

Jeugdbeleid in beeld

28 februari 2001

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Jeugd en Jeugdbeleid in verandering	5
2.1	Trends in de samenleving en de situatie van jongeren	5
2.2	Uitdagingen voor het jeugdbeleid	6
2.3	Recente ontwikkelingen in het jeugdbeleid	7
3	Gezin en opvoeding	12
3.1	De situatie	12
3.2	Beleid en voorzieningen rond gezinsopvoeding	21
3.3	Samenvattend	23
4	Onderwijs	25
4.1	Basisprincipes van het Nederlandse onderwijs	25
4.2	Structuur en organisatie van het Nederlandse onderwijs	26
4.3	Belangrijkste kenmerken van en ontwikkelingen in het onderwijsbeleid	27
4.4	Het basisonderwijs (4-12 jaar)	28
4.5	Voortgezet onderwijs	29
4.6	Het hoger onderwijs	32
4.7	Volwasseneneducatie en beroepsonderwijs	34
4.8	Speciaal onderwijs	35
4.9	Onderwijscarrières	37
4.10	Knelpunten in het onderwijs	39
4.11	Mening van jeugd over school en onderwijs	40
4.12	Lokaal onderwijsbeleid en lokaal preventief jeugdbeleid	40
5	Vrije tijd en jeugdcultuur	44
5.1	Onderzoeksgegevens over vrijetijdsbesteding van de jeugd	44
5.2	Jeugdculturen en jeugdstijlen	47
5.3	Voorzieningen en beleid	48
5.4	Conclusies	49
6	Gezondheid en welbevinden	51
6.1	Gezondheidssituatie van de jeugd - enkele gegevens	51
6.2	Psychisch welbevinden	52
6.3	Risicovol gedrag	53
6.4	Gezondheidszorgvoorzieningen	56
6.5	Beleid	58
7	De jeugdzorg	60
7.1	Vernieuwing in de jeugdzorg	60
7.2	De Wet op de Jeugdhulpverlening	61
7.3	Radicale reorganisatie: decentralisatie, schaalvergroting, reallocatie en normharmonisatie	62
7.4	De vervolgstap: regie in de jeugdzorg	62
7.5	Knelpunten in de jeugdzorg: hardnekkige tekorten	64
7.6	Conclusie	64
8	Jeugd en veiligheid	66
8.1	Enkele gegevens over de aard en omvang van de jeugdcriminaliteit	66
8.2	Jongeren als slachtoffer van (jeugd)criminaliteit	69
8.3	Voorzieningen	70

8.4	Justitiebeleid op het gebied van jeugd en veiligheid	71
8.5	Grote Steden Beleid: Jeugd en Veiligheid	73
8.6	Conclusies	78
9	Arbeid	80
9.1	Inleiding	80
9.2	De overstap van onderwijs naar arbeidsmarkt: schoolverlaters	80
9.3	Jongeren op de arbeidsmarkt	81
9.4	Arbeidscondities	81
9.5	Arbeidsmarktperspectieven	82
9.6	Jeugd en arbeid: landelijk beleid	83
9.7	1987-1997: AAJ en JWG	84
9.8	1998: Invoering van de WIW	84
9.9	Overige voorzieningen	85
9.10	Conclusies	86
10	Economische zelfstandigheid	88
10.1	Het minimum jeugdloon	88
10.2	Werkloosheid en sociale zekerheid	89
10.3	Studiefinanciering	90
10.4	Conclusies	90
	Bijlagen	
Bijlage 1	Verdeling verantwoordelijkheden en overzicht beleidsthema's	93
Bijlage 2	Het vrijwillige jeugdwerk	97
Bijlage 3	Maatregelen Beleidsprogramma jeugdcriminaliteit (1995)	101

1 Inleiding

Het Jeugdbeleid in Nederland is in verandering. Onze jeugd groeit op in een multiculturele samenleving die nieuwe en hoge eisen stelt aan sociale vaardigheden, flexibiliteit, scholing en het omgaan met uitdagingen en risico's. Er wordt een groot beroep gedaan op zelfstandigheid van jonge mensen. Zij kunnen makkelijker een maatschappelijke positie verwerven, maar ook kwijtraken.

Met de meeste jongeren gaat het goed: het zijn mondige burgers die hun weg in de maatschappij weten te vinden. Tegelijkertijd is er ook een groep jongeren die het risico loopt de huidige ontwikkelingen in de maatschappij niet meer bij te kunnen benen.

De maatschappij moet beide groepen jongeren in staat stellen om te participeren en te integreren en om zich binnen hun eigen mogelijkheden te ontwikkelen. Meer nog dan voorheen is een breed en positief beleid nodig dat zich in het bijzonder richt op een actieve rol van de jeugd in maatschappelijke processen. Jeugdbeleid kan alleen tot stand worden gebracht in samenwerking met de jeugd.

Jeugdbeleid richt zich op het scheppen van goede voorwaarden voor de ontwikkeling van kinderen (0-12) en jongeren (van 12 tot 24 jaar) op de leefgebieden die voor hen van belang zijn. In deze publicatie wordt eerst een algemeen beeld gegeven van de veranderende situatie van jeugd en de belangrijkste trends in het jeugdbeleid. Vervolgens wordt in afzonderlijke hoofdstukken de stand van zaken en trends per leefgebied beschreven. Het betreft:

- gezin en opvoeding;
- onderwijs;
- vrije tijd en jeugdcultuur;
- gezondheid en welzijn;
- jeugdzorg;
- veiligheid.
- werkgelegenheid en economische zelfstandigheid;

De tekst van deze publicatie is gebaseerd op de rapportage "Youth Policy in the Netherlands", die in 1999 door het Ministerie van VWS is uitgebracht op verzoek van de Raad van Europa. In 1995 besloten de ministers voor jeugd van de lidstaten in Luxemburg het Finse voorstel over te nemen en onderling vergelijkbare rapporten op te stellen over het jeugdbeleid met als doel de reflectie op jeugdbeleid te stimuleren. Nederland heeft dit initiatief onderschreven.

Door een publieksversie van deze rapportage is de inventarisatie van het Nederlandse jeugdbeleid toegankelijk gemaakt voor een veel bredere lezersgroep die geïnteresseerd is in jeugdbeleid.

2 Jeugd en Jeugdbeleid in verandering

2.1 Trends in de samenleving en de situatie van jongeren

Onze maatschappij ondergaat ingrijpende veranderingen. De technologie ontwikkelt zich in een snel tempo, arbeidsverhoudingen verschuiven, bedrijven en instellingen werken op internationaal niveau steeds meer samen en veel mensen uit andere landen vestigen zich in Nederland.

Tegelijkertijd is de invloed van traditionele instituties en indelingsprincipes als milieu/achtergrond, kerk en staat afgenomen.

Deze ontwikkelingen hebben verstrekende gevolgen voor de inrichting van de samenleving en voor het dagelijks leven van de burger. Belangrijke trends zijn de individualisering, het (beleids)streven naar economische onafhankelijkheid en de ontwikkeling naar een multiculturele maatschappij.

Het beleidsstreven naar economische onafhankelijkheid voor iedereen en de economische groei hebben bijgedragen tot een sterke toename van arbeidsparticipatie van vrouwen. Dit heeft gevolgen voor de verdeling van werk buiten en zorgtaken binnen het gezin. Zorgtaken worden steeds meer overgenomen door derden, zoals kinderopvangcentra.

De komst van mensen uit andere culturen, de toename van fysieke en sociale mobiliteit en mogelijkheden om het leven zelf in te richten hebben Nederland tot een pluriform land gemaakt.

Tegenwoordig leven we in een kansenmaatschappij waar maatschappelijk welslagen steeds meer wordt bepaald door individuele keuzen en vaardigheden.

De weg naar dit maatschappelijk welslagen is echter ondoorzichtiger geworden. Onderwijs en scholing zijn meer en meer los komen te staan van de arbeidsmarkt en de keuzemogelijkheden zijn groot.

Hedendaagse jongeren worden gedwongen om op steeds jongere leeftijd hun eigen richting en eigen identiteit te bepalen in een onduidelijke en snel veranderende maatschappij.

Toch gaat het met de overgrote meerderheid van de jeugd in Nederland goed tot zeer goed.

Ze groeien op in evenwichtige, harmonieuze gezinsverhoudingen, in goede gezondheid en psychisch welbevinden, doen het goed op school en hebben gunstige vooruitzichten op de arbeidsmarkt. Jeugdeskundigen en beleidsmakers stellen op basis van verschillende onderzoeksresultaten vast dat het met 85 tot 90% van de jeugd 'gewoon goed' gaat.

Er zijn daarnaast wel signalen van groeiende stress en afnemend welzijn van de jeugd. Bovendien is er een groep jeugdigen die een duidelijk minder gunstige ontwikkeling laat zien. Zij kampen vaak met een combinatie van problemen in het persoonlijk functioneren, in de thuissituatie, op school en hebben slechte vooruitzichten op kansen op de arbeidsmarkt.

Een deel heeft ernstige psychologische of psychiatrische problemen. In de afgelopen jaren is het beroep op zwaardere vormen van jeugdzorg gestaag toegenomen.

Jeugdcriminaliteit neemt ernstiger vormen aan. Er is sprake van een verjonging en verharding. Dat wil zeggen dat jeugdigen op steeds jongere leeftijd steeds ernstigere delicten plegen. Afwijking van normale leefpatronen komt vaker voor bij bepaalde groepen buitenlandse jongeren - er wordt in dit verband wel gesproken van etnificering van sociale jeugdproblematiek.

De publieke en politieke discussie wordt vaak overheerst door negatieve ideeën over de jeugd.

Dit heeft als gevolg dat het jeugdbeleid te sterk gericht is op 'probleemjongeren'. Bovendien wordt er nog te vaak (impliciet) vanuit gegaan dat jongeren zich moeten aanpassen aan de heersende volwassenencultuur. Terwijl aan de ene kant hoge eisen aan jongeren worden gesteld, worden ze aan de andere kant niet als medeburgers en gelijkwaardige partners beschouwd door volwassenen.

De moderne samenleving biedt kansen maar brengt ook risico's met zich mee. De sterke nadruk op individueel succes verhoogt onvermijdelijk ook de kans op mislukking. Steeds duidelijker dreigt zich een tweedeling af te tekenen tussen diegenen die wel en degenen die geen succes hebben, de 'winners' en de 'losers'.

In het onderwijs en op de arbeidsmarkt ontstaat een groep kansarme jongeren met verslechterende vooruitzichten omdat deze groep de huidige kansmaatschappij niet kan bijbenen.

Voorts heeft onderzoek onder Nederlandse jongeren aangetoond dat riskant gedrag als roken, drinken en drugsgebruik de laatste jaren is toegenomen. Er zijn ook aanwijzingen dat jongeren steeds meer betrokken zijn bij gewelddadig gedrag, op steeds jongere leeftijd.

Verminderde sociale controle en stabiliteit in de directe leefomgeving en toenemende anonimiteit worden genoemd als factoren die de jeugd meer gelegenheid bieden tot grensoverschrijdend gedrag.

Volwassenen in hun omgeving reageren hier niet of niet adequaat op.

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 richting 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 te doen op de eigen mogelijkheden van jongeren en hun ouders. Het is minstens even belangrijk om de sociaal pedagogische infrastructuur rond kinderen en gezinnen kwantitatief en kwalitatief te versterken.

Dit vereist een sluitende en intersectorale benadering van jeugdbeleid, en een gelijkwaardige 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.

2.2 Uitdagingen voor het jeugdbeleid

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.

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, jeugd- en jongerenwerk en andere vrijetijdsvoorzieningen, ouderschaps- en zorgverlof en aansluiting van de schooltijden.

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.

Daarnaast dienen voorzieningen te investeren in onderlinge samenhang en afstemming. Jeugdigen zijn extra kwetsbaar in verschillende overgangen: van thuis naar kinderopvang, van kinderopvang naar school, tot en met de toetreding op de arbeidsmarkt. Het jeugdbeleid moet handvatten bieden om de noodzakelijke veranderingen in de jeugdvoorzieningen te weeg te brengen. Het jeugdbeleid heeft vervolgens als taak de tweedeling in de maatschappij te voorkomen en de sociale cohesie te bewaren.

Hoewel de overgrote meerderheid van de jeugd in Nederland gunstige vooruitzichten heeft, lopen bepaalde groepen jeugdigen extra risico's. Het gaat om kinderen uit etnische minderheidsgroepen (armoede, lage opleiding ouders, taal- en cultuurproblemen en dergelijke). 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 de meeste van deze jeugdigen redelijk integreren, zijn 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 in cultuur en toegankelijkheid. Aandacht voor de sociale integratie van allochtone jeugd blijft nodig om de sociale cohesie te bewaren. Voor de harde kern jeugdproblematiek is het noodzakelijk de aandacht te verscherpen en richten op een eerder bereik 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.

2.3 Recente ontwikkelingen in het jeugdbeleid

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 problemen en wensen. Met andere woorden: de lokale overheid krijgt beleidsmatig meer instrumenten om te sturen. In de bijlagen is een 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 toegevoegd.

Decentralisatie van verantwoordelijkheden en taken veronderstelt dat er nieuwe vormen van samenwerking en afstemming tussen de drie bestuursniveaus worden gevonden.

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 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.

2.3.1 Jeugdparticipatie

Sinds begin jaren negentig en mede onder invloed van het Verdrag voor de rechten van het Kind is er een hernieuwde aandacht voor jeugdparticipatie.

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 landelijk een speerpunt van beleid 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 Jeugddebat 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 er de afgelopen jaren ook nationale jeugdorganisaties ontstaan op initiatief en onder leiding van jongeren zelf. Deze organisaties zijn expliciet gericht op actieve deelname van jeugdigen in maatschappelijke en politieke aangelegenheden. Een voorbeeld hiervan is de Nationale Jeugdraad in oprichting.

Er is in de afgelopen jaren mede dankzij impulsen van de Rijksoverheid en landelijke jongerenorganisaties 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 aangewerkt moeten worden. Jeugdorganisaties kunnen de gemeente ondersteunen bij het proces van verbreding naar andere sectoren en bij de verbetering van communicatie met jeugdigen. De jeugdorganisaties hebben daarbij de ondersteuning nodig van de gemeente. Zij bestaan meestal door de inzet van vrijwilligers, en vrijwilligerswerk is kwetsbaar. Het is dan ook noodzakelijk voor gemeenten om deze organisaties te ondersteunen door inzet van beroepskrachten, deskundigheidsbevordering, bestuursondersteuning en methodieontwikkeling om de kwaliteit van het vrijwilligerswerk en het aantal vrijwilligers op peil te houden.

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). JIP's hebben tot doel om jeugd op een laagdrempelige manier informatie en advies te geven over onderwerpen die belangrijk zijn voor jeugdigen. De JIP's richten zich in principe op jeugdigen van 12 tot 25 jaar. Bij een aantal informatiepunten wordt overwogen de leeftijd te verlagen naar 10 jaar. De lokale informatiepunten kunnen zich ontwikkelen als belangrijke partner in het vorm geven van jeugdparticipatie.

2.3.2 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 ondermeer opvang, onderwijs, vrije tijd en cultuur van wezenlijk belang.

Het huidige beleid schiet hierin nog tekort. Voorzieningen moeten beter 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 ontplooiën 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 zijn hier voorbeelden van.

2.3.3 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. 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.

2.3.4 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, vervolgonderwijs en toetreding tot de arbeidsmarkt.

Ook de samenhang tussen verschillende sectoren verdient de aandacht (intersectorale samenhang): zo moet bijvoorbeeld onderwijs goed samenwerken met jeugdgezondheidszorg, 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.

2.3.5 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 Olpj aan gemeenten is gegeven.

Voor het project Lokaal jeugdbeleid zijn door de ministeries van VWS, BZK en OC&W middelen beschikbaar gesteld vanuit 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. Een aantal van bovenstaande thema's vindt u terug in de volgende hoofdstukken.

3 Gezin en opvoeding

3.1 De situatie

3.1.1 Enkele demografische gegevens

De laatste jaren is er sprake van een toenemende aandacht voor 'het gezin' in kringen van politici en beleidsmakers. Het gezin is niet alleen (her)ontdekt als belangrijke hoeksteen van de samenleving, maar ook als voedingsbodem voor problemen van en met jeugdigen.

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 en vrij dramatisch afgenomen. Onderstaande tabel geeft een indruk van de ontwikkeling van verschillende leefvormen in Nederland.

Tabel 3.1 Huishoudens naar samenstelling (in procenten)

	1960	1981	1995
Alleenstaanden	12	22	31
paren zonder kinderen (al dan niet gehuwd)	22	27	31
gezin met kinderen	61	50	38
waarvan:			
echtpaar met kind(eren)	56	43	31
niet-gehuwd paar met kind(eren)	-	1	2
eenoudergezin	5	6	5
totaal aantal huishoudens (x 1000)	3.130	5.111	6.516
gemiddelde huishoudensgrootte	3,56	2,76	2,34

Bron: SCP Gezinsrapport, 1997

De afname van het aandeel gezinshuishoudens wordt gespiegeld door een aanzienlijke toename van het aandeel kinderloze huishoudens en het aandeel huishoudens van alleenstaanden. Dit laatste wordt ten dele veroorzaakt door de vergrijzing, die leidt tot een toename van het aantal oudere alleenstaanden: 44% van de mensen van 65 jaar of ouder woont niet (meer) in gezinsverband.

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. Van de jongeren die het ouderlijk huis verlaten blijkt dat ruim 36% eerst een periode alleen gaat wonen.

De in tabel 3.1 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 78% van de totale bevolking leeft in 'een' gezinsverband. Daaronder vallen: (echt)paren met kinderen, eenoudergezinnen en (echt)paren zonder kinderen.

Eenoudergezinnen

Uit tabel 6.1 blijkt dat het aandeel van eenoudergezinnen in het totaal aantal huishoudens in de afgelopen decennia niet echt veranderd is. Door de toename van het aantal huishoudens is het aantal eenoudergezinnen in absolute zin echter wel verdubbeld in de periode 1960-1995.

De beeldvorming dat steeds meer kinderen opgroeien in een eenoudergezin blijkt echter maar ten dele correct. Van alle 0-17 jarige kinderen woont 9% in een eenoudergezin, 90% woont in een twee-oudergezin en circa 1% leeft niet in een gezinsverband (meestal in een institutionele setting). Het *karakter* van het alleenstaand ouderschap is echter wel ingrijpend veranderd in de laatste twintig jaar. In 1971 was 47% van de eenoudergezinnen het gezin van een weduwe of weduwnaar, terwijl in 35% van deze gezinnen een echtscheiding de oorzaak was van het alleenstaand ouderschap. In 1995 is het percentage door scheiding ontstane eenoudergezinnen opgelopen tot 68%. In dezelfde periode is het percentage eenoudergezinnen waarvan het hoofd nooit gehuwd is geweest toegenomen van 9% tot 23%.

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. In 1994 bedroeg deze kans ongeveer 30% (i.e. kans dat een huwelijk op enig moment eindigt in een echtscheiding). Daarmee is ook het aantal kinderen dat betrokken is bij een echtscheiding in de loop der jaren gestaag toegenomen. Tabel 3.2 geeft een overzicht.

Tabel 3.2 Aantal kinderen jonger dan 21 jaar betrokken bij echtscheiding, naar periode waarin echtscheiding plaatsvond

	x 1.000	per 1.000 kinderen
1960-1964	38,8	1,7
1965-1969	51,9	2,1
1970-1974	97,5	4,1
1975-1979	137,3	5,8
1980-1984	135,5	6,0
1985-1989	158,4	7,6

Bron: CBS (199d)

Na de scheiding blijft 80% van de kinderen bij de moeder wonen, 15% blijft bij de vader en 5% gaat elders wonen.

Stiefgezinnen

Nogal wat kinderen van gescheiden ouders (40%) krijgen te maken met een stiefouder en mogelijk ook met stiefbroers en -zussen. De gemiddelde periode die verstrijkt tussen de echtscheiding en de vorming van een nieuw (stief)gezin is 4,5 jaar (CBS, 1996).

In het midden van de 90'er jaren groeien naar schatting 110.000 kinderen van 0-18 jaar op in een stiefgezin (Niphuis-Nell, 1997).

3.1.2 Gezinsopvoeding

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.

- Er blijkt weinig empirische steun te zijn voor het bestaan van de beruchte 'generatiekloof' (Ter Bogt en Van Praag, 1992): de gezinsinterne verhoudingen kenmerken zich volgens ouders en kinderen eerder door stabiliteit en harmonie.
 - 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 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.
 - Wat betreft de *opvattingen* over opvoeding en gezinsleven, blijken Nederlandse ouders wat minder modern en tolerant dan vaak wordt aangenomen. In een Europees vergelijkend onderzoek naar ouderschapsopvattingen scoren Nederlandse ouders eerder 'gematigd' dan 'modern'¹. Ook onderzoek onder scholieren nuanceert het (zelf)beeld omtrent de moderniteit en tolerantie van de Nederlanders; de meerderheid van de jongeren onderschreef de uitspraak dat 'hun ouders niet zo anti-autoritair zijn als ze zichzelf vinden'.
 - De verschillende survey-onderzoeken overziend kan geconcludeerd worden dat de tolerantie voor afwijkende gezinspatronen en de adhesie voor de autonomie zijn toegenomen, maar dat het grondpatroon van de relatie tussen kinderen en ouders nog steeds gebaseerd is op de uiteindelijke gezagspositie van de ouders. Studies naar de feitelijk interactie binnen gezinnen bevestigen dit beeld (Du Bois-Reymond, 1997).
 - Signalen dat er bij steeds meer ouders sprake zou zijn van een 'toenemende opvoedingsonzekerheid' als gevolg van het wegvallen van oude structuren, de snelle maatschappelijke veranderingen en het sociale isolement van gezinnen (zie onder andere Raad voor het Jeugdbeleid, 1986), worden niet bevestigd in onderzoek. Ouders kennen zichzelf een belangrijke rol toe in de opvoeding van de kinderen, en zien zichzelf als (redelijk) competente opvoeders. Ouders zijn eerder 'opvoedingsoptimisten' dan 'onzeker'.
- Dit neemt niet weg dat men regelmatig bepaalde vragen of informatie-behoefte heeft rond het opvoeden van de kinderen. Maar meer dan 90% van de opvoeders beschikt naar eigen zeggen over voldoende informele contacten om over opvoeding te praten of informatie daarover in te winnen. Ook weten zij zo nodig de weg naar de professionele ondersteuning te vinden (Peeters en Woldringh, 1993).
- In een recent onderzoek (Doornenbal, 1996) wordt een alternatieve interpretatie gegeven aan de (veronderstelde) opvoedingsonzekerheid in gezinnen. 'Permanente pedagogische twijfel' wordt door deze auteur opgevat als een positief en essentieel onderdeel van de moderne opvoeding. Het zou duiden op een sterke betrokkenheid van ouders bij de opvoeding van de kinderen en op een toegenomen bewustzijn van de complexiteit van de interactie tussen ouders en kinderen en de noodzaak om tot een goede onderlinge afstemming te komen.
- Al met al komt uit de verschillende onderzoeken een positief beeld naar voren van de 'gemiddelde' opvoedingssituatie in de Nederlandse gezinnen. Het Nederlandse gezin komt eruit naar voren als een 'gematigd modern' gezin, waarin de onderlinge relaties (meestal) als stabiel en harmonieus worden ervaren en waarbinnen de verhouding tussen ouders en kinderen gekenmerkt kan worden als een 'begrensde onderhandelingshuishouding'.

Noot 1 In dit onderzoek is onder andere gevraagd naar de tolerantie van niet-traditionele gezinsvormen en bewust ongehuwd moederschap (Hallman et al, 1991).

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.

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, en dat is een niet te verwaarlozen proportie.
- Vrijwel al het (survey)onderzoek is gebaseerd op zelfrapportage - in een aantal gevallen alléén van ouders/opvoeders. De kans op sociale wenselijkheidsbias is in dit type onderzoek aanzienlijk en waarschijnlijk groter naarmate het opleidingsniveau van de onderzochte ouders hoger is. Uit een onderzoek naar de relatie tussen opvattingen en feitelijk gedrag van ouders bleek dat er "weinig samenhang was tussen geobserveerd gedrag en het door ouders gerapporteerde gedrag" (Rispiens et al, 1996). De vraag is dus, of deze onderzoeken niet vooral de hooggestemde opvoedingsidealen van ouders in beeld brengen.
- Bij de grootschalige surveys is sprake van hoge weigeringspercentages (meer dan 50%) en de kans bestaat dat bij de weigeraars de gezinnen met (opvoedings)problemen oververtegenwoordigd zijn. Ook dit leidt tot een positieve vertekening in het totaalbeeld.
- In een aantal onderzoeken zijn allochtone gezinnen bovendien niet- of ondervertegenwoordigd. De survey-onderzoeken hebben dus vooral betrekking op autochtone gezinnen.

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 gezinssituatie. 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.

De gevolgen van echtscheiding

Uit onderzoek blijkt dat kinderen van gescheiden ouders meer emotionele en gedragsproblemen hebben dan kinderen van niet-gescheiden ouders. Als deze kinderen opgroeien hebben ze vaker problemen met het onderhouden van relaties en ze lopen een groter risico dat hun eigen huwelijk eindigt in een scheiding (De Graaf, 1996). 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 ook 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.

Een ander punt van zorg is dat kinderen van gescheiden ouders en kinderen uit eenoudergezinnen lager presteren op school (Dronkers, 1996) en meer geneigd zijn tot het plegen van criminaliteit en ander onaangepast gedrag (Junger Tass, 1996). 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

Recent onderzoek naar de effecten van armoede op de ontwikkeling en opvoeding van kinderen toont aan dat armoede een duidelijk 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).

Opvoeding bij etnische minderheden

Van de in Nederland wonende kinderen tot 15 jaar heeft ongeveer 10% een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse, Antilliaanse of Arubaanse afkomst. De demografische gezinskenmerken van de belangrijkste allochtone bevolkingsgroepen in Nederland verschillen op een aantal punten sterk van de autochtone gezinskenmerken.

Tabel 3.3 Enkele kenmerken van huishoudens, naar etnische groep

	Turken	Marokka- nen	Surina- mers	Antillia- nen	autoch- tonen
percentage gezinnen met kinderen onder alle huishoudens	86	64	53	43	31
gem. kindertal per huishouden met kinderen	2,2	3,3	2,0	1,8	1,8
percentage eenoudergezinnen onder de gezinnen met kinderen	9	5	40	52	11

Bron: EUR (SPVA '94)

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.

- 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 bestraffen. Dit geldt met name voor Turkse en Marokkaanse gezinnen.
- 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 (tienermoeders) 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.

Hoewel algemeen erkend wordt dat allochtone gezinnen over het algemeen veel warmte en geborgenheid bieden aan de kinderen, is een punt van zorg dat de cognitieve ontwikkeling van kinderen uit allochtone gezinnen over het algemeen achterblijft bij die van autochtone kinderen, ook als die laatste tot de sociaal-economische achterstandsgroepen behoren. Deze achterstand houdt volgens onderzoekers verband met het gezin als context voor het informele leren: de gebezigde (niet Nederlandse) thuistaal speelt hierbij een rol, maar ook het type vaardigheden dat het kind thuis opdoet en de begeleiding van de ouders daarbij. Hierin speelt etnische herkomst een eigen rol, los van de sociaal-economische status van het gezin (Leseman et al, 1995).

3.1.3 Problematische opvoedingssituaties in gezinnen

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, waarvan in elk geval met redelijke zekerheid kan worden vastgesteld dat zij het opgroeien van de kinderen en het goed functioneren van de ouders als opvoeders onder druk kunnen zetten.

Armoede

Hiervoor is reeds aangegeven dat armoede - en met name langdurige armoede - aantoonbaar negatieve effecten heeft voor de ontwikkeling van kinderen. 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; zij zijn eigenlijk 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.

Tabel 3.4 Armoede onder huishoudens naar etniciteit¹, in procenten, 1995

	% huishoudens met benedenminimaal inkomen ²	% huishoudens onder de subjectieve armoede- grens ³
Turken/Marokkanen	14	7
Surinamers/Antillianen (incl. Arubanen)	16	15
Autochtonen	4	8
Overigen	6	12

¹ Op basis van eigen geboorteland en dat van de ouders (ruime definitie).

² Het inkomen is te laag om in de gangbare levensbehoeften te voorzien.

³ Op basis van het oordeel over het bedrag dat mensen zelf minimaal achten om van rond te komen.

