jeugdparticipatie, jeugd betrekken en verantwoordelijkheid geven kan het leren van zelfsturing vergemakkelijken.

De afgelopen jaren is de aandacht voor de betrokkenheid van ouders in het kinderopvang- en peuterspeelzalen beleid en de voorzieningen toegenomen. Als gevolg hiervan heeft een vraaggerichte benadering duidelijk terrein gewonnen. Voor de kinderopvang en de peuterspeelzalen betekent deze accentverschuiving dat de actieve betrokkenheid van ouders en gezinnen met jonge kinderen die gebruikmaken van deze voorzieningen, een centraal onderwerp moet worden in het opvangbeleid. Dit vergt een belangrijke culturele omslag: cliënten van de kinderopvang en de peuterspeelzalen worden niet langer als min of meer passieve 'subjecten' beschouwd, maar verwelkomd als actieve participanten in de besluitvormingsprocessen, samen met de lokale besturen en de particuliere organisaties die deze diensten aanbieden. Idealiter zullen de 'cliënten' van toen, de *partners en coproductanten* van nu worden op het gebied van kinderopvang en peuterspeelzaal voorzieningen.

In 1996 werd de Wet Medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen geïntroduceerd. De Wet is van toepassing op welzijnsinstellingen die uit openbare middelen worden gefinancierd en op gezondheidsdiensten. Hieronder vallen: jeugdgezondheidszorg, peuterspeelzalen en gesubsidieerde kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang. De Wet verplicht de organisaties waarop de wet van toepassing is, een oudercommissie in te stellen. Het overlegorgaan heeft het recht de organisatie te adviseren over elk onderwerp dat van belang is voor cliënten of voor de organisatie. Het algemene beeld is dat de ouderparticipatie langzamerhand toeneemt en dat ook de informatiestroom aan ouders toeneemt. (ECEC, 2000)

2.3 Participatie mogelijkheden voor de jeugd

Daar de samenleving verandert, is op een groot aantal levensterreinen een verschuiving te zien van sturing en zorg van bovenaf, naar eigen initiatief en zelfsturing. Van een samenleving waarin gehoorzaamheid een deugd en een belangrijke opvoedingswaarde was, gaan we naar een samenleving waarin eigen initiatief wordt verwacht. Sociale en communicatieve vaardigheden en probleemoplossend en zelfbeschouwend vermogen zijn belangrijke voorwaarden voor maatschappelijk succes. Participatie en integratie van jongeren in de samenleving komt niet meer tot stand door verinnerlijking van waarden en normen, maar door een voortdurende afstemming tussen ideeën, wensen en behoeften van groepen en individuen onderling. Jongeren worden steeds meer aangesproken op zelfwerkzaamheid (school) en hun eigen verantwoordelijkheid.

De Kindertelefoon

De Kindertelefoon geeft telefonische hulp, advies en informatie aan alle kinderen en jongeren tussen de 8 en 18 jaar. In 1979 werd de Kindertelefoon opgericht. Sinds die tijd voorziet de Kindertelefoon in een groeiende behoefte. De afgelopen jaren nam het aantal gesprekken toe. De Kindertelefoon voert thans per jaar 140.000 serieuze telefoongesprekken met kinderen. Omdat de Kindertelefoon nooit naar een naam of adres vraagt en informatie vertrouwelijk behandelt, is het voor kinderen veel makkelijker om te bellen. Vooral jonge meisjes bellen de Kindertelefoon vaker dan jongens, ruim drie keer zo veel. Boven de zestien maak het niet zo veel meer uit. Dan bellen de jongens ongeveer net zo vaak als de meisjes. De gesprekken gaan 17% over seksualiteit, 15% over relaties, 11% over geweld en mishandeling, 8% over de thuissituatie van de jongeren, 5% over emotionele problemen en de overige 46% over andere onderwerpen. De Kindertelefoon verwijst pas door naar een hulpverlenende instantie als een kind daar zelf om vraagt of als de Kindertelefoon dat noodzakelijk vindt. De Kindertelefoon verzorgt ook trainingen voor mensen die met kinderen werken zoals leerkrachten, schoolartsen, etc.

De inzet van de provincies en grote steden maakt mogelijk dat de Kindertelefoon zich kan gaan richten op de kwaliteit van haar diensten en het plegen van innovaties op het gebied van jongereninformatie en -emancipatie. Anno 1994 bestaat er een landelijk netwerk van 20 Kindertelefoons. Het werk van de Kindertelefoon wordt mogelijk gemaakt door zo'n 600 vrijwilligers, ondersteund door circa 20 parttime beroepskrachten. (kindertelefoon.nl, 2001)

Participatie tieneropvang

De ervaring laat zien dat met name bij kinderen vanaf 8 jaar de vraag naar de inbreng van kinderen bij de opvang speelt. Het gaat om vrije tijd van kinderen en het aanbod moet voldoende aantrekkelijk voor deze groep zijn. Dit aspect komt aan bod bij de inhoudelijke vernieuwing van buitenschoolse opvang die het kabinet nastreeft. Voor tieneropvang heeft

het ministerie van VWS de betrokkenheid van ouders en tieners bij de inrichting van de opvang als subsidievoorwaarde gesteld.

2.4 Voorzieningen voor kwetsbare groepen

Nederland heeft een uitgebreid netwerk van voorzieningen voor zorgverlening aan kinderen en jeugdigen die problemen of tekorten ondervinden bij hun opvoeding en groei naar volwassenheid. Het kan daarbij gaan om zeer diverse problemen, variërend van gezins- en opvoedingsproblemen tot kindermishandeling. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen vrijwillige en onvrijwillige hulpverlening. In deze paragraaf beperken we ons tot de beschrijving van voorzieningen binnen de onvrijwillige hulpverlening; de zorg die verleend wordt aan kinderen die in hun ontwikkeling ernstig bedreigd worden en/of (thuis) mishandeld worden. Onvrijwillige hulpverlening is beschikbaar voor kinderen tot 18 jaar. In hoofdstuk 4 gaan we in op de vrijwillige hulpverlening binnen het stelsel van de jeugdzorg.

2.4.1 De Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming is onderdeel van het Ministerie van Justitie. De Raad voor de Kinderbescherming wordt ingeschakeld wanneer kinderen ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd. Kinderen hebben recht op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling. Bij kindermishandeling of verwaarlozing, maar ook bij echtscheiding of strafzaken tegen kinderen kan een beroep worden gedaan op de Raad. De Raad is geen hulpverleningsinstantie. Medewerkers van de Raad gaan niet met het gezin aan de slag om problemen op te lossen, wel zoekt hij uit welke vorm van hulp het beste is voor ouders en kind, en zorgen ervoor dat die hulp op gang komt. De Raad wil de rechten zoals beschreven in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind waarborgen. Het kind komt hierbij altijd op de eerste plaats.

De drie belangrijkste taken van de Raad - de kerntaken - zijn bescherming, scheiding en omgang, en strafzaken waarin minderjarigen betrokken zijn. Daarnaast heeft de Raad ook een taak op andere terreinen waarbij de belangen van het kind in het spel zijn, zoals adoptie, naamswijziging of opname pleegkind. (www.RvdK.nl, 2001) De Raad houdt zich eveneens bezig met de jeugdreclassering en coördineert taakstraffen voor jeugdigen.

Bescherming

Eén van de kerntaken van de Raad voor de Kinderbescherming is de beschermingstaak. In situaties waarin de ontwikkeling van het kind wordt bedreigd voert de Raad een onderzoek uit en kan de Raad zich tot de rechter wenden voor het opleggen van een kinderschermingsmaatregel. Dit kan een advies zijn voor vrijwillige hulpverlening maar ook, wanneer de situatie erg bedreigend is voor het kind, de rechter vragen om hulpverlening verplicht te stellen.

Wanneer blijkt dat ouders "zodanig tekortschieten in de verzorging en opvoeding van hun kinderen dat deze met zedelijke of lichamelijk ondergang worden bedreigd", adviseert de Raad voor de Kinderbescherming aan de Kinderrechter de ouders uit het ouderlijke gezag te ontheffen of te ontzetten.

Scheiding en omgang

Kinderen en ouders hebben recht op omgang met elkaar. Uitgangspunt is dat de ouders dat onderling regelen.

Wanneer ouders het niet eens kunnen worden over het ouderlijk gezag of omgang met het kind bij een (echt)scheiding, kan de rechter de Raad om advies vragen. De Raad doet onderzoek en probeert in samenwerking met de ouders een oplossing te vinden. Het belang van het kind staat hierbij voorop. Wanneer de ex-partners er niet uitkomen brengt de Raad een advies over omgang en ouderlijk gezag uit aan de rechter. Ook anderen dan de ouders, bijv. de grootouders, kunnen een omgangsregeling krijgen.

Straf

De Raad wordt ook betrokken bij kinderen die worden verdacht van het plegen van een misdrijf. De Raad probeert te voorkomen dat deze kinderen in herhaling vallen. Dit doet de Raad door aan de officier van justitie of de rechter advies te geven over een straf die gericht is op het verbeteren van het gedrag van het kind. De Raad gaat ook altijd na of het kind misschien hulp nodig heeft. In hoofdstuk 7 komen strafzaken aan de orde.

(Gezins)Voogdij

Wanneer de ontwikkeling van een kind in het gedrang komt, kan de Raad een onderzoek instellen naar de omstandigheden waarin het kind zich bevindt. Uit dit onderzoek komt een advies. Dit kan een advies zijn voor vrijwillige hulpverlening maar ook, wanneer de situatie erg bedreigend is voor het kind, kan de Raad de rechter vragen om hulpverlening verplicht te stellen.

Wanneer blijkt dat ouders "zodanig tekortschieten in de verzorging en opvoeding van hun kinderen dat deze met zedelijke of lichamelijk ondergang worden bedreigd", adviseert de Raad voor de Kinderbescherming aan de Kinderrechter een kindbeschermingsmaatregel uit te spreken. Deze maatregelen zijn: ondertoezichtstelling, voogdij, ontheffing, ontzetting en voorlopige voogdij. De Kinderrechter beslist of het ouderlijk gezag vervolgens wordt overgedragen aan een ander familielid of - als dat niet mogelijk is - aan een voogdij-instelling.

Eind december 1999 zijn ruim 13.000 jeugdigen (tot 18 jaar) onder voogdij gesteld. De meerderheid van hen verblijft in een pleeggezin. Een minder ingrijpende maatregel die de Kinderrechter op kan leggen is de Onder Toezicht Stelling (OTS). Dit houdt in dat de ouder(s) een maatschappelijk werker van een (gezins)voogdij-instelling toegewezen krijgen, die toezicht houdt op de opvoedingssituatie en de Kinderrechter adviseert. Gemiddeld duurt een OTS drie jaar.

Het aantal OTS'en is in de afgelopen jaren sterk gestegen: van 11.000 in 1988 tot ruim 20.000 in 1999.

In zaken waarbij belangen van kinderen ook in het spel zijn, zoals opname pleegkind, opname jeugdinrichting en adoptie is de Raad slechts een schakel in de procedure die doorlopen wordt. In deze zaken bekijkt de Raad of het verzoek dat ingediend is, in het belang van het kind is.

De opname van kinderen in jeugdinrichtingen bespreken we hier niet, die komen respectievelijk in hoofdstuk 4 (als het gaat om vrijwillige opname) en in hoofdstuk 7 (als het gaat om onvrijwillige opname) aan de orde.

Pleegzorg

Wanneer kinderen uithuisgeplaatst worden omdat de thuissituatie bedreigend is voor hun ontwikkeling, komen ze vaak terecht in een pleeggezin.. Het streven is altijd dat het kind weer teruggaat naar de eigen ouders.

Begin jaren negentig waren er nogal wat klachten over het functioneren van de pleegzorg. In de nota 'Voorzien in Pleegzorg' die eind 1991 uitkomt worden ingrijpende veranderingen voorgesteld zoals schaalvergroting, het scheiden van taken en meer aandacht voor de inhoud en kwaliteit van het werk. In 1997 wordt de conclusie getrokken dat er weliswaar vooruitgang wordt geboekt, maar dat men er nog lang niet is. Deze constatering leidt tot de nota 'Speerpunten Verbetering Pleegzorg' waarin hoofdlijnen worden gegeven voor het project 'Innovatie en Kwaliteitsverbetering Pleegzorg 1998-2001'. VWS en Justitie stellen een landelijke stuurgroep Pleegzorg in en dopen het project tot de naam 'Trillium'.

Er worden vier doelen geformuleerd:

- In 2001 is er sprake van een professionele pleegzorg.
- Deze vorm van hulpverlening is goed geïntegreerd in het totale aanbod van de jeugdzorg.
- Voor alle belangrijke taken en werkzaamheden in de pleegzorg zijn kwaliteitseisen, methodieken of protocollen ontwikkeld en in de praktijk getoetst.
- Deze kwaliteitseisen, methodieken en protocollen zijn beschreven en vastgelegd in documenten waardoor het werk van de pleegzorg zichtbaar, toetsbaar en concreet is gemaakt. (VOG, 2001).

In 1998 wordt een start gemaakt met de vertaling van het aanbod van de pleegzorg in 'zorgprogramma's'. In 1999 wordt er een werkmethode ontwikkeld voor familie -en netwerkplaatsingen, dat in overleg met het NIZW (Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn) wordt uitgevoerd. Tevens wordt er een begin gemaakt met een traject dat moet leiden tot 'vraaggericht werken' in de pleegzorg. Dat wil zeggen dat er wordt gezocht naar manieren waarop pleegzorg beter kan aansluiten bij de behoefte en vraag van ouders, kinderen en pleegouders.

Adoptie

Als kinderen niet meer thuis kunnen wonen, kan er overgegaan worden op adoptie.

Op 1 oktober 1998 is het Haagse Adoptieverdrag in werking getreden. Het verdrag is door vele landen ondertekend.

Het doel van het Haagse Adoptieverdrag: Het gaat erom waarborgen vast te leggen dat adopties op zodanige wijze plaatsvinden dat het belang van het kind voorop staat en dat zijn/haar grondrechten volgens internationaal recht wordt geëerbiedigd. Daarbij wordt uitdrukkelijk vastgelegd dat ieder land behoort na te streven dat een kind in zijn land van herkomst kan blijven.

2.4.2 Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK)

In Nederland bestaat sinds de jaren '70 een landelijk dekkend netwerk van bureaus die gespecialiseerd zijn op het onderwerp kindermishandeling in brede zin (inclusief verwaarlozing en seksueel misbruik): de Bureaus Vertrouwensartsen (BVA's).

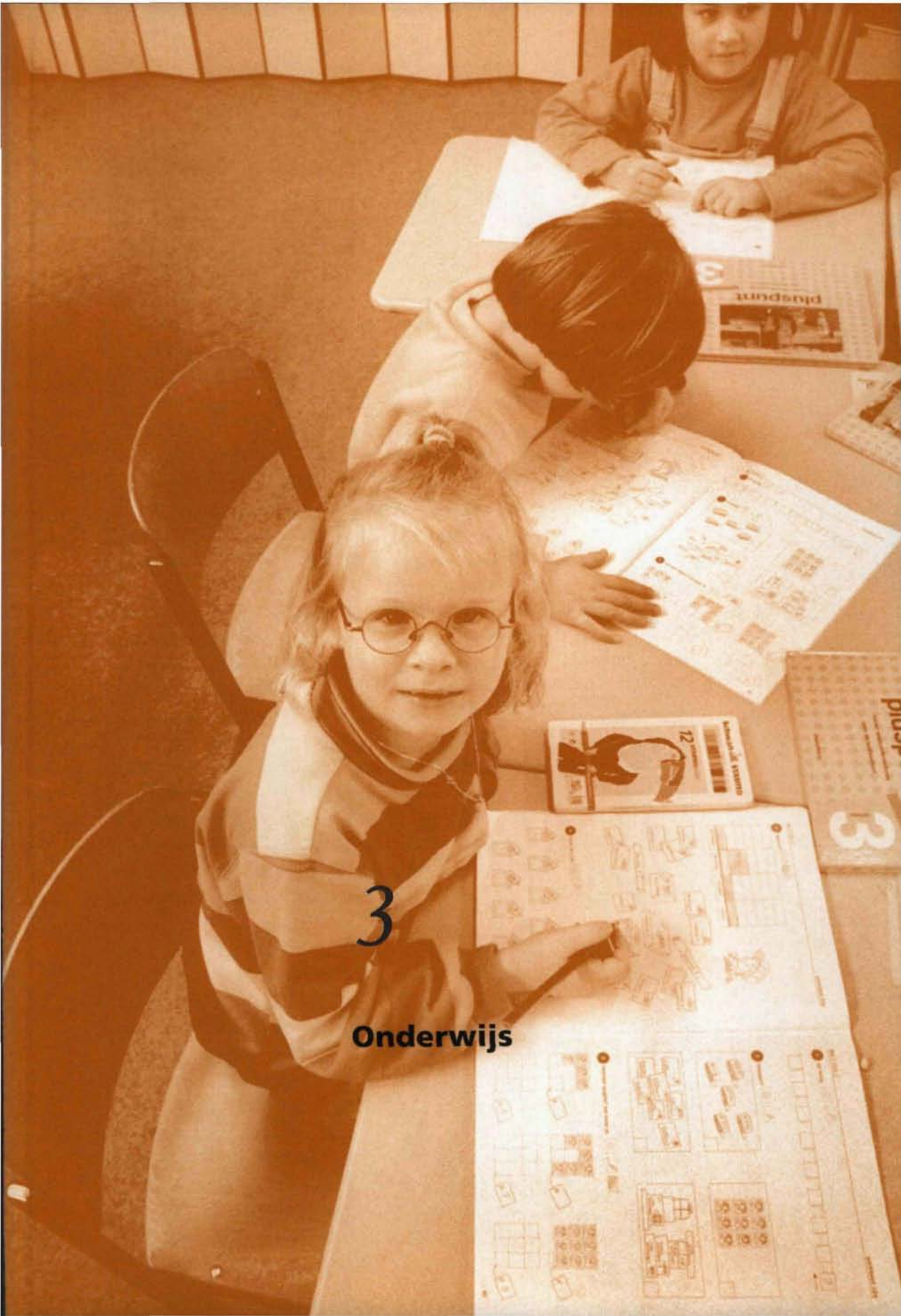
Sinds 1996 zijn er Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK) opgezet, die een voortzetting van de BVA's zijn. Het AMK is de centrale instantie voor het vragen van advies over of het melden van kindermishandeling. Elke provincie en grootstedelijke regio heeft zijn eigen Advies- en Meldpunt Kindermishandeling. Er wordt nauw samengewerkt met de Raad voor de Kinderbescherming. De AMK's registreren diverse gegevens de adviezen en meldingen. Uit registratiegegevens blijkt dat er in 1999 19.426 adviesvragen over en meldingen van kindermishandeling bij hen zijn binnengekomen. Het is echter bekend dat veel gesignaleerde gevallen of vermoedens niet bij de AMK's worden gemeld. Onderzoek concludeert dat minstens 1,5% van alle kinderen jaarlijks wordt mishandeld. Voor Nederland zou dit betekenen dat zich per jaar tenminste 50.000 gevallen van kindermishandeling voordoen. (NIZW, 2001)

Bij kindermishandeling gaat het in het algemeen om elke bedreigende manier van omgaan - lichamelijk, psychisch of seksueel - met het kind door de opvoeders, waardoor het kind ernstige fysieke of psychische schade wordt berokkend. Er worden vijf vormen onderscheiden: lichamelijke mishandeling, affectieve mishandeling, lichamelijke verwaarlozing-psychische verwaarlozing en seksueel misbruik. De afgelopen jaren wordt steeds duidelijker dat in de meeste gevallen meerdere vormen tegelijk voorkomen.

Hoe de hulpverlening aan een gezin waar een kind mishandeld wordt, eruit ziet, hangt af van de problematiek waarmee het betrokken gezin kampt. In eerste instantie zal men proberen ouders dermate te helpen dat ze hun kind (weer) goed kunnen opvoeden. Als dit mislukt of ouders niet willen meewerken, kan de Raad voor de Kinderbescherming worden ingeschakeld. De Raad stelt dan een onderzoek in en legt haar bevindingen voor aan de kinderrechter. Deze kan besluiten: de kinderen onder toezicht te stellen of de ouders uit het ouderlijk gezag te ontheffen of ontzetten.

Preventieteams

In alle provincies bestaan preventieteams kindermishandeling die, op aanvraag, bijeenkomsten verzorgen in de vorm van: eenmalige voorlichtingsbijeenkomsten waarin informatie over verschillende aspecten van kindermishandeling wordt gegeven. Cursussen en trainingen waarin aandacht besteed wordt aan signaleren, waarden en normen, attitudevorming en preventie. Het aanbod kan in overleg op maat gemaakt worden. Verder bieden de teams ondersteuning bij de ontwikkeling van instellingsbeleid rond preventie van kindermishandeling. Doelgroepen zijn: leid(st)ers in de kinderopvang, leerkrachten in het basis- en voortgezet onderwijs, leerlingen/studenten, buurtnetwerken, jeugdhulpverlening, werkers met verstandelijk gehandicapten, (wijk)verpleegkundigen, huisartsen, sociaal cultureel werkers, vrouwenorganisaties, kerkelijke organisaties, ouders, et cetera. De teams zijn ondergebracht bij uiteenlopende instellingen op het gebied van jeugdzorg en jeugdhulpverlening.



3

Onderwijs

3.1 De positie van de jeugd

De zorg voor goed onderwijs is een van de kerntaken van de overheid. De verantwoordelijkheid voor het onderwijsbeleid berust bij het ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W). De uitgaven voor onderwijs maken circa 14% uit van de totale rijks-uitgaven. Kernfuncties van het onderwijs zijn volgens de rijksoverheid:

- bijdragen aan de persoonlijkheidsvorming van leerlingen als deel van hun opleiding;
- bijdragen aan de vorming in maatschappelijke en culturele zin ter voorbereiding op toekomstig democratisch staatsburgerschap en verantwoordelijkheid;
- bijdragen aan de voorbereiding op beroepsuitoefening en participatie op de arbeidsmarkt.

Bevorderen van de mogelijkheden voor maatschappelijke participatie van jeugd maakt dus een belangrijk onderdeel uit van onderwijs. Het streven naar een verdere verbetering van de aansluiting van het onderwijs op de behoeften van de arbeidsmarkt is ook een van de aanleidingen voor vernieuwingen binnen het onderwijssysteem.

3.1.1 Structuur en organisatie in het onderwijs**Bestuurlijke organisatie van het onderwijs**

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het onderwijs is verdeeld over verschillende partijen: het rijk, de provincie, gemeenten en de scholen zelf (schoolbesturen).

- Het rijk - i.c. de minister van OC&W - stuurt en bewaakt het onderwijs door middel van wet- en regelgeving. Hoofdtaken van het rijk zijn de zorg voor de onderwijsstructuur en -bekostiging, het toezicht, de examinering en de studiefinanciering. Het rijk bevordert ook de innovatie in het onderwijs en coördineert het wetenschapsbeleid.
- Het toezicht op het onderwijs wordt gedecentraliseerd uitgevoerd door de Inspectie van het onderwijs, onder gezag van de Minister van OC&W.
- De gemeente heeft meerder rollen op onderwijsgebied: de gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting, en vervult de regierol bij de bestrijding van onderwijsachterstanden en is het plaatselijke bestuur voor het gehele onderwijs en daarnaast het bevoegd gezag (schoolbestuur) van het openbaar onderwijs. Sinds kort kunnen gemeenten deze laatste taak verzelfstandigen naar een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke vorm van bestuur.
- Bijzondere scholen hebben een eigen schoolbestuur (vereniging, stichting of kerkelijk orgaan).

Vrijheid van richting en inrichting

Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse onderwijssysteem, dat is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet, is de *vrijheid van richting en inrichting*. Dit betekent dat maatschappelijke groeperingen het recht hebben om scholen te stichten op basis van godsdienstige, levensbeschouwelijke of pedagogisch-didactische principes, en dat zij ook zelf kunnen bepalen hoe zij het onderwijs organiseren (inrichten).

Verzuiling

Dit grondrecht heeft ertoe geleid dat in Nederland een breed scala van scholen van uiteenlopende denominatie bestaat. Dit wordt ook wel aangeduid met de term 'verzuiling'. Binnen dit geheel kunnen twee hoofdgroepen worden onderscheiden: *openbare* en *bijzondere* scholen. Openbare scholen zijn neutraal van karakter: zij zijn toegankelijk voor alle kinderen en zijn niet gebonden aan een bepaalde richting. Binnen de bijzondere scholen kan een onderscheid worden gemaakt tussen confessionele scholen (op godsdienstige grondslag) en algemeen-bijzondere scholen die op levensbeschouwelijke of op bepaalde pedagogisch-didactische principes zijn gebaseerd. Ook openbare scholen kunnen overigens gebaseerd zijn op specifieke pedagogisch-didactische beginselen: Nederland kent een relatief groot aantal Jenaplan-, Montessori- en Vrije (antroposofische) scholen. Scholen voor bijzonder onderwijs zijn vrij om het onderwijs volgens eigen opvattingen te verzorgen. Deze vrijheid wordt ingeperkt door de kwaliteitsnormen die het ministerie van OC&W via de onderwijswetgeving stelt. Deze normen, die gelden voor alle vormen van onderwijs, hebben betrekking op zaken als de te volgen vakken, de kerndoelen en examenprogramma's, het aantal lessen per jaar, de opleidingsvereisten en bevoegdheidsvereisten van de leerkrachten, de medezeggenschap van ouders en plannings- en verslagleggingsverplichtingen.

Bijzondere en openbare scholen zijn wat betreft de bekostiging aan elkaar gelijk gesteld. Dit is vastgelegd in art. 23 van de Grondwet. Dit betekent dat bijzondere scholen, mits ze aan de door het rijk gestelde voorwaarden voldoen, dezelfde financiële aanspraken kunnen doen op overheidsmiddelen als de openbare scholen.

Ontzuiling in het onderwijs

In het onderwijsveld is de verzuilde structuur, die jarenlang zo kenmerkend is geweest voor de Nederlandse samenleving, nog duidelijk zichtbaar terug te vinden. Er is zelfs een nieuwe zuil ontstaan, namelijk het Islamitisch onderwijs. Aangezien de verzuiling van het onderwijs diep verankerd is in de wet- en regelgeving, heeft het proces van secularisatie en ontzuiling nog weinig invloed gehad op de infrastructuur van het onderwijs. De laatste jaren is echter wel sprake van een proces van ontzuiling binnen het bijzonder onderwijs: in tal van plaatsen fuseren scholen van verschillende christelijke denominaties tot een algemeen christelijke school en daarnaast, over de denominaties heen, de samenwerkings-school.

3.1.2 Onderwijstypen en leerplichtwet

Onderwijs legt de basis om te kunnen functioneren in de maatschappij. Kennis, kunde en creativiteit zijn essentieel voor de manier waarop mensen met elkaar samenleven en zich voorbereiden op hun toekomst. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen biedt zo'n 3,5 miljoen leerlingen en studenten die kans. Iedere leerling of student heeft een andere sociale, culturele en intellectuele achtergrond. Als we recht doen aan de verschillen tussen mensen, kunnen zij hun talenten optimaal ontplooien (OCenW, 2001).

Jeugdigen in Nederland zijn verplicht om vanaf het moment dat zij 5 jaar worden tot het eind van het schooljaar waarin ze 16 jaar worden deel te nemen aan het onderwijs. Daarna hebben zij tot hun 18de levensjaar een partiële leerplicht. De verplichte onderwijs carrière bestaat uit 8 jaar basisonderwijs, gevolgd door minimaal 3 jaar vervolgonderwijs. Een en ander is wettelijk geregeld in de leerplichtwet.

In het onderwijsaanbod in Nederland worden de volgende schooltypen onderscheiden:

- basisonderwijs voor kinderen van 4 tot 12 jaar;
- voortgezet onderwijs voor kinderen in de leeftijd van 12 tot 16/18 jaar;
- hoger onderwijs voor studenten vanaf 18 jaar;
- beroepsonderwijs en volwasseneneducatie;
- speciaal onderwijs en speciaal voortgezet onderwijs voor kinderen van 3-20 jaar, die een orthopedagogische of orthodidactische benadering nodig hebben.

Daarnaast bestaan er in Nederland diverse voorzieningen die kinderen in de voorschoolse leeftijd (0-4 jaar) opvangen. Deze voorzieningen maken geen onderdeel uit van het onderwijsstelsel.

Het basisonderwijs (4-12 jaar)

Vanaf het moment dat kinderen 4 jaar oud worden kunnen zij worden toegelaten op de basisschool. Op het moment dat zij 5 jaar worden is het bezoeken van de basisschool een plicht.

- Het doorlopen van de basisschool beslaat minimaal acht aaneensluitende jaren. Kinderen zijn meestal ingedeeld in jaargroepen (groep 1 t/m 8).
- In het schooljaar 2000 namen circa 1,5 miljoen kinderen deel aan het basisonderwijs. Hiervan zat 95% in het regulier basisonderwijs en 5% in het speciaal basisonderwijs. Het aantal kinderen in het regulier basisonderwijs is in de afgelopen tien jaar afgenomen door minder bevolkingsaanwas.
- Van de ruim 7200 basisscholen (2000) behoort 35% tot het openbaar onderwijs en 65% tot het bijzonder onderwijs, met als belangrijkste denominaties het rooms-katholieke (29%) en het protestants-christelijke (30%) onderwijs.

Hoofddoel van het basisonderwijs is het stimuleren van de emotionele en verstandelijke ontwikkeling, de ontwikkeling van creativiteit, het verwerven van noodzakelijke kennis en het verwerven van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden. Het onderwijs dient ervan uit te gaan dat kinderen opgroeien in een multiculturele samenleving.

Voor het basisonderwijs zijn op landelijk niveau kerndoelen vastgesteld. Deze kerndoelen vormen een algemeen richtinggevend kader voor alle scholen voor basisonderwijs (openbaar en bijzonder) en worden om de 5 jaar bijgesteld. De landelijke kerndoelen voor het basisonderwijs sluiten aan bij de landelijke kerndoelen voor de basisvorming in het voortgezet onderwijs.

Het aandeel van allochtone leerlingen in het basisonderwijs is de afgelopen jaren sterk toegenomen en zal in de komende jaren nog verder groeien. Sinds 1996 bestaat circa 14% van de populatie van het basisonderwijs uit allochtone leerlingen. Het gaat vooral om leerlingen van Turkse, Marokkaanse en Surinaamse herkomst. Aangezien de allochtone groepen zich concentreren in de grote steden geldt voor veel basisscholen in de grote steden dat de proportie allochtone leerlingen vaak aanzienlijk hoger ligt dan het landelijk gemiddelde. Hun aandeel kan oplopen tot 50% en soms bijna 100% van de leerlingenpopulatie.

Het voortgezet onderwijs (vo)

Na het verlaten van de basisschool (gemiddeld op de leeftijd van 12 jaar) stromen jeugdigen door naar het voortgezet onderwijs. Zij kunnen daarbij in principe kiezen uit vier typen onderwijs¹, waarbij verschillende schooltypen vaak binnen één onderwijsinstelling onderdak hebben (scholengemeenschappen):

- voorbereidend beroepsonderwijs (vbo, duur 4 jaar);
- middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo, duur 4 jaar);
- hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo, duur 5 jaar);
- voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo, duur 6 jaar).

In het voortgezet onderwijs behoort 18% van de scholen tot het openbaar onderwijs, 32% is rooms-katholiek en 26% protestants-christelijk (overig bijzonder: 24%).

De introductie van een 'brugjaar' (eerste jaar vo) maakte tussentijdse overstap naar een ander schooltype mogelijk. Daarmee werd ook de eerste stap gezet in de richting van meer integratie tussen verschillende schooltypen, en werd het makkelijker gemaakt voor leerlingen om via tussentijdse overstappen een eigen route te volgen binnen het onderwijsstelsel. Dit sluit aan bij de toegenomen aandacht voor individuele ontplooiing van jeugdigen binnen het onderwijsstelsel. Het voortgezet onderwijs kent een eerste fase en een tweede fase. In paragraaf 3.2 worden deze twee fasen besproken.

In de afgelopen decennia is de onderwijsparticipatie van de Nederlandse jeugd toegenomen. Behalve dat er meer jongeren na de leerplicht onderwijs zijn gaan volgen, blijven zij ook langer in het onderwijs. Dit betekent dat een steeds groter deel van het leven van jongeren gevuld wordt met het volgen van onderwijs. De participatiegraad van meisjes heeft lange tijd lager gelegen dan van jongens, maar inmiddels overstijgt het deelname-

percentage van meisjes in de leeftijd van 16 tot 21 jaar dat van jongens en benaderen bij de andere leeftijdsjaren beide geslachten elkaar steeds meer.

Het gegeven dat jongeren steeds langer participeren in het onderwijs, impliceert ook dat zij steeds vaker hogere opleidingsniveaus bereiken. De toegenomen deelname aan hogere typen van het onderwijs komt al tot uiting in de verdeling over schooltypen in de derde klas van het voortgezet onderwijs (tabel 3.1). Vanaf het midden van de jaren tachtig, is het aandeel leerlingen in de derde klas van havo en vwo gestegen. Tegelijkertijd is echter ook het aandeel leerlingen in de laagste onderwijstypen (vso, ivbo en lwoo) toegenomen. Het midden niveau (vbo, mavo) is daardoor in relatieve omvang geslonken. Er is daarmee in feite sprake van een polarisatie. (SCP, Jeugd2000)

Tabel 3.1 Leerlingen in het derde jaar van het voortgezet onderwijs naar schoolsoort (in %), 1985-1998 (a)

	1985/86	1990/91	1995/96	1998/99
vso, ivbo, lwoo	8	9	10	12(b)
vbo, mavo	63	57	54	51
havo, vwo	27	30	33	36

Bron: OcenW, Integrale leerlingtellingen en vso-tellingen, CBS, Onderwijsstatistieken
Gegevens afkomstig uit: OcenW (1998, 1999), CBS (1999b).

(a) De categorie 'overig' is weggelaten, waardoor de kolompercentages niet tot honderd optellen.

(b) De in dit percentage begrepen deelname aan overig vso (anders dan lom/mlk) is voor 1998 geschat aan de hand van CBS (1999b).

