

*P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij en J.C.I. De Pree (red.)*



*Bouwstenen voor  
betrokken jeugdbeleid*

*Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*

De serie 'Verkenningen' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen en naar zijn oordeel van zodanige kwaliteit en betekenis zijn dat publicatie gewenst is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
De WRR is gevestigd:  
Lange Vijverberg 4-5  
Postbus 20004  
2500 EA 's-Gravenhage  
Telefoon 070-356 46 00  
Telefax 070-356 46 85  
E-mail [info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)  
Website <http://www.wrr.nl>

*Bouwstenen voor  
betrokken jeugdbeleid*

---

*P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij en J.C.I. de Pree (red.)*

Omslagafbeelding: © ANP Photo/Susanne Friedrich

Omslagontwerp: Studio Daniëls, Den Haag

Vormgeving binnenwerk: Het Steen Typografie, Maarssen

ISBN 978 90 5356 758 6

NUR 741 / 754

© WRR/Amsterdam University Press, Den Haag / Amsterdam 2007

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j<sup>o</sup> het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

# INHOUDSOPGAVE

1	<b>Inleiding</b>	9
	<i>P.A.H. van Lieshout en W.B.H.J. van de Donk</i>	
<b>I</b>	<b>JEUGD EN DE SAMENLEVING</b>	
2	<b>Opvoeden en opgroeien: een visie achter het beleid</b>	21
	<i>J.M.A. Hermanns</i>	
2.1	De jeugd van tegenwoordig en het jeugdbeleid van tegenwoordig	21
2.2	Opvoeding als proces van coregulatie	23
2.3	Opvoeden en opgroeien in een samenleving	28
2.4	Een pedagogische visie: het hoe	30
2.5	Een pedagogische visie: het wat	34
2.6	Wanneer gaat het mis?	36
2.7	Waarden en normen	43
2.8	Slot	45
3	<b>Hoe pedagogisch verantwoord is het beleid van de Nederlandse overheid?</b>	51
	<i>J.M.A. Hermanns en A. J. van Montfoort</i>	
3.1	Probleemstelling	51
3.2	De belangrijkste beleidsterreinen in algemeen overheidsbeleid en algemeen jeugdbeleid	52
3.3	Gezinsbeleid	53
3.4	De fysieke en sociale leefomgeving	57
3.5	Inkomensbeleid	61
3.6	Media en communicatie	64
3.7	Vrije tijd en sport	70
3.8	Onderwijsbeleid	72
3.9	Kinderopvang	79
3.10	Een pedagogisch verantwoord algemeen overheidsbeleid	82
4	<b>De overgang van jeugd naar volwassenheid en een levensloopbeleid</b>	87
	<i>G.J. Kronjee en W.E. van Stigt</i>	
4.1	Inleiding	87
4.2	Toekomstverwachtingen en de levensloop	90
4.3	Onderwijs en arbeid	94
4.4	Zelfstandig wonen, relatie- en gezinsvorming	97
4.5	Een levensloopbeleid, ook voor de jeugd	103

**II JEUGD IN PROBLEMEN**

<b>5</b>	<b>Achterstandenbeleid: voorbij de voor- en vroegschoolse periode</b>	113
	<i>P.P.M. Leseman</i>	
5.1	Inleiding	113
5.2	Achterstandenbeleid in de voor- en vroegschoolse periode	113
5.3	Achterstanden in het voortgezet onderwijs	121
<b>6</b>	<b>Geestelijke gezondheid van adolescenten</b>	131
	<i>W.A.M. Vollebergh</i>	
6.1	Inleiding	131
6.2	Stabiliteit van probleemgedrag over de levensloop: het stress-kwetsbaarheidsmodel	132
6.3	Geestelijke gezondheid van adolescenten	135
6.4	Middelengebruik onder jongeren	140
6.5	Veranderingen in de probleemgroepen onder jongeren: cliënten in de jeugdzorg	146
6.6	Maatschappelijke veranderingen en kwetsbare jongeren	154
6.7	Conclusies en aanbevelingen	155

**III INSTITUTIES**

<b>7</b>	<b>Vermaatschappelijking van het onderwijs; enkele suggesties</b>	165
	<i>G.W. Meijnen</i>	
7.1	Inleiding	165
7.2	Onderwijs en thuismilieu: een analyse	165
7.3	Vermaatschappelijking basisonderwijs: voorstellen	169
7.4	Het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt: enige observaties	175
7.5	Het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt: enkele suggesties	178
7.6	Tot slot	180
<b>8</b>	<b>Vernieuwing van de pedagogische infrastructuur voor 0-12-jarigen</b>	183
	<i>K. Bakker en S. van Oenen</i>	
8.1	Inleiding	183
8.2	De Brede School en onderwijsvernieuwing	184
8.3	Pedagogische vernieuwing van het 'derde' milieu	186
8.4	Brede School: dagarrangement en sociale vernieuwing	189
8.5	Een gemeenschappelijk sociaal en pedagogisch kader voor het tweede en derde opvoedingsmilieu	191
8.6	Conclusies; de rol van de overheid bij de verwezenlijking van de nodige vernieuwingen	193
<b>9</b>	<b>Toekomstvisie op jongeren en technologie in onze samenleving</b>	199
	<i>J. van Kokswijk</i>	
9.1	Samenvatting	199
9.2	Algemeen	200

9.3	Communicatie	204
9.4	Maatschappij	209
9.5	Onderwijs	212
9.6	Toekomstbeleid	217
<b>IV</b>	<b>DOELEN STELLEN</b>	
<b>10</b>	<b>Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang; de noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief</b>	225
	<i>M. de Winter</i>	
10.1	Introductie	225
10.2	Samenvatting en aanbevelingen: een democratisch-pedagogisch offensief in tien hoofdlijnen	226
10.3	Socialisatie in welk belang?	228
10.4	Begrensd individualisering en het democratisch tekort	229
10.5	Democratie op drijfzand	232
10.6	Moraliseren of democratiseren	237
10.7	Casus antisemitisme op school: een lesje democratie?	241
10.8	Wie socialiseert toekomstige democraten?	244
10.9	School, burgerschap en democratie	250
10.10	Jeugdbeleid en democratie	257
10.11	Slot: een democratisch-pedagogisch offensief	258
<b>V</b>	<b>EFFECTIEF REALISEREN</b>	
<b>11</b>	<b>Specifiek jeugdbeleid en jeugdzorg</b>	273
	<i>A. J. van Montfoort</i>	
11.1	Inleiding	273
11.2	Gemeentelijk jeugdbeleid	274
11.3	Bureau jeugdzorg en jeugdbescherming	279
11.4	Het zorgaanbod jeugdzorg	287
11.5	Enkele langetermijntrends in het beleid	292
11.6	Aanbevelingen	306
	<b>Over de auteurs</b>	313





## INLEIDING

*P.A.H. van Lieshout en W.B.H.J. van de Donk*

Een van de opvallende constanten in de publieke discussies in Nederland is de met een zekere regelmaat terugkerende aandacht voor ‘de’ jeugd. Iedere paar jaar wordt de vraag weer gesteld hoe het beleid gericht op jeugdigen eruit zou moeten zien. Dat is opvallend, want ‘de’ jeugd is een heel brede categorie; het is ondenkbaar dat er een beleidsnota uit zou komen over ‘de’ volwassenen en het wordt ook steeds minder opportuun gevonden om nog te spreken over ‘de’ ouderen als afzonderlijke beleidscategorie. Toch is dat geen reden om geen serieuze aandacht te schenken aan beleid dat zich met name wil richten op jeugd en jongeren. Ook de regering denkt er zo over getuige de benoeming van een minister voor jeugd en gezin in het kabinet.

De WRR, geroepen om te adviseren over toekomstig regeringsbeleid, is graag bereid de aanstaande beleidsontwikkeling te ondersteunen met een verkenning van recente wetenschappelijke inzichten in vragen rondom jeugd en jongeren. In deze verkenning is een aantal bijdragen opgenomen die zich alle richten op zaken die met jeugd te maken hebben. Sommige richten zich op een specifiek thema, zoals het onderwijs of de buitenschoolse opvang, andere zijn breed en gaan over de vraag wat de doelen van opvoeding eigenlijk zouden moeten zijn of de vraag welke jeugdigen eigenlijk als probleemgroep gezien kunnen worden.

De WRR lijkt zich met deze verkenning te voegen in de traditie om de jeugd als geheel te thematiseren. Dat vergt uitleg. Het impliceert ook dat rekenschap gegeven moet worden van de vraag wat er specifiek is aan deze bijdrage. In deze inleiding zullen we op die vraag een antwoord geven en laten zien hoe de verschillende bijdragen daarin passen.

### ***Jeugd, de eeuwige constante?***

De aandacht voor jeugd heeft verschillende wortels, zo leert de geschiedenis. Een deel van de terugkerende aandacht heeft primair te maken met gevoelens van onrust. De jeugd wordt voorgesteld als losgeslagen en daarmee als een bedreiging voor de rust in de buurt en de wijk. De aandacht heeft ook te maken met het gegeven dat de jeugd het aangrijpingspunt bij uitstek is voor alle gedachten over hoe de samenleving zich (anders) dient te ontwikkelen. Te weinig betrokkenheid van burgers op elkaar, te weinig aandacht voor gezondheid en bewegen, te veel criminaliteit, te roekeloos rijgedrag: het zijn allemaal zaken die zich niet beperken tot jeugdigen, maar de verontrusting daarover leidt vaak tot de opvatting dat verandering van dat gedrag bij uitstek tot stand gebracht kan worden door jeugdigen te corrigeren. Het zijn echter niet alleen vormen van angst en verontrusting die de aandacht voor jeugdigen kleuren. Dat jeugd als een constante verschijnt in de (beleids)debatten is minstens voor een deel ook terug te voeren op het gegeven dat er breed gedragen diepe verantwoordelijkheid gevoeld wordt voor het goed

opgroeien van kinderen, zeker voor zover ze kwetsbare wezens zijn. De verantwoordelijkheid die ouders voelen voor hun kinderen wordt ook vertaald in de opdracht aan de samenleving als geheel en de overheid in het bijzonder om zorgvuldig met kinderen om te gaan.

De motieven om zich te richten op 'de' jeugd mogen van verschillende aard zijn, wie de debatten van de afgelopen jaren volgt, moet constateren dat de Nederlandse media een forse stroom van berichten te zien geven die alle duiden op onvrede met de wijze waarop nu met 'de' jeugd wordt omgesprongen. Drie varianten dienen zich daarbij in het bijzonder aan. Ieder jaar is er een aantal uiterst trieste gevallen waarin kinderen het leven hebben gelaten door bewust toedoen van volwassenen. Vaak blijkt dat er sprake is van jarenlange systematische mishandeling, maar soms gaat het ook om ouders die de ervaren druk niet meer aankunnen en besluiten om hun kinderen (en zichzelf) om te brengen. Dat leidt altijd tot een debat in de media over de vraag of de betrokken instanties, en dan in het bijzonder de instanties op het terrein van de jeugdzorg, deze situatie niet hadden kunnen voorkomen. Vaak waren ze immers wel bekend met het gezin of het kind in kwestie. Meestal volgt er een onderzoek, maar tegen de tijd dat het resultaat daarvan bekend is, heeft de volgende casus zich dikwijls al aangediend. Tot een systematisch debat over de vraag wat er in redelijkheid verlangd had mogen worden van zorginstellingen, is het tot op heden niet gekomen. Een tweede stroom van berichtgeving gaat over de werkdruk en de toeloop van cliënten waarvan instellingen zeggen ze niet aan te kunnen. Dat leidt steevast tot debatten in de kamer over de vraag of het budget voor de desbetreffende instellingen niet verhoogd kan en moet worden. In de meeste gevallen gebeurt dat in beperkte mate. De derde stroom past in het verlengde hiervan: de organisatie van de zorg voor jeugdigen, zo heet het in de beeldvorming, is versnipperd, verkokerd, inefficiënt en ondoorzichtig. Dat leidt weer tot voorstellen voor een andere inrichting van de zorg voor jeugdigen.

### **Groeiende verwachtingen?**

Hoe valt die onvrede te duiden? De conclusie die voor de hand ligt, en die meestal ook getrokken wordt, is dat het slecht gesteld is met de zorg voor jeugdigen: instellingen lijken te weinig alert, te weinig professioneel en zich onvoldoende bewust van hun verantwoordelijkheid. Wellicht zit daar ook een kern van waarheid in. Wat echter niet over het hoofd gezien moet worden, is dat groeiende onvrede vaak niet zozeer iets zegt over het feitelijk functioneren, maar meer over het stijgende verwachtingspatroon. Dit wordt bij uitstek geïllustreerd door het toegenomen aantal echtscheidingen. Op het eerste gezicht lijkt het alsof mensen steeds minder bereid en in staat zijn om voor elkaar te zorgen en met elkaar rekening te houden. Historisch onderzoek laat echter zien dat dat in het geheel niet het geval is: mensen zijn helemaal niet onverschilliger geworden jegens hun partner. Eerder is het tegenovergestelde gebeurd: ze zijn steeds meer van hun partners, en daarmee van hun relatie, gaan verwachten. Een relatie is al lang niet meer alleen een leefeenheid waarbinnen een huishouden gerund wordt en waarbinnen kinderen worden opgevoed. Het moet ook veiligheid en waarde-

ring bieden, en mogelijkheden tot ontwikkeling en groei. Juist de stijging van het verwachtingspatroon maakt dat mensen ontevreden kunnen worden over hetgeen een relatie hen biedt.

De steeds maar toenemende onvrede met de zorg voor jeugdigen is zeker voor een deel terug te voeren op zulke groeiende verwachtingen. De tolerantie ten aanzien van fouten van instellingen zoals die in de jeugdzorg, is steeds verder afgenomen. In navolging van de Duitse socioloog Beck is het tegenwoordig usance om te spreken over moderne westerse landen als een ‘risicosamenleving’ in de zin dat risico’s steeds meer in beeld komen en onderwerp worden van beleid. Het is echter minstens zo verhelderend om in dat opzicht te spreken van een ‘veiligheidsmaatschappij’: we verlangen dat er geen wantoestanden meer voorkomen en we zijn ook in toenemende mate intolerant als dat wel het geval is. Er wordt steeds vaker gevraagd om het ingrijpen van de inspectie, om onderzoek naar (vermeende) fouten en om strakke normering van het gedrag van professionals en instellingen. In dat opzicht is het tekenend dat de Onderzoeksraad voor veiligheid (de ‘commissie-Van Vollenhoven’), die zich tot op heden beperkte tot het onderzoeken van incidenten zoals treinongelukken en branden in gevangnissen, onlangs de publiciteit zocht met de mededeling dat hij vanaf nu ook gaat kijken naar de jeugdzorg. Ook die komt in het teken van veiligheidsbeleid te staan. In het licht van deze veiligheidsbenadering is het niet al te gewaagd om te veronderstellen dat de onvrede met de zorg voor jeugdigen de komende jaren alleen nog maar zal toenemen – op een foutentolerantie die vergelijkbaar is met die van de wereld van het treinverkeer of de luchtvaart, is de sector nog lang niet ingespeeld.

### **Investeren in kinderen**

Stijgende verwachtingen kunnen een deel van het maatschappelijk debat verklaren, maar niet alles. De vraag die evenzeer gesteld moet worden, is in welke mate er voldoende zorgvuldig met kinderen wordt omgesprongen, door de samenleving en overheid, door instituties en door professionals. Laten we allereerst eens nagaan hoe sterk de Nederlandse samenleving investeert in haar kinderen. De vraag is natuurlijk wat daarbij de maatstaf is: veel Nederlandse kinderen groeien op in betrekkelijke welvaart. Dat maakt echter nog niet dat Nederland getypeerd kan worden als een land dat genereus is voor zijn kinderen. Zoals de WRR in zijn *De verzorgingsstaat herwogen* (2006) heeft laten zien, is de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat er een waarin eerst en vooral in ouderen geïnvesteerd is, en pas in tweede instantie in kinderen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de omvang van de inkomensvoorzieningen voor ouderen: het Nederlandse pensioensysteem wordt – terecht – internationaal geroemd, en de AOW zorgt ervoor dat de armoede onder ouderen in Nederland de laagste van Europa is. De institutionele zorg voor ouderen steekt evenzeer goed af: er zijn weinig landen met dusdanig uitgebreide volksverzekering voor ouderenzorg als de Nederlandse AWBZ. Daar staat tegenover dat de Nederlandse voorzieningen voor kinderen relatief karig zijn: onze kinderopvang kwam niet alleen laat tot stand, maar is ook nog eens erg duur voor de betrokkenen en wordt relatief weinig gebruikt. De kwaliteit

blijft evenzeer achter bij de Europese toppers. Verlofregelingen zijn evenzeer karig. Aan onderwijs besteden we 20% minder dan de Fransen of de Duitsers en we zijn met de Grieken kampioen als het gaat om het aantal scholieren dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat. Bij de inrichting van de instituties van de Nederlandse verzorgingsstaat stonden kinderen dus zeker niet voorop – in ieder geval veel minder dan in landen als Frankrijk en België.

De relatieve onderinvestering in kinderen heeft diepe wortels, maar het is vooral een interessante vraag of die ook de komende decennia stand zal houden. Er is een aantal ontwikkelingen dat doet vermoeden van niet. De belangrijkste ontwikkeling is ongetwijfeld het dalende kindertal. Zoals het debat in veel Europese landen – maar zeker ook in een land als Japan – laat zien, roept dat op enig moment de vraag op of we niet zorgvuldiger moeten zijn op onze kinderen. In dit geval is die vraag minder ingegeven door een ethisch perspectief, en meer door pragmatische beweegredenen. Onderinvesteren in kinderen, zoveel is duidelijk, wordt op termijn schadelijk voor de Nederlandse economie. In een wereld waarin Europa zijn positie alleen kan handhaven als het substantieel toegevoegde waarde weet te creëren in het productieproces, is een goed opgeleide beroepsbevolking een must. Daarin past niet dat kinderen uit allochtone kring op vierjarige leeftijd naar de basisschool komen met een leerachterstand van twee jaar, zoals in Nederland nog veelvuldig het geval is. In de mediterrane landen, inmiddels ook in Frankrijk, krijgt de roep om te investeren in kinderen niet alleen vorm als een oproep om goede scholingsvoorzieningen, maar wordt het ook een oproep om te zorgen dat er meer kinderen komen. Bevolkingspolitiek is daar niet alleen weer salonfähig als gesprekstema, het is inmiddels al praktijk. Franse vrouwen krijgen sinds kort substantieel meer kinderbijslag en substantieel meer pensioenrechten als ze een derde kind krijgen. Dat dit debat vooral ten zuiden van Nederland gevoerd wordt, heeft alles te maken met de ontwikkeling van het geboortecijfer: dat is vooral in de landen rond de Middellandse Zee in twee decennia dramatisch gedaald, tot iets meer dan 1 kind per stel. In Nederland schommelde het rond 1,7 en dat getal is nauwelijks verandert in de loop van de tijd. Toch ligt ook het Nederlandse niveau onder de vervangingswaarde. Dat maakt dat het zeker niet ondenkbaar is dat ook in Nederland de vraag of we wel voldoende investeren in kinderen, hier langs de lijn van welbegrepen eigenbelang, snel aan betekenis zal winnen.

### ***Verzelfstandigende instituties***

De Nederlandse samenleving als geheel heeft niet overmatig geïnvesteerd in kinderen. Dat wil nog niet zeggen dat de instituties zich niet goed hebben bekommerd om de kinderen die aan hen werden toevertrouwd. Toch lijkt zich ook hier een proces te hebben voltrokken dat nog onvoldoende tot reflectie heeft geleid. De oorsprong daarvan bevindt zich in het gegeven dat sociologen ‘functionele differentiatie’ noemen. Startpunt van de redenering is de constatering dat het opgroeien van kinderen plaatsvindt in verschillende sferen, of zo men wil institutionele kaders. Gezin, vrienden, school, hulpverleningsinstellingen: ze dragen allemaal voor een deel bij aan de socialisatie van kinderen. De constate-

ring die vervolgens gemaakt moet worden, is dat alle sferen een substantiële rol spelen, en er geen sprake (meer) is van een zekere hegemonie. Daarnaast zijn er nieuwe sferen bijgekomen zoals de kinderopvang en de naschoolse opvang. Nieuw zijn evenzeer een aantal media: aparte tv-kanalen voor kinderen, en vanzelfsprekend het internet. Ook het gegeven dat veel kinderen tegenwoordig na de scheiding van hun ouders opgroeien in twee leefeenheden levert een uitbreiding van het aantal sferen van socialisatie. Tot slot past in deze redenering de constatering dat deze sferen in toenemende mate geïsoleerd van elkaar zijn komen te staan: er is steeds minder sprake van verbinding tussen de sferen. De negatieve effecten van te los van elkaar staande systemen begint pas gaandeweg door te dringen. Het meest sprekende voorbeeld in dit kader is de kloof tussen school en gezin zoals die pijnlijk duidelijk werd in het post-Van Gogh tijdperk. De moord op Van Gogh heeft veel onderzoek losgemaakt naar de vraag hoe Mohammed B. en Samir A. konden opgroeien zoals ze opgegroeid zijn in de Nederlandse samenleving: het waren immers geen immigranten, maar geboren en getogen Nederlanders. In de wijk van Mohammed B., zo bleek uit interviews die gehouden werden met de moeders van kinderen die op dezelfde scholen hebben gezeten, weten veel ouders niets van en over het (vmbo-)onderwijs dat hun kinderen krijgen. Die zin moet vooral letterlijk worden genomen: sommige geïnterviewde (allochtone) moeders wisten niet waar de school van hun kind stond – ze kwamen nooit het huis uit – en ze hadden geen idee hoe het er daar aan toeging. Dat is de extreme kant van een wijder verbreide situatie waarin school en gezin niet meer communiceren over pedagogische doelen en instrumenten.

Vanzelfsprekend is de scheiding van sferen niet zonder antwoord gebleven. De kinderopvang doet al enige jaren pogingen om een pedagogisch beleid te formuleren dat ze wil bespreken met de basisscholen en met de ouders; scholen in achterstandswijken vragen de gemeenten om extra geld om huisbezoeken te kunnen afleggen; de hulpverlening poogt niet alleen individuele veranderprogramma's te maken, maar kijkt ook hoe ze familie- en vriendengerichte interventies kunnen ontwikkelen. Het blijven echter voorlopig allemaal beperkte pogingen en op de opkomst van de nieuwe media is vooralsnog zelfs geen enkel antwoord gevonden. Voor de komst van zenders als TMF had de publieke omroep een monopolie op de programmering voor tieners, maar dat kijkerspubliek is ze volledig kwijtgeraakt: het media-aanbod voor tieners kent geen publieke invulling. Internet onttrekt zich – alle pogingen tot het maken van ouderlijke beveiligingen ten spijt – de facto voor een groot gedeelte aan de betrokkenheid van ouders. Velen achten het ontbreken van deze verbindingen een probleem. Het leggen van verbindingen tussen socialisatiesferen is niet altijd nodig: kinderen hoeven geen massief pedagogisch front tegenover zich te vinden. Daar echter waar kinderen in hun oriëntatietocht in de wereld dreigen minder productieve sporen te volgen, zo is het idee, is een zekere verbinding af en toe van groot belang. Pas dan worden koerscorrecties immers effectief en bestendig. Het vinden van vormen lijkt een van de grote opgaven voor de komende tijd.

### **Verloren professionals**

Instituties missen onderlinge samenhang. In welke mate zijn de professionals in staat om daar tegenwicht te bieden en een eigen rol te vervullen in de zorg voor jeugdigen? Maar in beperkte mate, zo blijkt. Het professionele perspectief klinkt maar weinig door in het algemene debat. Een belangrijke reden daarvoor ligt in het simpele gegeven dat de professionalisering van de zorg voor jeugdigen in Nederland nooit een heel grote vlucht genomen heeft. Het werk in jeugdinstellingen is steeds meer een activiteit op hbo-niveau geworden. Een van de gevolgen daarvan is dat een systematische vorm van Research and Development niet meer gegarandeerd is. Hbo-instellingen zijn immers gestructureerd als instellingen die alleen kennis overdragen, niet als instellingen die kennis verder ontwikkelen. De koppeling die de medische sector kent tussen onderzoek en opleiding in de vorm van academische ziekenhuizen, bestaat niet in de zorg voor jeugdigen. Systematische kennisontwikkeling is daardoor veel minder gegarandeerd.

Ondertussen lijkt ook binnen het functioneren van instellingen het verder inkaderen van het professionele perspectief praktijk aan het worden. Verantwoordingschema's en protocollen groeien in betekenis. Voorzichtig wordt her en der al geëxperimenteerd met vormen van contractering en marktwerking in de zorg: wellicht nuttig voor het creëren van dynamiek, maar in een broze, slecht geprofessionaliseerde sector ook een rem op de verdere, eigenstandige uitbouw van een professioneel perspectief, zoals ook de marktwerking en de contractering in het welzijnswerk de afgelopen tien jaar hebben laten zien.

In plaats van verdere uitbouw van een professioneel perspectief, heeft er in de zorg voor jeugdigen iets anders plaatsgevonden: een fetisjering van het organisatiedebat. Of, om het wat diplomatieker te formuleren: er heeft een substitutie plaatsgevonden van professionele vraagstukken door organisatievraagstukken. Allerlei problemen in het functioneren van de zorg voor jeugdigen zijn niet opgepakt als professioneel vraagstuk, waarbij met professionals gekeken is naar de meest adequate wijze van aanpak, maar als organisatievraagstuk. Daarmee is gaandeweg het idee gecreëerd dat een volgend reorganisatieschema de definitieve oplossing is voor een aantal problemen in de zorg voor jeugdigen. De geschiedenis van de afgelopen twintig jaar laat zien dat in dat opzicht alle opeenvolgende reorganisaties op een teleurstelling uitgelopen zijn, van de voorstellen van de IWRJV tot de Bureaus voor Jeugdzorg. De teleurstelling is maar in beperkte mate terug te voeren op het functioneren van de nieuwe organisaties, en in belangrijke mate op de verwachting die gecreëerd is dat de nieuwe voorzieningen oplossingen zouden bieden voor problemen die in feite dieper liggen.

In dat opzicht valt er een interessante parallel te trekken met de debatten in de sociale zekerheid. Onvrede met het aantal mensen in de WAO heeft daar tot heel veel structuurdebatten aanleiding gegeven, en de nodige reorganisaties zijn doorgevoerd. Sleutelwoorden waren ook hier samenwerking en coördinatie. Uiteindelijk is de bijdrage van die maatregelen aan de reductie van de WAO heel beperkt geweest: het waren maatregelen op het niveau van het handelen van professionals

die de echte veranderingen bewerkstelligden. De Wet Verbetering Poortwachter, die voorschreef hoe er met ziekmeldingen en re-integratie-inspanningen omgesprongen moest worden, en de herziening van de wijze waarop er gekeurd ging worden voor de WAO, gaven – na meer dan 25 jaar structuurwijzigingen – uiteindelijk de beslissende impuls voor de reductie van de WAO-instroom.

Structuurmaatregelen hebben niet alleen als nadeel dat ze veel power play losmaken bij de grote institutionele partijen, maar ook maken ze de professionals kopschuw in plaats van mede verantwoordelijk voor het vinden van oplossingen; en de jeugdzorg lijdt al lang onder dat syndroom.

### **Lijnen voor de toekomst**

Met deze korte en globale schets over de manier waarop het maatschappelijk debat over de aandacht voor jeugd verloopt, ontstaat ook een eerste schets van de beleidsuitdagingen voor de komende periode. Dat is tegelijk een raster waarlangs de verschillende bijdragen in deze bundel geplaatst moeten worden. Allereerst is het zaak om preciezer te zijn in de analyse van de huidige onvrede en de positie van kinderen te situeren in een brede context. De bundel begint dan ook met de wijze waarop de Nederlandse samenleving investeert in jongeren. Hermans gaat in op de achtergronden van de verontrusting over jeugd en zorg voor jeugdigen. Hij constateert dat er op een aantal plekken sprake is van een structurele *Rück-sichtslosigkeit* ten opzichte van kinderen: ze zijn onvoldoende een issue in een aantal maatschappelijke sectoren. In de gezamenlijke bijdrage van Van Montfoort en Hermans wordt die schets verder uitgewerkt. Ze gaan daarbij vooral in op het algemene beleid: beleid dat wel kinderen raakt, maar niet expliciet op hen is gericht. Zo constateren ze dat het ruimtelijk beleid steeds minder rekening houdt met kinderen: de groeiende druk op ruimte leidt tot minder mogelijkheden voor kinderen, en de sportaccommodaties komen op steeds grotere afstand te liggen. Ook het armoedebeleid is geen specifiek jeugdbeleid, maar armoede, zo laat onderzoek zien, kan erg bepalend zijn bij de ontwikkeling van kinderen. Algemeen gezinsbeleid, zo stellen ze, kent Nederland nog nauwelijks, al werden in 1996 en 2006 nota's met die titel uitgebracht; die beperkten zich immers tot de vraag hoe arbeid en zorg te combineren, respectievelijk hoe voldoende steun maar ook ingrijpen te organiseren voor gezinnen in problemen. Kronjee en Van Stigt laten zien hoe het algemene beleid meer rekening zou kunnen houden met een specifiek element dat met kinderen te maken heeft: het gegeven dat er de laatste eeuw een nieuwe leeftijdsfase bijgekomen is, de (post)adolescentie, een typische fase waarin jongeren zoeken naar hun plek in het leven. In Nederland zou er, zo is hun stelling, meer rekening moeten worden gehouden met die fase. Zij pleiten voor een levensloopbeleid, ook voor de jeugd. De deelname aan hoger onderwijs is in Nederland beperkt, zo constateren ze. Nederlandse jongeren stoppen eerder met het volgen van een studie, terwijl ze juist later kinderen krijgen. Die situatie zou naar hun mening precies omgedraaid moeten worden: langer leren en eerder kinderen krijgen. Dat betekent echter wel het een en ander, zowel op het terrein van het inkomensbeleid als van het volkshuisvestingsbeleid.



Vervolgens is de vraag aan de orde hoe kinderen in probleemsituaties te duiden. Hermanns zet in zijn eerste bijdrage een algemeen beeld uiteen van 'children at risk'. Hij laat zien hoe enerzijds risicofactoren en anderzijds het vermogen met tegenslagen om te gaan, bepalen hoe het met kinderen gaat. Leseman werkt dit verder uit: dat kinderen soms met twee jaar leerachterstand de basisschool betreden, is te vermijden, zo stelt hij, en dat heeft een hoog maatschappelijk rendement, al stelt het hoge eisen aan het programma. De organisatie van de Voor- en Vroegschoolse Educatie (vve) zal dan ook moeten veranderen. Opvang en educatie zullen samen moeten vloeien, ook omdat de kwaliteit van kinderopvang tot op heden achterblijft. Daarna is het zaak dat er ook goed vervolgonderwijs is. Dat spreekt niet voor zich want het onderwijs in Nederland is sterk gesegregeerd, waardoor er weinig doorstroom is van vmbo naar havo. De selectie in het Nederlandse onderwijs heeft ook te maken met de wijze waarop de lessen inhoud krijgen: die selectie loopt deels via het sterk talige karakter van onderwijs en testen. Meer differentiatie en doorstroom en meer trajecten via natuur en techniek zijn dan ook de aangewezen weg om verder te gaan. Vollebergh vraagt aandacht voor de meest kwetsbare kinderen in Nederland. Aan de hand van het stress-kwetsbaarheidsmodel wil ze duidelijk maken dat er onderscheid gemaakt moet worden binnen de groep probleemjeugd om werkelijk adequate hulp te kunnen bieden. Zij richt zich primair op het middelengebruik en -misbruik onder jongeren. Alcoholgebruik begint steeds eerder en is fors, ook in vergelijking met het buitenland; bij roken en cannabisgebruik vormen Nederlandse jongeren een midden-categorie.

Na deze algemene schets is de vraag aan de orde hoe instituties die zich op kinderen richten, functioneren. Het onderwijs staat centraal in de bijdrage van Meijnen, die hiermee de lijn van Leseman doortrekt. Ook hij constateert bij jonge kinderen grote verschillen in ontwikkelingsniveau, die voor een belangrijk deel te herleiden zijn tot het opleidingsniveau van hun ouders (dat in allochtone kring gemiddeld substantieel lager ligt). Ook hij ziet de toekomst van de vve binnen een brede voorziening en een betere koppeling van wat er in het basisonderwijs geboden wordt aan wat er in de naschoolse opvang geboden wordt. Zo ontstaat op termijn een samenhangend stelsel, dat trapsgewijs opgebouwd moet worden. Het onderwijs behoeft echter meer aanpassingen: het staat te veel in het teken van competentiegericht leren. Aan dat concept zitten meer haken en ogen dan veelal onderkend wordt (wat zijn eigenlijk de gewenste competenties, hoe sterk kunnen deze vaardigheden echt worden getraind en kunnen docenten dat?). Hij pleit voor meer vrijheid voor scholen en docenten, maar wil daartegenover dan ook centrale eindtermen plaatsen.

Bakker en Van Oenen gaan in op de ontwikkelingen in de 'brede school'. Die wordt steeds meer het antwoord, niet alleen op arbeidsmarkt vraagstukken, maar ook voor de combinatie van educatie en vorming. Zij zien dat als een stap op weg naar een brede infrastructuur waarin de sociaalpedagogische voorwaarden voor de ontwikkeling van de noodzakelijke competenties en sociale participatie van jongeren aanwezig zijn.

Van Kokswijk gaat in op een heel andere sfeer waar jongeren mee te maken

hebben: de nieuwe media, inclusief internet. De moderne jongeren zijn consument in een eigen wereld, waarin ze ook hun eigen netwerken creëren. Van Koks-wijk geeft inzicht in die wereld en pleit voor meer aandacht voor wat zich daar afspeelt.

De verschillende auteurs die zo een schets geven van de positie van de jeugd in Nederland en de wijze waarop instituties daar mee omgaan, geven niet alleen een mooi overzicht, ze maken alle ook een specifiek punt: steeds meer sferen bepalen de socialisatie van kinderen, zonder dat ze op elkaar afgestemd zijn. Kinderen krijgen steeds meer aangeboden, en het wordt steeds lastiger daarin hun weg te vinden, zeker in een samenleving die steeds diverser wordt. Daarmee roepen (ook) zij de vraag op hoe een verbinding tot stand gebracht kan worden. De overige bijdragen laten zich lezen als een poging antwoorden op die vraag te vinden.

De Winter volgt de redeneerlijn dat verbinding alleen tot stand kan komen als het een inhoudelijke verbinding is. Hij pleit niet zozeer voor technische coördinatie-mechanismen (en de daaruit voortvloeiende organisatorische herstructureringen), maar zoekt het in een verbinding op het niveau van doelen van opvoeding. Wanneer daar meer helderheid en overeenstemming bestaat, is er naar zijn idee al veel gewonnen. Hermans had al een algemene schets gegeven over opvoedingsdoelen: invoegen in de maatschappelijke orde, autonomie ontwikkelen en leren meedoen. De Winter werkt vooral die laatste notie uit. Het algemeen belang, zo is zijn stelling, heeft te veel moeten inboeten als doel van de opvoeding ten opzichte van het individuele belang. Dat algemeen belang ligt in de ontwikkeling van democratische omgangsvormen. Het verkrijgen van democratische inzichten is een kwestie van leren, niet van eisen of aanwezig veronderstellen, en hoe groter de culturele verschillen in een samenleving zijn, hoe lastiger dat is. De vraag is hoe je daar een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van maakt, zo stelt hij. Dat impliceert dat er ook weer meer burgerschapsvorming in het onderwijs thuishoort, en dat is een punt van zorg, want Nederland is in vergelijking met het buitenland lang terughoudend gebleken als het om de pedagogische aspecten van het onderwijs gaat. Van het onderwijs als onderdeel van een democratische samenleving mag en moet dat echter gevraagd worden, zo is zijn stelling.

Tot slot is het de vraag hoe dergelijke veranderingen in de pedagogische infrastructuur tot stand gebracht moeten en kunnen worden. Er is in het verleden, zo is al geconstateerd, wellicht te veel verwacht van structuurwijzigingen en te weinig van professionele vernieuwing. Er is ook sprake van een breed gedragen weerstand tegen blauwdrukachtige veranderingen, zeker in het onderwijs. De noodzaak om na te denken over een zorgvuldig transformatieproces, waarbij wel veranderingen gerealiseerd worden, maar waarbij de betrokkenen dat ook beleven als een verandering die ze zelf nastreven en waar ze zelf inhoud aan hebben kunnen geven, dient zich in volle omvang aan. Van Montfoort gaat in zijn bijdrage in op die vraag. Hij laat zien hoe de zorg snel overstuurd kan raken, hoe professionalisering gerealiseerd kan worden en hoe marktwerking zich lastig

verhoudt tot de ‘ongeregelde’ aard van de problemen waar de jeugdzorg mee wordt geconfronteerd.

***En nu verder***

Met de bijdragen die nu voorliggen, wordt een aantal ingrediënten aangereikt die bij kunnen dragen aan een toekomstig jeugdbeleid. Dat is een beleid dat breed is en investeert in kinderen, een beleid ook dat de verbinding tussen de verschillende sferen van socialisatie weer opzoekt en waar noodzakelijk herstelt en dat de inhoudelijke vraag naar de doelen van opvoeding weer stelt. Een beleid ook dat zorgvuldig is in zijn veranderingsproces en organisatorische herschikkingen niet als de ultieme of afdoende oplossing ziet.

I

**JEUGD EN DE SAMENLEVING**



## 2 OPVOEDEN EN OPGROEIEN: EEN VISIE ACHTER HET BELEID

*J.M.A. Hermanns*

### 2.1 DE JEUGD VAN TEGENWOORDIG EN HET JEUGDBELEID VAN TEGENWOORDIG

#### *De jeugd van tegenwoordig*

Op 1 januari 2006 telde Nederland bijna 5 miljoen personen jonger dan 25 jaar. Zij vormen samen 30 procent van de totale bevolking. Deze cijfers staan niet ter discussie. Wel het kwalitatieve beeld van de hedendaagse jeugd, de waardering van hun opvoeding en de kwaliteit van de bijdrage daaraan van gezin en maatschappelijke instituties. Er wordt vaak een positief beeld geschetst van het gemiddelde opvoeden en opgroeien in ons land. De Nederlandse opvoeding verloopt volgens de meeste deskundigen in doorsnee goed: de meeste ouders voeden met toewijding hun kinderen op en weten een evenwicht te vinden tussen het stellen van regels en het toestaan van vrijheden. Onderzoekers rapporteren dat ook de Nederlandse jeugd zelf gemiddeld genomen tevreden is met haar eigen leven en met haar opvoeders. Men stelt dat het met de meeste jeugdigen, ook de allochtone jeugdigen, goed gaat. De gezondheid is doorgaans goed, het opleidingsniveau stijgt voortdurend en psychische en gedragsproblemen en jeugdcriminaliteit nemen niet toe. In internationale vergelijkingen scoort de Nederlandse jeugd hoog bij psychische gezondheid en leerprestaties.

Tegelijkertijd zijn er evenzeer signalen dat het met de jeugd en de opvoeding daarvan slecht gaat. Naast de deskundigen die het ‘democratisch opvoeden’ van de Nederlandse ouders roemen zijn er ook deskundigen die kritiek hebben op het te weinig stellen van regels en vinden dat de jeugd in en buiten het gezin in een te permissief klimaat opgroeit. Er is angst voor radicalisering van groepen jongeren, enerzijds radicale moslims, anderzijds extreem-rechtse en racistische bewegingen. Overlast van jongeren, van het wegpesten van buurtbewoners tot het plegen van vernielingen, is de schrik van veel buurten en wijken.

Verontrustend zijn de gegevens over kindermishandeling in ons land. Geregeld komen er berichten in de media over kinderen die zijn overleden als gevolg van verwaarlozing of mishandeling. Publieke zorgen zijn er ook over het grote aantal jeugdigen dat zonder diploma uit het onderwijs vertrekt. Er worden ook vragen gesteld bij het klimaat waarin kinderen en jongeren opgroeien. Is er voor hen wel voldoende aandacht en ruimte (letterlijk en figuurlijk)? Worden hun talenten wel voldoende aangesproken? Er ligt een zware opdracht voor deze jeugd in het verschieft, namelijk het continueren van een democratische en welvarende samenleving in demografische verhoudingen waarin een naar verhouding grote groep oudere en minder actieve burgers afhankelijk wordt van de prestaties van hen die nu jong zijn.

Opvallend is de felheid en de uitgebreidheid van de discussies. De thema's opgroeien en opvoeden staan hoog op de maatschappelijke agenda. Alom wordt beseft dat wat er in de opvoeding en in de ontwikkeling van kinderen en jongeren gebeurt grote gevolgen heeft, niet alleen voor die individuele kinderen en jongeren zelf, maar ook voor het actuele en toekomstige functioneren van de samenleving.

### ***Het jeugdbeleid van tegenwoordig***

In het verlengde van de discussie over de jeugd trekken het jeugdbeleid en de instellingen die dit beleid uitvoeren de aandacht. Ook hier is er een gemengd beeld. Er is in Nederland een uitgebreid voorzieningensysteem voor de jeugd en voor de problemen van de jeugd. In de afgelopen decennia is hierin door de overheid extra geïnvesteerd, niet alleen met extra financiële middelen, maar ook met een grote hoeveelheid beleid. Niet vanuit één overheidslaag of afdeling, maar vanuit verschillende ministeries én door provincies én door gemeenten én deelgemeenten. Daarnaast ook beleid vanuit zelfstandige bestuursorganen, koepelorganisaties en gesubsidieerde instellingen. Zo kan gewezen worden op onderwijsvernieuwingen, zowel in het reguliere als het speciale onderwijs; op herstructureringen in de jeugdzorg; op meerdere landelijke programma's ter ondersteuning van het lokale jeugdbeleid en op het feit dat verreweg de meeste gemeenten hun visie op integraal jeugdbeleid vastgelegd hebben en daarover afspraken hebben gemaakt met de uitvoerende instellingen. Een bijzondere impuls van de rijksoverheid was in de periode 2003 tot 2006 de start van de Operatie Jong waarin het jeugdbeleid interdepartementaal werd doorgelicht en in samenwerking met gemeenten en provincies een aantal programma's werd opgezet. Geen gebrek aan aandacht voor de jeugd dus bij beleidsmakers en bestuurders.

Tegelijkertijd zijn er grote problemen met het jeugdbeleid. Lokale overheden geven aan de gestelde doelen niet goed te kunnen realiseren. Er zijn veel te lange wachttijden voor de jeugdzorg en jeugdbescherming. De recidive van jeugdige delinquenten is zeer hoog. Er zijn publieke zorgen over het grote aantal jeugdigen dat ongediplomeerd het onderwijs verlaat. Er is veel te doen over de versnippering en verkokering van het jeugdbeleid en de uitvoering ervan. Geconstateerd kan worden dat het thema 'opvoeden en opgroeien' belangrijke vragen oproept en dat er op dit terrein nogal wat problemen zijn die met het huidige beleid niet oplosbaar zijn. Goed beleid begint met een visie. In dit verband moet dat een visie zijn op de processen in het opvoeden en opgroeien die ervoor zorgen dat kinderen en jongeren zich goed weten te ontplooiën in onze samenleving en aan die samenleving een actieve en productieve bijdrage kunnen leveren. Tegelijk moet die visie betrekking hebben op de vraag welke mechanismen en processen ertoe leiden dat anderen de aansluiting missen en (soms al heel jong) zich problematisch ontwikkelen en marginaliseren. Voor zo'n funderende visie zal in deze bijdrage een voorstel gedaan worden.