Bron: Engbersen et al., 1997.

Verslaving van de ouders

Naar schatting zijn er zo'n 25.000 kinderen die opgroeien in een gezin waarbij alcoholproblemen spelen.

Het geschat aantal kinderen in gezinnen waarin een of beide ouders drugs-verslaafd 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).

Mishandeling en verwaarlozing

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).

Deze bureaus registreren meldingen van (vermoede) kindermishandeling, geven advies en consultatie aan de betrokkenen en stellen zo nodig zelf een onderzoek in naar de melding.

In 1996 ontvingen de BVA's bijna 15.000 meldingen van vermoedens van kindermishandeling.

Uit de registratiegegevens van de BVA's blijkt verder dat het aantal meldingen van mishandeling vanaf 1972 jaarlijks met circa 10% is toegenomen tot het jaar 1994. Daarna gaat de stijging minder snel. Deze toename zegt overigens weinig over een mogelijke toename in de werkelijke omvang van de problematiek: het heeft waarschijnlijk meer te maken met grotere bekendheid van de bureaus en toegenomen maatschappelijke bespreekbaarheid van de problematiek.

De aantallen aan het BVA gemelde gevallen laten volgens deskundigen "slechts het topje van de ijsberg zien": het werkelijk aantal gevallen van kindermishandeling bedraagt waarschijnlijk een veelvoud van het aantal gemelde gevallen.

Een nadere analyse van de meldingen in 1995 levert het volgende beeld van de gemelde problematiek op:

- een kwart van de meldingen heeft te maken met fysieke mishandeling, 18% met seksueel geweld;
- ruim eénderde (36) van de meldingen heeft betrekking op 'emotionele mishandeling' zoals affectieve verwaarlozing (20%) en/of het psychisch mishandelen van kinderen (16%);
- bij een op de 11 meldingen (9%) gaat het om lichamelijke verwaarlozing van kinderen (overigen/combinaties: 12%);
- bij de gemelde gezinnen zijn eenoudergezinnen (26%) en stiefgezinnen (15%) relatief oververtegenwoordigd.

Uit het Nederlandse Scholierenonderzoek (1992) blijkt dat 7% van de jongeren (12-18 jaar) naar eigen zeggen ooit door de ouder(s) fysiek mishandeld is. Seksueel misbruik door ouder(s) of familie wordt door 2% gemeld.

Omgerekend naar de totale populatie jongeren (12-18 jaar) zou het gaan om circa 93.000 slachtoffers van fysieke mishandeling van 21.000 slachtoffers van seksueel misbruik (lifetime prevalentie).

Weglopen en zwerfgedrag

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 6.000 à 7.000 jongeren die geen vast onderdak vinden: de echte dakloze zwervers.²
- 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, het opleidingsniveau is laag en de onderwijsloopbaan is problematisch. Gebruik van alcohol en drugs komt veel voor, evenals het plegen van criminaliteit (inbraak en diefstal).

De meeste zwervers hebben een (zeer) problematische gezinsachtergrond.

Jeugdbescherming

Als ouders "zodanig tekortschieten in de verzorging en opvoeding van hun kinderen dat deze met zedelijke of lichamelijk ondergang worden bedreigd", kan de rechter beslissen de ouders uit de ouderlijke macht te ontheffen of te ontzetten. Het gezag worden vervolgens overgedragen aan een ander familielid of - als dat niet mogelijk is - een voogdij-instelling. Eind december 1995 waren ruim 5.000 jeugdigen (tot 18 jaar) onder voogdij gesteld. De meerderheid van hen verblijft in een pleeggezin, het aandeel voogdijpupillen dat in een tehuis wordt geplaatst is de afgelopen jaren gestaag verminderd. Een minder ingrijpende maatregel die de rechter op kan leggen is de Onder Toezicht Stelling (OTS). Dit houdt in dat de ouder(s) een maatschappelijk werker van een voogdij-instelling toegewezen krijgen, die toezicht houdt op de opvoedingssituatie. Gemiddeld duurt een OTS drie jaar.

Het aantal OTS'en is in de afgelopen jaren sterk gestegen: van 11.000 in 1988 tot bijna 17.000 in 1995. Van de OTS-pupillen woont de helft (52%) thuis, de overigen wonen in een pleeggezin (17%), een tehuis (20%) of in een andere woonvorm (11%).

Samenvattend

In de volgende tabel worden de gegevens over de omvang van (ernstige) opvoedingsproblemen nog eens samengevat.

Tabel 3.5 Omvangsgegevens 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	265.0000 kinderen
gezinnen met verslavingsprobleem ouder(s) (1996)	30.000 - 33.000
<i>mishandeling/verwaarlozing</i>	
meldingen BVA's (1996)	(per jaar) 15.000 gezinnen
survey-onderzoek jongeren:	
fysieke mishandeling (ooit)	(lifetime) 93.000 jongeren
seksueel misbruik (ooit)	(lifetime) 31.000 jongeren
dakloze jonge zwervers (1991)	6.000 - 7.000
<i>Jeugdbescherming</i>	
voogdij-pupillen (1995)	5.000
OTS-pupillen (1995)	17.000

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

Noot 2 Het gaat om jongeren tot 25 jaar die gedurende minstens 3 maanden geen vaste verblijfplaats hebben. Daarnaast is er een flinke groep 'dagzwervers' die wel over een vast (slaap-)adres beschikken.

in gezinnen in kaart wordt gebracht aan de hand van een combinatie van meerdere probleemindicatoren ontbreekt nog.

3.2 Beleid en voorzieningen rond gezinsopvoeding

Uitgangspunt van het Nederlands beleid rond gezinsopvoeding is dat de ouders/opvoeders primair verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van hun kinderen binnen het gezin.

Aanvullend daarop wordt door de overheid bepaalde voorzieningen geboden die de ouders kunnen ondersteunen bij hun opvoedingstaken. De belangrijkste landelijk gerealiseerde voorzieningen zijn:

- verlofregelingen;
- kinderopvang;
- opvoedingsondersteuning.

Ook de jeugdgezondheidszorg kan gezien worden als een opvoedingsondersteunende voorziening.

3.2.1 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;
- en 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 ondernemers 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 uurgrens (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.

3.2.2 Kinderopvang en opvoedingsondersteuning

Kinderopvang-faciliteiten

De afgelopen jaren is de Nederlandse achterstand op het gebied van kinderopvang ruimschoots ingelopen. De Nationale Stimuleringsregeling Kinderopvang, gericht op een forse uitbreiding van het aantal opvangplaatsen voor jonge kinderen (0-4 jaar), is zeer succesvol gebleken. Het aantal kinderopvangplaatsen neemt nog steeds toe, ook na decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor kinderopvang naar de gemeenten.

Inmiddels wordt gewerkt aan een kwaliteitssysteem voor kinderopvang.

In de komende jaren zal via een vergelijkbare stimuleringsmaatregel gewerkt worden aan een aanzienlijke uitbreiding van de naschoolse opvang.

Opvoedingsondersteuning

Sinds het begin van de jaren '90 is de publieke en politieke aandacht voor opvoedingsondersteuning sterk toegenomen. Uit een recente inventarisatie van lokale en regionale activiteiten op het gebied van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering (Bakker et al., 1997) blijkt dat opvoedingsondersteuning een 'booming business' is: het aantal en de diversiteit van de activiteit op dit terrein neemt in hoog tempo toe. Belangrijker nog is dat de betrokken organisaties steeds meer bereid blijken om samen te werken in lokale en regionale netwerken. In steeds meer plaatsen wordt één centraal loket voor dit type dienstverlening opgezet. Zeven door VWS ondersteunde experimenten opvoedingsondersteuning vervullen hierbij een voorbeeldfunctie.

Risicokinderen

De sociale problematiek van kinderen op achterstand is vaak zeer hardnekkig. Uit sociaal wetenschappelijk onderzoek naar de achtergronden van jongeren die uitvallen en naar de processen die daarbij een rol spelen, blijkt dat processen van uitval vaak al beginnen in de vroege jeugd. Ook blijkt dat bestaande voorzieningen voor opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering er niet voldoende in slagen om deze groep risicokinderen te bereiken en hen, nog belangrijker, te behouden binnen een samenhangend en langdurend ondersteuningsprogramma.

Daarom hebben de ministeries van VWS, OC&W en Justitie een interdepartementaal programma opgezet voor opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering, specifiek gericht op stedelijke gebieden met een accumulatie van sociale problematiek. Dit programma is medio 1998 van start gegaan.

3.3 Samenvattend

De opvoedingssituatie in het gezin

- Uit diverse (survey-)onderzoeken komt een redelijk tot zeer positief beeld naar voren van de 'gemiddelde' opvoedingssituatie in Nederlandse gezinnen. In de meeste gezinnen zijn de materiële en immateriële condities gunstig en verloopt het opvoeden zonder al te grote problemen en conflicten. Bij circa 10 tot 15% van de gezinnen is de opvoedingssituatie echter minder rooskleurig.
Op deze survey-onderzoeken valt qua validiteit en representativiteit echter wel het een en ander aan te merken.
- De Nederlandse opvoedingsstijl valt te kenmerken als een 'begrensde onderhandelingshuishouding', waarbij een middenweg gezocht wordt tussen ouderlijke controle en ondersteuning van de autonomie van de kinderen. Het hebben van een goede affectieve relatie met de kinderen is voor ouders een belangrijke waarde - naast het 'voeren' van gezag. Nederlandse ouders lijken overigens wat minder 'modern' dan zijzelf vaak plegen te denken. Ook in internationaal opzicht komt de Nederlandse opvoeder als een 'middenmoter' (tussen modern en traditioneel) uit de bus, waar het de acceptatie van afwijkende gezinspatronen aangaat.
- Diverse onderzoeken naar de effecten van specifieke (afwijkende) ouder- of gezinskenmerken op de ontwikkeling van de kinderen leveren geen duidelijke aanwijzingen op dat de betreffende kenmerken op zich nadelig zouden zijn voor de kinderen. Dit met uitzondering van langdurige armoede in gezinnen en echtscheiding/eenoudergezinnen: deze hebben een aantoonbaar negatief effect op de ontwikkeling van kinderen.
- Uit (kwalitatief) onderzoek naar opvoedingsstijlen in allochtone gezinnen blijkt - naast het feit dat ook hier sprake is van grote diversiteit - dat bepaalde opvoedingskenmerken voor de kinderen een spanningsvolle situatie kunnen opleveren. Dit omdat de opvoedingswaarden in het gezin soms haaks staan op de eisen die de Nederlandse samenleving aan de kinderen stelt.
Ook de cognitieve achterstand van kinderen uit allochtone gezinnen hangt samen met etnische verschillen in opvoedingsstijl. Er is sprake van een andere context voor informeel leren.
- Uit diverse bronnen kunnen indicaties gehaald worden van de aard en omvang van gezinnen die wat betreft de opvoeding en verzorging van kinderen niet goed functioneren. De verschillende schattingen blijven echter los van elkaar staan, omdat er niets bekend is over de combinatie of onderlinge samenhang van de verschillende indicatoren.

Voorzieningen en beleid

In Nederland wordt het gezin gezien als het primaire opvoedingsmilieu voor de jeugd. De ouders/opvoeders worden gezien als zelf verantwoordelijk voor de opvoeding in het gezin. De overheid stelt zich daarbij terughoudend op. In Nederland is sprake van een historisch stevig gewortelde weerstand tegen bemoeienis van overheden met het privé domein van burgers. Het gezin en het gezinsleven behoren tot dit 'heilige' privé domein.

Ten aanzien van de gezinsopvoeding heeft de overheid twee hoofdtaken:

- ondersteuning en facilitering van ouders bij het volbrengen van hun opvoedingstaken;
- ingrijpen, daar waar ouders zodanig tekort schieten in de verzorging en opvoeding van hun kinderen, dat deze met zedelijke en lichamelijke ondergang worden bedreigd (jeugdbescherming).

Kinderopvang en verlofregelingen

In de afgelopen 5-10 jaar is door de rijksoverheid een aantal maatregelen genomen en voorzieningen getroffen die tot doel hadden om:

- de mogelijkheden en condities voor arbeidsparticipatie van vrouwen (met name moeders) te verbeteren;
- de onevenwichtige verdeling van betaalde en onbetaalde (zorg)arbeid tussen mannen en vrouwen te beïnvloeden.
- Belangrijke elementen in het gevoerde beleid zijn:
een snelle en aanzienlijke uitbreiding van de capaciteit van de (formele) kinderopvang;
- (uitbreiding van) wettelijke regelingen op het gebied van zwangerschaps- en ouderschapsverloven en dergelijke.

Hoewel de situatie op dit gebied in de afgelopen jaren verbeterd is, zijn de gestelde einddoelen (met name wat betreft de herverdeling van betaald en onbetaald werk) nog niet gehaald. Wat betreft de kinderopvang heeft Nederland een belangrijke inhaalmanoeuvre gemaakt, maar de behoefte aan kinderopvang blijft nog steeds groot en zal volgens deskundigen nog verder toenemen. De verantwoordelijkheid voor de kinderopvang is inmiddels gedecentraliseerd naar de gemeenten.

Opvoedingsondersteuning

Op het gebied van de opvoedingsondersteuning aan ouders (met name gericht op jonge kinderen) is momenteel veel in beweging. Er lijkt sprake van enige wildgroei op dit gebied. Opvoedingsondersteuning valt onder verantwoordelijkheid van gemeenten.

Het rijk (VWS) probeert momenteel, via een landelijk experimenteel project, een impuls te geven aan de ontwikkeling van een herkenbaar, samenhangend, vraaggericht en activerend aanbod op het gebied van opvoedingsondersteuning.

Daarnaast wordt beleid ontwikkeld op het gebied van de ondersteuning van kinderen in risicogezinnen.

4 Onderwijs

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het Nederlandse onderwijs aan kinderen en jongeren. De beschrijving van dit uitgebreide terrein is noodzakelijkerwijs beknopt en beperkt zich tot:

- informatie over de basisprincipes en structuur van het Nederlandse onderwijssysteem;
- enkele cijfers over de participatie van jeugd in het onderwijssysteem;
- recente ontwikkelingen in het onderwijsbeleid, met bijzondere aandacht voor ontwikkelingen die een relatie hebben met het (lokale) jeugdbeleid op het gebied van welzijn, zorg en preventie.

Degenen die geïnteresseerd zijn in een uitgebreider overzicht van het Nederlandse onderwijssysteem en het Nederlandse onderwijsbeleid, worden verwezen naar het 'Dutch Annual Report on education systems in the EU and EEA Countries', dat jaarlijks wordt uitgebracht door de EURIDYCE Unit van Nederland.

4.1 Basisprincipes van het Nederlandse onderwijs

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).

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.

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. 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. Recent is een nieuwe zuil in opkomst: het Islamitisch onderwijs.

4.2 Structuur en organisatie van het Nederlandse onderwijs

Leerplicht

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, voltijds (5 dagen per week) 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.

Onderwijstypen

In het onderwijsaanbod in Nederland worden de volgende schooltypen onderscheiden:

- basisonderwijs voor kinderen van 4 tot 12 jaar (zie paragraaf 4.4);
- voortgezet onderwijs voor kinderen in de leeftijd van 12 tot 16/18 jaar (zie paragraaf 4.5);
- hoger onderwijs voor studenten vanaf 18 jaar (zie paragraaf 4.6);
- beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (zie paragraaf 4.7);
- speciaal onderwijs en speciaal voortgezet onderwijs voor kinderen van 3-20 jaar, die een orthopedagogische of orthodidactische benadering nodig hebben (zie paragraaf 4.8).

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.

Onderwijsverzorging

In de Wet op de onderwijsverzorging (WOV), die in 1987 van kracht is geworden, worden verzorgingstaken toegekend aan een aantal in de wet genoemde instellingen. Het gaat om diensten die ondersteunend zijn aan het functioneren van het onderwijssysteem als geheel en om diensten op het gebied van onderzoek, toetsontwikkeling en leerplanontwikkeling.

Schoolbegeleiding

Met name de scholen voor basisonderwijs kunnen bij vragen van didactische of pedagogische aard een beroep doen op schoolbegeleidings- of adviesdiensten (SBD's). Dit zijn regionaal werkende instellingen.

Deze diensten hebben ook tot taak om individuele, als problematisch ervaren leerlingen te onderzoeken. Op basis daarvan krijgen de leerkrachten advies met hoe met dit specifieke kind om te gaan. Jaarlijks onderzoeken de adviesdiensten zo'n 25.000 leerlingen.

Met ingang van 1 januari 1997 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de instandhouding en de kwaliteit van de SBD's.

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, de zorg voor het openbaar onderwijs, 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 provincie oefent voornamelijk toezichthoudende en rechtsprekende taken uit: onderwijsbestuurlijk en -inhoudelijk is hun rol beperkt.
- De gemeente heeft twee rollen op onderwijsgebied: de gemeente 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).

Bekostiging van het onderwijs

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 overheidsgelden als de openbare scholen.

4.3 Belangrijkste kenmerken van en ontwikkelingen in het onderwijsbeleid

4.3.1 Kenmerken van het onderwijsbeleid

De zorg voor goed onderwijs is een van de kerntaken van de overheid. De verantwoordelijkheid voor het onderwijsbeleid berust bij het ministerie voor OC&W. De uitgaven voor onderwijs maken circa 14% uit van de totale rijksuitgaven. 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 recente vernieuwingen binnen het onderwijssysteem.

Traditioneel is ook het *bestrijden van kansongelijkheden* een belangrijk element in het onderwijsbeleid. Dankzij cohort-onderzoeken, die in het midden van de jaren '60 gestart zijn, is nu informatie beschikbaar over de relatie tussen schoolsucces en milieu van herkomst, zoals die zich over een periode van ruim 25 jaar ontwikkeld heeft. Uit dit onderzoek blijkt dat het directe effect van milieu op de schoolcarrière van kinderen is afgenomen: de keuze van vervolgonderwijs na het basisonderwijs is steeds meer in

overeenstemming gekomen met de feitelijke schoolprestaties van de kinderen - ongeacht het milieu van herkomst. In die zin heeft het onderwijs haar emancipatoire doelen waargemaakt.

Er schuilt echter ook een adder onder het gras: uit hetzelfde onderzoek blijkt ook dat het indirecte effect van het sociaal milieu (hoe hoger het sociaal milieu des te hoger de schoolprestaties) in dezelfde periode is toegenomen (SCP, 1992).

In het Nederlands onderwijs zijn speciale voorzieningen getroffen voor *jeugdige allochtonen*. 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.

4.3.2 Vernieuwingen binnen het onderwijs

Visie-ontwikkeling: 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 (Netelenbos, 1995). Anders gezegd: het onderwijs was lange tijd vooral gericht op het 'hoofd', en tegenwoordig wordt er meer gezocht naar een juist evenwicht tussen 'hand, hoofd en hart' - een evenwicht tussen verstandelijke, emotionele, sociale, expressieve, technische en manuele vaardigheden (Gerrits, 1992).

Een concrete uitwerking van dit gedachtengoed vinden we terug in de Wet op de Basisvorming, die per juli 1993 in werking is getreden en in de ontwikkeling van het studiehuis voor de tweede fase van het voortgezet onderwijs.

Bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs

Het Nederlandse onderwijsbestel had de naam overgereguleerd te zijn. De scholen zelf kenden weinig beleidsvrijheid, de schooldirecteuren waren meer uitvoerders van zeer uitgebreide en ingewikkelde regelgeving, dan echte leidinggevers. In de afgelopen 10 jaar is hard gewerkt aan het herstel van de autonomie van scholen. Daarmee veranderde de rol van overheden van het voorschrijven van modellen en procedures naar het helder beschrijven van de gewenste resultaten van het onderwijs. Om deze ontwikkeling te ondersteunen was het nodig om de beleidsruimte voor scholen te vergroten. Daarnaast werd het schoolmanagement versterkt door het aangaan van grootschalige fusies.

4.4 Het basisonderwijs (4-12 jaar)

Enkele feiten en cijfers

- 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 1994/1995 namen circa 1,5 miljoen kinderen deel aan het basisonderwijs. Hiervan zat 95% in het regulier basisonderwijs en 5% in het speciaal basisonderwijs (zie paragraaf 3.8). Het aantal kinderen in het regulier basisonderwijs is in de afgelopen tien jaar afgenomen door minder bevolkingsaanwas.
- Van de ruim 7300 basisscholen (1996) behoort 35% tot het openbaar onderwijs en 65% tot het bijzonder onderwijs, met als belangrijkste denominaties het rooms-katholieke (29%) en het protestant-christelijke (30%) onderwijs.

Doelen

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 multi-culturele 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.

Allochtone leerlingen

Het aandeel van allochtone leerlingen in het basisonderwijs is de afgelopen jaren sterk toegenomen en zal in de komende jaren nog verder groeien. In het schooljaar 1995/96 bestond 13% 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 leerlingpopulatie.

Tabel 4.1 Leerlingen in het basisonderwijs, schooljaar 1995/96

	abs.	%
Totaal	1.477.052	100
Autochtonen	1.279.937	86.6
Allochtonen/Cumi-leerlingen	197.115	13.3
waarvan:		
Turkije	46.281	3.1
Marokko	42.525	2.9
Suriname	36.921	2.5
Ned. Antillen & Aruba	9.883	0.6
vluchtelingen	14.379	1.0
overigen	47.126	3.2

Bron: CBS, Allochtonen in Nederland, 1996, pag. 101

4.5 Voortgezet onderwijs

Eind 60'er jaren is een aanvang gemaakt met een ingrijpende reorganisatie van het voortgezet onderwijs. Oude schooltypen werden vervangen door de huidige typen die grofweg opgedeeld kunnen worden in vbo, (k)mbo en avo.

Deze reorganisatie ging ook gepaard met een schaalvergrotingsoperatie, waarbij verschillende schooltypen binnen één onderwijsinstelling onderdak kregen (scholengemeenschappen).

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 onderwijssysteem.

Dit sloot aan bij de toegenomen aandacht voor individuele ontplooiing van jeugdigen binnen het onderwijssysteem.

Enkele feiten en cijfers

- 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 onderwijs³:
- 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).
- Het voortgezet onderwijs kent een eerste fase en een tweede fase.
- Tot de eerste fase van het voortgezet onderwijs behoren de vierjarige opleidingen vbo en mavo en de eerste drie leerjaren van havo en vwo. Tot de tweede fase van het voortgezet onderwijs behoren de leerjaren 4-5 van de havo en de leerjaren 4-6 van het vwo.
- In het voortgezet onderwijs behoort 18% van de scholen tot het openbaar onderwijs, 32% is rooms-katholiek en 26% protestants-christelijk (overig bijzonder: 24%).

4.5.1 Eerste fase van het voortgezet onderwijs

De eerste fase van het voortgezet onderwijs heeft een funderend karakter. In de afgelopen is hard gewerkt aan de modernisering en harmonisatie van deze eerste fase. De introductie van de basisvorming speelt daarin een belangrijke rol en vormt een belangrijke innovatie in het Nederlandse onderwijsbeleid en -bestel.

Wet op de Basisvorming

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.

Noot 3 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 (vsol).

Het werken met kerndoelen heeft tot doel te waarborgen dat het voortgezet onderwijs goed blijft aansluiten bij de eisen van de veranderende moderne samenleving. Ook wordt ernaar gestreefd om de kerndoelen voor de basisvorming aan te laten sluiten bij die van het basisonderwijs, zodat de overgang van de leerlingen van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs soepeler verloopt.

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. De aansluiting tussen de voortrajecten vso/vbo/mavo en het vervolg beroepsonderwijs is niet goed geregeld. 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 blijven bestaan, maar worden nadrukkelijker ingericht als voorbereidend beroepsonderwijs (vmbo). Als middel daartoe worden drie samenhangende *leerwegen* ingevoerd die aansluiten op de kerndoelen van de basisvorming in het voortgezet onderwijs en aansluiten op de kwalificaties voor het vervolg-beroepsonderwijs. Er komen theoretische leerwegen, die toeleiden naar mbo of havo, praktische, beroepsgerichte leerwegen die toeleiden naar het kort-mbo en een mengvorm daarvan.
- 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. Daartoe worden samenwerkingsverbanden opgezet tussen het vso en de vbo/mavo scholen.
- Er komen aparte voorzieningen voor *praktijkonderwijs*, bedoeld voor leerlingen die na het vbo/mavo naar verwachting niet verder doorstromen naar vervolgopleidingen.

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 (zie ook paragraaf 4.8).

4.5.2 Tweede fase van het voortgezet onderwijs

Tot de tweede fase van het voortgezet onderwijs behoren de leerjaren 4-5 van de havo en de leerjaren 4-6 van het vwo.

Belangrijke vernieuwingen

In 1998 is een aantal onderwijskundige vernieuwingen doorgevoerd in de tweede fase. De belangrijkste vernieuwingen zijn:

- De introductie van vier studieprofielen waaruit leerlingen moeten kiezen als ze aan het vierde schooljaar beginnen. De profielen zijn: cultuur en maatschappij, economie en maatschappij, natuur en gezondheid en natuur en techniek. Elk profiel bevat een gemeenschappelijk deel (45%), een deel dat specifiek is voor het profiel (30%) en een vrij deel (25%).
- 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 veel meer vrijheid krijgen in het kiezen van hun onderwerpen, in het plannen van hun studieactiviteiten en in het werken (alleen of in groepen) aan specifieke projecten. De rol van de docent verandert dienovereenkomstig: klassikaal lesgeven verdwijnt naar de achtergrond en 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.

Deelname aan het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs (k)mbo

In het leerjaar 1994/95 namen ruim 1,2 miljoen jeugdigen deel aan een vorm van voltijds vervolgonderwijs. Hiervan volgden ruim 876.000 leerlingen (72%) een opleiding voor voortgezet onderwijs. Bijna 290.000 leerlingen (24%) volgden een vorm van beroepsonderwijs: het mbo of het kort mbo (kmbo). Ruim 36.000 leerlingen (3%) namen deel aan een vorm van voortgezet speciaal onderwijs (vso).

Tabel 4.2 Deelname aan vervolgonderwijs (voortgezet of beroepsonderwijs)¹

leerjaar 1994/95	aantal leerlingen	% jongens	% meisjes	% aandeel in totale leerlingen populatie
regulier onderwijs, waarvan:				
voorbereidend beroepsonderwijs (vbo)	210.345	59	41	17
(kort)middelbaar beroepsonderwijs (k)mbo)	289.778	52	48	24
algemeen vormend onderwijs (avo)	666.018	48	52	55
speciaal onderwijs (vso)	36.596	67	33	3
Totaal	1.202.737	51	49	100

¹ Het betreft deelname aan voltijds onderwijs. Daarnaast volgt een kleine groep (4%) deeltijd onderwijs.

Uit de tabel blijkt dat meisjes iets vaker een hoger type opleiding volgen. Jongens zijn wat sterker vertegenwoordigd in de lagere, beroepsgerichte opleidingstypen vbo en (k)mbo. Ook uit andere gegevens komt naar voren dat in Nederland sprake is van een inhaalbeweging van meisjes op het gebied van opleiding. Sinds de jaren tachtig is het gemiddeld opleidingsniveau van meisjes sneller gestegen dan dat van jongens. Ook de gemiddelde schoolprestaties van meisjes liggen hoger dan die van jongens. Momenteel is er sprake van een (lichte) voorsprong van meisjes op jongens op het gebied van opleiding. Deze sekseverschillen in schoolcarrière en schoolprestaties zijn nog veel pregnanter aanwezig bij bepaalde allochtone groepen. Meisjes in deze groepen doen het vaak aanzienlijk beter dan de jongens.

4.6 Het hoger onderwijs

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 het leerjaar 1994/95 namen ruim 400.000 personen deel aan het hoger onderwijs⁴.

Tabel 4.3 Deelname hoger onderwijs (1994-1995)

leerjaar 1994/95	aantal studenten	% mannen	% vrouwen	% aandeel in totaal hoger onderwijs
Hogere beroepsopleiding (hbo)	221.967	52	48	100
agrarisch	9.127	71	29	4
technisch/natuurwetenschappelijk	52.242	86	14	24
economisch	64.535	57	43	29
gezondheidszorg	18.065	20	80	8
sociaal-agogisch	24.448	23	77	11
pedagogisch	37.111	30	70	17
kunst	16.439	45	55	7
Wetenschappelijk onderwijs (wo)	185.215	54	46	100
landbouw	5.273	58	42	3
natuurwetenschap	13.727	68	32	7
techniek	26.411	84	16	14
economie	28.652	75	25	15
recht	28.206	50	50	15
gezondheid	18.067	41	59	10
gedrag en maatschappij	34.738	36	64	19
taal en cultuur	29.383	35	65	16
onderwijs	748	56	44	0
Totaal (hbo + wo)	407.182	53	47	100

In het hoger onderwijs zijn mannen (nog) iets sterker vertegenwoordigd dan vrouwen, maar naar het zich laat aanzien zullen binnenkort de vrouwen de mannen inhalen.