Het hoger onderwijs

De groep jeugdigen die na het voortgezet onderwijs doorstroomt naar het hoger onderwijs (hbo en wo) is in de afgelopen jaren gestaag toegenomen. Het totaal hbo-studenten is in 15 jaar tijd verdubbeld. Het universitaire onderwijs (wo) laat een gematigder groei zien.

Het hoger onderwijs is ingedeeld in:

- hoger beroepsonderwijs (hbo);
- wetenschappelijk onderwijs (wo) opgedeeld in een eerste en tweede fase.

Voor deelname aan het hbo-onderwijs moeten jongeren beschikken over een diploma van het mbo, havo of vwo. Het wetenschappelijk (universitair) onderwijs is in principe alleen toegankelijk met een vwo-diploma. Bij veel (m.n. de exacte) universitaire opleidingen worden daarbij nog aanvullende eisen gesteld wat betreft de op het vwo gevolgde vakken. In de praktijk betekent dit dat vwo-leerlingen reeds rond hun 16de jaar moeten gaan 'voorsorteren' voor een universitaire vervolgopleiding.

In de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig waren er grote aansluitingsproblemen tussen havo en hbo; veel havisten mislukten in het hbo. Als gevolg hiervan is een doelmatigheidsbeleid ingezet en sindsdien neemt de doorstroom vanuit havo naar hbo sterk toe. Ongeveer eenderde deel van de gediplomeerden uit het vwo vervolgt zijn of haar opleiding niet in het wetenschappelijk onderwijs maar in het hbo. Redenen zijn de onzekerheid over de kans van slagen in het wetenschappelijk onderwijs en een voorkeur voor een beroepsgerichte studie die alleen in het hbo wordt aangeboden.

Verwacht wordt dat in de toekomst - als gevolg van de invoering van de vernieuwing van de tweede fase en het studiehuis - meer vwo-schoolverlaters zullen kiezen voor een universitaire opleiding (OcenW 2000)

In het hoger onderwijs zijn jongens (nog) iets sterker vertegenwoordigd dan meisjes, maar naar het zich laat aanzien zullen de meisjes de jongens inhalen. De vakken/specialisaties die jongens en meisjes kiezen binnen het hoger onderwijs vertonen echter vaak nog een klassiek patroon:

- jongens kiezen vaker voor een opleiding in de agrarische, technische, economische of natuurwetenschappelijke richting;
- meisjes kiezen vaak voor een opleiding gericht op taal/cultuur, sociale wetenschappen of gezondheid(szorg).

Toch zijn in deze traditionele keuzes wel verschuivingen waarneembaar: zo kiest een toenemend aantal jonge vrouwen voor een natuurwetenschappelijke opleiding. In de medische wetenschappen (traditioneel door mannen gedomineerd) zijn vrouwelijke studenten tegenwoordig in de meerderheid. Een zelfde ontwikkeling doet zich voor bij de juridische opleidingen.

Het speciaal onderwijs

In Nederland bestaan circa 1.000 scholen voor speciaal onderwijs, bestemd voor kinderen die om de een of andere reden niet kunnen deelnemen aan het reguliere onderwijs. Er bestaat zowel speciaal basisonderwijs als speciaal voortgezet onderwijs (vso). Kinderen kunnen vanaf hun derde levensjaar worden opgenomen in het speciaal onderwijs, en zij kunnen daarin uiterlijk tot hun twintigste jaar blijven. Van de scholen voor speciaal onderwijs behoort 27% tot het openbaar onderwijs en 73% tot het bijzonder onderwijs. Het gemiddeld aantal leerlingen per school bedraagt circa 120. De belangrijkste typen speciaal onderwijs zijn:

- onderwijs aan kinderen met gehoors-, spraak- en/of visuele handicaps;
- onderwijs aan lichamelijk gehandicapten, chronisch zieken en in ziekenhuizen opgenomen kinderen;
- onderwijs aan kinderen met opvoedings- en/of leermoeilijkheden (mlk, zmlk, zmok en lom) en aan in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk);
- Ruim 110.000 kinderen nemen deel aan een vorm van speciaal onderwijs. Hierbij zijn jongens flink oververtegenwoordigd (68% van de populatie). In de laatste jaren is ook de proportie allochtone leerlingen in het speciaal onderwijs toegenomen.

3.1.3 Schoollooptbanen

De jeugd brengt veel tijd door in het onderwijs, zowel wat betreft het aantal uren dat zij wekelijks besteden aan schoolgang en huiswerk als wat betreft het aantal levensjaren dat zij in het onderwijs doorbrengen. Een toenemend aantal jongeren blijft in het onderwijs na het verstrijken van de leerplichtige leeftijd (16 jaar). Ruim 90% van de 15- tot 19-jarigen volgt een opleiding.

Jeugdigen betreden daardoor op steeds latere leeftijd de arbeidsmarkt: in 1980 was een derde van de schoolverlaters 20 jaar of ouder, momenteel is bijna tweederde twintig jaar of ouder bij het betreden van de arbeidsmarkt. Deze stijging is nog sterker bij vrouwelijke scholieren en studenten: het percentage vrouwelijke schoolverlaters van 20 jaar of ouder nam in de periode 1980-1996 toe van circa 25% tot 60%. Met het aantal jaren dat jeugdigen in het onderwijs doorbrengen, neemt ook het gemiddelde opleidingsniveau toe:

- het aandeel leerlingen dat het onderwijs verlaat op het laagste niveau (lager onderwijs en hooguit enkele jaren voortgezet onderwijs) is teruggelopen van ruim 20% in het begin van de jaren '70 tot 10% in de jaren negentig;
- in dezelfde periode nam het aantal uitstromers uit de hogere opleidingstypen toe;
- en het aantal jeugdigen dat zonder diploma het onderwijs verlaat is dienovereenkomstig afgenomen. De afname van schoolverlaters zonder diploma tot 10% werd reeds in het midden van de jaren '80 bereikt en is sindsdien stabiel gebleven.

Door de gestage stijging van het gemiddeld onderwijsniveau van de Nederlandse jeugd, komt de 10% jongeren die zonder diploma het onderwijs verlaat in toenemende mate op achterstand te staan ten opzicht van de rest van de jeugd (SCP, Rapportage jeugd 1997).

Jaarlijks verlaten circa 60.000 jongeren het onderwijs voordat de opleiding die zij volgden met succes is afgerond. Maar lang niet al deze jongeren zijn daarmee ongeschikt voor of kansarm op de arbeidsmarkt: in de meeste gevallen beschikken zij ook zonder diploma over voldoende kwalificaties om op de arbeidsmarkt aan de bak te kunnen komen (startkwalificatie). Naar schatting kunnen circa 20.000 - 25.000 van deze jongeren gezien worden als echt kansarm op de arbeidsmarkt: het zijn de leerlingen die niet verder zijn gekomen dan basis- en/of speciaal onderwijs (jaarlijks circa 10.000) en de 'drop-outs': leerlingen die vroegtijdig afhaken in het voortgezet onderwijs, zonder enig diploma behaald te hebben. Allochtone leerlingen lopen meer risico dan autochtone om tot deze uitvallersgroep te gaan behoren. Dit geldt het sterkst voor allochtone meisjes van Marokkaanse en Turkse herkomst. Ook leerlingen met laag opgeleide ouders lopen meer risico om voortijdig uit te vallen (SCP, Rapportage jeugd, 1997).

Schoolloopbanen minderheden

Het opleidingsniveau van jongeren uit de minderheden is gemiddeld genomen beduidend lager dan dat van autochtone jongeren. Tussen onderscheiden minderheidsgroeperingen zijn er echter grote verschillen. Turkse en Marokkaanse jongeren hebben een aanzienlijk slechter opleidingsprofiel dan Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse jongeren. Het opleidingsniveau van jongeren uit de minderheden die in Nederland zijn geboren en opgegroeid, de tweede generatie, is aanzienlijk beter dan dat van jongeren die later hier naar toe zijn gekomen. Met name het aandeel ongediplomeerden is in de tweede generatie veel lager dan in de eerste. In het voortraject naar de arbeidsmarkt onderscheiden leerlingen uit de minderheden zich van autochtone leerlingen door een groter aantal ongediplomeerde onderwijsverlaters en door relatief inefficiënte schoolloopbanen. Meisjes uit de minderheden hebben in het onderwijs meer succes dan jongens.

3.1.4 Houding van jeugd over school en onderwijs

Er is een en ander bekend over de mening van de jeugd zelf over de school en over het onderwijs dat zij volgen. Een ruime meerderheid van de leerlingen in 1999 (circa 75%) blijkt de school (heel) leuk te vinden. Ongeveer een kwart van de leerlingen vindt de school echter niet leuk en heeft er zelfs ronduit een hekel aan. De sfeer op school wordt door de meeste leerlingen als goed beoordeeld, maar daarnaast is er een groep van 15-20% van de leerlingen die daarover niet tevreden is. Meisjes en jongere leerlingen zijn het meest positief over het schoolklimaat. Allochtone leerlingen zijn negatiever over het schoolklimaat dan autochtone. Ook blijken de lagere opleidingstypen in het voortgezet onderwijs (vbo en mavo) lager te scoren dan de hogere typen (havo/vwo) op beoordeeld schoolklimaat. De meeste leerlingen nemen gemotiveerd deel aan het onderwijs: zij komen op tijd op school (75%), het kost hen geen moeite om naar school te gaan (60%) en ze gaan zonder tegenzin naar school (67%). Ook hier geldt dat jongere leerlingen en meisjes de meest gemotiveerde groep vormen, terwijl allochtone leerlingen (iets) minder gemotiveerd zijn dan autochtone. Leerlingen van het vwo en het mbo zijn het meest gemotiveerd. De meeste leerlingen hebben het idee dat hun schoolopleiding nuttig is voor hun latere studie en toekomstige werk (85%). Toch zijn niet alle leerlingen optimistisch over hun toekomstperspectieven wat betreft studie en/of werk: 9% denkt weinig kans op werk te hebben na het voltooien van de opleiding, 9% heeft weinig hoop op een leuk vervolg (studie/werk) na school. Bijna 30% denkt liever niet na over het eigen toekomstperspectief na school.

Spijbelen

Van alle leerlingen blijven wel eens een keer weg uit een les. Van alle leerlingen heeft 21% over een periode van een maand gezien wel eens gespijbeld; 16% deed dat één tot vijf keer, 3% vijf tot tien keer en 3% tien keer of meer. (Nationaal schoolonderzoek 1999) Gedurende de jaren negentig schommelt het aandeel spijbelaars overwegend rond de 20%. Spijbelgedrag hangt samen met de leeftijd van de leerling (hoe ouder des te meer), met de mate van tevredenheid met de school en met gezinskenmerken: kinderen uit eenoudergezinnen en leerlingen die thuis problemen hebben, spijbelen vaker. Als scholen niet snel en consequent reageren op spijbelgedrag van leerlingen, dan treedt vaak een proces in van steeds verdere verzwakking van de binding van het kind aan de school en steeds meer spijbelgedrag, hetgeen uiteindelijk kan leiden tot voortijdige schooluitval.

3.2 Vernieuwingen in het onderwijs

Lokaal onderwijsbeleid en lokaal jeugdbeleid

Ook op het gebied van het basis en voortgezet onderwijs wordt aan gemeenten tegenwoordig een regierol toegedacht. Om dit regisseren mogelijk te maken worden verschillende beleidstaken en bijbehorende middelen op onderwijsgebied gedecentraliseerd naar gemeenten, waaronder:

- de verantwoordelijkheid voor de schoolbegeleidingsdiensten;
- de verantwoordelijkheid voor delen van de volwasseneducatie (basiseducatie aan specifieke doelgroepen);
- onderwijs in allochtone levende talen in het basisonderwijs (incl. geoormerkte middelen daarvoor);
- de middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden (GOA);
- huisvesting van het basis en voortgezet (secundair) onderwijs.

Daarnaast stimuleert het rijk de gemeenten om een samenhangende visie te ontwikkelen op het lokaal onderwijsbeleid, waarin ook aandacht wordt besteed aan de samenhang met het beleid op gebieden als 'jeugd' en 'welzijn'. Een toenemend aantal gemeenten is doende deze visie te ontwikkelen en neer te leggen in een lokale nota onderwijsbeleid.

Visieontwikkeling: Van onderwijzen naar leren

De snel veranderende samenleving stelt nieuwe eisen aan mensen en daarmee ook nieuwe eisen aan het onderwijs. Informatie en kennis verouderen snel en zijn tegelijk veel makkelijker toegankelijk via de nieuwe media. In de moderne samenleving wordt het bezitten van bepaalde houdingen en vaardigheden steeds belangrijker, terwijl het belang van pure kennisverwerving wat meer op de achtergrond raakt. In de onderwijswereld is in de afgelopen jaren veel gediscussieerd over de vraag op welke wijze het onderwijs moet inspelen op deze ontwikkelingen. De uitkomst van die discussie is als volgt samen te vatten: de eerder genoemde drie kernfuncties van het onderwijs blijven intact, maar de visie op de wijze waarop die drie functies gerealiseerd moeten worden is aan het veranderen. Lange tijd stonden kennisoverdracht en cognitieve ontwikkeling centraal binnen het onderwijs. Tegenwoordig is er meer oog voor niet-cognitieve kwaliteiten en vaardigheden als collegialiteit, zelfstandigheid, verantwoordelijkheidsgevoel, flexibiliteit, drukbestendigheid, werkdiscipline en accuratesse. Een concrete uitwerking van dit gedachtegoed vinden we terug in de Wet op de Basisvorming, die per juli 1993 in werking is getreden en in de ontwikkeling van de tweede fase van het voortgezet onderwijs.

Wet op basisvorming: Eerste fase van het voortgezet onderwijs

Sinds 1993 is het beleid erop gericht om binnen de brede variëteit aan mogelijkheden voor voortgezet onderwijs een uniform basispakket tot stand te brengen van kennis en vaardigheden die alle leerlingen van 12 tot 15 jaar zich eigen dienen te maken. Daartoe is een lijst van 15 vakken opgesteld die in de basisvorming verzorgd moeten worden. Daarnaast worden de kerndoelen van de basisvorming om de vijf jaar vastgesteld door het rijk en wettelijk vastgelegd. De kerndoelen geven een beschrijving van de gewenste kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden. Als deze kerndoelen gerealiseerd worden moet de leerling succesvol kunnen participeren in zijn of haar leefsituatie, in het onderwijs, in arbeidssituaties en in de bredere maatschappij. De kerndoelen zijn globaal geformuleerd: de uitwerking ervan naar leeractiviteiten is een zaak van de school.

Veranderingen in vso/vbo/mavo: ontwikkeling leerwegenstelsel

Ruim 60% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs volgt in eerste instantie een opleiding vbo (voorbereidend beroepsonderwijs) of mavo. Een kleiner deel volgt een beroepsvoorbereidende opleiding in het speciaal onderwijs (vso). Het betreft in totaal meer dan een half miljoen leerlingen. Een groot deel van deze leerlingen stroomt na het behalen van het diploma door naar een vorm van beroepsonderwijs. Nu is echter gebleken dat veel van deze leerlingen struikelen in de vervolgopleiding. In januari 1998 zijn voorstellen om het bestaande systeem vrij ingrijpend te wijzigen door de Tweede Kamer aanvaard.

De belangrijkste veranderingen zijn:

- Vbo en mavo worden ingericht als voorbereidend beroepsonderwijs (vmbo). Als middel daartoe worden drie samenhangende *leerwegen* ingevoerd die aansluiten op de kern-doelen van de basisvorming in het voortgezet onderwijs en aansluiten op de kwalifica-ties voor het vervolberoepsonderwijs. Er komt een theoretische leerweg en een ge-mengde leerweg , die toe leiden naar havo en niveau 3 en 4 van het beroepsonderwijs. ook komen er twee beroepsgerichte leerwegen die toeleiden naar niveau 1, 2 en 3 van het beroepsonderwijs.
- Leerlingen met een handicap of leerproblemen, die nu in het speciaal onderwijs (vso) zitten, worden zoveel mogelijk geïntegreerd in het reguliere onderwijs. De scholen krijgen extra voorzieningen waarmee zij aan deze leerlingen en andere leerlingen die dat nodig hebben *leerwegondersteunend onderwijs* kunnen bieden. Daarvoor zijn samen-werkingsverbanden opgezet tussen het vso- en de vmbo- scholen.
- Er komen aparte voorzieningen voor *praktijkonderwijs*, bedoeld voor leerlingen die rechtstreeks voor de arbeidsmarkt worden opgeleid. De toelaatbaarheid tot het praktijk-onderwijs en de het leerwegondersteunend onderwijs wordt vastgesteld door de regio-nale verwijzingscommissie (rvc).

Met ingang van 1 augustus 1998 is dit zogenaamde *leerwegenstelsel* ingevoerd. Vanaf die datum moet er een landelijk dekkend stelsel zijn van samenwerkingsverbanden tussen vo-scholen en vso-scholen, die in samenwerking met gemeenten, het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs vorm moeten geven.

Tweede fase van het voortgezet onderwijs

Tot de tweede fase van het voortgezet onderwijs behoren de leerlingen 4-5 van de havo en de leerlingen 4-6 van het vwo. In 1998 is een aantal onderwijskundige vernieuwingen doorgevoerd in de tweede fase. De belangrijkste vernieuwingen zijn:

- De introductie van vier profielen waaruit leerlingen moeten kiezen als ze aan het vierde schooljaar beginnen. De profielen zijn: cultuur en maatschappij, economie en maat-schappij, natuur en gezondheid en natuur en techniek. Elk profiel bevat een gemeen-schappelijk deel, een deel dat specifiek is voor het profiel en een vrij deel.
- De ontwikkeling naar een nieuwe benadering van doceren en studeren in de tweede fase: het zogenaamde *studiehuis*. Het studiehuisconcept houdt in dat studenten in de

tweede fase worden gestimuleerd meer zelfstandig te werken. Er is ruimte voor een grotere differentiatie in werkvormen. De rol van de docent verandert dienovereenkomstig: klassikaal lesgeven verdwijnt niet maar het begeleiden van leerlingen (individueel of in groepen) wordt belangrijker.

De belangrijkste doelstelling van deze ingrijpende veranderingen is deze leerlingen beter voor te bereiden op de volgende fase in hun educatie (hbo of universitair onderwijs) en op hun toekomstige functioneren als een zelfstandig individu in de samenleving en de werkomgeving.

Onderwijskansen

Hoofddoelstelling van het onderwijskansenbeleid is de optimale ontplooiing van alle talenten van leerlingen dichterbij te brengen. De verbetering van onderwijskansen voor achterstandsleerlingen heeft de laatste jaren grote prioriteit gekregen. Daartoe is het actieprogramma 'Aan de slag met onderwijskansen' opgesteld. Het actieprogramma is in de vier grote steden van start gegaan, op circa 100 scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Van de 1,6 miljoen kinderen in het basisonderwijs, behoren ongeveer 450.000 tot de doelgroep van het achterstandsbeleid. Circa 250.000 daarvan zijn autochtone leerlingen uit een achterstandssituatie. De overige 200.000 leerlingen zijn van allochtone afkomst. In het voortgezet onderwijs bedraagt het aantal allochtone leerlingen 71.600. (OC&W, 2000) Er zijn ook speciale voorzieningen getroffen voor jeugdige allochtonen in het Nederlandse onderwijs. Zo is er speciale aandacht voor de eerste opvang van kinderen die via gezinshereniging (vaak op leerplichtige leeftijd) in Nederland komen, voor onderwijs in eigen taal en cultuur, voor Nederlands als tweede taal (NT2) en voor intercultureel onderwijs.

3.3 Participatiemogelijkheden voor de jeugd

In het onderwijs worden leerlingen steeds meer verantwoordelijk voor hun eigen leerproces. Als onderwijs gegeven wordt op een manier die jeugdigen niet aanspreekt, is de kans groter dat zij afhaken dan wanneer het onderwijs wel bij hun leefwereld en belangstelling aansluit. In het onderwijs is de nadruk verschoven van 'kennis vergaren' naar 'leren leren'. Kinderen en jongeren worden ook in het onderwijs meer aangesproken op hun zelfwerkzaamheid en hun eigen verantwoordelijkheid. Vernieuwingen in het onderwijs hebben dan ook niet alleen betrekking op verbreding van het aanbod en rekening houden met individuele verschillen, maar ook het bevorderen van een actieve houding van de leerling.

In het onderwijs worden informele en formele jeugdparticipatie onderscheiden. Het geheel van informele en formele jeugdparticipatie, en alle instrumenten en maatregelen die daarbij horen, kunnen gerekend worden tot het kwaliteitsbeleid van de school.

3.3.1 Informele jeugdparticipatie

‘Hoe we met elkaar omgaan’ ofwel de ‘aanspreekcultuur’ (tussen docenten en leerlingen) in het onderwijs, ligt veelal verscholen in het diffuse begrip schoolcultuur. Het bevorderen van een positieve schoolcultuur met een actieve en betrokken houding van leerlingen, bindt leerlingen meer met de school, zodat leerlingen een grotere schoolsatisfactie ontwikkelen, meer onderwijsresultaten behalen en minder ‘uitvallen’. Ook leerlingen zelf kunnen op verschillende wijze informele invloed uitoefenen op het schoolklimaat, en daarmee invloed uitoefenen op hun omgeving. Dat kan door het opzetten van een schoolkrant, een schoolband, een leerlingencafé, leerlingverenigingen, een feestcommissie, inspraak in het aanbod in de kantine, sporttoernooien, en andere extra-curriculaire activiteiten. Voor het bevorderen van veiligheid bijvoorbeeld wordt de betrokkenheid en participatie van leerlingen in en rond de school als een voorwaarde gezien.

De Brede School

Voor participatie op basisscholen en het voortgezet onderwijs is met name de verdere ontwikkeling van het Brede School concept van belang, een vernieuwend concept dat de laatste tijd veel aandacht heeft gekregen in Nederland. Het concept is opgenomen in het regeerakkoord, maar er komt geen landelijke regeling de Brede School. De brede school wordt gebruikt als een manier om andere buurtgebonden activiteiten en diensten te integreren. In de Brede School worden onderwijsvoorzieningen gekoppeld aan andere voorzieningen die belangrijk zijn voor kinderen en hun ouders, zoals bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning, kinderopvang, consultatiebureaus, jeugdorganisaties, politiewijkpost etcetera. Door dergelijke voorzieningen in één gebouw samen te brengen wordt de drempel verlaagd en kunnen verschillende voorzieningen ook makkelijker met elkaar afstemmen en samenwerken. Vanuit de bekendheid en veiligheid van de school leggen kinderen en ouders makkelijker contact met andere diensten. Met name voor de begeleiding van kinderen in achterstandssituaties (en hun ouders) kan de Brede School nuttig zijn.

Participatie (van ouders en leerlingen) maakt nadrukkelijk onderdeel uit van het Brede School concept: ouders worden meer aangesproken en er is een duidelijke plaats voor de inspraak van leerlingen in de vormgeving van Brede Schoolvoorzieningen.

Goede brede-schoolactiviteiten stimuleren kinderen en jongeren om hun kennis van de wereld en hun sociale competenties op te bouwen in verschillende maatschappelijke rollen en situaties: binnen en buiten school, thuis en in de (buurt), in werkrelaties en in sociale relaties. Dat kan zijn door deel te nemen in ‘echte’ maatschappelijke werkzaamheden en interacties buiten school, door vormen van spel / simulatie, door in de school geconfronteerd te worden met bezigheden en mensen van buiten, door producten te maken voor of diensten te leveren aan anderen, et cetera.

Aanzetten tot zulke vormen van participierend leren komen nu incidenteel en in verschillende kaders tot stand: vanuit onderwijs, verlengde schooldag, sociaal-cultureel werk, sport, cultuureducatie, natuur- en milieu-educatie et cetera. De kunst van een goede Brede school-aanpak is, deze vormen verder te ontwikkelen in onderling verband.

Het project Brede school in ontwikkeling geeft hieraan kwalitatieve ondersteuning, mede via interdisciplinaire samenwerking. (NIZW, 2001)

In 1999 is Bredeschool.net de lucht ingegaan. De site wordt inmiddels druk bezocht. Bredeschool.net richt zich op: gemeentelijke beleidsambtenaren en uitvoerders in onderwijs en welzijn, zoals schooldirecteuren, leerkrachten, leidsters van peuterspeelzalen, schoolmaatschappelijk werkers, en medewerkers van kunsteducatie- en sportinstellingen.

Participatie voortgezet onderwijs

Voor het bevorderen van participatie binnen het voortgezet onderwijs is het concept van het studiehuis (zie 3.2 Tweede fase voortgezet onderwijs) van groot belang. Binnen het studiehuis richten de pedagogisch-didactische werkvormen zich op het bevorderen van een zelfsturende en actieve houding; de leerling krijgt meer zeggenschap voor de inrichting van zijn of haar eigen onderwijsleerproces. Daarover worden afspraken gemaakt met de docent (begeleider). De rol van de leerkracht verandert daarmee ook: van degene die kennis overdraagt wordt hij of zij degene die een leerling de weg wijst in een complexe leerroute. Op basis van de vrijheid van onderwijs is er binnen het onderwijs veel pedagogische en didactische variatie. De invoering van het studiehuis is wel verplicht, maar er zijn geen voorschriften aan het studiehuis verbonden. Iedere school vult dat naar eigen inzicht in.

De schoolorganisatie

Het bevorderen van een positieve schoolcultuur vraagt van docenten en schoolleiding dat leerlingen meer betrokkenheid en verantwoordelijkheid kunnen ontwikkelen in de schoolorganisatie. Na de invoering van het studiehuis, waarin leerlingen meer verantwoordelijkheid hebben voor hun eigen leerproces, zou dit een volgende logische stap zijn. Scholen kunnen zich ontwikkelen tot leer- en leefgemeenschappen waarin een ieder serieus kan worden aangesproken op zijn of haar betrokkenheid inbreng en verantwoordelijkheden. Niet iedere school zal een onverdeeld voorstander van een dergelijke herpositionering van verantwoordelijkheden binnen de schoolorganisatie zijn. Scholen zijn vrij om, in overleg met de ouders, hierin hun eigen keuzes te maken.

Het Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS)

Het LAKS komt op voor de rechten en belangen van leerlingen in het onderwijs door ondersteuning van activiteiten en participatie van leerlingen in het voortgezet onderwijs. De activiteiten zijn indirect gericht op het verbeteren van de schoolcultuur en de schoolsatisfactie. Het LAKS heeft onder meer een checklist gemaakt waarmee leerlingen hun scholen kunnen beoordelen en helpen te verbeteren (De leefbare school, te bezoeken via Internet), en een systeem ontwikkeld om hen te helpen docenten te evalueren. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) financiert het LAKS voor de reguliere infrastructuur.



Succes verhogende criteria zijn:

- *Interventie (gericht op ouder en kind) dient zo vroeg mogelijk te beginnen.*
- *De intensiviteit van de interventie dient hoog te zijn.*
- *De programmadoelen dienen expliciet gedefinieerd en goed gestructureerd te zijn.*
- *De instructieve interacties dienen afgestemd te zijn op zowel het leef –en begripsniveau als de eigen cultuur van het kind.*

'Opstapje' duurt twee jaar en bestaat uit huisbezoeken, groepsbijeenkomsten voor ouders en een speciaal voor de 'Opstapje' kinderen ingerichte peuterspeelzaal. Tijdens de huisbezoeken en spelactiviteiten is er een direct samenwerkingsverband tussen een paraprofessionaal (een buurtmoeder afkomstig uit dezelfde etnische groep als de ouder), ouder en kind. De buurtmoeder heeft een voorbeeldfunctie. Het spelcurriculum is opgedeeld in zes niveau-blokken in het eerste jaar en vijf niveaublokken in het tweede jaar. De groepsbijeenkomsten waarin vooral ervaringen worden uitgewisseld, worden geleid door een coördinator. Gedurende deze bijeenkomsten vangt een reguliere peuterspeelzaalleider samen met een buurtmoeder de kinderen op. 'Opstapje' wordt uitgevoerd door een lokale welzijnsinstelling.

De Rijksuniversiteit Leiden rapporteerden de volgende resultaten (Meesters 1995):

- *een betere moedertaalontwikkeling van de kinderen;*
- *een betere omgang van de kinderen met spel –en omgevingsmateriaal;*
- *een grotere sociale zelfredzaamheid van de kinderen in een schoolse situatie;*
- *meer vertrouwen van ouders dat zij hun kinderen iets kunnen leren;*
- *meer bewuste aandacht van de ouder voor hun kind;*
- *vaker en bewuster lenen en kopen van speelgoed en boekjes.*

(Bron: 'Veelbelovend en effectief', Eerste editie CtC-gids, NIZW 2001)

3.4.2 Ontwikkelingen en vernieuwingen in het speciaal onderwijs

Het speciaal onderwijs heeft zich in Nederland ontwikkeld als een aparte sector, die min of meer los staat van het reguliere onderwijs. Terwijl, als gevolg van demografische ontwikkelingen, het aantal jeugdigen in het reguliere onderwijs in de afgelopen decennia constant is afgenomen, is het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs in de afgelopen 10 jaar met zo'n 15% toegenomen. Uit onderzoek blijkt bovendien dat kinderen die eenmaal zijn opgenomen in het speciaal onderwijs, slechts zelden doorstromen naar regulier vervolgonderwijs (Tesser, 1996). Deze ontwikkelingen zijn aanleiding geweest tot het inzetten van een beleid dat zich richt op het dichten van de kloof tussen regulier en speciaal onderwijs en het terugdringen van het aantal leerlingen dat wordt aangemeld bij het speciaal onderwijs.

Basisonderwijs: Weer Samen Naar School (WSNS)

Een toenemend aantal 'zorgkinderen' en 'lastpakken' wordt vanuit het reguliere onderwijs verwezen naar het speciaal onderwijs voor kinderen met gedrags- en/of leerproblemen.

Dit heeft geleid tot een ongewenste spiraalbeweging: de hoge kosten van het speciaal onderwijs zetten de toerusting van de reguliere basisscholen onder druk. Hierdoor zijn basisscholen nog minder in staat om moeilijke leerlingen op te vangen, waardoor nog eerder en vaker verwezen wordt naar het speciaal onderwijs. De in 1991 ingezette campagne Weer Samen Naar School beoogt deze spiraal te doorbreken, ondermeer door de vorming van samenwerkingsverbanden tussen basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs. Hierdoor krijgen basisscholen de beschikking over extra capaciteiten en faciliteiten om zorgkinderen binnen het reguliere basisonderwijs op te vangen en te begeleiden. Het project heeft geleid tot een landelijk netwerk van samenwerkingsverbanden tussen reguliere scholen en scholen voor speciaal onderwijs. In 1994 is een Startwet WSNS gelanceerd door het ministerie van OC&W om een extra stimulans te geven aan de samenwerking tussen scholen. De wet omvat een aanpak van ambulante begeleiding van scholieren die speciale zorg behoeven, de instelling van regionale verwijzingscommissies die beoordelen of een leerling moet worden toegelaten tot het speciaal onderwijs en verbrede toelating van leerlingen in het reguliere basisonderwijs. Vanaf 1995 zijn aanvullende maatregelen genomen, gericht op het normeren van het percentage leerlingen uit het basisonderwijs dat naar het speciaal onderwijs verwezen kan worden. De norm is gesteld op 2%. De aldus vrijkomende gelden worden uitgezet voor speciale zorg in het reguliere onderwijs. In de nieuwe Wet op het primair onderwijs (WPO), die op 1 augustus 1998 van kracht is geworden, zijn maatregelen opgenomen die de kloof tussen het reguliere onderwijs en het speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en/of opvoedingsmoeilijkheden (lom, mlk, iobk) verder zal moeten dichten.

Gehandicapte leerlingen

De ministerraad heeft ingestemd met her wetsvoorstel leerlinggebonden financiering voor gehandicapte leerlingen in het regulier onderwijs. Daardoor kunnen leerlingen die vanwege hun handicap in het reguliere onderwijs extra voorzieningen nodig hebben een budget tegemoet zien. Ouders kunnen met dat budget kiezen tussen onderwijs op een speciale school of op een reguliere school. Een betere kwaliteit en landelijke spreiding van het speciaal onderwijs zal totstandkomen voor de vorming van Regionale Expertisecentra (REC's) van speciale scholen. De REC's krijgen als taak de indicatiestelling van gehandicapte leerlingen te organiseren en ouders en reguliere scholen te ondersteunen en te begeleiden bij de integratie. Het is de bedoeling dat de wet op 1 augustus 2002 van kracht wordt. De leerlinggebonden budgetten worden aan de ouders toegewezen door een onafhankelijke commissie van deskundigen (OC&W, 2001).