### **Opvoeden als investering**

Mensenkinderen verkeren relatief lange tijd in een fase van ‘onrijpheid’ en ‘onvolwassenheid’; er is een aanzienlijke investering nodig om kinderen voor te bereiden op een zelfstandig bestaan. Daardoor komt er ook veel ruimte om kinderen voor te bereiden op juist die specifieke fysieke en maatschappelijke context waarin ze concreet leven en gaan leven. Wat vorige generaties geleerd hebben kan zo overgedragen worden op de nieuwe generatie, zodat deze in de wereld waarin ze op dat moment geboren worden niet alleen kunnen overleven, maar ook uiteindelijk een nieuwe generatie kunnen helpen groot te worden. Zo wordt het opvoeden zelf als een constante van generatie op generatie doorgegeven, terwijl de inhoud en de vorm tegelijkertijd steeds veranderen. Opvoeden kan in deze gedachtelijn gedefinieerd worden als ‘alle manieren waarop in de omgang tussen kinderen en andere mensen een beïnvloeding beoogd wordt of onbedoeld ontstaat op het functioneren en de ontwikkeling van kinderen’. Twee kenmerken worden hier als wezenlijk gezien in ieder opvoedingsproces: coregulatie en adaptiviteit. In de komende paragraaf wordt op beide begrippen nader ingegaan.

## **2.2 OPVOEDING ALS PROCES VAN COREGULATIE**

De uitspraak “Opvoeden gaat eigenlijk vanzelf” zal bij de meeste opvoeders een storm van verontwaardiging oproepen. Iedereen die met kinderen te maken heeft weet hoeveel energie, tijd en soms pijn en moeite het kost om kinderen op te voeden. De verzorging van de kwetsbare pasgeborenen, het toezicht houden op en het grenzen stellen aan het imposante ego van een peuter, het zich zelf leren redden buitenshuis van het schoolkind, het coachen van de adolescent en de zorgen om de veiligheid en het welzijn van kinderen in al die fasen zijn worstelingen voor alle opvoeders.

Tegelijkertijd is het investeren in kinderen een vanzelfsprekendheid die ‘van binnenuit’ komt. Er is geen ‘opdracht’ van buitenaf nodig om te gaan opvoeden. Evenmin is een opdracht voor het kind nodig om te gaan ‘opgroeien’. Opvoeden en opgroeien van kinderen kan men dan ook als een systeem zien dat door coregulatie functioneert. Opvoeden gaat in deze zin grotendeels ‘vanzelf’. Er is in principe geen prikkel, ordening of sturing van buitenaf nodig: het systeem begint vanzelf te functioneren en houdt zichzelf in gang. Dit wil niet zeggen dat opvoeden en opgroeien een proces is dat zich alleen maar tussen individuele ouders en kinderen voltrekt. Opvoeden vindt niet in een materieel en sociaal of fysiek vacuüm plaats, maar voltrekt zich in een concrete samenleving waarop het kind door de opvoeding wordt voorbereid. Opvoeding en ontwikkeling zijn in dit opzicht ‘adaptief’ (zie verderop). Op grote invloed van de bredere context wordt in paragraaf 2.3 verder ingegaan.

De prikkels tot ontwikkeling zitten voor een groot deel ingebouwd in de personen die als opvoeder en opvoeding met elkaar in contact komen. Vrijwel alle ouders beginnen met de beste bedoelingen aan het opvoeden. Vrijwel alle kinderen laten zich opvoeden. In dit hoofdstuk is de vraag of deze intrinsieke motive-



ring om te gaan opvoeden en opgevoed te worden een evolutionaire, genetische, religieuze of transgenerationale achtergrond heeft of door een mix van deze factoren bepaald wordt, niet eens zo interessant. Evident is dat ouders en andere opvoeders op een bepaalde manier reageren op kinderen en dat kinderen reageren op ouders en opvoeders. De interacties hebben een hoge mate van wederzijdse sturing. In verschillende ontwikkelingspsychologische theorieën worden verschillende termen gebruikt die het coregulatieve aspect weergeven: het bekendste is het *transactional model of development* (Sameroff & Mackenzie 2003). Maar ook termen als *reciprocity*, *synchronicity*, *coconstruction* en *coregulation* verwijzen naar hetzelfde denkmodel.

In de meest geconcentreerde vorm ziet men deze wederzijdse sturing bij jonge kinderen. Als een volwassene en een baby van drie maanden met elkaar in contact gebracht worden, speelt zich overal ter wereld een vergelijkbare communicatie af die men 'protoconversatie' noemt. Door beurtelings initiatieven te nemen (met geluid, beweging, oogcontact), op elkaars initiatieven te reageren, en daar weer een vervolg aan te geven, lijkt het alsof alleen al de aanwezigheid van het kind spontaan uitlokkende gedragingen bij de volwassene oproept en, misschien nog belangrijker, alsof de aanwezigheid van een volwassene spontaan gedragingen bij het kind uitlokt die de volwassene vervolgens weer tot goed afgestemd opvoedgedrag brengen. Zo is het ook een wijdverbreid misverstand dat jonge kinderen taal zouden verwerven, alleen maar door te luisteren naar volwassenen. In feite is het omgekeerd: de volwassene imiteert het kind. Jonge kinderen gaan spontaan brabbelen en vocaliseren. Volwassenen reageren daarop door de baby te imiteren. In hun reacties herhalen de volwassenen echter de taaluiting van het kind, en brengen hier variaties en uitbreidingen in aan (Schaerlaekens en Gillis 1987). Natuurlijk zijn er culturele en sociale verschillen in de intensiteit en de inhoud van het contact. De structuur van de interacties, die vaak als synchroniciteit wordt beschreven, is echter overal vergelijkbaar.

Kinderen worden ouder, maken de biologische rijping door en min of meer parallel hieraan worden er steeds nieuwe aanpassingen gevraagd. Men spreekt vaak van 'ontwikkelingstaken' die kinderen achtereenvolgens moeten leren vervullen en van bijbehorende 'opvoedingstaken' voor opvoeders. In iedere ontwikkelingsfase doen zich op een vergelijkbare manier ontwikkelingstaken en opvoedingstaken voor, die ouders en kinderen op de een of andere manier samen tot een einde moeten brengen.

Het geschetste karakter van opvoedingsrelaties is in al die ontwikkelingsfasen voortdurend herkenbaar. Het leren van sociale gedragsregels en van emotieregulatie vindt op een dergelijke wijze plaats. De manier bijvoorbeeld waarop ouders de vele conflicten met hun peuters (zo'n 3 tot 15 per uur!) oplossen, is volgens bekende theoretici in de ontwikkelingspsychologie, zoals Piaget, Vygotskij en Kohlberg, een belangrijke leersituatie voor het kind. Normen en waarden zijn dan een coconstructie van ouders en kinderen samen. Beiden vervullen hun eigen rol in dit proces. Ouders introduceren in dit proces de waarden en normen die ze

belangrijk vinden. Daarbij is het niet het belangrijkste welke concrete regels ouders hanteren, maar wel de manier waarop ze die regels handhaven of niet handhaven. Conflicten zijn daarbij prima leersituaties: het kind is er sterk bij betrokken, de conflictsituaties zijn niet vrijblijvend, emoties spelen een rol én ze komen vaak voor. Constructieve oplossingsstrategieën van moeders voorspellen dan ook het sociaal-emotionele inzicht en het zich aan regels houden van kinderen een half jaar later (Laible & Thompson 2002).

De ontwikkeling van de identiteit in de adolescentie ontstaat vooral in een proces van sociale interacties en sociale vergelijkingen. Hierbij spelen leeftijdsgenoten een belangrijke rol, maar de wijze waarop ouders met hun opgroeiende kinderen omgaan heeft ook in die fase nog steeds grote invloed.

Tot slot moet worden opgemerkt dat deze ontwikkelingspsychologische analyse waarin kinderen en ouders gezien worden als partners die samen vorm geven aan de ontwikkeling van het kind, niet betekent dat er geen verschillen in inbreng in dit proces, in verantwoordelijkheden en in macht bestaan of zouden moeten bestaan tussen ouders en kinderen. Ouders blijven verantwoordelijk voor het welzijn, het welbevinden en de ontwikkeling van hun kinderen. Kinderen zijn daarentegen niet verantwoordelijk voor het welzijn, het welbevinden en de ontwikkeling van hun ouders.

### ***De eerste lessen worden jong geleerd***

Het is van belang erop te wijzen dat er in de processen van coregulatie en adaptatie sprake is van een opbouw in de loop van de ontwikkeling. Wat in de eerste jaren geleerd is, is van grote betekenis voor de volgende jaren. Helaas blijkt ook steeds weer dat, als de opvoeding en ontwikkeling van het kind in de eerste jaren al problematisch starten, het niet altijd gemakkelijk is de problemen later op te lossen. Kinderen die met een achterstand op leergebied het onderwijs op een vierjarige leeftijd beginnen, halen die in de regel niet of nauwelijks meer in (Onderwijsraad 2002). Ernstige en chronische gewelddadige delinquentie heeft vaak haar wortels in de eerste levensjaren (Nagin & Tremblay 2001). De effecten van ernstige verwaarlozing en mishandeling leiden tot permanente veranderingen in de hersenfysiologie waardoor het gedrag van de slachtoffers gekenmerkt wordt door voortdurende *hyperarousal* (Kendall-Tackett 2000).

Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de wijze waarop de coregulatie en adaptatie in de eerste levensfasen verlopen een belangrijke invloed heeft op het verdere leven. In de ontwikkelingspsychologie is in het onderzoek naar het thema ‘gehechtheid’ (*attachment*) een uitgebreide empirische fundering voor deze analyse gelegd. Omdat deze theorie een dominante rol speelt bij veel professionals die met kinderen en ouders werken, volgt een schets hiervan. In vele studies is steeds opnieuw gevonden dat wanneer ouders ‘sensitief’ en ‘responsief’ reageren op initiatieven van het kind, er een veilige hechting (in tegenstelling tot en onveilige, angstige of ambivalente gehechtheid) tussen ouder en kind ontstaat die samenhangt met een variatie van positieve ontwikkelingsuitkomsten (IJzen-

doorn et al. 1995; Wolff & IJzendoorn 1997). Hechting is overigens niet iets wat alleen in de moeder-kindrelatie plaatsvindt, maar ook in de vader-kindrelatie en in de relatie van het kind met andere, al dan niet verzorgende personen: oudere broers of zussen, leidsters in de kinderopvang, grootouders enzovoorts. Een veilige hechting ontstaat in de praktijk doorgaans het eerst en het sterkst met de biologische ouders. Veilige hechting met niet-biologische ouders (adoptiefouders en pleegouders) is in principe echter evenzeer mogelijk. Een veilige hechting aan de primaire verzorgers levert in deze theorie een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van het kind.

De voorspellende kracht van de *attachment*-classificatie van het kind voor de verdere ontwikkeling is onweerlegbaar aanwezig, maar in omvang echter beperkt (Van den Boom 1998; Wolff & IJzendoorn 1997). Het kind doet immers naast, tijdens en vooral na het aangaan van de relatie met zijn ouders nog talloze andere ervaringen met sociale relaties op, zowel met andere kinderen als met andere volwassenen. Deze ervaringen hoeven niet altijd in het perspectief van *attachment* gezien te worden, “De gehechtheidstheorie is geen *grand theory* van menselijke verbondenheid geworden” (Schuengel 2005).

Breder en pedagogisch relevanter is het begrip ‘intern werkmodel’, dat reeds door de grondlegger van de *attachment*-theorie (Bolwby) is geïntroduceerd en dat door verschillende onderzoekers is overgenomen (Bretherton 1990; Van den Boom 1998). Hiermee wordt bedoeld dat het kind vanaf de geboorte snel leert hoe de wereld in elkaar zit door de wijze waarop anderen met hem omgaan. Dit gebeurt niet vanuit een passieve en afwachtende opstelling van het kind; juist in de eerste jaren is het kind actief bezig een sociale constructie van de wereld te realiseren (Emde 1990). Het kind zelf is vanaf de geboorte gericht op het maken van sociale contacten en op het uitlokken van sociale reacties van anderen. Als het kind opgroeit in een omgeving waar zijn signalen worden opgemerkt, begrepen en tot reacties leiden leert het al snel dat het kennelijk de moeite waard is en dat andere mensen een positieve betekenis voor hem hebben. Door reacties uit te kunnen lokken bouwt het kind een gevoel van zekerheid op dat het geaccepteerd en gewaardeerd wordt. Dit fundamentele vertrouwen staat hem toe zich aan zijn nieuwsgierigheid over te geven en zijn omgeving actief te exploreren, zich aan die wereld aan te passen, daar actief in te investeren en nieuwe uitdagingen aan te gaan.

Dit ‘intern werkmodel’ over zichzelf in relatie tot anderen gebruikt het kind in iedere nieuwe situatie als eerste hypothese. Een dergelijke hypothese heeft de tendens een *selffulfilling prophecy* te worden: wie goed doet, goed ontmoet. Het kind leert zo gaandeweg zijn emoties te reguleren (beheersen) en zich aan anderen aan te passen; het leert dat omgaan met anderen een proces van wederkerigheid is, het leert gevoelens uit te wisselen en leiding te accepteren. Het kind leert dat niet passief, maar is actief op zoek naar leerervaringen op deze gebieden (Emde 1990). In dit werkmodel worden de fundamenten gelegd voor wezenlijk menselijke waarden zoals ‘kunnen houden van’, zelfwaarde en zelfvertrouwen en respect voor anderen.

De ervaringen met de primaire verzorgers bepalen (met name in de gehechtheidsrelatie) de eerste 'werkhypothese' waarmee het kind de wereld tegemoet treedt. Het interne werkmodel van het kind is echter daarna geen vaststaand script dat niet meer veranderd kan worden. Er zijn voortdurend nieuwe ervaringen en het kind is daar ook actief naar op zoek. Dit kunnen positieve ervaringen zijn zoals vriendschappen, en negatieve zoals echtscheiding van de ouders. Als kinderen opgroeien, taal leren en op hun eigen gedrag, emoties en gedachten leren te reflecteren, zijn ze ook in staat de interne werkmodellen te expliciteren en staan ze daarmee ook open voor bewuste beïnvloeding, bijvoorbeeld in het kader van hulpverlening.

### **Het belang van het gezin**

Verreweg de meeste kinderen groeien op in gezinnen, dat wil zeggen in een situatie waarin ze met één of meer volwassenen samenleven. Het gezin is daarmee nog steeds de belangrijkste opvoedingssituatie voor kinderen. Het is ook moeilijk voorstelbaar dat dit anders kan: ouders en kinderen horen bij elkaar.

Uit het voorafgaande wordt duidelijk dat de gezinsopvoeding een belangrijke bijdrage levert aan de kwaliteit van de samenleving. De wijze waarop in het gezin de processen van coregulatie en adaptatie verlopen en de interne werkmodellen die hierdoor bij de kinderen en jongeren ontstaan, hebben een evidente invloed op de manier waarop de kinderen en jongeren nu en later in hun leven participeren aan maatschappelijke processen. Gezinskenmerken hangen in onderzoek dan ook samen met de ontwikkelingsuitkomsten later in het leven: intelligentie, schoolsucces, succes in het vinden en het houden van werk, het functioneren in intieme relaties, het wel of niet vertonen van delinquent gedrag, het optreden van psychische stoornissen enzovoorts.

Het meest aansprekende voorbeeld betreft wellicht de effecten van mishandeling en verwaarlozing in het gezin. Vele problemen van de jeugd, maar ook van volwassenen, zijn terug te voeren op ervaringen van een of meer vormen van kindermishandeling in de kinder- en jeugdjaren. Inmiddels is uit onderzoek bekend dat kindermishandeling een belangrijke oorzaak is van schooluitval, criminaliteit, verslaving, geweld, zwerfgedrag en psychisch lijden (Johnson et al. 1999; Kendall-Tackett 2000; Kendall-Tackett et al. 1993; Mulder et al. 1998; Perez & Widom 1994; Widom 1999). Kindermishandeling is daarnaast ook een belangrijke risicofactor voor ernstige lichamelijke ziektes (Filetti et al. 1998; Walker et al. 1999). Bovendien werken de effecten van kindermishandeling in meerdere generaties door (Baas 2001; Oliver 1993; Pears & Capaldi 2002). Het individuele leed is vaak onvoorstelbaar. De maatschappelijke kosten van de gevolgen van mishandeling zijn astronomisch. Niet alleen veroorzaakt kindermishandeling hoge kosten in zorg en hulpverlening, maar ook is er op langere termijn sprake van maatschappelijke schade (criminaliteit, kosten van gezondheidszorg enz.). Recent zijn de kosten van de gevolgen van kindermishandeling in de Nederlandse samenleving geschat op 1 miljard euro per jaar (Meerding 2006).

### **Opvoeden en opgroeien als adaptieve processen**

Het proces van coregulatie vindt zoals gezegd niet in een sociaal en materieel vacuüm plaats. Het systeem 'opvoeden' is immers ingebed in andere, vaak grotere sociale systemen, die het voortdurend beïnvloeden. Een belangrijke vooronderstelling in dit hoofdstuk is dat dit gebeurt op een adaptieve wijze. Dit wil zeggen dat het een van de 'ingebouwde' doelen van de opvoeding is om zowel het gezin als het kind in staat te stellen te functioneren in de actuele en specifieke materiële en sociale context waarin zij leven.

Er is een gelaagdheid in de sociale systemen waarin het kind opgroeit (Bronfenbrenner 1993; Garbarino & Ganzal 2000). Voorbeelden hiervan zijn het gezin, leeftijdsgenoten, kinderopvang, onderwijs, publieke ruimte, vrijetijdclubs, internet, werk en *the global village*. Afhankelijk van leeftijd en achtergrond functioneert het kind in een veelheid van dit soort systemen. In ieder van deze systemen moet het kind leren zich minimaal staande te houden, en liefst productief en zonder al te veel risico's een min of meer actieve rol te vervullen. Door het proces van coregulatie in het gezin en voortdurende aanpassingen aan nieuwe contexten doet het kind voortdurend ervaringen op die 'leerzaam' zijn. Het kind leert vaardigheden, ontwikkelt competenties, doet kennis op en ontwikkelt zich zo als individu. De opvoeding bereidt het kind daarop voor en mede afhankelijk van wat er in de opvoeding geleerd is, zal de kans op een productieve deelname in andere contexten groter of kleiner worden.

Uit deze gedachtegang volgt dat 'de juiste opvoeding' niet bestaat. Opvoeden moet kinderen in een bepaalde ontwikkelingsfase voorbereiden op een bestaande specifieke context waarin het kind moet leven en wat de ene keer goed is, kan een andere keer fout zijn. Het opvoeden in Afrikaanse nomadenvolken heeft met een totaal andere context te maken dan het opvoeden in een Rotterdamse wijk. Dat sommige gezinnen zich in beide situaties blijken te kunnen handhaven is overigens een onderstreping van het adaptief vermogen van mensen. Dat ook binnen culturen grote verschillen bestaan in eisen die aan een adaptieve opvoeding gesteld worden, bleek bijvoorbeeld uit een studie van Baldwin c.s. (1990), waarin onderzocht werd welke stijl van opvoeden het beste werkte in hoge-risicobinnensteden in de Verenigde Staten. Het bleek dat ouders die streng en weinig democratisch opvoedden, een strikt toezicht hielden en hoge waarde hechtten aan zelfbeheersing, kinderen hadden die in school beter dan gemiddeld functioneerden. Dit is een geheel andere opvoedingsstijl dan die welke in Nederlandse middenklassegezinnen doorgaans tot een daar gewenste ontwikkeling leidt: democratisch, met veel vrijheid en nadruk op zelfontplooiing (Rispen et al. 1996).

## **2.3 OPVOEDEN EN OPGROEIEN IN EEN SAMENLEVING**

Tot nu toe is er in dit hoofdstuk vooral een lijn getrokken van de gezinsopvoeding naar het functioneren van het kind in andere sociale omgevingen. Een gezinsopvoeding die leidt tot een veilige hechting tussen ouders en kind en

daardoor het kind een positief gekleurd intern werkmodel oplevert, zal inderdaad een belangrijke bijdrage leveren aan de adaptieve vermogens van het kind, maar geeft nog geen garantie voor een succesvol leven. Op het moment dat het kind namelijk buiten het gezin in aanraking komt met anderen, ontstaan er opnieuw processen van coregulatie en adaptatie. In de peuterspeelzaal, in het onderwijs, in de groep van leeftijdsgenoten, in het publieke domein, in clubs en verenigingen ontstaat er iedere keer weer een interactie tussen het kind en andere mensen (volwassenen, jongeren en kinderen) die het ontmoet. Deze ervaringen zullen op hun beurt weer het gezinsfunctioneren beïnvloeden.

De invloed van deze contexten op het actuele en toekomstige functioneren van kinderen is ruim gedocumenteerd. Dat geldt voor het belang van vriendschappen (Hartup 1997), de meer algemene invloed van leeftijdsgenoten (Rich-Harris 1995), de ervaringen in de school (Junger-Tas 2000; De Winter 2004), de ervaringen met de media (Valkenburg 2002) en de woonomgeving (Leventhal & Brooks-Gun 2000). Steeds opnieuw doen zich nieuwe uitdagingen voor, voor zowel het kind en de jongere, als ook voor de sociale contexten die 'iets moeten' met dit kind of deze jongere. De opeenvolgende contexten waarin het kind in de loop van zijn ontwikkeling gaat deelnemen worden soms beschreven als een keten van opeenvolgende ontwikkelingsstaken. Succesvolle aanpassing in de ene context vergemakkelijkt de aanpassing in een volgende.

De beschrijving van deze keten van opeenvolgende ontwikkelingen past goed in de hier uitgevoerde analyse van opvoeden en opgroeien. Als er 'breuken' optreden in de overgang van de ene naar de andere context kunnen er problemen ontstaan. Vooral als er discrepanties zijn tussen gezin en andere contexten kunnen er voor kinderen en jongeren problemen ontstaan. Als de ouders een 'intern werkmodel' creëren dat impliceert dat hun gezin wel leeft in de samenleving maar daar eigenlijk niet in past, kan de adaptatie van kinderen problematisch zijn. Het risico bestaat dat de samenleving door kinderen als 'iets wat buiten hen bestaat' of zelfs als vijandig wordt ervaren. Adaptatie krijgt dan een instrumenteel karakter en is gericht op overleven van het individu in de buitenwereld. De mogelijkheden die de samenleving biedt worden in zo'n situatie wel gebruikt, maar op een consumptieve wijze. Eenzelfde risico ontstaat als het kind in de nieuwe contexten die het betreedt (bijvoorbeeld het onderwijs, de publieke ruimte) niet gezien wordt als een jonge medeburger die de mogelijkheid moet worden geboden om zich te ontwikkelen door actieve deelname aan die contexten. Ook dan zullen kinderen in het gunstigste geval die contexten ervaren als minder interessant en in het ongunstigste geval als vijandig.

Een samenleving als geheel kan meer of minder ingesteld zijn op kinderen en jeugdigen en meer of minder oog hebben voor en belang hechten aan opvoeden en opgroeien. Daarbij spelen evidente maatschappelijke omstandigheden als armoede of welvaart, oorlog of vrede, de mate van politieke stabiliteit en dergelijke een grote rol. Ook in een relatief stabiele, welvarende samenleving kan het klimaat voor opvoeden en opgroeien onveilig, onduidelijk of kil zijn. De Duitse

socioloog Kaufmann spreekt in dit verband over *die structurelle Rücksichtslosigkeit* van de moderne samenleving ten opzichte van de jeugd (geciteerd in Qvortrup 1992). Daarmee wordt bedoeld dat er op belangrijke domeinen van het maatschappelijk functioneren (economie, werkgelegenheid, inkomensbeleid, ruimtelijke ordening enzovoorts) niet veel aandacht is voor de jeugd. Niet dat men iets tégen de jeugd heeft, er zijn alleen altijd andere prioriteiten. Door de optelsom van deze kleine ‘onverschilligheden’ kan er voor kinderen en jongeren wel een guur maatschappelijk klimaat ontstaan. Niemand heeft daarvoor bewust gekozen, maar de gevolgen kunnen ernstig zijn. De Deense socioloog Qvortrup veronderstelt zelfs dat de lage geboortecijfers in de geïndustrialiseerde westerse landen een gevolg zouden kunnen zijn van een ontwikkeling waarin de samenleving zo georganiseerd is dat er (figuurlijk, maar ook letterlijk) nog nauwelijks plaats is voor kinderen (Qvortrup 1992). Hij pleit er dan ook voor om in het jeugdbeleid de aandacht te verschuiven van *children at risk* naar *childhood at risk*. De combinatie van deze twee risicovolle uitgangssituaties (een gezin dat zichzelf niet ziet als een constituerend onderdeel van de samenleving en een samenleving die niet openstaat voor deelname van kinderen en jongeren of voor bepaalde kinderen en jongeren) kan zowel voor de jeugd die in deze situatie opgroeit als voor de samenleving waarin ze leeft, ernstige problemen opleveren.

## 2.4 EEN PEDAGOGISCHE VISIE: HET HOE

Opvoeden en opgroeien kunnen nu kort getypeerd worden als onderling afhankelijke processen. Opvoeden ontstaat als kinderen in verschillende fasen in hun ontwikkeling verschillende ‘vragen’ stellen. Ontwikkeling ontstaat als andere mensen bereid zijn interacties met kinderen aan te gaan, zodat kinderen de ‘antwoorden’ kunnen vinden. Het kind construeert in dit proces al vroeg in het leven ‘interne werkmodellen’ over hoe de wereld in elkaar zit, over wat het van de wereld te verwachten heeft en of de wereld het de moeite waard vindt. Deze werkmodellen zijn een vertrekpunt voor verdere interacties met anderen. De antwoorden die het kind in deze interacties vindt, leveren weer nieuwe kennis en competenties op waarmee het kind kan functioneren in zijn wereld. Kinderen zijn dus geen passieve consumenten maar coproducten van hun eigen opvoeding. Opvoeding is in wezen kinderen ‘laten meedoen’. De beste ontwikkelingskansen worden gecreëerd in een situatie waarin kinderen worden uitgedaagd mee te doen. Dit is een proces van wederkerigheid. De ontwikkeling van het kind is het best gediend als het kind zowel in het gezin als daarbuiten in de gelegenheid wordt gesteld om zijn competenties te gebruiken, in de contexten toe te passen en verder te ontwikkelen.

### **Opvoedingsdoelen**

Wat moeten kinderen nu leren in dit interactieve proces van opvoeden en opgroeien? Het antwoord zal zijn dat dit per definitie afhangt van de situatie waarin het kind opgevoed wordt: opvoeden moet immers tot adaptatie leiden. Niettemin kan er een aantal algemeenheden worden genoemd.

De Amsterdamse hoogleraar pedagogiek Frida Heyting (1997) heeft in de traditie van de academische pedagogiek drie pedagogische conceptuele stelsels onderscheiden die verschillende typen doelen nastreven en waarin dientengevolge de verhouding tussen kind en opvoeders op verschillende manieren gedefinieerd wordt. Het gaat om modellen die een zekere interne logica bezitten en nogal wat implicaties hebben als ze naar de dagelijkse praktijk vertaald worden. Deze stelsels worden niet alleen in geschriften van academische pedagogen aangetroffen, maar zijn ook te herkennen in de manier waarop in gezinnen door de dag heen, in alledaagse gesprekken over kinderen, maar bijvoorbeeld ook in beleidsnota's, gesproken wordt over opvoeden en opgroeien.

Verschillende pedagogische stelsels benadrukken assimilatie (gericht op aanpassing aan het bestaande), emancipatie (gericht op individuele ontplooiing van het individu) of participatie (gericht op deelname aan de samenleving) als belangrijkste doel in het opvoeden. Deze stelsels kunnen in allerlei variaties door de eeuwen heen worden aangetroffen in de geschriften van pedagogen, filosofen en anderen die zich over de opvoeding hebben uitgesproken. Vaak is er sprake van een slingerbeweging: als een tijd de nadruk op de ontplooiing van het individu lag, volgde daarna het propageren van een opvoeding die meer waarde hechtte aan regels en algemeen geaccepteerde normen. In de periode na de Tweede Wereldoorlog was er in Nederland in een relatief korte tijdsperiode zo'n slingerbeweging te zien. Aan de hand van die ontwikkeling zullen de stelsels besproken worden.

Daaraan voorafgaand moet nu al worden opgemerkt dat de drie modellen theoretische abstracties zijn die in het alledaagse denken over opvoeding en in de praktijk van het jeugdbeleid geen overlevingskansen blijken te hebben. Het gaat in het echte leven meer om accenten, om een profiel van opvoedingsdoelen, waarin de drie typen doelen alle in onderlinge samenhang vertegenwoordigd zijn. Zo wordt een op volledige aanpassing aan geldende conventies, normen en waarden gerichte opvoeding misschien nog wel door een enkele ouder nagestreefd, maar in de praktijk wordt daar vaak laconiek mee omgesprongen. De meeste ouders, meegaand in de ontwikkeling van het moderne gezin als onderhandelingshuishouden, zullen als hoofdlijn weliswaar een participatoir opvoedingsgedrag vertonen, maar ook af en toe op hun strepen staan en eisen of verboden stellen met assimilatoire motivaties, zoals "Dat hoort nu eenmaal niet" of "Dat moet omdat ik het zeg". Zelfs in de jaren zestig waren gezinnen met een consequent antiautoritaire opvoeding een zeldzaamheid. Er is in de dagelijkse praktijk sprake van een profiel van oriëntaties waarin, afhankelijk van leeftijd, thema en toevaligheden, wisselende pedagogische modellen worden toegepast. Niettemin is het voor de opbouw van dit rapport nuttig om de drie stelsels in hun 'zuivere vorm' te beschrijven.

### ***Opvoeden als invoegen***

In de periode na de Tweede Wereldoorlog domineerden in de Nederlandse samenleving assimilerende opvoedingsvisies. Deze beschouwden als de kerntaak van opvoeders (ouders, leerkrachten, instituties, overheden) het inwijden van



kinderen en jongeren in de bestaande en als stabiel beschouwde wereld van de volwassenen. Men formuleerde algemeen geldende normen en waarden, die in die tijd weliswaar niet algemeen gedeeld werden, maar voor de verschillende maatschappelijke groeperingen (zuilen en klassen) toch een soort 'eeuwigheids-waarde' hadden. Men wist in grote lijnen wat goed en slecht was; wat hoorde en niet hoorde. De jeugd moest zich deze denkkaders eigen maken en zich ernaar gaan gedragen. De opvoeding bestond grotendeels uit eenrichtingsverkeer. De volwassenen leerden kinderen wat ze moesten leren waarbij deze vooral gezien werden als 'onaffe' volwassenen. Dieleman en Van der Lans (1999: 11) formuleren het als volgt: "Elk kwam naar eigen stand, geloof en sekse terecht in een standaardbiografie. Het levenstraject had een redelijk voorspelbaar verloop." Dit maakte het opvoeden redelijk overzichtelijk.

In het assimilatiemodel is het evident afwijken van het gemiddelde al snel een probleem. Het assimilatiemodel geeft houvast en richting aan de ontwikkeling van de jeugd. Veel volwassenen verlangen nog nostalgisch naar de tijd waarin kinderen wisten waar ze aan toe waren. Door de jeugd kan zo'n model als warm, duidelijk en zekerheid gevend ervaren worden. Er zullen problemen ontstaan als volwassenen denken te weten wat goed voor kinderen is, terwijl de tijden veranderen en de jeugd in een andere wereld opgroeit dan zijn opvoeders. Met name dit laatste punt was er de oorzaak van dat het strak doorgevoerde assimilatiemodel van na de Tweede Wereldoorlog in gezinnen een generatiekloof sloeg tussen ouders die zich op hun autoriteit lieten voorstaan en kinderen die door onder andere media als film, radio en televisie geconfronteerd werden met een razend-snel globaliserende en democratiserende buitenwereld.

### ***Opvoeding tot autonomie***

Een emancipatoire visie op opvoeding, die in de jaren zestig begon op te komen, legde heel andere accenten. Standaardbiografieën werden om allerlei redenen minder aantrekkelijk. De samenleving ontzuilde; de sociale mobiliteit nam toe of werd in ieder geval als gewenst beschouwd. Er begon een informatiestroom via nieuwe media te groeien die het vanzelfsprekende ter discussie stelde. In de samenleving werden geleidelijk nieuwe eisen aan werknemers gesteld: flexibiliteit, creativiteit en innovatief vermogen. De samenleving ontworstelde zich aan het keurslijf van vaste normen en waarden; individualisering, pluriformiteit en informalisering werden nieuwe vaste waarden. De ontplooiing van ieders eigen individuele mogelijkheden stond van af toen voorop. Begin jaren negentig waren zelfvertrouwen, om kunnen gaan met je eigen gevoelens en de ontwikkeling van de persoonlijkheid voor ouders de belangrijkste doelen (Vergeer & Hermanns 1996). Voor een deel werd de eigen identiteit in contrast gebracht met de bestaande maatschappelijke instituties en hun aanpassings- en socialisatiemechanismen. Opvoeden richtte zich voortaan op het geven van mogelijkheden om eigen potenties te realiseren. Er was in de dagelijkse opvoeding beduchtheid om daarbij te veel grenzen te stellen. Het bestaan van algemeen geaccepteerde waarden en normen werd bovendien gerelativeerd. De jeugd moest grotendeels in vrijheid eigen keuzes kunnen maken. Van jongs af aan werden kinderen als individuen gezien.

In de emancipatoire visie is er een grote tolerantie voor afwijkingen van het gemiddelde. Men zal relatief lang aarzelen om in te grijpen. Als dat al gebeurt, zal in het extra aanbod een vraaggestuurde, op individuele ontwikkeling gerichte benadering gekozen worden. Een gedifferentieerd aanbod van extra hulp, zorg en onderwijs zal gecreëerd worden waarbij vrijwilligheid van de doelgroep verondersteld wordt. Het extra aanbod is gericht op individuele problemen en heeft kenmerken van individuele therapie: logopedie, remedial teaching enzovoorts. Dwang is alleen in uiterste noodzaak aan de orde. 'Motivatie om te veranderen' is een heilige koe. Gedragsproblemen en emotionele problemen worden vooral als intrapsychische problemen van het individuele kind gezien. Psychodynamisch geïnspireerde therapie is daarbij een soort standaardoplossing.

Het sterke punt van het accentueren van de emancipatoire visie is dat de potenties en individuele talenten van de opgroeiende jeugd beter benut worden. Afkomst, sekse en achtergrond werden als minder bepalend ervaren. Het nadeel is dat er een individualisme kan ontstaan dat de sociale cohesie in de samenleving aantast. Alles moet kunnen, bleek een boodschap te zijn waardoor veel ouders zichzelf buitenspel lieten zetten en die nogal wat kinderen stuurloos de wereld inzond.

### **Opvoeden tot meedoen**

Nu, in het begin van de eenentwintigste eeuw wordt steeds meer accent gelegd op een participatoire visie. Er is sprake van een maatschappij waarin kinderen en jongeren steeds jonger gezien worden als gelijkwaardige 'medeburgers' (De Winter 1995). Men beschouwt de ontwikkeling van kinderen en jongeren als een proces van toenemende dialoog en participatie. Aldus worden productieve bindingen opgebouwd tussen de jeugd en de samenleving. In het participatiedenken staat voorop dat iedereen de kans moet krijgen om mee te doen aan en invloed te hebben op bestaande sociale systemen (gezin, publieke ruimte, onderwijs, werk, etc.). Het belangrijkste doel is het creëren van sociale bindingen en sociale cohesie. In het onderwijs gaat het erom dat kinderen leren functioneren op een niveau waarop ze goed kunnen meedoen. Het gezin wordt door sociologen en pedagogen benoemd als een 'onderhandelingshuishouden' (De Swaan 1989; Du Bois-Reymond et al. 1998). Instituties dienen er in dit model zorg voor te dragen dat zoveel mogelijk kinderen en jongeren kunnen deelnemen. Dit vraagt van instellingen vaak aanpassingen en differentiaties. Voor nieuwkomers wordt gezocht naar een goede aansluiting tussen hun mogelijkheden en het actuele aanbod.

In het participatiemodel is het een probleem als er geen bindingen ontstaan tussen sociale systemen en de jeugd. Tegenover participatie staat marginalisatie. Het extra aanbod moet zoveel mogelijk vanuit de reguliere voorzieningen aangeboden worden en tot doel hebben kinderen en jongeren binnenboord te krijgen en te houden. Daartoe zal dit reguliere aanbod (bijvoorbeeld het onderwijs) zichzelf ook flexibel en adaptief moeten kunnen opstellen. In het participatiemodel wordt het bijzondere aanbod zoveel mogelijk ondergebracht in het reguliere aanbod. Het wordt als een kernkwaliteit van het reguliere aanbod gezien dat men ook die jeugd weet te binden die in het meedoen problemen ervaart. Veronder-

steld wordt dat participatie uiteindelijk leidt tot ontwikkeling en dat segregatie leidt tot marginalisatie.

Het participatiemodel veronderstelt dat beide partijen nogal wat vaardigheden, maar ook tijd en energie hebben om te communiceren en te onderhandelen. Als die energie niet kan worden opgebracht of de vaardigheden er niet zijn, blijft het kind met lege handen achter. Er is niets aangereikt, het heeft niets zelf mogen ontdekken en is blijven steken in eindeloze discussie en onderhandelingen.

## 2.5 EEN PEDAGOGISCHE VISIE: HET WAT

In de vorige paragraaf zijn drie modellen tegenover elkaar geplaatst. Hiermee wordt de werkelijkheid uiteraard geweld aangedaan. In de alledaagse opvoeding zijn de drie modellen voortdurend samen aanwezig. Daarbij staan ze niet naast elkaar, maar integreren ze in iedere situatie opnieuw tot de unieke opvoeding die ieder kind krijgt.

Al in het begin van de twintigste eeuw ging de Amerikaanse pedagoog Dewey (de grondlegger van de participatiepedagogiek) ervan uit dat het probleem van de opvoeding niet de culturele aanpassing en of de individuele ontwikkeling is, maar juist 'de coördinatie van de individuele en de sociale factoren' betreft (Biesta et al. 1995). Feitelijk voorkomt een dergelijke visie op opvoeding het ontstaan van een situatie waarin slechts op één aspect van de menselijke persoon de nadruk wordt gelegd: het zijn van óf een individu óf een volledig aangepast lid van een gemeenschap. Beide situaties verwijzen naar een feitelijk halfzijdig verlamd mensbeeld, dat geen recht doet aan wat de menselijke persoon feitelijk is.

Assimilatie van een groot deel van de sociale conventies, van in de samenleving verankerde normen en waarden, van kennis van de sociale structuur, van technologische en wetenschappelijke kennis en technieken is een voorwaarde om 'mee te kunnen doen'. Lezen, rekenen, Nederlandse taal, wetkennis, straat- en andere etiquette, verkeersregels en de democratische regels behoren tot het grotendeels onomstreden erfgoed van onze samenleving. Individuele ontplooiing en het daardoor actief bijdragen aan (veranderingen) in de samenleving zijn voorwaarden voor het voortbestaan en de verdere ontwikkeling van een samenleving die voor zoveel mogelijk burgers de moeite waard is om in te investeren en te blijven investeren. De samenleving is er dus bij gebaat als de individuele talenten van de participerende burgers maximaal ontplooid worden. Een goede opvoeding bestaat dus kennelijk uit een functioneel profiel van assimilerende, emancipatoire en participatoire oriëntaties.

Het belangrijkste opvoedingsdoel op het niveau van de samenleving is dat kinderen actief en productief leren deel te nemen aan de sociale verbanden binnen die samenleving. In dat proces zullen kinderen en jongeren leren te functioneren als actief participerende burgers in een samenleving. Zij zullen dan bindingen met die samenleving ontwikkelen en verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen

voor die samenleving. Dit veronderstelt (wederom) een tweerichtingsverkeer. Kinderen en jongeren moeten bereid zijn de ‘regels van het spel’ in de verschillende contexten te accepteren en de competenties willen ontwikkelen om een individuele bijdrage te leveren. De samenleving moet bereid zijn om de ‘regels van het spel’ aan kinderen te leren en uit te leggen en ze te handhaven; zij moet ruimte willen geven aan de ontwikkeling van de persoonlijkheid en de talenten van het individuele kind.

Deze beschrijving moet niet uitgelegd worden als een pleidooi voor een stabiele, sociaal sterk cohesieve samenleving als een doel op zichzelf. Sociale cohesie kan zelfs negatief zijn, als zij leidt tot sterk op elkaar betrokken individuen die zich als groep vervolgens weer isoleren in de samenleving (Schuyt 2002). Juist het dynamische karakter van participatie is de kern. Conflicten, onderhandelen, regels stellen, en deze ook ter discussie kunnen stellen horen bij die dynamiek. Het zou ook een illusie zijn te veronderstellen dat een homogene, sterk cohesieve samenleving in de eenentwintigste eeuw mogelijk zou zijn. Opvoeding tot participatie in een steeds minder overzichtelijke en stabiele samenleving betekent dat kinderen tegelijkertijd in soms erg sterk verschillende contexten moeten leren participeren.

Het investeren in een dergelijke op participatie gerichte opvoeding is van groot belang voor een samenleving waarin de ontwikkelingen snel en soms schoksgewijs plaatsvinden.

De Nederlandse jeugd leeft in een dynamische, pluriforme samenleving. De veranderingen (sociaal, technologisch, politiek, cultureel, ethisch en religieus) die plaatsvinden zijn soms ingrijpend en er is in allerlei opzichten sprake van onzekerheid over de toekomst. De zekerheden van de verzuilde samenleving en van de verzorgingsstaat zijn grotendeels verdwenen. De opvoeding moet kinderen voorbereiden op een nog onbekende samenleving. Kinderen van nu moeten als volwassenen leren functioneren in een samenleving die nu grotendeels onbekend is. Het ‘leren meedoen’, de vaardigheden en competenties om actief te kunnen bijdragen aan nieuwe contexten of oude contexten in nieuwe situaties is de beste voorbereiding op zo’n toekomst.

Deze situatie vraagt echter ook dat gedeelde en vaste normen en waarden in de samenleving voortdurend op de maatschappelijke agenda blijven. Juist in een tijd van een onzekere samenleving is het nuttig dat jongeren zich bewust zijn van het morele karakter van de keuzes die zij daarin onvermijdelijk zullen moeten maken. Het is ook nodig dat individuele competenties, vaardigheden, het *learning to learn*-principe en het zelf leren maken van de eigen keuzes in de opvoeding voortdurend en systematisch aandacht krijgen. Een advies van Dieleman & Lans (1999) over jongerenbeleid draagt bijvoorbeeld de veelzeggende titel: *Heft in eigen handen*. Deze situatie vraagt vooral om opvoedingsdoelen die bevorderen dat de burgers betrokken zijn op die samenleving, dat er sociale bindingen zijn en dat het sociale weefsel sterker is dan het centrifugale karakter van het individuele of groepsbelang.

## 2.6 WANNEER GAAT HET MIS?

In de vorige paragraaf is beschreven hoe de processen van coregulatie en adaptatie in de opvoeding verlopen en hoe ze min of meer vanzelfsprekend kunnen overgaan in een op maatschappelijke participatie gerichte opvoeding. Er is al op gewezen dat het gezin hierin een belangrijke taak heeft, maar dat er ook in andere sociale contexten sprake moet zijn van een medeverantwoordelijkheid voor de opvoedingstaak. Het beschrijven ‘hoe het moet’ in de opvoeding is echter gemakkelijker dan het ook zo te doen. Het slagen van het opvoeden en opgroeien blijkt mede afhankelijk te zijn van de condities waaronder het moet plaatsvinden. De concepten ‘risicofactoren’ en ‘protectieve factoren’ zijn nuttig om ontspringen in het opvoeden en opgroeien beter te kunnen begrijpen.

### **Risicofactoren**

Een risicofactor wordt gedefinieerd als een kenmerk van kinderen (bijvoorbeeld een moeilijk temperament) of ouders (geen of weinig opleiding), een omstandigheid (bijvoorbeeld leven in armoede) of een gebeurtenis (bijvoorbeeld een traumatische ervaring), waarvan in goed opgezet onderzoek duidelijk is geworden dat er een verband bestaat met latere, minder wenselijke ontwikkelingsuitkomsten van welke aard dan ook (Hermanns 1998). Het gaat hierbij steeds om factoren die voorafgaan aan een later probleem. Met andere woorden: factoren die een zekere voorspellende waarde hebben ten opzichte van het probleem. Deze omschrijving maakt het concept risicofactor ook zo interessant. Door te kijken naar risicofactoren kan men problemen zien aankomen en er dus iets aan doen voordat het probleem kan ontstaan.