De vakken/specialisaties die mannen en vrouwen kiezen binnen het hoger onderwijs vertonen echter vaak nog een klassiek patroon:

- mannen kiezen vaker voor een opleiding in de agrarische, technische, economische of natuurwetenschappelijke richting;
- vrouwen 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.

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. In de periode 1990-1995 is het aantal wo-studenten zelfs enigszins afgenomen.

Noot 4 Het hoger onderwijs is in principe toegankelijk voor alle leeftijdsgroepen. Gegevens over deelname aan het hoger onderwijs per leeftijdsgroep zijn niet beschikbaar. In de praktijk is de groep volwassen (25+) deelnemers gering.

Tabel 4.4 Ontwikkeling studentenaantallen hbo en wo (1980-1995)

	hbo		wo	
	aantal studenten ¹ abs.	index	aantal studenten ² abs.	index
1980	131.900	100	147.900	100
1985	211.600	160	166.700	113
1990	246.900	187	178.700	121
1995	259.300	197	172.800	117

¹ voltijds en deeltijd-studenten² alleen voltijds-studenten (ruim 90% van totaal)

Bron: CBS Statistisch Jaarboek 1997

4.7 Volwasseneneducatie en beroepsonderwijs

Volwasseneneducatie

In de negentiende eeuw zijn allerlei vormen van scholing en educatie ontstaan, gericht op (jong-)volwassenen, die meestal voortkwamen uit het particulier initiatief. Het gaat daarbij om informele educatie gericht op de algemene vorming en ontwikkeling van burgers.

Lange tijd was de overheidsbemoeienis met deze vorm van educatie zeer gering. Pas in de tachtiger jaren van deze eeuw worden de eerste aanzetten gemaakt tot het wettelijk regelen van de educatie van (jong-)volwassenen, door middel van de Kaderwet Volwasseneneducatie (KVE).

Beroepsonderwijs

Ook op het gebied van het beroepsonderwijs was lange tijd sprake van beperkte regelgeving en een grote invloed van het particulier initiatief (werkgevers).

Pas in 1968 werd het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) onder de Wet op het voortgezet onderwijs gebracht. Sindsdien heeft deze sector een aantal ingrijpende wetsbijstellingen meegemaakt, waaronder de operatie Sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs (SVM), dat in 1990 in de SVM-wet werd vastgelegd.

Het deeltijd-mbo en het leerlingwezen (beroepsonderwijs voor partieel leerplichtige jongeren van 16 en 17 jaar) werden in 1993 ondergebracht in de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs (WCBO).

De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)

Pas sinds 1 januari 1996, toen de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) werd ingevoerd, zijn volwasseneducatie en beroepsonderwijs in een samenhangend wettelijk kader ondergebracht. Deze wet vervangt de eerder genoemde wetten, die ieder apart een deel van de sector regelden.

De WEB heeft ten doel om meer samenhang te brengen in de verschillende vormen van onderwijs binnen de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Zo is in 1997 een landelijke kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs in werking getreden, waarin vier opleidingsniveaus en twee verschillende leerwegen onderscheiden worden. Ook de educatieve opleidingen worden ondergebracht in een eigen opleidingenmodel waarin een aantal niveaus worden onderscheiden die aansluiten op de opleidingen in het beroepsonderwijs.

Ten behoeve van de uitvoering van het nieuwe systeem worden Regionale Opleidingen Centra (ROC's) opgezet, waarin de verschillende onderwijsgevende instellingen en organisaties deelnemen. Via de ROC's kan effectiever gewerkt worden aan maatwerk voor cursisten en aan de aansluiting van de opleidingen op de behoeften van de arbeidsmarkt.

Arbeidsvoorzieningswet

Naast de WEB is in 1997 een nieuwe wet op de arbeidsvoorziening van kracht geworden. Onder de nieuwe wet wordt de kerntaak van de arbeidsvoorziening toegespitst op het helpen van moeilijk plaatsbare werkzoekenden. Een van de middelen die de arbeidsvoorziening daarbij kan inzetten is het aanbieden van scholing. Onder de nieuwe wet vallen onder andere de bedrijfstakgewijze scholing van werklozen, de Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsbeoefening (CBB's) en de Centra voor Vakopleiding van Volwassenen (CVV's). Het betreft hier voorzieningen voor arbeidstoeleiding en scholing voor moeilijk plaatsbare werklozen.

Deelname van jeugd aan educatie en beroepsonderwijs

Landelijke cijfers over de participatie van oudere jeugd aan het aanbod van de volwasseneducatie zijn niet beschikbaar.

In tabel 4.2 in paragraaf 4.5.2 zijn wel cijfers opgenomen over de deelname van jeugdigen aan middelbare beroepsopleidingen: het mbo en een kmbo. Uit de tabel blijkt dat ongeveer een kwart van de leerlingen die aan vorm van vervolgonderwijs deelnemen (exclusief het hoger onderwijs), een beroepsopleiding volgt in het (k)mbo.

4.8 Speciaal onderwijs

Enkele feiten en cijfers

- 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.

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 onder-

wijs 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 leermoeilijkheden. 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.

Leerlinggebonden budgetten

Naast speciaal onderwijs voor kinderen met leer- of gedragsproblemen (lom en mlk), beschik Nederland over een groot aantal zeer specialistische scholen voor kinderen met specifieke (verstandelijke, zintuiglijke en/of fysieke) handicaps. Het rijk is doende om, samen met deze scholen en met ouders van de leerlingen, toe te werken naar een samengaan van deze scholen in zogenaamde Regionale Educatie Centra (REC's). Hieraan verbonden wordt aan de ouders van gehandicapte leerlingen de mogelijkheid geboden om zelf het optimale onderwijs voor hun kind te regelen. Zij ontvangen daarvoor een eigen leerlinggebonden budget. Daarmee kunnen ze hun kind naar een REC sturen, maar ze kunnen er ook voor kiezen om het kind deel te laten nemen aan het reguliere onderwijs, met extra ondersteuning vanuit het REC. De leerlinggebonden budgetten worden aan de ouders toegewezen door een onafhankelijke commissie van deskundigen.

Samenwerking van vso met vbo en mavo

Ook het voortgezet speciaal onderwijs zal in de komende tijd nauwer aan gaan sluiten bij en samen gaan werken met het reguliere onderwijs (vbo en mavo). In 1998 wordt het voortgezet speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (vso-lom/mlk) opgenomen in de Wet op het voortgezet onderwijs. In elke regio worden samenwerkingsverbanden vo/vso opgezet, waarbij alle scholen voor vbo, mavo en vso zich aan moeten sluiten.

Vanuit deze verbanden worden drie 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, wordt een aparte leerweg ingevoerd: de *arbeidsmarktgerichte* leerweg.

Voor de financiering van de hulpstructuur en de arbeidsmarktgerichte leerweg is een zorgbudget beschikbaar dat door het ministerie wordt uitbetaald aan de samenwerkingsverbanden vo/vso. De scholen bepalen met elkaar hoe het geld wordt besteed.

4.9 Onderwijscarrières

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). Op dit moment volgt ruim 90% van de 15- tot 19-jarigen een opleiding. Van de 20- tot 24-jarigen volgt bijna 50% een opleiding⁵. 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).

Leren en werken

Nu jongeren langer in het onderwijs blijven, wordt de overstap naar de arbeidsmarkt op steeds latere leeftijd gemaakt.

Wel blijkt dat een aanzienlijk deel van de jongeren die nog een opleiding volgen reeds werkervaring opdoen in bijbanen en vakantiewerk. Circa 30%

Noot 5 Ter vergelijking: in 1980 volgde krap 75% van de 15-19 jarigen een opleiding, van de 20-24 jarigen lag dit percentage op 21%.

van de 15-19 jarigen die nog onderwijs volgen, werkt naast de opleiding. Vaak gaat het om banen van een bescheiden omvang: tot 12 uur per week. Van de groep 20-24 jarigen die nog onderwijs volgen, heeft 56% een baan(tje) naast de opleiding. Bijna de helft van deze groep (44%) combineert een deeltijdopleiding met een baan van 34 uur of meer⁶.

Ook de jeugd die nog niet formeel mag deelnemen aan betaalde arbeid blijkt soms bijbaantjes te hebben: 28% van de 12-14 jarigen verdient bij met klussen als auto's wassen of babysitten. De meeste scholieren en studenten die ernaast werken doen dat om financiële redenen. Soms doen ze daarbij ook werkervaring op die hen later betere kansen geeft op de arbeidsmarkt (NIBUD, 1994).

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. Het verschil in het voortijdig verlaten van het onderwijs tussen leerlingen uit de minderheden en autochtone leerlingen krijgt zijn beslag in de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs. Leerlingen uit de minderheden die het onderwijs niet voortijdig verlaten, doen het echter niet slechter dan autochtone leerlingen. Een deel van hen dringt ook door in de hoogste onderwijsvormen, zij het in veel mindere mate dan autochtone leerlingen. Meisjes uit de minderheden hebben in het onderwijs meer succes dan jongens.

De belangrijkste oorzaken van het overmatig ongediplomeerd verlaten van het onderwijs en de inefficiënte onderwijstrajecten van leerlingen uit de minderheden zijn:

- Aanvangsachterstanden, opgedaan in het basisonderwijs.
- Zij-instromers, leerplichtige kinderen die halverwege het onderwijs instappen en een solide basis missen. Het gaat hier vooral om Antilliaanse jongeren en om jongeren die in het kader van gezinshereniging, gezinsvorming of op aanvraag om asiel naar Nederland komen.
- Het onvermogen van de meeste ouders uit de minderheden hun kinderen daadwerkelijk te ondersteunen bij hun gang door het onderwijs. De effecten hiervan worden nog versterkt door een niet zelden onzorgvuldige advisering door leerkrachten, met name bij de keuze van een schooltype in het voortgezet onderwijs.
- Een sterke oriëntatie op het herkomstland bij delen van de minderhedenbevolking. Deze leidt er zelfs toe dat een aanzienlijk aantal leerlingen de schoolloopbaan onderbreekt voor een tijdelijke terugkeer naar het herkomstland.
- De slechte toekomstperspectieven voor bepaalde groepen jongeren, die zelf weinig kans hebben op een baan en die in hun directe omgeving (vrienden, buurt, familie) met hoge werkloosheid worden geconfronteerd.

Noot 6 Degenen die twaalf uur of meer per week werken worden in Nederland tot de beroepsbevolking gerekend. Zie ook hoofdstuk 9.

4.10 Knelpunten in het onderwijs

Onderwijsachterstand

Een aantal kinderen begint aan het basisonderwijs met een achterstand, waardoor zij moeite hebben volledig deel te nemen aan het onderwijs. Vaak gaat het om achterstanden op het gebied van taal, daarnaast kunnen beperkte vaardigheden op het gebied van spelen, samenwerken en zelfstandigheid een rol spelen.

Uit onderzoek is gebleken dat de onderwijsachterstand van kinderen samenhangt met kenmerken van het gezin, waaronder het opleidings- en beroepsniveau en de etnische herkomst van de ouders. Op basis van deze kennis worden door de overheid extra middelen toegekend aan scholen met kansarme leerlingen, het zogenaamde onderwijsvoorrangsbeleid (OVb, zie paragraaf 4.12.1).

Voortijdig schoolverlaten

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).

Spijbelen

Uit een self-report onderzoek onder scholieren in het voortgezet onderwijs (1994) blijkt dat vrij veel leerlingen af en toe of regelmatig spijbelen van school: een kwart van de leerlingen spijbelde in de afgelopen maand 1-2 keer (13%), 3-5 keer (7%) of zelfs 6 keer of vaker. 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.

Pesten en geweld op school

De school blijkt niet altijd en voor iedereen een veilige leefgemeenschap te zijn. De laatste jaren is in Nederland sprake van een toegenomen aandacht voor pesten en geweld op scholen. In de jaren '90 zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar gewelddadig, ordeverstoring en pesterig gedrag van leerlingen in het basis en voortgezet onderwijs.

Niet alleen (mede)leerlingen worden hier het slachtoffer van, ook leerkrachten moeten het soms ontgelden.

Uit een eerste exploratief onderzoek kwam naar voren dat 20-25% van de leerlingen in het basis en voortgezet onderwijs regelmatig het slachtoffer wordt van pesterijen (Mooij, 1991). Een meer recent en meer representatief onderzoek levert lagere percentages op: 9% van de 4-7 jarigen wordt regel-

matig gepest, bij de 8-11 jarigen gaat het om 16%. Tevens bleek dat slachtoffers van pesterijen vaak zelf ook meedoen aan het treiteren van anderen (Peeters en Woldringh, 1994).

Uit een recent onderzoek naar geweld op scholen blijkt dat 15% van de leerlingen slachtoffer is geworden van fysiek geweld door medeleerlingen (Mooij, 1994).

4.11 Mening van jeugd over school en onderwijs

Uit landelijk en regionaal onderzoek onder scholieren 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 onderzochte leerlingen (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.

4.12 Lokaal onderwijsbeleid en lokaal preventief 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 (basis-educatie aan specifieke doelgroepen);
- onderwijs in allochtone levende talen in het basisonderwijs (incl. geoormerkte middelen daarvoor);
- de middelen voor NT2⁷ en voor onderwijsvoorrangsgebieden;
- 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

Noot 7 Onderwijs in het Nederlands als tweede taal.

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.

Er ligt uiteraard een relatie tussen het lokaal onderwijsbeleid en het lokaal preventief jeugdbeleid. Een aantal beleidsmaatregelen die vanuit OC&W zijn opgezet, hebben speciale relevantie voor de koppeling tussen lokaal preventief jeugdbeleid en onderwijsbeleid. Deze worden hieronder kort beschreven.

4.12.1 Bestrijding van onderwijsachterstanden

Het rijk voert al sinds het midden van de 70er jaren een beleid gericht op de bestrijding van onderwijsachterstanden bij kinderen die instromen in het basisonderwijs: het Onderwijsvoorrangsbeleid (OVV). Per 1 augustus 1998 is een aanzienlijk deel van dit beleid gedecentraliseerd naar gemeenten.

Het onderwijsvoorrangsbeleid (OVV)

In het Landelijk Beleidskader Onderwijsvoorrangsbeleid 1993-1997 is het beleid rond de bestrijding van onderwijsachterstanden vastgelegd. Het OVV heeft tot doel scholen toe te rusten voor het opvangen en bijspijkeren van kinderen die met een achterstand aan het onderwijs beginnen. De belangrijkste doelgroepen van het OVV zijn allochtone leerlingen en leerlingen met laag opgeleide ouders.

Het OVV wordt langs twee lijnen uitgevoerd:

- *Schoolgebonden:* aan elk kind in het basis en voortgezet onderwijs wordt een bepaald 'gewicht' toegekend op basis van een aantal sociale achtergrondkenmerken. Op basis van deze gewichten ontvangt de school extra middelen ('gewichtengelden'). In het basisonderwijs komt ruim 40% van de leerlingen in aanmerking voor extra faciliteiten ter bestrijding van onderwijsachterstanden, in het voortgezet onderwijs gaat het om circa 11%. Landelijk gezien bestaat ongeveer een kwart van de OVV-leerlingen uit kinderen van allochtone herkomst. In de grote steden ligt dit percentage aanzienlijk hoger.
- *Gebiedsgericht:* een aantal gebieden met een concentratie van achterstandsproblematiek ontvangt aanvullende gelden van het rijk. Er zijn 44 van dergelijke OVV-gebieden. In deze gebieden is aan samenwerkende scholen en welzijnsinstellingen extra geld verstrekt voor aanvullende activiteiten. Deze moeten passen binnen het Landelijk Beleidskader.

Daarnaast ontvangen de 26 gemeenten met de hoogste aantallen allochtonen en nieuwkomers extra middelen voor de eerste opvang van nieuwkomers, vervolgvactiteiten met extra aandacht voor NT2, en extra aandacht voor allochtone meisjes.

Uit evaluatie-onderzoek blijkt dat het OVV-beleid beperkt succes heeft: veel van deze kinderen slagen er niet in hun aanvankelijke onderwijsachterstanden in te lopen (Tesser, 1996). Op basis van hun lage schoolprestaties stroomt de meerderheid van deze leerlingen door naar de lagere typen voortgezet onderwijs (vbo of mavo)

Wet op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA)

Vanaf 1 augustus 1998 worden grote delen van het onderwijsachterstandenbeleid gedecentraliseerd naar gemeenten. Dit is vastgelegd in de Wet op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA). Met de invoering van de GOA vervalt het rijksbeleid gebiedsgerichte OVV-beleid van het rijk. De middelen voor OVV-gebieden worden nu uitgekeerd aan gemeenten. De schoolgebonden OVV-gewichtengelden blijven gehandhaafd. De scholen die

deze gelden ontvangen dienen aan te geven hoe zij deze middelen gaan inzetten.

In het bijbehorende Landelijk Beleidskader GOA (1998-2002) heeft het ministerie van OC&W bepaald dat gemeenten verplicht zijn te werken aan de verbetering van de startcondities van leerlingen die binnenkomen op de basisschool. Het realiseren van een effectief aanbod van voor- en vroeg-schoolse educatie speelt daarin een belangrijke rol.

Gemeenten die een substantieel bedrag aan achterstandsmiddelen (minstens 0,25 miljoen gulden) ontvangen⁸, zijn wettelijk verplicht om in overleg met het lokale onderwijs (openbaar, bijzonder en speciaal) een *onderwijs-achterstandenplan* vast te stellen. Scholen moeten hun middelen in overeenstemming met dat plan inzetten.

4.12.2 Bestrijding schooluitval

Circa 60.000 leerlingen verlaten het onderwijs voordat zij hun diploma gehaald hebben. Een groot deel van hen vindt werk of een plaats op een andere opleiding. Jaarlijks blijven er circa 12.000 jonge schoolverlaters over die niet aan de slag komen en niet weer naar een opleiding gaan.

Zij vormen de harde kern van de jeugdwerkloosheid.

Het Rijk heeft zich in 1992 (Nota 'Een goed voorbereide start') voorgenomen om deze harde kern in 6 jaar tijd met 60% te laten afnemen. Het beleid is erop gericht om een sluitende aanpak te realiseren voor uitvallende jongeren. Daartoe moet in elke regio door samenwerkende gemeenten een Regionale Meld- en Coördinatiefunctie Voortijdig Schoolverlaten (RMC) worden ingericht, die voortijdig schoolverlaters registreert en die deze jongeren teruggeleid naar het regulier voortgezet onderwijs of een praktijk opleiding.

In de loop 1998 moet aldus een landelijk dekkend en sluitend vangnet zijn gerealiseerd voor de signalering en opvang van voortijdig schoolverlaters, die vervolgens ofwel worden teruggeleid naar het regulier VO ofwel in een traject worden geplaatst dat toeleidt naar de arbeidsmarkt.

Naar verwachting zal ook de omvorming van vso, vbo en mavo tot een leerwegenstelsel bijdragen aan de voorkoming van schooluitval. Juist bij leerlingen uit dit type onderwijs is het risico, dat zij in de vervolgopleiding uitvallen zeer aanzienlijk.

4.12.3 Jeugd en veiligheid

De Veilige School

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). Tegelijkertijd zijn de signalen en 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

Noot 8 Het betreft circa 30% van alle Nederlandse gemeenten. Voor de overige gemeenten is het opstellen van een gemeentelijk plan geen wettelijke verplichting.

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.

4.12.4 Samenhang in diensten: het Brede School concept

Een vernieuwende ontwikkeling die de laatste tijd veel aandacht heeft gekregen in Nederland, is het concept van de 'Brede School'. Dit houdt in dat de school wordt gebruikt als een manier om andere buurtgebonden activiteiten en diensten te integreren. Het kan daarbij gaan om: opvoedingsondersteuning voorschoolse ontwikkelingsstimulering, kinderopvang, peuterspeelzaalwerk, jeugdgezondheidszorg, informele educatie, vrijwillig jeugdwerk of politiesurveillance.

Door dergelijke activiteiten onder te brengen in het schoolgebouw, wordt de drempel naar deze voorzieningen verlaagd. Vanuit de bekendheid en veiligheid van de school leggen kinderen en ouders makkelijker contact met andere diensten.

5 Vrije tijd en jeugdcultuur

5.1 Onderzoeksgegevens over vrijetijdsbesteding van de jeugd

Kinderen en jongeren hebben vergeleken met 10 jaar geleden minder 'eigen tijd' - minder tijd die niet besteed hoeft te worden aan verplichte bezigheden als naar school gaan, huiswerk maken, bijbaantjes en taken in het huishouden. Gemiddeld heeft de schoolgaande jeugd circa 40 uur per week vrij te besteden. Tegelijk is er een tendens dat meer vrije tijd buiten het gezinsverband wordt doorgebracht. Mede door het toenemend aantal werkende moeders spenderen jeugdigen meer tijd in vormen van formele of informele opvang buitenshuis, bij vrienden thuis of op straat of op zichzelf.

5.1.1 Kinderen (4-11 jaar)

Net zoals in andere landen vullen de meeste jonge kinderen (4-7 jaar) in Nederland hun vrije tijd voornamelijk met spelen binnenshuis (thuis, bij speelkameraadjes of gastouders) en in de directe omgeving van het huis. Daarnaast kijken jonge kinderen vrij veel TV, gemiddeld ruim 100 minuten per dag (Wie de jeugd heeft, 1996).

Vanaf ongeveer het achtste jaar gaan computer- en geluidsapparatuur een steeds grotere plaats innemen in de vrijetijdsactiviteiten van de kinderen. Vrijetijdsbesteding buitenshuis geschiedt gedeeltelijk in georganiseerd verband, het gaat daarbij vooral om lidmaatschap van sportverenigingen: circa 60% van de kinderen van 9-11 jaar zit op een sportclub.

Een achterbankgeneratie?

Er zijn ook signalen dat het vrijetijdsleven van bepaalde kinderen in toenemende mate wordt 'voorgeprogrammeerd' door de ouders. De ouders van deze kinderen vinden het niet verantwoord om kinderen zonder toezicht op straat te laten spelen. Spelen met andere kinderen gebeurt op afspraak bij één van de kinderen thuis. De kinderen zitten daarnaast op cursussen en clubjes. Men duidt deze kinderen tegenwoordig aan met 'de achterbankgeneratie': het zijn kinderen die per auto gebracht en gehaald worden naar speelafspraken, cursussen e.d. Deze kinderen ze staan eigenlijk voortdurend onder toezicht van volwassenen: gewoon lekker op straat spelen is er vrijwel niet bij. Hoeveel kinderen in een dergelijk patroon opgroeien is nog niet onderzocht.

5.1.2 Jongeren (12-24 jaar)

Uit diverse onderzoeken naar de besteding van vrije tijd door jongeren komt het volgende beeld naar voren.

Sport

Sportbeoefening is de meest populaire vorm van vrijetijdsbesteding bij 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 (en met name na het 15de jaar) neemt de belangstelling voor actieve sportbeoefening af. Meisjes haken jonger af dan jongens (rond hun 12de jaar).

Van de jongeren van 16-24 jaar is slechts 30% fysiek actief, volgens landelijke gezondheidscriteria.

De deelname van de jeugd aan georganiseerde sportbeoefening is in de afgelopen jaren licht afgenomen. Ten dele heeft dit te maken met de tendens om meer aan individuele sportbeoefening te doen. Daarnaast neemt echter ook het aantal jongeren dat geen sport beoefent, toe. Een groep jongeren die al langer relatief weinig deelneemt aan georganiseerde sportbeoefening is de groep allochtone jongeren.

Vriendschappen

Na sporten is het omgaan met vrienden de meest genoemde vrijetijdsbesteding. Meisjes steken hier meer tijd in dan jongens.

Bij leerlingen in de hogere opleidingstypen (vwo) is vaker sprake van een vrij gesloten en schoolgebonden vriendennetwerk. Bij leerlingen in de lagere opleidingstypen hebben de vriendschapsrelaties meer een vluchtig en los karakter: deze jongeren zwerven vaak van het ene groepje naar het andere. De scheiding tussen school en vrije tijd is bij deze laatste jongeren vaak scherp aanwezig.

Uitgaan

Nauw verwant aan de jeugdvriendschappen is het uitgaan: het in kleine groepen bezoeken van cafés, disco's en (dans)feesten. Het uitgaansgedrag komt op gang in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs (12-15 jaar). Leerlingen in de lagere opleidingstypen maken de overstap van school-, familie- en vriendenfeesten naar het 'echte' uitgaansleven op jongere leeftijd dan leerlingen van hogere opleidingstypen.

Vanaf het 16de jaar neemt het uitgaan in frequentie toe. Hoog opgeleiden gaan dan vaker uit dan laag opgeleiden, voor wie het uitgaan vooral een weekendbezigheid is.

TV, video, radio

Kijken naar televisie of video komt op de derde plaats na sporten en vriendschappen/uitgaan. Zestig procent van de jongeren kijkt dagelijks, vaak meerdere uren, naar TV of video. TV/video kijken is echter geen 'favoriete' tijdsbesteding bij jongeren: het wordt 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. Alarmerende signalen, als zouden zich in Nederland 'Amerikaanse toestanden' ontwikkelen wat betreft het TV kijken door de jeugd, worden tegengesproken door de empirische bevindingen.

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 naar informatieve zenders en programma's wordt weinig geluisterd.

Nieuwe media en computerspelletjes

Er zijn nog geen landelijke gegevens beschikbaar over de populariteit van computerspelletjes en nieuwe media (o.a. Internet) bij jongeren. Alles wijst er echter op dat deze nieuwe typen van tijdverdrijf een grote aantrekkingskracht uitoefenen op jongeren, en dat de hieraan door kinderen bestede tijd zeer aanzienlijk is. De gestage toename van het aantal huishoudens dat beschikt over een (spel)computer, PC en/of internetaansluiting zal hoogstwaarschijnlijk leiden tot een toenemend gebruik van deze media door de jeugd.

Lezen, muziek, culturele activiteiten

- Lezen

De meeste jongeren lezen wel eens in de krant, 20% leest nooit een krant.

Ongeveer een derde van de jongeren zegt in de vrije tijd met enige regelmaat boeken en/of tijdschriften te lezen. Het sekseverschil is groot: van de meisjes leest 50%, van de jongens circa 15%. Veruit het meest populair zijn tijdschriften en andere ontspanningslectuur. Opvallend is dat jongeren zich daarbij zeker niet beperken tot de voor de jeugd bestemde bladen: ook tijdschriften voor volwassenen vinden gretig aftrek bij deze groep. Literaire boeken worden door een zeer beperkte groep jongeren gelezen (10-20%).

Jongeren in hogere opleidingstypen lezen op alle fronten (kranten, boeken, tijdschriften) vaker en meer dan jongeren uit lagere opleidingen.

- **Muziek**
Zelf muziek 'draaien' (CD's, platen, bandjes) doet 25-40% van de jongeren. Cijfers over de proportie jongeren die zelf muziek maakt lopen uiteen van circa 10% tot 35%. Slechts weinig jongeren melden dat zij met enige regelmaat concerten (incl. popconcerten) bezoeken.
- Ook de overige culturele activiteiten, zoals het bezoeken van toneelvoorstellingen, bioscoopbezoek en museumbezoek, worden door een zeer gering percentage jongeren genoemd. Degenen die het wel noemen zijn relatief vaak meisjes in de hogere opleidingstypen (vwo).