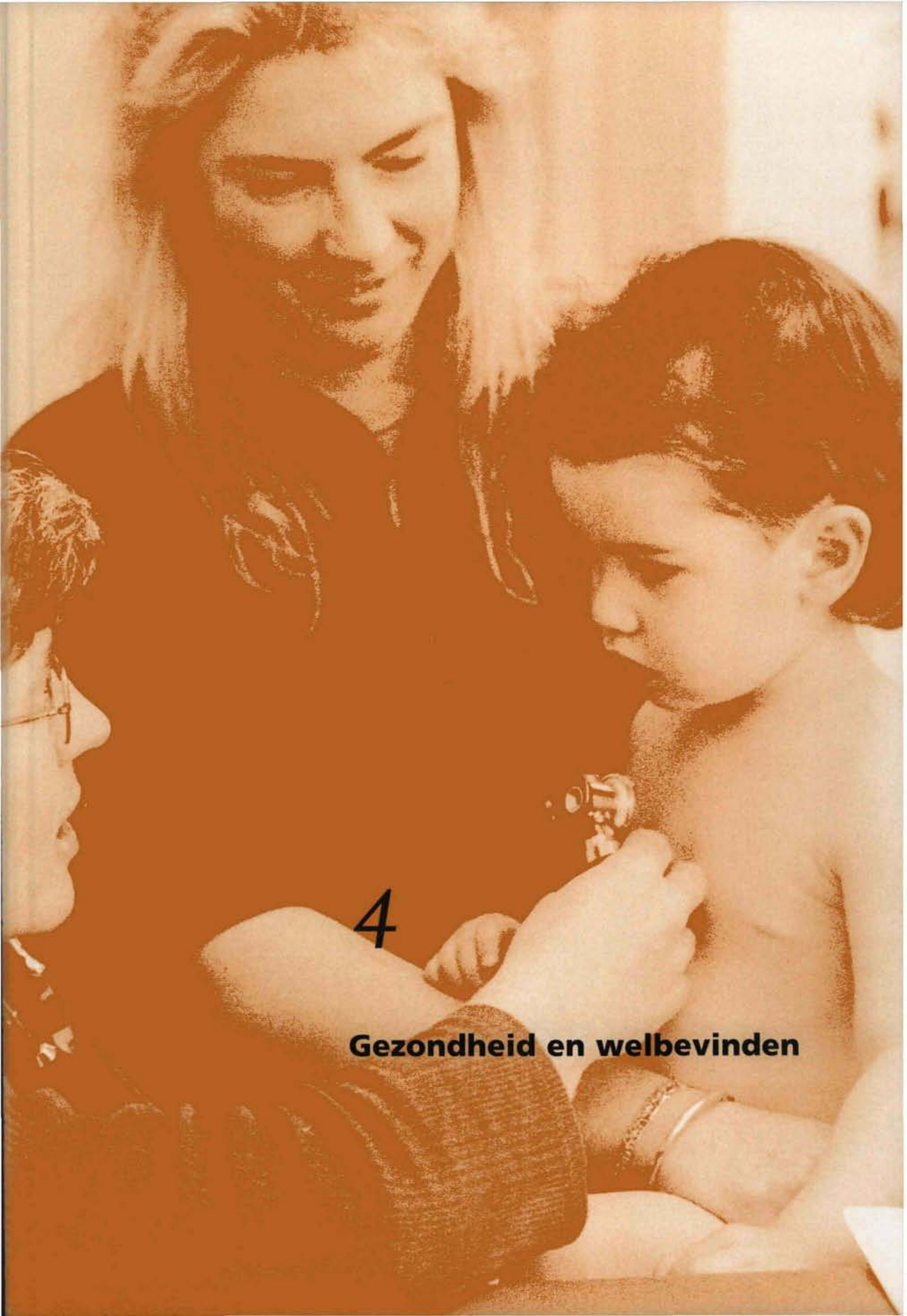
Integratie van vso met vbo en mavo

Ook het voortgezet speciaal onderwijs zal in de komende tijd integreren in het reguliere onderwijs (vbo en mavo). In 1998 is het voortgezet speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (vso-lom/mlk) opgenomen in de Wet op het voortgezet onderwijs. In elke regio zijn samenwerkingsverbanden vo/vso opgezet, waarbij alle scholen

voor vbo, mavo en vso zich aan moeten sluiten. Vanuit deze verbanden worden vier leerwegen aangeboden, waarin leerlingen een diploma kunnen behalen die hen toegang geeft tot een vervolgopleiding.

Binnen deze samenwerkingsverbanden moeten in principe alle leerlingen worden opgevangen: óók degenen die extra ondersteuning nodig hebben bij het behalen van een diploma. Ten behoeve van deze leerlingen moeten de samenwerkingsverbanden zelf hulpstructuren ontwikkelen, die de benodigde extra ondersteuning aan de leerling verzorgen.

Om de leerlingen op te vangen die ondanks extra steun toch niet in staat zijn om een regulier diploma te behalen is er het praktijkonderwijs



4

Gezondheid en welbevinden

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de fysieke gezondheid van de Nederlandse jeugd en aan hun psychisch welbevinden. In paragraaf 4.1 wordt er een overzicht geschetst van de gezondheidssituatie onder de Nederlandse jeugd. In de volgende paragrafen wordt er in vogelvlucht stilgestaan bij het beleid en de voorzieningen binnen respectievelijk de jeugdgezondheidszorg (JGZ), de jeugdzorg en de gehandicaptenzorg.

4.1 De positie van de jeugd

Met de overgrote meerderheid van de jeugd gaat het goed tot zeer goed. Ze groeien op in evenwichtige en harmonieuze gezinsverhoudingen, in goede gezondheid en psychisch welbevinden. Het beleid voor jeugdigen in Nederland op het terrein van gezondheid en welzijn is daarom met name een preventief beleid. Hieronder een enkele gegevens.

4.1.1 De gezondheidssituatie van de jeugd¹

Algemeen

Uit landelijke gegevens omtrent de gemiddelde levensduur en de ontwikkeling van de lichamelijk lengte en gewicht van de bevolking blijkt dat de Nederlandse bevolking redelijk tot goed gezond is (Spee Van der Wekke e.a., 1994) en dat de gezondheidstoestand zich nog steeds in positieve zin verder ontwikkelt (Verwey, 1994). Door de afwezigheid van ziekten en de goede voeding behoren Nederlandse kinderen tot de langste van de wereld. De gemiddelde lengte van Nederlandse meisjes van 20 jaar bedroeg in 1997 170 cm. Voor jongens was dit 184 cm. (Bron: Statline 2001)

Geboorten

In de 50er en 60er jaren werden er jaarlijks zo'n 240.000 kinderen geboren: de babyboom. Vanaf de 70er jaren nam het aantal geboorten gestaag af tot 171.200 in 1985. Hierop volgde een stijging naar 199.700 geboorten in 1991. Het aantal geboorten lijkt zich sindsdien te stabiliseren. Men verwacht dat in 2010 circa 179.000 baby's geboren zullen worden. Daarnaast kent Nederland één van de laagste percentages perinatale mortaliteit (9 per 1000 in 1995) in Europa. Het Nederlandse systeem is gebaseerd op de filosofie dat reproductie en bevalling natuurlijke processen zijn, die zoveel mogelijk spontaan moeten kunnen verlopen, zonder medische interventies als verdoving en operatieve ingrepen.

Chronische aandoeningen en handicaps

De vrij sterke afname van de perinatale mortaliteit heeft geleid tot een toename van kinderen met chronische fysieke aandoeningen of handicaps. Ook het toenemend aantal meerlingen en de toename van het aantal te vroeg geboren dragers bij aan deze ontwikkeling. Een en ander zal op den duur leiden tot een toenemend beroep op de gezondheidszorg en een hogere prevalentie van chronische ziekten bij volwassenen en ouderen.

Astma

Twintig procent van de kinderen in de leeftijd van 4 tot 17 jaar heeft een fysieke handicap. Maar liefst 90 procent daarvan heeft problemen met de luchtwegen. Het aantal kinderen met astma is aan het toenemen in Nederland. Opvallend is dat astma vaker voorkomt bij kinderen van Nederlandse ouders dan bij kinderen van Surinaamse, Marokkaanse of Turkse ouders. Bij 20 procent van het schoolverzuim speelt astma van het kind een rol. In 1999 had 9% van de jeugd van 0 tot 25 jaar een vorm van astma.

Gezichtsvermogen

Vier procent van de kinderen van 0 tot 9 jaar en 12 procent van de kinderen van 10 tot 19 jaar draagt een bril. De gezinnen van kinderen met een ernstige visuele handicap krijgen thuis ondersteuning en advies van instituten van blinden en visueel gehandicapte personen. Zodra deze kinderen gaan participeren in de reguliere kinderopvang wordt aan de leiding daarvan ambulante ondersteuning geboden. Het beleid is erop gericht om de hulpverlening aan deze kinderen en hun familie zoveel mogelijk op ambulante basis te organiseren. Daarnaast wordt participatie van deze kinderen in reguliere voorzieningen gestimuleerd.

Gehoor

Bij alle kinderen in Nederland wordt als zij 9 maanden oud zijn het gehoor getest. Jaarlijks haalt 7% deze test niet. Deze baby's worden verwezen naar de huisarts. Als blijkt dat een kind hardhorend of doof is, krijgt de familie thuishulp aangeboden. Gedurende meerdere jaren worden de ouders en hun kinderen getraind in het leren communiceren. Dove kinderen kunnen naar een speciale school tot zij in staat zijn om, met extra hulp, een reguliere school te bezoeken.

Ontwikkelingsproblemen

In Nederland bestaan er scholen die speciaal onderwijs bieden aan kinderen met leer- of gedragsproblemen en aan kinderen met fysieke handicaps. Alle onafhankelijke revalidatiecentra in Nederland (voorzieningen die geen onderdeel zijn van een algemeen ziekenhuis) bieden tegenwoordig programma's aan voor vroeghulp aan families met kinderen die een motorische stoornis hebben. Door dit programma kunnen kinderen deelnemen aan kindergroepen die multidisciplinair begeleid en behandeld worden. Het aanbod bestaat onder meer uit fysiotherapie, arbeidstherapie, spraaktherapie, revalidatie, onderwijs en maatschappelijk werk.

Jeugd met een handicap

In Nederland zijn ruim 43.000 jeugdigen met een verstandelijke handicap. Een groot deel van deze jeugdigen woont thuis - iets wat door de overheid gestimuleerd wordt. Voor de thuiswonenden zijn ambulante hulp en dagvoorzieningen beschikbaar. Op jaarbasis hebben circa 24.000 thuiswonende verstandelijk gehandicapten contact met de ambulante hulpverlening (SPD), terwijl circa 8.000 gebruik maken van de dagvoorzieningen. Circa 8.000 verstandelijk gehandicapten verblijven in een intramurale voorziening voor de zwakzinnigenzorg (meest zwaar gehandicapten). Voor licht-gehandicapten zijn speciale intramurale voorzieningen ingericht: daarin verblijven circa 2.000 gehandicapten.

Ongelukken in de leefomgeving

Jaarlijks heeft 10-20% van de kinderen van 1-11 jaar een ongeluk waarbij medische hulp noodzakelijk is. Jongens krijgen vaker ongelukken dan meisjes. Driekwart van de ongelukken gebeurt thuis. In 1993 werden ruim 13.000 kinderen van 14 jaar of jonger opgenomen in een ziekenhuis als gevolg van een ongeluk thuis. De belangrijkste redenen voor opname waren: een val (46%), vergiftiging (15%), een vreemd voorwerp in het lichaam (3%), verstikking (2%), verdrinking (1%) en brandwonden (1%). In 1993 zijn 75 kinderen overleden door een ongeluk thuis.

Verkeersongevallen

Vanaf 1975 is het gebruik van een valhelm voor brommerrijders verplicht gesteld. Vanaf dat jaar is het aantal overlijdensgevallen van jongeren in het verkeer drastisch afgenomen. In 1995 zijn 69 kinderen van 1-4 jaar oud overleden als gevolg van een verkeersongeluk. Ongevallen bij het fietsen spelen daarbij een grote rol. In 1990 werden ruim 2.800 kinderen (10-14 jaar) opgenomen in het ziekenhuis als gevolg van een verkeersongeval. Bijna de helft van hen (46%) was aan het fietsen op het moment van het ongeluk. In hetzelfde jaar zijn 82 kinderen overleden door een verkeersongeval, 39% van hen was aan het fietsen.

Het psychisch welbevinden van de jeugd

Uit diverse self-report onderzoeken onder scholieren (12-20 jaar) in het voortgezet onderwijs kan een beeld afgeleid worden van het psychisch welbevinden van deze groep jongeren. Enkele uitkomsten zijn:

- ruim 10% heeft regelmatig of vaak last van gevoelens van eenzaamheid;
- 20-30% heeft een weinig positief zelfbeeld;
- 10-20% heeft last van faalangst en/of andere gevoelens van onzekerheid;
- van elke honderdduizend 15-24 jarigen plegen ongeveer 6 jongeren zelfmoord.

Wat is de betekenis van deze percentages? Gezien de leeftijdsfase waarin deze jongeren verkeren, is het de vraag of de gevonden percentages reden tot zorg moeten zijn. Gevoelens van eenzaamheid, onzekerheid, angst en/of somberheid zijn op zich geen abnormale verschijnselen in deze tumultueuze levensfase.

Een punt van zorg is echter wel dat deze negatieve gevoelens consistent vaker voorkomen bij bepaalde groepen. Voor vrijwel alle onderzochte factoren geldt dat zij sterker en vaker voorkomen bij: meisjes, jongeren van allochtone herkomst, jongeren in de lagere opleidingstypen (met name lbo). Bij deze groepen is sprake van een lager niveau van psychisch welbevinden en een grotere psychische kwetsbaarheid.

4.1.2 Risicovol gedrag onder de jeugd

Sinds 1984 wordt in Nederland elke vier jaar een landelijk representatief survey-onderzoek uitgevoerd onder scholieren vanaf 10 jaar in het reguliere onderwijs, gericht op het meten van de prevalentie van roken, drinken en drugsgebruik. De nadruk ligt op de meting van de lifetime prevalentie ('ooit'-gebruik) en actuele prevalentie (gebruik in de 4 weken voorafgaand aan het onderzoek). Hieronder worden de belangrijkste uitkomsten van het in 1996 uitgevoerde onderzoek samengevat.

Roken

Ongeveer de helft van de onderzochte jongens (49%) en meisjes (46%) heeft ooit wel eens gerookt. Ruim een vijfde (22%) van hen rookt nog steeds - af en toe of dagelijks. In de groep van 12 jaar en ouder rookt 7% dagelijks 6 tot 20 sigaretten, 1% rookt meer dan 20 sigaretten per dag. Het aantal gerookte sigaretten neemt toe met de leeftijd. Vbo- en havo-leerlingen roken het meest. Uit vergelijking met gegevens uit voorgaande onderzoeken blijkt dat de dalende tendens die in de periode 1988-1992 was ingezet, de laatste jaren weer omhoog is gebogen. Uit recente cijfers blijkt dat de helft van de 18 jarigen rookt. Er zijn meer jeugdigen die roken, ze beginnen er jonger mee en roken meer sigaretten per dag. De toename is sterker bij meisjes dan bij jongens.

Alcoholgebruik

Ruim tweederde van de schoolgaande jongens (74%) en meisjes (63%) heeft ooit wel eens alcohol gedronken. Voor de hogere opleidingstypen liggen de percentages circa 10% hoger dan voor de lagere opleidingstypen. Van de groep van 12 jaar en ouder heeft ruim de helft (52%) in de afgelopen 4 weken gedronken. Het actuele gebruik is hoger bij jongens (56%) dan bij meisjes (48%). Vooral jongens van 16 jaar en ouder blijken frequent te drinken. De ontwikkeling van het alcoholgebruik in de afgelopen jaren is vergelijkbaar met die bij het roken: na een daling in de periode 1988-1992 is er sprake van een toename van het alcoholgebruik, en een daling van de leeftijd waarop men begint met drinken. Ook de hoeveelheden die men per keer drinkt is toegenomen, waarbij jongens 2 tot 3 keer zoveel glazen drinken als meisjes². Dit gegeven correspondeert met maatschappelijke signalen over een toename van openbare dronkenschap bij jongeren.

Drugsgebruik

- Cannabis

Vijftien procent van alle scholieren heeft ooit cannabis gebruikt, meer jongens (18%) dan meisjes (12%). Van de scholieren van 12 jaar en ouder heeft 21% minstens één keer cannabis gebruikt (jongens 25%, meisjes 17%). Het cannabisgebruik onder leerlingen laat sinds 1984 een gestaag stijgende lijn zien. De proportie ooit-gebruikers steeg in 12 jaar tijd van 5% naar 21%. Het gebruik door meisjes neemt daarbij sneller toe dan dat bij jongens. Ook het actueel gebruik is toegenomen, en is bij meisjes sedert 1992 verdubbeld. Ook de frequentie van het gebruik nam toe.

- Harddrugs en hallucinoëen paddestoelen (*paddo's*)

Het ooit-gebruik van deze middelen ligt aanzienlijk lager dan dat van cannabis. Het actuele gebruik van harddrugs is als volgt: heroïne 0,5%; cocaïne 1,1%; paddo's 1,5%; amfetamine 1,8% en XTC 2,2%. XTC is dus de meest gebruikte harddrug. Ongeveer twee keer zoveel jongens als meisjes hebben harddrugs gebruikt.

- Synthetische harddrugs

De afname van het gebruik van de 'traditionele' harddrugs (m.n. heroïne) onder jongeren hangt deels samen met het feit dat er inmiddels nieuwe drugs op de markt zijn, die bij jongeren meer populariteit genieten dan heroïne. Met name het gebruik door jongeren van de harddrug XTC en enkele aanverwante synthetische drugs is een zorgwekkende ontwikkeling.

- Kalmerings- en slaapmiddelen

Circa 10% van de leerlingen heeft ooit een kalmeringsmiddel of slaapmiddel gebruikt. Het actueel gebruik ligt lager: 3,6% voor kalmeringsmiddelen en 1,7% voor slaapmiddelen. Het gebruik is hoger bij meisjes dan bij jongens.

Een nadere analyse

Uit nadere gegevens blijkt dat roken en drugsgebruik minder voorkomt bij leerlingen in de hogere opleidingstypen (vwo). Deze laatste groep drinkt echter wel meer dan gemiddeld. Ook de sociale omgeving speelt een rol: bij vrijwel alle typen gedrag is de prevalentie gerelateerd aan gebruik van middelen door vrienden en/of ouders en de houding van de ouders ten aanzien van het gebruik. Ook is er een positief verband tussen gebruik, uitgaansgedrag, het plegen van (kleine) criminaliteit en spijbelen. Meisjes drinken minder dan jongens, gebruiken minder middelen en gokken minder; bij roken en gebruik van kalmerings-/slaapmiddelen ligt dit andersom. Er zijn geen significante effecten gevonden van werk/werkloosheid van de ouder(s) en etnische herkomst.

4.2 De Jeugdgezondheidszorg (JGZ)

Nederland heeft een uitgebreid netwerk van voorzieningen voor zorgverlening aan kinderen en jeugdigen die gezondheidsproblemen of tekorten ondervinden bij hun groei naar volwassenheid.

Het kan daarbij gaan om zeer diverse problemen. In deze paragraaf wordt aandacht geschonken aan het algemeen beleid van de JGZ en het preventieve beleid in het bijzonder.

4.2.1 Het algemene beleid JGZ

In de Nederlandse gezondheidszorg worden drie typen taken onderscheiden: de zorg voor individuele patiënten, zorg voor risicogroepen en collectieve preventie. Voorzieningen voor de 'gezonde' jongere zijn gekoppeld aan de reguliere gezondheidszorg. De huisarts, de tandarts en eventueel het ziekenhuis.

In de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid die in 1989 is ingevoerd, is een aantal taken en verantwoordelijkheden op het gebied van collectieve preventie gedecentraliseerd naar de gemeenten. Er is een onderscheid te maken tussen het beleid ten opzichte van de 0-4 jarige kinderen en de 4-19 jarige jeugd.

De zorg voor 0-4 jarigen

In 1994 besloot de staatssecretaris om de jeugdgezondheidszorg voor 0-4 jarigen niet te decentraliseren. Dit deel van de jeugdgezondheidszorg kreeg een 'status aparte' binnen het nationale financieringssysteem van medische kosten (AWBZ). Bovendien werden maatregelen genomen om samenwerking tussen de verschillende jeugdgezondheidsvoorzieningen op lokaal niveau te stimuleren, alsmede de ontwikkeling van een integraal jeugdgezondheidsbeleid voor gemeenten. Uitvoering geschiedt door consultatiebureaus, GGDen en instellingen voor thuiszorg en kruiswerk.

Preventieve zorg voor alle kinderen van 0-4 jaar, uitgevoerd door consultatiebureaus voor zuigelingen en peuters. Deze bureaus bereiken in principe alle (in feite 97%) baby's en peuters in Nederland. De ontwikkeling van de kinderen wordt gevolgd, het kind krijgt daar de benodigde inentingen en desgewenst krijgen ouders advies over de verzorging en opvoeding van het kind. Deze zorg is kosteloos en wordt gefinancierd uit rijksmiddelen (AWBZ).

De zorg voor 4-19 jarigen

De zorg voor de 4-19 jarige jeugd wordt vooral uitgevoerd door de schoolgezondheidsdiensten (meestal onderdeel van de GGD). Om de twee jaar worden alle schoolgaande kinderen gescreend (van hun 5de tot hun 13de jaar) met als doel tijdig eventuele ontwikkelings- of gezondheidsproblemen op te sporen. De schoolgezondheidsdiensten bereiken 90-100% van de jeugd. Deze zorg wordt gefinancierd door de gemeenten.

4.2.2 Voorlichting –en preventie beleid JGZ.

Naast de reguliere zorg voor jongeren zijn er beleidsinspanningen op het gebied van preventieve jeugdgezondheidszorg als voorziening voor deze jongeren aan te merken. Binnen het landelijk beleidskader voor de jeugdgezondheidszorg (JGZ) wordt speciale aandacht gegeven aan de volgende thema's:

Gezonde leefstijlen van de jeugd

Via verschillende nationale campagnes wordt in Nederland aandacht besteed aan gezond (minder vet) eten. Door het nationale programma Jeugd in Beweging (zie verder hoofdstuk 5) wordt de jeugd gestimuleerd om actiever deel te nemen aan georganiseerde sport en lichamelijke oefening (zie hoofdstuk 5). De rijksoverheid stimuleert lokale organisaties op het gebied van JGZ om regelmatig onderzoek te doen naar de gezondheidstoestand van de plaatselijke jeugd door middel van epidemiologisch en survey onderzoek. Deze informatie kan gebruikt worden om doelgroepen te identificeren en deze effectief te benaderen.

Preventie van roken en alcohol drinken

Het Rijksbeleid richt zich op het verminderen van de beschikbaarheid van sigaretten en andere tabaksproducten, met name voor jonge mensen. Een verbod op verkoop aan kinderen onder de 18 jaar is in voorbereiding. In het openbaar vervoer en openbare gebouwen is een algemeen rookverbod van kracht geworden. Daarnaast wordt geïnvesteerd in gezondheidseducatie, zoals een landelijke anti-rook campagne (roken-doodzonde) en een nationaal programma 'De rookvrije school'. Alcoholgebruik wordt ontmoedigd via voorlichtingscampagnes voor het algemene publiek en voor specifieke doelgroepen.

Verslavingszorg

In Nederland bestaat een landelijk dekkend netwerk van regionaal werkende bureaus die zich specifiek bezighouden met opvang van en met ambulante hulpverlening aan mensen met verslavingsproblemen (CAD's). Daarnaast is er een aantal klinieken voor intramurale behandeling van verslaafden. Naast deze specialistische hulp zijn er tal van projecten en instellingen die (mede) hulp verlenen aan verslaafden, zoals projecten, straathoekwerk, algemene ziekenhuizen en psychiatrische klinieken. Alleen van de CAD's is bekend hoeveel jeugdigen met verslavingsproblemen bij hen zijn ingeschreven. De groep jeugdigen met verslavingsproblemen wijkt qua problematiek af van de groep cliënten van 25 jaar en ouder: bij jeugd gaat het vaker om drugsverslaving (66%, tegen 44% bij de 25+ers) en om gokverslaving (20% tegen 6%), terwijl relatief weinig jongeren aankloppen wegens alcoholverslaving (13% tegen 49% bij de oudere groep). Dit laatste kan overigens niet opgevat worden als een indicatie dat de alcohol(verslavings)problematiek onder jongeren aan het afnemen is. Mede door de brede maatschappelijke acceptatie van alcoholgebruik duurt het vaak lang voordat verslavingsproblemen onderkend worden door de gebruiker en/of diens omgeving. (Landelijk Alcohol en Drugs Informatiesysteem (LADIS), 1998)

Preventie van druggebruik

Jongeren gebruiken drugs vooral in hun vrije tijd, als ze uitgaan en in de meeste gevallen is hun gebruik onregelmatig, recreatief en experimenteel. Dit betekent echter niet dat hun gebruik zonder risico's is. Het combineren van verschillende drugs en het gebruik in ongunstige omstandigheden (drukke, hitte) leveren risico's op.

CAD's en GGD-en verzorgen diverse educatieve programma's over de verslavingsrisico's van alcohol, drugs, medicijnen en gokken. Deze programma's richten zich vooral tot jonge mensen. Uit de evaluatie van een educatief programma op scholen (De Gezonde School) blijkt dat leerlingen die deelnemen aan het programma minder geneigd zijn om te roken, alcohol te drinken of softdrugs te gebruiken. Het Bureau voor Drugsvoorlichting biedt ook informatiemateriaal en educatie aan op het gebied van het gebruik van soft- en harddrugs. Het Bureau beheert onder andere een telefonische hulplijn over drugs. Er bestaan vergelijkbare hulplijnen voor alcohol en tabak.

Het preventieve drugsbeleid is gericht op:

- het verschaffen van objectieve informatie aan jongeren, via school en in nationale campagnes;
- het stimuleren van beschermende maatregelen in clubs en bars, gericht op veiligheid en gezondheid;
- het ondersteunen van ouders;
- het werken aan een samenhangende aanpak voor alle jongeren (gebruikers en niet-gebruikers).

Daarnaast wordt er extra aandacht besteed aan de synthetische drugs. Synthetische drugs zijn betrekkelijk eenvoudig te maken en het is voor de overheid niet eenvoudig om greep te krijgen op de productie en handel in deze drugs. Diverse signalen wijzen er bovendien op dat de georganiseerde criminaliteit zich de laatste jaren actief is gaan bezighouden met de productie en verkoop van deze nieuwe synthetische drugs. Hierdoor komen er vaker drugs op de markt die extra gevaar voor de gezondheid met zich meebrengen. Door de drughulpverlening wordt hierop ingespeeld met het aanbieden van mogelijkheden om de gekochte XTC (en aanverwante drugs) te laten controleren op zuiverheid. Zo wordt in elk geval voorkomen dat gebruikers ernstige gezondheidsrisico's lopen als gevolg van het gebruik van synthetische drugs met een niet zuivere samenstelling.

Preventie van Seksueel Overdraagbare Aandoeningen (SOA)

In 1995 had 40% van de 16-17 jarigen en 50% van de 18-jarigen minstens één keer geslachtsgemeenschap gehad. Het percentage meisjes (van 19 jaar) dat de pil gebruikt is toegenomen van 27% in 1985 tot 44% in 1995. Tijdens het eerste seksuele contact gebruikte 70% een condoom, 37% gebruikte de pil en 15% gebruikte niets. In 1999 liepen 110.000 mensen een seksueel overdraagbare aandoening op, waarvan 60% in de leeftijdscategorie 15 tot 30 jaar (Bron: Nisso 1999). Naarmate de jongeren ouder worden, gebruiken zij minder vaak condooms en gaan ze vaker over op orale voorbehoedmiddelen. Daardoor neemt voor hen wel het risico op seksueel overdraagbare aandoeningen (SOA) toe. Via een landelijke campagne voor adolescenten wordt de pil aangeraden voor contraceptie en condooms voor preventie van seksueel overdraagbare ziekten.

Aids preventie door peer education

Het is niet makkelijk om jongeren in de marge, niet-schoolgaande jongeren (dakloze jongeren, thuisloze jongeren, dagzwerfers, spijbelaars, vroegtijdige schoolverlaters, werkende en werkeloze jongeren) te bereiken met Aids-voorlichting. Niettemin is dat belangrijk want er wordt algemeen van uitgegaan dat ze door hun leefstijl een hoger dan gemiddeld risico lopen op een besmetting met het HIV. Om ze toch te bereiken is het belangrijk dat het Aids-preventie(boodschap) nauw aansluit bij de leefwereld van deze jongeren. Peer education is hiervoor een zeer geschikte methode. Peer education betekent dat jongeren uit de doelgroep – na een korte tijd training – zelf voorlichting geven aan hun leeftijd – en groepsgenoten (peers). De peer-voorlichters spreken dezelfde taal en zijn een identificatiemogelijkheid voor de anderen. Er zal sneller een informele discussie ontstaan dan met professionele voorlichters. Peer education is vooral effectief als de voorlichters een voorbeeldfunctie kunnen vervullen.

Preventie van tienerzwangerschappen en abortussen

Het aantal tienerzwangerschappen in Nederland is erg laag. In 1994 was 1,6% van alle vrouwen die bevielden jonger dan 20 jaar (USA: 12,9%). Ook het abortuspercentage onder jongeren is laag. In 1999 werd 0,4% van alle in Nederland uitgevoerde abortussen, uitgevoerd bij een meisje jonger dan 15 jaar, en 13,9% bij meisjes tussen de 15 en 19 jaar. Het relatief lage abortus-cijfer voor jongeren in Nederland wordt meestal toegeschreven aan de open houding ten opzichte van seksualiteit en de makkelijke beschikbaarheid van voorbehoedsmiddelen in Nederland. (Bron: Nisso 1999).

De Rutgers & NISSO groep (R&N Groep) stelt zich ten doel individuen in de gelegenheid te stellen om vrijwillig, goed geïnformeerd en weloverwogen keuzen te kunnen maken inzake seksuele handelingen en persoonlijke relaties. Zij geven informatie en voorlichting voor een positieve fysieke en psychische beleving van seksualiteit en relaties en de afwezigheid, respectievelijk het voorkomen van seksueel overdraagbare aandoeningen, ongewenste zwangerschappen, seksuele discriminatie en seksueel misbruik.

4.2.3 Participatie mogelijkheden binnen de JGZ

Binnen de jeugdgezondheidszorg wordt er over het algemeen nog weinig aandacht besteed aan participatie mogelijkheden. Het werken met peer groupeducation bij aids preventie (dat in 4.2.2 is beschreven) zou ook op lokaal niveau bij de preventie van ander risicovol gedrag vaker ingezet moeten worden. Wel komt het regelmatig voor dat jongeren een rol spelen bij landelijke campagnes van de Rijksoverheid.

Voorbeeld: Landelijke Preventie Campagnes

In de Volksgezondheid Toekomst Verkenning (VTV) 1997 van het RIVM wordt geconstateerd dat leefstijl-risicofactoren zich ongunstig ontwikkelen, vooral bij jongeren in relatie tot roken. Thans rookt maar liefst 28% van de 10-19 jarigen. Zorg Onderzoek Nederland (ZON) zoekt naar manieren om jongeren te betrekken.

Zo is er een prijsvraag uitgeschreven voor het verzinnen van nieuwe methodieken om jongeren te bereiken met de rookpreventieboodschap.

Jongeren zijn ook de laatste jaren gemiddeld per week en vooral gemiddeld per gelegenheid meer alcohol gaan drinken. Dit na een periode waarin het drankgebruik bij de jeugd leek af te nemen. Met name bij het ontwikkelen van de twee grote massamediale voorlichtingscampagnes ("DRANK maakt meer kapot dan je lief is" en "Rij alcoholvrij") is sprake van jeugdparticipatie. Zo worden bij de ontwikkeling van het voorlichtingsmateriaal jongeren betrokken in groeps gesprekken en pretest-sessies. 'Drank maakt meer kapot dan je lief is', is nu een bekende slogan. Een interactief computerspel geeft jongeren inzicht in de gevaarlijke aspecten van alcohol. In dit verband kan ook de Internet-site van "DRANK maakt meer kapot dan je lief is" worden genoemd. Daar kunnen jongeren niet alleen vragen stellen, maar ook hun mening geven op stellingen. Hiervan wordt veel gebruikt gemaakt.

Daarnaast zijn er de laatste jaren ook peer-campagnes; campagnes waarbij 'jongerenvoorlichters' worden ingezet. Deze persoonlijke methode van voorlichten is veelbelovend.

4.3 De Jeugdzorg

In de jeugdzorg gaat het om een breed scala van gespecialiseerde voorzieningen voor kinderen en ouders met (ernstige) opgroei- en opvoedingsproblemen. Het betreft zowel vrijwillige hulpverlening als gedwongen interventie om hulp in het belang van de jeugdige mogelijk te maken (jeugdbescherming). Het omvat voorzieningen op het terrein van de jeugdhulpverlening, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen, justitiële jeugdinrichtingen, Raad voor de Kinderbescherming en jeugdreclassering. Nagenoeg elke soort voorziening heeft een eigen ingang, sturing en financiering.

In hoofdstuk 2 is de onvrijwillige jeugdhulpverlening beschreven. In deze paragraaf wordt er aandacht besteed aan de vrijwillige jeugdhulpverlening aan de hand van het algemene stelsel van de jeugdzorg. Bij vrijwillige hulpverlening nemen kinderen en/of ouders het initiatief om hulp te vragen. Zij zijn vrij deze af te wijzen of te beëindigen. Vrijwillige jeugdhulpverlening richt zich op jeugdigen van 0 tot 23 jaar.

4.3.1 Het stelsel van de jeugdzorg

In de naoorlogse periode is het aantal organisaties voor jeugdzorg en jeugdwelzijn sterk toegenomen. Vooral in de jaren zestig was sprake van een snelle groei in aantal en soort voorzieningen. Samenwerking tussen de instellingen kwam vrijwel niet voor en ook de bestuurlijke coördinatie van de verschillende diensten liet veel te wensen over. In de afgelopen 25 jaar is veel veranderd aan de structuur van het jeugdzorgstelsel in Nederland. De eerste aanzet tot wat (begin jaren negentig) zou leiden tot een fundamentele reorganisatie van de jeugdzorg werd gegeven in het midden van de jaren zeventig. Toen verscheen het eindrapport van de Werkgroep Mik, getiteld *Jeugdwelzijn, op weg naar een samenhangend beleid*.

Dit rapport bepleitte onder andere meer samenhang en samenwerking tussen instellingen voor jeugdzorg onderling, maar ook met andere voorzieningen als scholen, door middel van regionale netwerkontwikkeling. Bovendien werden voorstellen gedaan om grote delen van het jeugdzorgbeleid te decentraliseren naar de provincies en gemeenten.

In latere rapporten van interdepartementale werkgroepen, die uitkwamen in 1984, werden deze aanbevelingen verfijnd en bijgesteld. Eén van de hoofdelementen is het 'zo-zo-zo-principe': de hulpverlening moet zo dicht mogelijk bij thuis, zo licht, zo kort en zo vroeg mogelijk gegeven worden. Dat bracht in de praktijk met zich mee dat de nadruk werd verlegd van zware residentiële zorg naar lichtere, ambulante, preventief georiënteerde zorg.

De Wet op de Jeugdhulpverlening

De Rijksoverheid heeft de meeste aanbevelingen van de werkgroepen overgenomen in de Wet op de Jeugdhulpverlening, die in januari 1990 van kracht werd. De ministers van VWS en Justitie hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze wet, wat betekent dat zij samen de jeugdzorgvoorzieningen waarop de wet betrekking heeft plannen en financieren. Een uitzondering wordt gemaakt voor instellingen voor voogdij en gezinsvoogdij (hoofdstuk 2) en de rijksinrichtingen voor jeugdige delinquenten (hoofdstuk 7), waarvoor alleen de minister van Justitie verantwoordelijkheid draagt. De Interdepartementale Inspectie voor de Jeugdhulpverlening is verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de jeugdzorg.