In de literatuur zijn tientallen risicofactoren geïdentificeerd, zoals ongewenste zwangerschap, roken of drinken van alcohol tijdens de zwangerschap, geboortecomplicaties, een moeilijk temperament van het kind, een te trage hartslag, echtscheiding, schulden, geweld in het gezin, laag opleidingsniveau van de ouders, te kleine behuizing, wonen in een onveilige buurt, oorlogservaringen en het meegemaakt hebben van natuurrampen. In deze opsomming is eenzelfde gelaagdheid te onderkennen als in de contexten waarin kinderen opgroeien. Risicofactoren kunnen in het kind, bij de ouders, in de buurt, maar ook in de bredere maatschappelijke context te vinden zijn. Zo kan de woonomgeving (wijk) waarin een kind woont een zelfstandige risicofactor zijn (Leventhal & Brooks-Gun 2000).

Voor vrijwel al deze risicofactoren geldt dat er weliswaar een statistisch significante, maar vrijwel steeds zwakke relatie van één dergelijke factor met ongunstige ontwikkelingsuitkomsten is.

Op risicofactoren zijn bovendien de systeemtheoretische begrippen *equifinaliteit* en *multifinaliteit* van toepassing. Equifinaliteit wil zeggen dat één bepaald probleem in de latere ontwikkeling voort kan komen uit een scala van sterk uiteenlopende risicofactoren. Zo hebben vrijwel alle hiervoor genoemde risico-

factoren een correlatie met jeugd delinquentie, al is die voor elke factor afzonderlijk zwak. Welke risicofactor of combinatie van risicofactoren de doorslag geeft en de kans op delinquentie (sterk) vergroot, kan per kind verschillen. Zoiets geldt ook voor schoolsucces als uitkomstmaat. Multifinaliteit betekent het omgekeerde: één specifieke risicofactor kan een verband hebben met een reeks van problematische ontwikkelingsuitkomsten. Echtscheiding in een gezin, bijvoorbeeld, is een risicofactor voor psychische problemen, gedragsproblemen, schoolproblemen en delinquentie.

Risicofactoren horen bij het leven en kunnen zelfs een positieve bijdrage leveren aan de vorming van adaptieve competenties in gezinnen die ermee te maken krijgen. De Europees-Amerikaanse onderzoekster Emmy Werner (1993; 1995) vestigde als een van de eerste onderzoekers de aandacht op de adaptieve processen in de ontwikkeling van kinderen die onder risicovolle omstandigheden opgroeiden. In haar boek *Pioneer Children on the Journey West* beschrijft ze het leven van kinderen tijdens de dramatische trektochten naar het Westen na de *goldrush*. Talloze gezinnen kwamen om, door aanvallen van indianen, door kou en honger tijdens de overwintering in de Sierra Nevada en door uitdroging in Death Valley. Voor de kinderen gold dat zij meer dan onder normale omstandigheden nodig waren voor het overleven van het gezin. Jongens stemden mee als er belangrijke beslissingen genomen moesten worden, bijvoorbeeld over de te volgen route. Het 'nodig zijn' was een krachtige protectieve factor zoals bleek uit de dagboeken en de verslagen van deze kinderen.

Een iets recenter en empirisch beter onderbouwd voorbeeld is het onderzoek van Elder & Caspi (1988) naar de invloed van de *Great Depression*, de economische neergang in de jaren dertig van de vorige eeuw. In deze tijd van extreme druk op gezinnen bleken er ook jongeren te zijn die juist profiteerden van de situatie. Door de gezinsproblemen waren zij nodig om bijvoorbeeld hout te zoeken voor de kachel of andere belangrijke klusjes op te knappen. In hun latere leven bleek dit een positieve invloed te hebben op hun psychosociaal functioneren. Uit nog recenter Nederlands onderzoek (Snel et al. 2001) naar kinderen in armoedesituaties bleek eveneens dat kinderen actieve en effectieve strategieën kunnen ontwikkelen om de problemen van het geldgebrek mee te helpen oplossen. Ter geruststelling: stelen kwam hierbij nauwelijks voor.

### **Risicocumulatie**

De grillige wijze waarop risicofactoren zich gedragen wijst er al op dat een eenvoudig denken in oorzaak en gevolg niet meer houdbaar is als het erom gaat ernstige psychosociale en gedragsproblemen te verklaren. Dit wordt nog duidelijker als we naar het begrip 'risicocumulatie' kijken. Een steeds terugkerende bevinding in onderzoek naar risicofactoren is dat er een lineair verband is tussen aan de ene kant het aantal risicofactoren dat in de opvoedingssituatie van kinderen wordt aangetroffen en aan de andere kant de kans dat een problematische ontwikkelingsuitkomst optreedt. Een lineair verband betekent dat, als de ene variabele (in dit geval het aantal risicofactoren) toeneemt, de andere variabele (in

dit geval de problematische ontwikkelingsuitkomst) ook steeds met een constante factor toeneemt. Een opeenstapeling van risicofactoren, risicocumulatie genoemd, verhoogt dus de kans op latere problemen aanzienlijk. Daarbij is het nauwelijks van belang welke risicofactoren of welke combinaties van risicofactoren er optreden: het aantal bepaalt de kans dat een kind problemen krijgt. Bij geen of één risicofactor is er nauwelijks een verhoogde kans op problemen, maar neemt het aantal verder toe, dan nemen navenant ook de (latere) problemen toe. Verschillende onderzoeken ondersteunen deze gedachtegang. In de meeste daarvan blijkt dat bij een cumulatie van vier of meer risicofactoren bij het kind of in de directe omgeving van het kind, de kans dat er een probleem ontstaat substantieel wordt (meer dan 30%). Dit verband tussen het aantal risicofactoren en problematische ontwikkelingsuitkomsten is onder andere aangetoond voor intelligentieontwikkeling (Sameroff et al. 1993), psychische en gedragsproblemen (Rutter 1978; Garbarino & Kostelny 1996), kindermishandeling (Brown et al. 1998), en delinquentie (Loeber 1997). Ook in Nederlands onderzoek is het beschreven verband een aantal malen gevonden, ook als het gaat om het begrijpen van opvoedings- en gedragsproblemen bij kinderen in migrantengezinnen (Dekovic 1999; Leseman & Hermanns 2002; Asscher & Paulussen-Hoogenboom 2005). Er is, met andere woorden, een sterke evidentie dat een willekeurig samengestelde groep risicofactoren, mits voldoende in aantal, allerlei ernstige problemen kan veroorzaken.

Interessant is nu de vraag of de specifieke inhoud van het probleem dat een kind krijgt, net zo willekeurig is als de verzameling risicofactoren die de kans op het probleem verhogen. Hierover kan door gebrek aan onderzoek alleen nog maar gespeculeerd worden. Het ligt echter voor de hand te veronderstellen dat de richting die de probleemontwikkeling neemt, bepaald wordt door enerzijds de aanleg van het kind en anderzijds de actuele context waarin het kind zich bevindt. Zo zullen kinderen met een aanleg om fel en intens te reageren op frustraties (een aangeboren temperamentskenmerk) in een situatie van risicocumulatie eerder antisociaal gedrag ontwikkelen, terwijl kinderen die van nature angstiger zijn meer psychische problemen zoals depressies en angststoornissen zullen krijgen. Kinderen die in aanleg niet erg intelligent zijn zullen in een situatie van risicocumulatie eerder schoolproblemen ontwikkelen dan kinderen die in aanleg normaal of bovennormaal intelligent zijn. De actuele context waarin een kind opgroeit kan ook richting geven aan het probleem. Kinderen die met een andere taal, in een andere cultuur opgroeien, zullen in een situatie van risicocumulatie eerder problemen hebben met de aansluiting bij het onderwijs in de dominante taal en cultuur. Het is dan ingewikkeld dat sommige risicofactoren (bijvoorbeeld temperament) de richting waarin het probleem zich ontwikkelt, kunnen beïnvloeden, terwijl andere dat veel minder doen (bijvoorbeeld armoede).

In alle lagen en groeperingen van de samenleving zullen er, denkend vanuit het geschetste model, kinderen en jongeren zijn die eenvoudigweg behoorlijke 'pech' hebben en te maken krijgen met een opeenstapeling van problemen. Dit kan te maken hebben met aanleg, met ziekte, traumatische ervaringen, problematische

gezinsomstandigheden, psychische en andere problemen van ouders en dergelijke. In de tweede plaats zijn er in onze samenleving structurele risicosituaties voor het opvoeden en opgroeien. In de meeste studies wordt gewezen op de sociaal-economische status van het gezin (opleiding, werksituatie en inkomen) en (vaak daaraan gekoppeld) cultureel-etnische achtergronden als variabelen die gerelateerd kunnen zijn aan een opeenstapeling van risicofactoren en daarmee aan een verhoogde kans op een problematische ontwikkelingsuitkomst. Interessant is dat dit model overigens voorspelt dat kinderen uit migrantengezinnen die niet in een situatie van risicocumulatie opgroeien, nauwelijks problemen zullen hebben in het onderwijs. Een situatie waarin deze risicocumulatie vaak voorkomt is het leven in armoede.

Na een internationaal onderzoek naar de effecten van armoede concludeert Evans (2004) dat armoede niet alleen bestaat uit het ontbreken van financiële middelen om kinderen goed op te voeden (bijvoorbeeld omdat de ouders geen boeken voor kinderen kunnen kopen). Er ontstaat vervolgens een leefomgeving waarin allerlei negatieve psychologische, pedagogische en somatische processen een rijke voedingsbodem hebben. Armoede, vooral langdurige armoede, leidt tot een opeenstapeling van allerlei risicofactoren, zoals gezinsstress, minder responsief en meer autoritair opvoedingsgedrag van ouders, meer conflicten binnen gezinnen, meer eenouderschap enzovoorts. Armoede gaat ook gepaard met een ontregeling van beschermende, zoals sociale steun. Evans en English (2002) toonden eerder al de negatieve effecten aan van armoede op microprocessen bij kinderen, op hun zelfregulatie en hun indicatoren voor psycho-fysiologische stress. Armoede kan dus gezien worden als een pervasieve ontwikkelingsbedreiging. Deze publicaties baseren zich vooral op Amerikaans en Engels onderzoek en men kan tegenwerpen dat armoede in Nederland minder extreem is en dat er minder gezinnen in armoede leven. Misschien is dat waar. De beschreven processen zullen daarom ook misschien minder extreem zijn en minder vaak voorkomen, maar zullen echter niet fundamenteel anders zijn.

Er zijn naast armoede echter meer structurele risicosituaties. De fysieke en sociale kenmerken van een buurt kunnen voor zo'n structurele risicosituatie zorgen. Uit onderzoek (Leventhal & Brooks-Gunn 2000) blijkt dat er wijkenmerken zijn die los van kenmerken en wooncondities van individuele gezinnen, een duidelijke invloed hebben op de opvoeding en ontwikkeling van kinderen. Vooral de sociaal-economische positie van de wijkgenoten en de mate van doorstroming van bewoners in de wijk hebben invloed op onder andere schoolprestaties, gedragsproblemen en jeugd delinquentie. Daarmee kan het wonen in een probleemwijk een gedocumenteerde risicofactor genoemd worden. De verhuizing naar een betere buurt blijkt volgens een latere studie (Leventhal & Brooks-Gunn 2004) dan ook een effectieve maatregel om de schade te beperken. Na de afbraak van probleemwijken waarbij de bewoners willekeurig over andere wijken verdeeld werden, bleken de kinderen die in 'betere' wijken terecht waren gekomen betere schoolprestaties, minder gedragsproblemen en minder delinquentie te laten zien dan kinderen die in 'mindere' wijken terecht kwamen. Helaas leidt



dit type ontsnappingsverhuizingen tot een verslechtering van de wijkwaliteit voor de achtergebleven gezinnen, wat een bekend verschijnsel voor de gemeentebesturen is.

Hoe de sociale kenmerken van de buurt waarin men leeft doorwerken in opvoeding en opgroeien blijkt uit onderzoek dat laat zien hoe wijkenkenmerken samenhangen met het voorkomen van kindermishandeling. Coulton c.s. publiceerden de uitkomsten van een onderzoek met de titel *Community Level Factors and Child Maltreatment Rates* (Coulton et al. 1995) In dat onderzoek werden niet, zoals gewoonlijk, kenmerken van individuele gezinnen als correlaten van kindermishandeling bestudeerd, maar kenmerken van wijken waarin de gezinnen leefden. Zij onderzochten kindermishandeling in de stadswijken van Cleveland. Iedere wijk kreeg een score op drie indicatoren van sociale organisatie: (a) verarming (aantal huishoudens onder de armoedegrens, aantal leegstaande woningen, terugloop in populatie, aantal alleenstaande moeders en het percentage Afro-Amerikaanse inwoners; (b) opvoedingslast: de ratio kind-volwassenen, de ratio vrouwen-mannen, en het aantal oudere mensen; (c) instabiliteit: het aantal verhuizingen in de voorafgaande vijf jaar, het aantal huishoudens dat minstens tien jaar in de wijk woonde en het aantal huishouden dat korter dan één jaar in de wijk woonde. De indicator 'opvoedingslast' zegt ook iets over de mate waarin er in de wijk toezicht op en toevlucht voor kinderen mogelijk is. De auteurs gaan ervan uit dat deze drie indicatoren iets zeggen over de mate waarin in een wijk sociale controle en sociale ondersteuning mogelijk is. Geanalyseerd is in hoeverre deze indicatoren correleerden met het aantal kinderen dat per wijk bij de Child Protective Services minstens eenmaal gemeld was in verband met verwaarlozing, lichamelijke mishandeling of seksueel misbruik. In alle wijken samen werden in het jaar van het onderzoek 4628 kinderen (zo'n 3%) gemeld. Er bleek een sterk verband te bestaan tussen de drie indicatoren en het voorkomen van kindermishandeling. Vijftig procent van de variantie in kindermishandeling tussen wijken werd verklaard door de indicatoren. De beste voorspeller van mishandeling was het wijkenmerk 'verarming'. De twee andere indicatoren leverden echter ieder nog een onafhankelijke en significante bijdrage aan de voorspelling van mishandeling. Overigens bleken ook verschillen in wijken op het punt van drugshandel, geweldsmisdrijven en jeugddelinquentie door dezelfde drie indicatoren (verarming, opvoedingslast en instabiliteit) goed voorspeld te kunnen worden.

### **Wat betekent risicocumulatie voor de opvoeding?**

Opvoeding is eerder beschreven als een coregulatief en adaptief systeem dat gaat disfunctioneren als er te veel problemen tegelijk moeten worden aangepakt. Zo kan het aandeel van baby's in protoconversaties met de opvoeders verstoord worden door gedragsstijlen die aangeboren zijn (bijvoorbeeld snel geïrriteerd zijn als aspect van het temperament) of vroeg verworven (bijvoorbeeld weinig levendige emotionele expressie door extreme prematuriteit). Deze kindgebonden risicofactoren bemoeilijken de zelfregulatie van het systeem van protoconversaties. Analoge redeneringen kunnen worden opgebouwd voor andere typen risicofactoren, zoals psychische problemen van de ouders, armoede of het leven in een

onveilige woonomgeving. Ieder van die risicofactoren vraagt van de ouder extra inzet en aandacht, en vaak letterlijk meer tijd, om het systeem op gang te houden. De meeste ouders brengen dit gemakkelijk op. Wanneer de problemen zich beginnen op te stapelen wordt dit al veel moeilijker. Als er dan nog schulden in het gezin ontstaan, wordt de kans op een ernstige verstoring van het systeem steeds groter.

Als een systeem verstoord raakt, kan er een eigen dynamiek binnen het systeem ontstaan, die niet noodzakelijkerwijs direct gerelateerd is aan de oorspronkelijke oorzaak van de verstoring. Wat er van buitenaf verstoord is, is dan minder belangrijk dan dat het systeem als zodanig stilvalt, of juist op hol slaat. Het systeem volgt zijn eigen programmering die echter nu niet meer naar behoren functioneert. Een rechtstreekse lijn tussen de veronderstelde oorzaken en de gevolgen is dan niet meer te trekken. Een concreet voorbeeld is het volgende. Risicocumulatie blijkt invloed te hebben op de mate waarin ouders autoritatief opvoedingsgedrag vertonen, dat wil zeggen op het opvoeden met duidelijke regels in combinatie met veel communicatie en warmte. Dit autoritatieve opvoeden neemt af naarmate er meer risicofactoren zijn (Meyers 1999). Allerlei risicofactoren kunnen dit effect hebben. Als het gedrag van de ouders in de beschreven zin verandert, is het effect op de kinderen niet meer rechtstreeks te koppelen aan de risicofactoren, maar aan algemene effecten die opvoeden met weinig structuur én weinig warmte teweegbrengt. Per kind kunnen deze effecten verschillen. Zo zullen kinderen die in aanleg met meer naar buiten gericht gedrag (*acting out*) reageren op frustraties, al snel met hun ouders in conflict komen, terwijl kinderen die problemen meer internaliseren eerder psychische stoornissen zullen ontwikkelen. Een rechtstreeks verband tussen twee variabelen – een of meer specifieke risicofactoren aan de ene kant en het type probleemgedrag van het kind aan de andere kant – is dan niet meer te leggen.

Hoe dat concreet in zijn werk gaat wordt inzichtelijk gemaakt door bijvoorbeeld een onderzoek van Conger c.s. (1992). Zij volgden gedurende drie jaar een groep gezinnen met adolescente kinderen op het Amerikaanse platteland. Deze gezinnen kregen te maken met grote financiële problemen ten gevolge van massale faillissementen van boerenbedrijven in die streek in het begin van de jaren negentig. Op grond van een gedetailleerd volgen van de gezinsleden gedurende lange tijd door middel van interviews, vragenlijsten en observaties konden de onderzoekers beschrijven hoe financiële problemen leidden tot emotionele problemen bij ouders (bijvoorbeeld hogere scores op depressieschalen) en tot onenigheid tussen de echtelieden. Dit leidde weer tot een toename van onvriendelijk (*hostile*) gedrag ten opzichte van de kinderen. Dit laatste resulteerde weer in emotionele en gedragsproblemen bij de adolescenten.

De invloed van werkeloosheid blijkt bijvoorbeeld in twee grootschalige en langdurige studies in de Verenigde Staten, waarin enkele honderden kinderen vanaf het begin van de jaren dertig tot in hun volwassenheid gevolgd zijn (zie onder andere Elder & Caspi 1988). In de eerste jaren van dit onderzoek vond de bekende

grote economische depressie plaats. Op kinderen die in die periode jong waren, was een langdurig effect te constateren. Kinderen in gezinnen waarin de depressie merkbaar was, bleken in hun verdere levensloop meer schoolproblemen te hebben, en hadden minder succesvolle loopbanen en meer psychische en sociale problemen. Deze effecten waren sterker in gezinnen met weinig inkomen. De verklaring voor deze problemen vonden de onderzoekers in de toegenomen prikkelbaarheid van ouders, de toename van conflicten in het gezin en het meer gaan straffen door de ouders. Aldus beïnvloedde de economische crisis de ontwikkeling van de kinderen door de reactie van de ouders op die crisis. Dat dit soort processen ingewikkeld is en ook samenhangt met de wijze waarop het kind zelf reageert, blijkt ook hier weer. Het gevonden effect was nog groter als het kind zelf een prikkelbaar temperament had. Ook bleek het effect op jongens groter dan dat op meisjes.

### ***Protectieve factoren en resiliency***

In het overheidsbeleid is er een overwegende oriëntatie op risicofactoren. Een meer kansgedreven, op de positieve factoren gericht beleid is soms minder duidelijk geformuleerd, terwijl het wellicht voor de hand ligt om met name die factoren en omstandigheden te bevorderen, waarvan in onderzoek is komen vast te staan dat ze in belangrijke mate bijdragen aan het goed functioneren van opvoeden en opgroeien. In de wetenschappelijke literatuur is er in toenemende mate aandacht voor de zogenaamde beschermende, ofwel protectieve, factoren. Protectieve factoren zijn per definitie die kenmerken, omstandigheden of gebeurtenissen die op een of andere manier bescherming bieden tegen negatieve invloeden. De populariteit van het begrip dateert van de jaren tachtig van de vorige eeuw, toen men zich realiseerde dat veel kinderen evenwichtig en gelukkig opgroeiden, ondanks het feit dat ze in hun leven te maken hadden met aanhoudende tegenspoed. Onderzoek liet zelfs zien dat de meeste kinderen die blootgesteld werden aan twee of meer risico's daar redelijk doorheen kwamen. Zelfs kinderen met een maximale opeenstapeling van risico's bleken vaak zonder al te grote problemen en in ieder geval zonder evidente psychopathologie, delinquentie of sociale problemen op te groeien. Om dit te verklaren werd verondersteld dat er protectieve factoren in het spel waren die bescherming boden tegen verstoringen van het ontwikkelingsproces. Ten Brink en Veerman (1998) formuleren het als volgt: "Protectieve factoren zijn factoren die samengaan met een verminderde kans op het vertonen van een stoornis, gegeven de aanwezigheid van een onderkend risico."

Protectieve factoren kunnen kenmerken van kinderen, ouders of de opvoedingscontext zijn. Bij kinderen kunnen dit bijvoorbeeld een gemakkelijk temperament of persoonlijke veerkracht zijn. Bij ouders kan het gaan om een goede partnerrelatie, een evenwichtige persoonlijkheid, en in de opvoedingscontext gaat het vaak om de beschikbaarheid van steunende personen en sociale netwerken, waarmee de banden worden bedoeld van een persoon met familieleden, vrienden, kennissen, burens, collega's enzovoort. Het belang van sociale steun bij de dagelijkse zorg voor huishouden en kinderen is inmiddels in vele onderzoeken

vastgesteld. Een voorbeeld is het onderzoek van Jackson c.s. (2000). Deze onderzoekers volgden gedurende enkele jaren alleenstaande Afro-Amerikaanse moeders met een lage opleiding en weinig inkomen en hun jonge kinderen. In het onderzoek golden het lage opleidingsniveau van de moeder en de financieel-economische omstandigheden van het gezin als belangrijkste risicofactoren en de beschikbaarheid van instrumentele steun van anderen als protectieve factor. Onder instrumentele steun wordt onder andere verstaan praktische hulp bij het huishouden, af en toe oppassen op het kind, en financiële hulp. Onderzocht werd wat de invloed was van de constellatie van risico- en protectieve factoren op het psychische welbevinden en het opvoedgedrag van de moeders, en op de ontwikkeling van de kinderen, vooral het effect op probleemgedrag en schoolrijpheid. De effecten van instrumentele steun bleken positief. Moeders die een grotere mate van instrumentele steun rapporteerden, ervoeren de financiële problemen als minder zwaar dan moeders die minder instrumentele steun rapporteerden. Ook hadden ze minder depressieve symptomen. Een vermindering van depressieve symptomen bij de moeder leidde vervolgens tot positiever opvoedgedrag en dit had weer een positieve invloed op de ontwikkeling van het kind, wat vooral tot uitdrukking kwam in vermindering van het aantal gedragsproblemen. Uit onderzoek blijken protectieve factoren de negatieve effecten van risicocumulatie dus voor een deel te kunnen opheffen. Dat volledige uitschakeling van risicocumulatie mogelijk is door evenveel protectieve factoren tegenover de aanwezige risicofactoren kan plaatsvinden is overigens nog nooit aangetoond.

## 2.7 WAARDEN EN NORMEN

Eén aspect van de opvoeding krijgt de laatste tijd bijzondere aandacht: de overdracht van waarden en normen van de samenleving. Waarden zijn positieve oriëntaties die richting geven aan het handelen, normen zijn beperkend en stellen grenzen aan het handelen.

In het rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* (WRR 2003) werd vastgesteld dat er in onze samenleving onzekerheid is over waarden en normen, dat er veel gesproken wordt over gedrag van anderen dat ergernis oproept en dat er in de samenleving, naast gedeelde waarden en normen, ook sprake is van pluriformiteit in waarden en normen. Op basis van onderzoek werd geconstateerd dat er geen sprake is van een algemeen verval van normen en waarden, maar dat er wel voortdurende aandacht voor moet zijn. Wij beperken ons hier tot de rol van de opvoeding bij de overdracht van normen en waarden.

In een participatieve visie op opvoeding worden normen en waarden voortdurend overgedragen in de wederkerige processen tussen opvoeders en kinderen. Het leren van de geldende normen en waarden in de samenleving is onderdeel van het adaptieve proces. Het kind dat niet leert wat wel of niet kan, wat wel of niet belangrijk is, zal snel vastlopen in de samenleving. Het genoemde WRR-rapport beschrijft hoe het normoverschrijdend gedrag samenhangt met het onvermogen van mensen in de samenleving een plaats te veroveren of erkenning te krijgen (2003: 11).

Door het participatieve opvoeden, waarin waarden en normen niet eenvoudigweg in kinderen geïmplant worden, maar *geleerd* worden in de dagelijkse interacties en tussen kinderen en hun opvoeders, verwerven kinderen een basale maatschappelijke competentie die in het genoemde WRR-rapport omschreven wordt als “probleemoplossend omgaan met verschillen, tegenstellingen en conflicten”. Daarbij spelen niet alleen de interacties met ouders en andere volwassenen en hun voorbeeldgedrag een rol, maar ook het voorbeeldgedrag in de media, van bekende Nederlanders, van openbare gezagsdragers, van *captains of industry* enzovoort. Vanuit dit perspectief is het ook interessant te kijken naar de opbrengsten van empirisch onderzoek naar gewetensontwikkeling. In een terugblik op vijftig jaar onderzoek naar de gewetensontwikkeling van kinderen en jongeren concluderen Kochanska & Aksan (2004) dat het kunnen ervaren van schuldgevoelens na overtredingen, het kunnen hebben van berouw, het hebben van empathie en het zich gedragen naar de geldende normen essentieel zijn voor maatschappelijk adaptatie.

Het niet of in geringere mate bezitten van deze deugden impliceert hoge risico's voor onmaatschappelijk en delinquent gedrag. Uit empirisch onderzoek naar de gezinsopvoeding blijkt volgens de auteurs keer op keer dat er een sterke relatie is tussen een positieve relatie met de ouders (*mutually responsive relationship*) en de gewetensontwikkeling bij kinderen. Het kind is hierbij een “agent in moral socialization who actively processes parental moral messages and exercises a sense of choice and autonomy while engaging in moral behaviour (...)” Aldus groeien mensen op die zich aan de wet houden en zich gedragen naar geldende normen omdat ze dat zelf willen en niet omdat ze dat moeten.

Het zal duidelijk zijn dat een participatoire opvoeding leidt tot het internaliseren van normen én tot de competentie om normen te zien als een keuze die door andere personen soms net iets anders gemaakt kunnen worden, waardoor er ook ruimte ontstaat voor ‘probleemoplossend om te gaan met verschillen’. Deze visie leidt wel tot de wat ongemakkelijke boodschap dat normen en waarden, geweten en zelfbeheersing weliswaar simpel kunnen worden ‘uitgelegd’ aan burgers of aan hen worden ‘opgelegd’, maar dat ze daarmee nog niet geïnternaliseerd worden door deze burgers.

In een literatuurbespreking van de mogelijkheid om zelfbeheersing bij kinderen en jongeren te trainen moest Strayhorn dan ook constateren dat effecten van deze trainingen niet kunnen worden aangetoond. Hij stelt dat “zelfbeheersing wordt bevorderd door een langdurige en positieve relatie met een betrouwbare ander die de waarde van dit doel overbrengt” (Strayhorn 2002: 17). Het zien van zelfbeheersing als ware het een spier die je kunt trainen is geen realistische visie. Integendeel, interventies waarbij jongeren geleerd wordt zich te beheersen door ze vechtsporten te leren blijken een averechts effect te hebben en juist tot meer antisociaal gedrag te leiden (Endresen & Olweus 2005).

Waarden, normen, geweten en zelfbeheersing moeten dus iedere keer opnieuw groeien in de opvoeding van ieder individu. Het belang van de opvoeding op dit terrein kan dan ook moeilijk onderschat worden. De opvoeding van de jeugd kan niet in een moreel vacuüm plaatsvinden. De gemeenschap heeft een taak het morele kader aan te geven waarbinnen de opvoeding in het gezin en de school wordt geboden. Het gaat daarbij niet simpelweg om een lijst normen waaraan opvoeders en opvoedende instituties zich hebben te houden.

Uiteindelijk dient de ontwikkeling van deugden in vrijheid te geschieden. De gemeenschap heeft echter met het oog op die ontwikkeling een zekere verantwoordelijkheid. In *Waarden, normen en de last van het gedrag* is gewezen op een aantal basisvoorwaarden voor de morele ontwikkeling, op de vloer die daarvoor als het ware moet worden gelegd (WRR 2003). Belangrijk is bijvoorbeeld dat een gemeenschappelijke taal gesproken kan worden. De taal schept een morele ruimte waarin mensen met elkaar kunnen communiceren. Verder is de ontwikkeling van sociale vaardigheden belangrijk voor deugden, zoals empathie, respect voor anderen en waarheidsgetrouwheid. Het is een primaire taak van de overheid om de ontwikkeling van burgerschapsvaardigheden zoveel mogelijk te bevorderen en maatschappelijke waarden uit te dragen. Dit kan vooral gebeuren door de ondersteuning van de instituties die bij de opvoeding zijn betrokken.

## 2.8 SLOT

In dit hoofdstuk werden opgroeien en opvoeden beschreven als onderling afhankelijke processen die doorgaans min of meer ‘vanzelf’ goed verlopen. Deze processen spelen zich af in gezinnen, maar ook in talloze situaties daarbuiten. Kinderen groeien op als ze worden uitgedaagd om mee te doen. In dit proces krijgen kinderen de intellectuele, sociale en morele bagage mee die het mogelijk maakt zich te ontwikkelen tot een unieke medeburger in onze diverse samenleving. Een opeenstapeling van risicofactoren in en rond de opvoedingssituatie brengt een aanzienlijk risico met zich mee voor problemen in het opvoeden en opgroeien en dus ook in het maatschappelijke functioneren.

## LITERATUUR\*

- Asscher, J. en M. Paulussen-Hoogenboom (2005) 'De invloed van protectieve en risicofactoren op de ontwikkeling en opvoeding van jonge kinderen', *Kind en Adolescent*, 26, 1: 45-55.
- Baas, N. (2001) *Probleemouders, probleemkinderen? Een literatuurstudie van transgenerationale overdracht van problemen die tot kinderbeschermingsmaatregelen kunnen leiden* (Onderzoeksnotities 2001/6), Den Haag: WODC.
- Baldwin, A., C. Baldwin and R. Cole (1990) 'Stress resistant families and stress resistant children', blz. 257-280 in J. Rolf, A. Masten, D. Cicchetti, K. Nuechterlein, S. Weintraub (eds.) *Risk and protective factors in the development of psychopathology*, New York: Cambridge University Press.
- Biesta, G., S. Miedema en J. Berding (1995) 'Pragmatische pedagogiek', blz. 307-280 in S. Miedema (red.) *Pedagogiek in meervoud*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Bois-Reymond du, M., Y. te Poel en J. Ravesloot (1998) *Jongeren en hun keuzes*, Bussum: Coutinho.
- Boom van den, D. (1998) 'De betekenis van het hechtingsonderzoek voor veranderend ouderschap', blz. 109-128 in H. Baartman & J. Janssens (eds.), *Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming: werken met risico's*, Houten: Bohn, Stafleu Van Loghum.
- Bretherton, I. (1990) 'Communication patterns, internal working models and the intergenerational transmission of attachment relationships', *Infant mental health journal*, 11: 237-252.
- Brink, L. ten en J. Veerman (1998) 'Risicofactoren en protectieve factoren in de ontwikkeling van kinderen en adolescenten', blz. 13-46 in J. Bosch, H. Bosma, G. R. v. d. A., W. Ruijsenaars en A. Vyt (eds.) *Jaarboek ontwikkelingspsychologie, orthopedagogiek en kinderpsychiatrie*, 3 (1998-1999), Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Bronfenbrenner, U. (1993) 'The ecology of cognitive development: research models and fugitive findings', blz. 3-44 in R. Wozniak en K. Fischer (eds.) *Development in context. Acting and thinking in specific environments*, Hillsdale/London: Lawrence Erlbaum Ass. Publishers.
- Brown, J., P. Cohen, J.G. Johnson and S. Salzinger (1998) 'A longitudinal analysis of risk factors for child maltreatment: Findings of a 17- year prospective study of officially recorded and self-reported child abuse and neglect', *Child Abuse & Neglect*, 22, 11: 1065-1078.
- Conger, R., K. Conger, G. Elder, F. Lorenz, R. Simons and L. Whitbeck (1992) 'A family process model of economic hardship and adjustment of early adolescent boy', *Child Development*, 63: 526-541.
- Coulton, C., J. Korbin, M. Su and J. Chow (1995) 'Community level factors and child maltreatment rates', *Child Development*, 66: 1262-1276.

\* Een groot deel van de referenties in dit hoofdstuk heeft betrekking op buitenlands onderzoek. Waar het gaat om algemene, onderliggende processen in opvoeden en opgroeien, hoeft dat geen groot probleem te zijn. Deze zijn in grote lijnen (waar het hier om gaat) ook in de Nederlandse situatie van toepassing. Deze gedwongen keuze maakt wel duidelijk dat het Nederlandse onderzoek op dit terrein maar zeer beperkt van omvang is.

- Dekovic, M. (1999) 'Risk and protective factors in the development of problem behavior during adolescence', *Journal of Youth and Adolescence*, 28, 6: 667-684.
- Dieleman, A., en J. v.d. Lans (1999) *Heft in eigen handen. Zelfsturing en sociale betrokkenheid bij jongeren*, Assen: Van Gorcum.
- Elder, G. and A. Caspi (1988) 'Human Development and social change: an emerging perspective on the life course', blz. 77-113 in N. Bolger (ed.) *Persons in context. Developmental processes*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Emde, R. (1990) 'Presidential address: lessons from infancy: new beginnings in a changing world and a morality for health', *Infant Mental Health Journal*, 11: 196-201.
- Endresen, I. and D. Olweus (2005) 'Participation in power sports and antisocial involvement in preadolescent and adolescent boys', *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 46, 5: 468-478.
- Evans, G. (2004) 'The environment of childhood poverty', *American Psychologist*, 59, 2: 77-92.
- Evans, G. and K. English (2002) 'The environment of poverty: multiple stressor exposure, psychophysiological stress and socioemotional adjustment', *Child Development*, 73, 4: 1238-1248.
- Filetti, V., R. Anda, D. Nordenberg, D. Williamson, A. Spitz, V. Edwards, M. Koss and J. Marks (1998) 'Relationship of childhood abuse and household dysfunction to many of the leading causes of death in adults', *American Journal of Preventive Medicine*, 14, 4: 245-258.
- Garbarino, J. and K. Kostelny (1996) 'The effects of political violence on Palestinian children's behavior problems: A risk accumulation model', *Child Development*, 67: 33-45.
- Garbarino, J. and B. Ganzal (2000) 'The human ecology of risk', blz. 76-93 in J. Shonkoff en S. Meisels (eds.) *Handbook of early intervention*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hartup, W. (1997) 'Friendship and adaptation in the life course', *Psychological Bulletin*, 121, 3: 355-370.
- Hermanns, J. (1998) 'Family risk and family support: an analysis of concepts', blz. 9-27 in J. Hermanns and H. Leu (eds.) *Family risks and family support*, Delft: Eburon.
- Heyting, F. (1997) *Het vanzelfsprekende en het discutabele*, Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Jackson, A., J. Brooks-Gunn, H. Chien-Chung and M. Glassman (2000) 'Single mothers in low wage jobs: financial strain, parenting and preschoolers outcome', *Child Development*, 71, 5: 1409-1423.
- Johnson, J. G., P. Cohen, J. Brown, E. Smailes and D. Bernstein (1999) 'Childhood maltreatment increases risk for personality disorders during early adulthood', *Arch Gen Psychiatry*, 56: 600-606.
- Junger-Tas, J. (2000) *Diploma's en goed gedrag. De maatschappelijke functie van het onderwijs vanuit justitieel perspectief*, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Kendall-Tackett, K. (2000) 'Physiological correlates of childhood abuse: chronic hyperarousal in PTSD, depression, and irritable bowel syndrome', *Child Abuse & Neglect*, 24, 6: 799-810.
- Kendall-Tackett, K., L. Williams and D. Finkelhor (1993) 'Impact of sexual abuse on children: A review and synthesis of recent empirical studies', *Psychological Bulletin*, 113, 1: 164-180.



- Kochanska, G. and N. Aksan (2004) 'Conscience in childhood: past present and future', *Merrill-Palmer Quarterly*, 50, 3: 299-310.
- Laible, D. and R. Thompson (2002) 'Mother-child conflict in the toddler years: Lessons in emotion, morality, and relationships', *Child Development*, 73: 1187-1203.
- Leseman, P. en J. Hermanns (2002) 'Vragen van ouders over de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen in drie ethnisch-culturele gemeenschappen', *Pedagogisch Tijdschrift*, 27, 4: 253-226.
- Leventhal, J. and J. Brooks-Gunn (2004) 'A randomised study of neighborhood effects on low income children's educational outcome', *Developmental Psychology*, 40, 4: 488-507.
- Leventhal, T. and J. Brooks-Gun (2000) 'The neighborhoods they live in. The effects of neighborhood residence on child and adolescent outcomes', *Psychological Bulletin*, 126, 2: 309-337.
- Loeber, R. (1997) *Ontwikkelingspaden en risicopatronen voor ernstige jeugd delinquentie en hun relevantie voor interventies: Nooit te vroeg en nooit te laat*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Masten, A. (2003) 'Commentary: developmental psychopathology as a unifying context for mental health and education models, research, and practice in schools', *School Psychology Review*, 32: 169-173.
- Meerding, W. J. (2006) 'Primaire preventie van kindermishandeling', blz. 73-103 in I. Doorten en R. Rouw (eds) *Opbrengsten van sociale investeringen*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Meyers, S. (1999) 'Mothering in context: ecological determinants of parent behavior', *Merril-Palmer Quarterly*, 45, 2: 332-357.
- Mulder, R., A. Beautrais, P. Joyce and D. Fergusson (1998) 'Relationships between dissociation, childhood sexual abuse, childhood physical abuse, and mental illness in a general population sample', *American Journal of Psychiatry*, 155, 6: 806-811.
- Nagin, D. and R. Tremblay (2001) 'Parental and early childhood predictors of persistent physical aggression in boys from kindergarten to high school', *Archives of General Psychiatry*, 58, april: 389-394.
- Oliver, J. (1993) 'Intergenerational transmission of child abuse: Rates, research, and clinical complications', *American Journal of Psychiatry*, 150, 9: 1315-1324.
- Onderwijsraad (2002) *Spelenderwijs. Kindercentrum en basisschool hand in hand*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Pears, K. and D. Capaldi (2002) 'Intergenerational transmission of abuse: a two generational prospective study of an at risk sample', *Child Abuse and Neglect*, 25, 11: 1439-1461.
- Perez, C. and S. Widom (1994) 'Childhood victimized and long-term intellectual and academic outcomes', *Child Abuse & Neglect*, 18, 8: 617-633.
- Qvortrup, J. (1992) 'Children at risk or childhood at risk – A plea for a politics of childhood', blz. 19-30 in P. Heiliö, E. Lauronen, M. Bardy (eds.) *Politics of childhood and children at risk. Provision, protection, participation*, Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Rich-Harris, J. (1995) 'Where is the child's environment? A group socialization theory of development', *Psychological Bulletin*, 102, 3: 458-489.
- Rispens, J., J. Hermanns en W. Meeus (red.) (1996) *Opvoeden in Nederland*, Assen: Van Gorcum.

- Rutter, M. (1978) 'Early sources of security and competence', in J. Bruner and A. Garton (eds.) *Human Growth and Development*, Oxford: Clarendon Press.
- Sameroff, A. and M. Mackenzie (2003) 'A quarter-century of the transactional model: how have things changed', *Zero to three*, September: 14-22.
- Schaerlaekens, A. en S. Gillis (1987) *De taalverwerving van het kind*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Schuengel, C. (2005) 'De gehechtheidstheorie als grand theory', *Kind en Adolescent*, 26, 1: 27-44.
- Schuyt, C. (2002) *Het onderbroken ritme*, Amsterdam: Vossiuspers AUP.
- Snel, E., T. van der Hoek en T. Chessa (2001) *Kinderen in armoede. Opgroeien in de marge van Nederland*, Assen: Van Gorcum.
- Strayhorn, J. (2002) 'Self-control: toward systematic training programs', *Journal of the Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 4, 1: 17-26.
- Swaan, A. de (1989) *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Valkenburg, P. (2002) *Beeldschermkinderen. Theorieën over kind en media*, Amsterdam: Boom.
- Vergeer, M. en J. Hermanns (1996) 'Hoe voeden Nederlandse ouders op? Het perspectief van de ouders zelf', blz. 114- 133 in J. Rispens, J. Hermanns en W. Meeus (red.) *Opvoeden in Nederland*, Assen: Van Gorcum & Comp. B.V.
- Walker, E., A. Gelfand, W. Katon, M. Koss, M. v. Korff, D. Bernstein and J. Russon (1999) 'Adult health status of women with histories of childhood abuse and neglect', *The American Journal of Medicine*, 107, October: 332-339.
- Werner, E. (1993) 'Risk, resilience, and recovery: Perspectives from the Kauai Longitudinal study', *Development and Psychopathology*, 5: 503-515.
- Werner, E. (1995) *Pioneer Children on the Journey West*, Boulder CO: Westview Press.
- Widom, C. (1999) 'Posttraumatic stress disorder in abused and neglected children grown up', *American Journal of Psychiatry*, 156, 8: 1223-1229.
- Winter, M. de (1995) *Kinderen als medeburgers*, Utrecht: De Tijdstroom.
- Winter, M. de (2004) *Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Wolff, M. de and M. van IJzendoorn (1997) 'Sensitivity and attachment: a meta-analysis on parental antecedents of infant attachment', *Child Development*, 68, 4: 571-591.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2003) *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- IJzendoorn, M. van, J. Dijkstra and A. Bus (1995) 'Attachment, intelligence and language. A meta-analysis', *Social Development*, 4, 2: 115-128.



### 3 HOE PEDAGOGISCH VERANTWOORD IS HET BELEID VAN DE NEDERLANDSE OVERHEID?

*J.M.A. Hermanns en A. J. van Montfoort*

#### 3.1 PROBLEEMSTELLING

Eind 2004 telde Nederland bijna 5 miljoen inwoners in de leeftijd van 0 tot 25 jaar. Dat is 30 procent van de bevolking. Het is daarom niet verwonderlijk dat een zeer groot aantal wetten, maatregelen en voorzieningen direct of indirect gevolgen heeft voor opvoeden en opgroeien in ons land. Er zijn drie niveaus van beleid te onderscheiden die relevant zijn voor jeugdigen.

- *De pedagogische dimensie van algemeen beleid*, dat wil zeggen overheidsbeleid, dat niet speciaal gericht is op een leeftijdscategorie, zoals verkeersbeleid en ruimtelijke ordening, economisch beleid. Alle beleidssectoren moeten rekening houden met verschillende bevolkingsgroepen en dus ook met kinderen en jongeren.
- *Het algemeen jeugdbeleid*, dit is beleid dat speciaal gericht is op een bepaalde leeftijdscategorie, zoals het onderwijs, peuterspeelzalen, etc. Dit wordt algemeen jeugdbeleid genoemd, omdat het niet gericht is op bepaalde risico's, risicogroepen of probleemgroepen. Sommige auteurs noemen dit algemeen preventief jeugdbeleid (Gilsing 2005: 91). De toevoeging 'preventief' koppelt het beleid echter aan het risico, dat er problemen ontstaan. Die functie heeft het zeker, maar het algemeen jeugdbeleid is meer dan dat; het gaat om kernvoorzieningen ten behoeve van opvoeden en opgroeien.
- *Het specifiek jeugdbeleid*, dit is al het beleid gericht op specifieke groepen, zowel preventief jeugdbeleid als curatieve jeugdzorg (inclusief jeugdbescherming, GGZ-jeugd en LVG-jeugd).