Politieke, ideële en godsdienstige/levensbeschouwelijke activiteiten

- **Politiek**
De laatste jaren wordt keer op keer vastgesteld dat de jeugd van tegenwoordig weinig geïnteresseerd is in politiek, of althans in de 'officiële' parlementaire politiek. Als gevraagd wordt naar hun favoriete politieke partij stellen veel jongeren zich wat behoudend en ook afstandelijk op. De meeste jongeren kiezen voor één van de grote partijen, net links of rechts van het politieke midden. Vrij veel jongeren - ook de hoger opgeleiden: 25% - geven aan zich met geen enkele politieke partij verwant te voelen. Slechts 3% is lid van een politieke partij.
Toch denkt een groot deel van de jongeren wel na over 'grote' politieke thema's als de derde wereld, vrede en veiligheid en discriminatie. Wat jongeren echter meer aanspreekt dan de conventionele parlementaire politiek zijn buitenparlementaire acties en activiteiten, zoals demonstraties en (pop)festivals met een politieke boodschap.
- Op het ideële vlak zien we een contrast tussen de zorgen en interesses die jongeren aangeven te hebben en hun feitelijke gedrag. Uit tal van participatie- en opinie-onderzoeken onder de jeugd blijkt dat jongeren zich sterk betrokken voelen bij thema's als het milieu, vrede en veiligheid, racisme en discriminatie, mensenrechten, armoede, de problematiek van ontwikkelingslanden e.d. De organisaties die zich bezighouden met dergelijke ideële doelen hebben echter nauwelijks aantrekkingskracht op deze jongeren: een te verwaarlozen proportie jongeren is aangesloten bij of actief bij dit type organisaties. Ook op dit terrein lijkt het erop dat jongeren wel warm lopen voor incidentele en eenmalige activiteiten (acties, manifestaties, projecten), maar dat zij zich niet graag binden aan georganiseerde collectieven.
- **Geloof/levensbeschouwing**
Jongeren onderscheiden zich van ouderen door een hoge graad van 'onkerksheden'. Het loslaten van het geloof gebeurt op jongere leeftijd dan vroeger - jongeren wachten daar minder vaak mee tot zij uit huis zijn. De teruggang in kerksheden is veel geringer bij de gereformeerde kerk: deze slaagt erin relatief veel jongeren aan zich te binden.
Het verlaten van de kerk gaat bij de huidige generatie niet gepaard met een overstap naar andere, alternatieve levensbeschouwelijke bewegingen en organisaties. Een ruime meerderheid van de leerlingen in het voortgezet onderwijs rekent zichzelf tot geen enkele levensbeschouwelijke stroming.

5.2 Jeugdculturen en jeugdstijlen

Het fenomeen jeugd(sub)cultuur is niet nieuw: roemruchte Nederlandse voorgangers van de huidige jeugdcultuur waren de 'nozems' of 'vetkuiven' van de 50er jaren, de 'provo's' en 'hippies' van de 60er jaren en de 'punks' van de 70er jaren. Toch is de jeugdcultuur zoals die zich in de laatste 10 jaar in Nederland ontwikkelt in een aantal opzichten uniek te noemen, want nog nooit kende de jeugdcultuur zo'n enorme diversiteit aan 'stijlen'. De moderne jeugdcultuur kenmerkt zich door een ongekeende veelvormigheid, veelkleurigheid en 'vloeibaarheid'.

Een inventarisatie van de verschillende jeugdculturele stijlen (Janssen en Prins, 1991) leverde een lijst van maar liefst 100 verschillende stijlnamen op. Twee jaar later verscheen een soortgelijke studie, waarin 59 verschillende stijlnamen werden geteld (St. Alexander, 1993).

Jongeren zijn echter zeer creatief in het verzinnen van namen voor overeenkomstige stijlen. In beide studies zijn alle overlappende namen eruit gezeefd. Toen bleven in 1991 nog 11 stijlen over: punk, college, disco, alternatief, hardrock, new wave, rastafari, skinhead, doorsnee, rockers en voetbalsupporters. De studie uit 1993 leverde als basisstijlen op: hiphoppers/rappers, housers, kakkers, skinheads, normaal, gringers en stuudjes.

In twee jaar tijd zijn niet alleen de stijlnamen ingrijpend gewijzigd. Ook de bij de verschillende stijlen behorende muziek en kledingstijlen zijn veranderd. Bovendien blijken veel jongeren absoluut niet 'stijlvast': zij scheppen er plezier in om de ene dag een punker te zijn en de volgende dag iets anders. Ook het mengen van allerlei verschillende stijlelementen komt veel voor.

De meeste onderzoekers van de moderne jeugdcultuur komen tot de conclusie dat in deze tijd de oude functie en betekenis van 'stijl' is uitgehold. In voorgaande decennia stond een stijl symbool voor een idealistisch ideeëngoed of een kritische boodschap aan de maatschappij. Voor de jeugd van tegenwoordig, zo concluderen de onderzoekers, is stijl echter 'pure vorm' - een onbeladen citeren uit wat geweest is. De vele en makkelijke stijlwisselingen die jongeren maken - ook wel aangeduid met *stylesurfen* - worden gezien als een typisch postmodern fenomeen. De verbinding tussen stijl en ideologie lijkt definitief verloren te zijn: stijl is uiterlijkheid geworden - pure vorm, zonder inhoud.

Door verschillende onderzoekers wordt geconstateerd dat de jeugdcultuur van nu veel minder polariserend en meer conformistisch is dan in voorgaande decennia het geval was. Jongeren zijn ook bereid om zich aan te passen als dat nodig is, bijvoorbeeld voor het krijgen of houden van een baan. Ook de onderlinge omgangsvormen zijn soepeler geworden; er is veel minder 'ingroup' gevoel binnen de verschillende subculturen. Jeugdsbculturen staan niet meer los van het gewone: ze zijn ondergeschikt aan het gewone (Hazekamp, 1997).

Een nadrukkelijke uitzondering op dit beeld wordt gevormd door de zogenaamde *gabbers* - de enige jeugdstijl die typisch Hollands genoemd kan worden. Gabbers zijn absoluut geen stylesurfers, maar altijd gabber. Ze hebben eigen plaatsen van samenkomst, eigen feesten en eigen muziek. Gabbers polariseren ook meer dan andere jeugdigen: zij zetten zich af tegen andere groepen jeugdigen en roepen ook zelf vaak meer agressie op.

Zwarte jeugdcultuur

Het grote belang van muziek, dansen, kleding en uitgaan in de Nederlandse jeugdcultuur heeft aan Surinaams-Creoolse jongeren de gelegenheid geboden om zich een aparte plaats te veroveren binnen (delen van) de vrijetijdsarena. Juist binnen die arena hebben zij veel status verworven door het inbrengen

van nieuwe etnische stijlen, die ook door autochtone jongeren nagevolgd en bewonderd worden (o.a. breakdance, rap, hip-hop, bubbling). De grote invloed van de Amerikaanse jeugdcultuur, waarin veel Afro-Amerikaanse elementen voorkomen, heeft daar zeker aan meegeholpen. Deze relatief gunstige positie van de Creoolse jeugd in het vrijetijdscircuit staat in scherp contrast tot hun positie op gebieden als opleiding en werk. Bij Creoolse jongeren versterkt dit het gevoel dat zij de meeste kans op maatschappelijk succes hebben in de vrijetijdssfeer: in de showbizz, de mode of de sport. De realiteit is echter dat een carrière op dit gebied slechts voor een enkeling is weggelegd. Toch kan de positieve waardering voor zwarte etnische symbolen binnen de muziek- en danscultuur op termijn gunstig zijn voor de acceptatie en waardering van (in Nederland voornamelijk Creoolse) zwarten in de Nederlandse samenleving (Sansone, 1993).

5.3 Voorzieningen en beleid

Sociaal-culturele voorzieningen en beleid

Het vrijwillige jeugdwerk en door de staat gesubsidieerde sociaal-culturele voorzieningen, 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 makkelijk aan georganiseerde collectieven. Toch zijn er ook uitzonderingen bekend: zo is Scouting Holland een springlevende jeugdorganisatie.

De vrijetijdsbesteding van de oudere jeugd van 16 jaar en ouder is in de afgelopen jaren sterk verschoven naar het commerciële circuit. Voor de jongere kinderen spelen buurtvoorzieningen op sociaal en sociaal-cultureel gebied 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.

In de jaren tachtig onderging het sociaal-cultureel beleid een belangrijke koerswijziging. De oude, ideële - maar ook bevoogdende - visie op vrije tijd van jongeren als een mogelijkheid om de jeugd te vormen en te 'verheffen' werd definitief losgelaten ten gunste van de werking van het marktmechanisme. Onder druk van de economische recessie in de jaren '80 werden lokale overheden gedwongen hun uitgaven aan algemene recreatieve activiteiten te herzien. Bezuinigingen en toenemende manifestaties van lokale jeugdproblemen, dwongen gemeenten ertoe om hun aandacht en budgetten te richten op preventieve benaderingen van probleemjeugd en risicojeugd in de lokale gemeenschap. Educatie, voorkoming van schooluitval, arbeidstoeleiding, normhandhaving en criminaliteitsbestrijding werden in toenemende mate taken van dit type lokale jeugdvoorzieningen.

TV en nieuwe media:

blootstelling van kinderen aan gewelddadig en angstwekkend materiaal

De toename van het aantal geweldfilms dat op TV en via videotheken beschikbaar is, en de vaak zeer gruwelijke computerspellen die in de handel verkrijgbaar zijn, baren veel mensen in de Nederlandse samenleving zorgen. Niet alleen ouders van kinderen zelf, maar ook pedagogen en onderzoekers wijzen op de kwalijke effecten van dergelijk materiaal: kinderen imiteren niet alleen het agressieve gedrag - het blijkt ook dat kinderen vaak angstig worden van wat ze zien.

De toenemende beschikbaarheid van Internet (op school, in bibliotheken, thuis) brengt weer geheel nieuwe gevaren met zich mee. Niet alleen kunnen kinderen geconfronteerd worden met voor hen ongeschikte of onprettige informatie, het komt ook voor dat kinderen via Internet in contact komen met mensen met minder fraaie bedoelingen.

Regelmatig wordt vanuit de samenleving een appèl gedaan op de overheid om de blootstelling van de jeugd aan dit type materiaal aan banden te leggen. De Nederlandse overheid stelt zich op dit gebied terughoudend op. In de eerste plaats omdat overheids censuur tegen de grondwet is. De rijksoverheid staat in plaats daarvan een systeem van zelfregulering voor:

- door de branche-organisaties die handelen in videomateriaal en computerspelen;
- en ook door ouders zelf: zij zouden meer toezicht moeten houden op waar hun kinderen zoal naar kijken en op het gebruik van Internet door hun kinderen.

Momenteel wordt onderzocht hoe het bestaande classificatiesysteem van videomateriaal verbeterd en verfijnd kan worden. Ook worden de technische mogelijkheden onderzocht van een techniek die mensen in staat stelt om de ontvangst van ongewenst materiaal op TV te blokkeren ('de geweldchip').

Jeugd in beweging

Onderzoek onder jongeren (15-25 jaar) heeft 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 achterstandssituaties 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 4 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 verplichten 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 met de gemeente. Het moderniseren en herstructureren van de lokale organisaties is één van de hoofddoelen van het Jeugd in Beweging-project. Scholen zouden daarbij meer actief betrokken moeten worden. Het nationale Jeugd in Beweging-project stimuleert de lokale ontwikkeling van innovatief sportbeleid door het financieren van lokale experimenten, het aanreiken van instrumenten en materialen, en dergelijke.

5.4 Conclusies

Veranderende patronen van vrijetijdsbesteding

De vrijetijdsbesteding van de Nederlandse jeugd is in de laatste decennia ingrijpend gewijzigd. Vroeger werd vertier vooral gevonden in 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. De vrijetijdsbesteding van jongeren heeft zich tevens voor een groot deel onttrokken aan de publieke sfeer - en daarmee ook aan de bemoeienis en het informele toezicht van volwassenen.

Jongeren binden zich ook minder sterk aan vaste verbanden. Het dominante patroon lijkt veeleer te zijn dat jongeren deelnemen aan verschillende kleine informele groepen van wisselende samenstelling, met wie zij bepaalde dingen samen doen, zoals sporten, winkelen, uitgaan of gewoon wat rondhangen. Daarnaast wordt meer tijd individueel - vaak binnenshuis - doorgemaakt met luisteren naar muziek, TV-kijken en computerspelletjes spelen.

De betekenis van jeugdculturen

Ook het begrip 'jeugdcultuur' heeft een andere betekenis gekregen.

Eenzijds is sprake van een toenemende diversificatie in de jeugdcultuur, die zich vooral uit in een grote diversiteit in kleding- en muziekstijlen.

Jongeren identificeren zich veel minder dan vroeger met een bepaalde stijl: stylesurfen is in. Stijlen vertegenwoordigen ook veel minder dan vroeger een bepaalde ideologische oriëntatie of sociale identiteit.

Dit met uitzondering van de typisch Hollandse gabbercultuur: het gabberisme is veel sterker een levenswijze.

Interessant is de emancipatoire betekenis die bepaalde jeugdstijlen kunnen hebben voor de deelnemers. Met name voor Surinaamse en Antilliaanse jongeren biedt de positieve waardering voor symbolen van de zwarte cultuur aanknopingspunten voor het opbouwen van een positieve sociale identiteit.

Beleid en voorzieningen

Vergeleken met 20 jaar geleden is de overheidsbemoeienis met de vrijetijdsbesteding van de jeugd sterk afgenomen. Technische, sociale en economische ontwikkelingen hebben geleid tot commercialisering en individualisering van de vrije tijd. De economische recessie speelde daarbij ook een rol: de krappe beschikbare budgetten werden ingezet ten bate van preventieve voorzieningen voor probleem- en risicojeugd.

Deze ontwikkeling geldt vooral voor de jeugd van 16 jaar en ouder. Voor de jongere jeugd hebben lokale en buurtgebonden sociaal-culturele voorzieningen en het vrijwillige jeugdwerk nog het grootste deel van hun betekenis en waarde behouden. Een actueel speerpunt van de overheid op dit gebied is het Jeugd in Beweging project, dat erop is gericht de sportdeelname bij de jeugd te bevorderen.

6 Gezondheid en welbevinden

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de fysieke gezondheid van de Nederlandse jeugd en aan hun psychisch welbevinden. Eerst worden weer enkele onderzoeksgegevens gepresenteerd.

Vervolgens wordt kort stilgestaan bij de Nederlandse voorzieningen die zich bezighouden met de zorg voor de fysieke en geestelijke gezondheid van de jeugd. De beschrijving beperkt zich tot de basisvoorzieningen op het gebied van de jeugdgezondheidszorg, de gehandicaptenzorg en de verslavingszorg. Daarnaast bestaat in Nederland een groot aantal *instellingen voor jeugdhulpverlening*. Deze worden beschreven in hoofdstuk 7, waarin de vernieuwende tendensen in de jeugdzorg worden beschreven. Ook de *jeugdbescherming* speelt een rol in het beschermen van jeugd tegen gevaren die ook fysiek van aard kunnen zijn - zoals lichamelijke mishandeling of verwaarlozing door de ouders.

6.1 Gezondheidssituatie van de jeugd - enkele gegevens⁹

Uit landelijke gegevens omtrent de gemiddelde levensduur en de ontwikkeling van de lichamelijke 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 1994 170 cm. Voor jongens was dit 183 cm.

Geboorten

In de 50er en 60er jaren werden er jaarlijks zo'n 240.000 kinderen geboren: de baby-boom. 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.

Van alle westerse landen heeft Nederland het hoogste percentage thuisbevallingen (31% in 1993). 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 kinderen dragen 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.

Noot 9 De informatie in deze paragraaf is ontleend aan het rapport 'Child Health in the Netherlands' (TNO, 1997).

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 het ademhalingsapparaat. 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.

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.

Tegenwoordig laten de meeste ouders deze kinderen deelnemen aan het reguliere onderwijs. Kinderen die wel een speciale school bezoeken blijven vaker thuis wonen, en niet in het instituut.

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.

Gehoör

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 zijn er scholen die speciaal onderwijs bieden aan kinderen met leer- of gedragsproblemen en aan kinderen met fysieke handicaps (zie ook hoofdstuk 3 in dit deel). 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 multi-disciplinair begeleid en behandeld worden. Het aanbod bestaat onder meer uit fysiotherapie, arbeidstherapie, spraaktherapie, revalidatie, onderwijs en maatschappelijk werk.

6.2 Psychisch welbevinden

Uit diverse self-report onderzoeken onder scholieren (12-20 jaar) in het voortgezet onderwijs (SCP, 1992, 1994) kan een beeld afgeleid worden van het psychisch welbevinden van deze groep jongeren. Enkele uitkomsten zijn:

- 1 op de 5 à 6 jongeren (16-18%) voelt zich vaak somber;
- 12-20% heeft regelmatig of vaak last van gevoelens van eenzaamheid;
- 20-30% heeft een weinig positief zelfbeeld;
- ruim 40% heeft last van faalangst en/of andere gevoelens van onzekerheid;
- 6-10% denkt soms of vaak aan zelfmoord en circa 5% heeft ooit één of meer zelfmoordpogingen ondernomen;

- jongeren maken zich, als zij piekeren, vooral zorgen over de eigen toekomst (57%), de eigen schoolprestaties (58%), het eigen uiterlijk (39%) en (ex)liefdesrelaties (38%).

Wat is de betekenis van deze uitkomsten?

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 in sprake van een lager niveau van psychisch welbevinden en een grotere psychische kwetsbaarheid.

6.3 Risicovol gedrag

6.3.1 Roken, drinken, drugsgebruik

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, drugsgebruik en gokken.

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, nu weer omhoog is gebogen. 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 16/17 jaar en 18+ 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 meisjes¹⁰. Dit gegeven correspondeert met maatschappelijke signalen over het toenemend voorkomen van openbare dronkenschap bij jongeren.

Drugs

De laatste jaren zijn duidelijke veranderingen waar te nemen in het soort middelen dat jonge mensen gebruiken en in het patroon van gebruik. Heroïne is niet meer populair bij de jeugd, terwijl het gebruik van cannabis, XTC (en andere synthetische drugs) en hallucinogene paddestoelen (paddo's) is toegenomen. 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 zekere risico's op.

Het preventief beleid 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;
- ondersteuning van ouders.

Er wordt momenteel gewerkt aan een samenhangende aanpak voor *alle* jongeren (gebruikers en niet-gebruikers).

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%).

Van de leerlingen van 12 jaar en ouder heeft 11% in de afgelopen 4 weken cannabis gebruikt (jongens 14%, meisjes 8%). Frequent gebruik (meer dan 10 keer in 4 weken) kwam bij 2,5% van de leerlingen voor. Havo-leerlingen gebruiken het meest, gevolgd door vbo en mavo. Vwo-leerlingen gebruiken het minst.

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 hallucinogeen paddestoelen (paddo's)

Het ooit-gebruik van deze middelen ligt aanzienlijk lager dan dat van cannabis. De percentages scholieren van 12 jaar en ouder, die één van deze harddrugs minstens één maal heeft gebruikt, zijn als volgt: heroïne 1%, amfetamine en paddo's 5% en XTC 5,6%. Het actuele gebruik van harddrugs (laatste 4 weken) 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 en het gebruik komt het minst voor in de hoogste opleidingstypen (vwo).

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.

Noot 10 Deze verschillen treden op rond het 14de jaar - onder die leeftijd drinken jongens en meisjes even veel (of even weinig).

Met name het gebruik door jongeren van de harddrug XTC en enkele aanverwante synthetische drugs is een zorgwekkende ontwikkeling. Deze 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 met een onverantwoorde of zelfs gevaarlijke samenstelling. Door de drugshulpverlening 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 gevaarlijke samenstelling.

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.

Relatie met achtergrondkenmerken

Een nadere analyse van de gegevens leert dat roken, drugsgebruik en gokken 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.

6.3.2 Seksueel gedrag

Eerste seksuele contacten

In 1995 had 40% van de 16-17 jarigen en 50% van de 18-jarigen minstens één keer geslachtsgemeenschap gehad. Het percentage meisjes (19-19 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. 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.

SOA

Een huisarts in Nederland stelt gemiddeld tien keer per jaar de diagnose dat een patiënt een seksueel overdraagbare aandoening heeft (op een gemiddeld patiëntenbestand van 2000 personen). Van alle patiënten met een seksueel overdraagbare aandoening is 8,5% 19 jaar of jonger, en 25% is 20-24 jaar. In 1995 werden 41 jongeren (15-24 jaar) met syfilis en 352 met gonorroe aangemeld bij de Gezondheidsinspectie.

Zwangerschappen

Het aantal tienerzwangerschappen in Nederland is erg laag. In 1994 was 1,6% van alle vrouwen die bevelen jonger dan 20 jaar (USA: 12,9%).

Abortussen

Ook het abortuspercentage onder jongeren is laag. In 1995 werd 0,4% van alle in Nederland uitgevoerde abortussen, uitgevoerd bij een meisje jonger dan 15 jaar, en 12,4% bij meisjes tussen de 15 en 19 jaar.

In 1992 werd 43,3% van de zwangerschappen van meisjes van 15-19 jaar beëindigd met een abortus.

Het relatief lage abortuscijfer voor jongeren in Nederland wordt meestal toegeschreven aan de open houding ten opzichte van seksualiteit en de makkelijke beschikbaarheid van voorbehoedmiddelen in Nederland.

6.3.3 Ongelukken

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.

6.4 Gezondheidszorgvoorzieningen

In de Nederlandse gezondheidszorg worden drie typen taken onderscheiden: de zorg voor individuele patiënten, zorg voor risicogroepen en collectieve preventie.

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.

6.4.1 Jeugdgezondheidszorg (JGZ)

Nederland kent al jaren een uitgebreid stelsel van preventieve jeugdgezondheidszorg. De verantwoordelijkheid voor de JGZ is sinds 1989 grotendeels gedecentraliseerd naar gemeenten. Uitvoering geschiedt door consultatiebureaus, GGDen en instellingen voor thuiszorg en kruiswerk.

De JGZ valt momenteel (nog) uiteen in twee segmenten, die door verschillende organisaties worden uitgevoerd en uit verschillende geldstromen gefinancierd worden.

- 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).
- JGZ voor alle 4-19 jarigen, uitgevoerd door de schoolgezondheids-diensten (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.

Het bestaan van twee aparte systemen binnen de jeugdgezondheidszorg is in de jaren '90 onderwerp geweest van politieke discussie. Kamerleden stelden in 1991 voor om ook de preventieve zorg voor 0-4 jarigen te decentraliseren naar de gemeenten. Omdat dit een drastische reorganisatie van het bestaande systeem vereiste, besloot de staatssecretaris om eerste de uitkomst van twee evaluatie-onderzoeken naar de kwaliteit van de jeugdgezondheidszorg. 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. In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op de stelselherziening in de jeugdzorg.

6.4.2 Zorg voor 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.

Er wordt naar gestreefd de bereikbaarheid en (ook fysieke) toegankelijkheid van reguliere voorzieningen te vergroten voor gehandicapten.

Verstandelijk gehandicapten

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 zwakzinnigzorg (meest zwaar gehandicapten).

Voor licht-gehandicapten zijn speciale intramurale voorzieningen ingericht: daarin verblijven circa 2.000 gehandicapten.

In 1995 bracht de Nederlandse Vereniging van de Gehandicaptenzorg (NVGZ) een rapport uit over de problemen van jongeren met een lichte verstandelijke

handicap. Het rapport benadrukt dat deze jongeren specifieke problemen hebben bij hun participatie aan de tegenwoordige samenleving.

Een deel van deze groep 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.

6.4.3 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)¹¹.

Dit laatste kon 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 gebruikers en/of diens omgeving.

6.5 Beleid

Binnen het landelijk beleidskader voor de jeugdgezondheidszorg (JGZ) wordt speciale aandacht gegeven aan een aantal thema's:

- sociaal-economische gezondheidsverschillen (SEGV);
- preventie van roken, alcohol- en drugsmisbruik;
- AIDS en SOA;
- stimuleren van gezond gedrag;
- monitoren van leefstijlen van de jeugd.

Sociaal-economische gezondheidsverschillen (SEGV)

Een door het Rijk ingestelde programma-commissie SEGV houdt zich bezig met de preventie en bestrijding van sociaal-economische gezondheidsver-

Noot 11 Bron: IVV/CVO (Landelijk Alcohol en Drugs Informatiesysteem (LADIS) 1998.

schillen. De commissie laat onderzoek doen naar de oorzaken van SEGV en naar de effectiviteit van interventies. In december 1997 heeft de commissie gerapporteerd aan de Kamer over haar bevindingen en toekomstige activiteiten. SEGV-activiteiten die zich specifiek op de jeugd richten zijn onder andere de preventie van tandbederf en preventie van het beginnen met roken door jongeren.

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. 'Drank maakt meer kapot dan je lief is', is een bekende slogan. Een interactief computerspel geeft jongeren inzicht in de gevaarlijke aspecten van alcohol.

Preventie van verslaving

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.

AIDS en SOA

In Nederland wordt veel aandacht besteed aan de preventie van AIDS en SOA (seksueel overdraagbare aandoeningen), en aan de sociale acceptatie en integratie van mensen met AIDS of HIV. Campagnes op dit gebied worden uitgevoerd door organisaties uit het particulier initiatief, zoals het AIDS Fonds, de HIV Associatie en de Vereniging ter preventie van SOA.

Bevordering gezond gedrag

Via verschillende nationale campagnes wordt in Nederland aandacht besteed aan gezond (minder vet) eten. Door het nationale programma Jeugd in Beweging wordt de jeugd gestimuleerd om actiever deel te nemen aan georganiseerde sport en lichamelijke oefening.

Monitoring van leefstijlen van de jeugd

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.

7 De jeugdzorg

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, ontwikkelingsstoornissen, psychische problemen en psychiatrische stoornissen, verstandelijke en lichamelijke handicaps, verslaving en gedragsproblemen.

Binnen de jeugdzorg kan een onderscheid worden gemaakt tussen vrijwillige en onvrijwillige hulpverlening. 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 jeugd van 0 tot 23 jaar.

Bij onvrijwillige hulpverlening of jeugdbescherming wordt de zorg verleend aan kinderen en/of ouders op basis van een justitiële maatregel. Aangewezen instellingen voor jeugdbescherming interveniëren in het gezin wanneer het basisrecht van het kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling ernstig wordt bedreigd. Jeugdbescherming is beschikbaar voor kinderen tot 18 jaar. Daarnaast kan een onderscheid worden aangebracht tussen de verschillende typen voorzieningen, afhankelijk van het gebied dat zij bestrijken (lokaal, regionaal, landelijk), het type jeugdproblemen waarop zij zich richten en het type diensten dat zij verlenen.

7.1 Vernieuwing in 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 gepraat over de structuur van het jeugdzorgstelsel in Nederland. De eerste aanzet tot wat (begin jaren negentig) zou leiden tot radicale 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. Meer systematische registratie en uitwisseling van informatie zou daar ook bij horen. Ten slotte 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. Deze rapporten bevatten de volgende hoofdelementen:

- Het zo-zo-zo-principe: de hulpverlening moet zo dicht mogelijk bij huis, 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.

- Een functiegerichte benadering werd voorgestaan (in plaats van een instellingsgerichte benadering) als basis voor subsidiëring; het type zorg dat nodig was zou voorop moeten staan en niet het belang van de instellingen.
- Regionale samenwerkingsverbanden zouden moeten worden opgezet, waarin de instellingen gezamenlijk een hulpverleningsaanbod ontwikkelen dat aan de vraag in de regio kan beantwoorden.
- Een en ander moet worden vastgelegd in een Wet op de Jeugdhulpverlening die ook ruimte biedt voor decentralisatie van beleid en voorzieningenaanbod.

7.2 De Wet op de Jeugdhulpverlening

De centrale overheid heeft de meeste aanbevelingen van beide werkgroepen overgenomen in de Wet op de Jeugdhulpverlening, die in januari 1990 van kracht werd. Twee belangrijke afwijkingen waren, dat niet alle jeugdzorgvoorzieningen in de wet werden opgenomen¹² en dat ook de functiegerichte benadering niet werd overgenomen: de voorzieningen zelf bleven de grondslag voor subsidiëring.

De wet bestaat uit regelgeving voor de organisatie en uitvoering van (vrijwillige) jeugdhulpverlening, geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd en justitiële jeugdzorg¹³. 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 en de rijksinrichtingen voor jeugdige delinquenten, waarvoor alleen de minister van Justitie verantwoordelijkheid draagt.

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, grootstedelijk). Met dit doel voor ogen zijn talrijke centrale bevoegdheden, budgetten en taken overgeheveld naar de provinciale en grootstedelijke overheden.

De wet introduceert ook een uniform systeem van provinciale en landelijke planning en subsidiëring voor alle jeugdzorgvoorzieningen en regionale ondersteuningsorganisaties. Dit verloopt in de vorm van jaarlijks bijgestelde vierjaarsplannen, waarin de beleidsvoornemens en budgetten worden vastgesteld. De wet regelt verder dat regionale platforms moeten worden opgezet waarin vertegenwoordigers van de jeugdhulpverlening, de voogdij-instellingen, de RIAGG's en Raden voor de Kinderbescherming samenwerken. Deze platforms voorzien de provincies en gemeenten van adviezen over de planning van de regionale jeugdzorg.