Een van de hoofddoelstellingen van de wet is te bevorderen dat er een samenhangend aanbod van kwalitatief goede jeugdzorg ontstaat, dat op de vraag is afgestemd, evenwichtig is en bestaat uit verschillende typen hulpverlening op decentraal niveau (regionaal en grootstedelijk). Met dit doel voor ogen zijn talrijke centrale bevoegdheden, budgetten en taken overgeheveld naar de provinciale en grootstedelijke overheden. De decentralisatie van de jeugdzorg werd ingevoerd in 1992. Vanaf toen waren de twaalf provincies en de drie grote steden verantwoordelijk voor de planning en financiering van de jeugdzorg vanuit regionale instellingen. Het Rijk behield verantwoordelijkheid voor een aantal landelijk opererende instellingen.

De wet regelt verder dat er regionale overlegorganen moeten worden opgezet waarin vertegenwoordigers van de jeugdhulpverlening, de voogdij-instellingen, de RIAGG's en de Raad voor de Kinderbescherming samenwerken. Deze overlegorganen voorzien de provincies en gemeenten van adviezen over de planning van de regionale jeugdzorg. De overlegorganen dienen regiovisies op te stellen: jaarlijkse rapporten over de situatie en de hulpvragen van de jeugd in die regio en een plan waarin staat hoe de jeugdzorg denkt daarop in te spelen. Informatie van gemeenten en plaatselijke voorzieningen voor jeugdhulpverlening speelt daarbij een cruciale rol. In 1994 werd op politiek niveau vastgesteld dat de reorganisatie inderdaad was doorgevoerd maar dat deze nog niet leidde tot de gewenste eind-situatie: een doorzichtig en toegankelijk stelsel van jeugdzorg dat efficiënter en effectiever werkt.



Regie in de Jeugdzorg

De afgelopen jaren is er hard gewerkt aan een samenhangend aanbod in de jeugdzorg, op maat van de hulpvraag van jeugdigen en ouders. In de jeugdzorg is sprake van versnippering over (te) veel verschillende instellingen, sectoren en circuits. De toegang tot de jeugdzorg is in de praktijk niet eenduidig, indicatiestelling en zorgtoewijzing verschillen per (deel)sector. De positie van de cliënt dient te worden versterkt. Jeugdigen met problemen op het grensvlak van verschillende sectoren dreigen tussen wal en schip te vallen. De zorg is volgens velen te veel gestuurd vanuit het aanbod en te weinig vanuit de vraag. Voor de buitenwereld is de jeugdzorg onvoldoende transparant, zowel wat betreft de kwaliteit als voor wat betreft kwantitatieve gegevens.

In het regeringsstandpunt Regie in de Jeugdzorg werd nader ingegaan op de verdeling van bestuursverantwoordelijkheden. Inmiddels is duidelijk, dat ook de wet –en regelgeving aanpassing behoeft. In 1998 is in het Regeerakkoord vastgelegd, dat er een Wet op de jeugdzorg moet komen.

Doelstellingen nieuwe Wet op de jeugdzorg

Belangrijk is dat de nieuwe wet het voornemen heeft zich nadrukkelijk te baseren op de rechten van de cliënt, zoals neergelegd in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. De staatssecretaris van VWS heeft recent de Tweede Kamer toegezegd in de nieuwe Wet op de jeugdzorg precies aan te geven hoe de verschillende artikelen van het Verdrag doorlopen in de bepalingen van de nieuwe wet.

Het belangrijkste uitgangspunt in de jeugdzorg is dat de jeugdige met zijn hulpvraag centraal staat. De jeugdige is subject van rechten, zoals vastgelegd in het Verdrag inzake de rechten van het kind, en dient zoveel mogelijk actief in de zorg te participeren. De positieve mogelijkheden van jeugdigen en ouders moeten worden gestimuleerd. Vanuit het perspectief van jeugdigen en ouders moet het stelsel van de jeugdzorg aan verschillende voorwaarden voldoen. Op basis van deze voorwaarden zijn de doelstellingen van het stelsel geformuleerd:

- versterken van de voortliggende voorzieningen;
- één centrale herkenbare, bekende, laagdrempelige toegang tot de jeugdzorg;
- passend en samenhangend zorgaanbod;
- versterken van de positie van de cliënt.

De Wet op de jeugdzorg creëert één toegang, maar zorgt ook voor verregaande samenhang in het aanbod binnen de jeugdzorg door per cliënt een hulpverleningsplan te maken. Het aanbod kan bestaan uit zorgmodules uit verschillende sectoren. Verder ziet het kabinet de noodzaak van een goede aansluiting van het brede jeugdbeleid en de jeugdzorg. In 'Jeugdbeleid in Ba(la)ns' is tussen Rijk, provincies en gemeenten een gemeenschappelijke koers uitgezet. Een apart op te stellen implementatieprogramma moet er voor zorgen dat de sector klaar is met de voorbereidingen op het moment dat de nieuwe wet in werking treedt.

In september 2001 zal het wetsvoorstel Wet op de jeugdzorg naar de Raad van State worden gestuurd. (Ministerie van VWS/Justitie, 2000)

Bureau Jeugdzorg

De Regionale Bureaus Jeugdzorg fungeren als toegangspoort voor de jeugdhulpverlening, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-ggz), de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten (jeugd-lvg) en de jeugdbescherming (gezinsvoogdij en jeugdreclassering). Sinds 1998 zijn in alle regio's van het land dergelijke bureaus operationeel geworden. Bureau Jeugdzorg is bedoeld als een laagdrempelig loket waar alle jeugdigen (en hun ouders) met hun hulpvragen terecht kunnen. Het Bureau Jeugdzorg beoordeelt op onafhankelijke wijze en indiceert welke zorg noodzakelijk is. Daarnaast begeleidt het bureau de jeugdige en zijn ouders gedurende de hulpverlening.

Helpdesk Jeugdzorg

Bij het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn / NIZW is onlangs de Helpdesk Jeugdzorg gestart. De Helpdesk Jeugdzorg geeft instellingen in de jeugdzorg antwoord op vragen over *Regie in de Jeugdzorg* en de implementatie ervan. De Helpdesk is een gezamenlijk initiatief van landelijk werkende ondersteuningsinstellingen in de jeugdzorg - Trimbos-instituut, Collegio, Forum en NIZW. De Stichting Jeugdinformatie Nederland (SJN) stelt informatie beschikbaar. Aanleiding voor de instelling van de Helpdesk Jeugdzorg is het grote aantal vragen dat in de jeugdzorg bestaat over *Regie in de Jeugdzorg* en de implementatie ervan. De Helpdesk biedt een centraal loket waar managers en staf-functionarissen van instellingen in de jeugdzorg met alle vragen terecht kunnen. De Helpdesk geeft onder meer informatie over:

- het beleidskader voor de Wet op de Jeugdzorg;
- vraaggericht werken en modularisering;
- de manier waarop een Bureau Jeugdzorg toegankelijk gemaakt wordt voor allochtone cliënten.

4.3.2 Speerpunten van het jeugdzorg beleid

Naast de reorganisatie van de jeugdzorg zijn er een aantal andere vraagstukken die in de laatste jaren steeds meer in de belangstelling zijn komen te staan. Het betreft:

- De relatie tussen het lokaal jeugdbeleid en het provinciale beleid op het gebied van de jeugdzorg.
- Betere afstemming van het aanbod op de vraag.
- De problematiek van de wachtlijsten binnen de jeugdzorg.
- Het zo-zo-zo beleid: hulpverlening zo vroeg mogelijk, zo licht mogelijk en zo dicht mogelijk bij huis.



Relatie met lokaal jeugdbeleid

Er is nog veel werk te verrichten om nauwere banden te realiseren tussen de jeugdzorg en aanverwante sectoren als onderwijs, arbeidsvoorziening en lokaal jeugdbeleid. Volgens de rijksoverheid is de preventieve jeugdzorg een integraal onderdeel van het plaatselijke jeugdbeleid. De rijksoverheid heeft steeds benadrukt dat het lokaal preventieve beleid en de regionale jeugdzorg in onderlinge samenhang ontwikkeld moeten worden. De praktijk is echter weerbarstig. In de meeste regio's zijn de herstructurering van de jeugdzorg en de ontwikkeling van lokaal jeugdbeleid autonome processen, die zich los van elkaar voltrekken. Dat hangt ook samen met het feit dat de regie over de twee beleidsterreinen wordt gevoerd door verschillende bestuursniveaus (provincie respectievelijk gemeenten). Vernieuwing in de jeugdzorg wordt nog te zeer gezien als een proces binnen de jeugdzorg zelf. De Regionale Bureaus Jeugdzorg bevinden zich onmiskenbaar op het snijvlak van lokale en bovenlokale voorzieningen, tussen lokaal en regionaal beleid, en hebben daarmee een strategische positie.

Wachlijsten problematiek

In de loop van de negentiger jaren werd duidelijk dat de ontwikkeling van het voorzieningenaanbod niet parallel liep met ontwikkelingen in de vraag. Het aantal jongeren met ernstige psychosociale problemen neemt niet af. Als antwoord op het gesignaleerde capaciteitstekort hebben het Kabinet en het ministerie van VWS in 1996 extra financiële middelen ingezet. Het leeuwendeel is besteed aan capaciteitsuitbreiding binnen de regionale jeugdzorg, waarbij het beleid erop gericht is het aantal residentiële plaatsingen terug te dringen ten gunste van lichtere vormen van hulpverlening (dag- en ambulante hulp). Deze extra middelen hebben nog niet geleid tot een afname van de wachtlijstenproblematiek.

Het ministerie van VWS laat naar aanleiding van een verzoek van de Tweede kamer een onderzoek uitvoeren dat inzicht moet geven in de inzet en de feitelijke besteding van de extra middelen ten behoeve van de jeugdzorg. De resultaten van dit onderzoek komen in juni 2001 beschikbaar. Het rijk stelt bovendien een Commissie Aanpak Wachlijsten Jeugdzorg in. De opdracht aan de Commissie wordt door het rijk, in goed overleg met het IPO en Zorgverzekeraars Nederland, geformuleerd. De kern van deze opdracht is het maken van een heldere analyse van de ontwikkeling van de vraag naar en het aanbod van jeugdzorg, inzicht geven in de procesverbeteringen waaraan door provincies en rijk gewerkt wordt en het analyseren van wat verwacht kan worden van de inzet van de beschikbare middelen en extra middelen in het kader van de meerjarenafspraken jeugdzorg. (VWS, 2001)

Vraaggericht werken: zorgprogrammering en ombouw

De plannen van zorgverleners moeten uitgaan van de hulpvraag (vraaggericht werken). Hun primaire doel is jeugdigen zo spoedig mogelijk (begeleid) te laten terugkeren naar zelfstandige deelname aan de samenleving, gebruikmakend van reguliere voorzieningen.

Een belangrijk vereiste hiervoor is, dat er zorg op maat geboden wordt, in programma's die de meest geschikte hulpvorm afstemmen op de hulpvraag van de cliënt. De oprichting van multifunctionele organisaties (MFO's) is essentieel voor een dergelijke benadering (VWS Beleidskader Curatieve en Preventieve Jeugdzorg 1997-2000).

Veel cliënten in de jeugdzorg hebben verschillende hulpvormen tegelijkertijd of direct op-eenvolgend nodig. Het blijkt in de praktijk moeilijk om de hulp aan deze groep goed te laten verlopen. De bedoeling is dat deze hulpverlening met behulp van zorgprogramma's beter gaat lopen. De combinatie van hulpvormen, de afspraken en de coördinatie is een zorgprogramma. Met zorgprogramma's probeert men grofweg twee dingen te bereiken. Ten eerste moet de hulp aan doelgroepen met complexe hulpvragen beter gaan verlopen, door betere samenwerking en afstemming. Ten tweede moet duidelijker worden wie welke activiteit uitvoert en wat daarvan de inhoud is. Kortom; wat kan de cliënt verwachten? (NIWZ/VWS, 2000)

4.3.3 Participatie mogelijkheden binnen de Jeugdzorg

Binnen de jeugdzorg is de afgelopen jaren op verschillende manieren de betrokkenheid van jongeren vergroot.

Inzet jeugdadviseurs

Het jeugdzorgbeleid is er op gericht het aanbod aan jeugdzorg zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de vraag én het aanbod zo toegankelijk en effectief als mogelijk te laten zijn. Vraaggericht werken is dan ook steeds meer een centraal uitgangspunt geworden en zal binnen de Wet op de jeugdzorg worden opgenomen in de richtlijnen ten aanzien van de kwaliteit van de jeugdzorg. Praktijkvoorbeelden worden door de landelijke steunfunctie-organisatie Collegio aangeboden aan andere instellingen. Een aardig voorbeeld van vraaggericht werken is de inzet van jeugdadviseurs binnen de jeugdhulpverlening; een Belgisch initiatief dat in Nederland navolging krijgt.

Klachtenrecht

In 1998 zijn door een wijziging van de wet op jeugdhulpverlening het klachtrecht en de medezeggenschap in formele zin beter geregeld. Meer dan 90% van de instellingen heeft inmiddels een klachtenregeling en een interne klachtencommissie.

Cliëntenraden

Het instellen van cliëntenraden verloopt wat moeizamer. In oktober 1998 had pas één op de vier instellingen een dergelijke raad. Verwacht wordt dat dit in 2000 één op de twee zal zijn. Verschillende provincies bevorderen de deelname van jeugdigen aan cliëntenraden en zorgen voor ondersteuning. In verschillende provincies worden jongeren bovendien betrokken bij het opstellen van de regiovisies, waarin de planning en de inrichting van de (vrijwillige) jeugdhulpverlening wordt vastgelegd. (Werkgroep Jeugdparticipatie, 2000)

Peer Education

In veel instellingen voor (vrijwillige) jeugdhulpverlening is sprake van een omslag naar vraaggericht werken, waarbij ook vormen van peer-education worden toegepast. Het ministerie van VWS ondersteunt experimenten op dit gebied. Door deze omslag hebben jongeren in principe meer invloed op de inhoud van het hulpverleningsaanbod. Het verdient aanbeveling om de 'good practices' binnen deze sector breder kenbaar te maken en verschillende vormen van peer-education op grotere schaal toe te gaan passen. Er is een werkgroep Peer Education ingesteld. Peer Education houdt zich bezig met het opzetten van een Peer Education Netwerk. (JeugdNetwerk Nederland, 2000)

4.4 De jeugd met een handicap

Het Nederlandse gehandicaptenbeleid is erop gericht om mensen met een handicap zo veel mogelijk - naar eigen vermogen - te laten participeren in de Nederlandse samenleving. Opname en verblijf in intramurale voorzieningen wordt ontmoedigd ten voordele van andere vormen van ambulante en/of daghulp, die gehandicapten ondersteunen bij het vormgeven van hun bestaan in de reguliere samenleving.

4.4.1 Gehandicapten Beleid

De gehandicaptenzorg kent een breed zorgaanbod voor mensen met een lichamelijke, zintuiglijke of verstandelijke handicap. De voorzieningen zijn globaal in te delen in intramuraal, semi-muraal en ambulant. Tot de intramurale voorzieningen behoren de inrichtingen voor mensen met een verstandelijke handicap, de inrichtingen voor mensen met een zintuiglijke handicap (auditief en/of visueel) en de vier grote woonvormen voor mensen met een lichamelijke handicap. Ze zijn bedoeld voor mensen die intensieve verzorging, begeleiding of verpleging nodig hebben. De semi-murale voorzieningen - gezinsvervangende tehuizen en dagverblijven voor gehandicapten - zijn bedoeld voor mensen met een verstandelijke, lichamelijke en/of zintuiglijke handicap die een minder intensieve verzorging of begeleiding nodig hebben.

Ambulante hulp

De ambulante hulp- en dienstverlening aan mensen met een handicap is in verandering. Per 1 januari 1999 is de door de Sociaal Pedagogische Diensten (SPD's) aangeboden zorg voor mensen met een verstandelijke handicap als aanspraak in de AWBZ opgenomen. De SPD's hebben taken met betrekking tot voorlichting en informatie, advies en ondersteuning, consulentschap en begeleiding bij arbeidsintegratie. Onder de ambulante hulp vallen drie vormen van zorgverlening: psychosociale hulpverlening; praktisch pedagogische gezinsbegeleiding en vroeghulp; en begeleid zelfstandig wonen (BZW). De maatregel Begeleid Zelfstandig Wonen ondersteunt cliënten met als specifiek doel om wachtlijsten voor psychosociale hulpverlening en praktisch pedagogische

gezinsbegeleiding en vroeghulp te ontlasten. Ouders of verzorgers die directe ondersteuning ontvangen kunnen daardoor het beroep op intensieve vormen van begeleiding en zorg uitstellen.

Meerjarenafspraken

In november 1998 hebben de koepelorganisaties in de gehandicaptenzorg en het ministerie van VWS meerjarenafspraken gemaakt. In dit najaarsakkoord zijn ongeveer dertig onderwerpen vastgelegd die nader zijn uitgewerkt. Tevens is in het najaarsakkoord de bestedingsrichting vastgelegd. Bij de afspraken staat het principe van volwaardig burgerschap centraal. Daarnaast is de omslag van de gehandicaptenzorg naar vraaggestuurde zorg en dienstverlening een kernthema. Per onderwerp zijn op basis van de extra middelen productieafspraken gemaakt. Verder wordt gewerkt aan uitbreiding van de capaciteit bij intramurale instellingen voor verstandelijk gehandicapten. (VWS, 1999)

4.4.2 De bevordering van de zorg voor de jeugd met een handicap

Terugdringen wachtlijsten

Belangrijk onderdeel van de meerjarenafspraken is wachtlijstreductie. In 1999 is daartoe een aantal maatregelen genomen. In het kader van de meerjarenafspraken gehandicaptenzorg is een plan van aanpak wachtlijsten vastgesteld. Uitgangspunt is een regionale benadering, zodat extra wachtlijstmiddelen zo gericht mogelijk op basis van vraaggestuurde zorg kunnen worden ingezet. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt om te komen tot een doelmatiger en voor cliënten transparanter wachtlijstbeheer. Het beheer en de regie van de wachtlijstmiddelen zal in handen zijn van het zorgkantoor in de regio. Ten behoeve van de verdeling van middelen, is een model ontwikkeld dat is gebaseerd op inwoneraantallen per regio en bestaande capaciteit. (VWS, 1999)

De wachtlijsten gehandicaptenzorg nemen ten gevolge van aandacht voor het terugdringen van de wachtlijsten snel af. *In 2001 hebben al meer dan 4000 mensen extra zorg gekregen.* Zeker zo belangrijk is dat de zorg passend is. Bij de aanpak van de wachtlijsten wordt daarom uitgegaan van de vraag en niet van het aanbod. Centraal staat de realisatie van de vraaggestuurde zorg. Zorg op maat leveren staat of valt ook met de kwaliteit van de zorgketen, van hulpvraagverduidelijking tot en met zorgtoewijzing en -levering. Een belangrijk streven bij deze zorgvernieuwing is de volwaardige deelname van mensen met een handicap aan de samenleving. Bij de wachtlijstaanpak worden daarom ook maatschappelijke instanties betrokken, zoals gemeenten, woningbouwverenigingen, scholen en thuiszorgorganisaties.

Kwaliteitsnormen in de gehandicaptenzorg

In 2000 heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) het "Basisdocument algemeen toezicht" aan het veld gepresenteerd. Gelijktijdig is door de Vereniging Gehandicapten Zorg Nederland een model kwaliteitssysteem, i.c. het MKG ontwikkeld.

Dit model is bedoeld om het management van organisaties op het gebied van gehandicaptenzorg te ondersteunen bij hun werken aan de kwaliteit van de zorg- en dienstverlening voor hun cliënten. Het basisdocument is gebaseerd op het uitgangspunt van de Kwaliteitswet, dat zorginstellingen gehouden zijn zelf aan te geven wat verantwoorde zorg inhoudt en systematisch te werken aan kwaliteitshandhaving en -verbetering.

Ook vindt er een intensivering toezicht in de gehandicaptenzorg plaats. De planning van de inspectiebezoeken vindt plaats op basis van het meerjarenplan 2000 - 2003. De mate en frequentie waarin voorzieningen worden geïnspecteerd worden bepaald op basis van een risico analyse per cluster voorzieningen. Binnen dit cluster wordt weer genuanceerd per voorzieningensoort. In de gehandicaptensector leidt de toepassing van deze analyse bijvoorbeeld tot een frequentie van 1 maal per 1,8 jaar voor algemene zwakzinnigeninrichtingen. (VWS, 2000)

Actieprogramma verbetering voorzieningen

Er wordt naar gestreefd de bereikbaarheid en (ook fysieke) toegankelijkheid van reguliere voorzieningen te vergroten voor gehandicapten. Een deel van deze groep jongeren heeft met nog andere tekortkomingen te kampen, zoals een instabiele gezinsachtergrond, onvoldoende sociale vaardigheden of gedragsproblemen. Deze groep kan op termijn ernstige psychiatrische problemen ontwikkelen. Men schat de omvang van deze groep op 2.500 tot 3.000 jongeren (tot 21 jaar). Voor deze jongeren zijn specifieke faciliteiten beschikbaar met een totale capaciteit van circa 2000 bedden, maar dit is te weinig. Er is een wachtlijst van gemiddeld 1 jaar. In reactie hierop is de overheid onlangs een actieprogramma gestart om de infrastructuur van voorzieningen voor deze groep te verbeteren. Onderdelen van het programma zijn: uitbreiding van het aantal plaatsen in orthopedagogische centra, intensivering en uitbreiding van de ambulante hulp en verbetering van preventieve maatregelen.

4.4.3 Participatie voor de jeugd met een handicap

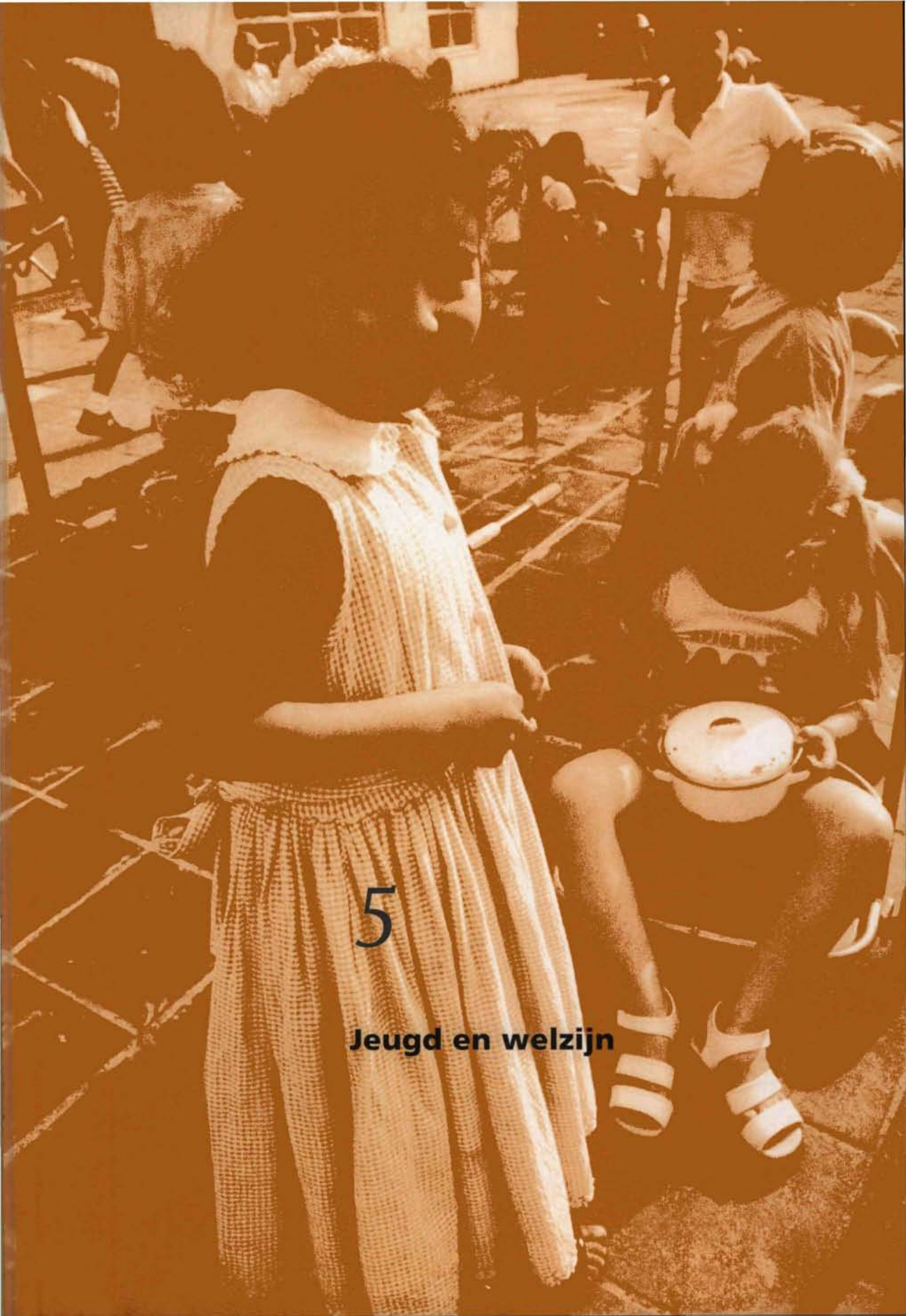
Patiëntenrechten en klachtencommissies

De Nederlandse Vereniging van de Gehandicaptenzorg (NVGZ) benadrukt dat jongeren specifieke problemen hebben bij hun participatie aan de samenleving. Mensen met een handicap worden nog steeds gediscrimineerd. Dat is niet alleen de dagelijkse ervaring van veel gehandicapten, het is inmiddels ook vast komen te staan uit onafhankelijk onderzoek. Die achterstelling en discriminatie van gehandicapten moet stoppen. Wetgeving is inmiddels in de maak. Er komen patiëntenrechten en er worden klachtencommissies ingesteld.

Belangenorganisatie ANGO

Daarnaast is er een belangenorganisatie voor gehandicapten opgericht. De Algemene Nederlandse Gehandicapten Organisatie (ANGO) is een actieve algemene belangenorganisatie van, voor en door mensen met een handicap, chronische ziekten en arbeidsongeschikten.

ANGO is voortgekomen uit de oude gehandicaptenorganisaties AVO Integratie Gehandicapten, ANIB bond van gehandicapten en arbeidsongeschikten en GON Gehandicapten Organisatie Nederland. Sinds 1 januari 1999 vormen zij één krachtige belangenorganisatie. ANGO gaat zich nadrukkelijk richten op jongeren. Een jongeren-contactpersoon, contactavonden voor jongeren en een eigen bestuur van en voor jongeren, dat zijn een paar van de tientallen ideeën die jongeren spuiden tijdens het jongerenweekeinde dat ANGO voorjaar 2001 hield. ANGO wil serieus werk maken van de voorstellen. Alleen zo houdt de grootste gehandicaptenorganisatie van Nederland aantrekkingskracht voor jongeren en is op langere termijn het voortbestaan van de vereniging gegarandeerd. (handicap.nl, 2001)

A warm-toned, sepia-style photograph of a young girl in a white dress standing in a courtyard. She is looking slightly to her right. In the background, another child is sitting on the ground, holding a white pot. The scene is outdoors, with a tiled floor and a building in the background.

5

Jeugd en welzijn

106

Zicht op jeugd

5.1 Jeugd, Vorming en Jeugdinformatie

Jeugd

In dit hoofdstuk wordt speciaal aandacht besteed aan het (vrijwillige) Jeugdwerk en Jongereninformatie. Deze organisaties zijn in Nederland belangrijke algemene voorzieningen die een niet te onderschatten bijdrage leveren aan het welzijn van de jeugd. Daarnaast zijn deze organisaties belangrijke instrumenten om participatie vorm te geven en zijn zij laagdrempelige voorzieningen voor kwetsbare groepen.

Jeugdigen zelf zijn ook actief in het jeugdwerk en/of het sociaal cultureel werk. Van alle vrijwilligers in Nederland tussen de 18 en 24 jaar is 12% actief in het Jeugdwerk als vrijwilliger en is 6% actief op het culturele terrein (CBS, jeugd 2001, feiten en cijfers).

Op de sportverenigingen na zijn de jeugdwerkorganisaties de belangrijkste organisaties waar door jongeren vrijwilligerswerk wordt verricht. Het totaal aantal vaste vrijwilligers in het jeugd- en jongerenwerk is op dit moment ruim 15.000 (CBS stat-line 2000).

In de deze paragraaf komt het jeugdwerk, het sociaal cultureel werk en de jongereninformatiepunten aan de orde.

5.1.1 Jeugdwerk

Nederland kent een groot aantal jeugdorganisaties, die meestal regionaal, lokaal of buurtgericht zijn. Binnen de structuur van het huidige jeugdwerk ligt het zwaartepunt nadrukkelijk bij de basis: activiteiten die regionaal en lokaal worden uitgevoerd. Daarnaast is er een beperkt aantal landelijke jeugdverenigingen, die grotendeels dienstverlenend en voorwaardenscheppend werken voor het lokale en regionale niveau. Hoofdtaken van de landelijke verenigingen zijn: deskundigheidsbevordering, methodieontwikkeling en bestuurlijke ondersteuning. Zowel de lokale als landelijke organisaties zijn van grote maatschappelijke waarde en leveren een grote bijdrage aan de participatie van jongeren in de samenleving.

Landelijke samenwerking

Sinds 1996 is er een branche-organisatie voor het jeugdwerk: de Nederlandse Jeugdgroep. Deze NJG behartigt de belangen van het georganiseerde vrijwillige jeugdwerk en ontwikkelt zelf ook projecten om diversiteit en kwaliteit in het jeugdwerk te bevorderen. Op dit moment zijn er 23 lidorganisaties. Het totale bereik van de bij de NJG aangesloten organisaties wordt geschat op één miljoen kinderen en jongeren (circa 20% van de totale populatie), die begeleid worden door circa 200.000 vrijwilligers. Deze krijgen op hun beurt ondersteuning van een beperkt aantal beroepskrachten.

Tevens bestaat er sinds 1992 een Landelijke Stuurgroep Jongereninformatie, die zich tot doel stelt om samenwerking en afstemming tussen de verschillende regionale jeugdinforma-tienet-werken tot stand te brengen.

Jeugdinformatie en nieuwe media

Jongeren groeien op met nieuwe media als de CD-ROM, CD-I, en digitale netwerken, waar-onder Internet. Het ligt dan ook voor de hand dat ook binnen de JIP's deze nieuwe media een plaats krijgen, en dat de traditionele (vaak schriftelijke) informatievoorziening steeds meer plaats zal gaan maken voor digitale informatievoorziening. In Nederland is daar in enkele JIP's een begin mee gemaakt. Uit een project in de stad Utrecht blijkt dat de aan-wezigheid van nieuwe media ook jongeren aantrekt die anders niet snel naar een JIP toe zouden gaan. De SJN heeft een website ontwikkeld (DWiNK) waar jongeren worden uitge-nodigd om te reageren op jeugdbeleidsplannen en andere onderwerpen die hen aangaan.

5.2 Participatiemogelijkheden voor de jeugd

Sociaal-culturele jeugdorganisaties

Jeugdorganisaties zijn voor veel kinderen en jongeren van grote betekenis. Actieve deel-name aan een jeugdorganisatie kan leuk en gezellig zijn, kinderen en jongeren ontmoeten er leeftijdgenoten, ze kunnen zich oefenen in allerlei (sociale) vaardigheden, ze ontwikke-len teamgeest en verantwoordelijkheidsgevoel voor het reilen en zeilen van hun organisa-tie. Jeugdorganisaties vormen daarmee een wezenlijk element in het participatiebeleid. Er zijn bovendien jeugdorganisaties die zich speciaal richten op het bevorderen van parti-cipatie voor jeugdigen. Een voorbeeld hiervan is Codename Future die zich richt op het stimuleren van maatschappelijke initiatieven van jongeren uit het voortgezet onderwijs en van jongeren die actief zijn in jeugd- en jongerenorganisaties (scouting, identiteits-gebonden jeugd- en jongerenwerk etc.). Jongeren maken met behulp van begeleiders van Codename Future plannen op het gebied van duurzame ontwikkeling die betrekking hebben op hun eigen leefomgeving. Deze plannen kunnen voor een gemeente als input dienen voor het lokaal jeugdbeleid. Door intensief samen te werken met gemeenten probeert Codename Future jongeren te stimuleren bij de uitvoering van hun plannen.

Een ander voorbeeld is de Nationale Jongerenraad voor Milieu en Ontwikkeling (NJMO). Zij hebben bijvoorbeeld het project In Concreto voor scholieren uit de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Dit project heeft als doel jongeren in hun eigen gemeente te be-trekken bij lokaal (milieu)beleid. De

Nederlandse Jeugd Groep (NJG) levert een belangrijke bijdrage aan de het feit dat jongeren vrijwilliger willen worden in de lokale NJG clubs, zoals scouting en YMCA. De NJG heeft voor de jonge vrijwilliger diverse trainingen op het terrein van vrijwilligerswerk.

LanguageLab: deze tekst weer verwijderen en vervangen voor het volgende:

De organisaties aangesloten bij de Nederlandse Jeugd Groep (NJG) leveren een belangrijke bijdrage aan het feit dat jongeren vrijwilliger willen worden in de lokale NJG-clubs, zoals scouting en YMCA. De NJG_lidorganisaties hebben voor de jonge vrijwilliger diverse trainingen op het terrein van vrijwilligerswerk.

Vrijwilligerswerk door jongeren

De belangstelling bij jongeren om vrijwilligerswerk te verrichten is in de afgelopen periode sterk afgenomen. Merkwaardig genoeg is ook bij een aantal maatschappelijke organisaties sprake van een afnemende belangstelling voor het inschakelen van jeugdigen als vrijwilligers. Het ministerie van VWS ontwikkelt initiatieven om jongeren te stimuleren weer meer deel te nemen aan vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisaties.