Het belang van een 'pedagogisch verantwoord beleid' voor de jeugdigen en voor de samenleving als geheel is uitgebreid beargumenteerd in de bijdrage van Hermanns over de pedagogische visie (hoofdstuk 2). In dit hoofdstuk wordt een aantal beleidsterreinen in vogelvlucht besproken en getoetst op de mate waarin het beleid rekening houdt met of uitgaat van het belang van kinderen en jeugdigen, gezinnen en opvoeding. Er wordt ingegaan op de vraag: in hoeverre is het overheidsbeleid pedagogisch verantwoord? Daarbij operationaliseren we het overheidsbeleid naar de belangrijkste beleidsgebieden van het hierboven genoemde eerste en tweede niveau. Het derde niveau, het specifiek jeugdbeleid, wordt behandeld in een aparte bijdrage (Van Montfoort, zie hoofdstuk 11 in deze bundel).

We toetsen het beleid op twee manieren, die overigens grotendeels in elkaars verlengde liggen. Het eerste criterium is het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Het verdrag is te zien als een minimumeis waar de deelnemende staten aan moeten voldoen. Het draagt de overheid op in al haar beleid dat minderjarigen

raakt rekening te houden met het belang van het kind (preambule). Dit niet alleen door beleid dat de overheid zelf uitvoert, maar ook door het stimuleren of afremmen van de andere actoren, of het vaststellen van wetten en regels.

Het tweede criterium gaat verder. Dat is de pedagogische visie, zoals beschreven in de bijdrage van Hermanns. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag of het beleid oog heeft voor ‘het belang van het kind’, maar gaat het erom in hoeverre het beleid gericht is op het bevorderen van participatie van alle kinderen en jeugdigen in de samenleving.

Uit deze twee criteria volgt: *alle beleid is jeugdbeleid*.

Hieronder geven we een indeling van de belangrijkste beleidsterreinen (par. 3.2). Deze beleidsterreinen worden achtereenvolgens in vogelvlucht besproken. Een en ander wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

### 3.2 DE BELANGRIJKSTE BELEIDSTERREINEN IN ALGEMEEN OVERHEIDSBELEID EN ALGEMEEN JEUGDBELEID

Het is onmogelijk al het overheidsbeleid in kort bestek te bespreken. De bedoeling van deze bijdrage is niet om een encyclopedie van het overheidsbeleid met betrekking tot kinderen en gezinnen te schrijven. Het gaat om hoofdlijnen en om voorbeelden, waaruit blijkt dat het overheidsbeleid geënt is op een pedagogische visie of waarde, dan wel juist geen acht slaat op de pedagogische effecten. Daarom is een selectie van beleidsterreinen onontkoombaar. Op voorhand is die selectie op onderdelen arbitrair. Dat onderwijsbeleid ruim aandacht krijgt is niet verwonderlijk, aangezien alle jeugdigen een belangrijk deel van hun jeugd dagelijks op school doorbrengen. Ruime aandacht is er ook uitgegaan naar de invloed van nieuwe media en moderne communicatietechnieken, omdat dit een duidelijke maar nog onbekende impact heeft op de opgroeiende jeugd. Vrijwel geen aandacht is besteed aan cultuur – deze wordt alleen genoemd bij sport en vrije tijd. Dat is geen onderwaardering van dit terrein. De hoofdlijn van het overheidsbeleid is dezelfde als ten aanzien van sport en verenigingsleven, namelijk: de overheid vindt deelname door jeugdigen belangrijk, maar verschuift de verantwoordelijkheid ervoor naar de gezinnen en naar het maatschappelijk middenveld. Voor de hoofdlijn van het betoog volstond daarom een verwijzing.

De gekozen domeinen worden in een niet geheel willekeurige volgorde besproken. Begonnen wordt met het gezinsbeleid (par. 3.3), omdat het gezin de dominante institutie is voor de opvoeding van kinderen en jongeren. Gezinsbeleid raakt veel andere domeinen, zoals inkomensbeleid en ruimtelijke ordening. Na het gezinsbeleid wordt ingegaan op wonen en de fysieke en sociale leefomgeving (par. 3.4), het inkomensbeleid (par. 3.5) en het beleid ten aanzien van de media en de nieuwe communicatietechnieken (par. 3.6). De paragraaf over sport en vrije tijd (par. 3.7) sluit de reeks over het algemeen overheidsbeleid af. Daarna komen de twee belangrijkste gebieden van het algemeen jeugdbeleid aan de orde, te weten het onderwijsbeleid (par. 3.8) en het beleid ten aanzien van de kinderopvang (par. 3.9).

De jeugdgezondheidszorg, die ook gericht is op alle jeugdigen, maar wel een specifieke taak heeft ten aanzien van preventie en coördinatie van zorg, wordt in hoofdstuk 9 besproken.

Van ieder domein wordt zeer beknopt een stand van zaken gegeven. Daarbij wordt aangegeven hoe het op dit punt voor zover bekend gaat met opvoeden en opgroeien in ons land. Daarna wordt eveneens zeer beknopt weergegeven welk beleid de overheid op dit domein voert. Ten slotte wordt per domein aangegeven wat gewenst beleid, gezien vanuit de rechten van het kind en vanuit een participatoire visie, op opvoeden en opgroeien is.

### 3.3 GEZINSBELEID

#### *Stand van zaken*

Het gezin is de belangrijkste institutie voor de opvoeding van kinderen in onze maatschappij. Verreweg de meeste kinderen en tieners wonen bij hun ouders. Meestal zijn de ouders getrouwd, al neemt het aantal ongehuwd samenwonende ouders toe. In 2000 woonde ondanks het toegenomen aantal echtscheidingen nog bijna 90 procent van alle minderjarigen bij hun beide ouders (CBS en NGR 2002: 10). Kinderen blijven relatief lang deel uitmaken van het gezin. De gemiddelde leeftijd waarop kinderen zelfstandig gaan wonen is 22 jaar. Het aantal kinderen per vrouw is al jaren ongeveer 1,7. In allochtone gezinnen is dit getal hoger dan in autochtone gezinnen, maar de verschillen worden kleiner (vws 2006: 3). De variatie in gezinsvormen is toegenomen. Door toename van het aantal echtscheidingen is het aantal samengestelde gezinnen eveneens toegenomen. Het aantal eenoudergezinnen neemt eveneens toe. Eenoudergezinnen zijn voor meer dan 80 procent moeders met kind(eren). Het aantal gezinnen met twee ouders van hetzelfde geslacht is nog beperkt. Naar schatting zijn er 2.250 gezinnen met twee moeders en aanzienlijk minder gezinnen met twee vaders.

Gezinnen delen de opvoeding met veel andere instituties. Vergeleken met enkele decennia geleden is het aantal gezinnen waar beide ouders werken gestegen, en is kinderopvang sterk uitgebreid. Bovendien verblijven schoolgaande kinderen meer in buitenschoolse opvang en 'brede school' dan voorheen. Kinderen nemen deel aan verenigingen en clubs en allerlei activiteiten in georganiseerd verband. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) noemt ouders de spin in het web van de opvoeding (RMO 2001). De ouders blijven de belangrijkste opvoeders, maar werken samen met diverse personen en instituties.

Studies naar de manier waarop de doorsnee Nederlandse opvoeding plaatsvindt, wijzen op een gunstige situatie: kinderen worden met veel aandacht, emotionele betrokkenheid en toch voldoende structuur opgevoed (Rispen et al. 1996). Kinderen zelf geven in een aantal recente studies onveranderlijk aan erg tevreden te zijn over de opvoeding die ze krijgen. De positieve beleving van de gezinsopvoeding is afgelopen decennia wellicht zelfs gegroeid. Volgens een rapport van het Centraal Bureau voor de Statistiek geldt dat "hoe later generaties geboren zijn,

hoe meer mensen het gezinsleven positief hebben ervaren. Bij generaties geboren in de jaren zeventig is dit opgelopen tot 85 procent” (CBS 2001: 32). Uit hetzelfde rapport blijkt dat 97 procent van de jongens tussen de 15 en 18 jaar gelukkig en 96 procent tevreden met het eigen leven is. De meisjes zijn iets ontevredener, maar scoren toch nog twee keer 91 procent. Dit beeld wordt bevestigd door onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP 2005). Negentig procent van de 8- tot 12-jarigen vindt de sfeer thuis goed en 95 procent zegt goed met hun ouders overweg te kunnen. Als kinderen problemen hebben, bespreken de meesten dit met hun moeder (78 %) of hun vader (61 %).

Ondanks het positieve algemene beeld zijn er relatief grote groepen kinderen en jeugdigen waar het niet goed mee gaat. Tienduizenden kinderen en jongeren hebben te maken met mishandeling, verwaarlozing of seksueel misbruik. Nog meer kinderen zijn getuige van geweld van de ene ouder tegen de andere, waarbij kinderen zelf ook aanzienlijke risico's lopen. Het aantal jeugdigen en ouders dat een beroep doet op de jeugdzorg neemt toe. Het aantal ondertoezichtstellingen stijgt. Kinderen met wie het thuis niet goed gaat, komen vaker ook elders in de problemen in de vorm van schooluitval, psychische problemen, gedragsproblemen en jeugdcriminaliteit.

De kans op ernstige problemen met opvoeden en opgroeien hangt sterk samen met een cumulatie van risicofactoren in het gezin. Vooral de risicofactoren laag inkomen, een lage opleiding van de ouders, een niet-westerse culturele achtergrond en alleenstaand ouderschap vallen hierbij op (Zeijl et al. 2005). Hierbij moet aangetekend worden dat risicocumulatie in alle sociale lagen, in alle culturele groepen en in alle typen gezinnen kan voorkomen en dus niet gebonden is aan sociale klasse of cultuur. De kans op een dergelijke cumulatie in de afwezigheid van protectieve factoren is echter vele malen groter bij gezinnen die in een sociaal en economisch zwakke positie verkeren.

### **Bestaand beleid**

Gezien de centrale rol van het gezin bij opvoeden en opgroeien is het gezinsbeleid van de overheid zeer belangrijk in het jeugdbeleid. De primaire verantwoordelijkheid voor het opvoeden van kinderen ligt bij de ouders. Dit uitgangspunt is niet omstreden en is vastgelegd in het Nederlandse familierecht (Boek 1: BW). Het is door achtereenvolgende regeringen bevestigd, het meest recent in het landelijk Beleidskader Jeugdzorg 2005 tot en met 2008 (september 2004, hoofdstuk 1). Het uitgangspunt is op diverse plaatsen vastgelegd in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (o.a. preambule, artikelen 7, 9, en 18).

Het garanderen van het recht van kinderen om door hun ouders te worden opgevoed is echter niet voldoende. De overheid dient ook het gezin te ondersteunen om een goed verlopende opvoeding mogelijk te maken en te bevorderen. Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind stelt daartoe: “... verlenen de Staten die partij zijn passende bijstand aan ouders en wettige voogden bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen...”

(artikel 18, tweede lid). Wat passende bijstand inhoudt wordt in het verdrag niet uitgewerkt, omdat dit verschilt al naar gelang de situatie in een land. Het ondersteunen van het gezin is echter breder dan de specifieke opvoedingsondersteuning die verderop aan de orde komt. Het gaat ook om algemeen beleid dat volwassenen in staat stelt voor kinderen te zorgen. Dit loopt uiteen van wetgeving ten aanzien van zwangerschaps- en ouderschapsverlof, tot levensloopleggingen en kinderbijslag en andere maatregelen die tot doel hebben het inkomen van gezinnen te verhogen of de lasten voor hen te verlagen.

Het gezinsbeleid wordt niet alleen gevormd door pedagogische overwegingen. Beleid, gericht op het mogelijk maken van de combinatie van ouderschap en werk, kan ingegeven zijn door pedagogische doelstellingen, maar ook door bijvoorbeeld economische overwegingen. Uitgaande van de pedagogische visie, zoals beschreven door Hermanns in hoofdstuk 2 van deze bundel, moet het gezinsbeleid eraan bijdragen dat kinderen en jongeren participeren in zowel het gezin als de samenleving.

In de afgelopen decennia is in Nederland nauwelijks expliciet gezinsbeleid geformuleerd. De Hoog (2003: 11) stelt zelfs, dat in Nederland sinds de jaren zeventig geen gezinsbeleid meer gevoerd wordt. Dit heeft mede te maken met het streven om in het sociale beleid het kostwinnersbeginsel af te schaffen en mannen en vrouwen gelijk te behandelen. Helemaal juist is de conclusie van De Hoog niet. In 1996 bood staatssecretaris Terpstra de eerste Nota Gezinsbeleid aan het parlement aan. De afgelopen jaren heeft het kabinet-Balkenende het gezinsbeleid weer een meer prominente plaats gegeven. In maart 2006 presenteerde staatssecretaris Ross-van Dorp een nieuwe Nota Gezinsbeleid (vws 2006). Een vergelijking tussen de nota van 1996 en die van tien jaar later, laat naast veel overeenkomsten enkele opvallende verschillen zien. De nota van 1996 is vrijwel geheel gericht op het perspectief van de volwassenen en dat geldt eveneens voor het beleid in de jaren na 1996. Het belangrijkste onderwerp vormen maatregelen die het voor ouders mogelijk moeten maken om werk en gezin met elkaar te combineren. Dit betrof het programma Dagindeling, de Wet aanpassing arbeidsduur en de Wet arbeid en zorg, de uitbreiding van de kinderopvang en het idee van de verlengde schooldag, later ontwikkeld naar de Brede School. Al deze maatregelen worden bezien vanuit het streven om alle volwassenen deel te laten nemen aan de arbeidsmarkt. Naast dit streven is er aandacht voor de emancipatie van de vrouw en voor het stimuleren van zorgtaken door mannen (Mannen in de hoofdrol). Het perspectief van kinderen en jeugdigen komt in de nota van 1996 alleen aan bod bij lokaal preventief jeugdbeleid en jeugdzorg, hetgeen dus niet het belang en de participatie van alle kinderen en jongeren betreft, maar het specifieke beleid voor problemen met opvoeden en opgroeien.

De Nota Gezinsbeleid van 2006 besteedt eveneens aandacht aan de combinatie van werk en gezin en aan de financiële positie van gezinnen, maar de nadruk is verschoven naar de opvoeding van kinderen en jongeren in het gezin. De opvoeding in het gezin wordt gezien als het belangrijkste middel voor de overdracht van waarden en normen in de samenleving. Opvoedingsondersteuning moet



volgens de nota gezien gaan worden als vanzelfsprekendheid. Indien de situatie in het gezin niet met opvoedingsondersteuning verbeterd kan worden, moet niet geaarzeld worden maatregelen van kindbescherming te benutten. Het kabinet stelt dat de kosten van kinderen en opvoeding steeds beter gedekt worden door gericht overheidsbeleid. De ongunstige economische situatie in de jaren vanaf 2002 heeft ertoe geleid dat met name de minima het financieel extra moeilijk gekregen hebben.

Over een lange periode zijn beleid en wetgeving langzaam maar zeker liberaler geworden ten opzichte van echtscheiding. De emancipatie van het volwassen individu dat niet verder kan of wil in de echtelijke relatie was daarbij het belangrijkste punt. Dit heeft ertoe geleid dat gemiddeld genomen de ouder die voor de kinderen blijft zorgen de zwaarste lasten te dragen heeft. De gescheiden man van wie de kinderen bij de moeder blijven, gaat er na de scheiding zelfs in koopkracht op vooruit (zie ook: Bouman 2004). Recent is er meer aandacht voor de blijvende gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders voor de kinderen. Dit komt tot uitdrukking in de aandacht voor *mediation*, de versterking van het omgangsrecht en het voorgestelde ‘ouderschapsplan’ als verplicht onderdeel van de echtscheidingsprocedure.

In de twee genoemde nota’s wordt geen aandacht besteed aan de woonomstandigheden van gezinnen. De positie van het gezin in de directe fysieke omgeving – buurt, wijk, dorp – komt in 1996 niet en in 2006 slechts zijdelings aan bod. Het deelnemen van kinderen en jeugdigen in maatschappelijke verbanden wordt niet expliciet uitgewerkt als doel of als perspectief.

### **Evaluatie en gewenst beleid**

In deze paragraaf is uitsluitend gekeken naar het beleid zoals de overheid dit heeft geformuleerd. Er is geen empirisch onderzoek gedaan naar de vraag of dit beleid is waargemaakt.

Gedurende enkele decennia heeft de Nederlandse overheid nauwelijks een gezinsbeleid gevoerd. Waar wel gezinsbeleid gevoerd werd, werd dit gedomineerd door het perspectief van economisch belang van de maatschappij bij deelname van alle volwassenen aan het arbeidsproces en door de emancipatie van volwassenen. Het perspectief van kinderen en jongeren en het belang van opvoeding werden niet gearticuleerd in het beleid.

In de Nota Gezinsbeleid van 2006 krijgen het belang van het kind en de bescherming van kinderen tegen geweld in het gezin een duidelijke en prominente plaats. Uitgaande van de rechten van kinderen, zoals onder meer vastgelegd in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, is het terecht dat het gezinsbeleid dit accent krijgt. Hiermee is het beleid nog niet gericht op participatie door kinderen en jongeren in de zin van het mede creëren van de opvoeding en het meedoen in de samenleving. De participatoire dimensie op kinderen en op opvoeden en opgroeien, ontbreekt in de Nota Gezinsbeleid van 2006 geheel. De huidige maatschappij telt zeer veel activiteiten, clubs en verenigingen voor gezinnen. Bijna

alles kost geld en veel is zodanig opgezet dat er voor gereisd moet worden. Voor gezinnen met een goed inkomen, een auto en voldoende vaardigheden in het reizen met openbaar vervoer, zijn er vele mogelijkheden. Voor gezinnen met een laag inkomen, geen eigen vervoer en weinig ervaring met het uitzoeken van openbaar vervoer, zijn veel voorzieningen de facto ontoegankelijk, waardoor het meedoen in de maatschappij wordt uitgesteld.

### 3.4 DE FYSIEKE EN SOCIALE LEEFOMGEVING

#### *Stand van zaken*

Zowel de huisvesting van gezinnen als de fysieke en sociale ruimte daaromheen, blijken van groot belang voor de ontwikkeling van kinderen. Het is bijna een open deur dat kinderen ook letterlijk de ruimte moeten hebben om zich daarin te kunnen ontwikkelen en om te leren omgaan met anderen. In de participatoire visie op opvoeden is het essentieel dat kinderen veilig actief aan hun omgeving kunnen deelnemen. De ervaringen die buitenshuis worden opgedaan beïnvloeden evenzeer het ‘werkmodel’ van het kind over de kansen die de samenleving biedt, de zelfwaardering van het kind en de waardering van de (aanvankelijk) anonieme anderen in de samenleving. Het doel moet zijn kinderen niet tot consumenten van het publieke domein (en dus de samenleving) te maken, maar tot coproducten. Consumentisme leidt in het gunstigste geval tot de ervaring van de buitenwereld als oninteressant en op z’n slechts tot vandalisme, vervuiling, het zoeken naar kicks en zelfverrijking. Het leren van spelregels in het publieke domein en het gebruikmaken van de mogelijkheden van de publieke ruimte verlopen in deze twee (hier even zwart-wit vergeleken) werkmodellen, op een tegengestelde wijze. Als die ruimte er niet is, of op een verkeerde manier is ingevuld, kan dit ongunstige gevolgen hebben voor opvoeden en opgroeien.

#### *De huisvesting*

Een dichtbevolkt huis, dat wil zeggen een relatief hoog aantal gezinsleden per vierkante meter, is een gedocumenteerde risicofactor voor opvoedingsproblemen en gedragsproblemen (Bartlett 1997). Het maakt daarbij niet uit of er buitenshuis een cultuur van ‘gezellig op straat leven’ bestaat (Evans et al. 1998). Het is ook duidelijk geworden hoe dat komt:

- ruimtelijke beperkingen lokken moeilijk te hanteren gedrag uit bij het kind en ouders zijn sneller geneigd hard en straffend in te grijpen;
- te veel gezinsleden per vierkante meter veroorzaakt voortdurend onderlinge conflicten;
- de onmogelijkheid om naar buiten te gaan verhoogt de druk binnenshuis;
- huisvestingsproblemen verlagen het welbevinden van ouders;
- te weinig toezicht op straat geeft kinderen geen structuur, en
- buiten (andere) probleemkinderen tegenkomen leidt tot ‘deviancy training’.

De kwaliteit van de huisvesting in termen van sanitair, hygiëne en veiligheid speelt daarnaast (onafhankelijk van andere factoren) een rol bij de verwaarlozing van kinderen (Ernst et al. 2004).

### ***De ruimte buitenshuis***

Gezinnen met minderjarige kinderen wonen over het algemeen in een eengezinswoning. Zij wonen vooral buiten de stedelijke centra. Bijna vier van de tien eenoudergezinnen wonen echter in een flat of etagewoning, wat vaak samenhangt met een laag inkomen (CBS 2003).

Door de druk op ruimte in ons land is de 'vrije ruimte' voor kinderen en jongeren buitenshuis afgenomen. Ongebruikte ruimtes zijn in de steden en in toenemende mate ook in dorpen langzaam maar zeker opgevuld met woningen ('inbreidlocaties'), winkels of andere bestemmingen. Het aantal vierkante meters speelruimte in de openbare ruimte wordt met name in recente geherstructureerde wijken en Vinexlocaties door deskundigen als absoluut onvoldoende gekwalificeerd. In de afgelopen 25 jaar is het bebouwde oppervlak verdubbeld en het autogebruik sterk gestegen (Kant et al. 2000). Door het toegenomen verkeer zijn veel straten en wegen voor de jeugd alleen nog maar als verkeersdeelnemer toegankelijk en vaak onveilig. Ook kunnen jeugdigen door de verkeersdruk niet zonder risico van de ene kant van een gemeente naar de andere gaan. Ook in onze tijd spelen verreweg de meeste kinderen toch nog wel buiten. Het 0-12-jarigenonderzoek van het SCP (Zeijl et al. 2005) laat zien dat slechts 2 procent van de kinderen van 3 jaar en ouder bijna nooit buiten speelt. Bijna 60 procent is elke dag buiten te vinden en bijna 30 procent meerdere malen per week. Het meest wordt in de eigen tuin gespeeld (58%). Minder dan de helft van de 0-12-jarigen speelt op straat of op een plein of grasveld in de buurt. Eén op de drie speelt vaak op een speciale speelplek en 18 procent komt vaak in een speeltuin. De groep kinderen die (bijna) nooit buiten speelt is groot onder jonge kinderen van 14 maanden, 27 procent van deze groep speelt bijna nooit buiten. Bovendien blijkt dat niet-westerse kinderen, kinderen die onder de armoedegrens leven en kinderen die uit een gezin komen waarvan de moeder een lagere opleiding heeft, minder vaak buiten spelen dan andere kinderen. Ook de waardering van ouders voor de speelmogelijkheden in de buurt en voor de contacten met buurtbewoners hangt samen met de mate waarin kinderen buiten spelen. Dat het buiten spelen door de kinderen een van de manieren is voor gezinnen om deel te nemen aan de samenleving blijkt uit het gegeven dat ouders die kinderen hebben die buiten spelen, doorgaans tevredener over sociale contacten in de buurt zijn en andersom. Meer dan eenderde van de ouders is niet tevreden over de kwaliteit van de speelplekken in termen van veiligheid en hygiëne.

Door het gegeven dat er een tekort is aan speelruimte wordt de bestaande speelruimte vaak gebruikt door kinderen of jongeren waarvoor deze niet bedoeld is. Dit kan leiden tot verdringing van bepaalde groepen. Kleuters worden bijvoorbeeld verdrongen van een grasveldje door oudere kinderen die willen voetballen, of basisschoolkinderen worden verjaagd van klimrekjes door hangjongeren die elkaar daar ontmoeten.

### **De sociale omgeving**

Over de sociale leefomgeving van kinderen en jongeren in Nederland is weinig bekend. Uit recent onderzoek onder 4500 kinderen van 4 tot 16 jaar blijkt dat psychische en gedragsproblemen ook in Nederland samenhangen met wijkenmerken. In de zogenaamde achterstandswijken komen deze problemen aanzienlijk vaker voor. Slechts een beperkt deel van de verschillen kon verklaard worden door kenmerken van individuele kinderen of gezinnen, zoals opleiding, inkomen, gezinssamenstelling en culturele achtergrond (Reijneveld et al. 2005). Hierbij zullen zowel de fysieke, maar zeker ook de sociale wijkenmerken (onveiligheid en geweld, sociale instabiliteit, verkeerd voorbeeldgedrag), invloed hebben.

De vraag moet gesteld worden of het publieke domein door de jeugd als vijandig, ook in psychologische zin, wordt ervaren. Hierover is beperkte, vooral anekdotische informatie beschikbaar. Gemeentelijke initiatieven om speelplekken, trapveldjes of hangplekken aan te leggen, roepen vrijwel altijd grote bezwaren van omwonenden op. Het bij elkaar staan van groepjes jongeren wordt al snel als bedreigend ervaren. In supermarkten, stationswinkels en benzinestations worden groepjes jeugd geweerd met bordjes bij de ingang dat de toegang voor meer dan één jongere verboden is. Een aantal jongeren zal zeker aanleiding hebben gegeven tot deze actie. Het categorisch uitsluiten van een leeftijdsgroep is echter een bedenkelijke oplossing voor welk probleem dan ook. Kinderen en jongeren reageren op de vele signalen dat ze niet welkom zijn, argwaan oproepen en een bedreiging vormen. Het zijn juist deze, vaak sluipende processen van het wegval- len van de coregulatie en het dus belemmeren van adaptatie die de participatie van jongeren bedreigen.

### **Bestaand beleid**

Zowel de rijksoverheid als provincies en gemeenten ondernemen tal van initiatieven, gericht op ruimte voor kinderen en jongeren. Doorgaans zijn dit projectmatige initiatieven, gericht op het ter beschikking stellen van afgebakende delen van de publieke ruimte aan de jeugd. In veel gemeenten zijn er 'hangplaatsen' (tegenwoordig jongerenontmoetingsplaatsen, JOP's genoemd) ingericht. In veel gemeenten is er inmiddels een speelplaatsenbeleid. In een aantal gemeenten zijn er jaarlijks dagen waarop de straat voor korte tijd aan de jeugd wordt 'teruggegeven'. Er zijn particuliere initiatieven om ruimtes in te richten voor straatvoetbal. Ook wil men soms naar Engels voorbeeld *zone parcs* als vrije speelruimten bij scholen inrichten. Verder willen de traditionele speeltuinverenigingen, naast de gemeentelijke speeltuin, op wijkniveau kleinere speelplekken inrichten (vaak aangehaakt aan Brede Scholen).

Hoewel deze ontwikkelingen toe te juichen zijn, blijken er in de praktijk ook problemen te zijn. In een analyse van Operatie Jong (Operatie Jong 2004) worden onder meer de volgende knelpunten genoemd.

- De ruimte voor de jeugd is bij veel gemeenten een aandachtspunt, maar het is vrijwel nooit een speerpunt van beleid. Het beleid en de uitvoering zijn over diverse afdelingen versnipperd. In meerjarenontwikkelingsprogramma's van

- gemeenten wordt slechts beperkt aandacht besteed aan de publieke ruimte vanuit het perspectief van kinderen en jongeren als medeburgers.
- Er is slechts in beperkte mate sprake van beleid dat mede op basis van een inbreng van ouders, kinderen en jongeren wordt vormgegeven.
  - Er is geen helder toetsingskader voor gemeentelijk beleid. Het kabinet stelt wel: “Voor de mentale en fysieke ontwikkeling van kinderen is het buiten spelen en zich zelfstandig buiten verplaatsen een groot belang. Dat stelt eisen aan de vormgeving van de dagelijkse leefomgeving. Behoud van parken en groenstructuren is derhalve wenselijk” (Nota Ruimte). De invulling van dit beleid wordt echter gedelegeerd aan de gemeenten, die in de hiërarchie van belangen zelden prioriteit aan de jeugd geven.
  - Het beschikbaar maken van de speelruimten rondom scholen buiten de schooltijden is problematisch, omdat deze onder het huisvestingsbeleid van scholen vallen.

Recentelijk liet de minister van VROM weten dat “nagegaan zal worden of buiten-speelruimte en voorzieningen voor de oudere jeugd daarin opgenomen kunnen worden” (speech minister Dekker op 12 september 2005). De rijksoverheid beperkt zich tot nog toe vooral tot het lauweren van creatieve maar kleine projecten en het opstellen van vrijblijvende richtlijnen voor gemeenten.

De sociale leefomgeving, met name de concentratie van risico's en problemen in achterstandswijken, is geproblematiseerd in landelijk en gemeentelijk beleid, onder meer in het Grote Stedenbeleid. Er zijn pogingen om een grotere differentiatie in inkomen en opleiding tot stand te brengen in achterstandswijken. Zo ontwikkelt de gemeente Rotterdam een vestigingsbeleid met dit doel. Er kan echter niet van een systematisch en effectief beleid gesproken worden. Tot slot moet nog worden opgemerkt dat er geen gegevens zijn over overbevolking in de Nederlandse woningen, hoewel dat zeker zal voorkomen in gezinnen met weinig inkomen.

### ***Evaluatie en gewenst beleid***

Uit het bovenstaande blijkt dat er in het beleid wel aandacht is voor ‘ruimte voor de jeugd’, maar dat feitelijk gesproken kan worden van wat Kaufmann ‘strukturelle Rücksichtslosigkeit’ noemt (zie hoofdstuk 2). Het thema heeft wel de aandacht, maar niet altijd op het moment dat er besluiten worden genomen over ruimtelijke ordening en inrichting. Als er al afwegingen plaatsvinden, zijn er uiteindelijk vaak andere belangen die voorrang krijgen. Deze optelsom van onverschilligheden, die ieder afzonderlijk niet ernstig hoeven te zijn, kan voor de jeugd grote gevolgen hebben. Het actief participeren in het publieke domein, het leren ‘je plek te vinden’ en het leren anderen daarin te respecteren, wordt ernstig bemoeilijkt. Ook hier blijkt dat groepen die toch al met een aantal risicofactoren te maken hebben, in het bijzonder de gevolgen dragen. Reijneveld c.s. (2005) laten zien dat ook in Nederland vele wijken als opvoed- en opgroeisituatie ernstig tekortschieten.

Er is een grote behoefte aan een bovendepartementaal overheidsbeleid, dat normen gaat stellen aan de fysieke leefomgeving van kinderen, doelen formuleert en middelen ter beschikking stelt. Daarbij moet vermeden worden om dit beleid tot een speelruimtebeleid te beperken. Het risico daarvan is dat er voor de jeugd alleen maar toevluchtsoorden gecreëerd worden, waarin ze juist niet deelnemen aan de samenleving, maar ‘apart’ gezet worden (zoals sommige hangplekken die buiten de bebouwde kom geplaatst zijn). Programma’s, zoals ‘Thuis op Straat’, waarin bewoners, ouders en professionals een leefbare publieke ruimte creëren en kinderen ook zelf verantwoordelijkheid krijgen, passen beter in de participatoire pedagogische visie. Het gaat bij dit beleid echter vooral om een basale fysieke en sociale openheid ten opzichte van de jeugd. Woonwijken kunnen meer of minder verkeersveilig gebouwd worden, meer of minder speelruimte bieden en meer of minder sociaal veilig zijn. Sportvelden en andere accommodaties die buiten de bebouwde kom worden gepland, worden daardoor minder bereikbaar voor (delen van) de jeugd. Om het mogelijk te maken te participeren in de openbare ruimte en in verenigingen is een veilige en voor kinderen en jongeren toegankelijke en uitnodigende omgeving onontbeerlijk.

Zoals de publieke ruimte in gemeenten beoordeeld wordt op rolstoeltoegankelijkheid, zou er ook een ‘jeugdtoegankelijkheidsstoets’ gedaan moeten worden, om te beginnen door iedere gemeente. De overheid kan zich hierbij niet beperken tot ‘signaleren, voorlichten en stimuleren’. Daarvoor is de situatie te ernstig, vooral voor de gezinnen die toch al met een risicocumulatie te maken hebben. Deze aspecten moeten meetellen op de niveaus waarop de beslissingen over dit soort projecten worden genomen. Projectontwikkelaars en woningcorporaties dienen hier hun verantwoordelijkheid te nemen, en daar desnoods toe gedwongen te worden.

Het invullen van dit beleid in interactie met ouders, kinderen en jongeren kan een belangrijke bijdrage leveren aan de actieve participatie van jonge burgers in het beleid. Zij kunnen dan in plaats van ontevreden consumenten, medeverantwoordelijke coproducten van hun eigen fysieke leefomgeving zijn. Beleid dat erop gericht is de concentratie van risicofactoren in bepaalde wijken te vermindere[n] dient in het belang van de jeugd krachtig gestimuleerd te worden.

### 3.5 INKOMENSBELEID

#### *Stand van zaken*

Wereldwijd wordt er bij voortduring een sterke relatie gevonden tussen gezinsinkomen en de uitkomsten van opvoeden en opgroeien. Ook in Nederland is de sociaal-economische positie van het gezin de beste afzonderlijke voorspeller van schoolsucces. In het bijzonder houdt chronische, structurele armoede in gezinnen verband met een cumulatie van risicofactoren. Vrijwel alle problemen die zich bij het opvoeden en opgroeien kunnen voordoen, blijken in internationaal onderzoek gerelateerd te zijn aan structurele armoede: schoolproblemen, kindermishandeling en verwaarlozing, psychische problemen, gedragsproblemen, delinquentie en drugsgebruik.

Ook bij Nederlandse kinderen die, in vergelijking met kinderen in andere landen, slechts in relatieve armoede leven (met als criterium: 'leven onder of rond het sociale minimum') is armoede van grote, negatieve invloed (Snel et al. 2001), zeker voor kinderen die langdurig in armoede opgroeien (Bakker 1998). Deels ontstaan deze effecten door het ontbreken van goede zorg, stimulering van de ontwikkeling (door boeken) of sociale participatie (bezoek peuterspeelzaal, deelname clubs), omdat voor veel van deze zaken het geld ontbreekt. De invloed van armoede is echter veel complexer en ernstiger en betekent voor veel kinderen en ouders een situatie van risicocumulatie die diep ingrijpt in de coregulatieve en adaptieve processen. Pedagogische en sociale, maar ook fysiologische ontregelingen zijn dan het gevolg.

Nederland is een welvarend land. Niet alle burgers profiteren daar echter in gelijke mate van. Ongeveer 500.000 kinderen – vijf à tien procent van de Nederlandse huishoudens en daarmee 15 procent van de kinderen – leven in een gezin waarin armoede heerst. Daarmee zit Nederland op het gemiddelde van de West-Europese landen. Eenoudergezinnen vormen een categorie met een hoog armoederisico; bijna de helft van alle eenoudergezinnen (in 2003) heeft een inkomen onder of rond het sociaal minimum. Daarnaast heerst onder niet-westerse minderheden in ons land vaker armoede dan onder de autochtone gezinnen. In de grote steden is de verhouding veel slechter. Zo groeit in Amsterdam bijna eenderde van de jongeren op in een huishouden dat moet rondkomen van een minimuminkomen. Van deze huishoudens behoort 84 procent tot een huishouden met een niet-westerse achtergrond. De volgende kenmerken gaan vaak samen: eenoudergezin, armoede en werkloosheid en een niet-westerse achtergrond.

De leefsituatie van kinderen die met armoede en werkloosheid te maken hebben, wordt gekenmerkt door een opeenstapeling van risicofactoren die nog toeneemt als het gezin een niet-westerse achtergrond heeft. Deze risicocumulatie kan al vroeg in het leven van kinderen tot een ontregeling van de adaptieve en coregulatieve processen leiden. Het ontstaan bij ouders van depressieve klachten, of minder klinisch geformuleerd, het ontwikkelen van een gevoel van machteloosheid en apathie, is een belangrijk onderdeel van dit risicoproces (McLoyd et al. 1994; Snel 1990). Deze effecten vertalen zich bij ouders in negatief opvoedgedrag: autoritair, straffend, minder responsief en met minder warmte. Al in de eerste fasen van het leven bedreigt armoede dus het participeren van kinderen aan hun sociale context, in dit geval hun eigen opvoeding. Dit proces voltrekt zich uiteraard niet bij alle ouders en kinderen die in armoede leven. De beleving van armoede en de sociale steun die men ontvangt zijn belangrijke protectieve factoren. Dat armoede de risico's op problemen wel degelijk verhoogt, blijkt uit het recente SCP-onderzoek waarin 14 procent van de kinderen in gezinnen met een inkomen onder de armoedegrens een psychosociaal probleem bleek te hebben, tegenover 4 procent van de kinderen uit gezinnen met een inkomen boven de armoedegrens (Zeijl et al. 2005).

### **Bestaand beleid**

Het inkomen van gezinnen gaat uiteraard in hoge mate mee omhoog of omlaag met de algemene welvaart en met het algemene beleid ten aanzien van inkomensverdeling.

De economisch moeilijke jaren vanaf 2002 hebben geleid tot toename van de armoede en hogere werkloosheid en dus is ook het aantal kinderen in arme gezinnen toegenomen. Voorts raakt een politiek van denivellering niet alleen de volwassenen, maar ook hun kinderen die daardoor een slechtere startpositie in de samenleving krijgen. Vergeleken bij deze grote invloeden van economische bloei of teruggang en van (de)nivellering, zijn de aanvullende maatregelen gericht op het bestrijden van de kosten van kinderen slechts van beperkte invloed. Volgens de regering is vanaf 2002 gericht beleid gevoerd om armoede in gezinnen tegen te gaan en om gezinnen in staat te stellen de kinderen op te voeden en mee te (blijven) doen in de samenleving. “Door de opeenvolgende verhogingen van de kinderkorting onder het huidige kabinet is de inkomensontwikkeling voor gezinnen met kinderen relatief gunstiger dan voor huishoudens zonder kinderen” (VWS 2006: 24). De regering kwantificeert niet de stijging van de kinderkorting versus de effecten van de economische ontwikkeling en van het sociaal-economisch beleid van de regering in bredere zin. Het netto-effect is dat de armoede in gezinnen in de jaren vóór 2006 is toegenomen.

### **Evaluatie en gewenst beleid**

Hoe sociaal beleid kinderen kan beïnvloeden blijkt uit een Amerikaans experiment (Genettian en Miller 2002). Dit was een *randomized controlled trial*, waarin alleenstaande niet-werkende moeders van jonge kinderen (2 tot 5 jaar) met weinig opleiding, een arbeidstoeleidingsprogramma kregen aangeboden en extra inkomen konden verdienen door een baan te nemen. Andere condities in het experiment waren de gebruikelijke uitkeringen of alleen extra inkomen. De belangrijkste effecten voor kinderen van moeders die aan het arbeidstoeleidingsprogramma meededen waren dat zij drie jaar later minder gedragsproblemen thuis en daarbuiten vertoonden, betere rapportcijfers op school haalden en meer gemotiveerd waren het op school goed te doen dan de kinderen van de moeders die alleen een extra inkomen kregen. De effecten waren het meest uitgesproken op het terrein van gedragsproblemen en schoolprestaties (rapportcijfers en overgaan). De effecten waren het grootst bij de kinderen die bij de aanvang van het programma op school zaten. Meisjes profiteerden meer op gedragsmatig vlak dan jongens en jongens meer dan meisjes als het om schoolprestaties ging. De moeders (die dus voor een groot deel fulltime werkten) bleken ook meer toezicht op hun kind uit te oefenen en beter te weten waar hun kind gedurende de dag was. De mogelijkheid van goede kinderopvang droeg daaraan bij. De auteurs concluderen dat het mogelijk is de effecten van armoede op kinderen te bestrijden door én moeders aan werk te helpen én er tegelijkertijd voor te zorgen dat het totale gezinsinkomen boven de armoedegrens uitkomt. Het bestrijden van armoede in gezinnen met kinderen, onder andere door arbeidstoeleiding van ouders in combinatie met goede kinderopvang, is dus belangrijk. Het verdwijnen van armoede en het vinden van werk



door de opvoeders creëren samen voor kinderen op een aantal punten kansen tot maatschappelijke participatie en voorkomen marginalisatie.

Algemeen sociaal beleid, gericht op het tegengaan van armoede is derhalve belangrijk. Daarnaast is specifiek beleid nodig, gericht op de leefsituatie van gezinnen. Dit specifieke beleid moet meer omvatten dan het verhogen van de kinderkorting en moet gericht zijn op een combinatie van actieve deelname van de ouders aan de samenleving, goede voorzieningen voor kinderopvang en een voldoende gezinsinkomen.

### 3.6 MEDIA EN COMMUNICATIE

#### *Stand van zaken*

De ontwikkeling van de media en internet, games en draagbare telefonie in de afgelopen decennia heeft zonder twijfel grote gevolgen voor kinderen en jeugdigen. Deze gevolgen kunnen positief zijn: kinderen en jongeren doen nieuwe vaardigheden op, raken eerder en beter geïnformeerd over de wereld waarin ze leven, worden beter bereikbaar door internet en mobiele telefoon en kunnen gemakkelijker en vaker communiceren met elkaar en met anderen in de buitenwereld. Kinderen en jongeren zijn daarbij niet alleen passieve consumenten van informatie en vermaak, maar gaan ook op een interactieve manier om met de media. Op deze wijze hebben zij, bijvoorbeeld in *chatboxen*, met leeftijdsgenoten een eigen wereld gecreëerd met deels een eigen taal, waar de meeste opvoeders geen of nauwelijks toegang toe hebben. Daarnaast worden sms, contactwebsites en draagbare telefoons voortdurend gebruikt om het eigen netwerk in stand te houden. De media kunnen ook voor opvoeders voordelen bieden. Informatie over opvoeden en opgroeien is in ruime mate beschikbaar op internet en de televisie. De website Ouders Online bereikt maandelijks 230.000 ouders. Ook hier is er weer een mix van informatie opnemen en van interactieve processen zoals discussies of sites van zelfhulpgroepen. Opvoedingsvoorlichting via tv of radio blijkt in onderzoek effectief te kunnen zijn (Sanders et al. 2000).

De consequenties van de nieuwe media kunnen echter ook negatief of risicovol zijn: jeugdigen kunnen moeilijker afgeschermd worden tegen gewelddadige, politiek extremistische of pornografische beelden en worden directer bereikt door mensen met uiteenlopende boodschappen, bedoelingen en opvattingen. Dit raakt niet alleen de kinderen, maar ook de verhouding tussen de directe opvoeders en de kinderen.

De technologische ontwikkelingen hebben in de afgelopen twintig jaar dus geleid tot een revolutie op het terrein van de media en communicatie. Om goed te kunnen functioneren in de huidige maatschappij zijn kennis over en inzicht in de mogelijkheden van de moderne media noodzakelijk (Valkenburg 2005). Zonder inzicht in de werkwijze van de digitale communicatie en media wordt het steeds moeilijker voor burgers om zich een weg te vinden in bijvoorbeeld onderwijs, gezondheidszorg en vrijetijdsbesteding (ibid.). Bovendien vallen in de nieuwe

media fictie en werkelijkheid steeds meer samen, wat kan leiden tot een andere respons. Omdat dit een algemene maatschappelijke ontwikkeling is die burgers van alle leeftijden betreft, wordt hier ingegaan op de consequenties hiervan voor jeugd en opvoeding. Het staat vast dat de nieuwe media en nieuwe communicatiemiddelen intensief gebruikt worden door de jeugd en dat dit vragen van pedagogische aard oproept.

Valkenburg (2005: 4) concludeert dat kinderen van 12-18 jaar afhankelijk van hun leeftijd in 2005 naar schatting zes uur per dag spenderen aan één of meer beeldschermmedia. Een deel hiervan bestaat uit het kijken van televisie. Kinderen kijken veel meer televisie dan vijftien jaar geleden; vooral de commerciële televisiezenders zijn populairder dan ooit. Televisie kijken is de populairste binnenactiviteit. Bijna 40 procent van de 3-12-jarigen kijkt tussen een half en één uur per dag; een even groot percentage kijkt tussen de één en twee uur per dag. Uitgaande van het advies van de American Academy of Pediatrics (de Amerikaanse wetenschappelijke vereniging van kindergeneeskunde), waarin gesteld wordt dat kinderen die ouder zijn dan twee jaar niet langer dan één à twee uur per dag zouden moeten kijken, kan 19 procent worden betiteld als veelkijkers. Deze kinderen kijken twee uur of meer per dag televisie. Gegevens van het CBS laten zien dat de tijd die kinderen onder de 7 jaar voor de televisie doorbrengen, in de afgelopen vijf jaar is toegenomen. De 12-17-jarigen brengen de meeste uren achter de televisie door. In deze leeftijd zitten jongens meer uren achter de buis dan meisjes; acht van de tien jongens en zeven van de tien meisjes kijken minimaal 10 uur per week, ruim 30 procent kijkt meer dan 20 uur per week. Boven de 18 jaar neemt het naar de televisie kijken iets af (SCP 2002; CBS 2003).