Daarnaast zijn er in de wet eisen vastgelegd wat betreft de kwaliteit van de zorg en de samenwerking tussen zorgaanbieders en de cliënten (vraagge-richte benadering). De landelijke overheid behoudt een (macro)verantwoordelijkheid voor het realiseren van een voldoende en adequaat jeugdzorgaanbod. De Interdepartementale Inspectie voor de Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming is verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de jeugdzorg.

7.3 Radicale reorganisatie: decentralisatie, schaalvergroting, reallocatie en normharmonisatie

De decentralisatie van de jeugdzorg werd ingevoerd in 1992. Van toen af 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.

Parallel aan deze decentralisatie en met het oog op een efficiëntere en effectievere opzet van de dienstverlening, werd er gewerkt aan schaalvergroting, resulterend in zogeheten multifunctionele organisaties (MFO's) voor jeugdzorg. Tegelijkertijd werd reallocatie van voorzieningen nagestreefd, met als doel te komen tot een betere landelijke spreiding van het voorzieningen-aanbod.

Een vierde en laatste facet van de reorganisatie betreft normharmonisatie: de ontwikkeling van normen voor de prijs van de verschillende vormen van hulpverlening, gebaseerd op een aantal goed gedefinieerde functies. De drastische reorganisatie in het begin van de jaren negentig zette de jeugdhulpverlening danig onder druk. Temeer omdat de reorganisatie vergezeld ging met forse bezuinigingen op de jeugdzorgbudgetten.

7.4 De vervolgstap: regie in de jeugdzorg

In 1994 werd op politiek niveau vastgesteld dat de reorganisatie inderdaad was doorgevoerd maar dat deze nog niet leidde tot de gewenste eindsituatie: een doorzichtig en toegankelijk stelsel van jeugdzorg dat efficiënter en effectiever werkt. De nieuwe structuur bleek nog steeds ontoereikend om voldoende verbindingen te maken binnen en tussen de sectoren die met jeugdzorg te maken hebben en tussen de jeugdsector en aangrenzende sectoren die met of voor kinderen en jeugdigen werken, zoals het onderwijs en de arbeidsvoorziening. Ook de verdeling van bevoegdheden en de coördinatie van beleid tussen enerzijds de provincies en anderzijds gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor lokaal preventief jeugdbeleid, bleek problematisch te zijn. Begin 1994 nam de Tweede Kamer een motie aan waarin de regering gevraagd werd een landelijk richtinggevend kader te ontwikkelen om een samenhangend voorzieningenaanbod te realiseren voor 0-18-jarigen. Het kabinet kwam midden 1994 met de nota *Regie in de Jeugdzorg*. Dit regeringsstandpunt ging nader in op de verdeling van bestuursverantwoordelijkheden:

- Preventief jeugdbeleid valt onder de gemeenten - deze zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling en implementatie van lokaal beleid, gericht op de voorkoming van uitval van jongeren. Hieronder vallen: jeugdparticipatie, jeugdinformatie, opvoedingsondersteuning, kinderopvang en naschoolse opvang, jeugdgezondheidszorg, lokaal werkgelegenheidsbeleid en gemeentelijk onderwijsbeleid.
- De provincies en de drie grote steden zijn verantwoordelijk voor samenhangende curatieve jeugdzorg op regionaal niveau. Dit houdt in: ambulante, semi-residentiële en residentiële jeugdzorg, jeugdbescherming, gezinsvoogdij (inclusief pleegzorg) en jeugdpsychiatrie. Zij moeten ook zorgen voor afstemming met aangrenzende sectoren als het onderwijs, arbeidsvoorziening en het lokaal preventief jeugdbeleid.
- De rijksoverheid is verantwoordelijk voor een richtinggevend kader voor lokaal preventief jeugdbeleid en voor de planning van de landelijke en regionale jeugdzorg, in kwantitatieve en kwalitatieve zin.

In de nota werd ook gesteld dat er per regio één toegang tot de jeugdzorg gerealiseerd moet worden: een laagdrempelig loket waar alle jeugdigen (en hun ouders) met hun hulpvragen terecht kunnen voor verwijzing of indicatiestelling.

De zorgverleners moeten hun organisatie vertalen naar functies en zorgprogramma's, bestaande uit verschillende functies. De plannen van zorgverleners moeten uitgaan van de hulpvraag (vraaggericht werken).

Acceptatie van strafrechtelijke of civielrechtelijke plaatsingen moet worden gegarandeerd (justitiële jeugdbescherming).

Bovendien moeten jeugdzorgvoorzieningen systemen en regels ontwikkelen voor kwaliteitszorg en cliëntbetrokkenheid.

De stuurgroep Regie in de Jeugdzorg

In 1995 is een stuurgroep Regie in de jeugdzorg in het leven geroepen ter implementatie van de gelijknamige regeringsnota. Hoofdtaken van de stuurgroep zijn:

- ontwikkeling en doorvoering van een stelsel van regionale loketten als toegang tot de jeugdzorg;
- verbetering van het informatiemanagement;
- ontwikkeling van regionale en landelijke beleidsplanning;
- ontwikkeling van zorgprogramma's;
- kwaliteitszorg en cliëntenbeleid;
- ontwikkeling van een landelijk circuitmodel.

Om deze speerpunten te realiseren is een aantal projecten opgezet. Deze richten zich bijvoorbeeld op verbeterde toegang tot de jeugdzorg, verbetering van de kwaliteit van de jeugdzorg, het opstellen van regiovisies en verbeterde beleidsinformatie. Gepoogd wordt om adequate systemen te ontwikkelen voor vroegtijdige onderkenning en snelle interventie bij jeugdproblemen. Dit wordt gecombineerd met efficiëntere indicering en plaatsing. Zo moet worden voorkomen dat jeugdigen en/of ouders ofwel te laat hulp krijgen, waardoor ze vervolgens zwaardere hulp nodig hebben, ofwel een lange weg afleggen door het jeugdzorgsysteem, op zoek naar de juiste hulp.

De stuurgroep Regie beëindigde haar werk in 1997 en werd vervangen door een werkgroep die als taak heeft om ontwikkelingen te volgen en de resultaten te implementeren.

Zorgprogrammering

Het mandaat van de regionale jeugdzorgvoorzieningen en de verantwoordelijke autoriteiten is een samenhangend regionaal jeugdzorgaanbod te ontwikkelen. 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).

Regiovisies

De provinciale overheid is verantwoordelijk voor het opzetten van regionale platforms en het ontwikkelen van beleid voor de jeugdzorg in een bepaalde regio. De platforms 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. De regiovisie is een instrument om regionaal aanbod en planning te koppelen aan lokale problemen en hulpvragen.

Toegang

Het traditionele jeugdzorgstelsel werd gekenmerkt door een brede variëteit van gescheiden opererende instellingen. Dit heeft geresulteerd in zeer uiteenlopende procedures en criteria voor opname of verwijzing. Deze situatie heeft lang de wederzijdse afstemming, samenwerking en coördinatie van het aanbod in de weg gestaan.

De projectgroep Toegang, die in het leven is geroepen door de stuurgroep Regie in de Jeugdzorg, heeft de functies vastgesteld die voortvloeien uit diagnostiek, indicatiestelling, zorgtoewijzing en plaatsing. De Regionale Bureaus Jeugdzorg, belast met het vormgeven van een betere toegang tot de jeugdzorg en met de coördinatie daarvan, zullen deze taken op zich nemen. Vanaf 1998 zijn in alle regio's van het land dergelijke bureaus operationeel geworden.

7.5 Knelpunten in de jeugdzorg: hardnekkige tekorten

In de afgelopen jaren is herhaaldelijk aandacht gevraagd voor de toenemende druk op het jeugdzorgstelsel, en in het bijzonder voor problemen bij de plaatsing van jeugdigen in acute nood of jeugd met een zwaardere hulpvraag. Het werd duidelijk dat de ontwikkeling van het voorzieningenaanbod niet parallel liep met ontwikkelingen in de vraag. Het gevoerde beleid was erop gericht het aantal residentiële plaatsingen terug te dringen ten gunste van lichtere vormen van hulpverlening (dag- en ambulante hulp).

Het aantal jongeren met ernstige psychosociale problemen nam echter niet af. Integendeel, hun aantal stijgt nog steeds. Als antwoord op het gesignaleerde capaciteitstekort hebben het Kabinet en het ministerie van VWS in 1996 extra financiële middelen ingezet. Het totale bedrag van meer dan 72 miljoen gulden komt in fasen beschikbaar. Het leeuwendeel 60 miljoen gulden, zal worden besteed aan capaciteitsuitbreiding binnen de regionale jeugdzorg. De nadruk ligt daarbij op intensivering van de ambulante hulpverlening, pleegzorg en residentiële zorg.

Er is ook geld gereserveerd voor uitbreiding van landelijke residentiële voorzieningen: eind 1996 zijn er twee nieuwe justitiële jeugdinrichtingen voltooid en het totaal aantal plaatsen bedraagt nu 1280. Verdere uitbreiding tot ongeveer 1550 plaatsen ligt in het verschiet.

Deze ontwikkeling belemmert voorlopig een deel van het beleid zoals dat is vastgelegd in 1990 in de Wet op de Jeugdhulpverlening en in 1994 in de regeringsnota *Regie in de Jeugdzorg*. Maar het terugdringen van 'zware' vormen van jeugdhulpverlening ten gunste van de 'lichtere' dienstverlening blijft het hoofddoel van het overheidsbeleid. Tevens is de regering zich ervan bewust dat de vraag binnen de residentiële sector niet kan worden genegeerd. Het huidige beleid kan daarom worden getypeerd als 'tweesporenbeleid': meer geld naar de residentiële zorg wegens aantoonbare tekorten en aan de andere kant een beleid dat is gericht op de verschuiving van de zorg naar lichtere en meer preventief georiënteerde hulpvormen.

7.6 Conclusie

Herstructurering van het stelsel

Speciaal in het laatste decennium zijn er ingrijpende veranderingen gaande in de structuur en processen van het jeugdzorgstelsel. Deze herstructurering en de ontwikkeling van nieuw beleid en nieuwe werkwijzen is een continu proces dat intensief overleg, samenwerking en coördinatie van alle betrokken instellingen vereist.

Het is duidelijk dat aanzienlijke vooruitgang is geboekt in de richting die wordt voorgestaan door de landelijke overheid. Jeugdzorgvoorzieningen worden omgebouwd naar multifunctionele organisaties, Er zijn regionale platforms opgericht voor planning en beleidsontwikkeling, er worden regionale toegangsfuncties en zorgprogrammering gerealiseerd en er worden nieuwe methoden ontwikkeld zoals zorg-op-maat en nieuwe typen van vroegtijdige, ambulante en gezinsgerichte hulp.

De toenemende vraag naar intensieve zorg (vooral residentieel) oefent druk uit op het stelsel, en op het beleid dat juist gericht is op vermindering van de noodzaak van dergelijke hulpvormen en van de zorgafhankelijkheid van cliënten. Dit is een van de uitdagingen die de sector moet aangaan in de nabije toekomst.

Daarnaast is er ook een belangrijke verandering in de wetgeving op komst. Er wordt gewerkt aan één integrale *Wet op de Jeugdzorg*, die condities zal creëren waardoor de verschillende sectoren binnen de jeugdzorg verder dan nu het geval is met elkaar zullen kunnen integreren.

Lokaal preventief jeugdbeleid en jeugdzorg

Er is nog veel werk te verrichten om nauwere banden te realiseren tussen de jeugdzorg en aanverwante sectoren als onderwijs, arbeidsvoorziening en lokaal preventief jeugdbeleid. Volgens de rijksoverheid is de preventieve jeugdzorg een integraal onderdeel van het plaatselijke jeugdbeleid. De rijksoverheid heeft steeds benadrukt dat het lokaal preventief jeugdbeleid 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 preventief jeugdbeleid autonome processen, die zich los van elkaar voltrekken. Dat hangt ook samen met het feit dat de regie over de twee trajecten wordt gevoerd door verschillende bestuursniveaus (provincie respectievelijk gemeenten).

Hoewel lokaal jeugdbeleid tegenwoordig op de agenda staat van vrijwel alle gemeenten, verschillen de ontwikkelingen sterk in tempo en kwaliteit. Vastgesteld moet worden dat lokale beleidsmakers vooral op de lokale situatie zijn gericht en zich weinig bewust zijn van de regionale ontwikkelingen in de jeugdzorg.

Vernieuwing in de jeugdzorg is actueel voor alle provincies, maar hun betrokkenheid bij gemeenten en hun gebruik van de lokale mogelijkheden laten nog veel te wensen over. Vernieuwing in de jeugdzorg wordt te zeer gezien als een proces binnen de jeugdzorg zelf. De feitelijke realisering van de regionale toegang tot de jeugdzorg (meestal vormgegeven in een Regionaal Bureau Jeugdzorg) roept de vraag op of de provincies een verbindende rol zullen gaan spelen tussen lokale jeugdvoorzieningen en de regionale jeugdzorg. 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. Dit is maar gedeeltelijk een overweging geweest tijdens de ontwikkeling van deze bureaus en veel van hun medewerkers realiseren het zich nu voor het eerst. Een dergelijke rol tussen het gemeentelijke en provinciale jeugdbeleid zal naar verwachting meer aandacht gaan vragen. De landelijke overheid is zich bewust van het belang van zo'n verbinding om de doelstellingen van de innovatie te bereiken.

8 Jeugd en veiligheid

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de rol die jeugd speelt in het Nederlandse criminaliteitsbeeld en in het Nederlandse veiligheidsbeleid. Pas sinds kort begint er aandacht te komen voor het feit dat jeugdigen zelf ook vaak slachtoffer worden van criminaliteit en dat het criminaliteit ook bij hen gevoelens van onveiligheid kan opwekken. De term 'jeugd en veiligheid' wordt in deze tekst gebruikt om aan te geven dat er aandacht dient te zijn voor beide kanten van de medaille.

Hieronder worden eerst enkele gegevens gepresenteerd over de Nederlandse situatie op het gebied van jeugd en veiligheid. Vervolgens wordt stilgestaan bij de belangrijkste ontwikkelingen in het preventieve en repressieve beleid op het gebied van jeugd en veiligheid.

8.1 Enkele gegevens over de aard en omvang van de jeugdcriminaliteit

8.1.1 Zelfgerapporteerde delinquentie

Uit verschillende landelijke selfreportonderzoeken onder kinderen, tieners en adolescenten blijkt het volgende.

- Van de kinderen jonger dan 12 jaar maakt slechts een zeer kleine proportie zich schuldig aan het plegen van aan strafbare feiten. Delicten als vernieling, winkeldiefstal, graffiti, dreiging met geweld en slaan worden door maximaal 6% van de kinderen genoemd (Van der Laan, 1995).
- Ongeveer 35% - 40% van de Nederlandse schoolgaande tieners (12-17 jaar) heeft in het afgelopen schooljaar een of meer delicten gepleegd (Junger-Tass et al, 1990, 1992, 1994). Het overgrote deel van deze groep pleegt echter relatief onschuldige delicten. De belangrijkste vijf delicten zijn: zwart rijden, vernieling, winkeldiefstal, graffiti en het lastig vallen van mensen. De zelfgerapporteerde criminaliteit onder jongeren is vanaf het eind van de jaren '80 zeer stabiel gebleven.
- Circa 35% van de adolescenten (18-25 jaar) heeft in het voorgaande jaar een strafbaar feit gepleegd.

Uit de selfreport-onderzoeken komt een beeld van jeugdcriminaliteit naar voren als een leeftijdsgebonden fenomeen, waarbij experimenteren met grenzen, spanning zoeken en status verwerven binnen de vriendengroep belangrijke drijfveren zijn. Dit type gedrag komt het sterkst voor bij 15- en 16-jarigen, daarna neemt het geleidelijk af. Dit type criminaliteit wordt in Nederland ook wel aangeduid als 'crime de passage'.

Daarnaast is er echter ook een kleine groep van hardnekkige daders: de harde kern van de jeugddelinquentie. Schattingen over de omvang van deze groep variëren van 2 tot 7% van de jeugd van 12 jaar en ouder. De misdaden die deze jongeren plegen zijn vaak gericht op financieel gewin. Het komt steeds vaker voor dat daarbij geweld gebruikt wordt (straatroof, gewapende overvallen op winkels, etc.).

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. Uit een eerste exploratieve studie kwam naar voren dat 20-25% van de leerlingen regelmatig het slachtoffer werd van geweld en/of pesterijen (Mooy, 1991). Een later, meer representatief onderzoek levert lagere cijfers op: 9% van de 4- tot 7-jarigen wordt regelmatig gepest, en 16% van de 8- tot 11-

jarigen (Peeters en Woldringh, 1994). In een ander onderzoek zegt 8% van de leerlingen regelmatig gepest te worden door andere leerlingen.

8.1.2 Politiecontacten

Het is mogelijk om uit de politieregistratie de groep van tieners van 12-17 jaar te lichten, aangezien deze apart worden geregistreerd. De 12-17 jarigen zijn strafrechtelijk minderjarig en op hen zijn aparte regels van toepassing (jeugdstrafrecht). Kinderen onder de 12 jaar die criminaliteit plegen vallen nog niet onder het strafrecht, en contacten van de politie met deze '12-minners' worden (nog) niet systematisch geregistreerd door de politie.

De categorie 18-24 jaar valt onder het volwassenenstrafrecht, en kan niet makkelijk uit de politieregistratie gelicht worden. De onderstaande gegevens hebben dan ook uitsluitend betrekking op de groep 12-17 jarigen.

Aantal delicten

Een beperkt deel van de door jeugdigen gepleegde delicten komt ter kennis van de politie en een nog beperkter deel leidt tot aanhouding en verhoor van een jeugdige verdachte. Het aantal strafrechtelijk minderjarigen dat door de politie wordt aangehouden en 'gehoord' op verdenking van een strafbaar feit is vanaf het eind van de jaren zestig tot het midden van de jaren tachtig vrijwel ononderbroken toegenomen. Sinds medio jaren tachtig tot 1995 heeft het percentage jongeren dat met de politie in aanraking komt zich gestabiliseerd rond de 3,5% - jaarlijks zo'n 40.000 politiecontacten met minderjarigen.

In 1996 maakt het aantal politiecontacten met minderjarigen plotseling een forse sprong: van circa 41.000 in 1995 naar bijna 51.000 in 1996. Het percentage minderjarigen dat in contact kwam met de politie in verband met een strafbaar feit steeg daarmee van 3,8% (1995) naar 4,7% in 1996.

Het toegenomen aantal contacten van de politie met minderjarigen (12-17 jaar) weerspiegelt ten dele een toegenomen aandacht voor jeugdcriminaliteit bij de politie en andere instanties en organisaties (van der Laan, 1997).

Daarnaast kan echter ook sprake zijn van een feitelijke toename van de jeugddelinquentie.

Type gepleegde delicten

Gegevens over de aard van de delicten, waardoor minderjarigen in contact komen met de politie, laten een aantal ontwikkelingen zien die zorgwekkend zijn.

- In de meeste gevallen (circa 65%) worden jongeren aangehouden en verhoord in verband met vermogensdelicten. Het aantal van vermogensdelicten verdachte jeugdigen is gestaag gedaald van bijna 33.000 in 1985 naar 24.000 in 1995. Voor 1996 vermelden de cijfers voor het eerst weer een toename (naar 28.000).
- De delictcategorie 'vernietiging en verstoring van de openbare orde' laat een vergelijkbare ontwikkeling zien. Een lichte afname in de periode 1985-1995 (van 9.250 naar 9.100), gevolgd door een scherpe stijging in 1996 (bijna 13.000).
- Bij gewelddelicten is het beeld anders. Sinds het einde van de jaren tachtig is het aantal geregistreerde gewelddelicten van jeugdigen sterk toegenomen: van 3.500 in 1985 naar 6.500 in 1995 en bijna 8.000 in 1996. Een nadere analyse van de door jeugdigen gepleegde gewelddelicten leert dat het vooral gaat om de delicten 'mishandeling en bedreiging' (58%) en 'diefstal met geweld en afpersing' (29%).
- Ook het aantal opiumdelicten (dealen, 'runnen') en overtredingen van de wet op het wapenbezit (verboden wapenbezit) laten een vergelijkbare toe-

name zien. Het gaat hierbij overigens om kleine aantallen. In 1996: circa 470 (opiumdelicten) en 260 (wapenbezit).

De toename van gewelddelicten bij de jeugd staat overigens niet op zich: ook de door volwassenen gepleegde geweldscriminaliteit neemt toe en ook in andere Europese landen worden vergelijkbare tendensen gevonden (Junger-Tas, 1996). Daarbij speelt mogelijk ook een rol dat de gevoeligheid voor geweld is toegenomen en de maatschappelijke tolerantie voor bepaalde vormen van geweld (bijvoorbeeld binnen het gezin) is afgenomen. Dit leidt tot meer aangiftes bij de politie en mogelijk ook tot een actiever opsporings- en vervolgingsbeleid op dit gebied.

Daderkenmerken

- De groep minderjarige verdachten die door de politie gehoord worden, kent een aanzienlijke oververtegenwoordiging van jongeren afkomstig uit de vier grote steden. De proportie jongeren die door de politie gehoord wordt in verband met een delict ligt in de vier grote steden twee keer zo hoog als het landelijk gemiddelde.
- De geregistreerde criminaliteit onder meisjes is in de afgelopen jaren sterker gestegen dan die onder jongens, maar zij nemen nog steeds een bescheiden plaats in binnen de groep jongeren die met de politie in aanraking komt (12%). Meisjes komen vooral met de politie in aanraking wegens vermogensdelicten (90% van de gevallen). Bij deze groep jonge vrouwelijke daders gaat het relatief vaak om allochtone (Surinaamse en Antilliaanse) meisjes.
- Uit gegevens over geregistreerde politiecontacten met allochtone jongeren in de vier grote steden blijkt dat allochtone jongeren beduidend vaker in aanraking komen met de politie dan autochtone jongeren (drie tot zes keer zo vaak).

De geregistreerde criminaliteit onder allochtone jongeren in de vier grote steden is het hoogst onder Marokkaanse en Antilliaanse jongeren en het laagst onder Turkse en Surinaamse jongeren. Deze laatste twee groepen wijken niet veel af van de autochtone jongeren (Integrale Veiligheidsrapportage ministerie van Binnenlandse Zaken, 1993 en 1994). Antilliaanse en Marokkaanse jongeren plegen niet alleen meer diefstaldelicten dan andere groepen, zij zijn ook vaker geneigd om daarbij geweld te gebruiken (Kaufman en Verbraeck, 1986).

8.1.3 Afhandeling van jeugdzaken door politie en justitie

De afgelopen jaren is het beeld van de afhandeling van bij de politie bekend geworden jeugddelicten ingrijpend gewijzigd. De informele afdoening door de politie (wegsturen met een waarschuwing) is aanzienlijk afgenomen. Dit heeft alles te maken met de Halt-afdoening¹⁴: politiestandjes maken steeds vaker plaats voor Halt-afdoeningen. De stijging van het aantal Halt-afdoeningen is aanzienlijk en geheel conform de voornemens in het beleidsprogramma jeugdcriminaliteit.

De Halt-afdoening wordt vooral angewend bij jongeren die voor de eerste keer met de politie in aanraking komen (first offenders).

Uit afhandelingsgegevens van justitie (het Openbaar Ministerie) blijkt, dat ook daar sprake is van veranderingen in de manier waarop deze zaken worden

Noot 14 De Halt-afdoening wordt beschreven in paragraaf 8.3.

afgehandeld. Er wordt minder vaak 'kaal' geseponneerd¹⁵, en het aantal opgelegde transacties, dagvaardingen en taakstraffen neemt toe. Het aantal taakstraffen is even sterk toegenomen als het aantal Halt-afdoeningen: van bijna 900 in 1985 naar bijna 4.400 in 1995. Gezien het betrekkelijk constante aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (circa 1300 per jaar) kan aangenomen worden dat de taakstraf vooral in de plaats komt van de voorwaardelijke vrijheidsstraf en geldboetes. Deze gegevens wijzen allen in de richting van een meer formele en meer ingrijpende afdoening van zaken met minderjarige daders. Ook dit past in het gevoerde beleid (aanbevelingen Commissie Van Montfrans).

8.2 Jongeren als slachtoffer van (jeugd)criminaliteit

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

Tabel 8.1 Slachtofferpercentages van jongeren (15-24 jaar) en van de totale bevolkingsgroep (van 15 jaar en ouder), naar delict (1994)

	15-24 jaar	totale bevolking
seksuele delicten	3,8	1,6
Mishandeling	4,0	1,5
Bedreiging	7,1	3,9
Fietsendiefstal	15,8	5,6
Zakkenrollerij	3,2	2,1
overige diefstal	7,3	3,8
overige vernielingen	11,6	5,5

Bron: CBS 'Enquête rechtsbescherming en veiligheid', 1994.

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

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 het 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.

Naar de effecten van (jeugd)criminaliteit op de gevoelens van (on)veiligheid bij jeugdigen is nog geen onderzoek verricht. Wel blijkt uit jeugdparticipatieprojecten dat veiligheid en angst voor criminaliteit voor veel jongeren een 'hot item' zijn.

Ook uit het scholierenonderzoek blijkt dat criminaliteit een belangrijke bron van zorg is voor veel jongeren: ongeveer een op de drie jongeren noemt dit

Noot 15 Seponeren houdt in dat het Openbaar Ministerie besluit de zaak niet voor de rechter te brengen. Het kan gaan om een zogenaamd 'kaal sepot' (waarbij de jeugdige verdachte hooguit vermanend wordt toegesproken) of om een sepot onder voorwaarden. In dat laatste geval wordt niet vervolgd mits de jeugdige verdachte aan bepaalde opgelegde voorwaarden voldoet. De meest toegepaste voorwaarden zijn: transactie (betalen van een boete), het betalen van een schadevergoeding aan het slachtoffer en het uitvoeren van een taakstraf.

spontaan. Daarmee komt (on)veiligheid op de derde plaats na milieuvervuiling en werkloosheid (NIBUD, 1994).

8.3 Voorzieningen

Jeugdigen van 12-17 jaar vallen onder het jeugdstrafrecht. Binnen de justitiële infrastructuur houdt een aantal voorzieningen zich specifiek bezig met strafrechtelijk minderjarige jeugdigen.

- *Politie*

Tot enkele jaren geleden beschikten de politiekorpsen in Nederland over afdelingen die gespecialiseerd waren in jeugdzaken. Door een ingrijpende interne reorganisatie van de politie, die in 1995 is afgerond, zijn veel van deze afdelingen verdwenen. Alhoewel met het verdwijnen daarvan de deskundigheid, ten aanzien van jeugd op zich nog aanwezig is, staat deze ontwikkeling volgens velen op gespannen voet met de toegenomen beleidsmatige aandacht voor jeugdcriminaliteit. Er gaan dan ook stemmen op om het jeugdspecialisme opnieuw in te voeren bij de regionale korpsen van de politie.

- *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.

- *Harde kern-projecten*

In verschillende Nederlandse steden zijn specifieke projecten opgezet voor de harde kern van jeugdige delinquenten. Deze projecten zijn gericht op de sociale rehabilitatie van deze jongeren en op het voorkomen dat deze jongeren toetreden tot de harde kern-groepen. Het ministerie van Justitie ondersteunt een aantal van deze projecten. Uit een evaluatie blijkt dat de projecten er goed in slagen om de sociale situatie en perspectieven van deze jongeren te verbeteren en te voorkomen dat zij terugvallen in crimineel gedrag.

- *Jeugdbescherming*

In Nederland zijn de Raden voor de Kinderbescherming verantwoordelijk voor het uitvoeren van juridische maatregelen op het gebied van de jeugdbescherming. De Raden hadden in het verleden vooral civielrechtelijke taken, zoals het doen van onderzoek en het adviseren bij voogdijzaken in verband met echtscheiding van de ouders en bij gevallen van verwaarlozing of mishandeling van kinderen.

Sinds kort hebben de Raden ook een meer expliciete rol toebedeeld gekregen in strafrechtelijke zaken, waarbij de betrokken jeugdige geen slachtoffer maar dader (verdachte) is. De Raden worden geacht vroeghulp te verlenen aan jeugdigen die door de politie zijn aangehouden, en over hun bevindingen te rapporteren aan de kinderrechter. Binnen de Raden worden daartoe aparte units opgericht (strafunits), die zich met deze zaken bezighouden. De benodigde samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie is nog volop in ontwikkeling.