Zo zijn er 'Flying Teams' opgericht: jongeren leren bestuurders van vrijwilligersorganisaties hoe zij jeugdparticipatie vorm kunnen geven in de eigen organisatie. Een ander initiatief is het project Smaakmakers, waarin wordt samengewerkt met de Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk (NOV), verschillende vrijwilligersorganisaties en uiteraard jongeren. De laatsten maken ook deel uit van de stuurgroep van dit project. Een van de uitgangspunten is dat jeugdvrijwilligerswerk weinig kans van slagen heeft als er geen jeugdparticipatie aan ten grondslag ligt.

Het project loopt aan het einde van 2001 af.

Jongeren zelf pleiten ervoor om vrijwilligerswerk mogelijk te maken in schooltijd, binnen schoolprogramma's en om er punten of vrijstellingen voor te geven, bijvoorbeeld scriptie-vrijstelling.

Jeugd en politiek

Politieke jongerenorganisatie ondernemen verschillende activiteiten om (andere) jongeren te interesseren voor het politieke bedrijf.

Voorts bestaan er in Nederland ook de jeugdgemeenteraden of jeugdadviesraden. Bij een jeugdgemeenteraad ligt de nadruk voor de jeugdige deelnemers op het krijgen van inzicht in het functioneren van de lokale politiek; bij een jeugdadviesraad op de beïnvloeding van het gemeentelijk beleid.

Ook door de meeste provincies wordt nadrukkelijk aandacht gegeven aan de bevordering van de politieke participatie van jongeren.

In enkele provincies is de aandacht (mede) gericht op het geven van ondersteuning aan politieke participatie op gemeentelijk niveau. De meeste provincies geven echter vooral aandacht aan de participatie van jongeren bij hun eigen beleid.

Dit gebeurt onder meer in de vorm van (jaarlijkse) debatten (die georganiseerd worden in het kader van de Nederlandse Jeugd Prijs) of jeugdparlementen, waaraan jongeren, ambtenaren en bestuurders deelnemen.

Op landelijk niveau is het meest in het oog springende voorbeeld van politieke participatie het Nationaal Jeugd Debat, dat jaarlijks in opdracht van het Ministerie van VWS wordt georganiseerd.

Landelijk niveau

In het kader van participatie voor jongeren zijn er een aantal instrumenten en organisaties ingesteld. Hieronder volgt een korte beschrijving van enkele belangrijke voorbeelden.

- *Het Nationale Jeugddebat*

In april 2000 is voor de vijfde maal het Nationaal jeugddebat gehouden. Jongeren, Kamerleden en bewindslieden gaan daarbij met elkaar in debat in de Tweede Kamer. De onderwerpen die voor 2000 waren geagendeerd, hebben jongeren zelf geselecteerd in provinciale voorronden en lagen op het terrein van interculturalisatie, het voorkomen van zinloos geweld en de communicatie tussen jongeren en de overheid.

- *De Nationale Jeugdraad*

Tijdens het debat in 1999 pleitten de jongeren voor de oprichting van een Nationale Jeugdraad. Hieraan is gevolg gegeven. De Projectgroep 'Nationale Jeugdraad' is in het leven geroepen vanuit de gedachte dat een nationale jeugdraad namens de georganiseerde en de ongeorganiseerde jongeren in Nederland verandering zou kunnen brengen in het versplinterde jeugd- en jongerenwerk en jeugdbeleid. Doel van de projectgroep is de Staatssecretaris van VWS te adviseren over de oprichting en de inrichting van een landelijk jeugdplatform. Het uitgangspunt van de projectgroep is dat een Nationale Jeugdraad of Jeugdplatform moet zijn gebaseerd op het principe 'van, voor en door jongeren'. Dit betekent dat jongeren en jongerenorganisaties vanaf het begin zeer nauw worden betrokken bij het proces. (Jeugdraad.nl, 2001)

- *Landelijke Campagne Rechten van het Kind*

Na ratificatie van het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind heeft de Nederlandse overheid het initiatief genomen tot een brede voorlichtingscampagne over de Rechten van het Kind. Deze campagne 'Met praten kom je tot je recht' is in 1996 uitgevoerd. De openbare bibliotheken spelen een belangrijke rol als het gaat om informatievoorziening inzake het verdrag van de Rechten van het Kind. De bibliotheek vraagt in samenwerking met andere organisaties elk jaar aandacht voor de internationale Dag van het Rechten van het Kind.

- *Een 'Kinderombudsman'*

In 2000 is opnieuw onderzocht of er behoefte is aan een 'Kinderombudsman' die drie functies zou moeten vervullen; advies geven over wetgeving en beleid dat de positie van minderjarigen raakt; klachtenbehandeling; en monitoring van en het toezicht op de uitvoering van het VN-verdrag inzake de Rechten van het Kind. Verschillende organisaties voorzien al in advisering en klachtenbehandeling, maar er is geen specifieke 'VN-kinderrechtenverdragsmonitor' die toezicht houdt op de uitvoering van het verdrag. Dit jaar wordt onderzoek gedaan naar de wijze waarop er invulling kan worden gegeven aan thans nog niet of onvoldoende ingevulde kinderombudsfuncties in één herkenbaar instituut 'kinderombudsman'.

- *De kinder –en jongeren rechtswinkels*

Bij de Kinder –en jongeren rechtswinkels kunnen kinderen en adolescenten informatie en advies krijgen over rechten en regels. Bijvoorbeeld de omgangsregeling na de scheiding van de ouders. Soms kunnen kinderen hierover zelf met de rechter praten, ondersteunt door iemand van de Kinderrechtswinkel. Doorgaans geldt dit voor kinderen vanaf twaalf jaar. Als een jonger kind ook 'gehoord' wil worden, kan het zelf een brief schrijven naar de rechter, met hulp van de Kinderrechtswinkel. En zo zijn er talloze andere vragen en problemen waarmee kinderen bij de juristen van de Kinderrechtswinkel kunnen aankloppen. Alle hulp is gratis en de kinderen hoeven hun naam niet te zeggen als ze dat niet willen. Kinderen kunnen ook mailen of schrijven, ze krijgen altijd antwoord. (Kidsgids, 2001)

5.3 Voorzieningen voor kwetsbare groepen

Jeugdwerk en jeugdinformatie zijn laagdrempelige voorzieningen die sterk lokaal en zelfs buurtgericht worden ingezet. In de praktijk is gebleken dat deze voorzieningen op zich al vaak in de behoefte van kwetsbare groepen voorziet.

De landelijke jeugdorganisaties richten zich op zowel de kwetsbare groepen jongeren als op de jongeren waar het goed mee gaat. De NJG schrijft hierover: het georganiseerd jeugdwerk vervult een belangrijke functie in de ontwikkeling van het kind, deze zijn:

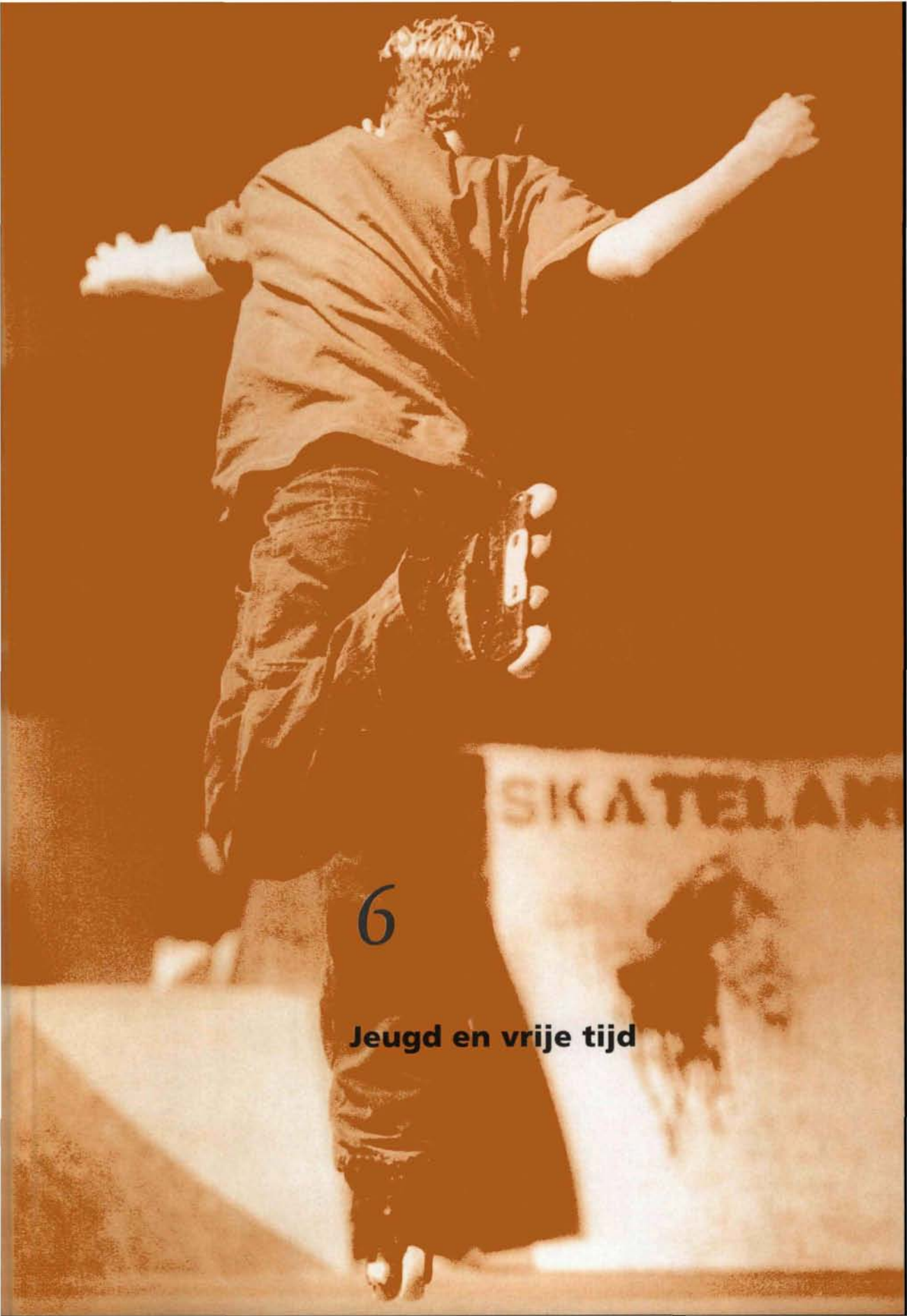
- ontmoeting van andere jonge mensen/sociaal contact;
- ontspanning;
- ondersteuning: de jongere wordt gewaardeerd;
- correctie en bescherming: de groep corrigeert elkaar, en er is een beschermde omgeving voor experimenten;
- overdracht van tradities, normen en waarden in een dynamische omgeving.

Met deze functies wordt de nadruk gelegd op het preventieve karakter van het jeugdwerk. Daarnaast hebben de organisaties speciale projecten voor bijvoorbeeld AMA's (minderjarige asielzoekers), ten behoeve van de integratie van deze jongeren, en projecten gericht op de maatschappelijke participatie van jongeren in een achterstandspositie.

De Jongeren informatiepunten richten zich op het informatie verstrekken aan alle jongeren. De grootste JIP's, met de meest uitgebreide dienstverlening zijn voornamelijk gevestigd in de grote steden. Voor jongeren in een achterstandspositie kunnen zij een belangrijke functie vervullen. De JIP's kunnen niet alle jongeren bereiken. De jongereninformatiepunten hebben diverse projecten om het bereik te vergroten. Het praatpaalproject is een voorbeeld om andere jongeren te bereiken.

Voorbeeld Jeugdinformatieproject: Het praatpaalproject

Verskillende JIP's in Nederland hebben een zogenoemd praatpaalproject, of gaan een praatpaalproject starten. Deze JIP's hebben geconstateerd dat er in de vriendenkring van jongeren vaak jongeren zijn waar regelmatig door andere jongeren problemen aan worden verteld. De zogenaamde praatpaal. De praatpaalprojecten zijn op de jongeren gericht die regelmatig de problemen van anderen aanhoren. De "praatpalen" worden door middel van een training geleerd hoe ze kunnen doorverwijzen naar hulpverleningsorganisaties en welke voorzieningen zijn op het terrein van hulpverlening. Daarnaast is het doel van de training om de "praatpaal" te leren hoe ze met de problemen van anderen om kunnen gaan, zodat zijzelf beschermd worden tegen al te veel leed van een ander. De praatpalen hebben vaak bij de JIP's een eigen (volwassen) praatpaal. Praatpaalprojecten worden uitgevoerd door onder andere het JIP Zoetermeer en de Docshop in deelgemeente Prins Alexander in Rotterdam.

A full-page photograph with a warm, orange-brown color cast. It depicts a person from behind, wearing a dark t-shirt and jeans, performing a skateboarding trick on a concrete ramp. Their arms are outstretched for balance. In the background, a banner with the text 'SKATELAND' is visible. The overall mood is energetic and nostalgic.

6

Jeugd en vrije tijd

6.1 De positie van de jeugd

De vrijetijdsbesteding van de Nederlandse Jeugd is in de laatste decennia ingrijpend gewijzigd. Vroeger werd het vertier vooral gevonden in het collectief - al dan niet georganiseerd - verband en veel vrijetijdsactiviteiten van jongeren speelden zich af in de openbare sfeer: op straat, op het sportveld, in jeugdorganisaties en dergelijke. Tegenwoordig wordt de vrijetijdsbesteding veel meer individueel ingevuld.

Kinderen en jongeren hebben vergeleken met 10 jaar geleden ook minder vrije tijd, dat wil zeggen tijd die niet besteed hoeft te worden aan verplichtingen zoals bijbaantjes, school, huiswerk en taken in het huishouden. De verplichtingen zijn vandaag de dag bovendien anders verdeeld; er wordt bijvoorbeeld meer tijd besteed aan school en bijbaantjes dan aan huishoudelijke taken. Gemiddeld heeft de schoolgaande jeugd circa 40 uur per week vrij te besteden. Daarnaast is er een tendens te constateren dat vrije tijd door jongeren (12-24 jaar) steeds meer buiten gezinsverband wordt doorgebracht.

De jonge kinderen (4-11 jaar) vullen, net zoals in andere landen hun vrije tijd voornamelijk met spelen binnenshuis en in de directe omgeving van het huis.

In Tabel 6.1. wordt een overzicht gegeven van de soorten vrijetijdsbesteding en het aantal bestede uren per week vanaf 1980 tot en met 1995.

Tabel 6.1 Vrijetijdsactiviteiten van jongeren (12-24 jaar) in uren per week, 1980-1995

	1980	1985	1990	1995	trend
lezen	4,3	3,3	2,9	2	daling
elektronische media	11,5	13,3	13,5	14,9	stijging
huiselijke, sociale contacten	9,1	8,2	7,8	7,9	daling
sociale participatie	1,4	1,3	1	1	daling
uitgaan	5,1	5,1	5,3	5,2	geen
sportbeoefening	1,8	2,4	2,2	2,3	stijging
overige hobby's	6	5,5	4,6	4	daling

Bron: SCP, rapportage Jeugd 2000

Vriendschappen en uitgaan

Naast sporten is het omgaan met vrienden een belangrijke vorm van vrije tijdsbesteding. Meisjes steken hier meer tijd in dan jongens.

Bij leerlingen in hogere opleidingstypen is het vriendennetwerk meestal gerelateerd aan school. Bij lager opgeleide jongeren hebben vriendschappen een meer vluchtig en los karakter. De scheiding tussen school en vrije tijd is bij deze laatste groep vaak scherp aanwezig.

Nauw verwant aan de jeugdvriendschappen is het uitgaan; het in kleine groepen bezoeken van cafés, disco's en feesten. Het uitgaansgedrag komt in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs op gang (12-15 jaar) Vanaf 16 jaar neemt het uitgaan in frequentie toe. Hoger opgeleiden gaan vaker uit dan laag opgeleiden, voor wie uitgaan vooral een week-endbezigheid is.

Televisie kijken en radio luisteren

Televisie en video, luisteren naar de radio neemt nog steeds een hele belangrijke plaats in de vrije tijdsbesteding van jongeren. Zestig procent van de jongeren kijkt dagelijks meerdere uren naar tv of video. Het kijken naar TV is echter geen favoriete bezigheid van jongeren, het wordt vaak gedaan als men niets anders te doen heeft. Hoe meer serieuze vriendschappen, culturele interesses en hobby's jongeren hebben, des te minder kijken zij TV. Veel jongeren luisteren dagelijks naar de radio: percentages uit verschillende onderzoeken variëren tussen de 56% en 80%. Popzenders zijn veruit het meest populair: naar klassieke muziek en informatieve zenders en programma's wordt weinig geluisterd.

Computers en mobiele telefoon

Een sterk in opkomst zijnde vorm van vrijetijdsbesteding is het gebruik van internet en computerspelletjes. Computerspelletjes zijn met name populair onder jongeren in de leeftijd van 12-14 jaar. Het gebruik van de personal computer is ook bij de oudere jeugd populair (15-24 jaar). In de periode 1985-1995 verviervoudigde het percentage jongeren dat wekelijks ten minste een kwartier achter de pc zit, van 11% naar 44% (SCP-Rapportage Jeugd 2000). Circa 25% van de jongeren in de leeftijd van 12-24 jaar heeft toegang tot het internet. Jongens zitten langer achter het computerscherm dan meisjes en sinds 1992 is dit verschil niet kleiner geworden. Er is geen verschil in de gebruiksfrequentie van e-mail is tussen jongens en meisjes.

Ook de GSM speelt een grote rol in de vrijetijdsbesteding van jongeren. Jongeren bellen veel, sturen SMS-berichten en spelen via de mobiele telefoon. De verwachting is dat het gebruik door jongeren van nieuwe media de komende jaren nog zal toenemen.

Lezen

Daarentegen is het lezen van kranten, boeken en tijdschriften de laatste jaren afgenomen. Vanaf 1975 is een daling te constateren van het aantal uren die jongeren per week aan lezen besteden. Het lezen van boeken is het minst populair, het lezen van ontspanningslectuur zoals tijdschriften is het meest populair. Meisjes lezen meer dan jongens. Van de meisjes leest 50% en van de jongens 15%.

Sport

Sportbeoefening is de meest populaire vorm van vrijetijdsbesteding onder jongeren: in de diverse onderzoeken zegt 50-60% van de jongeren regelmatig aan sport te doen. Jongens doen meer aan sportbeoefening dan meisjes.

Met het stijgen van de leeftijd neemt de belangstelling voor actieve sportbeoefening af. Meisjes haken jonger af dan jongens (rond hun 12^{de} jaar). Jongeren vanaf 12 jaar besteden gemiddeld 2,3 uur per week aan sportbeoefening. Echter, het aantal jongeren dat geen sport beoefent neemt toe. Allochtone jongeren nemen relatief weinig deel aan georganiseerde sportbeoefening.

Tabel 6.2 Lichamelijke sportbeoefening 4 tot 24 jaar, in procenten, 1999

leeftijd	jaar	vrije tijd, lichamelijke sport, participanten sport	minder dan 1 uur per week	1-4 uur per week	5 uur of meer per week	gemiddeld aantal keren per week
totaal						
4-11	1998	90	13	73	3	3,3
	1999	89	16	71	3	3
12-17	1998	88	30	57	1	3,2
	1999	88	33	54	2	3,3
18-24	1998	61	17	40	4	2,7
	1999	61	17	40	4	2,6
man						
4-11	1998	90	16	70	4	3,4
	1999	89	20	65	4	3,1
12-17	1998	89	38	51	1	3,6
	1999	90	41	47	1	3,4
18-24	1998	64	23	37	4	2,9
	1999	64	24	37	3	2,9
vrouw						
4-11	1998	90	10	76	3	3,3
	1999	90	11	77	2	3
12-17	1998	88	23	63	2	2,9
	1999	86	23	61	2	3,1
18-24	1998	58	11	43	4	2,4
	1999	58	10	43	5	2,3

Bron: CBS, Jeugd 2001

Kunst en Cultuur

De cultuurdeelname van schoolplichtige kinderen van 6 tot 15 jaar wordt nog grotendeels door hun ouders en school bepaald. Daardoor is de cultuurparticipatie de afgelopen 25 jaar onder deze leeftijdscategorie niet afgenomen. De frequentie van het bezoek aan culturele voorzieningen is wel gedaald: ze gaan minder vaak.

De laatste jaren is onder de oudere jeugd een verschuiving in culturele interesse. Jongeren leggen steeds meer belangstelling voor de populaire cultuur aan de dag. De belangstelling voor de traditionele cultuur verdwijnt steeds meer naar de achtergrond. Voor de televisie stemmen jongeren steeds vaker af op commerciële zenders, de publieke zenders verliezen terrein. Het groeiende aandeel jongeren dat thuis naar bioscoopfilms kijkt illustreert de toegenomen affiniteit met de populaire cultuur.

Ook bij de uithuizige cultuurparticipatie is de dalende belangstelling voor de traditionele cultuur zichtbaar. Uit de cijfers van het SCP blijkt dat jongeren minder naar ballet, musea en galleries gaan ten opzichte van circa tien jaar geleden.

De kleine groep die wel eens naar toneel, opera of klassieke concerten gaat blijft constant. Jongeren bezoeken tegenwoordig steeds meer de bioscoop als onderdeel van de populaire cultuur. Het bezoek aan popconcerten is in de jaren negentig gelijk gebleven.

6.2 Voorzieningen voor de jeugd

Commercialisering van het aanbod

Het commerciële aanbod van vrijetijdsartikelen voor de jeugd wordt steeds groter. Jongeren hebben behoefte aan meer financiële armslag voor de aanschaf van elektronische apparatuur, scooters, kleding en sport en recreatieartikelen.

Het commerciële voorzieningenaanbod in het uitgaansleven is in de grote steden divers en gevarieerd en met name gericht op de jeugd vanaf 16 jaar.

Buiten de stad is het lokale aanbod van cafés en discotheken meer beperkt, en niet altijd even aantrekkelijk voor de jeugd onder de 18 jaar.

Sociaal culturele voorzieningen en het vrijwillige jeugdwerk, die vroeger een belangrijke rol speelden in de vrije tijd van de jeugd, hebben in de laatste tientallen jaren sterk aan belang ingeboet. Jonge mensen van nu binden zich minder gemakkelijk aan georganiseerde collectieven. De veranderende interesse van de jeugd vergt een andere opstelling van de overheid. De overheid dient meer op te treden als regisseur van het aanbod dan als aanbieder zelf.

Daarnaast zal de overheid dienen te bewaken dat bepaalde groepen (met weinig financiële middelen) voldoende aanbod hebben van activiteiten.

Voor jongere kinderen spelen buurtvoorzieningen op sociaal en sociaal-cultureel niveau nog wel degelijk een rol in hun vrijetijdsbesteding. In veel steden richten bibliotheken zich actief tot de jeugd, velen hebben een speciale jeugdafdeling en organiseren diverse jeugdactiviteiten.

Buiten spelen

Buiten spelen en het gebruik maken van speelplekken is bij kinderen nog steeds populair. Veel gemeenten zijn momenteel de openbare speelplekken aan het herzien. Er is een nieuwe visie aan het ontstaan op spelen in de buitenruimte. De afgelopen jaren waren speeltoestellen een belangrijke factor voor het definiëren van speelplekken. Momenteel wordt er veel meer gebruik gemaakt van het creëren van "natuurlijke" spannende plekken waarbij kinderen veel meer de mogelijkheid krijgen hun fantasie te gebruiken. Naast de openbare speelplekken zijn er talloze speeltuinverenigingen. Met name in de grote stad worden deze verenigingen druk bezocht.

Buiten spelen is van belang voor de ontwikkeling van het kind, maar in het dichtbevolkte Nederland wordt dit steeds moeilijker. De NUSO (de landelijke koepel van speeltuinverenigingen) is sedert een aantal jaren bezig om het belang van het behouden van de mogelijkheden om buiten te spelen te benadrukken en hoger op de politieke agenda te krijgen op

landelijk en lokaal niveau. De NUSO behartigt de belangen van ongeveer 1050 lidorganisaties, dat zijn speeltuinverenigingen en vakantiewerkorganisaties, die zich met 60.000 vrijwilligers inzetten voor ongeveer 400.000 kinderen. NUSO organiseert regelmatig congressen en ontwikkelt projecten voor het verbeteren van de speelruimte.

Ook de oudere jeugd brengt een belangrijk deel van haar tijd buiten door om vrienden te ontmoeten, te skaten en tal van andere activiteiten te ontplooiën. Vooral als dit in groepsverband plaatsvindt ondervinden ouderen daar vaak overlast van. Ook hier speelt een rol dat ruimte in Nederland een schaars goed is. Gemeenten zullen in hun lokaal jeugdbeleid deze problematiek minder vanuit een overlastperspectief moeten benaderen. Daarvoor is van belang dat jeugd meer betrokken wordt bij het (her-)inrichtingsproces van de buurt waar zij wonen.

Sport

In Nederland is het aanbod van sportverenigingen en de variatie van de soort sporten groot. Onderzoek onder jongeren (15-25 jaar) heeft echter aangetoond dat het traditionele aanbod van sport, en lichamelijke opvoeding, zoals dat wordt verzorgd door sportverenigingen, scholen en clubs, veel jongeren niet meer aanspreekt. Met name jongeren in achterstandsituaties en allochtone jongeren participeren relatief weinig in de georganiseerde sportbeoefening. Daarnaast is vastgesteld dat instellingen en organisaties die zich richten op de opvang en hulpverlening aan jongeren onvoldoende gebruik maken van sport en beweging als instrument om jongeren te helpen bij hun ontwikkeling. Op grond van deze inzichten hebben de staatssecretarissen van VWS en OC&W in 1996 voor een periode van vier jaar de projectgroep Jeugd in Beweging ingesteld. Deze projectgroep heeft een analyse gemaakt van de redenen achter de afnemende sportparticipatie bij jongeren. De belangrijkste daarvan zijn als volgt samen te vatten.

- Veel jongeren hebben het te druk om deel te nemen aan (georganiseerde) sport: ze hebben steeds vaker baantjes en andere verplichtingen naast hun schoolactiviteiten.
- Sportfaciliteiten zijn minder toegankelijk geworden, zowel wat betreft locatie als in financieel opzicht.
- De mogelijkheden voor informele sportbeoefening dichtbij huis zijn afgenomen.
- Sport en fysieke oefening hebben een lage prioriteit bij gemeenten, waardoor er ook weinig geld voor wordt uitgetrokken.
- Veel jonge mensen, met name die van 16 jaar en ouder, voelen zich niet aangetrokken tot de sfeer en het product van de traditionele sportorganisaties.

Bovendien blijkt dat de traditionele sportorganisaties niet of nauwelijks samenwerken met elkaar en de lokale overheid. Het moderniseren en het herstructureren van de lokale organisaties is een van de hoofddoelen van het Jeugd in Bewegingproject (JiB). Het Jeugd in Beweging project is gebaseerd op drie kernprocessen:



- 1 het bevorderen van de lokale samenwerking bij jeugdsportstimulering;
- 2 het stimuleren van de jeugdgerichtheid van sportaanbod;
- 3 het verhogen van de effectiviteit en de kwaliteit van jeugdsport.

Ad 1:

Het gaat hierbij om het ontwikkelen van vormen van samenwerking tussen scholen, sportaanbieders en buurtinstellingen. De lokale overheid speelt hierin een prominente rol, enerzijds als regisseur van het lokale sportbeleid, anderzijds als verstrekker van subsidies en beschikbaar stellen van voorzieningen.

Ad 2:

Met het stimuleren van jeugdgerichtheid in het sportaanbod wordt bedoeld het streven naar een optimale toegankelijkheid van jeugdvoorzieningen voor alle groepen jongeren op het terrein van sport en bewegen. Het bevorderen van jeugdparticipatie is hierbij het belangrijkste middel. Hoe het JiB-project jeugdparticipatie vorm heeft gegeven wordt verder beschreven in paragraaf 6.3.

Ad 3:

Voor het bevorderen van effectiviteit en kwaliteit van jeugdsport heeft het JiB-project een aantal producten ontwikkeld:

- voor de lokale overheid een handboek Lokaal Jeugdsportbeleid met bijdragen over bijvoorbeeld lokale regie en methodieken sociale integratie;
- voor de georganiseerde sport een werkboek jeugdsport, een cursus sportconsulent en sportcoördinator;
- een handboek gericht op een gezonde leefstijl;
- voor het onderwijs: uiteenlopende methoden voor het bevorderen van bewegingsonderwijs.

Het JiB-project is bijna afgerond, de drie kernprocessen zullen worden overgedragen aan het Nederlands Instituut voor Sport en Beweging (NISB). De kernprocessen van het JiB-project zullen via het instituut een structureel karakter krijgen.

Kunst en cultuur

Zoals in paragraaf 6.1 is aangegeven hebben jongeren weinig belangstelling voor traditionele vormen van kunst en cultuur. De kunst en cultuursector is de laatste jaren actief in het ontwikkelen van aantrekkelijk aanbod voor jongeren op dit terrein. Het actieplan cultuurbereik heeft als doelstelling om publieksgroepen te bereiken die tegenwoordig niet of mondjesmaat, deelnemen aan cultuur. Het plan is een gezamenlijk initiatief van het Ministerie van OC&W, provincies en gemeenten en heeft een looptijd van 2001 tot 2004. Het actieplan cultuurbereik stelt dat er een nieuwe strategie nodig is om bijvoorbeeld jongeren te laten deelnemen aan kunst en cultuur.

De nieuwe strategie komt op verschillende manieren tot uiting: in de manier waarop jongeren worden aangesproken, in de bijzondere en onverwachte plekken waar men met cultuur wordt geconfronteerd en in de ambiance. Het actieplan cultuurbereik investeert in de jeugd, en probeert op deze wijze jeugd te betrekken bij vormen van kunst en cultuur. Nog voor de totstandkoming van het actieplan cultuurbereik is het ministerie van OC&W, de Raad voor cultuur en de onderwijsraad, het project cultuur en school gestart (1997). Recentelijk (1999) is de voortgangsrapportage verschenen. Het project heeft als doelstelling alle leerlingen in Nederland, ongeacht hun opleiding of achtergrond, kennis te laten nemen van de bijzondere waarden van de kunst en het erfgoed in de wereld om hen heen. Via dit project is er in de zogeheten convenantgebieden geld beschikbaar gekomen voor concrete projecten in het kader van kunst en cultuur op school. Het project stimuleert het kennis nemen van cultuur in alle onderwijssoorten. Voor het basisonderwijs is bijvoorbeeld een handleiding uitgebracht voor docenten voor het gebruik van het cultureel erfgoed, en heeft het project een bijdrage gegeven aan de Museum Junior week van de Stichting Museum jaarkaart. In het voortgezet en beroepsonderwijs wordt het geven van kunstvakken gestimuleerd en kunnen scholieren de culturele jongeren pas (CJP) gratis verkrijgen. De CJP-pas geeft leerlingen korting op verschillende culturele activiteiten.

6.3 Participatiemogelijkheden voor de jeugd

Inrichting openbare ruimte

Participatie van jongeren op lokaal niveau is vaak sterk gericht op inspraak en betrokkenheid van jongeren bij de inrichting van de openbare ruimte. Kinderen en jongeren zijn intensieve gebruikers van de openbare ruimte: zij benutten pleinen, straten, groen en speelvoorzieningen om er te spelen en elkaar te ontmoeten. Op lokaal niveau zijn zij vooral betrokken bij het realiseren van voorzieningen die specifiek voor hen bestemd zijn, zoals speelplekken en sportvelden.

Jongeren weten steeds vaker de weg naar het stadhuis te vinden als ze hun wensen voor speelvelden e.d. kenbaar willen maken. Steeds vaker gaat de lokale overheid serieus op deze wensen in en blijken gebruik te maken van de deskundigheid van jongeren, bijvoorbeeld over de kwaliteit van skatebanen.

Sport

Jeugdparticipatie op het terrein van sport heeft door het project Jeugd in Beweging (JiB) een belangrijke impuls gekregen. Jongeren zijn actief in dit project, waardoor een beter sportaanbod ontstaat en meer jongeren worden bereikt. Een onderdeel binnen het JiB is de campagne WhoZnext. In deze campagne wordt de jeugd aangespoord actief te participeren in de ontwikkeling van het aanbod van sport en lichamelijke opvoeding. Bij deze participatie activiteiten kan onderscheid worden gemaakt in:



Deelname van jongeren aan beleid en bestuur. Bijvoorbeeld jongeren maken deel uit van het bestuur van verenigingen, of zij vormen een jeugdraad die het bestuur adviseert. Het ontwikkelen en uitvoeren van activiteiten door jongeren. De mogelijkheden zijn bijvoorbeeld het verzorgen van een jeugdpagina in een clubblad tot het bedenken van een wervingscampagne voor nieuwe jonge leden, of het organiseren van een jeugdtoernooi.

Voorbeeld: Jongerencampagne whoZnext

Met de jongerencampagne whoZnext wil de stichting Jeugd in Beweging stimuleren dat jongeren van 14-18 jaar niet alleen deelnemen aan sportieve activiteiten, maar vooral ook dat zij betrokken worden bij de opzet en uitvoering ervan. Een paar voorbeelden uit de praktijk die de afgelopen jaren gerealiseerd zijn:

- *In Hengelo heeft een groepje jongeren na uitvoerige actie een voetbalveldje gekregen om te voorkomen dat zij alsmat bekeurd en weggestuurd werden door de wijkagent; andere jongeren profiteren nu van hun ervaringen en hopen een halfpipe te realiseren in de buurt.*
- *Een aantal sportverenigingen stelt jaarlijks een budget ter beschikking van een groep jongeren, die van het begin tot het eind zelf verantwoordelijk is voor de organisatie van een toernooi.*
- *Steeds meer scholen voor het voortgezet onderwijs kennen een scholierensportcom-missie, die zorgt voor alle buitenschoolse activiteiten; de leraar lichamelijke opvoeding is alleen op de achtergrond aanwezig om op verzoek advies te geven.*
- *In de gemeenten Havelte en Vledder is op initiatief van zeven meiden een beachvolleybalclub van de grond gekomen, een aparte afdeling van de plaatselijke volleybalvereniging; daardoor is er ineens in het (stille) zomerseizoen iets te doen voor jongeren in deze gemeenten (bron: www.jib.nl).*

Kunst en cultuur

De tendens dat de kunst- en cultuursector meer jongeren probeert te bereiken gaat gepaard met het toenemen van participatiemogelijkheden voor de jeugd in deze sector. Op dit moment zijn er al enkele initiatieven om jeugdparticipatie in de kunst en cultuursector vorm te geven. Daarnaast zijn er activiteiten gericht op het door jongeren laten verzorgen van cultuuraanbod. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld het organiseren van popfestivals, exposities van jongeren in musea, en de landelijke kunstwedstrijd voor jongeren van 12-19 jaar.