Een belangrijk ander deel van de tijdsvulling met beeldschermmedia betreft de computer. In 2000 had al 86 procent van de gezinnen met kinderen een computer in huis. In de huishoudens met lager opgeleide ouders lag dit percentage lager. Van de 12-18-jarigen had 72 procent thuis een computer. In de jaren na 2000 is het aantal jongeren dat zelf toegang heeft tot internet verder gestegen. Jongeren die een hogere opleiding volgen gebruiken meer een computer dan jongeren die vmbo volgen, en dit verschil geldt met name voor het gebruik van internet. Opmerkelijk is dat het meer internetten samengaat met meer lezen.

Jongeren hebben steeds vaker de beschikking over eigen apparatuur in hun eigen kamer. Een gevolg hiervan is dat er verminderde sociale contacten met huisgenoten kunnen ontstaan. Daarnaast kunnen jongeren zich in hun ICT-gebruik steeds meer onttrekken aan ouderlijke controle (De Haan en Van den Broek 2000). In 2002 schatten ouders in ons land dat hun kinderen (van 8 tot 18 jaar) gemiddeld anderhalf uur per dag besteedden aan computerspelletjes. Jongens besteden overigens veel meer tijd aan computerspelletjes dan meisjes. Internet wordt voorts dagelijks bezocht, waarbij naast spelletjes verschillende *online* communicatiemogelijkheden en virtuele sociale netwerken bijzonder geliefd zijn. Ongeveer 90 procent van de 10- tot 18-jarigen gebruikt momenteel een *instant messenger* (Valkenburg 2005: 4).

Veel kinderen gebruiken verschillende media tegelijk, bijvoorbeeld door te internetten terwijl de televisie aanstaat of door tegelijkertijd diverse communicatiemiddelen op internet te gebruiken (MSN, game, downloaden van programma's). Bij dit gelijktijdige gebruik van media wordt ook wel gesproken van *media-multitasking* (Valkenburg 2005: 5). Het maken van huiswerk blijkt bij velen tevens geregeld gepaard te gaan met gelijktijdig gebruik van een of meerdere media. Zo staat bij menigeen muziekkzender MTV aan.

Het stimuleren van participatie van kinderen en jongeren aan deze wereldwijde context behoeft weinig beleidsactiviteit. Wel is er aandacht nodig voor de risico's. De gevolgen voor opvoeden en opgroeien van dit mediagebruik door kinderen zijn immers uiteenlopend. Televisiekijken hangt in algemene zin zeer zwak samen met probleemgedrag. Als jongeren meer kijken, zijn zowel hun internaliserende als externaliserende problemen iets groter. Maar de risico's voor individuele kinderen kunnen groter zijn. Daarbij geldt dat hoe jonger het kind, hoe groter het risico. Onmaatschappelijke 'werkmodellen' in de computergames en media (Villani 2001), verzeild raken in ongewenste contacten en relaties via internet, zijn daar enkele voorbeelden van. Er zijn negatieve effecten vastgesteld van bepaalde tv-programma's, reclame, games en internetgebruik op onder andere de kwaliteit van de gezinsopvoeding en op probleemgedrag van kinderen (Sanders et al. 2000). In onderzoek wordt soms een toename van agressief gedrag, van alcoholgebruik en roken en een vervroegd begin van seksuele activiteiten gesignaleerd (Villani 2001) of overgewicht en slechtere schoolprestaties (Slot 2004). Televisiereclame die gericht is op kinderen kan leiden tot materialisme, ontevredenheid en gezinsconflicten (Buijzen en Valkenburg 2005).

Deze ontwikkelingen in media en communicatie hebben in combinatie met de vrije markt ook geleid tot veel meer directe reclame gericht op jeugdigen. Reclame hoort bij onze samenleving en informeert burgers over het aanbod aan producten en diensten. Reclame voor jonge kinderen is echter om meerdere redenen risicovol. Negatieve beïnvloeding van hen door reclame is uitvoerig gedocumenteerd (Buijzen 2003; Buijzen & Valkenburg 2005). Voor kinderen onder de twaalf jaar is het moeilijk om objectieve informatie te scheiden van reclameboodschappen. Kinderen worden benaderd met reclame voor snoep, zoete dranken (*softdrinks*) en *fastfood*, met als gevolg dat het aantal kinderen met overgewicht en het aantal kinderen dat ongezond eet toeneemt (Schwartz 2003). Zodanig zelfs dat ongezond eten en overgewicht al voor nog niet volwassen burgers een serieus gezondheidsprobleem is geworden.

### **Bestaand beleid**

Dat de overheid in de bevordering van gezond gedrag een belangrijke rol kan spelen blijkt bij het beleid ten opzichte van het roken. Veel meer dan voorheen voert de Nederlandse overheid een restrictief beleid ten aanzien van roken in het algemeen, reclame voor roken, roken door jongeren en roken in publieke ruimten. Het algemene beleid met betrekking tot roken is van groot belang voor jeugdigen, aangezien de meeste rokers op minderjarige leeftijd beginnen met roken.

De overheid lijkt zich, gezien haar beleid rond de media, bewust te zijn van de belangen van een passende educatie, die aanleert om bewust, kundig en kritisch om te gaan met de zich in rap tempo ontwikkelende media. De Raad voor Cultuur (2005) spreekt in dit verband van het belang van 'mediawijsheid'. Om de jeugd te beschermen tegen potentieel schadelijke invloeden van het media-aanbod, richtte de overheid in 1999 samen met de audiovisuele branche het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM) op. Kijkwijzer informeert ouders en anderen over de mogelijke schadelijkheid van televisieprogramma's en films voor jeugdige kijkers door deze en aankondigingen ervan te voorzien van een icoon met een leeftijdsadvies (geschikt geacht voor alle leeftijden, 6, 12 of 16 jaar) en een of meerdere iconen met pictogrammen die verwijzen naar de redenen voor dit advies (bevatten van geweld, seks, angst, drugs- en alcoholmisbruik, discriminatie en/of grof taalgebruik). De leeftijds-aanduiding informeert niet alleen, maar heeft ook tot gevolg dat bepaalde programma's niet voor een zeker tijdstip 's avonds op televisie vertoond mogen worden. Is een programma geclassificeerd op 12 jaar, dan mag het niet voor acht uur 's avonds op televisie worden uitgezonden. Voor de classificatie 16 jaar ligt de grens op tien uur 's avonds. Kijkwijzer geniet grote bekendheid onder ouders, in november 2002 was het bijbehorende percentage 98 procent (Beentjes 2003). Ruim driekwart van de ouders gaf aan Kijkwijzer te gebruiken ter ondersteuning bij het bepalen of een film, televisieprogramma of video ongeschikt zou zijn voor hun kinderen.

In ons land is feitelijk gekozen voor coregulering, anders gezegd: gedelegeerde of conditionele zelfregulering (Valkenburg 2005: 8) van overheid en audiovisuele branche in het NICAM, met de ontwikkeling van advies in de vorm van Kijkwijzer als uiting van een compromis tussen de Filmkeuring uit de oude Wet op de Filmvertoningen en de hedendaagse gehele zelfregulatie van de branche (Valkenburg et al. 2004). Overheid en branche kennen hierbij een gedeelde beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid. De overheid ziet er nauwlettend op toe dat de zelfregulerende maatregelen worden nageleefd. Dit toezicht is gedelegeerd aan het Commissariaat voor de Media. Ouders blijven uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor wat ze hun kinderen wel of niet laten zien. Kijkwijzer geeft advies over ongeschiktheid, over de geschiktheid voor hun kinderen moeten ouders zelf beslissen.

Op het gebied van *games* bestaat op internationaal niveau het PEGI-systeem (Pan European Game Information), dat in opzet veel overeenkomsten heeft met Kijkwijzer. Wat betreft de mobiele telefonie: sinds kort worden ook mobiele telefoons voorzien van informatie over hun mogelijke schadelijkheid (Valkenburg 2005: 8). Voor bioscopen geldt dat er een door de overheid vastgestelde wettelijke bepaling is (artikel 240a van het Wetboek van Strafrecht), die stelt dat bij films met een leeftijdsclassificatie van 16 jaar geen personen mogen worden toegelaten die jonger zijn dan deze leeftijd. Videotheken en winkels mogen volgens dezelfde wet geen dvd's of video's met een 16-classificatie verhuren of verkopen aan personen jonger dan zestien jaar.

Het Nederlandse internetbeleid wordt gecoördineerd door het ministerie van Economische Zaken. Op verzoek van dit ministerie rondt het NICAM binnenkort een studie af naar de haalbaarheid van een Kijkwijzer-label en filtersysteem voor internet (site Kijkwijzer.nl).

Ten aanzien van reclame is er geen specifiek jeugdbeleid ontwikkeld.

### ***Evaluatie en gewenst beleid***

Deze, op sommige terreinen ingrijpende, gevolgen van algemeen beleid en algemene maatschappelijke en technologische ontwikkelingen voor opvoeden en opgroeien, nopen tot bezinning op de mate waarin het beleid rekening houdt met opvoeden en opgroeien.

In het Verdrag inzake de Rechten van het Kind wordt zowel de positieve als de risicovolle kant van de media onderkend. Ten aanzien van de massamedia geeft het verdrag de staat de verplichting te zorgen dat kinderen toegang hebben tot de verschillende media. De staten moeten de media aansporen informatie te verspreiden die tot sociaal en cultureel nut van het kind zijn. De staat moet de ontwikkeling aanmoedigen van richtlijnen voor de bescherming van het kind tegen informatie en materiaal die schadelijk zijn voor het welzijn van het kind (artikel 17). In deze bepalingen wordt aangegeven dat de staat zich moet bemoeien met de toegang tot de media en met de inhoud van programma's, zij het dat het laatste in voorzichtige bewoordingen is gesteld. Bovendien wordt aangegeven dat de staat niet alles zelf hoeft te doen, maar wel een taak heeft ten opzichte van andere betrokkenen, in dit geval de media.

Kinderen moeten worden beschermd tegen evident schadelijk media-aanbod en moeten weerbaar gemaakt worden tegen aanbod dat schadelijk kan zijn. Valkenburg (2005) noemt ouders, het onderwijs, de mediabranche en de overheid als de vier partijen die hierbij ieder een eigen verantwoordelijkheid dragen. Hieraan kunnen worden toegevoegd de non-gouvernementele organisaties: verenigingen, ideële organisaties enzovoorts. Een deel van deze organisaties krijgt (financiële) steun van de overheid, maar dat neemt niet weg dat ze een eigen verantwoordelijkheid hebben. Boorn en Nikken (2005) signaleren een veelheid aan projecten en een onoverzichtelijk veld van instituten en organisaties.

Een beleid dat zich uitsluitend richt op het beschermen van kinderen tegen schadelijke media-invloeden, heeft volgens Valkenburg (2005) nooit gewerkt en zal zeker niet werken voor de moderne media. Met media zoals internet en mobiele telefoons hebben kinderen een directe open verbinding met een oncontroleerbaar grote buitenwereld, meestal zonder dat de ouders daarbij als poortwachter kunnen functioneren. Ouders hebben hierbij de eerste verantwoordelijkheid, maar ouders kunnen deze niet alleen en geheel op eigen kracht waarmaken. Immers, "ouders beschikken zelf over te weinig informatie, zijn zelf niet altijd mediawijs, en kunnen deze wijsheid dus niet overbrengen op hun kinderen" (Valkenburg 2005: 13). Uit een recent onderzoek in de Verenigde Staten bleek dat ouders, ondanks de beschikbaarheid van digitale hulpmiddelen om ongewenste

internetwebsites tegen te houden, er niet in slagen hun kind te behoeden voor extreem gewelddadige en pornografische informatie (Mitchell 2005; Bross 2005). Er is daarom beleid nodig om ouders te voorzien van informatie over media-opvoeding. Een belangrijke medeverantwoordelijkheid voor het ‘mediawijs’ maken van kinderen ligt bij het onderwijs. Het is noodzakelijk dat kinderen via het onderwijs worden opgeleid tot mediawijsheid (Raad voor Cultuur 2005). Zoals het verkeersexamen een vanzelfsprekend onderdeel van het basisonderwijs is, zo zou men ook een digitalessnelweg-verkeersexamen kunnen instellen. Tot nu toe heeft het onderwijs hieraan weinig systematisch aandacht geschonken. Docenten beschikken niet over deskundigheid op dit gebied en er is geen ruimte voor in het curriculum. Gezien het belang van de nieuwe media voor jeugd en opvoeding – en ook voor het maatschappelijk verkeer als geheel – is het noodzakelijk dat dit onderwerp systematisch aandacht krijgt in het onderwijs. Dit kan door samenwerking van de school en de ouders. Een voorbeeld hiervan is een programma waarin ouders en de basisschool zich succesvol inspanden om het televisie kijken van kinderen terug te brengen en de vragen van kinderen naar in televisiereclame aangeprezen speelgoed met 70 procent terug te brengen (Robinson et al. 2001).

De coregulering door de branche en de overheid gezamenlijk in het NICAM, met name in de vorm van de Kijkwijzer, werkt relatief goed, beter althans dan volledige zelfregulering. De overheid overweegt zich terug te trekken uit het NICAM, vanuit de gedachte dat de branche en de markt de bescherming en de mediaopvoeding van kinderen zelf kunnen reguleren. Vanuit pedagogisch gezichtspunt is dit ongewenst. De branche heeft te maken met conflicterende belangen, waardoor volledige zelfregulering niet haalbaar is. Deelname door de overheid blijft daarom noodzakelijk en dit houdt tevens in een mede financiering van het NICAM door de overheid. Op deze manier ontstaat een beleid dat, afhankelijk van de specifieke bedreiging, in een reeks van maatregelen voorziet: van informatievoorziening aan alle betrokkenen, voorlichting aan kinderen en ouders, programma’s in het onderwijs, een beroep doen op maatschappelijke ondernemingen, het mede financieren van initiatieven en instituties (bijvoorbeeld het NICAM) tot beperkende wet- en regelgeving voor extreme programma’s.

Onderzoek naar en aandacht voor schadelijke effecten van mediagebruik door jonge kinderen, zou meer systematisch moeten worden verricht. Zeker nu het medialandschap steeds commerciëler wordt en ook in games tal van commerciële invloeden zichtbaar worden, is het noodzakelijk de ontwikkelingen op dit terrein scherp in het oog te houden. Daarnaast zou naar analogie van ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ van ondernemingen verlangd moeten worden dat zij ‘pedagogisch verantwoord ondernemen’.

Overwogen zou kunnen worden om *family-providers* een keurmerk met die naam te geven. Providers kunnen dat keurmerk krijgen als zij bijvoorbeeld in hun producten ouders standaard in staat stellen op een eenvoudige maar voor het kind niet toegankelijke manier een filter naar keuze in te stellen en gesuper-vised *chatboxen* voor kinderen aanbieden. Een dergelijk keurmerk zou een

belangrijk verkoopargument kunnen zijn voor providers (Hermanns 2006). Daarnaast wordt aanbevolen het overheidsbeleid op dit terrein strakker te coördineren. Er zijn momenteel maar liefst vier ministeries betrokken bij subsidies voor jeugd en media: OCW, VWS, EZ en Justitie.

### 3.7 VRIJE TIJD EN SPORT

#### *Stand van zaken*

Uit de pedagogische visie van opvoeden tot meedoen volgt dat het belangrijk is dat kinderen participeren in sport, spel, verenigingen en culturele activiteiten. Behalve een vorm van meedoen in de samenleving biedt dit kinderen de kansen zich op deze gebieden te ontwikkelen. Dit belang betekent niet automatisch dat de overheid alle voorzieningen moet leveren. Anders dan het onderwijs wordt dit in toenemende mate gezien als een zaak van ouders en jeugdigen zelf. Echter, ook wanneer de overheid op deze terreinen terugtreedt, blijft de directe en indirecte invloed van het beleid nog groot. Bovendien is een volledige afzijdigheid van de overheid niet in overeenstemming met internationale verdragen en met name het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Het belang van deelname aan spel, recreatieve bezigheden en aan het culturele en artistieke leven wordt genoemd in artikel 31 VRK: “De Staten die partij zijn, eerbiedigen het recht van het kind deel te nemen aan het culturele leven, bevorderen de verwezenlijking van dit recht, en stimuleren het bieden van passende en voor ieder gelijke kansen op culturele, artistieke en recreatieve bezigheden en vrijetijdsbesteding” (artikel 31, tweede lid). Ondanks discussie over de verantwoordelijkheid van de overheid vormen sport, spel en cultuur dus een belangrijk beleidsterrein (ook) voor opvoeden en opgroeien.

Van de 8-12-jarigen is 77 procent lid van een sportvereniging. De animo voor andere verenigingen is geringer. Verenigingslidmaatschap is afhankelijk van de leeftijd van het kind. Daarnaast spelen de afkomst van het kind en de mate van armoede een rol. Kinderen van niet-westerse afkomst zijn minder vaak lid van een vrijetijdsvereniging dan westerse kinderen. Hetzelfde geldt voor kinderen uit gezinnen die onder de armoedegrens leven en kinderen uit gezinnen waarvan de moeder een lagere opleiding heeft. Deze bevindingen lopen in de pas met wat vrijetijdsonderzoek onder 12-plussers heeft laten zien; daarin is veelvuldig aangetoond dat er participatieverschillen zijn tussen verschillende etnische en sociaal-economische groepen (Zeijl 2003). Dergelijke participatieverschillen lijken hun oorsprong te hebben in de kindertijd en door te werken in de tienertijd. Daarnaast is het opvallend dat kinderen bepaalde georganiseerde activiteiten combineren met spontane activiteiten. Er is zelfs een positief verband tussen buiten spelen en lidmaatschap van sportverenigingen (SCP 2005).

Ruim acht van de tien jongeren tot 18 jaar beoefenen minimaal een uur per week een sport. Van de 18-24-jarigen sporten nog zes van de tien jongeren. In de leeftijdsgroep van 12-17 jaar is ruim een derde van de jongens minimaal vijf uur per week actief. Een ruime meerderheid van de meisjes in dezelfde leeftijd sport

tussen één en vijf uur per week. Dit verschil blijft ook op latere leeftijd bestaan (CBS Jeugd 2003). Opvallend is dat jongens, autochtonen en kinderen met hoger opgeleide ouders vaker sporten – door de stimulans van de ouders – dan meisjes, en dan kinderen uit migrantengezinnen en van laagopgeleide ouders (SCP 2002). Naar etniciteit doen zich alleen geen verschillen voor wat betreft de tijdsbesteding aan sport. Gemeten naar sportdeelname, lidmaatschap van sportverenigingen en deelname aan wedstrijden blijken jongeren uit migrantengezinnen minder te participeren dan andere jongeren (Duyvendak et al. 1998; Elling 2002). Nadere analyse wijst uit dat vooral onder de meisjes uit migrantengezinnen de sportdeelname lager ligt (61% versus 74%). Onder jongens doen zich wat betreft sportdeelname geen significante verschillen voor naar etniciteit (SCP 2002).

### **Bestaand beleid**

Deelname aan sport, verenigingen en culturele activiteiten door jeugdigen wordt door de Nederlandse overheid belangrijk gevonden. Alle overheden besteden aandacht aan de deelname van jeugdigen aan deze sectoren. Evenals in andere sectoren gebeurt dit wel vaak op projectmatige basis. Het ministerie van VWS stelt tijdelijk extra middelen ter beschikking in de vorm van een 'impuls'. Na verloop van tijd moeten gemeenten, verenigingen of burgers de middelen zelf opbrengen, hetgeen niet altijd leidt tot continuïteit in het beleid.

Een belangrijke hoofdlijn in het overheidsbeleid ten aanzien van sport en verenigingsleven is het verminderen van overheidssubsidies vanuit de gedachte dat burgers en maatschappelijk middenveld zelf verantwoordelijk zijn voor deze activiteiten. Deze trend is ingezet vanaf de jaren negentig en is doorgezet door de kabinetten-Balkenende. In het najaar van 2003 kondigde minister Hoogervorst van VWS aan dat de subsidie van honderd verenigingen en stichtingen werd stopgezet en van nog meer instellingen werd gekort. Hieronder waren zowel sportverenigingen als algemene jeugdverenigingen zoals Scouting Nederland. De verminderde inzet door de rijksoverheid is wellicht op sommige plaatsen gecompenseerd door lagere overheden, maar dat is zeker niet overal het geval. Integendeel, een groot aantal gemeenten heeft vervolgens ook een operatie 'herijking subsidies' ingezet, met als doel en resultaat een vermindering van het aantal verenigingen dat subsidie ontvangt.

Ondanks het terugtreden van de overheid op dit terrein, zijn er nog altijd veel subsidies, zowel vaste als projectsubsidies. Deelname van jeugdigen heeft daarbij vaak extra aandacht in de vorm van lagere toegangsprijzen voor kinderen en jeugdigen.

### **Evaluatie en gewenst beleid**

Op zichzelf is het goed te verdedigen om het primaat voor het meedoen van jeugdigen op deze terreinen te leggen bij de ouders en – afhankelijk van de leeftijd – de jeugdigen zelf. Voor grote groepen ouders en jeugdigen werkt dat ook al lang zo: ze wachten niet af met welk aanbod van voorzieningen de overheid komt, maar gaan er zelf op uit. De kinderen kiezen (mede) zelf en op basis van verhalen en voorkeuren van leeftijdsgenoten. Dat veel verenigingen en activiteiten op deze



terreinen kunnen blijven bestaan zonder subsidie blijkt na vermindering van het aantal subsidies, zowel van de rijksoverheid als van gemeenten. De meeste verenigingen blijven bestaan en slagen erin hun activiteiten te financieren uit lidmaatschaps- en les gelden, donaties, acties en andere inkomstenbronnen. Waar dat lukt heeft het vanuit het oogpunt van meedoen aan de *civil society* zelfs de voorkeur dat burgers zelf activiteiten en sociale verbanden organiseren, zonder afhankelijk te zijn van de overheid.

Het belangrijkste probleem is het gegeven dat niet alle jeugdigen hieraan kunnen meedoen. Al deze activiteiten kosten geld en voor gezinnen met een laag inkomen kan daardoor de drempel te hoog zijn. Daardoor worden jeugdigen uit arme gezinnen uitgesloten en ontstaat ook in dit derde opvoedingsmilieu een tweedeling, grotendeels langs dezelfde scheidslijnen als die in het tweede milieu (bij de voortijdige uitval uit het onderwijs).

Er is beleid nodig om segregatie op basis van armoede tegen te gaan. Als de opvatting is dat de overheid niet de sportvereniging of de muziekschool hoeft te betalen omdat de ouders dat zelf moeten doen, kan het beleid zich de taak stellen een oplossing te vinden voor de kinderen van ouders die dat niet kunnen betalen.

Verder is het nodig dat de overheid pedagogische eisen stelt aan alle organisaties – zowel verenigingen en stichtingen als bedrijven – die met kinderen werken. Vanzelfsprekend hebben de ouders hier een belangrijke taak en moeten de organisaties in de eerste plaats verantwoording afleggen aan de ouders en de jeugdige deelnemers. Maar ouders en kinderen moeten erop kunnen vertrouwen dat georganiseerde activiteiten voor de kinderen pedagogisch verantwoord worden uitgevoerd. Dit is te vergelijken met eisen die gesteld worden aan de fysieke veiligheid, brandveiligheid, etc. Elke horecagelegenheid moet in ons land voldoen aan strenge brandveiligheidseisen en niemand zegt: “daar moeten de bezoekers zelf maar op letten.” Op dezelfde manier moet de overheid pedagogische eisen stellen aan elke organisatie die werkt met kinderen. Bij de te stellen eisen hoort in ieder geval dat er een beleid is om geweld en misbruik te voorkómen, incidenten te signaleren en op basis daarvan handelend op te treden. Dit betreft het risico van grensoverschrijdend gedrag door medewerkers, geweld tussen jeugdigen onderling en geweld of misbruik door derden. Elke organisatie die met kinderen werkt moet beschikken over een protocol van handelen voor dergelijke situaties en moet een vertrouwenspersoon aanstellen tot wie de jeugdigen zich vertrouwelijk kunnen wenden (vergelijkbaar met vertrouwenspersonen in onder meer het onderwijs).

### 3.8 ONDERWIJSBELEID

#### **Stand van zaken**

Het belang van onderwijs voor de ontwikkeling van kinderen en voor het functioneren van de samenleving is vanzelfsprekend. In het onderwijs reproduceert de samenleving haar in vele jaren geaccumuleerde kennis en competenties; het

onderwijs stelt kinderen en jongeren in staat hun talenten te ontplooiën en bereidt kinderen en jongeren voor op hun deelname in de samenleving, niet alleen als arbeidskracht maar ook als burger. De school heeft een belangrijke functie in het overdragen van de waarden en normen die samenhangen met democratisch burgerschap. Het onderwijs is dus een centrale voorziening in onze maatschappij. Het onderwijs richt zich daarom op alle jeugdigen in een bepaalde leeftijdscategorie. Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind geeft in artikel 28 en artikel 29 uitgebreide verantwoordelijkheden aan de overheid ten aanzien van het zorgen voor onderwijs. Zo moet de staat “primair onderwijs verplicht stellen en voor iedereen gratis beschikbaar stellen” (art. 28, lid 1a) en wordt gesteld dat het onderwijs gericht moet zijn op de ontplooiing van het kind (art. 29, lid 1a). De meerderheid van de Nederlandse jeugd participeert actief en met succes aan educatieve voorzieningen. Vrijwel alle kinderen die daarvoor in aanmerking komen (ruim 1,5 miljoen) bezoeken het basisonderwijs. Hoe vanzelfsprekend deelname aan het onderwijs is blijkt uit het feit dat 98 procent van de kinderen van 4 jaar naar school gaat, terwijl de leerplicht pas vanaf de vijfde verjaardag geldt (CBS 2003). Maar ook voorafgaand aan de leeftijd van 4 jaar is er al sprake van een deelname aan onderwijsvoorzieningen. Van de kinderen tussen 2 en 4 jaar bezoekt 60 tot 70 procent een peuterspeelzaal of voorschool.

Het Nederlandse onderwijs heeft gemiddeld een hoog kwaliteitsniveau. In Europese vergelijkingen van onderwijsresultaten scoort Nederland doorgaans hoog tot zeer hoog, bijvoorbeeld op lezen en wiskunde (CBS 2003). Een groot deel van de jongeren stroomt door tot in het hoger of academisch onderwijs: ruim 250.000 op hbo-niveau en ruim 175.000 op universitair niveau (CBS 2003). Ook op dit terrein hangt de mate van succesvolle participatie echter samen met risicofactoren. Een laag opleidingsniveau en een niet-westerse achtergrond van de ouders (wat geldt voor ongeveer een kwart van alle leerlingen in het basisonderwijs en de helft of meer in de grote steden) zijn risicofactoren voor een gering schoolsucces, voor een verwijzing naar enige vorm van speciaal onderwijs en voor schooluitval. Uit internationale vergelijkende studies van de OECD blijkt dat in vergelijking met andere landen de laagst presterende kinderen en jongeren, onder wie naar verhouding veel uit migrantengezinnen, in ons land ver achterblijven. Tot voortijdige schoolverlaters worden leerlingen gerekend die het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie en als gevolg daarvan een hoger risico hebben op werkloosheid. Een startkwalificatie staat gelijk aan een diploma havo, vwo of mbo op niveau 2. Bijna een kwart van de leerlingen die in 1993 naar het voortgezet onderwijs gingen, behaalde geen startkwalificatie. Internationaal gezien is dit een hoog percentage. Het voortijdig schoolverlaten komt vooral voor bij leerlingen uit migrantengezinnen. In het secundaire beroepsonderwijs is de uitval nog hoger. In het mbo ligt de uitval op 35 procent (Inspectie voor het Onderwijs 2002). Hierbij kan worden aangetekend dat de uitval binnen de vakopleidingen het grootst is en dat een gedeelte van de uitvallers (eenderde) weer een opleiding oppakt. Per saldo ligt het aandeel van voortijdige schoolverlaters rond 25 procent.

### **Bestaand beleid**

Het overheidsbeleid richt zich vooral op het vergroten van schoolsucces in termen van diploma's en niveau van leerinhouden. Daarvoor zijn in de afgelopen jaren verschillende beleidsprogramma's ingezet: onderwijsvernieuwing, onderwijsachterstandsbeleid en een nieuw stelsel voor speciaal onderwijs. De vernieuwing in het onderwijs is in een aantal stelselherzieningen sinds de Mammoetwet, die vanaf 1968 werd ingevoerd, onder meer gericht op differentiatie van het onderwijssysteem in verschillende typen onderwijs voor kinderen van verschillende niveaus. Individuele ontplooiing voor iedereen binnen zijn eigen mogelijkheden was een ideaal dat hieraan ten grondslag lag. Deze nadruk op een emancipatoir pedagogisch denken heeft geleid tot een van de meest gedifferentieerde onderwijsstelsels ter wereld. Deze differentiatie heeft echter ook teweeggebracht dat de sociale en etnisch-culturele ongelijkheid meer versterkt werd dan in geïntegreerde stelsels het geval zou zijn geweest (zie Leseman in hoofdstuk 5 in deze bundel). Concreet betekent dit dat leerlingen die opgroeien in een context van (sterk aan sociaal-economische en cultureel-etnische factoren gerelateerde) risicocumulatie bij elkaar geplaatst worden en afgezonderd worden (met name in het huidige vmbo). Maar ook binnen het vmbo zet de differentiatie zich weer voort. In de lagere niveaus (beroepsgerichte leerweg, leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs) is er een nog sterkere oververtegenwoordiging van kinderen met de grootste sociaal-culturele achterstanden dan in de overige niveaus (Leseman *ibid.*). Het bij elkaar brengen van relatief veel jongeren met gedragsproblemen houdt niet alleen het risico in dat de leerdoelen niet worden bereikt, maar kan ook problematisch en antisociaal gedrag stimuleren (Dishion et al. 1999; Gifford-Smith et al. 2005).

Een in pedagogisch opzicht kansrijke ontwikkeling is die van de Brede School. De Brede School is een integraal concept voor samenwerking tussen onderwijs en onder meer welzijns-, zorg-, culturele en sportinstellingen op het niveau van de wijk of de buurt, waarbij wordt gewerkt vanuit een gezamenlijke (beleids)visie en, als het goed is, pedagogische visie. De gegroeide afstanden tussen de verschillende opvoedmilieus (gezin, school, kinderopvang, vrije tijd en publieke ruimte) kunnen in dit concept weer verkleind worden. Ervaringen in het buitenland met dagarrangementen waarin kinderen vóór en na school deelnemen aan een (soms extensief) programma van georganiseerde activiteiten zijn doorgaans positief. De vrees dat kinderen overbelast zouden worden door een te sterke programmering blijkt niet terecht (Mahoney et al. 2006). Uiteraard zijn een hoge pedagogische en organisatorische kwaliteit van het aanbod van doorslaggevende betekenis. In 1995 ging in Nederland de eerste Brede School van start in Groningen, onder de naam Vensterschool. Rotterdam volgde in 1996. Nu is het 2007 en is het aantal inmiddels gegroeid naar ongeveer 600. In het *Jaarbericht 2005 – Brede Scholen in Nederland* wordt vermeld dat er in 2005 62 procent van de Nederlandse gemeenten bezig is met de Brede Schoolontwikkeling (Jaarbericht 2005). Men verwacht dat dit aantal zal toenemen tot 1200 in 2010.

Voor kinderen in risicosituaties bestaat al decennialang een nationaal onderwijs-achterstandsbeleid. Aanvankelijk was dat vooral gericht op het intensiveren en verbeteren van het onderwijs aan autochtone kinderen en later ook aan kinderen uit migrantengezinnen in achterstandssituaties. Later, toen duidelijk werd dat de achterstanden al bij de schoolentree aanwezig waren, is er ook in de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) geïnvesteerd. Voor een deel ging het daarbij om gezinsgerichte programma's en voor een deel om *center based* programma's, dat wil zeggen activiteiten die in peuterspeelzalen, voorscholen en scholen plaatsvonden.

De resultaten van alle inspanningen zijn beperkt. In de eerste plaats doordat slechts een deel van de doelgroep bereikt wordt. In de tweede plaats doordat de effectiviteit van deze aanpak bij degenen die wel worden bereikt gering is. Aan het eind van de basisschool is de achterstand nog steeds vrijwel gelijk aan die in het begin (Leseman, in hoofdstuk 5). De aanpak tot nu toe is volgens Leseman te smal en te weinig *evidence based*. Specifieke voorschoolse educatie van hoge kwaliteit, maar uitsluitend voor de zogenaamde risicogroepen heeft, zo blijkt uit vervolgonderzoek (Leseman et al. 1999), beperkte positieve resultaten op cognitief gebied en grote nadelen als gevolg van het ontstaan van een segregatie. Volgens Leseman (2007) is een ander systeem van voor- en vroegschoolse educatie c.q. educatieve opvang met flankerende activiteiten zoals coaching van ouders, opvoedingsondersteuning en parallelle educatieve gezinsactiviteiten, en goed vervolgonderwijs, zoals hiervoor bedoeld, waarschijnlijk op lange termijn economisch rendabel. Als mogelijke alternatieve aanpak noemt Leseman de *edu-care-aanpak* waarin verschillende educatieve en zorgvoorzieningen op wijkniveau in één systeem worden georganiseerd. Dit sluit goed aan op het hierboven besproken concept van de Brede School.

Voor kinderen met specifieke problemen is er een uitgebreid systeem van regelingen en voorzieningen. In Nederland is er niet principieel gekozen voor inclusief onderwijs. Voor kinderen met lichte beperkingen is er binnen het reguliere onderwijs speciale aandacht mogelijk en daarnaast zijn er voor hen gespecialiseerde scholen voor basisonderwijs. Ruim 50.000 leerlingen maakten in 2004 van deze scholen gebruik. Voor kinderen met ernstige beperkingen is er daarnaast, buiten het reguliere onderwijs, het speciaal onderwijs met vier typen scholen: scholen voor kinderen met een verstandelijke beperking, voor kinderen met ernstige gedragsproblemen, voor kinderen met spraak- en taalstoornissen en kinderen met ernstige bewegingshandicaps. Ruim 34.000 kinderen bezochten in 2004 deze scholen. Ook kunnen deze kinderen, als de ouders dat wensen, in het reguliere onderwijs blijven met extra voorzieningen die betaald worden met een leerlinggebonden financiering (lgf of rugzakje). Daar maakten op de teldatum 2 juni 2005 bijna 15.000 kinderen gebruik van. Dat betekent dat van de ongeveer 100.000 kinderen met enige vorm van beperking (verstandelijk, zintuiglijk, motorisch, psychisch of gedragsmatig) er 85.000 niet deelnemen aan de reguliere onderwijsvoorzieningen. De pogingen om ouders door een systeem van leerlinggebonden financiering de keuze te bieden tussen regulier en speciaal onderwijs

zijn tot nu toe niet erg succesvol. Nogal wat reguliere scholen werken onvoldoende mee aan het beleid om, als ouders dat willen, zoveel mogelijk in het reguliere onderwijs naar mogelijkheden te zoeken (Adviescommissie toelating en begeleiding 2005). Dat de zogenaamde risicoleerlingen (die beperkte problemen hebben met leren of met gedrag in de school) niet slechter en waarschijnlijk zelfs beter af zijn in het reguliere dan het speciale onderwijs bleek uit een omvangrijke en langdurige studie van Jepma en Meijnen (2003).

Van enige mate van inclusiviteit in het voortgezet onderwijs is, ook in experimentele vorm, nauwelijks sprake (Adviescommissie toelating en begeleiding 2005). Dat is gezien de grote differentiatie in het reguliere voortgezet onderwijs gerelateerd aan een diplomagerichtheid goed te begrijpen. Er ontstaat hierdoor echter een sterke behoefte aan uitbreiding van voortgezet speciaal onderwijs, waarvoor ook al op een aantal plaatsen in Nederland initiatieven worden ontplooid.

### ***Evaluatie en gewenst beleid***

Geconcludeerd kan worden dat het Nederlandse onderwijs goed onderwijs is voor doorsneejeugdigen. Voor hen is het onderwijs meestal een tweede opvoedingsmilieu waaraan ze kansrijk kunnen participeren en waarin ze zich succesvol voorbereiden op verdere participatie in de samenleving. Voor kinderen uit situaties waarin risicofactoren cumuleren kan het onderwijs echter een problematisch opvoedingsmilieu zijn. Deze risicocumulatie doet zich voor bij de grote groep kinderen die opgroeien in gezinnen waarin de ouders laagopgeleid zijn en/of van niet-westerse afkomst zijn. Velen slaan zich er niettemin goed doorheen. Voor een aantal anderen betekent naar school gaan echter een dagelijkse worsteling. Relatief veel van deze jongeren (meer dan in andere Europese landen) hebben zoveel problemen met het onderwijs dat zij voortijdig het onderwijs verlaten. Zij lopen het risico van werkloosheid en maatschappelijke marginalisatie.

### ***Onderwijs en opvoeden***

Het onderwijs is echter niet alleen een leerinstituut, maar ook een sociale context waarin kinderen worden opgevoed. Dat geldt ook als de school ontkent dat zij een pedagogische opdracht heeft en bewust vermijdt om aandacht te geven aan waarden en normen tijdens het overbrengen van de leerstof en zich afzijdig houdt van zingeving- en levensvragen. Dan nog wordt er dagelijks een bijdrage geleverd aan de opvoeding van kinderen door:

- het gedrag van volwassenen dat als een voorbeeld of model wordt gezien door de kinderen;
- de wijze waarop volwassenen kinderen bejegenen, al dan niet betrekken bij wat er in school gebeurt, ruimte voor kinderen creëren of juist beperkingen opleggen;
- de manier waarop de orde bewaard wordt;
- de reactie op maatschappelijke gebeurtenissen (zelfs als men daar niet op reageert), en
- de omgang met religie en cultuur.

Hiervan gaat een sterke invloed uit op de interne werkmodellen van kinderen over 'zichzelf en de wereld', of men dat wil of niet. Deze impliciete en voortdurend aanwezige beïnvloeding is waarschijnlijk van veel groter belang voor een op participatie gerichte pedagogiek dan de precieze inhoud van normen en waarden die men probeert over te brengen. Zo betoogden Tausch en Tausch (1965) al in de jaren zestig dat de kwaliteit van de dagelijkse interactie van docenten met leerlingen bepalend is voor de opvoeding tot democratisch burger. Onlangs stelde ook De Winter (2005) dat de opvoedingsstijl van leerkrachten en docenten van groot belang is voor het opvoeden tot actief democratisch burgerschap. In de literatuur (Van Dantzig 1998; Hermanns et al. 1991; Rooy 2003; Schuyt 2002; De Winter 2005) is er grote zorg over de maatschappelijke functie van het onderwijs als het gaat om het overdragen van burgerschapsidealen. Men vindt dat de school zich te veel op individueel onderwijssucces van kinderen concentreert, te veel belang hecht aan onderwijsrendement en vakinhouden en zich te weinig richt op de vorming van kinderen en jongeren tot burgers die om kunnen gaan met conflicten en tegenstellingen tussen individuele en gemeenschapsbelangen en tolerant kunnen zijn ten opzichte van andersdenkenden. Deze kritiek is overigens meer gericht op het voortgezet onderwijs, inclusief het vmbo, dan op het primair onderwijs, waar pedagogische visies nog sterker meetellen.

In termen van de trits assimilatie-emancipatie-participatie investeert het huidige onderwijs vooral in assimilatie (overdracht dus een reproductie van kennis en vaardigheden) en emancipatie (maximale investering in individuele talenten) en nauwelijks in participatieve opvoedingsdoelen. Daarmee is het onderwijs een onevenwichtig pedagogisch systeem. Een van de gevolgen zal zijn dat kinderen en jongeren die niet succesvol zijn in het realiseren van de gewenste onderwijs-successen zich snel ondergewaardeerd of afgewezen voelen. Opvoeden tot participatie is niet een kwestie van onderwijsinhouden (zoals maatschappijleer of godsdienstles), maar van de manier waarop alle onderwijsinhouden overgebracht worden. Met enige overdrijving: *the medium is the message*.

### ***Evaluatie van het educatief beleid***

Het Nederlandse overheidsbeleid is in vergelijking met dat in de ons omringende landen terughoudend als het om pedagogische aspecten gaat (RMO 2001). In andere landen heeft de overheid vaak een rol in het vaststellen welke normen en waarden er door de school worden overgedragen. In Nederland worden, na de schoolstrijd, de pedagogische aspecten van het onderwijs gezien als een verantwoordelijkheid van ouders. In de praktijk betekent dit dat het maatschappelijke middenveld – de schoolbesturen – bepaalt welke normen en waarden uitgangspunt zijn voor het pedagogisch handelen in de school. De grondslag van de school, ook wel de identiteit genoemd, is het uitgangspunt. Het schoolbestuur (het bevoegd gezag) heeft een grote zelfstandigheid. Het stelt zichzelf samen en kan ook grotendeels zelf bepalen op welke wijze ouders inbreng hebben in de besluitvorming. In deze constructie is een rechtstreekse invloed van de overheid op het pedagogische beleid (zelfs bij openbare scholen) vrijwel non-existent.

De invloed van de overheid op de reproductieve taak van de school betreft dus vooral de overdracht van kennis en vaardigheden. De reproductie van maatschappelijke waarden en normen wordt overgelaten aan de burgers zelf. Alleen de grenzen worden bewaakt, bijvoorbeeld als het gaat om discriminatie of onmaatschappelijk gedrag. Door de gegroeide diversiteit in de samenleving, en de behoefte om de gedeelde waarden van de democratie aan alle (nieuwe) burgers over te dragen, is er intussen wel een discussie ontstaan over de noodzaak om als overheid eisen te stellen aan de overdracht van het gedeelde democratische gedachtegoed.

Het zich terugtrekken op de hiervoor genoemde kerntaken als maatstaf voor het onderwijssucces heeft voor het opvoeden en opgroeien van kinderen ook nog andere gevolgen. Er ontstaat op deze wijze gemakkelijk een kloof tussen de gezinsopvoeding en het onderwijs. Ouders als opvoeders en de school als selectief onderwijsinstituut hebben in zo'n situatie een eendimensionale relatie. Het onderwijs zal de bijdrage van de individuele ouders vooral beschouwen als een van condities die de kans op het onderwijssucces kunnen vergroten of verkleinen. Ouders zullen de scholen vooral gaan beschouwen als succesvolle of minder succesvolle leveranciers van diploma's en zichzelf als (kritische) consumenten van die leveranciers. Daar is als zodanig niet veel op tegen. Maar als dit het enige thema is waar ouders en scholen het over hebben, zal een inhoudelijke pedagogische discussie slechts in de marge van het leren plaatsvinden.

Het is dan ook niet onverwacht dat onderzoek naar de relatie tussen ouders en docenten oplevert dat ouders en docenten vooral kritisch ten opzichte van elkaar staan. Men heeft niet het gevoel samen aan hetzelfde te werken (Klaassen en Leeferink 1998). Men is slecht geïnformeerd over elkaars pedagogisch handelen. Docenten verwijten ouders vooral gedrag dat het schoolsucces van kinderen bedreigt (geen eisen stellen, te veel sociale activiteiten toestaan). Ouders zijn wat minder kritisch op docenten, maar hebben wel moeite met het ontbreken van een pedagogisch beleid en een tekort aan communicatie.

Een rode draad in het Nederlandse onderwijsbeleid is daarnaast een verregaande uitsplitsing van het onderwijsaanbod voor verschillende typen kinderen. Voor zoveel mogelijk kinderen wordt een aangepast onderwijsniveau gecreëerd. Deze benadering houdt risico's in voor het bereiken van participatieve opvoedingsdoelen: omgaan met diversiteit en het tolerant zijn ten opzichte van afwijkingen van het modale. De ontwikkeling van bindingen met anderen met verschillende achtergronden en beperkingen wordt bemoeilijkt. Deze situatie is voor een pluriforme samenleving riskant doordat de scheidslijnen tussen de verschillende typen onderwijs vaak samenvallen met sociale en etnisch culturele scheidslijnen.