- *Jeugdreclassering*

In 1997 heeft de jeugdreclassering contact gehad met 3583 jongeren (tot 18 jaar). Het aantal jonge cliënten neemt snel toe.

De jeugdreclassering komt voort uit het particulier initiatief. Er is in Nederland nog geen sprake van een evenwichtig gespreid landelijk dekkend netwerk van reclasseringsvoorzieningen voor jeugdige delinquenten. De realisering van een dergelijk netwerk is één van de speer-

punten van het justitiebeleid op het gebied van jeugdcriminaliteit. Verder is er een landelijk protocol ontwikkeld waarin de activiteiten van de Raad van de Kinderbescherming, (gezins)voogdijverenigingen en de jeugdreclassering op elkaar worden afgestemd. Momenteel worden regionale platforms opgezet waarin de jeugdreclasseringsactiviteiten gecoördineerd worden.

- **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 opvanginrichtingen worden voor een klein deel benut voor crisisopvang van onder toezicht gestelde jongeren. De behandelinrichtingen zijn bedoeld voor de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke maatregel 'Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ-maatregel)' 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 met zo'n 70% toegenomen. De prognoses voor de komende jaren laten niettemin forse tekorten zien. Het aandeel van allochtone jeugd is met name in de populatie van de opvanginrichtingen de afgelopen jaren toegenomen. Marokkaanse jongeren maken circa 25% uit van de totale populatie in justitiële jeugdinrichtingen.

Tabel 8.2 Aantal jeugdigen (12-17 jaar) in justitiële jeugdinrichtingen

	1992			1995		
	Opvang- inrichting	Behandel- inrichting	Totaal	Opvang- inrichting	Behandel- inrichting	Totaal
Totaal absoluut	1.881	383	2.264	1.809	573	2.382
waarvan:						
Autochtonen	43%	60%	46%	34%	60%	40%
Allochtonen,	55%	40%	53%	66%	39%	59%
van wie:						
Marokkanen	28%	13%	25%	28%	11%	24%
Surinamers	9%	8%	8%	13%	10%	12%
Turken	7%	3%	7%	8%	4%	7%
Antillianen	4%	4%	4%	6%	5%	6%
Overig	8%	12%	9%	10%	10%	10%

Bron: Jaarcijfers Justitiële inrichtingen, 1992 en 1995. Ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen, 1993/1996.

8.4 Justitiebeleid op het gebied van jeugd en veiligheid

De bestrijding van jeugdcriminaliteit behoort formeel tot de taken van politie en justitie, althans als de dader 12 jaar of ouder is. Bij daders onder de 12 jaar is de jeugdbescherming hoofdverantwoordelijk.

Op rijksniveau ligt de verantwoordelijkheid bij het ministerie van Justitie, waaronder ook de jeugdbescherming valt.

Het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit is sinds het begin van de jaren '90 één van de speerpunten van het landelijke justitiebeleid.

Ontwikkelingen in het justitiebeleid

In het begin van de jaren '80 is een verandering ingezet in het justitieel beleid die gekenschetst kan worden als een steeds verdergaande *vermaatschappelij-*

lijking van het recht. In toenemende mate worden andere, niet-justitiële, actoren betrokken bij en (mede-)verantwoordelijk gemaakt voor de rechts-handhaving. De gevraagde bijdrage van deze actoren kan getypeerd worden als 'normhandhaving': het lokaal bestuur, actoren in het maatschappelijk middenveld, maar ook individuele burgers en jongeren zelf worden meer aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen en in stand houden van een voor alle betrokkenen leefbare en veilige samenleving.

Anderzijds zien we met name in de laatste jaren de tendens dat de overheid zich *actiever en assertiever* opstelt waar het de bestrijding van jeugdcriminaliteit aangaat. Er zijn duidelijker grenzen gesteld aan het 'gedogen'.

Centrale begrippen in het huidige justitiële beleid ten aanzien van jeugdcriminaliteit zijn:

- vroegtijdige onderkenning van (potentieel) delinquent gedrag van jeugdigen;
- een snelle, consequente en duidelijke reactie op delinquent gedrag van jeugdigen;
- passende sancties en goede nazorg om recidive tegen te gaan.

Door middel van een groot aantal maatregelen en (voorbeeld-)projecten - onder andere in het kader van Jeugd en Veiligheid - wordt momenteel gewerkt aan de verbetering van de vroegtijdige signalering van en interventie bij delinquentie van jeugdigen en aan een meer adequate (al dan niet strafrechtelijke) reactie op delinquent gedrag van jeugdigen.

8.4.1 Beleidsprogramma jeugdcriminaliteit

In januari 1995 heeft het ministerie van Justitie het Beleidsprogramma jeugdcriminaliteit uitgebracht. Dit beleidsprogramma bevat een pakket van maatregelen die erop gericht zijn om, in samenwerking met andere ministeries en met gemeenten, een evenwichtige preventieve en repressieve aanpak van de jeugdcriminaliteit te realiseren. Het ministerie richt zich daarbij op haar kerntaken: monitoring, kwaliteitsverbetering en innovatie. Een groot deel van deze maatregelen wordt door politie, Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming in het kader van het Grote Stedenbeleid uitgevoerd.

In bijlage 3 worden de belangrijkste maatregelen en projecten van het ministerie van Justitie op het gebied van jeugdcriminaliteit kort beschreven.

8.4.2 Nota 'Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden' (CRIEM, 1997)

Reeds in de jaren '80 werd door onderzoekers en praktijkmensen vastgesteld dat onder bepaalde groepen jeugdige etnische minderheden sprake was van zorgwekkend (gewelddadig) delinquent gedrag en betrokkenheid bij georganiseerde (drugs)criminaliteit.

Het heeft even geduurd voordat dit onderwerp bespreekbaar werd in het publieke en politieke debat. De angst voor stigmatisering van etnische minderheidsgroepen en het in de kaart spelen van extreem-rechtse groeperingen, zorgden ervoor dat het onderwerp tot die tijd enigszins taboe was. Begin jaren '90 komt hierin verandering: in 1992 werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken een onderzoek uitgevoerd en een conferentie belegd over criminaliteit en etnische minderheden. Daarmee werd het een legitiem onderwerp in het maatschappelijke en politieke debat.

Het onderwerp krijgt in de loop van 1996 opnieuw uitgebreid aandacht van de politiek en in de media. Deze keer wordt de aanleiding gevormd door uitspraken van een tweetal criminologen die werden gehoord door de parlementaire enquêtecommissie 'Opsporingsmethoden'. Zij stellen dat bepaalde minderheidsgroepen (overmatig) betrokken zijn bij de georganiseerde misdaad. De bezorgde signalen ten aanzien van etnische minderheden en hun bijdrage aan de criminaliteit brengen de betrokken ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie ertoe een onderzoek in te stellen naar de relatie tussen de integratie van minderheden en criminaliteit als symptoom van mislukkende integratie van bepaalde groepen. De bevindingen zijn neergelegd in de CRIEM-nota. In de nota wordt de problematiek beschreven en geanalyseerd. Vervolgens worden voorstellen gedaan om de problematiek beter aan te pakken. Naast een aantal algemene maatregelen gericht op kwaliteitsverbetering bij politie en justitie, wordt 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 komen met justitie.
Voorgesteld wordt om een landelijk sluitende aanpak te ontwikkelen voor deze groep, door hen een individueel begeleidingsprogramma aan te bieden (trajectbegeleiding), gericht op een integrale aanpak van de (uitval-)problemen van de betreffende jongere. Doel is de sociale binding van de jongere met de samenleving (school, gezin, werk) te herstellen.
- Beleid gericht op *risicojeugd*: bestrijding en voorkoming van spijbelgedrag en voortijdig schoolverlaten van etnische jeugd. Ook op dit gebied dient een sluitende aanpak ontwikkeld te worden, 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 basis onderwijs 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 de 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.

8.5 Grote Steden Beleid: Jeugd en Veiligheid

In 1995 ondertekenden eenentwintig grote steden (G21) en het kabinet het Convenant Grote Stedenbeleid. Daarvoor, in 1994, hadden de 4 grootste steden (G4) al een vergelijkbaar convenant getekend. Dit breed opgezette convenant gaf het ambitieniveau voor een periode van vier jaar (tot 1999) weer. Een belangrijk onderdeel van dit Grote Stedenbeleid vormt de bestrijding van jeugdcriminaliteit.

Op landelijk niveau zijn de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor de lokale uitwerking van het thema Jeugd en Veiligheid door de bij het GSB betrokken grote gemeenten.

8.5.1 Voorgeschiedenis

In het begin van de jaren '90, tijdens het derde kabinet Lubbers, kwam de jeugdcriminaliteit hoger op de politieke agenda. De aandacht werd getrokken met voorstellen voor kampementen en alarmerende berichten over criminaliteit gepleegd door met name etnische jongeren.

Gebruik van geweld bij diefstal en mishandeling was een belangrijk signaal om serieus iets te gaan doen aan jeugdcriminaliteit. Het kabinet stelde daartoe de commissie Jeugdcriminaliteit in. Deze commissie, beter bekend onder de naam van haar voorzitter van Montfrans, kwam in 1994 met een reeks aanbevelingen ter bestrijding van jeugdcriminaliteit.

Deze aanbevelingen hadden met name betrekking op de aanpak van jeugd-delinquenten. Er werd zorg uitgesproken over het verlies van de deskundigheid bij de politieregio's, die door de recente reorganisatie van het politie-apparaat onder druk was komen te staan. Daarnaast werd een stroomlijning van de taakstraffen aanbevolen. Jongeren die hun taakstraf niet goed vervulden dienden snel een traditionele celstraf opgelegd te worden.

In 1995 voerde geen van de vier partners in Jeugd en Veiligheid (gemeente, politie, Openbaar Ministerie en Raad voor de Kinderbescherming) een structureel beleid ter bestrijding van de jeugdcriminaliteit. Voor zover er sprake was van beleid en maatregelen gebeurde dat op incidentele en ad hoc basis. Netwerken voor jeugd en veiligheid waren dan ook niet of nauwelijks ontwikkeld. Er werd nauwelijks gezamenlijk overleg gevoerd, laat staan dat er sprake was van gezamenlijk gevoerd beleid met gezamenlijke instrumenten en doelen. De relaties tussen gemeente, openbaar ministerie en politie verliepen veelal langs de lijn van het driehoeksoverleg. De Raad voor de Kinderbescherming was niet bij deze overleggen betrokken. De overleggen werden niet georganiseerd rond het thema jeugdcriminaliteit, maar op basis van bestuurlijke preventie of integraal veiligheidsbeleid.

De vier belangrijkste partijen hadden kortom nog het nodige te organiseren om op adequate wijze invulling te kunnen geven aan de aanbevelingen van de commissie Jeugdcriminaliteit. Naast de rol van de overheid werd daarmee met name de inzet van de lokale overheid van beslissende betekenis voor de aanpak van problemen op het snijvlak van jeugd en veiligheid.

8.5.2 Het landelijk kader

Het beleid Jeugd en Veiligheid heeft een procesmatig-organisatorische dimensie en een inhoudelijke dimensie. In organisatorisch opzicht is er veel aandacht voor verbetering van de onderlinge samenwerking en afstemming tussen justitiële organisaties onderling en tussen justitiële en niet-justitiële actoren.

De inhoudelijke invulling van het beleid steunt op de visie dat het beleid aan moet sluiten bij de ontwikkelingsketen die elke jeugdige doorloopt bij het opgroeien naar volwassenheid. De belangrijkste schakels in deze keten zijn: het gezin, de school en werk. Maatschappelijk kwetsbare jongeren hebben een verhoogde kans dat zij ergens in hun ontwikkeling uit deze keten vallen en een afwijkende weg inslaan. Binnen de keten is speciale (preventieve) aandacht nodig voor de kwetsbare overgangen tussen de verschillende schakels: juist daar raakt de samenleving vaak het zicht en de greep kwijt op jeugdigen. Van de organisaties en instanties die een rol vervullen in de verschillende schakels van de ontwikkelingsketen, wordt gesteld dat zij een *geschakelde verantwoordelijkheid* hebben. Ieder heeft eigen verantwoordelijkheden en taken, en dat dient ook gerespecteerd te worden, maar daarnaast zijn deze organisaties gezamenlijk verantwoordelijk voor een goede *schakeling* van hun activiteiten ten behoeve van de betrokken jeugdigen.

Vanuit het perspectief van de jeugdige zelf moet er sprake zijn van doorlopende aandacht en een consistente en consequente benaderingen vanuit de systeemwereld.

8.5.3 Beleid in het kader van Jeugd en Veiligheid

In de verschillende actieprogramma's van de steden worden clusters van projecten onderscheiden. Deze clusters zijn gebaseerd op bovengenoemde ontwikkelingsketen en hebben betrekking op opvoeding, school, werk, vrijetijdsbesteding en jeugdhulpverlening.

Daarnaast zijn er clusters met betrekking tot bestrijding van criminaliteit, het verbeteren van de informatiepositie van betrokkenen en het aanpassen van de betrokken organisaties teneinde goed te kunnen insprijngen op de ontwikkelingen in het beleid.

Preventie

Maatregelen van *preventieve* aard zijn in alle steden met name gericht op de risicogroep en de first-offenders. Het gaat hierbij veelal om voorlichtingsprojecten op scholen, projecten 'Veilig op school', opvoedingsondersteuning en vrije-tijdsvoorzieningen.

Een typisch voorbeeld van een (intensieve) preventiemaatregel zijn de Buitenschoolse Opvang plus projecten in Utrecht. In deze projecten worden kleine groepen van - met name Marokkaanse - kinderen die problemen hebben op school en/of thuis enkele keren per week na school begeleid en ondersteund. Naast het maken van huiswerk, leren de kinderen binnen deze projecten sociale vaardigheden aan.

Versterking van de justitieketen

De sterke toename van de (jeugd)criminaliteit in Nederland, die vanaf de jaren zeventig is ingezet, heeft niet geleid tot een evenredige uitbreiding van het justitiële apparaat. Gevolg hiervan is dat veel delicten ongestraft blijven, zelfs als bekend is wie de dader is.

Met name voor jeugdige daders, die nog aan het experimenteren zijn met normoverschrijdend en delinquent gedrag, kan een snelle, consistente en duidelijke maatschappelijke reactie op hun gedrag voorkomen dat zij verder afglijden in het criminele circuit.

Binnen het GSB-beleid rond het thema Jeugd en Veiligheid is de versterking van de lokale justitieketen dan ook een belangrijk onderdeel van het beleid. Kernbegrippen daarbij zijn: een vroegtijdige, snelle en consequente reactie op (potentiële) jeugddelinquentie en een wijze van afhandeling die past bij de (jeugdige) dader en bij het gepleegde delict.

Aanpak schooluitval en schoolklimaat

De strengere aanpak van normoverschrijdingen beperkt zich niet tot overlastdelicten. Uit onderzoek blijkt dat er een duidelijke samenhang is tussen (signalen van) uitval uit school (slechte schoolprestaties, spijbelen, voortijdig schoolverlaten) en delinquent gedrag. Recent is dan ook in een aantal GSB-steden de justitiële reactie op schoolverzuim (overtreding van de leerplichtwet) aanzienlijk aangescherpt. Er worden nieuwe leerstraffen ontwikkeld, speciaal gericht op jongeren die zich regelmatig schuldig maken aan schoolverzuim. Ouders van kinderen die regelmatig spijbelen worden voor de rechter gedaagd en krijgen een boete of andere maatregel opgelegd. Daarnaast worden er preventieve maatregelen getroffen, die met name gericht zijn op het verbeteren van de schoolprestaties en het versterken van de binding van jongeren met school.

Trajectbegeleiding

Het is duidelijk dat een aanzienlijk deel van de jeugdcriminaliteit gepleegd wordt door een relatief kleine groep jeugdigen. Het gaat hier om de zogenaamde 'harde kern' van jeugdige delinquenten: jongeren (voornamelijk jongens) die ook op andere fronten problemen hebben en problemen veroorzaken. Deze jongeren zijn veelal laaggeschoold en werkloos, ze hebben weinig maatschappelijk perspectief.

Het plegen van criminaliteit en betrokkenheid bij (georganiseerde) criminaliteit zijn voor hen aantrekkelijke manieren om toch nog geld en status te verwerven. In deze groep zijn jongeren uit etnische minderheden met name Marokkaanse en Antilliaanse jongens oververtegenwoordigd.

Onderzoek en praktijkervaringen hebben uitgewezen dat deze zwaar problematische jongeren alleen effectief op een ander pad gebracht kunnen worden als men voor hen individuele trajecten uitzet, gericht op teruggeleiding van de jongere naar de reguliere kaders (school, werk, gezin). Deze jongeren moeten daarbij intensief begeleid en ondersteund worden, echter wel op een wijze die zo min mogelijk afhankelijk makend werkt.

Gezinsondersteuning en criminaliteitspreventie

In een in 1997 uitgebracht rapport '*Jeugd en gezin*', dat in opdracht van de minister van Justitie is opgesteld, wordt gepleit voor een integraal wijkgericht gezins- en jeugdbeleid. Aan bepaalde welomschreven 'risicogroepen' in probleemwijken zou al in een vroeg stadium een aanbod van intensieve opvoedingsondersteuning gedaan moeten worden, waar nodig met enige drang.

De aanbevelingen zijn gebaseerd op de analyse dat er op basis van onderzoek een aantal kindkenmerken en gezinskenmerken aangewezen kunnen worden, die goede voorspellers zijn van de kans dat een kind rond de tienerleeftijd criminaliteit gaat plegen of andere vormen van afwijkend gedrag gaat vertonen, die samenhangen met uitval uit de reguliere maatschappelijke verbanden. Tevens wordt vastgesteld dat degenen die als risicogroep kunnen worden aangeduid vaak niet of onvoldoende gebruik maken van het bestaande aanbod op het gebied van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering.

De gedachte is daarom dat justitie en andere lokale partners, zoals de hulp- en dienstverlening aan kinderen en ouders, een meer pro-actieve en outreachende werkwijze moeten ontwikkelen zodat er tijdig interventies gepleegd kunnen worden in gezinnen waar het mis dreigt te gaan.

Een interdepartementale werkgroep heeft opdracht gekregen een advies uit te brengen over de mogelijkheden om vroegtijdiger en gericht te interveniëren in deze risicogezinnen.

8.5.4 Voortgang in de gemeenten

De vier grote steden (G4)

Uit tussentijdse evaluaties van de voortgang van het thema Jeugd en Veiligheid blijkt dat met name de vier grote steden vorderingen hebben geboekt in de door het rijk aangegeven richting. De doelstellingen gericht op de kwantitatieve uitbreiding van het aantal door justitie af te handelen zaken van jeugdcriminaliteit en de uitbreiding van andersoortige reacties (taak-/leerstraffen en HALT-afdoeningen) worden gerealiseerd. Aan kwalitatieve doelstellingen als 'het bieden van perspectief door school en werk aan alle

jongeren' wordt door alle betrokken partners hard gewerkt. Belangrijkste resultaat hiervan is de sterk verbeterde samenwerking tussen de partners en de sterkere samenhang in het beleid. Daarnaast lijkt de gerichte lokale aanpak van groepen zeer problematische, delinquente jongeren vruchten af te werpen.

De middelgrote gemeenten (G21)

Hoewel het ambitieniveau van de eerste beleidsprogramma's in deze steden iets minder hoog lag dan in de vier grote steden, moesten de partners in Jeugd en Veiligheid in de middelgrote steden bij de start van het convenant - meer nog dan in de vier grote steden - eerst flink investeren in (re)organisatie, samenwerking en het opzetten van een soepel lopende strafrechtketen. Anders dan in de vier grote steden is in de meeste van de middelgrote steden de organisatie van het Jeugd en veiligheidbeleid ingebed in de structuur van het Grote Stedenbeleid. Dit houdt in dat er over het algemeen (nog) geen structureel overleg op beleidsniveau is opgezet tussen de gemeente, de justitiële partners en de jeugdhulpverlening. De start van de uitvoering van het convenant lag in deze steden echter later dan in de vier grote steden, waardoor de opzet van de organisatie nog in ontwikkeling is. In enkele steden is men overigens inmiddels wel gestart met het opzetten van incidenteel overleg waarin meerdere partners zitting hebben.

Rest van Nederland

Naar aanleiding van het advies van de commissie Jeugdcriminaliteit zijn ook voor gemeenten die niet onder het Grote Stedenbeleid vallen, subsidiemogelijkheden geopend voor projecten op het gebied van het jeugd- en veiligheidsbeleid. In totaal zijn 45 aanvragen (gedeeltelijk) gehonoreerd. De selectie heeft plaats gevonden aan de hand van de eisen die in de betreffende regeling aan de aanvragen werden gesteld.

De inhoud van de aanvragen kan in zes categorieën worden verdeeld:

- 1 *Voorlichting.* Het gaat hierbij om bijvoorbeeld voorlichting over drugs en alcohol aan jongeren en ouders, opvoedingsondersteuning, voorlichting door Halt.
- 2 *Schooladoptie.* Dit zijn projecten waarbij de politie op school komt om voorlichting te geven.
- 3 *Schoolgerelateerde activiteiten.* Hieronder vallen projecten voor huiswerkbegeleiding, voorkomen van voortijdig schoolverlaten, aanpak van spijbelen, naschoolse opvang en overgang van school naar een vervolgopleiding of een baan.
- 4 *Jongerenbegeleiding.* Veel aanvragen hebben betrekking op de inzet van jongeren of straathoekwerkers en ambulant jongerenwerk.
- 5 *Voorzieningen.* Hieronder vallen hangplekken, jongerenontmoetingsplekken, speelvoorzieningen, skatebanen en dergelijke.
- 6 *Netwerken, jeugdinterventieteams, jongereninformatiepunten.* Het gaat hierbij om activiteiten gericht op het samenbrengen van relevante actoren. Vaak is hier de één-loket-gedachte aan gekoppeld: wanneer jongeren met problemen kampen kan doorverwijzing naar een bepaalde instantie volgen.

Resultaten van de aanpak tot nu toe

In een aantal opzichten heeft het GSB convenant een stimulerende rol vervuld. Het convenant heeft bijgedragen aan de aandacht en het draagvlak voor de problematiek van Jeugd en veiligheid. De jeugdcriminaliteit bezet zowel binnen de betrokken organisaties als op de politieke agenda inmiddels een vaste hoge plaats. Dit verhoogt de kansen op een effectief jeugdbeleid. Tevens heeft het convenant in financiële zin bijgedragen aan het mogelijk maken van de uitvoering van het beleid. Dit heeft zowel samenwerking als uitvoering zeker vergemakkelijkt. Bovendien heeft het convenant een plaats

gegeven aan de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Jeugd-criminaliteit. De termen 'vroegtijdig, snel en consequent' hebben het mede door het convenant en de bijbehorende financieringsstromen kunnen brengen tot richtsnoeren voor daadwerkelijke beleidsverbeteringen.

Deze stimulans vindt zijn weerklank in de resultaten die worden behaald. De Halt-afdoeningen nemen volgens plan toe. De stroomlijning van de justitiële afdoeningen door middel van het officiersmodel lijkt zijn vruchten te gaan afwerpen. De meldingen van processen verbaal aan de Raad voor de Kinderbescherming nemen toe.

Één van de doelstellingen - het verminderd aantal contacten tussen politie en jongeren - wordt niet gehaald. De vraag is of dit (in deze fase) moet worden betreurd. De aandacht van de politie voor jongeren is - mede door toedoen van het convenant - toegenomen. Dit dient in het licht van de hoofddoelstelling positief te worden gewaardeerd. De jongeren komen vaker met de politie in aanraking voordat het echt mis is gegaan. De contacten tussen politie en scholen is hier een voorbeeld van, maar ook het contact tussen ouders van spijbelaars en het openbaar ministerie. Die contacten stroken dus met de doelstelling van het convenant.

Het is nog te vroeg om de vraag te kunnen beantwoorden of de positieve ontwikkelingen ook daadwerkelijk leiden tot een vermindering van de jeugdcriminaliteit. In algemene zin heeft het convenant grote stedenbeleid tot gevolg gehad dat de bestrijding van de jeugdcriminaliteit voor het eerst structureel op de agenda van de lokale overheden en organisaties is geplaatst. Ook wordt voor het eerst structureel samengewerkt aan een samenhangend beleid. Reden genoeg om Jeugd en veiligheid in de toekomst voort te zetten.

8.6 Conclusies

Gegevens over jeugdcriminaliteit

- Het plegen van lichte vormen van criminaliteit door jeugdigen is in Nederland een min of meer 'normaal' onderdeel geworden van het opgroei-proces. De meeste jongeren houden er met het ouder worden vanzelf mee op - men spreekt ook wel van 'crime de passage'.
- De 'harde kern' van de jeugdcriminelen - de jongeren die persistent en opportunistisch delinquent gedrag vertonen, is klein: schattingen lopen uiteen van 2% tot 7% van de jeugd van 12 jaar en ouder. Deze groep is verantwoordelijk voor circa 50% van alle door jeugdigen gepleegde delicten. Er is sprake van een toename van gewelddadige delicten.
- Allochtone jongeren brengen anderhalf tot driemaal zoveel criminaliteit voort als autochtone jongeren in vergelijkbare sociaal-economische omstandigheden (Leeuw, 1997). Met name onder Marokkaanse en Antilliaanse jongeren neemt de criminaliteit zorgwekkende vormen aan - mede door het vaak gewelddadige karakter ervan.
- Politiecijfers over jeugdcriminaliteit laten na 1995 een scherpe stijging zien. Dit wijst op verhoogde aandacht en activiteit op het gebied van jeugdcriminaliteit bij de politie en andere betrokken instanties en organisaties. Daarnaast is mogelijk sprake van een feitelijke toename van de jeugdcriminaliteit.
- De afhandeling van bekend geworden gevallen van jeugdcriminaliteit is in de afgelopen jaren 'verhard' en formeler van aard geworden. Dit geldt zowel voor de handelwijze bij de politie als voor de afhandeling door justitie. Het aantal Halt-afdoeningen en het aantal aan jeugdigen opgelegde taakstraffen is in de afgelopen jaren sterk gestegen. Dit past in het gevoerde beleid ten aanzien van jeugdcriminaliteit.

Beleid ten aanzien van jeugdcriminaliteit

Momenteel is er in Nederland sprake van een aanzienlijke aandacht voor en investering in de preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit.

Het beleid wordt, sterker dan vroeger het geval was, in het kader geplaatst van het tegengaan 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 zowel de ministers van Justitie als van Binnenlandse zaken en als 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 jegens jeugdigen door politie en justitie en door andere relevante actoren.

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 e.a. 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. Via voorbeeld en proefprojecten probeert het ministerie van Justitie de lokale ontwikkelingen op dit gebied te stimuleren.

Grote Steden Beleid

Ook het GSB, waarin Jeugd en Veiligheid één van de thema's is waaraan de (25) deelnemende gemeenten een concrete uitwerking moeten geven, heeft een extra impuls gegeven aan het tot stand komen van een samenhangende lokale aanpak van jeugdcriminaliteit.

Uit de ervaringen met het GSB op het gebied van Jeugd en Veiligheid blijkt, dat met name in de vier grote steden mooie nieuwe dingen aan het ontstaan zijn. De middelgrote gemeenten lopen nog wat achter bij deze ontwikkeling.

Criminaliteit en minderheden

Daarnaast is er binnen het beleid meer aandacht gekomen voor grootstedelijke problematiek rond allochtonen en criminaliteit. Het hierop gerichte beleid (CRIEM) wordt thans uitgewerkt in een aantal proefprojecten.

9 Arbeid

9.1 Inleiding

In Nederland mogen jongeren vanaf hun 15de levensjaar betaalde arbeid verrichten¹⁶.

Het aantal werkende jongeren (15-24 jaar) is in de afgelopen 20 jaar gestaag gedaald. In 1975 behoorden circa 1,1 miljoen jongeren tot de beroepsbevolking - in 1995 is dat aantal teruggelopen tot 0,9 miljoen.

Dit heeft ten dele te maken met demografische ontwikkelingen (het aantal 15-24 jarigen nam in dezelfde periode met 10% af) en ten dele met het feit dat jongeren langer onderwijs blijven volgen. Al met al is de arbeidsparticipatie¹⁷ van jongeren gedaald van 56% in 1975 tot 45% in 1995 (SCP, Jeugdrapportage 1997).