Het project Cultuur en School subsidieert verschillende projecten in het kader van jongerenparticipatie. Zo heeft het project middelen beschikbaar gesteld aan de Kunstbende, een organisatie die jongeren een podium biedt voor de presentatie van hun kunstzinnige talenten.

6.4 Voorzieningen voor kwetsbare groepen

Kwetsbare groepen jongeren, zoals jongeren uit lage inkomensgezinnen en allochtone jongeren vullen de vrije tijd niet wezenlijk anders in dan de minder kwetsbare groepen jongeren. Wel blijkt dat deze groepen minder gebruik maken van sporten in georganiseerd verband, en dat zij meer gebruik maken van bijvoorbeeld het lokale jongerenwerk.

Vooral op lokaal niveau worden activiteiten ontwikkeld voor kwetsbare groepen om deelname aan sport en bewegingsactiviteiten te bevorderen.

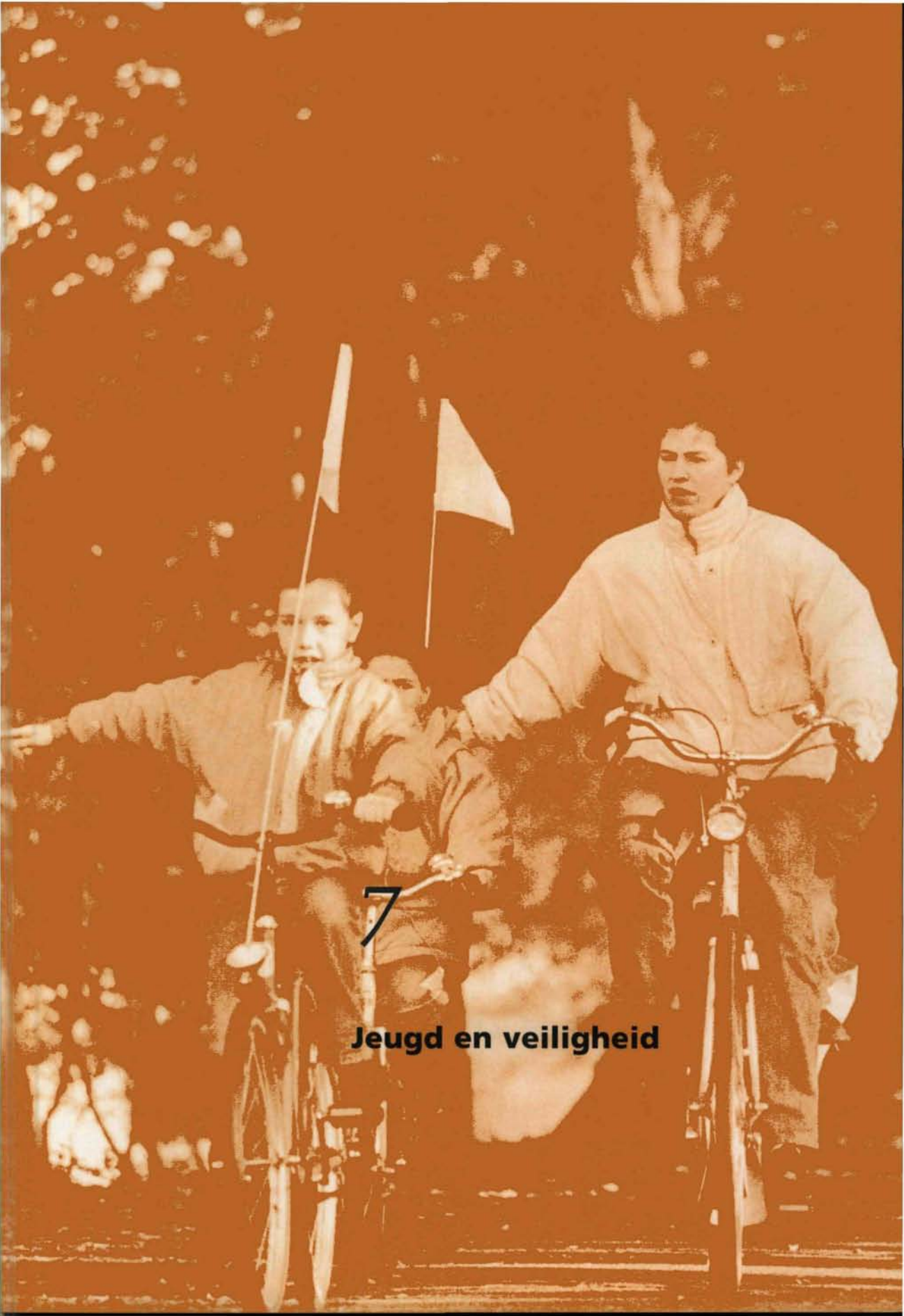
Jeugd in Beweging besteedt ook uitgebreid aandacht aan jongeren uit kwetsbare groepen. Eén van de doelstellingen van JiB is jongeren met een deelnameprobleem (aan sporten en bewegen) voortkomend uit een fysieke, psychische of sociale achterstand of uit de culturele achtergrond extra te faciliteren en te motiveren deel te nemen aan sport- en beweegactiviteiten via de school, het na- en buitenschools aanbod in de vrije tijd.

Jongeren met een handicap hebben de mogelijkheid deel te nemen aan verschillende sportverenigingen gericht op sport voor gehandicapten. Nederland kent twee overkoepelende organisaties voor gehandicapte sporters, te weten de Nederlandse Bond voor Aangepaste Sporten (NEBAS), en de Nederlandse Sportbond voor verstandelijk gehandicapten (NSG).

Voor jongeren met een handicap is het aanbod in het uitgaansleven beperkt. Voor rolstoelgebruikers zijn de faciliteiten en de aanpassingen in het uitgaansleven vaak nog onvolgende. Via stichtingen, en commerciële aanbieders zijn er voor gehandicapten mogelijkheden voor aangepaste vakanties. Het platform JOPLA, een platform voor jongeren tussen de 12 en 31 jaar met een handicap, komt op voor de belangen van gehandicapte jongeren in de Nederlandse maatschappij. Het streven van deze jongeren is het verwerven van een gelijkwaardige positie in de samenleving.

Voorbeeld: Sportbuurtwerkers

In verschillende gemeenten in Nederland zijn sportbuurtwerkers aangesteld om het sport en bewegingsactiviteiten van kwetsbare groepen te bevorderen. Sportbuurtwerkers organiseren sport en bewegingsactiviteiten in de wijk en leggen vaak contacten met sportclubs zodat goede samenwerkingsverbanden ontstaan tussen scholen, verenigingen en de jeugd op pleinen en speelplekken in de openbare ruimte. Een voorbeeld van succesvol sportbuurtwerk is het Rotterdamse project Thuis op Straat (TOS). TOS is een integrale en preventieve aanpak gericht op de jeugd van 2 tot 19 jaar om de leefbaarheid op straten en pleinen te vergroten. TOS draait 365 dagen per jaar, en vooral ook 's avonds, in de weekenden en in de vakanties, wanneer veel kinderen en jongeren buiten zijn. De TOS-teams, ofwel sportbuurtwerkers, organiseren op vaste tijden bekende activiteiten, zodat de jeugd weet wanneer ze waar moet zijn voor buitenactiviteiten (Bron: Buiten kansen voor sport, recreatie Rotterdam, DSP 2000).



7

Jeugd en veiligheid

114

Zicht op jeugd

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de verschillende aspecten van jeugdigen in het Nederlandse criminaliteitsbeleid en in het Nederlandse veiligheidsbeleid. Pas sinds kort begint er aandacht te komen voor het dat jeugdigen zelf ook slachtoffer worden, of bang zijn te worden, van criminaliteit. In paragraaf 7.1. is er aandacht voor beide kanten van de medaille. De rol van Nederland in het internationale veiligheidsbeleid, en het waarborgen van de veiligheid van jeugdigen komt in hoofdstuk 9 aan de orde.

De volgende paragrafen schetsen een beeld van het Nederlandse voorzieningenbeleid en de belangrijkste ontwikkelingen in het preventieve en repressieve beleid op het terrein van jeugd en veiligheid.

7.1 De positie van de jeugd

Onveiligheidsgevoelens

Niet alleen volwassenen ervaren gevoelens van onveiligheid, ook de jeugd ervaart zowel thuis als op straat onveiligheidsgevoelens. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat angst voor criminaliteit een belangrijk onderwerp is in de leefwereld van jongeren. Onderstaand tabel geeft gevoelens van onveiligheid weer op verschillende onderwerpen, in procenten. Er zijn alleen gegevens beschikbaar over de jeugd van 18 tot 24 jaar.

Tabel 7.1 Onveiligheidsgevoelens in percentages van jongeren (18-24 jaar en van de totale bevolkingsgroep (van 18 jaar en ouder)), 1999

	18-24 jaar jongens	18-24 jaar meisjes	totale bevolking mannen	totale bevolking vrouwen
geen onveiligheidsgevoelens	57	11	48	13
bang alleen thuis	7	49	6	35
angst bij opendoen	27	74	39	77
onveilige plekken in de buurt	12	59	15	48
aanpassing uitgaansgedrag	11	23	10	26
grote kans op inbraak	5	7	6	7

Bron: CBS, statline 2001

In de tabel is te zien dat vooral de angst bij open doen ('s avonds) zowel bij mannen en vrouwen erg hoog is. Vrouwen vinden meer plekken onveilig in de buurt dan mannen. Zowel mannen als vrouwen passen hun uitgaansgedrag niet of nauwelijks aan. Daaruit kan voorzichtig geconcludeerd worden dat mannen en vrouwen zich relatief veilig voelen tijdens het uitgaan.

De belangrijkste conclusie is wel dat vrouwen zich over het algemeen onveiliger voelen dan mannen. Er is niet veel verschil tussen onveiligheidsgevoelens van meisjes en die van de totale bevolking van vrouwen. Op sommige onderwerpen voelen meisjes zich iets onveiliger dan vrouwen.

Gevoelens van onveiligheid bestaan bij veel jeugdigen echter niet alleen uit de invloed van externe factoren. Haast nog erger dan de onveiligheid in de publieke ruimte zijn de gevoelens van onveiligheid binnen de eigen thuisomgeving. Vormen van huiselijk geweld, zowel fysiek- waaronder ook seksueel- als psychisch geweld, komen helaas binnen veel gezinnen voor. Uit onderzoek (Intomart, Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek, oktober 1997) blijken de meeste slachtoffers van huiselijk geweld in hun jeugdjaren (tussen de 10 en 25 jaar) slachtoffer te worden. Dit geldt met name voor geestelijke en lichamelijke vormen van huiselijk geweld. Seksueel geweld komt onder jongeren ongeveer in gelijke mate voor als onder volwassenen. Toch is nog altijd 45% van de slachtoffers van seksueel geweld jonger dan 18 jaar op het moment dat de voorvallen voor het eerst plaatsvinden. Daarnaast blijken jongeren ook vaak belemmeringen in hun verdere ontwikkeling te ervaren als zij getuigen zijn (geweest) van geweld tussen andere gezinsleden. Dat kan zich bijvoorbeeld uiten in pesten van anderen of juist uit isolerend gedrag, en het kan leiden tot het slachtoffer worden of pleger worden van geweld in eigen relaties.

Jongeren als slachtoffer van (jeugd) criminaliteit

Dat jongeren een bovengemiddelde kans lopen om slachtoffer te worden van criminaliteit wordt geïllustreerd in de volgende tabel.

Tabel 7.2 Slachtofferpercentages van jongeren (12-24 jaar) en van de totale bevolkingsgroep (12 jaar en ouder), naar delict (1999)

	12-24 jaar	totale bevolking
delicten totaal	38	27
seksuele delicten	3	1
mishandeling	5	2
bedreiging	7	3
fietsdiefstal	10	5
zakkenrollerij	4	2
vandalisme	12	12

Bron: CBS statline, 2001

Uit de tabel komt naar voren dat het slachtofferpercentage van jongeren voor alle delicten hoger ligt, met uitzondering van vandalisme, dan het landelijk gemiddelde. Voor een belangrijk deel worden jongeren slachtoffer van delicten die (voornamelijk) door jongeren worden gepleegd, zoals geweldsdelicten.

Jongeren lopen met andere woorden relatief veel risico om zelf slachtoffer te worden van jeugdcriminaliteit – simpelweg omdat de daders en de slachtoffers vaak in elkaars directe nabijheid verkeren.

Soms zijn daders en slachtoffers ook niet goed van elkaar te onderscheiden, zoals bijvoorbeeld bij vechtpartijen het geval kan zijn.

Daarnaast speelt ook kwetsbaarheid van jeugdigen een rol: uit onderzoek naar geweld op school komt naar voren dat met name minder weerbare leerlingen eerder en vaker het slachtoffer worden van ernstige vormen van geweld.

Geweld en pesten op scholen

In de jaren '90 zijn op scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs verschillende onderzoeken gedaan naar gewelddadig gedrag en pesten.

Begin jaren negentig werd geconstateerd dat vele Nederlandse schoolkinderen één keer per week of vaker worden gepest. In het basisonderwijs zijn dat ruim 115.000 van de ongeveer anderhalf miljoen kinderen (8%). In het voortgezet onderwijs zijn dat ruim 18.000 van de ongeveer 900.000 kinderen (2%) (T. de Mooij, pesten in het onderwijs 1992).

Het criminologisch instituut, verbonden aan de Universiteit van Leiden, constateert dat gemiddeld één op de twintig kinderen in het basis- en voortgezet onderwijs gebukt gaat onder treiterijen. Een vijfde deel van de pestkoppen belandt later op het criminele pad (bron: www.pestten.net).

In een recent verschenen onderzoeksrapport van het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen is geconstateerd dat pesten en geweld op school niet verder is toegenomen. (T. de Mooij, Veilige scholen en pro-sociaal gedrag, maart 2001).

De aandacht voor deze problematiek door de campagne 'veilige school' heeft ertoe bijgedragen dat de onveiligheid op school niet verder is toegenomen.

De komende jaren is er een blijvende aandacht voor een veilig schoolklimaat.

Delinquent gedrag

De jeugd is niet alleen slachtoffer van criminaliteit en vandalisme. Jongeren spelen zelf ook een rol in het Nederlandse criminaliteitsbeeld.

Om een beeld te krijgen van de mate waarin delinquent gedrag onder jongeren voorkomt zijn verschillende gegevensbronnen beschikbaar. Een belangrijke gegevensbron is de registratie van de politie van het aantal verdachten. Daarnaast wordt vaak gebruik gemaakt van zogenoemde 'zelfrapportagestudies'. In dergelijke studies wordt aan jongeren zelf gevraagd of zij dader zijn geweest van bepaalde delicten.

Deze gegevensbronnen schetsen een verschillend beeld van de omvang en ontwikkeling van delinquent gedrag (Kruissink en Essers 2000; van der Laan 2000; Wittebrood, 2000). Het aandeel jongeren dat delinquent gedrag vertoont in de zelfrapportage-studies ligt aanzienlijk hoger dan in de politieregistraties. Daarnaast laten de zelfrapportagestudies geen stijging zien in de criminaliteit gepleegd door jongeren, terwijl dat uit de politieregistratie wel blijkt.

De verschillen in de registraties zijn te verklaren. Niet elke jongere die delinquent gedrag vertoont komt in aanraking met de politie. De stijging van criminaliteit in de politieregistratie komt waarschijnlijk door de toenemende aandacht van de politie voor jeugd-

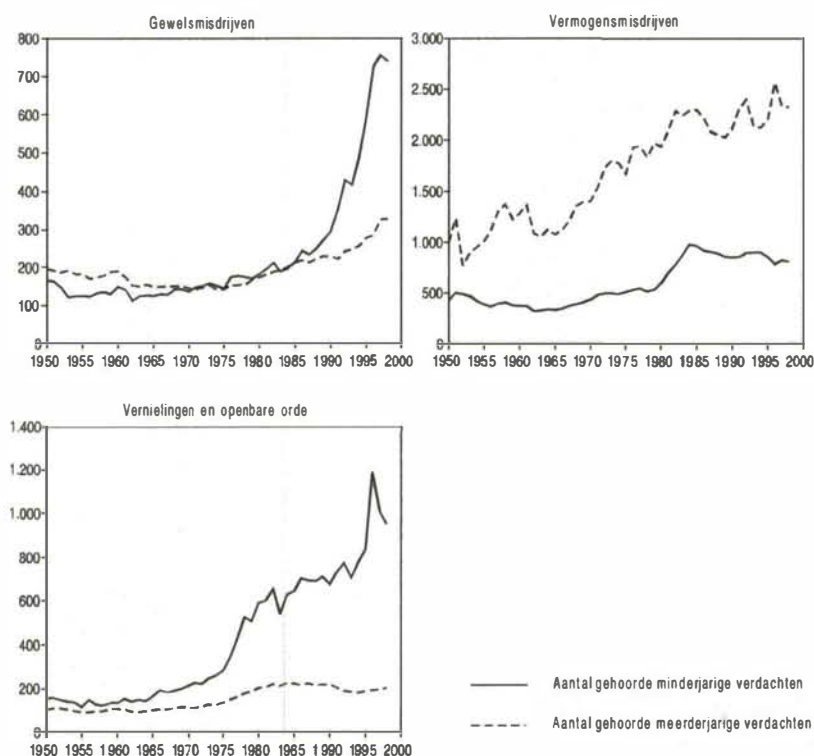
criminaliteit. Er is een verandering in de manier waarop zaken worden afgehandeld. Veel minder zaken worden zonder proces verbaal afgedaan dan in het verleden het geval was. De bevindingen van een recent onderzoek van het WODC, ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit, periode 1980-1999, (Kruissing, Essers 2001), geven weer dat er in de zelfrapportage studies een beeld van stabilisering van de omvang van jeugdcriminaliteit wordt geschetst, terwijl er een stijging te zien is in de politiestatistiek. Deze cijfers vertonen over de afgelopen paar jaar een ook neiging tot stabilisatie, zij het op een wat hoger niveau dan een aantal jaren eerder.

Politiestatistiek

In 1998 werden ongeveer 45.000 jongeren tussen de 12 en 17 jaar verdacht van een strafbaar feit en bijna 160.000 mensen van 18 jaar en ouder. Minderjarigen zijn relatief oververtegenwoordigd. Van alle minderjarige verdachten heeft bijna 60% een vermogensmisdrijf gepleegd, een kwart vernielingen of misdrijven tegen de openbare orde en bijna 20% een geweldsmisdrijf.

Begin jaren negentig was een sterke stijging van delicten gepleegd door minderjarige verdachten te constateren. De laatste gegevens laten weer een lichte daling zien (SCP, rapportage Jeugd 2000).

Figuur 7.1 Aantal gehoorde minderjarigen (doorgetrokken lijn) en meerderjarige (stippellijn) verdachten van geweldsmisdrijven, vermogensmisdrijven en van vernielingen en misdrijven tegen openbare orde per honderdduizend van de betreffende bevolking, 1950, 1998. Bron: CBS, politiestatistiek



Hoewel algemeen bekend is dat meisjes minder delicten plegen dan jongens, is er de laatste tijd steeds meer aandacht voor meisjescriminaliteit. Uit de politiecijfers blijkt dat in 1998 bijna zeven keer zoveel jongens verdacht werden van een misdrijf dan meisjes. Het aantal meisjes dat van een misdrijf wordt verdacht is de afgelopen 20 jaar echter meer dan verdubbeld. De verschillen tussen jongens en meisjes zijn in de loop der tijd desondanks maar in geringe mate verkleind.

Ook bestaat er veel aandacht voor de mate waarin jongeren die tot etnische minderheidsgroepen behoren bij criminaliteit betrokken zijn. De politiestatistiek van het CBS heeft etniciteit van verdachten niet bijgehouden. Wel laat de herkenningssystemen van de politie (HKS) een oververtegenwoordiging zien van jongeren die in bijvoorbeeld Marokko, de Nederlandse Antillen, Suriname, Turkije of in een van de Oost-Europese landen geboren zijn. Deze bevindingen hebben betrekking tot de eerste generatie allochtonen. Jongeren die tot een etnische minderheid behoren maar in Nederland geboren zijn of de Nederlandse nationaliteit hebben, "verdwijnen" in de categorie autochtonen.

Zelfrapportagestudies

In het Nationaal Scholierenonderzoek - waar voor negen delicten wordt gevraagd of jongeren deze de afgelopen twaalf maanden gepleegd hebben - geeft 17% aan zich wel eens schuldig te hebben gemaakt aan tenminste één van de genoemde delicten. Ongeveer 12% van de jongeren zegt in aanraking te zijn gekomen met de politie.

Het soort delicten en de scores hierop staan aangegeven in onderstaande tabel.

Tabel 7.3 Scholieren die de voorafgaande twaalf maanden een bepaald delict hebben gepleegd (in procenten) 1992-1999

	1992	1994	1996	1999
<i>gewelddelicten</i>				
deelname aan een serieuze vechtpartij op school	-	6,7	6,6	7,3
deelname aan een serieuze vechtpartij buiten school	-	11,7	13,1	12,2
iemand zo geslagen dat hij/zij verbonden moest worden of naar de dokter moest	8,0	8,6	8,0	8,1
<i>diefstaldelicten</i>				
fiets gepikt	6,4	6,0	5,5	6,2
winkeldiefstal	8,7	9,8	11,4	8,2
anders, minder dan 50 gulden	6,3	7,3	7,7	6,4
anders, meer dan 50 gulden	2,9	3,4	3,1	3,6
<i>vandalisme</i>				
opzettelijke schooleigendommen vernield	5,4	6,4	6,6	6,9
opzettelijk iets op straat vernield	9,5	10,6	10,9	10,7
in aanraking geweest met de politie	12,3	12,9	12,9	11,8

Bron: NIBUD/SCP, Nationaal Scholierenonderzoek (1992-1999; gewogen gegevens).

Over de tijd blijkt op basis van het scholierenonderzoek dat het aandeel jongeren dat zegt een bepaald delict te hebben gepleegd schommelt, maar van significante stijgingen of dalingen is nauwelijks sprake. Alleen het aandeel jongeren dat zegt vernielingen te hebben gepleegd is iets gestegen.

De mate waarin jongeren delinquent gedrag vertonen, verschilt sterk tussen verschillende groepen. In de eerste plaats speelt leeftijd een rol. De 'zwaardere' delicten worden meestal gepleegd door oudere jongeren.

In de zelfrapportagestudies is het verschil minder groot tussen meisjes en jongens. Jongens zeggen zich twee tot drie keer zo vaak schuldig te maken aan delicten dan meisjes dat doen. Bovendien zeggen zij ongeveer drie keer zo vaak in aanraking te komen met de politie dan meisjes.

Ook blijkt uit de zelfrapportagestudies dat jongeren die tot een etnische minderheid behoren zich vaker schuldig maken aan delinquent gedrag dan autochtone jongeren.

Wapenbezit

Over het wapengebruik onder jongeren zijn geen gegevens bekend, wel of zij een wapen bij zich dragen. Hoewel het dragen van wapens niet betekent of zij ook daadwerkelijk gebruikt worden, vergroot het wapen natuurlijk wel de kans dat een incident uit de hand loopt en het wapen wordt gebruikt. In 2000 gaf 8% van de scholieren aan een wapen mee naar school te nemen (in 1993 was dit 11%) (T. de Mooij, 2001) en 9% een wapen mee te nemen tijdens het uitgaan. De wapens die jongeren bij zich hebben zijn vooral steekwapens, zoals zakmessen, vlindermessen of stiletto's (van der Laan et al). 1998).

Er is geen toename van wapenbezit te constateren. Het wapenbezit tijdens het uitgaan is zelfs wat afgenomen.

7.2 Voorzieningen voor de Jeugd

Jeugdigen als slachtoffer

Voor slachtoffers van misdrijven of geweld heeft Nederland een algemene voorziening, de Stichting Slachtofferhulp Nederland. Jeugdige slachtoffers kunnen gebruik maken van deze voorziening.

Pesten en geweld op school heeft vooral de aandacht van het onderwijsveld en de lokale overheid. Zo heeft de Vereniging voor Openbaar Onderwijs voor verschillende groepen (onderwijzers, leerlingen en ouders) (les) materiaal en instrumenten ontwikkeld ter bestrijding van pesten en geweld op school.

De kindertelefoon en de onderwijstelefoon zijn landelijke voorzieningen waar jongeren terecht kunnen met vragen en problemen. De onderwijstelefoon noteerde in de eerste dertien maanden van zijn bestaan ongeveer 1500 telefoontjes van kinderen. Een kwart daarvan ging over geweld en pesten op school (bron: www.pestent.net).

Een landelijk belangrijk project ter bestrijding van pesten en geweld zijn de veilige school projecten.

De veilige school

Op verschillende scholen in Nederland lopen de zogenoemde veilige school projecten. De school neemt voor veel kinderen een steeds belangrijker plaats in, in hun dagelijks bestaan. Vaak wordt in dit kader gesproken over de school als tweede pedagogisch milieu (na het gezin). Door signalen van begin jaren '90 zijn de zorgen omtrent verslechtering van het schoolklimaat - de sfeer op school - toegenomen. Het betreft dan met name de problematiek van het 'pesten' van leerlingen en leerkrachten en signalen van een toename van gewelddadig gedrag, dat soms zeer extreme vormen aanneemt. In antwoord hierop is de rijksoverheid in het najaar van 1995 gestart met een 4-jarige campagne ter bevordering van de veiligheid op scholen in het basis en voortgezet onderwijs. Binnen het basisonderwijs richt de campagne zich met name op het pesten, in het voortgezet onderwijs gaat het ook om de bestrijding van gewelddadig gedrag en andere vormen van criminaliteit en onveiligheid in en om de school. Uitgangspunt van de campagne is, dat veiligheid in scholen niet alleen aangepakt moet worden met technische maatregelen, maar vooral te maken heeft met de omgang tussen leraren en leerlingen, met de interne organisatie van de school, het contact en samenspel tussen de school en ouders/opvoeders en de samenwerking tussen de school en andere voorzieningen.

Project huiselijk geweld

Recentelijk komt er in Nederland steeds meer aandacht voor huiselijk geweld.

Onder huiselijk geweld wordt verstaan een aantasting van de persoonlijke integriteit van het slachtoffer door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer (Ministerie van Justitie, 1997, huiselijk geweld).

Huiselijk geweld kan voorkomen in de vorm van lichamelijk of emotioneel geweld tegen het kind in de huiselijke kring (gezin, familie, vrienden), of het kind is slachtoffer als getuige van huiselijk geweld binnen het gezin.

Het ministerie van Justitie is op 1 oktober 2000 gestart met het project 'voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld', een project waarin vele bij de problematiek betrokken organisaties samenwerken. Het doel van het project is kort samengevat om samen met andere departementen en organisaties van binnen en buiten de overheid te werken aan een betere samenwerking en informatie-uitwisseling, deskundigheidsbevordering en betere hulpverlening aan slachtoffers en behandeling van plegers van geweld. De deelnemende organisaties in het project werken hiervoor in drie werkgroepen activiteiten en voorstellen uit en besteden daarbij bijzondere aandacht aan kinderen als slachtoffer of als getuige van huiselijk geweld. Een belangrijk deel van de adviezen zal in 2002 gerealiseerd worden.

Project seksueel misbruik

Seksueel misbruik en geweld tegen kinderen zijn vormen van zeer ernstige schendingen van de rechten van het kind. Seksueel misbruik bestrijkt een breed terrein. Het kan voorkomen in een relationele context (b.v. incest, misbruik op school etc.), maar kan ook een commerciële context hebben (kinderprostitutie, kinderhandel en sekstoerisme).

Met het Nationaal Actieplan Seksueel misbruik van kinderen (NAPS), dat op 19 april 2000 aan de Tweede Kamer is aangeboden, wordt geprobeerd de noodzakelijke verbindingen te leggen tussen de activiteiten die gericht zijn op de aanpak van seksueel misbruik. Dit Actieplan komt voort uit afspraken die in 1996 zijn gemaakt tijdens een internationale conferentie in Stockholm tegen commerciële exploitatie van kinderen. Het Actieplan is erop gericht om interdepartementaal een aanpak tot stand te brengen. Het geeft een overzicht en een beschrijving van de benodigde actie in onderling verband met de doelstellingen, prioriteiten, partners en tijdsplanning.

Jeugdigen als dader

Jeugdigen van 12-17 jaar vallen onder het jeugdstrafrecht. Jeugdstrafrecht is strafrecht waarbij van oudsher de pedagogische invalshoek een belangrijke rol speelt.

Het jeugdstrafrecht kan ook worden toegepast op 18 tot 21 jarigen als de rechter daartoe grond vindt in de persoonlijkheid van de dader of als er speciale omstandigheden zijn waaronder het feit is begaan. Het volwassen strafrecht kan om dezelfde reden ook op 16- en 17 jarigen worden toegepast.

Het eerste contact met justitie is voor de minderjarige verdachte meestal de politie. De politie mag een minderjarige verdachte ophouden voor verhoor, maar moet wel een familielid of huisgenoot van de verdachte waarschuwen.

De ouders van de minderjarige hebben het recht om hun kind te spreken.

Na het verhoor worden de minderjarige verdachten meestal weer aan hun ouders meegegeven en ontvangen zij later bericht van de afhandeling, indien een minderjarige wordt in verzekering gesteld mag dit maximaal 6 dagen. In deze fase kan de raad voor de kinderbescherming al ingeschakeld worden om vroeghulp te verlenen.

Indien het gepleegde delict van een jongere minder ernstig is wordt hij doorverwezen naar een Halt-bureau. Het Halt-bureau legt de minderjarige verdachte dan een sanctie op in de vorm van een aantal uren deelname aan HALT. Een jongere kan door het Halt-bureau maximaal 20 uur deelname aan het project opgelegd krijgen. Indien de jongere zijn deelname volbrengt wordt de jongere ontslagen van strafvervolgning. Indien een minderjarige verdachte een zwaarder delict heeft gepleegd wordt de jongere doorgeleid naar de officier van justitie. De officier van justitie kan een taakstraf of een geldboete van beperkte omvang opleggen. De ernstige delicten worden afgedaan door de kinderrechter, of door de meervoudige kamer. Ook de kinderrechter kan een alternatieve straf opleggen in de vorm van een taakstraf. De kinderrechter kan verder een geldboete als straf opleggen. Daarnaast kan de kinderrechter jeugddetentie of de PIJ-maatregel (plaatsing in een inrichting voor jeugdigen) opleggen. De PIJ-maatregel moet leiden tot maatschappelijk betamelijk gedrag. Jeugddetentie mag maximaal een jaar opgelegd worden voor jongeren onder de 16 jaar en twee jaar voor jongeren van 16 tot 18 jaar. De straffen worden in inrichtingen voor opvang uitgezeten. Bij tenuitvoerlegging staat een corrigerende werking voorop. Het mogelijke heropvoeden van een minderjarige verdachte speelt hierbij een belangrijke rol.

Minderjarige verdachten komen niet terecht in een inrichting voor volwassenen. De PIJ-maatregel kan worden opgelegd voor twee jaar en worden verlengd met telkens twee jaar tot maximaal 6 jaar. De PIJ-maatregel kan alleen op advies van minimaal twee gedragsdeskundigen (bijvoorbeeld psychologen) worden verlengd. De PIJ-maatregel wordt ten uitvoer gelegd in behandelinrichtingen.

De PIJ-maatregel vervangt de oude regeling jeugd terbeschikkingstelling aan de regering (jeugd TBR), de buitengewone behandeling (BB) en de strafrechtelijke ondertoezichtstelling (strafrechtelijke OTS). Niet alleen jongeren met een ontwikkelingsachterstand kunnen deze maatregel opgelegd krijgen. Ook minderjarige verdachten die toerekeningsvatbaar zijn maar een zeer ernstig delict hebben gepleegd kunnen een PIJ-maatregel opgelegd krijgen. Binnen de justitiële infrastructuur houdt een aantal voorzieningen zich specifiek bezig met de uitvoering van het jeugdstrafrecht.

— Politie

Elk politiekorps beschikt over jeugdspecialisten. (zie verder de opmerkingen van de directie Opsporingsbeleid: "Momenteel beschikt elk politiekorps over jeugdspecialisten. Dit jeugdspecialisme is tegenwoordig losgekoppeld van zeden omdat in het verleden is gebleken dat deze combinatie niet goed werkte.

— Halt-bureaus

Nederland kent een landelijk dekkend netwerk van lokaal of regionaal werkende Halt-bureaus. Deze bureaus voeren de zogenaamde Halt-afdoening uit: een regeling waarbij jeugdige first-offenders die relatief onschuldige vergrijpen hebben gepleegd (vandalisme of winkeldiefstal) een strafrechtelijke vervolging kunnen voorkomen door een aantal uren dienstverlenend werk uit te voeren. Op 1 augustus 2001 is landelijk de Stop-reactie ingevoerd. Het betreft hier een HALT-achtige maatregel voor regelovertredende twaalf-minners wiens ouders toestemming voor deelname hebben gegeven. Er is geen sprake van toepassing van jeugdstrafrecht, maar van een pedagogische handreiking aan ouders.

— Raad voor de kindbescherming

Sinds kort heeft de Raad voor de Kinderbescherming ook een meer expliciete rol toebedeeld gekregen in strafrechtelijke zaken. De Raad verleent vroeghulp aan jeugdigen die door de politie zijn aangehouden, en rapporteert over zijn bevindingen aan de kinderrechter. De Raad voor de Kinderbescherming is ook de uitvoerende organisatie voor de opgelegde taakstraffen. In overleg met de kinderrechter of officier van justitie wordt de taakstraf bepaald. De jongere wordt door de raad geplaatst en begeleidt op een taakstraf.