### **Gewenst beleid**

Om kinderen op te laten groeien tot actief en productief participerende burgers in een samenleving die wordt gekenmerkt door diversiteit, is het nodig de overduidelijke differentiatie en het uitselcteren van verschillende groepen kinderen in het onderwijs te bestrijden én om het pedagogisch elan in het onderwijs te reactive-

ren. Er moet daarbij gewerkt worden aan een nieuw institutioneel en professioneel pedagogisch elan in het onderwijs. Scholen (zowel in het funderende als in het voortgezet onderwijs) moeten weer als een gemeenschap ('community') binnen een grotere gemeenschap worden gezien. Binnen deze op elkaar betrokken 'communities' kunnen kinderen leren te participeren aan de samenleving. Leerstofbeheersing is daarvoor een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde. In een 'community' leert men omgaan met de ander, met normen en regels, met maatschappelijke en individuele diversiteit, met het nemen van verantwoordelijkheid, het tolereren van verschillen. Deze 'community' moet gericht zijn op het binnenboord houden van kinderen en jongeren die traditioneel 'apart' gezet worden. De overheid mag aan scholen inhoudelijke eisen stellen als het gaat om het reproduceren van de fundamentele waarden van de democratische samenleving. Deze eisen hebben zowel betrekking op de inhoud van de leerstof als op de pedagogische kwaliteit van de scholen in relatie tot participatieve doelen.

In het basisonderwijs is een dergelijke ontwikkeling (als het gaat om pedagogisch handelen, om het bestrijden van 'zwarte scholen' én om het geven van inclusief onderwijs aan kinderen met beperkingen) al langzaam op gang aan het komen. Deze ontwikkeling kan gestimuleerd worden. Dit kan onder andere door een herziening van de Wet op het Speciaal Onderwijs te richten op meer inclusiviteit en minder exclusiviteit in het basisonderwijs.

Voor het voortgezet onderwijs is de voorgestelde beleidslijn in verband met de pedagogische kwaliteit ingrijpender. Als men tegelijkertijd verschillende niveaus van individuele ontplooiing voor leerlingen wil realiseren, én groepen kinderen niet uit elkaar wil trekken, betekent dat noodzakelijkerwijs kleinschalige scholengemeenschappen met een sterke interne differentiatie. Alleen in dat systeem kan er vervolgens ook over inclusief voortgezet onderwijs voor kinderen met beperkingen gedacht worden.

### 3.9 KINDEROPVANG

#### **Stand van zaken**

Door de eeuwen heen zijn kinderen mede door anderen dan hun eigen ouders opgevoed. Daarvoor zijn er naast constructies waarin het eigen sociale netwerk ook al eeuwen geïnstitutionaliseerde vormen van opvang geweest, vooral gericht op kinderen van de armen (*infant schools* of bewaarscholen van begin 1800 en de crèches van het begin van de twintigste eeuw). Gedurende de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw heeft de overheid de uitbreiding van de kinderopvang in ons land bevorderd. Daarbij ging het om het beter mogelijk maken van arbeidsparticipatie van de ouders en met name de moeders door goede, betaalbare en beschikbare kinderopvangvoorzieningen. Daarbij ging het niet alleen om kinderdagverblijven, maar ook om andere vormen van kinderopvang: gastouders en buitenschoolse opvang.



In meer dan de helft van de gezinnen met minderjarige kinderen werken beide partners. Over de invloed van twee buitenshuis werkende ouders is veel discussie geweest. De veronderstelde negatieve invloeden op de opvoeding en ontwikkeling van kinderen lijken niet te worden gevonden. Bij kinderen van tweeverdieners worden door de medewerkers van de jeugdgezondheidszorg zelfs minder problemen gesignaleerd dan bij kostwinnersgezinnen (Zeijl et al. 2005). Werk van ouders leidt doorgaans tot een verhoging van het gezinsinkomen, maar ook tot een toename van de participatie van ouders, en daarmee indirect van de kinderen aan de samenleving: via kinderopvang, maar ook omdat de sociale horizon van de ouders verbreed wordt door deelnemen aan het arbeidsproces.

### **Bestaand beleid**

De kinderopvang is de afgelopen vijftien jaar sterk gegroeid. Steeds meer kinderen verblijven daardoor een deel van de week in een of ander vorm van kinderopvang. Er zijn op dit moment 1400 instellingen die op 4200 locaties opvang aanbieden. Van alle kinderen in Nederland tot en met 12 jaar heeft meer dan de helft te maken met enige vorm van kinderopvang. Het opvangpercentage in de voorschoolse periode (0-3 jaar) is 23 procent (214.000 kinderen in een kinderdagverblijf en 12.000 in gastouderopvang). Het gebruik van (voorschoolse) opvang en educatieve voorzieningen voor 0-3-jarigen neemt toe met het opleidingsniveau van de moeder. Dit verschil doet zich met name voor bij kinderdagverblijven en heeft te maken met de grotere arbeidsparticipatie van hoger opgeleide vrouwen. Het bezoek aan de peuterspeelzaal is tegelijkertijd wat lager onder kinderen van hoger opgeleide vrouwen. Dit is de keerzijde van het grotere gebruik van kinderdagverblijven onder hoger opgeleiden. Kinderen die al, vanwege het werk van de ouders, een aantal dagen een kinderdagverblijf bezoeken, gaan maar zelden ook nog naar een peuterspeelzaal (De Hart et al. 2002; SCP 2002). Ook hier treedt al op jonge leeftijd een differentiatie op tussen groepen kinderen uit gezinnen met verschillende maatschappelijke posities.

De groei is vooral gebaseerd op de maatschappelijke behoefte om de arbeidsmarkt toegankelijk te maken voor (beide) ouders en op de individuele wens van mannen en vrouwen om buitenshuis te werken of studeren. Kinderopvang is dus in het algemeen gesproken niet in het leven geroepen met pedagogische doelen. Ondanks de onderzoeksuitkomsten over het effect van het werken van beide ouders, blijft in verband met deze doelen de discussie in de wetenschappelijke literatuur voortduren over de positieve dan wel negatieve effecten van kinderopvang en naschoolse opvang op de ontwikkeling van kinderen (Gevers Deynoot-Schaub 2005; Singer 1993). In die discussies spelen de leeftijd van het kind, het aantal dagdelen per week en de pedagogische kwaliteit van de opvang een rol. De pedagogische kwaliteit van de kinderdagverblijven in Nederland is een aantal malen onderzocht met internationaal gestandaardiseerde instrumenten. Uit een onderzoek van een aantal universiteiten blijkt dat deze kwaliteit in de periode 1995 tot 2001 over de gehele lijn gedaald is. Vooral de kwaliteit van taalstimulering en leeractiviteiten ging achteruit (Gevers Deynoot-Schaub 2005).

### **Evaluatie en gewenst beleid**

Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind stelt op dit punt: “De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat kinderen van werkende ouders recht hebben op gebruikmaking van diensten en voorzieningen voor kinderopvang waarvoor zij in aanmerking komen” (art. 18, derde lid). De overheid heeft in dit verband gesteld dat kinderopvang een zaak is van ouders en werkgevers, maar dat er wel kwaliteitseisen nodig zijn. In de recente wetgeving is de overheid terughoudend bij het stellen van die eisen. Er is alle aanleiding om die opstelling te herzien. Het huidige stelsel van kinderopvang leidt daarnaast al op jonge leeftijd tot een scheiding van kinderen met verschillende maatschappelijke achtergronden: een relatief kleine groep jonge kinderen komt in de eerste vier jaren niet in aanraking met een andere opvoedingssituatie dan de gezins-situatie. Voor een groot deel heeft dit te maken met de financiële drempels van peuterspeelzalen en kinderopvang. De meeste kinderen (tweederde) maken enkele dagdelen per week gebruik van de relatief goedkope peuterspeelzaal. Ongeveer een kwart bezoekt een (relatief dure) instelling voor kinderopvang. Hierin worden vrijwel geen kinderen met een niet-Nederlandse achtergrond aangetroffen. Ook hier spelen financiële drempels een belangrijke rol (Faulk 2006). De opvang voor jonge kinderen is op deze wijze voor een groot deel langs inkomensgrenzen ingedeeld.

Institutionele aanvullingen op de opvoeding die kinderen in hun eerste levensjaren in het gezin krijgen, kunnen van groot belang zijn. Het bewaken van de pedagogische kwaliteit van die voorzieningen is een overheidstaak die niet gezien moet worden als een afgeleide van andere beleidsdoelen zoals arbeidsparticipatie of onderwijsachterstandsbeleid.

In de afgelopen jaren is een aantal malen een voorstel gedaan om voor alle kinderen onder de vier jaar één basisvoorziening van hoge kwaliteit te creëren waar alle kinderen gratis voor een aantal dagdelen aan mogen deelnemen (Onderwijsraad 2002; Gideonsgemeenten 2006). Ouders die voor opvang meer dagdelen nodig hebben kunnen deze in deze voorstellen inkopen. Voor specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld kinderen met een taalachterstand) kan de overheid een extra aanbod inkopen. Een dergelijke constructie zou zowel voor de integratie van kinderen met een niet-Nederlandse achtergrond als voor het bestrijden van onderwijsachterstanden grote voordelen hebben. Wederom mits er hoge eisen gesteld worden aan de pedagogische kwaliteit.

De opvang van zeer jonge kinderen (0-2 jaar) vraagt apart om aandacht. Deskundigen vragen zich af of groepsopvang wel voor alle kinderen in die ontwikkelingsfase goed is (Riksen-Walraven 2003). Dit zou ervoor pleiten om voor kinderen in deze leeftijd ouders meer keuzevrijheid te laten en een ‘kinderopvangrugzakje’ toe te kennen.

### 3.10 EEN PEDAGOGISCH VERANTWOORD ALGEMEEN OVERHEIDS- BELEID

In de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat de bredere context waarin opgroeien en opvoeden plaatsvindt, een aantoonbare invloed heeft op de mate waarin kinderen en jongeren uiteindelijk productief aan de samenleving kunnen deelnemen. De stabiliteit van het gezin, de huizen waarin gezinnen wonen, de toegankelijkheid van de publieke ruimte, de speelruimte buitenshuis, de sociale kenmerken van de buurt waarin opvoeden en opgroeien plaatsvindt, het inkomen van het gezin, het wel of niet werken van ouders, de reclame die op hen gericht is, het world wide web waar ze zich in begeven, het heeft allemaal invloed. In die bredere context van het opvoeden en opgroeien is er allerlei overheidsbeleid dat in het algemeen niet of slechts in beperkte mate rekening houdt met ouders als opvoeders en met kinderen en jongeren.

Veel kinderen vinden in hun huis, hun wijk, hun buurt, hun stad, de media en internet voortdurend uitdagingen om te participeren aan de wereld om hen heen. Ze ontwikkelen zich daardoor, leren de spelregels van de samenleving en leveren zelf een bijdrage aan die samenleving.

In al die contexten bestaan echter ook risico's. Deze zijn in dit hoofdstuk belicht. Ieder van die risico's is wellicht klein en wordt daarom gemakkelijk als verwaarloosbaar gezien. Het gehele beeld wordt nooit geschetst. Voor de jeugd in het algemeen betekent dit dat er weinig inzicht is in de mate waarin het 'sociale kapitaal' van de jeugd beheerd wordt. Duidelijk is in ieder geval dat er bepaalde gezinnen zijn waarin de risico's zich opstapelen. Een aantal kleine risico's kan door opeenstapeling tot zeer ernstige problemen leiden. In gezinnen met een inkomen onder de armoedegrens en in gezinnen in achterstandswijken is er sprake van een risicocumulatie. Het gaat hier om een aanzienlijk deel van de Nederlandse jeugd: tussen de 15 tot 20 procent. De ernstige gevolgen voor het opvoeden en opgroeien zijn door onderzoek zichtbaar geworden.

Het is onomstreden dat de overheid een pedagogische verantwoordelijkheid heeft. Uit de verkenning in dit hoofdstuk blijkt dat de Nederlandse overheid veel doet op veel terreinen in veel projecten met het oog op jeugd en opvoeding. Het geheel is echter sterk fragmentarisch. Daardoor komt het voor dat het belang en het recht van kinderen en jeugdigen nu eens wordt uitvergroet en dan weer geheel over het hoofd wordt gezien of pas aan de orde komt als de belangrijke beslissingen reeds genomen zijn.

Als het recht en het belang van kinderen en jeugdigen wel centraal gesteld worden – en er zijn tekenen dat dit in toenemende mate gebeurt – gebeurt dit vanuit een oogpunt van bescherming van de jeugdige en van het beschermen van de maatschappij tegen ongewenst gedrag van jeugdigen. Dat zijn belangrijke principes, maar ze zijn defensief. Het positieve van actieve deelname en medecreëren van de Nederlandse samenleving door kinderen en jeugdigen krijgt daardoor te weinig aandacht.

Daarom verdient het aanbeveling het belang en het recht van kinderen en jongeren integraal mee te wegen in alle vormen van overheidsbeleid en in dat opzicht voor al het overheidsbeleid een *jeugdeffectrapportage* verplicht te stellen. Voorts moet veel meer samenhang worden aangebracht in het overheidsbeleid op de dimensie opvoeden en opgroeien. Dit is niet in de eerste plaats een discussie over de verhouding tussen de rijksoverheid, de provincies en de gemeenten, maar begint bij de samenhang tussen de verschillende domeinen van het overheidsbeleid. Naast aandacht voor het perspectief van kinderen en jeugdigen en samenhang in het beleid moet het beleid meer uitgaan van de actieve deelname van kinderen en jeugdigen in het gezin, de school, de buurt, de samenleving. De inrichting van de samenleving moet zodanig zijn dat kinderen en jongeren worden uitgenodigd op een bij hun leeftijd passende wijze deel te nemen.

De strekking van deze aanbevelingen is niet dat de overheid alles moet regelen voor de burgers. Niet alleen acties van de overheid hebben gevolgen voor jeugd en opvoeding. Ook het beleid van maatschappelijke instituties en organisaties en van ondernemingen raakt jeugd en opvoeding. Daarom moet de overheid in het beïnvloedingsbeleid ten opzichte van ondernemingen en maatschappelijke organisaties stimuleren dat ondernemingen en maatschappelijke organisaties *pedagogisch verantwoord ondernemen*. De eigen verantwoordelijkheid van ouders en – afhankelijk van de leeftijd – jeugdigen moet worden bevorderd. Het overheidsbeleid moet alle burgers en alle gezinnen in staat stellen hieraan actief bij te dragen.

## LITERATUUR

- Bakker, C. (1998) 'Growing up in poverty: family life on the edge of the Dutch welfare state', blz. 61-74 in J. Hermanns and H. Leu (eds.) *Family Risks and family support. Theory, research and practice in Germany and in the Netherlands*, Delft: Eburon.
- Bartlett, S. (1997) 'Housing as a factor in the socialization of children: A critical review of the literature', *Merrill-Palmer Quarterly*, 43(2): 169-198.
- Boorn, G. en P. Nikken (2005) *Naar een volwassen beleidsveld voor jeugd en media*, Utrecht: NIZW.
- Bouman, A.M. (2004) *Financiële gevolgen van de beëindiging van ongehuwd samenwonen voor man en vrouw*, Bevolkingstrends, 3e kwartaal 2004: 67-74, Heerlen/Voorburg: CBS.
- Bross, D. (2005) 'Minimizing risks to children when they access the world wide web', *Child Abuse and Neglect*, 29: 749-752.
- Buijzen, M. (2003) *Television advertising aimed at children. Intended en unintended effects*, Amsterdam: University of Amsterdam.
- Buijzen, M. en P. Valkenburg (2005) 'Nadelige invloeden van televisiereclame. Een onderzoeksoverzicht', *Kind en Adolescent*, 26, 1: 84-100.
- CBS (2001) *Jeugd. Cijfers en feiten*, Heerlen: CBS/SCP jeugd algemeen.
- Dantzig-van, D., N. Nicolai, A. Samuels en I. Wolffers (1998) *De wereld in therapie. Intieme processen en politieke structuren*, Amsterdam: Van Gennep.
- De Gideongemeenten (2006) *Opvoed- en opgroei-ondersteuning als lokale basisvoorziening*, Den Bosch: KPC
- Dishion, T., J. McCord and F. Poulin (1999) 'When interventions harm: peer groups and problem behavior', *American Psychologist*, 54, 9: 755-764.
- Duyvendak, J.W. e.a. (1998) *Integratie door sport? Een onderzoek naar gemengde en ongemengde sportbeoefening door allochtonen en autochtonen*, Rotterdam: Bestuursdienst/sociale vernieuwing.
- Elling, A. (2002) *Ze zijn er (niet) voor gebouwd. In- en uitsluiting in de sport naar sekse en etniciteit*, Nieuwegein: ARKO/Mulier Instituut.
- Ernst, J., M. Meyer en D. DePanfilis (2004) 'Housing characteristics and adequacy of the physical care of children: an exploratory analysis', *Child Welfare*, LXXXIII, 5: 438-452.
- Evans, G., S. Lepore, B. Shejwal en M. Palsane (1998) 'Chronic residential crowding and children's well-being: an ecological perspective', *Child Development*, 69, 6: 1514-1523.
- Faulk, L. (2006) *Een vertrouwd adres. Opvattingen van Turkse en Marokkaanse ouders over kinderopvang*, Den Haag: SCP.
- Genettian, L. and C. Miller (2002) 'Children and welfare reform: a review from an experimental welfare program in Minnesota', *Child Development*, 73, 2: 601-620.
- Gevers Deynoot-Schaub, M. (2006) *Young children's behavior and experiences in child care centers. A longitudinal study*, Amsterdam: University of Amsterdam.
- Gifford-Smith, M., K. Dodge, T. Dishion and J. McCord (2005) 'Peer influence in children and adolescents: Crossing the bridge from developmental to intervention

- science', *Journal of Abnormal Child Psychology*, 33, 3: 255-265.
- Hart, J. de, C. Maas, F. Knol and Th. Roes (2002) *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*, Den Haag: SCP.
- Hermanns, J. (2006) *Internet service provider voor het gezin: de Family Provider*, Breda: Concepts ICT.
- Hermanns, J., G. Meijnen en A. van Wieringen (1991) *Admiraalzeilen in de pedagogische en onderwijskundige wetenschappen*, Amsterdam: Faculteit der Pedagogische en Onderwijskundige Wetenschappen.
- Hoog, C. de (2003) *Opgaan, blinken, verzinken en uit de as herrijzen. Gezinnen, gezins-sociologie en gezinsbeleid 1946-2003*, Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Huysmans, F., J. de Haan en A. van den Broek (2004) *Achter de schermen: een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten*, Den Haag: SCP.
- Inspectie van het Onderwijs (2002) *Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroeps-onderwijs*, Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Jepma, I. & G. Meijen (2003) 'Ontwikkeling in speciaal en regulier onderwijs', *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 42: 87-94.
- Kant, A., M. Langkamp en E. Verbeem (2000) *Wikipedia zoekt scharrelruimte*, Rotterdam: Socialistische Partij.
- Klaassen, C. en H. Leeferink (1998) *Partners in de opvoeding in het basisonderwijs. Ouders en docenten over de pedagogische opdracht en de afstemming tussen gezin en school*, Assen: Van Gorcum.
- Leseman, P., A. Veen, B. Triesscheijn en M. Otter (1999) *Evaluatie van kaleidoscoop en piramide. Verslag van de tussentijdse resultaten*, Amsterdam: SCO - Kohnstamm Instituut.
- Mahoney, J., H. Lord and E. Carryl (2005) 'An ecological analysis of after-school program participation and the development of academic performance and motivational attributes for disadvantaged children', *Child Development*, 76, 4: 811-825.
- McLoyd, V., T. Epstein-Jayaratne, R. Ceballos and J. Borquez (1994) 'Unemployment and work interruption among African American single mothers: effects on parenting and adolescent socio-emotional functioning', *Child Development*, 65: 562-589.
- Mitchell, K., D. Finkelhor and J. Wolak (2005) 'Protecting youth online: family use of filtering and blocking software', *Child Abuse and Neglect*, 29: 753-756.
- NGR (2001) *Gezin: beeld en werkelijkheid*, Den Haag: NGR/CBS jeugd algemeen.
- Oberon (2005) *Brede Scholen in Nederland. Jaarbericht 2005*, Utrecht: Oberon.
- Onderwijsraad (2002) *Spelenderwijs. Kindercentrum en basisschool hand in hand*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Operatie Jong (2004) *12 thema's van de Operatie Jong: plannen van aanpak*, Den Haag: Operatie Jong.
- Raad voor Cultuur (2005) *Mediawijsheid: De ontwikkeling van nieuw burgerschap*, Den Haag: Raad voor cultuur.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2001) *Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht*, Den Haag: RMO.
- Reijneveld, S., E. Brugman, F. Verhulst and P. Verloove-Vanhorick (2005) 'Area deprivation and child psychosocial problems', *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 40: 18-23.
- Rixsen-Walraven, M. (2002) *Wie het kleine niet eert. Over de grote invloed van vroege*

- sociale ervaringen*, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Rispens, J., J. Hermanns en W. Meeus (red.) (1996) *Opvoeden in Nederland*, Assen: Van Gorcum.
- Robinson, T., M. Saphir, H. Kraemer, A. Varady and K. Haydel (2001) 'Effects of reducing television viewing on children's requests for toys; a randomized controlled trial', *Development and Behavioral Pediatrics*, 22: 179-184.
- Rooy, P. de (2003) *Verstrikt in cijfers en anekdotes*, Amsterdam: Vossiuspers AUP.
- Sanders, M., D. Montgomery and L. Brechman-Toussaint, L. (2000) 'The mass media and the prevention of child behavior problems: the evaluation of a television series to promote positive outcomes for parents and their children', *Journal Child Psychology and Psychiatry*, 41: 939-948.
- Schuyt, C. (2002) *Het onderbroken ritme*, Amsterdam: Vossiuspers AUP.
- Schwartz, M. and R. Puhl (2003) 'Childhood obesitas: a societal problem to solve', *Obesity Reviews*, 4: 57-71.
- Snel, E., T. v.d. Hoek en T. Chessa (2001) *Kinderen in armoede. Opgroeien in de marge van Nederland*, Assen: Van Gorcum.
- Tausch, R. & A. Tausch (1965) *Erziehungspsychologie. Psychologische Vorgänge in Erziehung und Unterricht*, Göttingen: Dr. C.J. Hogrefe Verlag.
- Valkenburg, P. (2005) *Schadelijke media en weerbare jeugd: een beleidsvisie 2005-2010*, Amsterdam: Amsterdam School of Communications Research.
- Villani, S. (2001) 'Impact of media on children and adolescents: a 10-year review of the research', *Journal of the Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 40, 4: 392-401.
- VROM, Ministerie van (2005) Nota ruimte. Ruimte voor Ontwikkeling, <http://www2.vrom.nl/notaruimte/>
- VWS, Ministerie van (2006) *Nota gezinsbeleid*, Den Haag.
- Winter, M. de (2005) 'Democratie-opvoeding versus de code van de straat', *Nederlands Tijdschrift voor Jeugdzorg*, 9: 225-237.

## 4 DE OVERGANG VAN JEUGD NAAR VOLWASSENHEID EN EEN LEVENSLLOOPBELEID

*G.K. Kronjee en W.E. van Stigt*

### 4.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk behandelt de vraag hoe jonge mensen voorbereid worden op hun toekomstige volwassenheid vanuit het perspectief van de toenemende vergrijzing en de groei van de kenniseconomie. De rol en betekenis van jonge mensen veranderen: niet alleen moeten zoveel mogelijk jongeren in de toekomst in staat zijn om de samenleving te dragen (kwantiteit), maar ook is het belang van een optimale voorbereiding (kwaliteit) groter dan ooit. De nieuwe generatie volwassenen moet daarbij ook kunnen zorgen voor de reproductie van de samenleving, dus ook zelf weer goed kunnen zorgen voor de eigen kinderen. De huidige volwassenheid wordt echter gekenmerkt door een sterk gecompriëerde en daarmee overbelaste arbeids- en gezinsfase. In een relatief korte periode in de levensloop moeten arbeid, gezinsvorming en zorg voor kinderen gecombineerd worden. Het verschil met de periode van de (post)adolescentie daarvóór, en de vroegtijdige pensionering daarna, is groot. De overbelasting in de fase van volwassenheid lijkt, ook door de vergrijzing, alleen maar groter te worden. Het perspectief van de levensloop en de vraag of en hoe een andere, meer gespreide verdeling van taken en verantwoordelijkheden over deze levensloop mogelijk is, staan om deze redenen centraal in dit hoofdstuk.

De rol van jonge mensen in de samenleving verandert. Door de vergrijzing en de toenemende eisen van de kenniseconomie zal van hen in de nabije toekomst meer gevraagd worden. De toekomstige volwassenen zullen de zorg voor zowel de ouderen als voor de nieuwe generatie jongeren op zich moeten nemen. Wat de vergrijzing betreft is de versterking van het economisch draagvlak voor de financiering van de zorg en het pensioen nu al een belangrijk punt. Het arbeidsaanbod, dat door demografische ontwikkelingen afneemt, zal moeten groeien door een hogere participatiegraad (WRR 1999; IMF 2004). Hierbij wordt gedacht aan het verlengen van de arbeidsfase, het tegengaan van voortijdige uitval, het stimuleren van (voltijd)participatie en een betere voorbereiding en het verhogen van kansen op werk.

De kans dat dit lukt is mede afhankelijk van de voorbereiding in de jeugd op het vervolg van de levensloop, niet alleen op een toekomstige baan, maar ook op de combinatie hiervan met gezinsvorming. In het licht van de vergrijzing en de noodzaak van het creëren van een optimaal toekomstig draagvlak zijn deze aspecten van de levensloop niet langer alleen het gevolg van individuele verantwoordelijkheid of een keuze, maar ook -in toenemende mate- een maatschappelijk belang.



In het recente verleden is op verschillende wijzen geprobeerd jongeren te laten anticiperen op de geschetste of maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen. Veel aandacht ging en gaat nog uit naar bestrijding van onderwijsuitval, de complexe problematiek van het vmbo en problemen in de jeugdzorg. Verder werden vrouwen gestimuleerd om zich voor te bereiden op economische zelfstandigheid. Dit heeft geleid tot meer scholing en arbeidsparticipatie, maar daarbij is gebleken dat de combinatie met het starten van gezinsvorming lastig is. De gezinsfase in de levensloop wordt in de toenemende mate overbelast. Hierdoor stagneert de arbeidsparticipatie en verminderen de carrièrekansen van vrouwen. Jonge, vooral de hoger opgeleide vrouwen krijgen steeds later hun eerste kind. In toenemende mate leidt dit tot problemen, van hogere medische kosten en complicaties, tot een lager (dan gewenst) kindertal en ongewenste kinderloosheid. Dit is niet alleen dikwijls een persoonlijk drama, maar in het licht van de vergrijzing ook een maatschappelijk probleem.

Met de toegenomen eisen van arbeidsparticipatie stijgt de waarde van jonge mensen voor de samenleving, niet alleen van hun kwantiteiten, maar ook van hun kwaliteiten. Daarmee is ook de jeugdfase zelf, als voorbereiding op de volwassen (arbeids)participatie en het toekomstig draagvlak van de samenleving, van groter maatschappelijk belang geworden. De voorbereiding van de jeugd op de volwassenheid vindt plaats in het gezin, op school, onder leeftijdsgenoten in de vrije tijd en eventueel ook door het werk dat men als scholier of student als nevenactiviteit verricht. In deze fase vinden belangrijke transities naar volwassenheid plaats – overgangen in de opleiding en tussen school en arbeid, tussen thuis wonen en zelfstandigheid – die effect hebben op de toekomstige arbeidsparticipatiekansen en daarmee op de samenleving als geheel. In deze transities zijn patronen zichtbaar die niet alleen het gevolg zijn van individuele keuzes, maar ook in hoge mate samenhangen met overheidsmaatregelen die de condities van opgroeien en volwassenwording bepalen. Het overheidsbeleid dat de condities voor de jeugdfase en de overgang naar volwassenheid bepaalt, kan verschil maken. Adequate aandacht in het beleid voor het belang van een voor zoveel mogelijk jongeren succesvol verloop van deze overgang naar volwassenheid én voor de mogelijke rol van de overheid, ontbreken echter.

Men kan het probleem meer algemeen formuleren vanuit het perspectief van de verdeling van verantwoordelijkheden in de levensloop. De belasting in de levensloop, zoals die thans door wet- en regelgeving is vormgegeven, is gelieerd aan de leeftijd en de daarbij behorende rechten en plichten. Voor de jeugdfase zijn dit de leerplicht, studiefinanciering, arbeidsplicht en kinderbescherming. Er is sprake van een zeer sterke fasering: voorafgaand aan de volwassenheid een vrij lange periode van maatschappelijke vrijstelling en na de arbeidsfase in de volwassenheid een relatief lange periode van pensionering. Er is in de naoorlogse periode een steeds langere fase van een postadolescentie ontstaan, waarin jongeren financieel vrijwel geheel afhankelijk zijn, maar tegelijkertijd weinig verplichtingen hebben. Zij moeten zich weliswaar in het onderwijs voorbereiden op de volwassen arbeidscarrière, maar koesteren zich thuis en onder vrienden in een relatief

zorgeloos bestaan, dat vooral sterk op zichzelf en de eigen subcultuur gericht is (Van Stokkom 2000; Brinkgreve 2004).

Tegelijkertijd wordt de volwassen fase thans gekenmerkt door een overbelasting: aan het begin van deze periode tussen 25 en 55 jaar moeten zowel arbeid als zelfstandige huisvesting en gezinsvorming worden gerealiseerd. Men ziet dan ook dat het stichten van een gezin steeds verder uitgesteld wordt: zowel moeders als vaders zijn steeds ouder bij de geboorte van hun eerste kind (zie par. 4.4). Dit is slechts gedeeltelijk het gevolg van individuele vrije keuzes: in dit hoofdstuk betogen wij dat juist de huidige inrichting van onze samenleving hier in hoge mate debet aan is. In het kader van het streven naar een optimale levensloopplanning én het creëren van een optimaal sterk toekomstig draagvlak, wordt dit model van de overgang naar de volwassenheid hier nader beschouwd.

Wat is hierbij de norm? In het ideale geval is er gedurende de levensloop meer evenwicht nodig tussen wat mensen aankunnen en de taken die zij hebben te vervullen. De stresstheorie leert dat zowel een onderbelasting als een overbelasting ongunstige gevolgen voor de gezondheid en de prestaties kan hebben. Dit kan worden vermeden als er in de levensloop een evenwichtige spreiding is van de verantwoordelijkheden en taken. Onderwijs, werk, zorg en vrije tijd moeten niet elk geconcentreerd zijn in opeenvolgende fasen van de levensloop, maar zoveel als maar nuttig en mogelijk is over alle fasen verdeeld worden.

Voor de jeugdfase – en dan bedoelen wij vooral de postadolescentie, 18-25 jaar of ouder – is het de vraag of jongeren zich optimaal voorbereiden. In het bijzonder is het voor de overgang naar de volwassen fase de vraag of, door een zorgvuldiger levensloopplanning en het opheffen van blokkades, een betere spreiding van verantwoordelijkheden en taken bereikt kan worden, zodat de huidige overbelasting van de middenfase verminderd wordt.

### **Vraagstelling**

De centrale vraag over de jeugdfase is: hoe wordt de nieuwe generatie voorbereid op de volwassenheid? Daarbinnen vindt een toespitsing plaats op de vraag: is de vormgeving van de overgang naar volwassenheid nu in maatschappelijk opzicht adequaat?

Deze vragen worden beantwoord door:

- een beschrijving van de overgang naar het vervolg van de levensloop, in het onderwijs, de arbeid, het verlaten van het ouderlijk huis en de relatie- en gezinsvorming; bij deze beschrijvingen wordt tevens ingegaan op de toekomstverwachtingen van de jeugd;
- een toespitsing op de verdeling van de verantwoordelijkheden over de levensloop, waarbij de vraag aan de orde is welke factoren de verschillende overgangen naar volwassenheid bemoeilijken;
- de rol van de overheid in het scheppen van voorwaarden voor een alternatieve levensloop die het mogelijk maakt verantwoordelijkheden over de levensloop te verdelen en daarmee een overbelasting van de volwassen fase te verminderen.

De empirische basis van deze tekst is te vinden in enkele studies over de toekomstverwachtingen van de jeugd en in het bijzonder in een studie, in opdracht van de WRR, van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NiDi 2004) over de adolescentiefase van de Nederlandse jeugd in vergelijking met andere Europese landen (Liefbroer en Puy 2005). Hierna worden enkele resultaten weergegeven voor Nederland, Groot-Brittannië, Zweden en Spanje. De conclusies die worden getrokken hebben echter betrekking op meer Europese landen. Door dit onderzoek wordt zichtbaar hoe overheidsbeleid van invloed is op het verloop van de adolescentiefase en de transities naar volwassenheid.

### **Opbouw**

De jeugdperiode is een periode van voorbereiding; van groei en leren. Ook jongeren zijn zich dit in mindere of meerdere mate bewust. Zij hebben hun eigen verwachtingen van de eigen levensloop en van ontwikkelingen in de wereld waarin zij leven. Deze verwachtingen zijn van invloed op hun voorbereidingen en hun keuzes, en daarmee op de transities in hun levensloop. Op deze verwachtingen wordt in een volgende paragraaf (4.2) ingegaan.

Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 de overgang naar de volwassenheid behandeld op het gebied van onderwijs en arbeidsparticipatie. Paragraaf 4.4 behandelt de overgang in huishoudens waar men toe behoort: het verlaten van het huishouden van de ouders, het zelfstandig gaan wonen, relatievorming, en een eventueel vervolg in de vorming van eigen gezin. In deze paragrafen wordt bezien hoe de situatie van jongvolwassenen in Nederland zich verhoudt tot die in andere westerse landen. Ook is er aandacht voor de toekomstverwachtingen en oriëntaties op deze gebieden van de betrokkenen zelf.

De slotparagraaf (4.5) beziet hoe en in welke mate beleid kan bijdragen aan een alternatieve vormgeving van de levensloop, waarbij de synchronisatieproblemen van een te gecompliceerde arbeids- en verzorgingsfase worden verminderd door een meer adequate verdeling van verantwoordelijkheden over de levensloop. Dit hoofdstuk besluit met conclusies over de mogelijke inhoud van een levensloopbeleid ten behoeve van de nieuwe generatie.

## **4.2 TOEKOMSTVERWACHTINGEN EN DE LEVENSLLOOP**

De jeugdfase, in het bijzonder de postadolescentie en overgang naar volwassenheid, kan gezien worden als een periode van voorbereiding op toekomstige functies en verdere levensloop. In deze periode moeten belangrijke keuzes gemaakt worden op het gebied van scholing, werk, relaties en huisvesting. Het is tegelijk een periode van genieten, van het juist uitstellen van keuzes en verantwoordelijkheden. Daarom is het niet mogelijk een eenduidig onderscheid te maken tussen jongeren en volwassenen, of de jeugdperiode en het einde daarvan precies te omschrijven. Geconstateerd kan worden dat in onderzoeksliteratuur de term 'jongeren' soms opgerekt wordt tot de leeftijd van 39 jaar (Vinken et al. 2003). Daarmee wordt verwezen naar een bepaalde leefstijl en oriëntaties; een leefstijl

van jongeren kan men zelfs nog op hogere leeftijd vertonen. Ook de term 'volwassenheid' blijkt minder onomstreden dan de wettelijke leeftijdsgrens van 18 jaar doet vermoeden.

“Over wat de kindertijd is, of zou moeten zijn, bestaan meer vastomlijnde en uniforme ideeën dan over volwassenheid. Die blijken (...) uiteen te lopen; en in die variatie tekent zich een patroon af. Een hoog opleidingsniveau maakt de opvattingen over volwassenheid vaak wat ruimer; soms is de materiële component naar de achtergrond van het bewustzijn verdwenen en worden alleen mentale of geestelijke kanten van volwassenheid genoemd. Soms ook worden beide aspecten genoemd. Bij jongeren met een lager opleidingsniveau (...) ligt de nadruk meer op de materiële kanten, maar ook niet alleen maar” (Brinkgreve 2004: 154).

Er is een dubbele oriëntatie bij toekomstverwachtingen: enerzijds op zichzelf en de eigen levensfase gericht, anderzijds juist op de toekomst en het vormgeven van het eigen leven in de volwassenheid. Dit blijkt ook uit de verschillende uitkomsten van diverse onderzoeken naar toekomstverwachtingen van jongeren. De gerichtheid op de eigen jeugdfase lijkt herkenbaar in het onderzoek van Vinken c.s. (2002) waarin rond de helft van de twintigers én dertigers zegt zich *niet* bewust met hun toekomst bezig te houden (zij zeggen het eens te zijn met de uitspraak “De toekomst komt vanzelf”) en tien procent zegt er zelfs liever niet over te willen nadenken. Dit betekent dat de meerderheid van twintigers en dertigers zich *niet graag* bewust met de toekomst bezighoudt (Vinken et al. 2002: 34). Wanneer echter in ditzelfde onderzoek over diverse onderwerpen met betrekking tot de toekomst de mening en verwachtingen van jongeren worden gevraagd, blijken jongeren, vooral de twintigers, *over het algemeen* optimistisch te zijn over de toekomst van hun eigen leven en die van Nederland.

Uit ander onderzoek blijkt echter vooral de toekomstgerichtheid van de jeugdfase, met name waar het de leeftijd tot dertig jaar betreft. Volgens een onderzoek, dat is gehouden in opdracht van de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) onder bijna 1400 jongeren tussen 18 en 35 jaar, houdt tweederde van hen zich bewust bezig met het maken van toekomstplannen, in het bijzonder op het gebied van opleiding, carrièreplanning, het zoeken naar of wisselen van werk en het verbeteren van de balans tussen werk en vrije tijd. De jongeren tussen 18 en 30 jaar houden zich meer bezig met de toekomst dan de 31-35-jarigen. Opvallend is ook dat relatief veel respondenten met een hoger opleidingsniveau (hbo, wo en postdoctoraal onderwijs, 33% van de respondenten) aangeven bewust bezig te zijn met het plannen van de toekomst. Gemiddeld zegt 8 procent van de respondenten zich nauwelijks met de toekomst bezig te houden, terwijl dit bij de lager opgeleiden (geen opleiding, mavo, vmbo, lbo of basisschool) 14 procent is (Van der Erf 2003: 8).

In dit laatste onderzoek geven jongeren van 18 tot en met 25 jaar aan zich het meest bezig te houden met, in volgorde van belangrijkheid: opleiding, carrièreplanning en het wisselen van of zoeken naar een baan. Voor de iets ouderen

(tussen de 26 en 30 jaar oud) is de verbetering van de balans tussen vrije tijd en werk het belangrijkste, gevolgd door opleiding en carrièreplanning. De onder-vraagde jongeren houden zich aanzienlijk minder bezig met zaken die wat verder in de levensloop liggen, zoals ziekte, arbeidsongeschiktheid, pensioen en werkloosheid (Van der Erf 2003: 8-10).

Uit weer ander onderzoek, onder 961 personen van 16 tot 40 jaar, blijkt dat jongeren juist relatief ver vooruitkijken en niet bij de dag leven (Vinken et al. 2003). Een op de vijf denkt tien jaar vooruit en één op de tien kijkt zelfs naar een toekomst die overeenkomt met de gehele levensloop. Het valt verder op dat twintigers (alle jongeren tot dertig jaar omvattend) verder vooruitkijken dan dertigers. Dat geldt nog eens extra voor lager opgeleide twintigers. In dit onderzoek is de toekomstvisie van jongeren niet alleen veel sterker aanwezig, maar ook zeer positief. De onderzoekers constateren dat ruim driekwart van de jonge Nederlanders optimistisch tot zeer optimistisch is over de toekomst. En dat geldt vooral voor de twintigers en hoger opgeleiden (of dat nu twintigers of dertigers zijn). Mannen en vrouwen zijn over het algemeen even optimistisch.

### **Betekenis van toekomstverwachtingen**

Vervolgens moet men zich afvragen: welke rol spelen de toekomstverwachtingen van jongeren? De belangrijkste betekenis van toekomstperspectieven lijkt die van de sturende kracht achter keuzes van jongeren te zijn. Jongeren bevinden zich in de levensfase waarin de meeste en belangrijkste keuzes die hun leven gaan bepalen, gemaakt moeten worden. Onderzoek naar toekomstverwachtingen baseert zich vooral op de samenhang tussen perspectieven en uiteindelijke keuzes. Dit is een nogal rationele benadering van keuzegedrag van jongeren, zo stelt het eerdergenoemde onderzoeksrapport van Vinken c.s.

“Primair is de controle-overtuiging dat je zelf de omgeving kunt beïnvloeden en deze ook poogt te veranderen om zo je eigen doelen te verwezenlijken. Secundaire controle is de overtuiging dat je omgeving de grenzen stelt en dit wordt gepaard aan het mechanisme je eigen doelen bij te stellen naar gelang de omstandigheden (...) Jongeren structureren hun toekomstgericht gedrag zo dat ze vooraleerst pogen de omgeving aan hun doelen aan te passen. Later komt het secundair controle-model in beeld” (Vinken et al. 2002: 25).

In het OSA-onderzoek van Vinken c.s. uit 2003 komen de verschillen tussen de controlemechanismen nog duidelijker in beeld. Gemiddeld hebben de onder-vraagden tot 40 jaar voor een kleine meerderheid van 57 procent een secundair controlemechanisme, dat wil zeggen dat ze hun eigen wensen aan de omstandigheden aanpassen. Hier zijn wel verschillen zichtbaar tussen de leeftijdscategorieën: van de twintigers heeft 49 procent een primair controlemechanisme (probeert de omstandigheden aan de eigen wensen aan te passen) tegen 38 procent van de dertigers. De verschillen tussen mannen en vrouwen zijn op dit punt gering, maar tussen lager opgeleiden en hoger opgeleiden zijn ze wel weer evident: van de lager opgeleiden heeft 62 procent een secundair controlemecha-

nisme, van de hoger opgeleiden heeft juist 57 procent een primair controlemechanisme (Vinken et al. 2003: 56).

De eigen verwachtingen houden verband met de eigen maatschappelijke positie en de volwassen rollen die men als lager en hoger opgeleide en als vrouw en man gaat vervullen. Toekomstperspectieven hebben daardoor een direct verband met welbevinden en gedrag. Zo blijkt uit een Belgisch onderzoek dat lager geschoolden een defaitistische houding hebben ten opzichte van hun toekomst. Zij koesteren geringe verwachtingen van hun kansen op de arbeidsmarkt. Zij zien een leven voor zich als arbeidskracht met een lage sociaal-economische status. Zij verwachten ook te trouwen met een partner van dezelfde status en positie (Vanhove 2002: 2). Dit perspectief op de toekomst bepaalt hun gerichtheid op het heden. Door Vinken c.s. wordt geconstateerd dat minder optimistische toekomstperspectieven voor de jonge lager opgeleiden kennelijk adequaat zijn. (Vinken et al. 2002: 26).

Een sombere toekomstverwachting kan dus realistisch zijn. Zo blijken meisjes minder optimistisch te zijn dan jongens, vooral waar het een combinatie van werk en zorg betreft: de belangrijkste *hopes* en *fears* van jongens betreffen: succes of falen op school, het wel of juist geen geschikte baan vinden en het treffen of mislopen van de ideale vrouw. Meisjes noemen meer gebeurtenissen, zowel *hopes* als meer *fears* over de relaties met de (toekomstige) partner, maar ook zijn zij meer dan jongens bezorgd over scholing (toelatingseisen, studieduur, studiefinanciering). Jongens zijn meer georiënteerd op het toekomstige werk. Als een en ander bij elkaar wordt opgeteld hebben meisjes meer *hopes* en *fears*. Hieruit kan men afleiden dat zij bewuster anticiperen op hun toekomst (Vinken 2002 et al. 26).

### **Conclusies over de toekomstverwachtingen van de jeugd**

Toekomstverwachtingen van jongeren weerspiegelen de dubbele oriëntatie van die levensfase, enerzijds op zichzelf en de eigen levensfase gericht, anderzijds toch sterk verbonden met de jeugdperiode als voorbereiding op volwassenheid. Jongeren zijn weliswaar niet altijd even graag, maar vaak, de helft tot tweederde van hen, wel degelijk met hun toekomst bezig. Ze hebben de meeste verwachtingen op het gebied van opleiding, arbeid en relaties. Met name lijken de toekomstverwachtingen het sterkst te zijn in de leeftijd van 20 tot 30 jaar. Dit kan verband houden met deze leeftijdsfase, waarin veel maatschappelijke keuzes gemaakt worden.