Dat jongeren steeds later deel gaan uitmaken van de beroepsbevolking, betekent niet dat zij voor die tijd geen werkervaring opdoen. Steeds meer jongeren die nog op school zitten of studeren hebben daarnaast nog een baantje. Bijna de helft van de leerlingen in het voortgezet onderwijs heeft één of meer bijbaantjes. Gemiddeld besteden deze scholieren 9 uur per week aan betaald werken.

Meisjes en werk

Nederland kent traditioneel, in vergelijking met andere West-Europese landen, een lage arbeidsparticipatie van vrouwen. Hierin begint in de laatste 15 jaar duidelijk verandering te komen. In 1975 lag de participatiegraad van vrouwen iets boven de 30%, in 1998 is deze gestegen tot bijna 60%¹⁸.

9.2 De overstap van onderwijs naar arbeidsmarkt: schoolverlaters

In Nederland wordt onder 'schoolverlaters' verstaan: mensen in de leeftijd van 15 tot 35 jaar die het voltijds onderwijs verlaten en die dus in principe beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Het overgrote deel van de schoolverlaters (circa 90%) behoort tot de groep 15-24 jarigen.

In 1995 bestond de groep schoolverlaters uit circa 200.000 personen. Van de schoolverlaters uit het voltijds dagonderwijs heeft 75% op het moment dat zij het onderwijs verlaten tenminste een diploma op mbo-niveau gehaald. Circa 10% van de schoolverlaters heeft na het basis- en/of speciaal onderwijs geen enkel diploma gehaald. Deze voortijdig schoolverlaters (uitvallers) ontbreekt het aan een goede startkwalificatie voor de arbeidsmarkt.

In deze groep zijn etnische minderheden oververtegenwoordigd. Dit geldt met name voor Marokkaanse jeugd bijna 40% verlaat het voortgezet onderwijs zonder enig diploma. Voor de overige grote minderheidsgroepen (Turken, Surinamers, Antillianen) ligt het aandeel voortijdig schoolverlaters zonder diploma rond de 30% (SCP-rapportage Minderheden 1997). Het totale aandeel van de vier grootste minderheden in de groep kansarmen op de arbeidsmarkt bedraagt naar schatting 20% (Veendrick, 1993).

Noot 16 Kinderen jonger dan 15 jaar mogen alleen bij uitzondering en onder strikte voorwaarden betaald de arbeid verrichten. Dit is geregeld in de Arbeidstijdenwet (ATW) en in de Verdere Regelingen van Kinderarbeid.

Noot 17 Het betreft de proportie jongeren die een baan hebben of zoeken van tenminste 12 uur per week op het totaal aantal jongeren (15-24 jaar).

Noot 18 Hierbij zijn alleen vrouwen (15-64 jaar) meegeteld die minimaal 12 uur per week werken.

9.3 Jongeren op de arbeidsmarkt

Zoals gezegd is het aantal jongeren dat deel uitmaakt van de beroepsbevolking (werkt of werkzoekend is) in de afgelopen jaren gestaag afgenomen. Desondanks is de werkloosheid in deze groep de laatste jaren ongeveer gelijk gebleven: 12-13%. Dit is inclusief werkloze jongeren die niet als werkzoekend staan geregistreerd bij het arbeidsbureau. Het werkloosheidspercentage voor de totale Nederlandse beroepsbevolking bedroeg in 1995: 7%.

Tabel 9.1 Gegevens arbeidsmarkt, 15-24 jarigen

	1987 aantal (x 1000)	1995 aantal (x 1000)	1996 aantal (x 1000)
Bevolking 15-24 jaar	2.447	2.012	1.955
Beroepsbevolking	1.162	894	880
Werkzaam (v/a 12 uur per week)	1.009	776	772
Werkloos	154	118	108
	(%)	(%)	(%)
Arbeidsparticipatie ¹	47	44	45
Werkloosheid	13	13	12

¹ Percentage jongeren (15-24 jaar) met een baan van minimaal 12 uur per week, ten opzichte van totale bevolking 15-24 jaar.

De relatief hoge werkloosheid onder jongeren heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats blijkt dat weinig schoolverlaters direct een baan vinden - gemiddeld zijn zij 10 maanden lang werkloos na het verlaten van het onderwijs.

Bovendien zijn jongeren zeer mobiel op de arbeidsmarkt. Dit is deels vrijwillig (vaak van baan wisselen om de markt te verkennen: job-hopping), deels onvrijwillig: jongeren worden door werkgevers vaker aangesteld op kortlopende contracten. Ook lopen zij bij inkrimpingen de meeste kans ontslagen te worden, omdat zij de minste dienstjaren hebben (last in first out). De jeugdwerkloosheid in Nederland is dan ook zeer gevoelig voor conjuncturele fluctuaties.

9.4 Arbeidscondities

Hoewel jongeren een kwetsbare groep vormen op de arbeidsmarkt (een groot risico lopen om werkloos te worden), hebben zij vergeleken met andere werklozen een relatief lage kans om langdurig werkloos te blijven. Het merendeel van de werkloos geworden jongeren vindt binnen enkele maanden een andere baan. Daarbij speelt een rol dat jongeren minder kieskeurig zijn wat betreft de aard, inhoud en condities van het werk: zij hebben minder bezwaar tegen marginaal, saai of vuil werk en zijn ook meer bereid om in ploegdienst of op onregelmatige tijden te werken (SCP, 1996).

De onderkant van de arbeidsmarkt

Door hun gebrek aan werkervaring en de grotere bereidheid om minder aantrekkelijk werk te aanvaarden, zijn jongeren oververtegenwoordigd in banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zij verrichten vaker dan de oudere beroepsbevolking laaggeschoold en/of flexibel werk (bijna 25% van de werkende jongeren heeft een flexibel arbeidscontract, tegen 9% van de totale

werkzame bevolking). Werkende jongeren werken voornamelijk in de (detail)handel, de horeca, de tuinbouw en de industrie.

Toch is het toekomstperspectief voor de meeste jongeren die starten aan de onderkant van de arbeidsmarkt niet slecht: zij hebben een relatief goede kans om op den duur op te klimmen naar hogere en beter betaalde functies (De Beer, 1996).

Stress op het werk

Uit een recent onderzoek naar werkdruk, stress en gezondheid bij werknemers onder de 30 jaar blijkt dat jongeren in de werksituatie geconfronteerd worden met een groot aantal stresserende factoren. Jongeren geven aan dat hun werk lichamelijk en geestelijk belastend is en met name jonge vrouwen melden vrij vaak gezondheidsklachten (NIPG/TNO, 1994).

9.5 Arbeidsmarktperspectieven

Opleidingstype en perspectieven op de arbeidsmarkt

Het Research Centrum voor Arbeid (ROA) stelt vijfjaarlijkse prognoses op van de vraag naar arbeid en de perspectieven van schoolverlaters, gespecificeerd naar het opleidingsniveau.

Uit de meest recente ROA-prognose (1995 - 2000) blijkt dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de diverse opleidingstypen en het arbeidsmarktperspectief van de schoolverlaters. Voor schoolverlaters uit de hogere opleidingstypen (hbo en wo) zijn de prognoses gunstig. Voor de lagere opleidingstypen zijn de prognoses matig tot slecht. Dit met uitzondering van de opleidingen mavo (redelijke perspectieven) en de vbo-richting verzorging.

Jeugd met weinig kansen op de arbeidsmarkt

Al met al zijn er twee - elkaar deels overlappende - groepen jongeren aan te wijzen voor wie de kansen op de arbeidsmarkt beduidend minder gunstig liggen:

- de voortijdig schoolverlaters (laag- of ongeschoolden);
- allochtone jongeren.

Onder allochtone jongeren zijn relatief veel laaggeschoolden (60% heeft ten hoogste vbo/mavo-niveau) en ongeschoolden (30% heeft alleen basis onderwijs) te vinden. Voor autochtone jeugd liggen deze percentages op 40% respectievelijk 7%.

Laag- en ongeschoolde jongeren hebben in Nederland steeds minder kansen op de arbeidsmarkt. Ook uit banen waar zij in principe wel geschikt voor zijn, worden zij verdrongen door jongeren met een hoger onderwijsniveau: bijna driekwart van de werknemers in beroepen die weinig scholing vereisen heeft een voor de functie te hoge opleiding (De Beer, 1996). Daarnaast ondervinden deze jongeren concurrentie van scholieren en studenten die vaak ongeschoold of laaggeschoold werk verrichten als bijbaantje.

Allochtonen en de arbeidsmarkt

Laag en ongeschoolde jongeren hebben in Nederland steeds minder kansen op de arbeidsmarkt. Voor de meeste jongeren en schoolverlaters uit de minderheden geldt dit in versterkte mate. Daar komt bij dat slechts een gering deel van de jonge Turkse en Marokkaanse vrouwen aan de arbeidsmarkt deelneemt. Toch is het beeld voor jongeren uit de minderheden niet over de hele linie negatief. De arbeidskansen van Turkse jonge mannen en van Surinaamse jonge vrouwen zijn maar weinig slechter dan die van autochtone jongeren. Bij Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse jongeren neemt de langdurige werkloosheid gestaag af. De perspectieven van Marokkaanse jongeren zijn echter niet gunstig en de kansen van

Antilliaanse/Arubaanse jongeren die niet in Nederland zijn opgegroeid zijn uitgesproken slecht. Voor evenredigheid van arbeidskansen zouden, gerekend naar de situatie begin 1996, uit de jongerenbevolking van de vier grootste minderheidsgroeperingen ongeveer 30.000 personen méér aan het werk moeten zijn dan er op dat moment feitelijk werk hebben.

De oorzaken voor de ongunstige arbeidsmarktpositie van jongeren uit de minderheden liggen voor een deel in het veelvuldig ongediplomeerd verlaten van het onderwijs. Er zijn echter ook andere factoren: een traditionele oriëntatie op het huishouden die Turkse en Marokkaanse meisjes afhoudt van deelname aan de arbeidsmarkt; een verstoorde verhouding tot de arbeidsbureaus; vroegtijdige contacten met 'eigen', zwarte en vaak illegale circuits; en *last but not least* speelt ook discriminatie op de arbeidsmarkt een rol.

Voor de jongens uit de minderheden moet, bij het ontbreken van effectieve sociale controle in de gezinssituatie en van perspectief van volledige participatie in de Nederlandse samenleving, de aanwezigheid van een omvangrijke, gemakkelijk toegankelijke, zwarte/criminele sector worden beschouwd als een belangrijke barrière om zich met volledige inzet toe te leggen op het verkrijgen van regulier werk. De verleiding om ter bevrediging van hun veelal kostbare verlangens die jongens vandaag de dag nu eenmaal hebben de snelle en gemakkelijke weg te kiezen die deze circuits bieden, blijkt voor velen van hen te groot.

9.6 Jeugd en arbeid: landelijk beleid

Het arbeidsmarktbeleid van de overheid is erop gericht zoveel mogelijk mensen te laten participeren aan het arbeidsproces.

Ten aanzien van jeugdige werklozen wordt gestreefd naar een *sluitende aanpak*: een stelsel waarin *alle* schoolverlaters en jeugdige werklozen zo snel mogelijk worden doorgeleid naar een baan of een (vervolg)opleiding.

De arbeidsvoorziening

In Nederland bestaat 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 onder meer de arbeidsbureaus, en diverse voorzieningen die toeleiden naar of voorbereiden op deelname aan de arbeidsmarkt zoals de Centra Voor Vakopleiding (CVV's) en de Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsbeoefening (CBB's).

Voor jeugd relevante voorzieningen

In de periode 1987-1997 zijn het AAJ-beleid voor jeugdwerkloosheid en het Jeugdwerkgarantieplan (JWG), dat onderdeel was van het AAJ, van groot belang geweest voor de groep jonge werklozen. Op 1 januari 1998 zijn deze regelingen opgegaan in de WIW: de Wet Inschakeling Werkzoekenden.

Andere voorzieningen

Voor jeugdige gehandicapten, dat wil zeggen degenen die geen reguliere arbeid kunnen verrichten, zijn de WSW en de REA belangrijke regelingen. Uitvoering van de WSW geschiedt door gemeenten. De REA valt onder verantwoordelijkheid van het Landelijk Instituut voor Sociale Verzekeringen (Lisv). Daarnaast is er een apart arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden, gericht op het vergroten van hun arbeidsparticipatie.

Gemeenten en lokaal werkgelegenheidsbeleid

Ook ten aanzien van het arbeidsmarktbeleid is eind tachtiger jaren een beleid ingezet waarbij de gemeenten en de Regionale Besturen van de Arbeidsvoor-

ziening (RBA's) sterker verantwoordelijk zijn gemaakt voor het aanpakken van de lokale en regionale werkloosheidsproblematiek. Door het creëren van gesubsidieerde additionele arbeidsplaatsen kunnen gemeenten de lokale (jeugd)werkloosheid terugdringen. Deze additionele arbeidsplaatsen worden ten dele bekostigd uit uitkeringsgelden en voor een ander deel uit rijkssubsidies.

9.7 1987-1997: AAJ en JWG

De AAJ: stimuleringsbeleid tegen jeugdwerkloosheid

In 1987 is het Activerend Arbeidsmarktbeleid voor Jongeren (AAJ) in werking getreden, gericht op voorkoming en bestrijding van (langdurige) jeugdwerkloosheid door gemeenten.

De doelgroep van het AAJ bestond uit alle jongeren die als werkzoekend staan ingeschreven bij een arbeidsbureau.

Van gemeenten werd verwacht dat zij ten aanzien van deze jongeren extra inspanningen verrichten om hen aan een baan en/of een plaats in het reguliere (vervolg)onderwijs te helpen. Het aanbod aan deze jongeren is afhankelijk van de specifieke situatie van de jongere (maatwerk) en kan - naast bemiddeling - bestaan uit bijvoorbeeld het aanbieden van een beroepskeuzetest, een sollicitatietraining of een (korte) vakopleiding.

Jeugd Werk Garantiewet (JWG)

De JWG, de sluitende aanpak van jeugdwerkloosheid, werkte als volgt. Werkloze jongeren tot 22 jaar en schoolverlaters tot 27 jaar¹⁹, die gedurende een bepaalde aaneengesloten periode (minimaal een half jaar en maximaal 1 jaar) als werkzoekend staan ingeschreven bij het arbeidsbureau, worden doorgesluisd naar een voorziening die de Jeugdwerkgarantiewet uitvoert (JWGO).

De jongeren komen in dienst van de JWGO, die hen vervolgens bemiddelt naar een JWG-baan, of (als dat nog niet haalbaar is) naar een voortraject dat hen voorbereidt op een baan. Op deze wijze beoogde de overheid een sluitend vangnet te creëren voor jeugdige schoolverlaters en werklozen, waarbij uitgangspunt en einddoel is dat alle jongeren ofwel regulier onderwijs volgen ofwel een reguliere baan hebben (of beide).

In 1994 en 1996 zijn evaluaties uitgevoerd van de werking van het JWG (Olieman et al, 1996). Uit gegevens van de arbeidsbureaus blijkt dat de instroom van jeugdige werklozen in het JWG sterk is toegenomen. Daarmee is de JWG ook belangrijker geworden als vangnet voor jeugdige werklozen. Vooral de wat oudere jongeren (21-22 jaar) en daarbinnen de groep allochtonen, profiteert van de JWG. Daarmee is echter hun achterstandspositie ten opzichte van de groep autochtone jongeren nog niet opgeheven. Het openstellen van de marktsector heeft vooral een gunstig effect gehad op de doorstroom van laag opgeleide, wat oudere jongeren (21-22 jaar) naar regulier werk.

9.8 1998: Invoering van de WIW

Per 1 januari 1998 is de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) van kracht geworden. Deze wet heeft een dubbele doelstelling:

- enerzijds het bevorderen van een snelle uitstroom van werkzoekenden naar de reguliere arbeidsmarkt;

Noot 19 Later is de leeftijdsgrens voor de JWG teruggebracht naar 23 jaar.

- anderzijds het bieden van een 'eindvoorziening' voor degenen voor wie (volledige) participatie op de reguliere arbeidsmarkt niet haalbaar is.
- Naast het aanbieden van gesubsidieerde arbeidsplaatsen biedt de WIW ruimte aan gemeenten om op lokaal niveau de 'sociale activering' van kanslozen op de arbeidsmarkt vorm te geven. Sociale activering is erop gericht om deze mensen een zinvolle invulling van het bestaan te geven en het contact met de maatschappij in stand te houden en te versterken.
- De doelgroep van de WIW is breed, het gaat niet alleen om jeugdigen maar ook om volwassen werklozen, arbeidsgehandicapten, bijstandsgerechtigden e.d.
- In de WIW zijn allerlei maatregelen, die eerst nog via aparte wetten werden geregeld, gebundeld. Doel van de wet is onder meer om de verschillende maatregelen beter te stroomlijnen en een meer transparante uitvoeringsstructuur te creëren.

Versterking van de rol van lokale en regionale organisaties

Door de invoering van de WIW en de RBA's krijgen de gemeenten meer beleidsvrijheid (en verantwoordelijkheid) om zelf een actief werkgelegenheidsbeleid te voeren. De WIW geeft gemeenten en RBA's veel meer armslag om creatieve oplossingen te bedenken voor de lokale werkgelegenheidsproblemen. Te denken valt aan:

- het onbegrensd inzetten van uitkeringsgeld voor het creëren van werkgelegenheid;
- het ontwikkelen van een lokale sluitende aanpak voor werkloze jongeren;
- versoepeling van bepalingen op het gebied van de beloning van additioneel werk;
- het creëren van werkervaringsplaatsen.

De dubbele doelstelling van het WIW kan door gemeenten en RBA's zelf nader worden ingevuld: zij kunnen zelf prioriteiten of zwaartepunten aanbrengen. Gemeenten zijn wel verplicht om de sluitende aanpak ten aanzien van de jeugdige werklozen te handhaven. De sluitende aanpak is ook van toepassing op jeugdigen met een arbeidshandicap (REA).

Ten behoeve van de uitvoering worden de met de verschillende maatregelen verbonden geldstromen gebundeld tot één 'Werkfonds' voor gemeenten. De AAJ, JWG en REA gaan op in de nieuwe wet. De WIW stelt een vast basisbedrag per arbeidsplaats beschikbaar. Voor langdurig werklozen en jongeren ontvangen gemeenten jaarlijks een budget voor aanvullende kosten.

9.9 Overige voorzieningen

9.9.1 WSW en REA

De rijksoverheid stimuleert via verschillende regelingen de arbeidsparticipatie van mensen die niet in staat zijn een reguliere baan te hebben. Deze regelingen zijn algemeen van aard en niet specifiek gericht op jonge mensen.

WSW: Wet op de Sociale Werkvoorziening

Voor mensen die door een lichamelijke, verstandelijke of psychische handicap niet volledig kunnen participeren aan de reguliere arbeidsmarkt bestaan aparte aangepaste werkvoorzieningen, die in de volksmond bekend staan als 'sociale werkplaatsen'²⁰. De sociale werkplaatsen moeten sinds enige jaren marktgericht werken: een deel van de kosten van WSW-voorzieningen moet verdiend worden uit de eigen productie van de werkplaatsen.

Noot 20 Daarnaast zijn er ook WSW-plaatsen in reguliere bedrijven.

In 1996 hadden ruim 87.000 mensen een WSW-baan. Slechts 4% daarvan is jonger dan 25 jaar.

REA

Per 1 juli 1998 is een nieuwe wet van kracht geworden, met als doel de arbeidsparticipatie van gehandicapte mensen verder te versterken. De wet regelt ondermeer verbeteringen in de opleiding van gehandicapten en in de voorbereiding op en toeleiding naar de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn de regelingen voor onkostenvergoeding voor de werkgevers van gehandicapten versimpeld en verbeterd.

9.9.2 Wetten en regels voor etnische minderheden

Al langere tijd streeft het Rijk naar verlaging van de werkloosheid onder etnische minderheden. Binnenkort zal een nieuwe wet van kracht worden: de SAMEN-wet. Deze wet is niet specifiek bedoeld voor jongeren. De Wet is in feit een intensivering en uitbreiding van bestaand beleid. De kern ervan is de verplichting dat alle grotere organisaties en bedrijven (met 35 of meer werknemers) moeten zorgen voor een proportionele vertegenwoordiging van werknemers met een niet-Nederlandse achtergrond. Daartoe moeten ze in hun jaarverslag vermelden hoeveel werknemers uit etnische minderheidsgroepen ze in dienst hebben en welke maatregelen ze nemen om een proportioneel aandeel van minderheden in de organisatie te bevorderen.

9.10 Conclusies

Positie op de arbeidsmarkt

Uit arbeidsmarktgegevens blijkt tevens dat arbeidsmarktpositie en -perspectief van jeugdigen in de laatste 10 jaar aanzienlijk is verbeterd.

Verschillende factoren dragen hiertoe bij:

- door gunstige ontwikkeling van de Nederlandse economie in de laatste jaren is de werkgelegenheid over de gehele linie toegenomen, hetgeen ook gunstige effecten heeft voor de jeugdwerkgelegenheid;
- door een langer verblijf in het opleidingscircuit is het aandeel werkzoekenden in de groep 15-24 jarigen afgenomen;
- en ook het JWG-beleid draagt bij aan een verdere daling van de jeugdwerkloosheidscijfers.

Arbeidsmarktbeleid

In de afgelopen tien jaar is het arbeidsmarktbeleid ten aanzien van jongeren in een aantal opzichten vrij ingrijpend veranderd.

- Er is een veel krachtiger beleid ingezet om de jeugdwerkloosheid terug te dringen. Daarmee is de druk op jeugdigen om aan de slag te gaan aanzienlijk verhoogd.
- Het aanwenden van uitkeringsgelden voor het creëren van additionele werkgelegenheid is een belangrijke vernieuwing in het arbeidsmarktbeleid.
- De rol van gemeenten in het bestrijden van de lokale werkloosheidsproblematiek is versterkt. Met de recente introductie van de WIW is daaraan een belangrijke extra impuls gegeven.

Toch moet ook worden vastgesteld dat zich binnen de groep jeugdige werkzoekenden een 'harde kern' van werklozen bevindt wiens positie en perspectieven op de arbeidsmarkt niet gunstig is. Deze groep bestaat voor een groot deel uit jonge voortijdig schoolverlaters, die zonder startkwalificatie de arbeidsmarkt betreden. Allochtone jongens zijn in deze groep overver-

tegenwoordigd. Het is nog niet duidelijk in hoeverre het gevoerde beleid, en de onlangs doorgevoerde vernieuwingen daarin, zullen leiden tot een structurele verbetering van de arbeidsmarktpositie en -perspectieven van deze 'moeilijke' groep.

10 Economische zelfstandigheid

Economische zelfstandigheid van elk (jong)volwassen individu is een belangrijke waarde in de moderne Nederlandse samenleving. Ook in gevoerde overheidsbeleid van de laatste jaren wordt keer op keer het belang van individuele economische zelfstandigheid van elke Nederlandse burger benadrukt.

In dit hoofdstuk komen de volgende aspecten van de economische zelfstandigheid van jeugdigen aan de orde:

- minimum jeugdloon;
- sociale zekerheid;
- studiefinanciering.

Het arbeidsmarktbeleid ten aanzien van jeugdigen is uiteraard een belangrijk thema als men het heeft over de economische zelfstandigheid van de jeugd. Hieraan is een apart hoofdstuk (9) gewijd.

10.1 Het minimum jeugdloon

De bepaling van 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 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 één vast standaardbedrag) en jongeren van 15 tot en met 22 jaar: voor hen is een leeftijdsgebonden *minimumjeugdloon* van toepassing. Voor 1998 gelden de volgende minimumbedragen voor de 15-22 jarigen.

Tabel 10.1 Bruto minimumjeugdlonen per 1 januari 1998

leeftijd	percentage van het minimum-loon van 23-jarigen en ouder	per maand in guldens
22	85.0	1.934,90
21	72.5	1.650,30
20	61.5	1.399,90
19	52.5	1.195,10
18	45.5	1.035,70
17	39.5	899,10
16	34.5	785,30
15	30.0	682,90

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1998.

Als we de ontwikkeling van de minimum jeugdlonen over de laatste 10 jaar vergelijken met de ontwikkeling van de minimumlonen voor personen van 23 jaar en ouder, dan ontstaat het volgende beeld.

Tabel 10.2 Ontwikkeling minimumlonen 1978-1998 (index-cijfers, 1978 = 100)

	Miniumloon vol- wassenen (23 + jaar)	minimumjeugdlonen							
		22	21	20	19	18	17	16	15
1978	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1982	118	115	111	107	101	99	97	100	103
1986	119	109	101	94	90	86	85	86	89
1990	120	110	102	95	90	87	86	87	90
1994	130	119	110	102	97	94	93	94	97
1998	136	125	116	108	102	99	98	99	102

Bron: ministerie van Sociale Zaken en Wetenschappen, 1998

Uit de tabel blijkt dat het wettelijk minimum voor volwassenen meer en constanter is gestegen dan dat voor jeugd. Dit verschil wordt groter naarmate de leeftijd van de jeugd daalt.

De wettelijk minimumlonen zeggen overigens weinig over het werkelijke inkomen uit arbeid: een groot deel van de jongeren verdient meer dan het minimumloon. Wat de cijfers in tabel 10.2 wel duidelijk maken is de relatief zwakke positie van de jeugdige werknemers in de onderhandelingen met de overheid en werkgeversorganisaties. Zij komen er bekaaid van af. De jeugd-minimumlonen blijken ook aanzienlijk gevoeliger voor conjuncturele fluctuaties - zie bijvoorbeeld de daling eind 80'er jaren. Jeugdigen zijn en blijven zowel qua arbeidsmarktpositie als qua inkomenspositie een zeer kwetsbare groep.

10.2 Werkloosheid en sociale zekerheid

Sociale zekerheid

Werkloze jongeren hebben vanaf de leeftijd van 18 jaar recht op een uitkering. Jonge mensen die geschikt zijn om te werken moeten zich als werkzoekend inschrijven bij een regionaal arbeidsbureau. Gedurende de periode dat zij werk zoeken hebben zij recht op een RWW-uitkering. Na 6-12 maanden van werkloosheid worden jongeren (tot 23 jaar) doorgesluisd naar de WIW (zie hoofdstuk 9). Jonge mensen die niet in staat zijn om direct de arbeidsmarkt te betreden (zoals tienermoeders, jongeren met ernstige psychologische of psychiatrische problemen, drugsverslaafden) worden opgenomen in de ABW-regeling (Algemene Bijstandswet). Voor de leeftijdsgroep van 18-20 jarigen bedraagt de ABW of RWW-uitkering circa 35% van de uitkering voor degenen die 20 jaar of ouder zijn. De uitkering voor de 18-20 jarigen is zeker niet genoeg om economisch zelfstandig te kunnen blijven.

Werkloosheidsuitkeringen

Werkende jeugdigen die buiten eigen toedoen werkloos worden, ontvangen een werkloosheidsuitkering (WW) gedurende maximaal 6 maanden die 70% van het minimum jeugdlloon voor die leeftijd bedraagt. Daarna kunnen deze jongeren terugvallen op de RWW of de ABW.

Gebruik van uitkeringen

Het in hoofdstuk 9 beschreven arbeidsmarktbeleid ten aanzien van jeugdigen heeft ertoe geleid dat het gebruik van sociale zekerheidsvoorzieningen door jongeren is afgenomen.

Het gebruik van WW-uitkeringen (na onvrijwillig ontslag) varieert met economische fluctuaties. De relatief gunstige positie van jonge mensen op de huidige arbeidsmarkt zou zich ook moeten weerspiegelen in een afname van het gebruik van de WW door jonge mensen. Uit statistische gegevens van het CBS blijkt dit ook het geval te zijn.

tabel 10.3 Gebruik van ABW, RWW en WW door jonge mensen (15-25/26 jaar) in de periode 1987-1996

	aantal (x 1000)			als % van totale populatie gebruikers (15-65 jaar)		
	ABW	RWW	WW	ABW	RWW	WW
1987	-	-	33	-	-	20,6
1989	24	123	28	12,6	40,0	15,8
1991	22	91	39	12,4	28,9	17,0
1993	19	85	58	11,5	27,4	16,3
1995	17	77	41	10,6	23,7	10,3

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1998

Tabel 10.3 laat zien dat er een sterke afname is van jonge mensen met een RWW-uitkering (degenen die kunnen werken maar geen werk hebben).