— *Instellingen voor voogdij en gezinsvoogdij*

De instellingen voor voogdij en gezinsvoogdij voeren de door de rechter opgelegde jeugd-reclassering uit. Tevens hebben zij taken op het terrein van de nazorg na detentie. Met ingang van 2001 hebben zij de uitvoering van de intensieve begeleidingsmaatregelen ITB Harde kern en ITB Criem (zie verder in deze paragraaf) op zich genomen. Bij de inwerking-treding van de nieuwe Wet op de Jeugdzorg wordt de uitvoering van de jeugdreclassering en de ITB-maatregelen aan de Bureaus Jeugdzorg overgedragen.

— *Justitiële jeugdinrichtingen*

Minderjarigen kunnen op last van een kinderrechter worden geplaatst in een justitiële jeugdinrichting. Binnen dit type voorzieningen wordt een onderscheid gemaakt tussen opvanginrichtingen en behandelinrichtingen. Opvanginrichtingen zijn bedoeld voor de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis en jeugddetentie, alsmede voor het verblijf als passant, voor jeugdigen die wachten op plaatsing in een behandelinrichting. De opvang-inrichtingen worden voor een klein deel benut voor crisisopvang van onder toezicht ge-stelde jongeren. De behandelinrichtingen zijn bedoeld voor de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke maatregel 'Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (Pijmaatregel) en voor de behandeling van zeer problematische jongeren met een civielrechtelijke maatregel (meestal onder toezicht stelling) in die gevallen waar de rechter dat heeft bepaald. Sinds het begin van de jaren '90 is de capaciteit in beide typen jeugdinrichtingen 2,5 keer zo groot geworden. De prognoses voor de komende jaren laten niettemin forse tekorten zien. Het aandeel van allochtone jeugd is met name in de opvanginrichtingen de afgelopen jaren toegenomen.

Het strafproces voor minderjarigen verloopt anders dan in het reguliere strafrecht. Ook de strafmaat is verschillend ten opzichte van de strafmaat in het reguliere strafrecht. Voor-beelden hiervan zijn de behandeling van de strafzaak achter gesloten deuren en de maxi-male vrijheidstraf die opgelegd kan worden. De taakstraffen die opgelegd worden zijn sterk pedagogisch van aard, en gericht op het versterken van de weerbaarheid van de minderja-rige verdachte door bijvoorbeeld het aanleren van sociale vaardigheden, een studie of een beroepsopleiding.

Beleid ten aanzien van jeugdcriminaliteit

Momenteel wordt er in Nederland veel aandacht en financiële middelen besteed aan pre-ventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit.

Het beleid wordt, sterker dan vroeger het geval was, in het kader geplaatst van het tegen-gaan van uitval van jeugdigen, door het bieden van perspectief. Jeugdcriminaliteit wordt daarbij opgevat als een signaal dat de jongere dreigt uit te vallen of al uitgevallen is. De beleidsinspanningen van de rijksoverheid en de gemeenten richten zich op drie hoofdzaken:

- preventie en bieden van perspectieven aan alle jongeren;
- vroeg signaleren van problemen bij jongeren en snel ingrijpen bij dreigende ontsporing;
- versterking van de normhandhaving tegenover jeugdigen.

Voor justitie en de justitiële organisaties betekent dit dat zij (ver) over de grenzen van de eigen sector heen moeten gaan reiken: een nauwe samenwerking met hulpverlening, onderwijs en andere jeugd voorzieningen is absoluut noodzakelijk om het beleid te laten slagen. De samenwerking tussen justitiële organisaties onderling en met niet-justitiële organisaties moet uiteindelijk op lokaal en regionaal niveau gestalte krijgen. Een aantal belangrijke initiatieven zijn:

- Het Grote Steden Beleid (GSB), waarin Jeugd en Veiligheid één van de thema's is, heeft een extra impuls gegeven aan het tot stand komen van een samenhangende lokale aanpak van jeugdcriminaliteit in de 25 deelnemende gemeenten. Uit de ervaringen met het GSB op het gebied van Jeugd en Veiligheid blijkt, dat met name in de vier grote steden de aanpak van jeugdcriminaliteit sterk verbeterd is. Om de middelgrote gemeente te ondersteunen in het inhalen van de achterstand ten opzichte van de vier grote steden krijgen zij van het ministerie van BZK in 2000 en 2001 extra geld voor gemeentelijk jeugd- en veiligheidsbeleid. De bedoeling is dat dit geld wordt besteed om bestaand beleid versneld of op grotere schaal uit te voeren.
- Binnen het beleid is er meer aandacht gekomen voor de problematiek rond allochtonen en criminaliteit. Het hierop gerichte beleid (CRIEM) wordt nu uitgewerkt in een aantal proefprojecten.

In paragraaf 7.4. wordt uitgebreid aandacht besteed aan het CRIEM-beleid.

- In 1999 is op initiatief van de ministeries van Justitie en VWS in Nederland de in de Verenigde Staten ontwikkelde aanpak 'Communities that Care' (CTC) geïntroduceerd. Deze aanpak is gebaseerd op een model van risicofactoren en beschermende factoren. op grond van een zorgvuldige analyse wordt bepaald aan welke factoren gedurende een aantal jaren stelselmatig aandacht besteed gaat worden. In vier wijken in vier steden (Amsterdam, Arnhem, Rotterdam en Zwolle) zijn pilotprojecten van start gegaan. Het proces van de introductie van CTC in Nederland wordt ondersteund door het NIZW.

7.3 Participatiemogelijkheden voor de jeugd

Op het terrein van jeugdparticipatie is er veel aandacht voor het versterken van de binding van jeugd aan de samenleving. Zo zijn er in het land tal van projecten die erop gericht zijn om het uitvallen van kinderen en jongeren uit belangrijke verbanden (met name school) tegen te gaan. De projecten hebben mede tot doel om ervoor te zorgen dat uitvallende jongeren niet het criminele pad opgaan.

De laatste jaren komt er ook meer aandacht voor de onveiligheid die jeugd zelf treft: jongeren zijn ook vaak het slachtoffer van criminaliteit en kinderen en jongeren hebben zelf ook last van gevoelens van onveiligheid.

Zo zijn er projecten gericht op het versterken van de binding van kinderen met hun directe leefomgeving. Een voorbeeld daarvan zijn de adoptieprojecten, waarbij kinderen een bepaald object of gebiedje in de omgeving van hun school 'adopteren' (zij zorgen ervoor dat het schoon en heel blijft). Voorts zijn in verschillende gemeenten projecten opgezet waarbij jongeren zelf als toezichhouder worden betrokken bij de zorg voor orde en veiligheid in de buurt. Het gaat daarbij om jongeren die zelf tot de groep potentiële 'overlastgevers' behoren.

Tenslotte kunnen hier de schooladoptieprojecten, waarbij de politie voorlichting geeft op scholen, worden genoemd, die onder meer tot doel hebben de contacten tussen jeugd en politie te verbeteren.

Sommige provincies voeren een beleid dat erop gericht is gemeenten te stimuleren dergelijke projecten op te zetten. Zo loopt in Zuid-Holland het project "thuis op straat". Om de veiligheid en het speelklimaat voor kinderen en jongeren in de stad te verbeteren is in Rotterdam "Thuis op straat" (TOS) ontwikkeld (zie ook voorbeeld hoofdstuk 6).

Het Ministerie van Justitie heeft onderzoek verricht naar participatieprojecten door jeugd gericht op criminaliteitspreventie. De resultaten van dit onderzoek zijn onder meer gebruikt bij een congres voor en door jongeren over 'Straat zonder geweld', waarbij diverse lokale participatieprojecten werden gepresenteerd door jongeren.

Participatie binnen de justitiële infrastructuur is veelal nog gebaseerd op hoorplicht en medezeggenschap.

In de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen is vastgelegd hoe jongeren in deze inrichtingen invloed kunnen uitoefenen op de gang van zaken en het beleid in de inrichting. Dit houdt onder meer in:

- bij belangrijke beslissingen moet aan jongeren gevraagd worden wat zij ervan vinden (hoorplicht);
- er moet in de instelling een klachtenregeling en een klachtencommissie zijn (klachtrecht);
- de instelling moet medezeggenschap van de jongeren regelen, bijvoorbeeld via jongerenraden.

7.4 Voorzieningen voor kwetsbare groepen

Zoals in paragraaf 7.2. is beschreven, zijn het beleid en de voorzieningen in Nederland op het terrein van jeugd en veiligheid gebaseerd op het uitgangspunt dat de jeugd op zichzelf beschouwd kan worden als een kwetsbare groep in relatie tot veiligheid en criminaliteit.

Dit uitgangspunt wordt geïllustreerd door de inzet op het preventieve beleid en de inrichting van het jeugdstrafprocesrecht.

Het Nederlandse beleid kent wel een aantal groepen jeugd die extra aandacht krijgt in het kader van dit onderwerp.

Met het verschijnen van de nota "Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden" (CRIEM) die in november 1997 aan de tweede kamer is aangeboden, zijn de problemen van criminaliteit onder een deel van de jongeren uit etnische minderheidsgroepen nadrukkelijk als onderwerp op de politieke agenda gezet.

Naast een aantal algemene maatregelen gericht op kwaliteitsverbetering bij politie en justitie, wordt in het CRIEM-rapport met name aandacht besteed aan de ontwikkeling van een *preventief integratiebeleid*. Dit wordt uitgewerkt in drie beleidssporen.

- Beleid gericht op etnische jongeren die wegens het plegen van delicten in aanraking dreigen te komen of zijn gekomen met politie en justitie. Sinds medio 2000 is de methode van Individuele TrajectBegeleiding (ITB) landelijk en structureel beschikbaar gekomen. Voor minderjarigen wordt de uitvoering verzorgd door de afdelingen jeugd-reclassering van de gezinsvoogdij-instellingen. Er is ITB voor de harde kern en ITB in het kader van CRIEM, Laatstgenoemde vorm van ITB is met name ontwikkeld om allochtone jongeren die nog maar net de fout in zijn gegaan kortdurend, intensief en ambulant te begeleiden om zo verder afglijden te voorkomen. Doel is de sociale binding van de jongere met de samenleving (school, gezin, werk) te herstellen en mede daardoor verder afglijden te voorkomen.
- Beleid gericht op *risicojeugd*: bestrijding en voorkoming van spijbelgedrag en voortijdig schoolverlaten van etnische jeugd. Ook op dit gebied wordt een sluitende aanpak ontwikkeld, met als uitgangspunt dat elke (etnische) jeugdige ofwel op school zit ofwel werkt.
- Beleid gericht op de *voorschoolse etnische jeugd* (tot 5 jaar), om te voorkomen dat zij reeds met achterstanden aan het basisonderwijs beginnen. Het gaat daarbij vooral om uitbreiding, intensivering en kwaliteitsverbetering in het aanbod op het gebied van de ontwikkelingsstimulering (bestrijden van achterstanden in de taalbeheersing en andere schoolse vaardigheden) en opvoedingsondersteuning (begeleiding van ouders bij opvoeding en verzorging van jonge kinderen). In hoofdstuk drie van dit rapport wordt uitgebreid aandacht besteed aan opvoedingsondersteuning en het bestrijden van taalachterstanden (VVE-beleid via het ministerie van OC&W).

In de CRIEM-nota wordt veel belang gehecht aan de verbetering van de lokale regie op dit gebied door gemeenten. De school wordt gezien als een belangrijke algemene voorziening die een centrale rol kan spelen in het bevorderen van sociale cohesie en het creëren van een laagdrempelig aanbod voor alle buurtbewoners op terreinen als voorlichting, scholing, opvang, ontspanning, sport en hulpverlening.

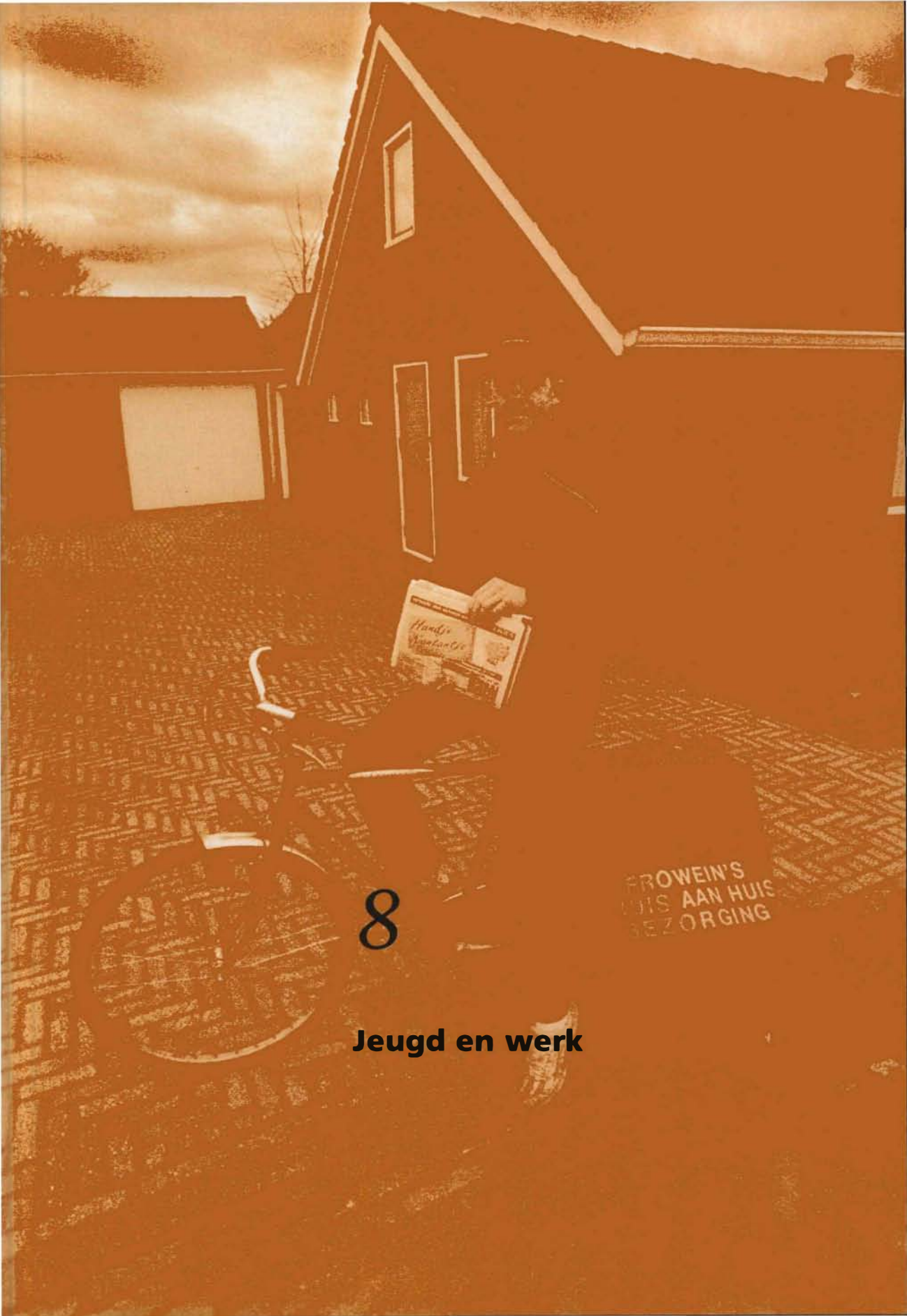
In januari 2001 is een rapport verschenen van de Externe Commissie CRIEM. De commissie geeft de minister in dit rapport een aantal adviezen inzake het CRIEM-beleid in overweging. De commissie benadrukt dat het slagen van de CRIEM projecten afhangt van een goede sluitende keten van voorzieningen. De doelgroep moet bovendien in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken bij de plannen die gemeenten hebben binnen het CRIEM-beleid. Op 4 juli 2001 heeft de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid in een brief aan de Tweede Kamer een reactie gegeven op het advies van de Externe Commissie CRIEM en op de evaluatie van de pilot-projecten (zie voorbeeld).

De belangrijkste voornemens voor het vervolgsbeleid inzake CRIEM:

- In het vervolgsbeleid blijft overeind dat aandacht besteed wordt aan jongeren uit etnische minderheidsgroepen in zowel de naschoolse als voorschoolse periode;
- De preventie-activiteiten ten behoeve van deze jongeren moeten eind 2004 zijn ingebed in het algemeen jeugdbeleid, waarbij voor gemeenten vooral de aandacht dient uit te gaan naar een gesloten ketenbenadering;
- Er wordt een instrument ontwikkeld om (gemeentelijke) instellingen jaarlijks door te lichten op toegankelijkheid voor allochtone jongeren;
- De centrale overheid kan de gemeenten ondersteunen bij het voeren van de regie op lokaal niveau door het stimuleren van de ontwikkeling van instrumenten en handreikingen, aan een aantal kleinere gemeenten zullen daarnaast middelen ter beschikking worden gesteld voor het ontplooiën van concrete preventie-activiteiten;
- Gemeenten dienen bijzondere aandacht te besteden aan participatie van de doelgroepen;
- Monitoring en registratie ter ondersteuning van lokaal en centraal beleid zal met name op lokaal niveau ontwikkeld dienen te worden;

(Voorbeeld CRIEM-pilot: Bergen op Zoom)

Relatief gezien is in Bergen op Zoom een aanzienlijk deel van de bewoners van allochtone herkomst. Per CRIEM-beleidsspoor zijn er in Bergen op Zoom al redelijk goed functionerende netwerken. Het ontbreekt met name aan onderlinge afstemming en cohesie tussen de beleids-sporen. Om hierin te voorzien is een nieuwe structuur ontworpen, waarin de gemeente en relevante instanties met elkaar in verband zijn gebracht, zowel op beleidsmatig als op uitvoerend niveau. De nieuwe structuur is het preventiehuis genoemd. Binnen het eerste beleidsspoor wordt extra aandacht besteed aan jongeren die in detentie hebben gezeten. Er wordt een nieuw leertraject ontwikkeld, waarin naast onderwijs- en arbeidsmarkttoeleiding ook aandacht wordt besteed aan de psychosociale problematiek. Binnen het tweede beleidsspoor wordt de reeds ingezette aanpak ter bestrijding en voorkoming van vroegtijdige schooluitval verder ontwikkeld. Het derde beleidsspoor richt zich in Bergen op Zoom op een uitbreiding van de opvoedingsondersteuning, waarbij de personen uit de doelgroep als intermediair een belangrijk onderdeel vormt.



8

Jeugd en werk

FROWEIN'S
HUIS AAN HUIS
BEZORGING

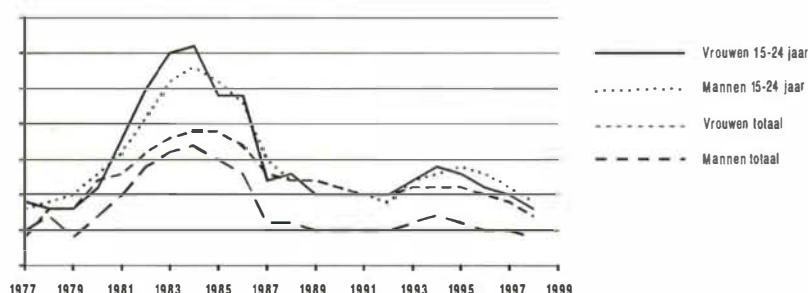
8.1 De positie van de jeugd

Sinds de jaren tachtig, toen Nederland te maken had met een economische crisis, staat de positie van de jongeren op de arbeidsmarkt volop in de aandacht. Tijdens de economische crisis werden jongeren hard getroffen. Met name de schoolverlaters zonder werkervaring. Veel jongeren waren langdurig werkloos. De afgelopen jaren is er in Nederland sprake van een flinke groei van de werkgelegenheid en een afname van de werkloosheid. Wel resteert een harde kern van langdurig werklozen die niet of moeilijk aan het werk zal komen. De groeiende werkgelegenheid heeft de Nederlandse arbeidsmarkt ingrijpend gewijzigd, maar ook verschuivingen in de aard van de werkgelegenheid heeft het beeld van de Nederlandse arbeidsmarkt veranderd. In de dienstensector zijn veel nieuwe banen ontstaan. De werkgelegenheid in de industrie is sterk afgenomen. Het aantal flexibele banen is gegroeid.

In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de wijze waarop jongeren deelnemen aan deze nieuwe arbeidsmarkt.

In 1998 zag de deelname aan de arbeidsmarkt van jongeren er als volgt uit:

Figuur 1 Werkeloosheid¹ onder jongeren 15-24 jaar en totale beroepsbevolking, naar geslacht (in %), 1977-1998



Bron: SZ (diverse jaargangen), SZW (diverse jaargangen), CBS (1995a, 1999c).

Tabel 8.1 Deelname arbeidsmarkt 15-24 jarigen en de totale beroepsbevolking (15-64 jaar) (1998)

x 1000	15 - 24 jaar	totaal
werkzame beroepsbevolking	773	6609
werkloze beroepsbevolking	69	348
niet beroepsbevolking	1032	3647

Bron: CBS statline 2001

De deelname van jongeren op de arbeidsmarkt wordt sterk bepaald door het wel of niet volgen van onderwijs. Jongeren blijven bij een krappe arbeidsmarkt minder lang op school dan wanneer het moeilijk is om aan werk te komen. Wel is het zo dat als jongeren besluiten de arbeidsmarkt op te gaan, dit op latere leeftijd gebeurt dan vroeger.

De arbeidspositie van de werkende jongeren die arbeid als hoofdactiviteit hebben, lijkt niet veel af te wijken van de oudere werkenden. Zij hebben ongeveer even vaak vast werk en voltijds werk als oudere werknemers, wel werken jongeren dubbel zo vaak onregelmatig en zijn er verschillen in inkomen en niveau.

Een aanzienlijk deel van de onderwijsvolgende jongeren heeft een bijbaantje. Bij dit soort werkzaamheden gaat het meestal om beperkte uren en eenvoudig werk. Het bijverdienen is het belangrijkste motief. Uit diverse scholierenonderzoeken is gebleken dat meisjes minder vaak een bijbaantje of een vakantiebaan hebben dan jongens.

De onderwijsvolgenden met een bijbaan hebben veel minder vaak vast werk, hebben doorgaans kleine baantjes en werken erg vaak in onregelmatige dienst. Dit hoeft niet perse als ongunstig te worden beschouwd. Studenten kunnen vanwege de pieken in studiebelasting ook belang bij hebben niet gebonden te zijn aan een vaste en volledige baan.

Een belangrijke ontwikkeling in de afgelopen twintig jaar is de forse afname van de jeugdwerkloosheid. Begin jaren 80, was de werkloosheid onder jongeren 30%. Op dit moment is rond de 8% van de jongeren werkloos. Hoewel de jeugdwerkloosheid de afgelopen jaren is afgenomen, is de jeugdwerkloosheid relatief hoger dan de werkloosheid onder de oudere beroepsbevolking (5%).

De langdurige werkloosheid onder jongeren is gedaald. Schoolverlaters vinden steeds sneller werk. Geconcludeerd kan worden dat de overgang van school naar werk steeds soepeler verloopt.

Het werkloosheidscijfer onder groepen jongeren is verschillend. Laagopgeleiden en allochtonen zijn relatief vaak werkloos. De werkloosheid onder allochtone jongeren kan voor een deel toegeschreven worden aan het gemiddelde lagere opleidingsniveau in vergelijking met autochtone jongeren. Daarnaast is het mogelijk dat achterstelling van allochtonen een aanvullende verklaring vormt voor de relatieve hoge werkloosheid onder allochtone jongeren. Er is extra aandacht voor deze jongeren in het Nederlandse arbeidsmarktbeleid.

De werkloosheid en de toekomstige werkgelegenheid van meisjes geeft een ander beeld dan die van jongens. Meisjes waren in de afgelopen jaren iets vaker werkloos dan jongens. In de naaste toekomst gaat dit waarschijnlijk veranderen. Tot nog toe gaven technische opleidingen, waarin jongens oververtegenwoordigd zijn, over het algemeen betere kansen op werk dan verzorgende opleidingen. Voor de nabije toekomst is het perspectief van technische opleidingen op middelbaar niveau echter ongunstig, terwijl dat van de meeste verzorgende en dienstverlenende opleidingen op middelbaar en hoger niveau juist goed tot zeer goed is. Een oververtegenwoordiging van meisjes in verzorgende beroepsopleidingen zou op korte termijn juist voordelig kunnen werken voor hun kansen op werk.

8.2 Voorzieningen voor de jeugd

Minimumjeugdloon en de Arbeidstijdenwet

Nederland kent een wettelijk vastgesteld minimumjeugdloon. De bepaling van de loonhoogte van werknemers is in principe een zaak die wordt bepaald in overleg tussen werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties), en die wordt vastgelegd in Collectieve Arbeids Overeenkomsten (CAO's). Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) stelt in Nederland wel de wettelijke ondergrenzen vast van de door de werkgevers te betalen brutolonen (minimumloon). Deze ondergrenzen zijn bindend voor werkgevers en worden jaarlijks aangepast.

Bij de bepaling van het wettelijke minimumloon wordt een onderscheid gemaakt tussen werknemers van 23 jaar en ouder (voor hen geldt een vast standaardbedrag) en jongeren van 15 tot en met 22 jaar: voor hen is een leeftijdsgebonden minimumjeugdloon van toepassing.

De wettelijke minimumlonen zeggen overigens weinig over de werkelijke inkomen uit arbeid: een groot deel van de jongeren verdient meer dan het minimumloon.

Jongeren die buiten eigen schuld werkloos worden, ontvangen een werkloosheidsuitkering (WW) gedurende 6 maanden die 70% van het minimumjeugdloon bedraagt. Daarna kunnen jongeren terugvallen op de Algemene Bijstands Uikering (ABW), en worden zij vervolgens weer na 6 tot 12 maanden doorverwezen naar de bureaus die de extra regelingen voor langdurig werklozen uitvoeren.

In 1996 is de arbeidstijdenwet in werking getreden. Kinderen onder de 16 jaar mogen in beginsel geen arbeid verrichten. Er zijn wel enkele mogelijkheden voor kinderen van dertien tot en met vijftien om – onder strikte voorwaarden – te werken. Kinderen van dertien en veertien mogen niet-industriële hulparbeid van lichte aard verrichten, en kinderen van vijftien jaar niet-industriële arbeid van lichte aard. Deze werkzaamheden mogen in ieder geval niet te zwaar zijn, geen gevaar opleveren en niet schadelijk zijn voor de gezondheid. Ook is per leeftijdscategorie vastgesteld hoeveel een kind mag werken en op welke tijden dat kan. Kinderen mogen (afhankelijk van de leeftijd en de aard van het werk) niet meer dan twee uur per schooldag en niet meer dan twaalf uur per week werken en in beginsel geen arbeid verrichten tussen 19.00 uur en 06.00 uur.

Voor jeugdigen van 16 en 17 jaar geldt dat zij mogen werken, maar niet langer dan 9 uur per dag, 45 uur per week en gemiddeld over een periode van 13 weken 40 uur per week. Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet mag echter een aantal werkzaamheden waaraan een verhoogd risico is verbonden door hen uitsluitend worden verricht onder deskundig toezicht. Daarnaast is ook een aantal werkzaamheden absoluut verboden voor jeugdigen (onder de 18 jaar). Zo mogen 16- en 17 jarigen geen nachtarbeid verrichten.

Wet op Educatie en Beroepsonderwijs (WEB)

Het Nederlandse onderwijsbeleid is met de komst van de Wet op Educatie en Beroepsonderwijs onder meer gericht op het voorkomen van werkloosheid.

Deze wet regelt dat de lokale overheid en het onderwijs zich inspant jongeren voor te bereiden op de arbeidsmarkt door middel van een startkwalificatie. Deze startkwalificaties geven aan op welk niveau een jongere beroepsonderwijs heeft genoten en op welk niveau de jongere in een bepaalde baan kan instromen. Dit zijn de zogenoemde instroomfuncties, bijvoorbeeld de kwalificaties assistent-automonteur of, een niveau hoger, automonteur.

Voorzieningen bij het zoeken naar werk

Nederland kent een omvangrijke markt van uitzendbureaus. Deze bureaus zoeken tijdelijk of vast werk voor degenen die zich bij het bureau inschrijven. Binnen de uitzendbranche is er veel verscheidenheid. Zo zijn er speciale uitzendbureaus voor de techniek of de zorg-sector, maar er bestaan ook speciale bureaus voor studenten en scholieren, die flexibele en korte klussen willen doen. Uitzendbureaus zijn laagdrempelige voorzieningen waar elke jongere zich vrijblijvend kan inschrijven.

Daarnaast bestaat in Nederland een landelijk dekkend netwerk van arbeidsvoorzieningen, die regionaal georganiseerd zijn en die bestuurd worden door een tripartiet bestuur van overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties (RBA's). Onder de verantwoordelijkheid van de RBA's vallen ondermeer de arbeidsbureaus. Deze arbeidsbureaus plaatsen vacatures, en in principe kan iedereen, ook personen die niet staan ingeschreven bij het arbeidsbureau, gebruik maken van deze vacatures. Jongeren kunnen ook gebruik maken van de vacatures van het arbeidsbureau bij het zoeken naar werk. Als jongeren geen baan kunnen vinden, en geen gebruik maken van studiefinanciering hebben zij vanaf de leeftijd van 18 jaar recht op een uitkering. Jongeren die geschikt zijn om te werken moeten zich inschrijven bij een arbeidsbureau. Na 6 tot 12 maanden wordt de jongere doorgesluisd naar de extra regelingen voor langdurig werklozen. Deze regelingen worden beschreven in paragraaf 8.4.

Bij het Adviescentrum voor Opleiding en Beroep (AOB) kunnen jongeren terecht bij het maken van een keuze voor een opleiding of een beroep. Dit is een extra voorziening naast de voorlichting op scholen en voorlichting op banenmarkten van het bedrijfsleven.

De Jongeren Informatie Punten (JIP's, zie ook hoofdstuk 5) in de grote steden hebben vaak een vacaturebank voor bijbaantjes of vakantiewerk.

Jongeren aan het werk

Nederland kent een aantal wettelijke regelingen voor werknemers in het algemeen. Als zaken op de werkvloer niet geregeld zijn in een CAO, kunnen werknemers terugvallen op deze regelingen. Dit geldt ook voor jongeren. Een voorbeeld van een wettelijke regeling is de arbeidsomstandighedenwet (ARBO-wet). Deze wet is bedoeld om de veiligheid en de gezondheid van werknemers te waarborgen. Daarnaast zijn bijvoorbeeld het aantal minimumvakantiedagen, verlof bij overlijden van familie en ziekteverzuim bij wet geregeld. Als het gaat om de positie binnen het werk is het perspectief voor meisjes (nog steeds) vermoedelijk minder gunstig dan dat voor jongens. Meisjes zijn meer gericht op de inhoudelijke aspecten van hun toekomstige werk en de mogelijkheden tot combinatie met de zorg

voor kinderen, terwijl jongens relatief meer belang hechten aan extrinsieke aspecten van hun toekomstige werk (vast werk, beloning, mogelijkheden tot promotie). Dit verschil in houding maakt het waarschijnlijk dat meisjes in de toekomst minder snel doorstromen naar hogere en leidinggevende functies dan jongens (SCP, Rapportage jeugd 2000). Bovendien zijn voorzieningen om de zorg voor kinderen te combineren met werk in Nederland nog niet op het niveau van de vraag aan voorzieningen.

8.3 Participatiemogelijkheden voor de jeugd

Meedoen in de vakbeweging en in de medezeggenschap zijn vanuit de historie de aangewezen kanalen waarlangs de werkende jongeren invloed op de gang van zaken bij hun werk kunnen hebben. Bijna eenderde van de werknemers in Nederland is lid van een vakbond. Onder de werkende jongeren tot 25 jaar is dat aanzienlijk minder: ongeveer 15 procent. Een van de oorzaken is waarschijnlijk dat jongeren vaker op korte flexibele contracten werken, en zich daardoor minder betrokken voelen bij de gang van zaken op de werkvloer. Sommige vakbonden kennen jongerengroepen of een vorm van vertegenwoordiging van jongeren. De FNV het CNV (de twee grootste Nederlandse vakbonden) hebben een jongerensecretariaat dat de belangen van jongeren behartigt in het beleid van de vakcentrales. De CNV jongerenorganisatie heeft projecten opgezet die jongeren ondersteunen bij de keuze op de arbeidsmarkt. Deze projecten zijn onder andere gericht op meningsvorming en participatie op de arbeidsmarkt.

De vakbeweging spant zich in om aantrekkelijk te zijn voor jongere werknemers; sommige vakbonden kennen de mogelijkheid dat leerlingen en studenten al lid worden tegen een gereduceerd tarief.

De medezeggenschap van alle werknemers is geregeld in de Wet op de Ondernemingsraden (WOR). Die wet is ook voor werkende jongeren het kader voor medezeggenschap. Van de ondernemingsraadleden in Nederland is 13 procent jonger dan 30 jaar. Dit is waarschijnlijk minder dan het aandeel jongeren onder werknemers.

Bij het formuleren van landelijk beleid speelt bij diverse gelegenheden de mening van jongeren mee. Het ministerie van SZW wil bijvoorbeeld jongeren betrekken bij debatten over kinderarbeid in andere landen.

Jongeren die gebruik maken van een uitkering of van andere regelingen in het kader van het terugdringen van werkloosheid kunnen via de cliëntenraden van de uitvoerende organisaties invloed uitoefenen op de gang van zaken bij de uitvoering van deze regelingen.