Jongeren stemmen hun keuzes ook af op hun toekomstverwachtingen, hoewel daar twee benaderingen zichtbaar zijn: men probeert de omgeving aan te passen of men past zijn keuzes aan. Naarmate de leeftijd vordert lijkt deze laatste optie vaker voor te komen.

In het nu volgende gaan we bezien hoe zich de toekomstverwachtingen van jongeren in Nederland verhouden tot de transitie naar volwassenheid op de deelgebieden (het verlaten van) onderwijs, (de intree in de) arbeid en zelfstandig wonen en het stichten van een gezin.

### 4.3 ONDERWIJS EN ARBEID

#### *Onderwijsdeelname in Nederland*

Een kenniseconomie stelt hoge eisen aan de opleiding van jongeren. Op Europees niveau zijn afspraken gemaakt om het aantal 18-24-jarigen dat geen onderwijs meer volgt en slechts een lager secundair niveau bereikt, in 2010 te halveren door deze categorie aan te moedigen langer te gaan studeren (Europese Raad 2000).

De leeftijd waarop jongeren het onderwijssysteem voor het eerst verlaten is in Nederland 21 jaar. In Europees opzicht is dit een leeftijd op middenniveau onder de vergeleken landen waarbij Zweden een hogere en Spanje een lagere leeftijd kent. Ook wat betreft de overige kenmerken neemt Nederland in de rij Zweden, Groot-Britannië en Spanje een middenpositie in. In vergelijking met Zweden is de opleidingsduur in Nederland korter, is er meer differentiatie in bereikt opleidingsniveau (meer laag- en meer hoogopgeleiden) en kiezen meer jongeren een beroepsgerichte variant. In de Scandinavische landen valt de hoge participatiegraad in het hoger onderwijs op. Aanvullend kan gemeld worden dat in veel landen het percentage vrouwen dat op 24-jarige leeftijd hoger onderwijs volgt hoger is dan het percentage mannen op die leeftijd. In Nederland is dat niet het geval.

In Nederland volgt een hoog percentage jongeren een beroepsgerichte opleiding. Dit percentage is hoger dan in de Scandinavische landen. Het percentage 18-24-jarigen dat geen onderwijs meer volgt en maximaal lager onderwijs heeft bereikt is in de Scandinavische landen laag, en het hoogst in de mediterrane landen.

**Tabel 4.1** Kerncijfers adolescentie en onderwijs in Zweden, Nederland, Groot-Britannië en Spanje

	Zweden	Ned.	G-B	Spanje
Gemiddelde leeftijd waarop 18-34-jarige jongeren voor het eerst het onderwijssysteem verlaten (2000)	23,9	21	–	19,1
Percentage 24-jarigen dat onderwijs volgt op hbo- of wo-niveau (2001)	26	19	9	21
Percentage 18-24-jarigen dat geen onderwijs volgt en maximaal lager secundair onderwijs heeft bereikt (2003)	9	15	17	30
Procentuele verdeling van scholieren in hoger secundair onderwijs naar algemene/beroepsgerichte opleidingen (2000)	48/52	30/70	33/67	65/35
Percentage 18-34-jarigen naar hoogst bereikt onderwijsniveau, laag/midden/hoog (2000)	14/62/24	20/46/34	–	35/22/43

### **Oriëntatie van jongeren op een leven lang leren**

Naast het bereiken van een zo hoog mogelijke opleiding is kenmerkend voor de nieuwe generaties een oriëntatie op een leven lang leren. Volgens het in opdracht van de FNV gehouden onderzoek *Levenshoop* vindt een ruime meerderheid van de jongeren het van groot belang zich te blijven ontwikkelen door middel van cursussen en opleidingen. Dit geldt des te sterker voor hoger opgeleide jongeren. Ze ondersteunen daarbij het idee van een persoonsgebonden opleidingsbudget voor iedere werknemer (Van der Erf 2003: 28).

In het eerdergenoemde onderzoek van Vinken c.s. (2002) krijgt dit perspectief een negatieve lading: volgens dit onderzoek vinden zowel twintigers als dertigers dat onderwijs voor de jongere generaties moeilijker is dan voor ouderen, omdat zij zich hun leven lang zullen moeten blijven scholen. Het volgen van een goede opleiding is een dure zaak geworden, de tijdsdruk is groot en de kans op een goede baan na afloop is klein. Hierbij is er een sekseverschil: vooral vrouwen maken zich zorgen over de betaalbaarheid van opleidingen en de waarde van diploma's. Over andere aspecten maken mannen en vrouwen zich even druk (Vinken et al. 2002: 63). Twintigers voorzien volgens dit onderzoek in hoge mate dat de kennissamenleving zich verder doorzet. Zij zijn daar positief over, maar voelen hiervan ook wel een zekere druk uitgaan in verband met de snelle veroudering van kennis (Vinken et al. 2002: 64).

### **Intrede op de arbeidsmarkt**

Een lange opleidingsduur leidt tot een late intrede op de arbeidsmarkt. Met een gemiddelde leeftijd van 21 jaar waarop Nederlandse jongeren het voltijd onder-

**Tabel 4.2      Kerncijfers arbeidsparticipatie in Zweden, Nederland, Groot-Brittannië en Spanje**

	Zweden	Ned.	G-B	Spanje
Percentage 25-29-jarige mannen/vrouwen dat een betaalde baan heeft (2002)	82/75	92/81	97/73	79/62
Percentage 15-24-jarige mannen/vrouwen met een betaalde baan dat in deeltijd werkzaam is (2002)	28/54	57/72	26/41	8/22
Percentage 15-24-jarigen/25-49-jarigen met een betaalde baan dat een tijdelijk contract heeft (2002)	51/13	36/11	12/5	65/29
Percentage 25-29-jarigen met een betaalde baan naar bereikt opleidingsniveau: laag/midden/hoog (2001)	66/81/80	75/89/94	47/81/92	69/69/73
Percentage werkloze jongeren naar leeftijdscategorie: 15-19/20-24/25-29 (2002)	21/9/6	7/3/3	15/9/6	29/20/14
Verhouding van het mediaan inkomen, gemeten aan de koopkracht, van 16-24-jarigen ten opzichte van de 25-49-jarigen (bij dit inkomen is geen rekening gehouden met inkomsten uit studiefinanciering of financiële bijdragen van ouders)	87,8	81,3	86,6	90,2



wijs verlaten, komt Nederland na Zweden met 23,9 jaar op een tweede plaats. Op het punt van arbeidsparticipatie scoort Nederland juist zeer hoog.

Van de 25- 29-jarigen kent Nederland de hoogste arbeidsparticipatie van de gehele Europese Unie, althans in 2002. Ook Nederlandse vrouwen in de genoemde leeftijdscategorie vertonen de hoogste arbeidsparticipatie. In het algemeen echter is de arbeidsparticipatie van mannen hoger dan die van vrouwen. In Nederland is het percentage deeltijdwerkers het hoogste van de gehele Europese Unie. Dit geldt voor zowel vrouwen als mannen. Er is een sterke variatie per land in percentages met een tijdelijk arbeidscontract. Nederland neemt wat dat betreft een middenpositie in; 15-24-jarigen hebben vaker een tijdelijk contract dan de oudere leeftijdscategorie, de 25-49-jarigen.

Hoogopgeleide 25-29-jarigen hebben veel vaker een baan dan laagopgeleiden. In Nederland is de arbeidsparticipatie van laagopgeleiden relatief hoog. Nederland kent verder een laag werkloosheidspercentage onder de jeugd. In Nederland is daarentegen, in vergelijking met andere landen, het verschil in de koopkracht van 16-24-jarigen ten opzichte van de andere leeftijdscategorie in dit onderzoek, die van 25-49-jarigen het grootst. Dit verschil kan te maken hebben met een in Nederland relatief sterke leeftijdsgebondenheid van inkomen uit arbeid.

### ***Arbeid in de toekomstverwachtingen van jongeren***

Hoe kijken jongeren naar hun toekomstige werk en welke aspecten daarvan vinden zij belangrijk? Uit eerder genoemd OSA-onderzoek onder jonge Nederlanders blijkt dat zij tamelijk optimistisch zijn over hun toekomst en hun loopbaan (Vinken et al. 2003: 5). Het gaat bij de toekomstige baan om een stimulerend werkklimaat, het salaris komt op de tweede plaats. Hoger opgeleiden vinden immateriële arbeidswaarden, zoals interessant werk, belangrijker dan materiële (salaris, vakantieregeling). Vrouwen letten bij hun toekomst vooral op de omgeving waarin zij werken, zoals de goede werksfeer.

In de arbeidswaarden speelt opleidingsniveau een rol. Hoogopgeleiden zijn geneigd hun persoonlijke ontwikkeling voorrang te geven bij levensloopkeuzen; laagopgeleiden vinden zekerheid het belangrijkste (Vinken et al. 2003: 44). Dit laatste lijkt, gezien de beschikbare banen voor lager opgeleiden, vooral een pragmatisch standpunt.

In het algemeen kan de conclusie worden getrokken, gebaseerd op de gegevens van enkele jaren terug, dat wat betreft de arbeidsparticipatie van jongvolwassenen Nederland een gunstige positie inneemt. De participatie is hoog, de werkloosheid gering, maar het inkomen uit arbeid van de jongere ten opzichte van de oudere leeftijdscategorie is wel relatief laag. Dit hangt samen met wetgeving die inkomen met leeftijd verbindt en duidt op een belangrijke rol van overheidsbeleid in de vormgeving van de jeugdfase en overgang naar volwassenheid. In hun toekomstverwachtingen over arbeid zijn jongeren positief, zowel over hun mogelijkheid tot het vinden van werk als over de inhoud ervan.

#### 4.4 ZELFSTANDIG WONEN, RELATIE- EN GEZINSVORMING

##### *Het verlaten van het ouderlijk huis*

Een belangrijk moment in de volwassenwording is het zelfstandig gaan wonen. Het is opmerkelijk dat in de Scandinavische landen, waar men langdurig onderwijs volgt, jonge mensen eerder dan in andere landen het ouderlijk huis verlaten. Hieruit valt af te leiden dat er tegelijkertijd verschillende trajecten zijn naar de volwassenheid, die niet alleen bepaald worden door een langere duur van het onderwijs. Ook andere factoren, zoals de kosten van zelfstandige huisvesting, spelen een rol. Uit de studie van het NiDi volgt dat in de vier bestudeerde landen (Zweden, Verenigd Koninkrijk, Nederland en Spanje) de kosten van huisvesting relatief hoog zijn. In het Verenigd Koninkrijk en Spanje zijn deze de afgelopen jaren sterk gestegen. Voor deze hoge huisvestingskosten zijn jonge mensen extra gevoelig op het moment dat zij besluiten het ouderlijk huis te verlaten en eventueel samen met een partner elders te gaan wonen. In de Scandinavische landen wordt het ouderlijk huis het vroegst verlaten, daar gaat men op jonge leeftijd zelfstandig wonen of samenwonen. Als men daar trouwt is dat echter op hogere leeftijd. In Zweden zijn er overigens speciale huursubsidies voor de huisvesting van jonge mensen en van gezinnen.

**Tabel 4.3      Kerncijfers adolescentie en zelfstandige relatievorming, in Zweden, Nederland, Groot-Brittannië en Spanje**

	Zweden	Ned.	G-B	Spanje
Percentage 20-24-jarige thuiswonende mannen/vrouwen (gegevens rond 2002)	45/31	60/39	56/39	–
Leeftijd waarop de helft van de mannen/vrouwen geboren tussen 1953 en 1962 het ouderlijk huis heeft verlaten	20,2/18,5	22,3/20	–	25,3/22,7
Percentage mannen/vrouwen, geboren tussen 1953 en 1962, dat voor hun dertigste een periode alleen en zonder partner heeft gewoond	69/63	45/39	–	19/14
Leeftijd waarop de helft van de mannen en vrouwen geboren tussen 1953 en 1962 voor het eerst gehuwd of ongehuwd is gaan samenwonen	23,1/20,4	24,3/21,6	–	25,8/22,9
Gemiddelde leeftijd van vrouwen bij de sluiting van het eerste huwelijk (2000)	30,2	27,8	27,2	27,8

Een deel van de gegevens in tabel 4.3 is helaas niet van recente datum. Met enige voorzichtigheid met betrekking tot de jongste cohorten kan gesteld worden dat in Nederland jonge vrouwen eerder het ouderlijk huis verlaten dan jonge mannen. Dit komt vooral doordat vrouwen op jongere leeftijd met een partner gaan samenleven dan mannen. Meer mannen dan vrouwen leven een periode zonder partner zelfstandig, maar mannen blijven langer thuiswonen. In dit verband is

het vermeldenswaardig dat er in Nederland een daling zichtbaar is van de leeftijd waarop jongvolwassenen een huis kopen, van 40 jaar, voor het cohort geboren in de jaren twintig, tot 29 jaar voor het cohort geboren in de jaren zestig (NiDi 2003b). Dit heeft te maken met een groeiende krapte op de huurmarkt, in het bijzonder in de sociale huurwoningen.<sup>1</sup> Het gaat hierbij vooral om stellen, alleenstaanden kopen zelden een huis.

Wat betref relatievormen is er een duidelijke verandering zichtbaar: vanuit het ouderlijk huis wordt, vergeleken met enige decennia geleden, nauwelijks meer getrouwd. Meer dan 80 procent van de mannen en vrouwen die in de jaren negentig trouwden, heeft eerst enige jaren samengewoond (Hooghiemstra en Pool 2003: 41). Het huwelijk is echter allerminst achterhaald, het samenwonen geldt vooral als een proefhuwelijk; na gebleken succes wordt er getrouwd. Met name hoger opgeleiden stellen dit uit. Van degenen die uiteindelijk blijven samenwonen en niet trouwen, legt het grootste deel een aantal aspecten van de relatie wettelijk vast in samenlevingscontracten of geregistreerd partnerschap (Latten 2004: 53).

### **Gezinsvorming**

In het algemeen ligt in Europa het vruchtbaarheidscijfer beneden het vervangingsniveau, dat wil zeggen het niveau van kindertal van 2,1 kind per vrouw waarop een generatie vervangen wordt door een volgende generatie. Vergeleken met andere Europese landen kent Nederland geen laag vruchtbaarheidscijfer, maar ook in Nederland ligt het beneden het vervangingsniveau. Tussen 27 en 29 jaar krijgen vrouwen in Europese landen hun eerste kind. Dit is later dan enkele decennia terug. De leeftijd van moederschap was overigens traditioneel al hoog

**Tabel 4.4      Kerncijfers over de adolescentie en gezinsvorming in Zweden, Nederland, Groot-Brittannië en Spanje**

	Zweden	Ned.	G-B	Spanje
Totaal vruchtbaarheidscijfer	1,54	1,72	1,65	1,24
Gemiddelde leeftijd vrouwen bij het krijgen van het eerste kind (2000)	27,9	28,6	29,1	29,1
Percentage 20-29-jarige vrouwen zonder kinderen dat een betaalde baan heeft (2002)	–	82	82	58
Percentage 20-29-jarige vrouwen met 1 kind van 0-2 jaar dat een betaalde baan heeft (2002)	–	75	62	52
Percentage 20-29-jarige vrouwen met 2 kinderen, waarvan de jongste 0-2 jaar is dat een betaalde baan heeft (2002)	–	68	52	41
Percentage 20-29-jarige vrouwen met 3 kinderen, waarvan de jongste 0-2 jaar is dat een betaalde baan heeft (2002)	–	52	41	30

in landen als Nederland en Engeland. Dit verschijnsel had te maken met het feit dat kinderen meestal niet nodig waren in een eigen gezinsbedrijf, en een hogere leeftijd van ouderschap een vorm van geboorteregeling was.

Het traject aan het einde van de adolescentie naar de gezinsfase in de levensloop is in vergelijking met de vorige decennia van lange duur. Eerder is geconstateerd dat adolescenten relatief lang in het ouderlijk huis blijven wonen. Na een aanvankelijke verkorting van deze periode is die in Nederland voor de jongste cohorten weer verlengd (Liefbroer en Dykstra 2000: 79 e.v.). Men woont vervolgens een toenemend aantal jaren samen voordat er (meestal) wordt getrouwd, waarna het eerste kind wordt geboren (Liefbroer en Dykstra 2000: 109). Uit de cijfers valt af te leiden dat in Nederland die jaren, gezien de leeftijd waarop men gaat samenwonen, vooral worden besteed aan het verrichten van betaalde arbeid en in mindere mate aan onderwijs.

De gemiddelde leeftijd waarop vrouwen voor het eerst moeder worden stijgt en ligt thans in Nederland op 29 jaar. Veel vrouwen, met name de hoger opgeleide, beginnen pas aan kinderen als zij de 30 jaar gepasseerd zijn. De reden die zij daarvoor opgaven was de wens om eerst van hun vrijheid te genieten. Ook het opdoen van werkervaring en het maken van carrière werd als reden opgegeven. Een kwart van de vrouwen die voor hun 30ste geen kinderen kregen gaf als reden op dat zij twijfelden of zij überhaupt wel kinderen wilden (Portegijs et al. 2004: 24).

Het hebben van kinderen valt samen met een lagere participatie in betaalde arbeid van vrouwen. De laagste participatiegraad is te vinden bij vrouwen met drie kinderen. Bij de hogere participatiecijfers van werkende moeders in Nederland moet vermeld worden dat zij relatief vaak kleine deeltijdbanen hebben. Aan de andere kant kan er een effect zijn van regelingen in sommige West-Europese landen waardoor jonge moeders recht hebben op verlof en terugkeer in hun oude baan tot de tweede (Frankrijk) of derde (Duitsland) verjaardag van hun kind. In Duitsland hebben van de categorieën moeders in de tabel respectievelijk 58 procent (bij 1 kind), 49 procent (bij 2 kinderen) en 33 procent (bij 3 kinderen) een betaalde baan. Door dergelijke regelingen is het gemakkelijker om, als de kinderen ouder zijn, weer aan een (voltijd) baan te beginnen.

### ***Maatschappelijke aspecten van verlaat moederschap***

De verschuiving van de leeftijd van moederschap bij het eerste kind kan gezien worden als verworvenheid, als teken van vrijheid, men kan – door de beschikbaarheid van betrouwbare anticonceptie – het eigen leven inrichten en nog niet gewenste verantwoordelijkheden uitstellen. In toenemende mate echter worden ook de keerzijden van deze trend zichtbaar. Vanaf een leeftijd van 30 jaar, van de moeder, nemen de kansen op het krijgen van kinderen af en de risico's sterk toe. De media geven veel aandacht aan successen van de medische technologie rond zwangerschap en geboorte bij een hogere leeftijd van de moeder, wat een verkeerd beeld geeft van de risico's die groter zijn dan tot nu toe is gedacht. Op een symposium in april 2006 werden onder andere de volgende onderzoeksuit-

komsten gepresenteerd over moederschap bij de geboorte van het eerste kind op hogere leeftijd (*Gelijk zonder Geluk* 2006): daling van de kans op een natuurlijke zwangerschap en een toenemend beroep op medische technologie met relatief beperkte mogelijkheden, vaker een spontane abortus, meer complicaties bij de bevalling, een langere periode van herstel van de moeder en meer kans op borstkanker op termijn, en meer gezondheidsrisico's voor de kinderen.

Ook dit kan gezien worden als een aspect van verkeerde verdeling over de levensloop: laat moederschap bij het eerste kind kan betekenen dat een wens voor een tweede of volgende kind niet meer vervuld wordt (Van Imhoff en Beets 2002) en ouderschap op latere leeftijd brengt risico's voor de gezondheid met zich mee (zie ook: Brinkgreve en Te Velde 2006). Daarbij leidt een voortzetting van deze ontwikkeling in de toekomst tot oudere grootouders, waarmee een bron van informele zorg voor het gezin die de belasting vermindert, kan wegvallen. Het is sterk de vraag of er sprake is van een volledig eigen en persoonlijke keuze voor moederschap op een latere leeftijd. Veeleer is dit het resultaat van de structurele omstandigheden, waaronder de manier waarop de overgang naar de volwassenheid verloopt.

Er is al op gewezen dat ouderschap op hogere leeftijd weliswaar samenhangt met een hogere opleiding, maar dat het een niet slechts het gevolg van het ander is. Er is wat dat betreft reden de oorzaak eerder te zoeken in de arbeidsomstandigheden en leefsituatie van hoger opgeleiden voor wie de gezinsfase samenvalt met de periode waarin een begin gemaakt kan worden met een maatschappelijke carrière. Verder kan in het kader van dit hoofdstuk ook gewezen worden op een mogelijk onvoldoende voorbereiding van jonge mensen op de gezinsfase, misvattingen over medisch-technologische maakbaarheid van het moederschap en op de materieel ongunstige omstandigheden (huisvesting) waarin zij gedurende de postadolescentie verkeren.

Ten slotte moet ook iets gezegd worden over de rol van de man die in onderzoek en discussies veelal onderbelicht blijft. Uit het schaarse onderzoek hiernaar blijkt dat vrouwen vaker eerder kinderen willen dan mannen (Latten en Hooghiemstra 2002: 7). In een onderzoek van de Nederlandse Gezinsraad wilde in 35 procent van de gevallen de vrouw als eerste kinderen, tegen 10 procent waarin de man als eerste kinderen wilde (Hooghiemstra en Pool 2003). Het kost de vrouw dan ook enige tijd om, wanneer zij eenmaal een kinderwens heeft, haar partner ook zover te krijgen. Tijd die er, gezien het al ontstane uitstel, eigenlijk niet meer is. Ook het ontbreken van een (geschikte) partner kan een oorzaak zijn waardoor vrouwen op een hogere leeftijd of in het geheel geen kinderen krijgen. Er is in dat opzicht een belangrijk verschil tussen lager opgeleide en hoger opgeleide vrouwen. Voor lager opgeleide vrouwen was in het onderzoek van de NGR de volgende volgorde in redenen om het krijgen van kinderen uit te stellen van toepassing: had geen partner (32%), twijfelde over kinderen (19%), combinatie werk/kinderen moeilijk (17%), onzekere financiële situatie (15%), partner wilde geen kinderen (9%), geen geschikte huisvesting (6%). Bij hoger opgeleide vrou-

wen speelden de factoren duidelijk in een andere volgorde een rol: twijfelde over kinderen (41%), eerst opleiding afmaken (31%), werk/kinderen moeilijk te combineren (23%), had geen partner (17%), onzekere financiële situatie (11%) en geen vaste baan (7%) (Hooghiemstra 2003: 82).

Concluderend kan worden gesteld dat de weg naar de volwassenheid die gaat van het onderwijs naar betaalde arbeid, in Nederland goed is te begaan, ook voor lager opgeleiden. Onderwijs en arbeid zijn goed op elkaar afgestemd. Echter, om synchronisatieproblemen te voorkomen is ook een andere afstemming vereist, namelijk die op de transities in de privésfeer. Als dan de vraag wordt gesteld of langs die weg ook tijdig een financiële zelfstandigheid wordt bereikt, waarmee ook een eventueel gewenst eigen (gezins)huishouden gefinancierd kan worden, is er enige onzekerheid. Het antwoord op die vraag hangt mede af van de relatievorming, het gewenste moment van ouderschap en de huisvestingsmogelijkheden. Een verlenging van de duur van het onderwijs is daarom niet de enige verklaring voor de hogere leeftijd van beginnend ouderschap in Nederland. Er is wel een samenhang tussen leeftijd van moederschap en opleidingsniveau, zo blijkt uit Nederlands onderzoek, maar dit verklaart slechts voor de helft het uitstelgedrag (NiDi 2001). Het blijkt nu niet mogelijk of wenselijk studie met ouderschap te combineren. Daarnaast en vooral daarna willen hoger opgeleide vrouwen eerst nog een start op de arbeidsmarkt maken en pas aan kinderen beginnen als de carrière op de rails staat (NiDi 2001). Dat betekent dat de verklaring ook gevonden kan worden in de arbeidsomstandigheden en leefsituatie van (met name) hoger opgeleide vrouwen. De dubbele belasting kan dan leiden tot het verlaten van de arbeidsmarkt of tot de keuze voor beperkte deeltijdbanen. Het blijkt dan ook dat het WAO-risico van vrouwen mét kinderen hoger is<sup>2</sup> dan bij vrouwen zonder kinderen en hoger dan bij mannen (Thio et al. 2004). Het is vooral duidelijk dat de dreiging van dubbele belasting leidt tot uitstel van het krijgen van kinderen. Dit uitstel wordt niet alleen door de vrouw, maar ook door de man veroorzaakt (Latten en Hooghiemstra 2002: 7). Ook geldt dat het inkomen voor de jongste leeftijdscategorieën relatief ongunstig is in vergelijking met de oudere leeftijdscategorieën. Dat is in Nederland nog meer het geval dan in andere landen. Dit zou mede een verklaring kunnen zijn van een zeker uitstel van de gezinsvorming. Op dit punt kan ook verwezen worden naar het probleem van de kosten van de huisvesting. In Zweden, waar zoals gezegd financiële steun wordt gegeven aan jonge huishoudens bij hun huisvesting, is de leeftijd van moederschap bij het eerste kind iets lager. Uit Duits onderzoek blijkt dat de financiële gevolgen minstens zo belangrijk zijn als de mogelijkheden voor kinderopvang bij het kiezen voor kinderen (Institut für Demoskopie Allensbach 2004).

### ***Toekomstverwachtingen over gezinsvorming en de combinatie van zorg en arbeid***

De gezinsvorming vraagt voorbereiding in de organisatie van het eigen leven. Er is wat dat betreft een duidelijk verschil tussen jongens en meisjes. De toekomstverwachtingen van meisjes zijn praktischer dan die van jongens. Zij houden meer rekening met hun toekomstig gezinsleven.

Hoewel de veranderingen in de persoonlijke levenssfeer de belangrijkste rol spelen in de toekomstverwachtingen van jongeren, wordt de inhoud van die verwachtingen in veel onderzoeken niet toegelicht. Zo wordt vaak niet duidelijk hoe jongeren een toekomstige partner denken te vinden en of het krijgen van kinderen en het eventueel plannen of uitstellen van zwangerschap een centrale rol spelen in hun verwachtingen. Een onderzoek dat hierop wel een deel van een antwoord geeft is een onderzoek van CNV Jongeren. Hieruit is op te maken dat bijna alle jongeren een serieuze relatie willen hebben. Op de vraag welke woonsituatie zij op hun 33ste ideaal zouden vinden, gaf 89,6 procent aan dan samen met een partner te willen wonen, het liefst in een koopwoning (86%) (Blokland 2004: 1).

Volgens de Scholierenonderzoeken uit 1996 en 1999 wil 80 procent van de autochtone jongeren eerst samenwonen en vervolgens trouwen (NiDi 2003a). Samenwonen is volgens deze jongeren duidelijk een 'proefhuwelijk': slechts 10 procent van de jongeren wijst het huwelijk geheel af. In deze scholierenonderzoeken is aan jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar gevraagd of zij in de toekomst direct willen trouwen, eerst willen samenwonen of uitsluitend willen samenwonen. Surinaamse en Antilliaanse jongens en meisjes willen het vaakst uitsluitend samenwonen (20 %), maar willen ook vaker dan Nederlandse jongeren direct en uitsluitend trouwen (20%, tegen 10% van de Nederlandse jongeren). Van de Turkse jongens wil circa 50 procent direct trouwen, bij de Turkse meisjes is dat bijna 70 procent. De Marokkaanse jongens willen in kleine meerderheid (ca. 55%) eerst samenwonen, ruim 30 procent van hen wil meteen trouwen, minder dan 10 procent wil helemaal niet trouwen. Bij de Marokkaanse meisjes is er een nog groter verschil met de jongens: bijna 60 procent wil alleen trouwen, bijna 40 procent eerst samenwonen en een klein deel wil helemaal niet trouwen. Opvallend is volgens de auteur dat (eerst) samenwonen onder Turkse en Marokkaanse jongeren, vergeleken met oudere generaties, in opkomst is (NiDi 2003a: 2).

In een onderzoek van Spill Media komt de vraag aan jongeren of ze later kinderen willen aan de orde. Een groot deel (88%) van de jongeren wil in de toekomst waarschijnlijk of zeker kinderen, 10 procent weet het nog niet, en 3 procent wil waarschijnlijk of zeker geen kinderen (Spill Media 2003: 20). Er is een duidelijk verschil tussen jongens en meisjes in de kinderwens: van de meisjes geeft 71 procent aan zeker, en 19 procent aan waarschijnlijk kinderen te willen, van de jongens is dat 57 procent en 24 procent.

Zowel jongens als meisjes blijken in hun toekomstverwachtingen sterk te steunen op de verwachting dat zij later ondersteuning krijgen van de overheid. De mogelijkheid om later zorg en arbeid te combineren brengen beide seksen in verband met het beschikbaar zijn van formele zorg in de vorm van kinderopvang en zorg voor ouderen. Ze verwachten veel van betaald zorgverlof, kinderopvang en een meer gelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen. Twintigers lijken hierin enigszins traditioneler: zij vinden fulltime werken in combinatie met het hebben van kinderen, thuisblijvende vaders, kinderopvang en seksegelijkheid minder wenselijk dan dertigers. De laatste groep kiest vaker

voor parttime werken in combinatie met ouderschap, maar kiest ook vaker dan de groep twintigers voor fulltime werken naast ouderschap. Iets minder dan de helft van de twintigers ziet ‘het ideale combinatiemodel’ van parttime werken naast ouderschap als zinvolle toekomstoptie. Van de dertigers, die deze levensfase meestal al bereikt hebben, vindt precies de helft deze combinatie ideaal (Vinken et al. 2002: 101).

Concluderend over gezinsvorming kan worden gesteld dat het stichten van een gezin een lastig te nemen horde is in de overgang naar volwassenheid. Veel factoren spelen een rol, waarbij de keuzevrijheid weliswaar een groot goed is, maar in feite een beperking heeft in de hoge prijs die moet worden betaald voor de gezinsvorming. De overgang naar de volwassenheid is sterk maatschappelijk bepaald. Zo wordt de combinatie van studie en jong ouderschap moeilijk of onwenselijk gevonden, zijn er financiële belemmeringen door de verschillen in inkomen tussen jongvolwassenen en volwassenen en is huisvesting, met de financiële belasting die daarbij hoort, een factor van betekenis. Opvallend is dat jongeren in hun toekomstoriëntaties op dit gebied veel verwachten van de overheid (die echter tegenwoordig uitgaat van een sterke eigen verantwoordelijkheid).

Daarnaast zijn er op persoonlijk vlak drempels. Het is zeer wel mogelijk dat juist de overbelasting van de volwassen fase en het grote verschil met de postadolescente fase, jongeren ertoe brengt de volwassen verantwoordelijkheden zo lang mogelijk uit te stellen. De postadolescente fase, met zijn sterk op zichzelf gerichte en in de westerse wereld – ook voor volwassenen – dominant geworden jeugdcultuur met de daarbij behorende zorgeloosheid en relatieve vrijheid van verplichtingen, heeft wat dat betreft een hogere mate van aantrekkelijkheid dan de daaropvolgende volwassen fase. Jongeren zijn het, desgevraagd, eens over het eind van de jeugdfase: namelijk als zij zelf kinderen krijgen (Brinkgreve 2004: 162). Mannen zijn sterker geneigd de jeugdfase langer te laten duren, terwijl vrouwen zich door hun ‘biologische klok’ eerder bewust zijn van de eindigheid ervan.

#### 4.5 EEN LEVENSLLOOPBELEID, OOK VOOR DE JEUGD

Het begrip jeugd verwijst niet alleen naar personen van een bepaalde leeftijd, maar ook naar een fase in de levensloop. Die levensloop is het resultaat van persoonlijke keuzen, maar ook het gevolg van de omstandigheden waarin men verkeert. Die omstandigheden zijn gedeeltelijk het gevolg van het beleid dat de overheid voert. Mede door dit overheidsbeleid is voor jonge mensen de overgang naar volwassen participatie in de samenleving niet eenvoudig. En juist de brede kloof en de overbelasting in de volwassen fase houden jongeren langer in de postadolescente fase.

In het licht van de vergrijzing en het mogelijk maken van een zo sterk mogelijk toekomstig draagvlak, zal de overheid meer dan nu het geval is, rekening moeten gaan houden met effecten van beleid op de levensloop. Gedacht kan worden aan een ondersteunend jeugdbeleid gericht op alle jongeren van Nederland, een



armoedebeleid waardoor voor zoveel mogelijk kinderen kansen worden gecreëerd en een onderwijsbeleid gericht op het voorkomen van voortijdige uitval. Er zal echter ook een verschuiving moeten plaatsvinden van een beleid dat volledig gericht is op afzonderlijke fasen en doelgroepen, naar een beleid dat is gericht op de levensloop van de bevolking als geheel. Er is al een toenemende aandacht voor de gezinsfase, wat betreft de combinatie van werk en zorg, en voor de derde levensfase, wat betreft de leeftijd waarop mensen de arbeidsmarkt verlaten. Er ontbreekt nog aandacht voor de jeugdfase en voor de overgang naar de volwassenheid en de effecten daarvan op het vervolg van de levensloop.

### ***Naar een beleid voor een alternatieve levensloop***

In vroeger tijd ging het grootste deel van de bevolking, mannen en vrouwen, op relatief jonge leeftijd werken en bleef men dat zijn verdere leven doen. Na de Tweede Wereldoorlog, met de stijgende welvaart, verrichtten veel vrouwen geen betaalde arbeid meer als zij kinderen kregen. Tegenwoordig is de situatie weer veranderd. Veel vrouwen werken niet meer alleen voorafgaand aan de gezinsfase, maar combineren nu hun gezinstaken met werk buitenshuis. In zekere zin zijn we weer terug bij de vooroorlogse situatie, waarin de gezinsfase pas begint nadat men een start heeft gemaakt op de arbeidsmarkt. Een belangrijk verschil is wel dat jongeren niet langer (door armoede gedreven) moeten bijdragen aan het gezinsinkomen, maar vrijwel allen daarvan vrijgesteld zijn. Zij hebben veel te besteden en slechts weinig financiële verplichtingen. De periode van postadolescentie is steeds langer gaan duren.

Jongeren werken nu vooral om hun eigen consumptieve uitgaven te kunnen bekostigen, die overigens, door de sterk op consumptie gerichte jeugdcultuur, als zeer dwingend kunnen worden ervaren. In de veranderende maatschappelijke context en gegeven het vervolg van hun levensloop, is dit echter niet voldoende. Naast het streven naar emancipatie en participatie in de samenleving, is er een maatschappelijke noodzaak dat zoveel mogelijk goed opgeleide Nederlanders hun door opleiding verworven kennis en vaardigheden gebruiken. De eerdergenoemde economische en demografische ontwikkelingen geven dit een dringender karakter. Er is aanleiding te veronderstellen dat de huidige overbelasting in de volwassen fase zonder ingrijpen sterker wordt en tot meer problemen zal leiden.

Daarom is een meer evenredige verdeling van verantwoordelijkheden over de levensloop nodig. Met andere woorden, een goede verdeling van taken en verantwoordelijkheden over de levensloop kan zorgen voor een sterker draagvlak in een verouderende samenleving met een kenniseconomie. In de voorgaande paragrafen hebben we laten zien dat juist maatschappelijke en beleidsmatige aspecten van de verschillende overgangen tussen jeugd en volwassenheid hebben geleid tot een sterke fasering met een zeer onevenredige verdeling van belasting en verantwoordelijkheden over de levensloop. Deze onevenwichtigheid wordt hier niet afgedaan als een probleem van alle tijden, als het gevolg van narcistisch uitstelgedrag van adolescenten of als het gevolg van verworven keuzevrijheid. Integendeel: gebleken is dat er in de volwassen fase juist minder sprake is van

keuzevrijheid en dat obstakels, die door de overheid weggenomen kunnen worden, de overgang naar de volwassenheid belemmeren. Het is daarom de moeite waard een oplossing te zoeken die in de tegenwoordige tijd past.

Er lijkt ruimte te zijn voor een alternatieve, minder sterk gefaseerde levensloop. Denkbaar is dat in aansluiting op of nog tijdens de opleiding ook eerder dan nu gebruikelijk is gekozen kan worden voor een begin met een gezinsfase. Niet iedereen zal daarvoor kiezen, en het is zeker niet de bedoeling een wenselijke levensloop dwingend aan jongeren op te leggen of een ander uiterste te zoeken en het tienermoederschap te bevorderen. Er is echter ook een patroon denkbaar van een jonger ouderschap, waarbij pas na de opleiding en na de gezinsfase met jonge kinderen aan de carrière wordt begonnen in een voltijdbaan voor beide partners. Naast een patroon van het in deeltijd werken of het tijdelijk niet meer werken als men kinderen heeft gekregen, moet het dan ook mogelijk zijn te gaan werken als de kinderen de leerplichtige leeftijd hebben bereikt, en dat dan te blijven doen. Juist het verminderen van overbelasting in het begin van de arbeidsfase, in combinatie met een leven lang leren, houdt de toekomstige generatie(s) ook fit en alert genoeg om langer te blijven werken en zal vroegtijdige blijvende uitval voorkomen.

Het is mogelijk het beleid dat de condities voor de jeugdfase bepaalt in een breder kader te plaatsen. Het gaat dan om de vraag welke mogelijkheden er bestaan in de overgang naar de volwassenheid of in de latere levensloop, voor een betere benutting van talenten. Vooral in de gerontologie is veel nagedacht over alternatieve levenslopen. Vastgesteld is daar dat een meer cyclische levensloop, die al in de jeugd begint, in persoonlijk en maatschappelijk opzicht voordelen heeft. Dit betekent dat de activiteiten van leren, zorgen, betaald werken en vrije tijd niet gebonden zijn aan bepaalde fasen in het leven, maar in de gehele levensloop in meer of mindere mate aandacht krijgen. Het is dan niet meer zo dat de leeftijd bepaalt in welke levensfase men is. Men is dan niet als gevolg van de kalenderleeftijd die men heeft eenzijdig gericht op een bepaalde activiteit (achtereenvolgens: onderwijs, betaald werk en/of zorg, en rentenieren of pensioen).

Er zou dan gezocht kunnen worden naar een groter beroep op de verantwoordelijkheid die adolescenten (later) kunnen dragen en naar een vergroting van hun keuzevrijheid. Zij zouden beter voorbereid en begeleid kunnen worden in de transitie naar de volwassenheid. Het gaat daarbij ook om een voorbereiding op zorgtaken. Meer specifiek zou voor adolescenten een meer cyclische levensloop kunnen betekenen dat zij ook een perspectief krijgen op een toekomst waarin het eenvoudiger is op jongere leeftijd, als zij dit wensen, kinderen te krijgen. Het gaat er dan niet om dat dit zou *moeten*, maar wel dat dit ook zou moeten *kunnen*, dat er een dergelijke keuzemogelijkheid is. Dan zou ook, voor wie dat zou wensen, een carrièrepatroon denkbaar zijn waarin men begint met de carrière *na of gelijktijdig met* het ouderschap op jongere leeftijd. Daarmee wordt mogelijk het verschil in loopbaanontwikkeling van vrouwen en mannen op jonge leeftijd gecontinueerd, maar kan wel grotere gelijkheid op oudere leeftijd ontstaan, als

het dan niet meer zo is dat veel vrouwen de arbeidsmarkt geheel of gedeeltelijk verlaten. Dit model van transitie naar de gezinsfase wordt in Duitsland inmiddels genoemd als een mogelijkheid die door overheidsbeleid in financieel opzicht gesteund zou kunnen worden (Freudenreich 2004).

### ***De rol van de overheid***

Een groter beroep op de nieuwe generatie volwassenen zelf, hun voorbereiding op volwassenheid en hun oriëntaties alléén, gaat voorbij aan het feit dat juist de overheid een rol speelt in de huidige sterke fasering van de levensloop en daarmee de overbelasting van de volwassen levensfase. Een levensloopbeleid, dat gericht is op het verminderen van de verschillen in belasting tussen de verschillende fasen, door het bieden van ondersteuning bij de verschillende transitie naar volwassenheid, zou een alternatief kunnen bieden voor diegenen die de verantwoordelijkheden over hun levensloop willen verdelen. Levensloopbeleid bestaat al voor ouderen en voor volwassenen die thans in de arbeids-/zorgfase zijn. Uitbreiding naar de jeugd biedt gelegenheid ook jongeren meer bij hun (toekomstige) levensloop te betrekken.

In de toekomstverwachtingen van jonge mensen heeft de overheid een ondersteunende rol. Jongeren verwachten veel van de overheid op het gebied van de kinderopvang en regelingen met betrekking tot ouderschapsverlof die zij (later) nodig zullen hebben als zij beginnen aan een gezin. In het licht van de eisen die aan de toekomstige volwassenen worden gesteld, kunnen dergelijke zaken niet langer als individuele verantwoordelijkheid worden afgedaan. Los van de vraag of de verwachtingen die men heeft van de overheid gerealiseerd kunnen worden zou een (door overheidsbeleid bevorderde) voorbereiding op zorgactiviteit nuttig kunnen zijn en de latere keuzevrijheid kunnen vergroten. Er zijn wat dat betreft verschillende mogelijkheden. In het onderwijs zou, bijvoorbeeld in het kader van het vak economie of verzorging, aandacht gegeven kunnen worden aan de vraag hoe men het dagelijkse leven later kan inrichten en organiseren en welke rechten en plichten men later heeft (zie ook Bovenberg 2004). Bij deze levensloopbegeleiding gaat het dan niet alleen om zaken als het leren budgetteren, maar ook om het verwerven van inzicht in de mogelijkheden en vooral ook de onmogelijkheden (“vooral mannen moeten doordrongen raken van de afnemende vruchtbaarheid van hun partners”, Brinkgreve 2006a: 32), en planning van een toekomstige levensloop. Dit moet ingaan tegen de sterk op zichzelf gerichtheid van de huidige jeugdfase. Ook lijkt het in dit licht nuttig om verplichte sociale stages aan het onderwijs te koppelen waardoor jongeren eerder kennismaken met en betrokken worden bij verschillende facetten van het maatschappelijke leven, en de bijdragen die iedereen daaraan levert.

Wat zou een levensloopbeleid voor de jeugd nu meer concreet kunnen betekenen op de terreinen van onderwijs, inkomens- en huisvestingsbeleid? Het in verband met de kenniseconomie verder verlengen van de duur van het jeugdonderwijs is geen goede weg, vanwege de verschuiving van meer verantwoordelijkheden naar een later moment in de levensloop. Maar het is nog wel mogelijk de participatie in

onderwijs op een hoger niveau te brengen zonder de duur daarvan te verlengen. Voorts kan het jeugdonderwijs vooral een basis zijn voor levenslang leren. Ook later in de levensloop zou onderwijs gevolgd kunnen worden. Dit zou gerealiseerd kunnen worden door middel van deelcertificaten en een systeem van leerrechten. Door dit systeem is het ook mogelijk een gezinsfase te combineren met onderwijs. Het kan zelfs op een jongere leeftijd een combinatiemodel bieden als gemoduleerde deeltijdstudies mogelijkheden bieden om gezinsvorming en onderwijs te combineren.

Verder kan gedacht worden aan inkomens- en huisvestingsfaciliteiten voor jonge mensen. De kansen en mogelijkheden op deze gebieden zijn in Nederland voor jonge mensen relatief slecht. Met name de sterke leeftijdsgebondenheid van inkomen blijkt een belemmering op weg naar volwassenheid. Gegeven het geringe inkomen dat men op jonge leeftijd verdient is de huizenmarkt voor veel jongeren ontoegankelijk geworden; de sociale woningbouw heeft geen gelijke tred gehouden met deze ontwikkelingen. Ook via het laatste zouden meer kansen gecreëerd kunnen worden om vrijer voor ouderschap op jongere leeftijd te kiezen dan nu het geval is, in het begin van de arbeidsloopbaan, maar eventueel ook voorafgaand daaraan, voor studerenden.