Het aantal jongeren met een ABW-uitkering is ook, maar minder sterk, afgenomen. De WW-cijfers laten zien dat de situatie van jongeren gunstig afsteekt tegen die van de overige leeftijdsgroepen. De proportie jongeren in de totale populatie van WW-ontvangers is flink afgenomen.

10.3 Studiefinanciering

Over het algemeen betreden jeugdigen rond hun 18de levensjaar het hoger onderwijs. Hoewel in de Nederlandse wetgeving is vastgelegd dat ouders een onderhoudsplicht hebben voor hun kinderen tot hun 21de levensjaar, kent Nederland reeds sinds jaar en dag een systeem van studiefinanciering waarin de rijksoverheid een bijdrage levert aan de studiekosten van iedereen vanaf 18 jaar en ouder, die op dat moment nog een opleiding volgt. De studiefinanciering is leeftijdgebonden en loopt door tot uiterlijk het 27de levensjaar. De hoogte ervan is onder andere afhankelijk van de woonsituatie van de student: thuiswonende studenten ontvangen aanmerkelijk minder dan jongeren die niet meer bij de ouders wonen.

In 1986 is in Nederland een nieuw stelsel ingevoerd voor de financiering van de studiekosten van studenten in het voortgezet (mbo) en hoger onderwijs (hbo en wo): de Wet op de Studiefinanciering (WSF).

Sinds de invoering is dit stelsel voortdurend aangepast. Door bezuinigingen is het bedrag dat gemiddeld per student beschikbaar is, voortdurend afgenomen. Ook de duur van de periode waarover studiefinanciering wordt verschaft is afgenomen: van 6 jaar in 1986 naar 4 jaar tegenwoordig.

De afname van de hoogte en duur van de studiebeurs betekent niet dat deze jongeren weer meer afhankelijk zijn geworden van hun ouders.

Uit onderzoek blijkt dat vrij veel studenten hun financiële problemen oplossen door het werken naast de studie. Deze combinatie van leren en werken kan een belangrijke functie hebben in het onderwijsproces, als het werk in het verlengde ligt van het onderwijsprogramma, maar dit is niet vaak het geval. Het Rijk (ministerie van OC&W) onderzoekt de mogelijkheden om studenten meer kansen te bieden om studie en werk op een meer positieve en leerzame manier te combineren.

10.4 Conclusies

Eerder is geconstateerd dat de arbeidsmarktpositie en -perspectieven van de jeugd in Nederland zich in gunstige zin ontwikkelen.

Het economische klimaat en een actief arbeidsmarktbeleid van de overheid ten aanzien van jeugdige werklozen dragen bij aan de positieve ontwikkelingen op dit gebied. De effecten daarvan zijn overduidelijk.

In dit hoofdstuk is aangetoond dat de afhankelijkheid van jonge mensen van de sociale zekerheid en van werkloosheidsuitkeringen is afgenomen. Ook werd duidelijk dat de meeste studenten goed in staat zijn om de voortschrijdende afname van de studiefinanciering op te vangen door studie en werk te combineren.

Hoewel het algemene beeld vrij positief is, blijft er ook reden tot voorzichtigheid. Jonge mensen blijven een kwetsbare groep op de arbeidsmarkt. Hun positie en inkomen zijn erg gevoelig voor economische fluctuaties. Bovendien zijn er aanwijzingen dat de gunstige economische ontwikkeling niet echt bijdraagt aan een verbetering van de positie van jongeren aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ook hier dreigt de kloof zich alleen maar verder te verwijden tussen degenen met wie het goed gaat en degenen die in een minder gunstige positie verkeren.

Bijlagen

Bijlage 1 Verdeling verantwoordelijkheden en overzicht beleidsthema's

1.1 Verdeling van verantwoordelijkheden

Vanaf eind jaren tachtig zijn vele jeugdbeleidstaken, die voorheen aan de landelijke overheid gekoppeld waren, overgedragen aan lagere bestuursniveaus: de provincies en vooral de gemeenten.

Het betreft verantwoordelijkheden en taken op het gebied van welzijn, kinderopvang, jeugdzorg, preventieve gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid en maatschappelijke dienstverlening. Deze decentralisatie verloopt in fasen en is nog niet afgerond: nog ieder jaar worden nieuwe taken en verantwoordelijkheden overgedragen aan de provinciale en gemeentelijke overheid. Het doel van de decentralisatie is om een breder beleidsspectrum te creëren voor de lagere bestuursniveaus, zodat zij passende oplossingen kunnen vinden voor regionale en lokale problemen en wensen.

De decentralisatie veronderstelt dat er nieuwe vormen van samenwerking en afstemming tussen betrokken overheden worden gevonden. De ontwikkeling daarvan is een permanent proces.

Verantwoordelijkheden van de landelijke overheid

Alle betrokken departementen van de rijksoverheid behouden hun eigen verantwoordelijkheden en taken met betrekking tot de jeugd. Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de inter-departementale coördinatie van het landelijk jeugdbeleid. In dat kader heeft het ministerie van VWS de volgende taken:

- het bevorderen van de samenwerking en afstemming tussen de departementen die betrokken zijn bij jeugdbeleid (VWS, OCenW, SZW, Justitie en BZK);
- het bevorderen van de samenwerking en afstemming met betrekking tot jeugdbeleid tussen de verschillende bestuurslagen (landelijk, provinciaal/grootstedelijk en lokaal);
- het bevorderen van een sluitend jeugdbeleid van de lokale en regionale overheden;
- het bevorderen en verspreiden van innovaties in de zorg- en welzijnssector door experimentele projecten en programma's te initiëren en te ondersteunen;
- het volgen van trends in de situatie van jongeren en ontwikkelingen in het jeugdbeleid (monitoring);
- het onderhouden van internationale contacten met de Raad van Europa en de Europese Unie, en bilaterale internationale contacten op het gebied van jeugdbeleid.

Daarnaast behoudt de rijksoverheid een overkoepelende verantwoordelijkheid voor het functioneren van het jeugdstelsel als geheel. Taken op dit terrein zijn:

- het ontwikkelen, invoeren en monitoren van de uitvoering van landelijke wet- en regelgeving;
- het toezien op de kwaliteit van voorzieningen;
- en het onderhouden van de landelijke infrastructuur van ondersteuning, vernieuwing en onderzoek op het gebied van jeugd.

De landelijke overheid beperkt zich in principe tot die taken die niet effectief kunnen worden uitgevoerd op een ander bestuursniveau (complementair bestuur).

Landelijke adviesstructuur

In 1996 is de complexe en sterk gespecialiseerde structuur van adviesraden bij de rijksoverheid drastisch gereorganiseerd. De Raad voor het Jeugdbeleid was een van de vele specialistische adviesraden die zijn afgeschaft. Tegenwoordig heeft ieder departement een of twee adviesraden die adviseren over het brede departementaal beleid, waaronder vraagstukken en beleid betreffende jeugd. De adviesraad van het ministerie van VWS die zich bezighoudt met jeugdbeleid is de RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen).

Verantwoordelijkheden van de provinciale overheid

Een nieuwe verantwoordelijkheid van de provinciale overheid en van de grootstedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam en Den Haag (die op dit gebied een provinciale status hebben) is de uitvoering van de Wet op de Jeugdzorg³. De provincies en grote steden zijn ook verantwoordelijk voor de provinciale en grootstedelijke ondersteuningsorganisaties binnen het stelsel van de jeugdzorg.

Verantwoordelijkheden van de lokale overheid

Door de decentralisatie worden de gemeenten geconfronteerd met nieuwe verantwoordelijkheden en taken op het gebied van jeugdwelzijn, kinderopvang, jeugdgezondheidszorg, onderwijs, arbeidsmarktbeleid en criminaliteitspreventie. De gemeenten organiseren en financieren tevens activiteiten op gebied van de amateurkunst, artistieke en culturele vorming, het bibliotheekwezen en sport. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van een aantal wetten en landelijke regelingen, zoals:

- de Stimuleringsregeling Kinderopvang;
- de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV), die ook de (preventieve) jeugdgezondheidszorg voor 4 tot 19-jarigen omvat;
- de Jeugdwerkgarantiewet (JWG), die onlangs is opgenomen in de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW).

Verder ontwikkelen de gemeenten welzijnsbeleid voor specifieke doelgroepen. Veel gemeenten bevorderen en subsidiëren bijvoorbeeld faciliteiten en voorzieningen voor allochtone jongeren, weglloopjongeren, dak- en thuisloze jongeren, enzovoort.

Op onderwijsgebied zijn gemeenten verantwoordelijk voor de handhaving van de Leerplichtwet, het onderwijs achterstanden beleid (GOA) (waaronder de zorg voor spijbelaars, het aanbieden van inhaalprogramma's voor kinderen met een onderwijsachterstand en het aanbieden van extra cursussen voor allochtone kinderen), de onderlinge afstemming tussen scholen en het leerlingenvervoer.

1.2 Overzicht van beleidsthema's

Het volgende overzicht toont de verdeling van verantwoordelijkheden en taken op gebied van jeugdbeleid en jeugdvoorzieningen.

Landelijke overheid

Kerntaken

- vormgeving van het landelijke stelsel (wet- en regelgeving, de infrastructuur voor landelijke ondersteuning en onderzoek);
- innovatie: het experimenteren met en het verspreiden van nieuwe werkwijzen;
- monitoring: het volgen van trends en het signaleren van nieuwe ontwikkelingen en problemen;
- complementaire verantwoordelijkheid voor taken die op andere bestuursniveaus niet kunnen worden vervuld.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

Algemene taken met betrekking tot de jeugd

- coördinatie van de reorganisatie van het jeugdzorgstelsel;
- eindverantwoordelijk voor algemeen en intersectoraal jeugdbeleid (GOJ en de vergadering van directeuren);
- coördinatie van jeugdonderzoek (CJO);
- financiering van ondersteunende taken, zoals taken die worden uitgevoerd door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) en de Stichting Jeuginformatie Nederland (SJN).

Thema's van jeugdbeleid

- jeugdparticipatie;
- vrijwillig jeugdwerk / landelijke jeugdorganisaties (LJO's);
- kinderopvang en naschoolse opvang;
- opvoedingsondersteuning;
- lokaal preventief jeugdbeleid;
- jeugdhulpverlening;
- sport en culturele vorming;
- jeugdgezondheidszorg / leefstijlen.

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;
- preventie van schooluitval;
- projecten 'veilige school'.

Ministerie van Justitie

Algemene taken met betrekking tot de jeugd

- behandeling van jeugdige delinquenten;
- organisatie van het stelsel van jeugdbescherming;
- criminaliteitspreventie, in samenwerking met andere instellingen;
- onderzoek naar (jeugd)criminaliteit (WODC).

Relevante beleidsterreinen voor jeugd

- jeugdcriminaliteit;
- etnische minderheden en jeugdcriminaliteit (CRIEM);
- grotestedenbeleid met betrekking tot jeugd en veiligheid.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Relevante beleidsterreinen voor jeugd

- Grote Steden Beleid (onder andere jeugd en veiligheid);
- etnische minderheden en jeugdcriminaliteit (CRIEM);
- coördinatie van het minderhedenbeleid;
- ondersteuning van politieke jongerenorganisaties.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

Relevante beleidsterreinen voor jeugd

- Jeugdwerkgarantiewet (JWG, per 1 januari 1998 opgenomen in de WIW);
- Arbeidsreïntegratie Gehandicapten (REA);
- vaststelling minimumjeugdloon;
- wet- en regelgeving arbeidsomstandigheden.

Provinciale overheid

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

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.

Gemeentelijke overheden

Relevante gemeentelijke taken voor jeugd

- formulering, financiering en uitvoering van lokaal (preventief) jeugdbeleid;
- formulering, (gedeeltelijke) financiering en uitvoering van lokaal beleid met betrekking tot 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).

Bijlage 2 Het vrijwillige jeugdwerk

Al ruim een eeuw kent Nederland een rijk geschakeerd geheel van organisaties voor de jeugd, die zijn opgericht vanuit het particulier initiatief en die nu nog steeds een sterk particulier karakter hebben. Deze organisaties drijven nog steeds geheel of grotendeels op de inzet van vrijwilligers²¹.

Om dit type jeugdwerk te onderscheiden van het jeugd- en jongerenwerk dat wordt uitgevoerd door professionele, door overheden gefinancierde, organisaties wordt het ook wel aangeduid met de begrippen 'autonoom' of 'vrijwillig' jeugdwerk.

Voorgeschiedenis

Ontstaan

De basis van het tegenwoordige vrijwillige jeugdwerk werd begin deze eeuw gelegd. In de vorige eeuw richtte de bemoeienis met jeugd zich vrijwel geheel op charitatieve zorg voor weeskinderen, zwerfkinderen en verwaarloosde kinderen. Eind negentiende eeuw ontstond (mede door de industrialisatie) een andere houding ten opzichte van het kind en de kindertijd.

Dat leidde eind 19de eeuw tot de aanleg van speeltuinen: "... omheinde tuinen ... waar kinderen van het volk buiten schooltijd zich, onder passend toezicht, kunnen vermaken met spelen, die zowel leuke ontspanning als goede lichaamsvoeding bieden ...". Ondanks de paternalistische toon tegenover kinderen uit 'het volk' blijkt hieruit ook erkenning van de eigen identiteit van een kind en de wil om kinderen te beschermen tegen het te vroeg binnengaan van de wereld van volwassenen.

Daarnaast ontstonden rond de eeuwwisseling in verschillende Europese landen jeugdbewegingen van een idealistische of ideologische signatuur. Leden van dit soort bewegingen waren vaak de beter opgeleide jongeren (studenten) die met elkaar wandelden, zongen en discussieerden over een betere wereld. Een derde drijvende kracht binnen het opkomend jeugdwerk was het beschavingsoffensief: het opvoeden van de jeugd in 'christelijke deugden'.

Identiteitsorganisaties

Hoewel deze organisaties jeugdorganisaties werden genoemd, werden ze opgericht en bestuurd door volwassenen. Vele waren eigenlijk jeugdafdelingen van 'moederorganisaties', zoals kerkgenootschappen, politieke partijen en idealistische bewegingen. Deze jeugdorganisaties vormden de aanloop naar en toegang tot de volwassenenorganisaties en intern zendingswerk was een belangrijke doelstelling. Naast de overdracht van normen en waarden was in een aantal organisaties emancipatie van bepaalde bevolkingsgroepen (arbeiderskinderen, plattelandsjongeren) een belangrijke doelstelling.

Ook op het terrein van het jeugdwerk was - zeker in de periode voor de Tweede Wereldoorlog - de voor Nederland zo kenmerkende verzuiling sterk zichtbaar: er waren aparte organisaties voor katholieke, protestants-christelijke, liberale, sociaal-democratische en marxistische jeugd.

Een uitzondering vormde de padvinderij die uit Engeland werd overgenomen: deze a-politieke en niet-kerkgebonden jeugdorganisatie had vooral een duidelijk vormingsdoel. Door de jeugd avontuur te bieden en daarnaast allerlei praktische vaardigheden te leren, hoopte men haar op te voeden tot redzame

burgers. De methodiek van de padvinderij sprak velen aan en veel jeugdwerk in de eerste helft van de twintigste eeuw vertoonde dan ook trekjes van deze werkwijze.

Bloeiperiode en kentering

Het jeugdwerk kwam tot bloei tussen de twee wereldoorlogen en in de eerste jaren na WO II. In de topjaren was een kwart van de Nederlandse jongeren lid van een jeugdorganisatie.

In de jaren zestig keerde het tij: het georganiseerde jeugdwerk moest gaan concurreren met tal van andere vrijetijdsactiviteiten die werden aangeboden door de commercie en vanuit het sociaal-cultureel werk dat door de overheid werd gesubsidieerd. Daarnaast begonnen de ontkerkelijking en ontzuiling in de Nederlandse samenleving invloed te krijgen op het jeugdwerk.

In de jaren zestig en zeventig veranderde de structuur van het jeugdwerk dan ook ingrijpend. Een aantal traditionele organisaties verdween, andere fuseerden tot bredere, minder identiteitgebonden organisaties en er ontstonden nieuwe jeugdorganisaties, zoals die voor werkende jongeren, die gelieerd waren aan de vakbonden. De scheiding der seksen, die voor de jaren zestig bijna overal in het jeugdwerk werd gehanteerd, werd in vrijwel alle organisaties opgeheven.

Stand van zaken

Nederland kent nog steeds een groot aantal jeugdorganisaties, die meestal regionaal, lokaal of buurtgericht zijn. Binnen de structuur van het huidige jeugdwerk ligt het zwaartepunt nog steeds 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, methodiekontwikkeling en bestuurlijke ondersteuning.

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. 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.

Typen organisaties

Binnen het huidige netwerk van jeugdorganisaties kan grofweg een onderscheid worden gemaakt naar vier typen organisaties:

- **Levensbeschouwelijke organisaties**
Dit zijn vooral organisaties die direct verbonden zijn met een kerkelijke richting of een kerkgenootschap. Daarnaast zijn er evangelisatieclubs die zich juist richten op buitenkerkelijke jeugd (bijvoorbeeld Youth for Christ).
- **Belangenorganisaties**
Hiertoe behoren de jeugdafdelingen van vakbonden en politieke partijen en organisaties van bijvoorbeeld plattelandsjongeren, buitenlandse jongeren, studenten en gehandicapte jongeren.
De bindende factor is een gemeenschappelijk gevoeld belang, probleem en/of politieke oriëntatie.

- Spel- en interesse-organisaties
Hiertoe behoren organisaties die bepaalde methodieken aanbieden op het gebied van sport, spel, creativiteit en buitenleven (zoals Scouting) en organisaties gericht op bepaalde interessegebieden als natuurstudie, geschiedenisstudie, archeologie, techniek etc.
- Hulpverleningsorganisaties
Een voorbeeld hiervan is het Jeugd Rode Kruis.

Type activiteiten

De jeugdorganisaties leveren via hun leden de volgende soorten diensten:

- opvang van peuters en kinderen;
- buitenschoolse opvang;
- creatieve en culturele educatie;
- emancipatietraining;
- training in sociale vaardigheden;
- training voor zelfstandig wonen;
- lichamelijke en sportieve opvoeding.

Niet alleen de kinderen en jongeren die deelnemen aan de activiteiten van het jeugdwerk hebben daar baat bij. Vaak worden vanuit het jeugdwerk activiteiten ontwikkeld die bedoeld zijn om de leefomgeving te verbeteren of buurtbewoners te helpen. Dat is een vorm van directe maatschappelijke participatie van de jeugdeden zelf.

Ook voor de vrijwilligers die de activiteiten leiden of begeleiden is betrokkenheid bij het jeugdwerk in meer opzichten betekenisvol. Veel vrijwilligers zijn (jong)volwassenen die eerder zelf in hun jeugd hebben deelgenomen aan activiteiten van het jeugdwerk. Vrijwilligers leren leiding geven, organiseren en communiceren. Dit leren geschiedt deels informeel maar deels ook via specifieke kadertrainingen. Het vrijwilligerswerk kan een positieve invloed hebben op iemands kansen en functioneren op de arbeidsmarkt. Werkloze vrijwilligers ontleen maatschappelijke status en zelfwaardering aan het werk.

Financiering van het jeugdwerk

Financiering lokale organisaties

Lokale jeugdwerkorganisaties worden voor een belangrijk deel (circa 40%) gefinancierd uit eigen bijdragen van de jeugdeden zelf. Daarnaast worden inkomsten verkregen uit activiteiten (35%) en uit subsidies van overheden, fondsen en bedrijven (25%). Uit onderzoek blijkt dat de relatief kleine overheidssubsidies toch van groot belang zijn omdat hierdoor de gevraagde eigen bijdrage van jeugdige deelnemers op een redelijk niveau kan worden gehouden, zodat de financiële drempel voor deelname zo laag mogelijk blijft.

Landelijke financiering: projecten

De landelijke jeugdwerkorganisaties worden sinds enkele jaren door het ministerie van VWS gefinancierd op basis van een systeem waarbij een deel van de subsidie verstrekt wordt als instellingssubsidie (apparaatkosten) en een deel verkregen moet worden op basis van ingediende projectplannen. Deze plannen moeten voldoen aan criteria die van tevoren door VWS zijn vastgesteld. Zo moeten projecten vernieuwend zijn en een landelijk karakter of landelijke uitstraling hebben. Ook is subsidie mogelijk voor projecten die erop zijn gericht om uitval te voorkomen en jeugdparticipatie te bevorderen. In het kader van deze regeling is een aantal projecten ontwikkeld door het nationale jeugdwerk om speciale jeugdgroepen te kunnen bereiken en helpen integreren, zoals: jeugdige asielzoekers, jonge allochtonen, gehandicapte jeugd en criminele jongeren.

Politieke jeugdorganisaties (dat wil zeggen jeugdafdelingen van landelijke politieke partijen) worden gesubsidieerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Bijlage 3 **Maatregelen Beleidsprogramma jeugdcriminaliteit (1995)**

- *Lokale integrale aanpak jeugdcriminaliteit*
Zoals eerder werd beschreven is sinds begin van de jaren '80 via diverse wegen (Bestuurlijke Preventie, Sociale Vernieuwing, Grote Stedenbeleid) een belangrijke impuls gegeven aan de ontwikkeling en uitvoering van een integraal lokaal preventiebeleid ten aanzien van (jeugd)criminaliteit. Het ministerie van Justitie stimuleert die ontwikkeling, onder andere door het ondersteunen van een aantal experimentele preventieprojecten in gemeenten die gericht zijn op netwerkontwikkeling van lokale organisaties ten behoeve van een integrale aanpak van jeugdcriminaliteit. In die gemeenten wordt binnen deze netwerken een breed en integraal pakket van maatregelen ontwikkeld gericht op het vroegtijdig signaleren van probleemgedrag bij jeugdigen en het formuleren van een gezamenlijke en eenduidige reactie daarop.
- *Verbeteren van de informatie over jeugdcriminaliteit*
Via diverse maatregelen wordt gewerkt aan de verbetering van de informatiepositie van overheden en andere betrokken actoren op het gebied van jeugdcriminaliteit. Het betreft zowel de verbetering van de beleidsinformatie over jeugdcriminaliteit op landelijk, regionaal en lokaal niveau, als de verbetering van de informatie over individuele jeugdigen met probleemgedrag (cliëntvolgsystemen - CVS) op lokaal niveau.
- *Criminaliteitspreventie en opvoedingsondersteuning*
Een interdepartementale werkgroep (IWG/OO) heeft in 1998 advies uitgebracht over de ontwikkeling van een samenhangend en effectief wijkgericht opvoedingsbeleid, dat tot doel heeft om uitval en onmaatschappelijk gedrag van jeugdigen vroegtijdig te voorkomen. De aanpak richt zich op risicowijken en risicogezinnen.
- *School en criminaliteit*
Het ministerie van Justitie is betrokken bij het (onderwijs)beleid gericht op het tegengaan van spijbelen en voortijdig schoolverlaten. Daarnaast ontwikkelt het ministerie van Justitie, in overleg met andere gemeenten en lokaal betrokkenen, modellen en instrumenten voor criminaliteitspreventie op scholen in het primair en secundair onderwijs (De Veilige School, zie ook hoofdstuk 4).
- *Geweld en media*
Via voorlichtingscampagnes, symposia en expertmeetings worden opvoeders en betrokkenen in de videobranche gewezen op de schadelijke effecten die gewelddadige en angstopwekkende audiovisuele producten kunnen hebben voor jeugdigen. Ten aanzien van de videobranche wordt een systeem van branche zelfbeheer voorgestaan. Momenteel wordt gewerkt aan het harmoniseren en verbeteren van een classificatiesysteem voor audiovisuele producten.
- *Problematiek twaalf-minners*
Kinderen beneden de twaalf jaren vallen buiten het jeugdstrafrecht en kunnen daarom niet strafrechtelijk worden vervolgd. Er wordt gezocht naar mogelijkheden om via registratie door de politie meer zicht te krijgen

op deze groep. Ook wil men de (niet-strafrechtelijke) politiereactie op delinquent gedrag door deze groep verbeteren.

- **Aanpak harde kern**
Een kleine groep jeugdigen is verantwoordelijk voor circa 50% van de jeugdcriminaliteit. Deze persistente daders worden aangeduid als de 'harde kern' van de jeugdige delinquenten. In 10 lokale projecten worden methodieken ontwikkeld voor de aanpak van deze harde kern jongeren. Het gaat om verschillende vormen van intensieve individuele begeleiding, gericht op versterking van de sociale participatie en integratie (opleiding, werk, relatie met ouders). Uit evaluaties blijkt dat de projecten redelijk succesvol zijn in het tegengaan van recidive bij deze jongeren. Daarom wordt ernaar gestreefd het aantal harde kern projecten uit te breiden.
- **Innovatie en stimulering criminaliteitspreventie**
Bij justitie-organisaties (Openbaar Ministerie, reclassering, jeugdbescherming, slachtofferhulp, Halt) krijgt de *preventie* van criminaliteit vaak nog onvoldoende prioriteit. Via een aantal projecten en maatregelen beoogt het ministerie van Justitie het preventiebewustzijn bij deze organisaties te vergroten (o.a. visie-ontwikkeling, ontwikkeling activiteitenplannen preventie, modelprojecten).
- **Opsporing en vervolging**
Tijdens de reorganisatie van de politie in 1993 is het jeugdspecialisme bij de politie afgeschaft en geïntegreerd in de algemene (basis-)politiezorg. Inmiddels blijkt dat dit de adequate afhandeling van jeugdzaken niet ten goede komt. Momenteel wordt onderzocht op welke wijze(n) het jeugdspecialisme bij de politie kan worden verbeterd of teruggebracht. Via een aantal maatregelen wordt gewerkt aan een betere afdoening van jeugdzaken door het OM. De maatregelen hebben betrekking op: het verkorten van de doorlooptijd (snel reageren), standaardisering van de afdoening (consequent reageren), groei van het aantal taakstraffen (passende sancties), het maken van regionale analyses van jeugdcriminaliteit, toerusting van een jeugd-OM en verbetering van de communicatie tussen justitie-partners.
- **Versterking van de rol van de jeugdbescherming in het strafproces²²**
De strafrechtelijke signalerings- en voorlichtingstaak van de Raad blijkt in de praktijk slechts gedeeltelijk tot zijn recht te komen. Bij een vergelijking van het aantal op het parket ingeschreven processen verbaal tegen minderjarigen met het aantal door de Raad ingevulde informatieformulieren strafzaken laat zien dat de Raad naar schatting in slechts een derde van de gevallen actief is (Van Montfrans, 1994). Via een aantal maatregelen beoogt het ministerie van Justitie het meldingspercentage te verhogen (streven: 100% in het jaar 2000).
- **Sanctiebeleid**
Aan delinquente jeugdigen opgelegde sancties mogen er niet toe leiden of

Noot 22 Indien tegen een minderjarige een proces-verbaal wordt opgemaakt, dient hiervan melding te worden gemaakt bij de Raad voor de Kinderbescherming. De Raad heeft een wettelijke signalerings- en voorlichtingstaak ten aanzien van jongeren tegen wie een proces-verbaal is opgemaakt. Op basis van de verzamelde gegevens informeert de Raad de rechter en de officier van justitie over de omstandigheden van de jeugdige en adviseert over de meest aangewezen (strafrechtelijke) afdoening. Indien er sprake is van een ernstige gezins- en/of opvoedingsproblematiek zal de Raad meestal om een maatregel van kinderscherming vragen.

toe bijdragen dat de sociale binding van de jeugdige aan de maatschappij nog verder verzwakt wordt. Daarom worden voor jeugdigen aangepaste sancties ontwikkeld en aangemoedigd, die bij voorkeur juist bijdragen aan de versterking van de binding van de jeugdige aan de samenleving. Het betreft met name leerstraffen en taakstraffen. Daarnaast worden de mogelijkheden van nachtdetentie onderzocht, waarbij de jeugdige overdag normaal kan blijven deelnemen aan de samenleving (m.n. school).

- *Justitiële jeugdinrichtingen*

De capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen is in de afgelopen jaren uitgebreid. Daarnaast wordt gewerkt aan kwaliteitsverbetering van de tenuitvoerlegging van de straffen.

- *Jeugdreclassering*

Er bestaat nog geen uniform en landelijk dekkend stelsel van voorzieningen voor de hulpverlening aan veroordeelde jeugdigen (jeugdreclassering). Aan de realisering van dit landelijk stelsel wordt momenteel gewerkt.