Voorbeeld: Roots

De Jongerenorganisatie CNV heeft met het project Roots een nieuwe methode ontwikkeld om allochtone jongeren een betere startpositie te geven op de arbeidsmarkt. Allochtone jongeren zitten vaak klem tussen twee culturen, de Nederlandse en de 'thuiscultuur'. De verschillende gewoonten en waarden botsen soms, waardoor jongeren moeilijk hun plek kunnen vinden in

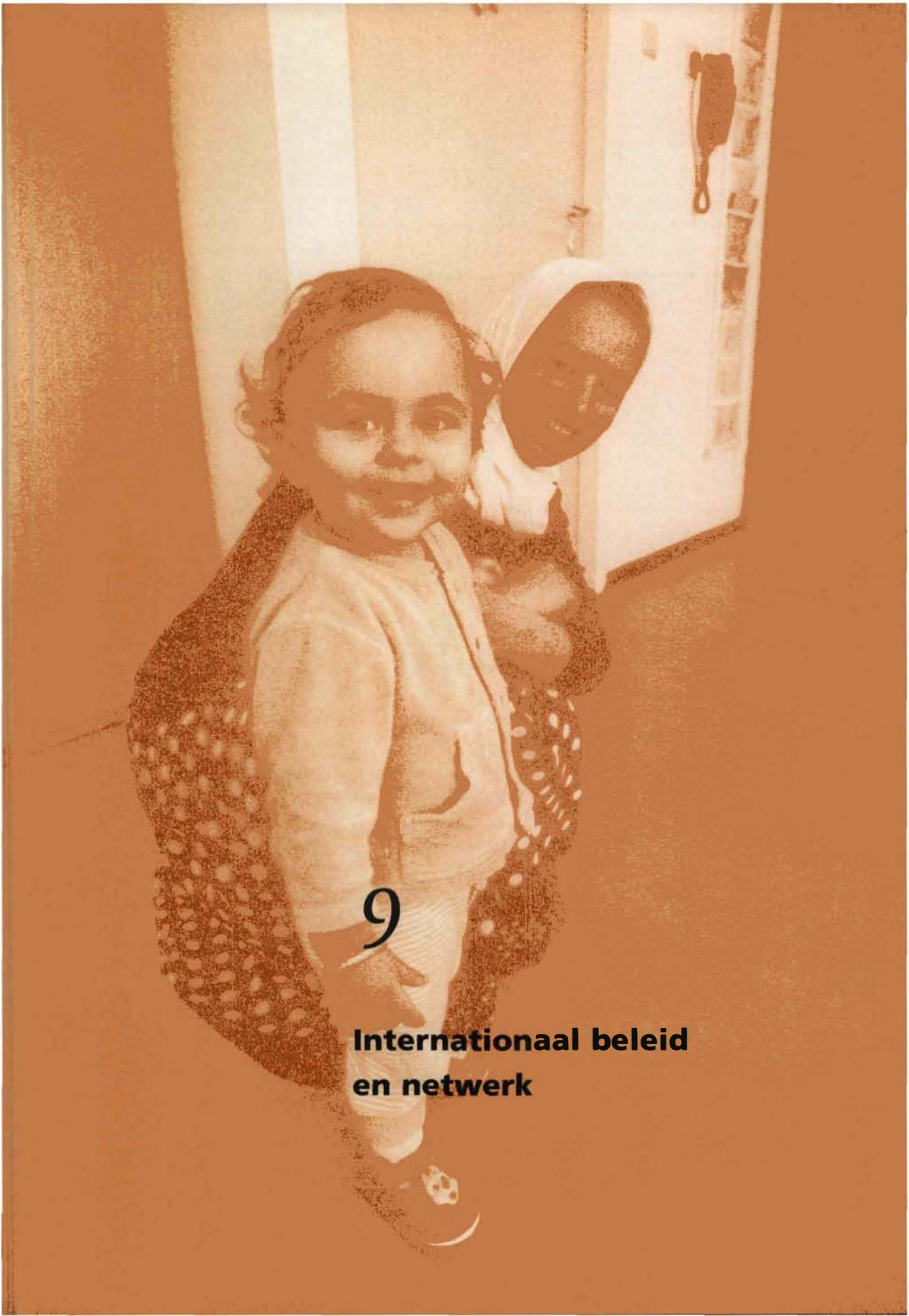
Het in hoofdstuk 7 genoemde CRIEM-beleid besteedt tevens aandacht aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van allochtonen. Met name de eerste twee beleidssporen zijn gericht op het voorkomen van uitval, of het herstellen van de structuur van de betreffende jongere. Een belangrijk onderdeel van het herstellen van de structuur is de jongere toeleiden naar school of werk door individuele trajectbegeleiding.

Voorbeeld: moederprojecten

In verschillende steden in Nederland zijn projecten voor Antillianen en Arubanen gestart. Deze projecten zijn erop gericht Antillianen en Arubanen uit de maatschappelijke achterstandspositie te halen. Een aantal van deze projecten is gericht op Antilliaanse en Arubaanse moeders.

In de grote steden in Nederland heeft tweederde tot driekwart van de Antilliaanse huishoudens met kinderen een vrouwelijk gezinshoofd. Door migratie zijn families uit elkaar gevallen en kleiner geworden, en wonen families meer verspreid over het land. Het afbrokkelend familienetwerk treft ook de opvoeding en de persoonlijke ontwikkeling van de moeder. Opvoeding op de Antillen is meestal een collectieve aangelegenheid: familie of burens, niet zelden ook familie, voorzien in de sociale controle op buitenhuizige kinderen. In Nederland staat de moeder er meestal alleen voor, hetgeen haar voor een dilemma plaatst. Thuis blijven voor de kinderen en daardoor nog minder kans hebben op aansluiting bij de Nederlandse samenleving via opleiding of werk, of die aansluiting zoeken met het gevaar haar kinderen tot 'schoffie's te zien opgroeien (OKU, Onderzoek en Advies 2000).

De moeders zijn vaak nog erg jong en via de moederprojecten krijgen zij extra ondersteuning in de toeleiding naar een opleiding of de arbeidsmarkt door middel van bijvoorbeeld empowerment trainingen. Empowerment is erop gericht de weerbaarheid van de moeders te vergroten door trainingen in sociale vaardigheden, herkennen en erkennen van eigen kwaliteiten en talenten, schuldhulpverlening, en hulp bij het zoeken naar een geschikte opleiding of werk. Ook plegen de gemeentelijke sociale diensten extra inzet voor deze groep in bemiddeling naar kinderopvang en het combineren van werk en zorg.



9

**Internationaal beleid
en netwerk**



Internationaal beleid en netwerk

De vorige hoofdstukken hebben een beeld gegeven van het Nederlandse jeugdbeleid. In dit hoofdstuk worden de internationale activiteiten op het gebied van jeugd beschreven. Aan de orde komen de verschillende activiteiten die door bilaterale, particuliere en maatschappelijke organisaties worden uitgevoerd.

9.1 Nederland en de Rechten van het Kind

In 1989 is het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (CRC - Convention on the Rights of the Child) aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Nederland heeft op 26 februari 1990 het Verdrag inzake de Rechten van het Kind ondertekend en in 1995 geratificeerd, waarna het op 8 maart 1995 voor Nederland in werking trad. Het principe van CRC is het recht van alle kinderen op een waardig bestaan, persoonlijke ontwikkeling en bescherming tegen misbruik, mishandeling en geweld.

Voor de ondersteuning van het Verdrag worden verschillende activiteiten op bilateraal, multilateraal en particulier niveau uitgevoerd. De programma's hebben bijvoorbeeld betrekking op straatkinderen, kinderen met een handicap, kinderen met Aids, kinderen uit oorlogsgebieden, kinderen die (seksueel) misbruikt zijn en kinderarbeid. Alle activiteiten bevatten direct of indirect elementen met betrekking tot armoede-bestrijding, omdat armoede een van de grootste oorzaken is waardoor kinderen in ontwikkelingslanden in slechte omstandigheden verkeren.

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking heeft als belangrijke speerpunten armoede-bestrijding, en de bevordering van mensenrechten en goed bestuur. Het thema kinderen en ontwikkeling heeft daarin speciale aandacht. De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking heeft de afgelopen tien jaar groeiende aandacht voor kinderrechten getoond. Zo is in 1994 is de beleidsnotitie kinderen en ontwikkelingslanden verschenen.

De zeven internationale doelstellingen, die aanvaard zijn tijdens de Millenniumtop van de VN in 2000, vormen een belangrijke leidraad voor de Nederlandse activiteiten op het gebied van kinderen en ontwikkeling. Van de zeven doelstellingen hebben er drie direct betrekking op de verbetering van de situatie van kinderen. Deze zijn basisonderwijs voor iedereen in 2015, geen gendersverschillen meer in basisonderwijs en voorgezet onderwijs in 2005 en vermindering van kindersterfte met twee-derde in 2015 ten opzichte van 1990.

Kindertop 2002

In mei 2002 organiseren de Verenigde Naties (VN) in New York een Speciale Algemene Vergadering over kinderen, de 'Kindertop'. Het is de tweede Wereldconferentie voor kinderen na de Wereldconferentie voor kinderen in 1990. Na de eerste Wereldconferentie is in 1992 een nationaal actieplan (NAP) opgesteld inzake de situatie van kinderen. Tijdens de Kindertop 2002 wordt door alle lidstaten van de Verenigde Naties 10 jaar jeugdbeleid geëvalueerd. Op de agenda staat een nieuw actieplan om ervoor te zorgen dat alle kinderen krijgen waar ze recht op hebben: zorg, bescherming, onderwijs, kansen op ontplooiing en respect voor hun mening.

In het kader van de Kindertop 2002 heeft de Nederlandse overheid een nationaal rapport opgesteld. Ook de relevante maatschappelijke organisaties zijn bij dit rapport betrokken. De belangrijkste aandachtsgedieden zullen in de volgende paragraaf worden beschreven. In het kader van de Kindertop coördineert de Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO) het NGO Platform. Verschillende activiteiten worden uitgevoerd als het organiseren van campagnes en publieksdebatten over kindsoldaten, AIDS en kinderarbeid, en het geven van voorlichting over de Kindertop.

9.2 Nederlandse activiteiten op internationaal niveau

Aan de hand van de belangrijkste aandachtgebieden van het Nationale Rapport voor de Kindertop in september 2001 worden in deze paragraaf de Nederlandse activiteiten op internationaal niveau besproken.

De Rechten van het Kind

Nederland heeft in 1990 het Verdrag inzake de Rechten van het Kind ondertekend en vervolgens in 1995 geratificeerd. De eerste periodieke rapportage is in 1997 verschenen en besproken in 2000 door het Comité voor de Rechten van het Kind. Naar verwachting zal in 2002 de tweede rapportage plaatsvinden.

Nederland heeft zich in het kader van de ontwikkelingssamenwerking ingezet om het CRC meer bekendheid te geven en met name de uitvoering te bevorderen. Zo wordt steun verleend aan Unicef en IBFAN om technisch inhoudelijk advies te geven aan het Comité voor de Rechten van het Kind.

Ook is de Wereld gezondheidsorganisatie (WHO) opgeroepen om een rechtenbenadering in de gezondheidszorg (human rights-based approach) te stimuleren.

Verder heeft Nederland in september 2000 twee facultatieve protocollen bij het Verdrag Inzake de Rechten van het Kind ondertekend: één over gewapend conflict en één over kinderhandel, kinderprostitutie en kinderpornografie.

Gezondheid van kinderen

In het Nederlandse gezondheidsbeleid is speciale aandacht voor de fundamentele gezondheidszorg. Er is zowel financieel als technisch ondersteuning voor de internationale activiteiten en het beleid op dit gebied, vooral op het gebied van gezondheidszorg voor arme kinderen. Er wordt tevens ondersteuning gegeven aan verschillende programma's, zoals het geïntegreerd kinderziektenbeleid (Integrated Management of Child Illness, IMCI), het programma voor uitbreiding van immunisatie/vaccinatie en basis/essentiële medicatie (Expanded Program on Immunization and essential drugs, EPI) en preventie programma's aan overdraagbare ziektes zoals malaria, tuberculosis en HIV/Aids.

Met betrekking tot Aidsbestrijding financiert het Aids Fonds het gegevensbeheer (data-management) van een internationale studie naar het voorkomen van HIV-overdracht van moeder op kind in een aantal Afrikaanse landen.

Wat betreft de sector water en sanitair wordt wereldwijd prioriteit gegeven aan voorlichtingsprogramma's in scholen. Nederland ondersteunt Unicef op dit gebied.

Activiteiten op het gebied van sport vallen ook binnen het kader 'kinderen en gezondheid'. Nederland erkent de belangrijke relatie tussen sport en jeugd. De afgelopen jaren zijn tal van activiteiten georganiseerd. Zo zijn op bilateraal niveau activiteiten gesteund op het gebied bijvoorbeeld straatkinderen; sportontwikkeling in achterstandsgebieden in Zuid-Afrika (SCORE); schoolsport voor gehandicapte kinderen; sportprojecten in vluchtelingenkampen etc.

Op 30 oktober 2000 is een voortgangsrapportage over ontwikkelingssamenwerking en sport aan de Tweede Kamer gestuurd.

Tevens wordt de Supporter uitgegeven; de Nieuwsbrief voor sport en ontwikkelingssamenwerking. Supporter geeft vier keer per jaar aandacht aan interessante projecten en initiatieven op het raakvlak van sport en ontwikkelingssamenwerking. Supporter is een uitgave van het Platform Sport en Ontwikkelingssamenwerking. Doel van Supporter, de nieuwsbrief van het Platform Sport en Ontwikkelingssamenwerking, is activiteiten op het kruispunt van sport en ontwikkelingssamenwerking onder de aandacht brengen en coalities tussen mogelijke samenwerkingspartners te bevorderen. In dit samenwerkingsverband zitten Nederlandse ontwikkelingsorganisaties en bonden, instituten en instellingen die actief zijn in de sportsector. Deelnemers zijn onder ander het NOC, NSF, NKS, KNVB, SNV, NOVIB, en Unicef. Het platform wordt ondersteund door het ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de NCDO.

Voeding

Nederland heeft gerichte steun gegeven aan multilaterale organisaties en (inter)nationale NGOs om met name borstvoeding te beschermen en te bevorderen; kindervoedingsgewoonten te verbeteren; en te werken aan verbetering van voedselzekerheid op huishoudniveau.

Ook is met 'the BabyFriendly Hospital Initiative' veel gedaan aan de ontwikkeling van zuigelingenvoedingbeleid en de training van gezondheidswerkers.

Op het gebied van voedselzekerheid op huishoudniveau geeft Nederland jaarlijks 30 miljoen gulden aan NGO's om een multisectorale, geïntegreerde aanpak van voedingsproblematiek uit te voeren op micro- en mesoniveau.

Vermindering van bloedarmoede door ijzergebrek is nog onvoldoende aangepakt. Om de gezondheid van kinderen en vrouwen te verbeteren zal dit de komende 10 jaar hoog op de agenda gezet worden.

De rol van vrouwen, zwangerschap en geboorteregeling.

Tijdens de jaren negentig is het internationale beleid op het terrein van zwangerschap en geboorteregeling (Maternal Health en Family Planning) ingrijpend gewijzigd. Vooral met betrekking tot 'reproductive health' waarbij er van uitgegaan wordt dat iedereen recht heeft op een gezond reproductief leven, inclusief het recht om zelf te bepalen hoeveel kinderen men wil hebben en wanneer. Jaarlijks wordt er in Nederland 4% van de begroting van ontwikkelingssamenwerking aan dit onderwerp te besteed. Prioritair zijn: bevorderen van veilig moederschap (Safe Motherhood); beschikbaar en toegankelijk maken van goede geboorteregeling methoden; preventieve bestrijding van seksueel overdraagbare ziekten; bestrijding van onveilige abortus en bevorderen van reproductieve gezondheidsvoorzieningen voor vluchtelingen. Ook wordt er vanuit de Nederlandse ambassades steun gegeven aan projecten die bijdragen aan voorlichting over en bestrijding van vrouwenbesnijdenis. Daarnaast wordt er structurele steun gegeven aan het programma van de NGO Inter-African Committee.

De rol van het gezin

Als onderdeel van 'the Foster Care Innovation Program' en ter ontwikkeling van een nieuwe visie op pleegzorg zijn in 1998 nieuwe initiatieven genomen. In de zomer van 2001 zal Nederland 'the 12th World Conference on Foster Care' voorzitten, die georganiseerd is met ondersteuning van 'the International Foster Care Organisation (IFCO)'.

Basisonderwijs en alfabetisering

Sinds 1992 geeft Nederland speciale aandacht aan basisonderwijs in het kader van bestrijding van armoede. Met een startbudget van 19 miljoen gulden in 1992, geeft Nederland thans jaarlijks 240 miljoen gulden uit aan basisonderwijsprojecten. Het doel is om de kwaliteit van basisonderwijs voor iedereen te bevorderen; gelijke mogelijkheden voor minderheden te creëren; en een beleid te voeren ter verbetering van de mogelijkheden voor vrouwen.

In 'the Association for Development of Education in Africa' is Nederland leidende partij inzake 'the Working Group on Early Childhood Development'.

Verder ondersteunt Nederland basisonderwijs in 14 andere landen; het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking ondersteunt Nederlandse NGOs in buitenlandse basisonderwijs-activiteiten en relevante programma's van VN-organisaties zoals Unicef en de Wereldbank.

Kinderen in bijzonder moeilijke omstandigheden.

Sinds 1996 staat kinderarbeid hoog op de prioriteitenlijst en heeft Nederland als voorzitter van diverse internationale vergaderingen en conferenties opgetreden, zoals de beleidsontwikkeling van kinderarbeid wereldwijd (1997), de conferenties van de Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organisation, ILO) in 1998 en 1999, en de jaarlijkse ontmoeting van de belangrijkste Westerse donors en internationale organisaties. Bij de bestrijding van kinderarbeid gaat het vooral om de bestrijding van de ergste vormen van kinderarbeid, bijvoorbeeld slavernij, het inzetten van kinderen in gewapende conflicten en voor prostitutie.

Naar aanleiding van de ILO Conventie 182 (bestrijding van de ergste vormen van kinderarbeid), die door Nederland ondertekend is en spoedig geratificeerd zal worden, is een nationaal actieplan kinderarbeid (2001) opgesteld die als leidraad dient voor beleidsontwikkeling en -uitvoering.

Nederland gaat er vanuit dat lange termijn oplossingen liggen in de combinatie van de bevordering van economische groei en sociale vooruitgang, bestrijding van armoede en basisonderwijs van kinderen. Voor de bestrijding van kinderarbeid wordt voor een periode van 4 jaar (1999-2003) jaarlijks NLG 10 miljoen uitgetrokken. Van dit budget worden activiteiten gefinancierd van multilaterale (ILO, UNICEF) en particuliere organisaties (o.a. Stichting Kinderen in de Knel, Stichting Kinderpostzegels, Global March for Children) die wereldwijd actief zijn.

Ook heeft Nederland voor de bestrijding van kinderhandel, prostitutie -en pornografie, in 2000 het facultatieve protocol bij het Verdrag inzake de rechten van het Kind ondertekend. En naar aanleiding van de Conferentie over Seksueel Misbruik in Stockholm (1996) is in 2000 een Nationaal Actieplan voor bestrijding van seksueel misbruik afgerond.

Bescherming van kinderen in gewapend conflict

Nederland heeft actief deelgenomen aan de onderhandelingen voor het protocol bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind over kinderen in gewapend conflict. In de debatten in de Veiligheidsraad heeft Nederland meermaals aandacht gevraagd voor meisjes en het 'gender-perspectief' van conflicten. Ook heeft Nederland erop gehamerd dat vaak juist kinderen getroffen worden door kleine wapens en landmijnen. Ons land draagt circa 30 miljoen gulden bij aan de ontminning in ex-conflictgebieden en opleidingen hiervoor. Ook zet Nederland zich in voor demobilisering van kindsoldaten en het voorkomen van rekrutering. Daarnaast besteedt Nederland aandacht aan traumaverwerking van de door oorlogen getraumatiseerde kinderen en ex-kindsoldaten.

Kinderen en milieu

In 1992 werd in Rio de Janeiro het Raamverdrag Klimaatverandering van de Verenigde Naties gesloten (UNFCCC), meestal aangeduid als het Klimaatverdrag. De doelstelling van dit verdrag is; het stabiliseren van de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer, wat een gevaarlijke invloed op het klimaat kan voorkomen. Nederland is één van de 177 landen die vanaf begin jaren negentig het Klimaatverdrag heeft bekrachtigd. Het Kyoto-protocol werd in 1997 aangenomen als aanvulling op het klimaatverdrag.

Kinderen en jongeren worden op school geïnformeerd over klimaatveranderingen, andere milieu zaken en organisaties die zich hiermee bezig houden. Daarnaast worden er projecten opgezet ter algemene bevordering van milieubewustzijn. (klimaat.nl, 2001)

Armoedebestrijding en bevordering van economische groei

Armoedebestrijding is de hoofddoelstelling van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Hierin vallen vier componenten te onderscheiden, te weten: bevordering van economische groei, bevordering van sociale ontwikkeling via basis voorzieningen en sociale coherentie. Al deze componenten hebben direct en indirect een verbetering van de situatie van kinderen tot gevolg immers armoede is grootste oorzaak van bijvoorbeeld kinderarbeid, kindersterfte, ondervoeding, seksueel misbruik etc.

Voor de bestrijding van armoede zijn internationaal zeven doelstellingen aanvaard door 140 staatshoofden en regeringsleiders. Drie van de zeven doelstellingen hebben direct betrekking tot de verbetering van integratie van kinderen in het ontwikkelingsproces. De doelstellingen, een belangrijke leidraad voor ontwikkelingssamenwerking, zijn:

- Halvering van de extreme armoede in 2015;
- Basisonderwijs voor iedereen in 2015;
- Geen gender-verschillen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs in 2005 (meer meisjes naar school);
- Vermindering kindersterfte met twee-derde tussen 1990 en 2015;
- Vermindering van moedersterfte met drie-kwart tussen 1990 en 2015;
- Toegang voor iedereen tot primaire gezondheidsdiensten in 2015;
- Bescherming en verbetering van beheer van het milieu; een nationale strategie voor elk land in 2015.

9.3 Jeugdparticipatie, ontwikkelingssamenwerking, de Rechten van het Kind

Participatie in de besluitvorming is een essentiële voorwaarde voor een duurzame ontwikkeling en wordt in toenemende mate gezien als een van de belangrijkste rechten van kinderen. Kinderen zijn geen passieve participanten meer, maar actieve deelnemers met een duidelijke stem en zeggenschap over zaken die hen aangaan.

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking tracht dit uitgangspunt te integreren in haar programma's en projecten. Kinderen en jongeren horen een actieve inbreng te hebben en om samen met anderen keuzes te kunnen maken en verantwoordelijkheid te dragen. De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking richt zich meer op het zichtbaar maken en het werken met de behoeften en de rechten van de kinderen.

De Rechten van het Kind zullen het uitgangspunt zijn in het jeugdparticipatiebeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, vooral met betrekking tot de hoofddoelstellingen: armoedebestrijding, internationale vrede, veiligheid en conflict preventie. De zogeheten rechtenbenadering ('human rights-based approach') krijgt een prominenter plek in ontwikkelingssamenwerking. De rechtenbenadering houdt ondermeer in dat kinderen aanspraak kunnen maken op basisvoorzieningen zoals gezondheidszorg en onderwijs. Het houdt ook in dat een kind onderwerp en actor is, meer dan lijdend voorwerp in discussies. In deze benadering staan de rechten van het kind centraal in de overwegingen bij het maken van beleid. Ook de Mensenrechtennotitie die in april 2001 aan de Tweede Kamer is verstuurd gaat nader in op de relatie tussen ontwikkeling en mensenrechten. Hierin is het thema kinderen één van de vier aandachtgebieden van het mensenrechtenbeleid voor het jaar 2001.

Naast het integreren van de rechtenbenadering in ontwikkelingssamenwerking zal in de komende jaren meer aandacht komen voor ontwikkeling van kinderen op het gebied van onderwijs en gezondheid (Child Development). Ook zullen de activiteiten zich richten op de bescherming van het kind (Child Protection). Hieronder vallen activiteiten op het gebied van kindsoldaten, bestrijding van seksueel misbruik en kinderarbeid, straatkinderen etc.

Het *mainstreamen* van kinderonderwerpen zal de komende jaren de nadruk krijgen. Belangrijk is dat de beleidskaders worden beïnvloed. Het gaat om een betere inbedding van kinderrechten in het beleid in zowel sectorale programma's als programma's gericht op armoedebestrijding en AIDS. Waar nodig zal specifieke aandacht worden besteed aan de verbetering van de situatie van kinderen die in moeilijke omstandigheden verkeren (seksueel misbruik en prostitutie, kinderarbeid, kindsoldaten, AIDSwezen etc.) Indicatoren gericht op ontwikkeling en bescherming zullen worden ontwikkeld en verbeterd, opdat de vooruitgang goed gemonitord en gemeten kan worden. Analyses van de situatie van kinderen moeten worden voortgezet in samenwerking met bilaterale, multilaterale en maatschappelijke organisaties.

Tot slot zal Nederland actief deelnemen aan de voorbereiding van de internationale conferentie over seksuele uitbuiting van kinderen te houden in Yokohama in december 2001. Ook bij deze wereldconferentie is het mensenrechtenperspectief, volgens het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind, uitgangspunt voor Nederland.





Literatuurlijst

Beker, M., Maas-de Waal, C.J., Boelhouwer, J. Hoff, S.J.M., Jeugd 1997, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, april 1998

Bestuursakkoord nieuwe stijl, Jeugdbeleid in Ba(la)ns, vastgesteld door het Rijk, IPO en VNG in het Overhedenoverleg in het kader van het Bestuursakkoord-nieuwe stijl, Den Haag, Min. BZK, december 1999

Bestuursakkoord nieuwe stijl, Jeugdbeleid in Ba(la)ns II, Den Haag, Min. BZK, 2001

Centraal Bureau voor de Statistiek: Jeugd 2001, cijfers en feiten, Voorburg/Heerlen 2001

CRIEM, Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden, Op weg naar een andere cultuur: De eerste stap (pen) gezet, advies van de Externe Commissie CRIEM, Den Haag, januari 2001

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport: Review of national youth policy, Netherlands, Den Haag, 1998

DSP, Recreatie Rotterdam: Buiten kansen voor sport, 2000

Fischer, T. en Graaf, P. de, Ouderlijke echtscheiding en de levensloop van kinderen: negatieve gevolgen of schijnverbanden? Paper gepresenteerd tijdens de 9^e Sociale Wetenschappelijke Studiedagen 2000 te Amsterdam

Innovatie en Kwaliteitsverbetering Pleegzorg 1998-2001, Den Haag, 2001

Koens, M.J.C., Jonge, G. de, Het nieuwe strafrecht en strafprocesrecht voor jeugdigen, Arnhem, 1995

Kruissink, M. en Essers, A.A.M., Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit: periode 1980-1999

Laan, van der, et al (1998), Laan, P.H. van der, Essers, A.A.M., Huijbregts, G.L.A.M. en Spaans, E.C., Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit: periode 1980-1996 (een tussentijds verslag). Den Haag: ministerie van Justitie/WODC, 1998.

Lange, W. de en Vos, P.: De nieuwe arbeidstijdenwet. Handleiding voor de praktijk. Deventer, Kluwer, 1995

Liefbroer, A.C. en Dykstra, P.A., Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970. Den Haag: SDU (WRR-voorstudie V107), 2000

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, directie Jeugdbeleid, Voor- en Vroegschoolse Educatie en Opvang in Nederland, Den Haag, september 2000

Mooij, T. de, Pesten in het onderwijs, 1992

Mooij, T. de, Veilige scholen en pro-sociaal gedrag, maart 2001

National programme of action of the Netherlands, ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 1992

National report on follow-up to the world summit for children, the Netherlands, Den Haag, 2001

NIBUD/SCP:Nationaal scholierenonderzoek 1992-1999

NIZW :Veelbelovend effectief, Eerste editie CtC-gids, NIZW, Utrecht, 2001

NIZW: Werkprogramma 2001, Utrecht, 2001

OKU, onderzoek en advies 2000

Praag, C. van en Niphuis-Nell, M. Het gezinsrapport: een verkennende studie naar het gezin in een veranderende samenleving. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1997

TNO: Child Health in the Netherlands, 1997

Wittebrood, K., Keuzenkamp, S. (red.), Rapportage Jeugd 2000, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, december 2000

Overige Bronnen

www.amnesty.nl
www.CBS-Statline.nl
www.CNV.nl
www.fosterparents.nl
www.handicap.nl
www.janegoodall.nl
www.Jeugdraad.nl
www.jeugdnetwerk.nl
www.jib.nl
www.kidsgids.nl
www.kinderbescherming.nl
www.kindertelefoon.nl
www.kindsoldaten.nl
www.klimaat.nl
www.minjust.nl
www.minocw.nl
www.minszw.nl
www.minvws.nl
www.nigz.nl
www.NIZW.nl
www.novib.nl
www.pestten.net
www.terredeshomme.nl
www.Unicef.nl
www.warchild.nl

CBS, politiestatistiek 1998

Grondwet artikel 23

Verdrag inzake de Rechten van het Kind art. 12 en 13

Hoofdstuk 3

- ¹ Voor kinderen die niet in een van deze reguliere onderwijsvormen terecht kunnen bestaan daarnaast vormen van speciaal vervolgonderwijs: individueel beroepsonderwijs (ibo) en voortgezet speciaal onderwijs (vso).
- ² Het betreft circa 30% van alle Nederlandse gemeenten. Voor de overige gemeenten is het opstellen van een gemeentelijk plan geen wettelijke verplichting.

Hoofdstuk 4

- ¹ De informatie in deze paragraaf is ontleend aan het rapport 'Child Health in the Netherlands' (TNO, 1997).
- ² Deze verschillen treden op rond het 14de jaar - onder die leeftijd drinken jongens en meisjes even veel (of even weinig).

Hoofdstuk 7

- ¹ 1977-1979: ingeschreven personen bij het arbeidsbureau, als percentage van de afhankelijke beroepsbevolking. 1980-1986: werkloze personen die geregistreerd staan bij het arbeidsbureau en voor minstens twintig uur per week willen werken en daarvoor beschikbaar zijn, als percentage van de afhankelijke beroepsbevolking. 1987-1998: niet-werkzame beroepsbevolking, d.w.z. personen zonder werkkring die actief naar werk zoeken (voor tenminste twaalf uur per week) en beschikbaar zijn voor werk; personen die een werkloosheidsuitkering ontvangen; personen die een baan hebben gevonden maar nog niet met de werkzaamheden zijn begonnen.

154

Zicht op jeugd

Samenstelling van de interdepartementale Commissie Jeugdonderzoek

mw. drs. G.P.M. Scholte	VWS	Voorzitter
mw. drs. E.H. Griffioen	VWS	secretaris
drs. A. Eijken	Justitie	
P.J.N. Molenaar	OC&W	
vacature	BZK	
drs. L. Schrijver	SZW	
drs. M.J. van Oostrom	VRM	
drs. M. Vogelaar	Defensie	
drs. H.C.M. Zoomers	VWS	
drs. W.P. Kuijvenhoven	VWS	



Zicht op jeugd bestaat uit de volgende boeken:

- Drs. A. Dieleman et al: Het heft in eigen handen; over zelfsturing en sociale betrokkenheid van jongeren (Van Gorcum, ISBN 90 232 3476 6)
- Prof. dr. J. Veenman et al: Maatschappelijke tweedeling & sociale cohesie (Van Gorcum, ISBN 90 232 3475 8)
- Prof. dr. W.H.J. Meeus et al: Risicogedrag bij adolescenten (Van Gorcum, ISBN 90 232 3473 1)
- Prof. dr. W.J.M. de Haan et al: Jeugd en geweld; een interdisciplinair perspectief (Van Gorcum, ISBN 90 232 3477 X)
- Luijpers, E.H.T, e.a. *Risicogedrag van adolescenten 2. Prevalentie, Persistentie en samenhang*. Van Gorcum, Assen, 2001
- Snel, E., T. e.a. *Kinderen in armoede. Opgroeien in de marge van Nederland*. Van Gorcum, Assen, 2001
- Meeus, WHJ, e.a. *Comorbiditeit (werktitel)* Van Gorcum, Assen, 2001/2002
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Jeugdbeleid in Nederland, 2001* Van Gorcum, Assen, 2001/2002
- Winter, M de, *Jongeren betrekken bij onderzoek (werktitel)* Van Gorcum, Assen 2001/2002
- Serie Zicht op jeugd (Van Gorcum, ISBN 90 232 3477 4)

Daarnaast is er een beleidsadvies verschenen bij het ministerie van VWS: Vernieuwen en investeren; rapport van de Buiten CJO met aanbevelingen voor innovatief interdepartementaal jeugdbeleid en interdepartementale programmering van onderzoek. Gratis te bestellen bij Adrepak, Kerketuinenweg 6, 2504 BA Den Haag of per fax: 070 - 329 51 68, onder vermelding van DJB 99-018.



Zicht op jeugd

Jeugdbeleid in Nederland

Jeugd en jeugdbeleid staan hoog op de sociale agenda, zowel nationaal als internationaal. In vele maatschappelijke sectoren is men doordrongen van de noodzaak om te investeren in kinderen en jongeren. Immers jeugd vormt het kapitaal van de toekomst.

Dit boek geeft een overzicht van de vele facetten van het beleid voor jeugd in Nederland op het terrein van opvoeding, gezin, gezondheid, welzijn, onderwijs, vrije-tijd, veiligheid en arbeid. De positie van jeugd (0-25 jarigen) wordt beschreven grotendeels conform het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, dat de basis vormt van het jeugdbeleid. Nederland heeft het Verdrag in 1995 geratificeerd, waarna het op 8 maart 1995 in werking trad. Drie P's (Provisions, Participatie en Protectie) vormen de kern van het Verdrag en van de nationale actieprogramma's voor de Rechten van het Kind. Dit boek geeft de stand van zaken in Nederland anno 2001 weer aan de hand van de algemene en preventieve voorzieningen (Provisions) die voor jeugd getroffen worden, de zeggenschap en inbreng van jeugd (Participatie), en de bescherming (Protection) van kwetsbare jeugd op de relevante leef-domeinen.

Belangrijke aanleiding voor het samenstellen van dit boek vormt de Kindertop, een speciale bijeenkomst van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN), die in 2002 wordt gehouden en waar de balans wordt opgemaakt van de voortgang die is geboekt ruim tien jaar nadat het Verdrag van de Rechten van het Kind werd aangenomen door de VN.

Dit boek maakt deel uit van de reeks: *Zicht op Jeugd*, een initiatief van de interdepartementale Commissie Jeugdonderzoek (CJO) van het ministerie van VWS. "Zicht op jeugd" gaat in op de nieuwe eisen die gesteld worden aan het toekomstig jeugdbeleid en op de gevolgen daarvan voor de inrichting van het voorzieningenaanbod voor jeugd. De reeks wordt uitgegeven in een samenwerkingsverband met uitgeverij Van Gorcum.



VAN GORCUM

ISBN 90-232-3816-8



9 789023 238164