Een dergelijk levensloopbeleid kan natuurlijk gezien worden als paternalistisch en dwingend. In dat licht moet opgemerkt worden dat in het voorgaande juist is aangetoond dat de afwezigheid van inzicht in voorwaardenscheppend beleid dwingende gevolgen heeft voor jonge mensen en hun groei naar volwassenheid. Een doelbewust, alternatief ondersteunend beleid kan jongeren meer keuzevrijheid geven door hen in staat te stellen belangrijke levenstaken beter over hun levensloop te verdelen. Niet alleen voor de jongeren zelf, maar ten behoeve van de kwaliteit van de samenleving als geheel.

## NOTEN

- 1 Ook andere factoren, zoals het eenvoudiger kunnen krijgen van een hypotheek, spelen een rol.
- 2 In tegenstelling tot eerder onderzoek waarin vrouwen zonder kinderen vaker in de WAO zouden komen.

## LITERATUUR

- Blokland, Antoon (2004) *Samenvatting onderzoeksresultaten Levensloopwijzer*, Utrecht: CNV Jongeren 2004.
- Bovenberg, A.L. (2004) *Nieuwe levensloopbenadering*, OCFEB Research Memorandum 0307, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Brinkgreve, Chr. (2004) *Vroeg mondig, laat volwassen*, Amsterdam: uitgeverij Augustus.
- Brinkgreve, Chr. en E. te Velde (2006) *Wie wil er nog moeder worden?* Amsterdam: uitgeverij Augustus.
- Brinkgreve, Christien (2006a) 'Ik bepleit meer ruimte voor vrouwen', interview met Christien Brinkgreve door Cathalijne Boland, *Intermediair* 47, 23 november 2006.
- Erf, S. van der en M. van der Veen (2003) *Levenshoop. De levensloop van jongeren. Een kwantitatief onderzoek naar het thema 'Levensloop'*, uitgevoerd door NetPanel, in opdracht van FNV, oktober/november 2003.
- Europese Raad (2000) *Conclusies van het voorzitterschap* Lissabon, 23 en 24 maart 2000, <http://ue.eu.int>.
- Freudenreich, D. (2004) 'Erst die Karriere, dann das Kind', *Der Spiegel*, 4 oktober 2004.
- Gelijk zonder geluk* (2006), Invitational Conference, 28 april 2006, Domus Medica, Utrecht.
- Hooghiemstra, E. en M. Pool (2003) *Tussen partners. Gezamenlijke keuzen tijdens de levensloop*. Signalement 2, Nederlandse Gezinsraad. Den Haag: NGR.
- IMF (2004) *World Economic Outlook. The Global Demographic Transition. September 2004*, Washington: International Monetary Fund.
- Imhoff, E. van en G. Beets (2002) 'Demografische ontwikkelingen, knelpunten en (on)mogelijkheden van bevolkingsbeleid in Nederland', blz. 19-33 in M. Keizer en K. Verhaar (red.) *Sociale Verkenningen nr. 5. Familiezaken*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Institut für Demoskopie Allensbach (2004) *Einflussfaktoren auf die Geburtenrate. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung der 18-44jährigen Bevölkerung*.
- Latten, J. en E. Hooghiemstra (2002) 'Stellen die uitstellen', *Maandstatistiek van de bevolking* 50, augustus: 4-7.
- Latten, J. (2004) 'Trends in samenwonen en trouwen. De schone schijn van burgerlijke staat', *CBS bevolkingstrends 2004*.
- Liefbroer, A.C. en P.A. Dykstra (2000) *Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970*, WRR Voorstudies en achtergronden v 107, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Liefbroer, A.C. en J. Puy (2005) *De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid. Een vergelijking van institutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittannië en Spanje*, Den Haag: WRR webpublicatie 11.
- NiDi (2001) 'Vrouw steeds ouder bij geboorte eerste kind', *Demos*, mei 2001.
- NiDi (2003a) 'Samenwonen of direct trouwen?', *Demos*, augustus 2003.
- NiDi (2003b) 'Uitstel trouwen en kinderen... ook uitstel koopwoning?', *Demos*, oktober 2003.
- NiDi (2004) *De overgang van jeugd naar volwassenheid in Europees perspectief*, webpublicatie WRR.

- Portegijs, W., A. Boelens en L. Olsthoorn (2004) *Emancipatiemonitor 2004*, Den Haag: SCP.
- SCP (2003) *Rapportage Jeugd 2002*, Den Haag: SCP.
- Spill Media (2003) *Rapport Pilot Communicatie Levensloop*, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Hilversum: Spill Media.
- Stokkom, B. van (2000) 'Jeugd geweld, ouderlijk falen of socialisering in vrijetijdsarena's?', in *Pedagogiek, themanummer Adolescentie 2000*, 20, 2: 152-161.
- Thio, V., R. Halbersma, P. Verner en Ph.R. de Jong (2004) *Arbeidsparticipatie en arbeidsongeschiktheid bij vrouwen*, Den Haag: APE.
- Vanhove, T. (2002) *Seksualiteit en toekomstperspectief bij de hedendaagse jeugd. Een exploratieve confrontatie van kwalitatieve met kwantitatieve gegevens*, paper voorgesteld op de tiende Sociaal-Wetenschappelijke studiedagen, Amsterdam, 30-31 mei 2002, Katholieke Universiteit Leuven.
- Vinken, H., P. Ester, H. Dekkers en L. van Dun (2002) *Aan ons de toekomst. Toekomstverwachtingen van jongeren in Nederland*, Interdepartementale Commissie Jeugdonderzoek van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Directie Jeugd beleid, Assen: Van Gorcum.
- Vinken, H., P. Ester, L. van Dun en H. van Poppel (2003) *Arbeidswaarden, toekomstbeelden en loopbaanoriëntaties. Een pilot-study onder jonge Nederlanders*, Universiteit van Utrecht/OSA, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, publicatie A195.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1999) *Generatiebewust beleid*, Den Haag: Sdu Uitgeverij.

**II**  
**JEUGD IN PROBLEMEN**





## 5 ACHTERSTANDENBELEID: VOORBIJ DE VOOR- EN VROEGSCHOOLSE PERIODE

*P.P.M. Leseman*

### 5.1 INLEIDING

Grote groepen jonge kinderen, zeker 20 procent van een bepaalde leeftijdsgroep, groeien op in omstandigheden die leiden tot achterstand in de ontwikkeling op gebieden die sterk bepalend zijn voor hun loopbanen in het onderwijs en daarmee voor hun kansen in de samenleving na de schooltijd. Met het begrip ‘ontluikende schoolvaardigheden’ wordt bedoeld dat kinderen in de voor- en vroegschoolse periode nog niet letterlijk schoolvaardigheden verwerven (of dat zouden moeten doen), maar dat ze in hun spontane ontwikkeling verschillende sporen volgen die daarin uitmonden – tenminste als de leefomstandigheden dit mogelijk maken en bevorderen. Het gaat in het bijzonder om zich ontwikkelende fonologische vaardigheden, letterkennis, schoolwoordenschat, taalbegrip, vroege wiskundige begrippen, telvaardigheid, en ook concentratievermogen en werkhouding. Vroege achterstanden kunnen gemiddeld oplopen tot meer dan 1 standaarddeviatie ten opzichte van het gemiddelde van de zogenaamde 1.0 leerlingen, overeenkomend met een ontwikkelingsachterstand van ongeveer twee jaar aan het begin van het basisonderwijs. Uit onderzoek naar schoolloopbanen blijkt dat de achterstand in schoolvaardigheden die bepaalde groepen kinderen medio groep 2 hadden, tegen het einde van de basisschool nauwelijks kleiner is geworden (Tesser & Iedema 2001). Dit resulteert vervolgens in een sociaal-selectieve uitstroom naar de verschillende schooltypen en niveaus van het voortgezet onderwijs.

Dit hoofdstuk gaat allereerst, in paragraaf 5.2, in op de vraag wat de bijdrage van voor- en vroegschoolse educatie kan zijn aan het terugdringen van vroege achterstanden en wat wenselijke beleidsontwikkelingen zijn op dit terrein. Een kernpunt van het betoog is dat het maatschappelijke en economische rendement van investeren in voor- en vroegschoolse educatie potentieel groot is, maar dat dit potentiële rendement alleen verzilverd kan worden als in latere fasen van het onderwijssysteem onwenselijke effecten van selectie en differentiatie worden tegengegaan. Vroege selectie en sterke differentiatie in het voortgezet onderwijs vormen het tweede thema van deze bijdrage; zij komen in paragraaf 5.3 aan de orde.

### 5.2 ACHTERSTANDENBELEID IN DE VOOR- EN VROEGSCHOOLSE PERIODE

#### ***Doelgroepenbeleid is gerechtvaardigd***

Vier typen factoren in de primaire opvoedingscontext liggen, soms afzonderlijk maar vaak in combinatie, aan vroege ontwikkelingsachterstanden ten grondslag: (a) een laag niveau van algemene kennis en schoolvaardigheden – vooral geletterdheid – van de ouders en daaruit voortvloeiend een laag niveau van taal- en ge-

letterdheid in het gezin, (b) een cumulatie van stressoren als gevolg van sociaal-economische achterstand, traditionele opvoedingsstijlen en sociaal isolement, en (c) tweetaligheid. Een korte uitweiding.

**Ad a.** De ontwikkeling van taal- en cognitieve vaardigheden in de voor- en vroegschoolse periode is sterk afhankelijk van het aanbod aan informele leerervaringen in het gezin. Een exemplarische studie is die van Hart en Risley (1995). Deze onderzoekers volgden een kleine groep gezinnen met een hoge en lage sociaal-economische status en registreerden nauwgezet de kwantiteit en kwaliteit van het taalaanbod in de voor- en vroegschoolse periode. De conclusies, hoewel gebaseerd op een kleinschalige studie uitgevoerd in de Verenigde Staten, zijn onthutsend en geven ook voor de Nederlandse situatie te denken. Tegen een leeftijd van drie jaar bleken kinderen uit middenklassegezinnen gemiddeld meer dan twee keer zoveel taal gehoord te hebben dan kinderen uit lagere klasse gezinnen. De effecten daarvan waren vele jaren later nog duidelijk terug te zien in testscores en schoolprestaties. Soortgelijke bevindingen zijn ook in Nederlands onderzoek gedaan (zie voor een overzicht Leseman en Van Tuijl 2005). In verschillende onderzoeken werd gedetailleerd geobserveerd hoe opvoeders hun kinderen begeleiden in situaties als (maaltijd)gesprekken, voorlezen, spel en huishoudelijke taken. Vanuit een cognitief perspectief bleek dat opvoeders in middenklasse-milieus vergeleken met opvoeders in lagere sociale milieus en allochtone groepen, hun kinderen meer stimuleerden tot abstract en symbolisch denken, in plaats van concrete opdrachten te geven voor handelingen of zelf de handelingen uit te voeren. Vanuit een linguïstisch perspectief was een opvallend verschil tussen milieus het gebruik van expliciete verwijzing, benoeming, beschrijving en verklaring. In middenklassemilieus werden instructies en suggesties verbaal, expliciet en vaak met gebruik van specialistische woorden gegeven, terwijl dit in andere milieus vaker op non-verbale manier gebeurde (aanwijzen) en met korte taaluitingen waarbij een minder gespecialiseerde woordenschat werd gebruikt (Leseman en De Jong 1998; Mayo 2004; zie ook Hoff 2006).

**Ad b.** Er is veel bekend over de gevolgen voor de ontwikkeling van kinderen van risicofactoren als armoede, slechte woonomstandigheden, onveiligheid in de buurt, eenoudergezin, groot kindertal, psychische problemen van de opvoeder, huwelijksproblemen, een autoritaire opvoedingsstijl en ingrijpende gebeurtenissen als ontslagen worden en ziekte van gezinsleden. Dergelijke omgevingskenmerken en gebeurtenissen worden risicofactoren genoemd, omdat ze afzonderlijk, maar vooral in combinatie, de kans op een ongunstige ontwikkelingsuitkomst – lage intelligentie, slechte schoolprestaties, geestelijke en lichamelijke gezondheidsproblemen – vergroten (Bradley & Corwyn 2002; Sameroff & Fiese 2000; Repetti et al. 2002). Uit verschillende onderzoeken blijkt dat, naarmate een kind met meer van dergelijke risicofactoren wordt geconfronteerd in de loop van zijn leven, de cognitieve en psychosociale ontwikkeling ongunstiger verloopt. Behalve sociaal-economische risico's, gezinsproblemen en ingrijpende levensgebeurtenissen blijken ook het dagelijkse verzorgen en opvoeden van (jonge) kinderen voor veel ouders een zware taak die daarom een risico inhoudt voor de

opvoeding en ontwikkeling van kinderen. Hoewel afzonderlijke dagelijkse beslommeringen, beschouwd als lichte stressoren, weinig gewicht in de schaal leggen, leidt de opeenstapeling (cumulatie) ervan tot gevoelens van spanning, onmacht, uitputting en negativiteit bij het opvoeden – dus tot *opvoedingsstress*. Uit recent onderzoek in Nederland blijkt dat er in gezinnen met laagopgeleide ouders (ten hoogste vmbo) en vooral allochtone gezinnen aanzienlijk meer opvoedingsonzekerheid en opvoedingsstress bestaat en dat er veel minder ondersteuning vanuit het sociale netwerk wordt ervaren dan in middenklassegezinnen (Leseman en Hermanns 2002).

Ad c. Tweetaligheid is op zichzelf geen negatieve conditie voor de taal- en cognitieve ontwikkeling van kinderen (Bialystok 2001). Er zijn sterke aanwijzingen dat tweetaligen meer inzicht hebben in de aard en werking van talen (ook wel metalinguïstisch besef genoemd) en beter in staat zijn hun aandacht op die aspecten van een taal te richten die moeilijk of afwijkend zijn, waardoor ze effectiever een nieuwe taal kunnen leren. Dit voordeel gaat echter alleen op als eerste en tweede taal in evenwicht zijn en beide tot een hoog niveau zijn ontwikkeld; hiertoe is een kwantitatief en kwalitatief hoogwaardig aanbod in beide talen een voorwaarde. De praktijk van tweetaligheid is echter een andere. De meeste tweetalige leerlingen in Nederland komen pas substantieel in contact met de tweede taal, het Nederlands, wanneer zij naar de basisschool gaan. Wat zij in hun eerste taal al kunnen, helpt hen niet bij de verwerving van het Nederlands. Dat heeft deels te maken met taalstructurele verschillen, deels met het feit dat ook de eerste taal eigenlijk niet goed ontwikkeld is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een relatief geringe woordenschat, beperkte begrippenkennis en beperkte grammaticale ontwikkeling, afgezet tegen de leeftijdsnormen die voor deze talen gelden. De redenen daarvoor zijn complex, maar hangen samen met het scholingsniveau en de geletterdheid van de ouders en het feit dat de eerste taal in het gezin zelden voor meer formele, schriftelijke en cognitief-complexe doeleinden wordt gebruikt. Recente onderzoeksgegevens tonen dat Turkse en Marokkaans-Berberse kleuters niet alleen een ontwikkelingsachterstand hebben in het Nederlands, maar ook in hun eerste taal en in allerlei cognitieve vaardigheden die met taal zijn verweven, zoals geheugen, fonologische vaardigheden, begrippenkennis en tellen (Scheele et al. 2007). Er lijkt, met andere woorden, sprake van *subtractieve tweetaligheid*: de complexe taalsituatie belemmert zowel de ontwikkeling van de eerste als tweede taal.

Uit het voorgaande is op te maken dat de problematiek van vroege ontwikkelings- en onderwijsachterstanden een *sociale dynamiek* heeft. De problematiek betreft culturele en sociolinguïstische gemeenschappen en hun mogelijkheden, gewoontes, praktijken en omstandigheden. Binnen deze sociale eenheden is er uiteraard variatie. Op het niveau van de kinderen, bijvoorbeeld, is er een genetisch bepaalde normale verdeling van potentieel. Gebaseerd op populatiegenetische modellen is aannemelijk dat alle individuen door gedeelde ongunstige omstandigheden in ongeveer gelijke mate worden benadeeld in de ontplooiing van hun potentieel. Dit rechtvaardigt sociologisch onderbouwd doelgroepenbe-

leid. Het pleit *tegen* benaderingen waarbij achterstandenbeleid op individuele *screening* is gebaseerd, bijvoorbeeld door middel van een 'kleuter-test', omdat dit het risico in zich draagt dat potentieel talent niet extra ondersteund wordt in zijn ontplooiing. Dit leidt tot een lager totaal rendement. Een meer gerichte toediening van educatieve interventies kan beter gebaseerd worden op de kwantiteit en kwaliteit van de proximale gezins- en buurtkenmerken die direct verantwoordelijk zijn voor de onderstimulering van het potentieel. Door *screening* aan de hand van de hierboven aangeduide pedagogische, sociaal-economische en culturele determinanten van ontwikkelingsachterstand is zo'n gerichtere toediening van educatieve interventies in principe mogelijk. Achterstandsproblematiek zoals hier bedoeld zal voorlopig niet verdwijnen, althans niet zonder gericht beleid. Door patronen van gezinsvorming in de allochtone gemeenschappen, intergenerationale overdracht van achterstanden en maatschappelijke segregatietendenzen, worden ongunstige opvoedingscontexten van generatie op generatie gereproduceerd.

### **Helpt voor- en vroegschoolse educatie?**

Voor- en vroegschoolse educatie is onder bepaalde voorwaarden een effectief instrument om *een deel* van de vroege ontwikkelingsachterstanden vóór de start van formeel onderwijs in groep 3 van de basisschool ongedaan te maken. Op basis van schaars onderzoek is de schatting dat in Nederland de helft tot driekwart van de vroege achterstanden door goede voor- en vroegschoolse educatie gecompenseerd kan worden. Dit kan afgeleid worden uit de grootte van de in evaluatieonderzoek gevonden interventie-effecten (0.5 tot 0.7 standaarddeviatie) afgezet tegen de grootte van de beginverschillen (circa 1 standaarddeviatie; Lese-man en Blok 2004). Bedacht moet worden dat het hierbij gaat om effecten die bovenop de effecten van reguliere voorzieningen komen, zoals regulier peuterspeelzaalwerk en regulier kleuteronderwijs vanaf 4 jaar. De effecten van voor- en vroegschoolse educatie die in Nederland zijn gevonden, komen overeen met wat in internationaal onderzoek is vastgesteld. In overzichtsstudies, deels op basis van statistische meta-analyses, van Barnett (1995), Blok c.s. (2005), Gorey (2001) en Yoshikawa (1994) zijn de internationale onderzoeksresultaten samengevat. Bovendien is in verschillende overzichtsstudies het verband nagegaan tussen kenmerken en resultaten van de interventies om inzicht te krijgen in wat de effectiviteit bepaalt. Hierover het volgende.

Effectieve voor- en vroegschoolse programma's stellen heldere pedagogische en educatieve doelen. Onder educatieve doelen wordt hier verstaan: de op leeftijd en ontwikkelingsfase afgestemde ondersteuning, begeleiding en sturing van de spontane ontwikkeling van ontlukende schoolvaardigheden van jonge kinderen op de gebieden taal, cognitieve vaardigheid en sociaal-emotionele competentie. Daarnaast zijn belangrijke randvoorwaarden voor effectiviteit: (a) een vroege start (vóór de leeftijd van 3 jaar), (b) uitvoering in een centrum, zoals een kinderdagverblijf, peuterspeelzaal of kleuterschool, (c) intensieve deelname, (d) een meerjarig systematisch opgebouwd en wetenschappelijk onderbouwd programma van ontwikkelingsstimulerende activiteiten die zijn afgestemd op de

ontwikkelingsfase van de kinderen, (e) professionele leidsters en leerkrachten die getraind zijn om die activiteiten te begeleiden en in staat zijn veel verbale interactie te hebben met de kinderen, (f) kleine groepen en gunstige staf-kindratio's, (g) continuering van het programma tot in de basisschool, (h) betrokkenheid van de ouders bij het programma, en (i) ondersteuning of begeleiding van de ouders bij de uitvoering van hun opvoedingstaak.

Het zogenaamde Voorschoolmodel dat in Nederland sinds midden jaren negentig op kleine schaal, en vanaf 2000 op steeds grotere schaal is ingevoerd, voldoet bij 'getrouwe implementatie' redelijk tot goed aan de bovengenoemde voorwaarden. Voorscholen zijn een novum in het Nederlandse bestel dat van oudsher door sterke sectorale afscheidingen wordt gekenmerkt. Voorscholen worden uitgevoerd in intersectorale samenwerkingsverbanden van peuterspeelzalen en basisscholen, en bieden zodoende een doorgaande programmatische lijn van tweënhalf tot zeseneenhalf jaar.<sup>1</sup> De educatieve programma's die in Nederland zijn ontwikkeld en thans het meest in voorscholen worden aangeboden, zoals Kaleidoscoop, Ko Totaal, en Piramide, zijn, inclusief de eisen die inherent vanuit deze programma's aan de randvoorwaarden worden gesteld (zoals bijvoorbeeld een dubbele personele bezetting), van goede kwaliteit en bieden aan kinderen een veilige, aantrekkelijke en stimulerende omgeving. Kaleidoscoop en Piramide zijn in twee onderzoeken met een quasi-experimentele onderzoeksopzet geëvalueerd en, binnen de beperkingen van de onderzoeksopzet, effectief bevonden (Veen et al. 2000; De Goede & Reezigt 2001). Er zijn de afgelopen jaren overigens ook onderzoeken gepubliceerd die geen effect lieten zien van voor- en vroegschoolse educatie (Driessen en Doesborgh 2003; Van Steensel 2006). In één geval (Driessen) ging het om een evaluatie op basis van het Primacohort over een periode waarin van invoering van voor- en vroegschoolse educatie op enige schaal nog geen sprake was. In het andere geval (Van Steensel) was er sprake van onderzoeksgroepen die door zelfselectie tot stand waren gekomen en daarom, niet verrassend, onderling op belangrijke kenmerken sterk verschilden.

Ook kwalitatief goede kinderopvang waarbinnen educatieve doelen worden gesteld en systematisch activiteiten worden ondernomen om die doelen te bereiken, kan het eerder vermelde compensatie-effect bereiken (Andersson 1992; Broberg et al. 1997; Burchinal et al. 2000; Campbell et al. 2001; Field 1991; NICHD 2002; Sylva et al. 2004). Er gelden grofweg dezelfde randvoorwaarden. Er is in dit opzicht *geen principieel verschil* tussen opvang en educatie. Zo is het belang van kleine groepen en een gunstige staf-kindratio, een hoog professioneel niveau van de staf en goede salariëring en loopbaanmogelijkheden voor personeel in de kinderopvang uitvoerig gedocumenteerd (Phillips et al. 2000). In een aantal kinderdagverblijven in Nederland, met een groot aandeel achterstandskinderen en gesubsidieerde kindplaatsen, worden (onderdelen van) bovengenoemde programma's al uitgevoerd. De knelpunten die daarbij optreden zijn onder andere een te laag opleidingsniveau van de leidsters (mbo-2 is de regel in deze centra), onvoldoende draagvlak bij leidinggevenden en onvoldoende facilitering van training en begeleiding vanuit de (commerciële) aanbieder.

Voor- en vroegschoolse educatieve programma's die uitsluitend in het gezin worden uitgevoerd, door de ouders, zijn in het algemeen minder effectief door uitvoeringsproblemen, taalproblemen en overbelasting van de opvoeders, maar kunnen in combinatie met een centrumprogramma de effecten daarvan versterken. Alléén opvoedingsondersteuning zonder educatief programma, heeft geen aanwijsbaar effect op de ontwikkeling van ontlukende schoolvaardigheden en onderwijskansen (Goodson et al. 2001; Blok et al. 2005), maar ondersteuning van gezinnen ter bescherming tegen risicofactoren is vermoedelijk van belang voor behoud van effecten op lange termijn. Opvoedingsondersteuning (bijv. adviserend huisbezoek) biedt bovendien bescherming tegen kindermishandeling en -verwaarlozing en voorkomt psychosociale problemen en criminaliteit op latere leeftijd (Olds et al. 1998; Yoshikawa 1994). Laagintensieve deelname aan peuterspeelzaalwerk zonder gericht en onderbouwd programma van activiteiten, onder minder gunstige randvoorwaarden wat betreft groeps grootte, leidster-kindratio en deskundigheid van de leidsters, is vanuit het gezichtspunt van bestrijding van onderwijsachterstanden niet effectief (Gorey 2001).

### **Rendement op lange termijn**

De effecten die met voor- en vroegschoolse educatie op korte termijn bereikt worden betreffen de bovengenoemde ontlukende schoolvaardigheden, vooral op taal- en cognitief gebied. Deze effecten geven kinderen een betere start bij het leren lezen, spellen en rekenen vanaf groep 3. Theoretisch gezien reiken de effecten niet verder (zie voor een bespreking Leseman en Blok 2004). Voor- en vroegschoolse educatie is geen wondermiddel dat kinderen voor de rest van hun leven afdoende wapent tegen alle negatieve gebeurtenissen en omstandigheden die daarna kunnen voorkomen. Of voor- en vroegschoolse educatie langetermijneffecten sorteert is onder andere afhankelijk van de leer- en ontwikkelingsprocessen na een verbeterde start (Lee & Loeb 1995). Om langetermijneffecten te bereiken is goed onderwijs *na* de voor- en vroegschoolse periode een essentiële voorwaarde. Goed onderwijs – hoge verwachtingen, een op het leren van basisvaardigheden gericht klimaat, een veilige school, goede leerlingenzorg, deskundige leerkrachten, sterk onderwijskundig leiderschap – 'transporteert' en 'transformeert' de kortetermijneffecten naar maatschappelijke opbrengsten op de lange termijn in de vorm van functionele kwalificaties, geslaagde socialisatie en integratie. Ook een intact, affectief goed functionerend en betrokken gezin is een belangrijke voorwaarde voor behoud van vroege effecten.

Een bescheiden, maar niet onbelangrijke bijdrage aan de bestendiging en versterking van vroege effecten van voor- en vroegschoolse educatie bieden programma's voor verlengde schooldag, naschoolse opvang en vakantiecampen. Een recente meta-analyse van effectonderzoek naar educatieve en culturele programma's die dagelijks na schooltijd werden aangeboden, toont bescheiden maar consistente effecten op de schoolprestaties en sociale aanpassing en integratie (Lauer et al. 2006). Een interessant experiment met een educatief vakantiecamp voor tweetalige allochtone leerlingen in Bremen, Duitsland, gericht op taalstimulering, toonde eveneens opmerkelijke resultaten (Stanat et al. 2005). Het is

van belang in Nederland (opnieuw) experimenten met verlengde schooldag en educatief georiënteerde naschoolse opvang en vakantieopvang te starten en na te gaan hoe dergelijke activiteiten de voor- en vroegschoolse educatie kunnen aanvullen.

Een goed systeem van voor- en vroegschoolse educatie respectievelijk educatieve opvang, met flankerende activiteiten zoals coaching van ouders, opvoedingsondersteuning en parallelle educatieve gezinsactiviteiten, met goed vervolgonderwijs en een aanbod van stimuleringsprogramma's in het kader van de verlengde schooldag of de naschoolse opvang en vakantieopvang, is waarschijnlijk op lange termijn economisch *zeer rendabel*. Er is een gunstige kosten-batenbalans bij afweging van positieve effecten op het uiteindelijk bereikte opleidingsniveau, beroepsniveau en inkomen, en negatieve effecten op verwijzing naar het speciaal onderwijs, schooluitval, medische consumptie, hulpbehoefte bij psychosociale problemen, criminaliteit en uitkeringsafhankelijkheid. In drie recente economische kosten-batenanalyses van Amerikaanse voor- en vroegschoolse programma's werden, gecorrigeerd voor inflatie en gederfde rente, rendementen van 1:2, 1:4 en 1:11 gevonden (Barnett 2000; Masse & Barnett 2002; Reynolds et al. 2002). In meer algemene zin daagt het inzicht dat pedagogische en educatieve investeringen in de vroege kindertijd economisch zeer rendabel kunnen zijn, rendabeler dan investeringen die pas veel later in de levensloop worden gedaan (Heckman 2006).

### **Nieuw vve-beleid is nodig**

Het huidige voor- en vroegschoolse achterstandenbeleid, vve-beleid kortweg, stelt het model van de *voorschool* – het samenwerkingsverband van een peuterspeelzaal met de onderbouw van een basisschool – centraal. Andere activiteiten zoals gezinsgerichte educatieve programma's bestaan nog wel, maar worden momenteel niet meer actief bevorderd; activiteiten op het gebied van opvoedingsondersteuning vallen niet specifiek onder het achterstandenbeleid. Om een start te maken met het vve-beleid was de concentratie op het voorschoolmodel een goede strategie – een soort breekijzerstrategie – om uit te stijgen boven de bonte, vaak amateuristische projectenmolen van weleer en om samenwerking tussen sectoren (onderwijs, welzijn) af te dwingen. Nieuwe strategieën zijn thans echter nodig. Het voorschoolmodel heeft namelijk verschillende nadelen. Hoewel potentieel effectief, staan de (ontwikkelingsadequate) randvoorwaarden zoals de kleine groep, een gunstige staf-kindratio en de ontwikkelingsgerichte werkwijze voortdurend onder druk. Dit geldt vooral in de onderbouw van de basisschool, waar de voorschool onvoldoende is afgeschermd van de problematiek die in midden- en bovenbouw kan spelen, zoals lerarentekort en ziekteverzuim (zie bijvoorbeeld De Goede & Reezigt 2001). Het voorschoolmodel draagt bij aan verdere segregatie in het onderwijs door de systematiek van bekostiging, want voorscholen zijn alleen rendabel te stichten als er een voldoende groot aandeel (>70%) achterstandskinderen deelneemt. Na enkele jaren van explosieve groei, heeft het voorschoolmodel door de financieringssystematiek zijn uiterste grenzen bereikt. De doelstelling om 50 procent van de doelgroep einde 2006 met



voorscholen te bereiken, is alleen in de grote steden haalbaar. Verdere vergroting van het bereik is ook daar niet mogelijk, omdat er een verdunning van middelen optreedt en er onvoldoende aanvullende middelen beschikbaar gemaakt kunnen worden. De oplossing van het verdunningsprobleem is *niet* om af te dingen op kwaliteit en randvoorwaarden, want dit levert te weinig besparing op en bedreigt de effectiviteit van het model. Ook de gewenste inbedding van voor- en vroegschoolse educatie in andere vormen van ondersteuning, nodig om effecten te bestendigen, laat te wensen over. De intersectorale samenwerking en integratie van systemen die voor deze inbedding nodig is, komt vaak moeilijk tot stand.

Er zijn alternatieve modellen die overweging verdienen. Er zijn goede voorbeelden van brede scholen en communityscholen die verschillende functies combineren en integreren in één centrum in de wijk, meestal in en rond een basisschool. Brede scholen bieden voor- en naschoolse kinderopvang, laagintensief peuterwerk, vrijetijdsactiviteiten, voor- en vroegschoolse educatie, basisonderwijs en opvoedingsondersteuning. Door bundeling van middelen, efficiënt gebruik van gebouwen en materialen, en multifunctionele inzet van de staf, zijn voordelen te bereiken die systematische belemmeringen, zoals bij de verdere uitbouw van voorscholen, kunnen wegnemen. Door samenwerking en centrale coördinatie kan meer samenhang in visie, doelen en praktijken ontstaan, kunnen administratieve en pedagogische staffuncties worden gecombineerd, en kan een gedeeld niveau van kwaliteit worden bereikt. Door de combinatie van functies, door het brede aanbod van met name kinderopvang, peuterwerk en vrijetijdsactiviteiten, worden niet alleen achterstandskinderen bereikt, maar bijvoorbeeld ook kinderen van hoger opgeleide tweeverdieners. Uiteraard legt de sociaal-demografische samenstelling van de buurt aan het laatste een bovengrens op. Zonder maatregelen op het gebied van volkshuisvesting en stedelijke planologie is verdere integratie niet goed mogelijk. In internationaal perspectief sluiten dergelijke modellen aan bij de zogenaamde 'educare'-systemen in landen als Zweden, Finland, Denemarken en Nieuw-Zeeland (Chan & Mellor 2002; OECD 2001). Een goed voorbeeld is ook het regiobrede voorschoolsysteem van Reggio Emilia, in Italië. Educare-systemen zijn meestal publieke of publiek-private voorzieningen, die lokaal of regionaal worden opgezet en geregisseerd, maar gestuurd worden door een nationaal (of regionaal, in het geval van Reggio) curriculum waarin globale doelen (opvang én educatie) en pedagogische kwaliteitseisen zijn vastgelegd. Binnen educare-systemen worden verder zogenaamde plusfuncties gerealiseerd, zoals speciale programma's voor tweetaligen (Finland, Zweden) en adaptieve programma's en ondersteuning voor kinderen met beperkingen (Reggio). In die lijn zou het project van de voor- en vroegschoolse educatie voor achterstandskinderen verder ontwikkeld en met andere maatschappelijke voorzieningen geïntegreerd kunnen worden. Onder lokale of nationale regie kunnen lokale systemen worden gecreëerd die, enerzijds sterk geïntegreerd zijn en een aantrekkelijk breed aanbod doen voor alle bevolkingsgroepen, en anderzijds aan variërende behoeften tegemoetkomen en plusfuncties bieden, bijvoorbeeld voor kinderen met taal- en ontwikkelingsachterstanden. Toeleiding tot plusprogramma's binnen het systeem kan gebaseerd zijn op screening van gezins- en buurt-

omstandigheden. Eerdere voorstellen in deze richting van de Onderwijsraad en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling dienen in beraad genomen en verder uitgewerkt te worden (Onderwijsraad 2002; RMO 2002). Uit recent onderzoek van het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de voorschoolse kinderopvang in Nederland naar internationale maatstaven beneden aanvaardbaar peil is geraakt (Vermeer et al. 2005). Problematisch blijken de aspecten ‘verbale interactie’ en ‘activiteiten’, verwijzend naar de educatieve dimensie (ontwikkelingsstimulering) van opvang. Integratie van de systemen voor opvang en educatie is *ook* in dit perspectief wenselijk.

Er resten op macroniveau twee kernproblemen. Het eerste probleem is hoe de huidige fragmentatie en segmentatie in het Nederlandse voor- en voegschoolse bestel, en het daarmee samenhangende sociaalselectieve gebruik van de verschillende systemen van opvang en educatie, kan worden omzeild. Het uit elkaar trekken van opvang en educatie, bekrachtigd door nieuwe wetgeving en bijbehorende regulerings- en financieringssystemen, is vooralsnog een groot obstakel om, vanuit het perspectief van vroege achterstandsbestrijding, tot effectieve en dekkende voorzieningen te komen. Hier is de politiek aan zet. Het tweede kernprobleem is de segregatie in het basisonderwijs en de vroege selectie en differentiatie in het voortgezet onderwijs, die het effect van voor- en voegschoolse educatie ongedaan kunnen maken. Hierop gaat de volgende paragraaf in.

### 5.3 ACHTERSTANDEN IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

#### ***Onderwijsachterstanden en vroege differentiatie in het onderwijs***

Het Nederlandse stelsel van voortgezet onderwijs is blijkens internationaal vergelijkend onderzoek in OECD-verband (o.a. PISA) een van de meest gedifferentieerde ter wereld. Gedifferentieerde onderwijsstelsels versterken meer dan geïntegreerde (comprehensive) stelsels bestaande sociale en etnisch-culturele ongelijkheid. In landenvergelijkingen, zoals PISA en PIRLS, scoort de top van de Nederlandse leerlingen hoog tot zeer hoog, maar blijven de laagst presterenden, onder wie relatief veel allochtone leerlingen, verhoudingsgewijs juist ver achter. De kern van het probleem is de vroege selectie en de sterke differentiatie, die kenmerkend is voor het Nederlandse onderwijsstelsel. De uitstroom uit de basisschool naar typen en niveaus van voortgezet onderwijs toont grote sociaal-economische en etnische ongelijkheid. Circa 60 procent van de jeugd komt na de basisschool terecht in het vmbo. Allochtone leerlingen, in het bijzonder Turkse en Marokkaanse, zijn in de hogere vormen van voortgezet onderwijs (havo/vwo) sterk ondervertegenwoordigd (20%) en in vmbo en praktijkonderwijs sterk oververtegenwoordigd (80%). De selectieve uitstroom uit het basisonderwijs versterkt de maatschappelijke segregatie langs sociale en etnische lijnen.

De schooltypen en niveaus daarbinnen van voortgezet onderwijs blijken in de praktijk tamelijk gesloten ‘stromen’. Hoewel in principe mogelijk, blijven de zogenaamde opstroom (bij goede prestaties instromen in een hoger niveau) en afstroom (bij tegenvallende prestaties instromen in een lager niveau) beperkt. Dit

wordt verder in de hand gewerkt door de toename van het aantal categorale scholen en smalle scholengemeenschappen (enerzijds voor havo/vwo, anderzijds voor vmbo), en de afname van het aantal brede scholengemeenschappen. Binnen het vmbo is de verdeling over niveaus ook sociaal en etnisch ongelijk. Binnen het al geselecteerde segment zijn opnieuw leerlingen met de grootste sociaal-culturele achterstanden ondervertegenwoordigd op het hogere niveau (Theoretische Leerweg) en oververtegenwoordigd op de lagere niveaus (Beroepgerichte Leerwegen, Leerweg Ondersteunend Onderwijs, Praktijkonderwijs). De concentratie van leerlingen met sociaal-culturele achterstanden in de lagere niveaus van het vmbo en in het praktijkonderwijs heeft onwenselijke neveneffecten, zoals het verhoogd voorkomen van motivatie- en gedragsproblemen, meer voortijdige uitval, grotere werkdruk voor leraren en een algeheel negatiever schoolklimaat. Hoewel het vmbo uitdrukkelijk bedoeld is als een voorbereidende fase voor vervolgonderwijs in havo (vanuit de theoretische leerweg), mbo en hbo, is de doorstroming naar het havo zeer beperkt, naar het mbo minder dan gewenst en via het mbo naar het hbo of wo vrijwel nihil. De doorstroom naar het mbo verhult bovendien het feit dat instromers uit het vmbo merendeels niet verder komen dan mbo niveau 2, terwijl instromers vanuit het havo het mbo meestal afsluiten op niveau 4 (De Bruijn 2006). Vmbo is voor velen eindonderwijs, al of niet met een diploma afgesloten. Mede hierdoor is het gemiddelde opleidingspeil van de beroepsbevolking in Nederland relatief laag en is het aantal hbo- en wgediplomeerden klein vergeleken met concurrerende economieën in Europa en Noord-Amerika. Hoewel het aandeel hbo- of wo-opgeleiden de afgelopen decennia toenam, blijft deze toename ver achter bij die in de meeste andere westerse industrielanden (CPB 2006)

### ***Naar een zinvolle meritocratie***

De advisering aan het einde van de basisschool voor, en de toelating tot, het type voortgezet onderwijs en de selectie in de brugperiode voor het vervolgniveau is, blijkens onderzoek, vrijwel volledig gebaseerd op objectieve prestatiegegevens en wordt daarom gezien als 'meritocratisch' (Meijnen 2004). Het ideaal van de meritocratie – gelijke kansen bij gelijke capaciteit, motivatie en interesse – geniet een breed draagvlak in onze samenleving en wortelt in gedeelde culturele ideeën over schools talent (intelligentie, leervermogen) als bij geboorte gegeven en grotendeels erfelijk bepaald. Erkend wordt dat sociaal-culturele factoren, zoals gezinsomstandigheden, thuistaal en kwaliteit van de school, potentieel talent als het ware kunnen toedekken (de notie van het 'verborgen talent'). Maatregelen ter compensatie daarvoor, zoals bijvoorbeeld via onderwijsachterstandenbeleid en gericht onderwijs in Nederlands als Tweede Taal (NT2), zijn daarom tot op zekere hoogte gerechtvaardigd. Toch is de gedeelde mening dat al in groep 8, op 11- à 12-jarige leeftijd, goed bepaald kan worden wat de intellectuele capaciteit (en motivatie en interesse) van een leerling is, op grond waarvan rechtvaardige toewijzing aan type en niveau van voortgezet onderwijs kan plaatsvinden.

Een eerste kanttkening is dat de wetenschappelijke basis van deze ideeën ter discussie staat door nieuwe inzichten in de werking van genen en de rol van de

omgeving daarbij. Genen coderen niet direct voor fenotypische eigenschappen (gemeten intelligentie, gebleken schoolprestaties), maar dragen een diffuus potentieel in zich dat in interactie met de omgeving in de loop van jaren tot manifeste eigenschappen wordt gekanaliseerd (Gottlieb 2002). Talent om in onderwijs te leren, intelligentie, is, in deze optiek, vooral het *product* van het volgen van onderwijs en van aan onderwijs verwante informele leerervaringen in het gezin en de vriendengroep, en niet de oorzaak ervan (Blair et al. 2005; Ceci 1991; Steltz et al. 1995; Van Tuijl en Leseman 2007). Dit laat trouwens onverlet dat *bij gelijke formele en informele leerervaringen* individuele verschillen in grote mate met genetische verschillen samen kunnen hangen. Er wordt in dit verband wel gesproken van de IQ-paradox. Hoewel erfelijke factoren onmiskenbaar grote invloed hebben op de intelligentie en 75 procent van de individuele verschillen verklaren (Neisser et al. 1996), is er tegelijkertijd grote omgevingsinvloed. Recent zijn er modellen ontwikkeld die de ogenschijnlijke paradox oplossen. De kern daarvan is dat de *actualisatie* van genetisch potentieel tot de intelligentie die gemeten kan worden met een test of tot de taal- en cognitieve vaardigheid die het schoolsucces bepaalt, (a) permanente interactie met de fysieke en culturele omgeving en (b) een (levens)lang ontwikkelingsproces vergt (Leseman 2005). Toegepast op populaties is aan de hand van deze modellen af te leiden dat bij een gelijke genetische startpositie (en een grote invloed van erfelijkheid) kleine verschillen in omgevingskenmerken – die persistent zijn of gestaag cumuleren – in de loop van de ontwikkeling door ‘versterkereffecten’ grote verschillen in gemeten intelligentie respectievelijk schools leervermogen kunnen veroorzaken (Leseman 2005; Dickens & Flynn 2001).

De opvoedingsomstandigheden en leefsituaties van achterstandsleerlingen zijn aanmerkelijk ongunstiger voor de intelligentieontwikkeling en schoolprestaties, niet alleen in de voor- en vroegschoolse periode, zoals hiervoor beschreven, maar permanent. Voor tweetalige allochtone leerlingen in het bijzonder is onvoldoende aanbod van de Nederlandse taal buiten de school een permanent werkende nadelige factor. Goed onderwijs, inclusief extra steunmaatregelen zoals voor- en vroegschoolse educatie, kan voor ontbrekende leerervaringen in de gezinscontext compenseren. Uit populatiegenetische modellen is af te leiden dat compensatie geleidelijk werkt en lange tijd nodig heeft om een maximaal effect te bereiken. Intrekken van compenserende activiteiten leidt tot snelle uitdoving van het compensatie-effect (Dickens & Flynn 2001). De stelling is dat de segregatie in het basisonderwijs en de sociaal-selectieve toegang tot het voortgezet onderwijs neerkomt op een hernieuwde versterking van verschillen in omgevingskwaliteit, waardoor effecten van (eerdere) compensaties tenietgedaan zullen worden (zie ook Lee & Loeb 1995). Segregatie in het basisonderwijs (zwarte scholen en gemengde scholen met zowel allochtone als autochtone achterstandsleerlingen vs. witte elitescholen; Jungbluth 2005) en differentiatie naar onderwijsniveau in het voortgezet onderwijs hebben in dit verband twee onwenselijke gevolgen: (a) er ontstaan verschillen in het formeel en informeel curriculum, dus in het aanbod aan leerervaringen; (b) er ontstaan verschillen in het gemiddelde intelligentie- en leerprestatieniveau van de sociale groep – klasgenoten, vrienden.<sup>2</sup> Uit

populatiegenetische modellen kan afgeleid worden dat dit, door versterkereffecten, leidt tot vergroting van de verschillen in intelligentie en schoolvaardigheden tussen leerlingen uit verschillende sociale en etnisch-culturele groepen (Leseman 2005). De meritocratie functioneert zo gezien als een zichzelf waarmakende voorspelling. Alléén voor- en vroegschoolse educatie, of alléén algemeen toegankelijk basisonderwijs met speciale aandacht voor tweede taalverwerving, een goed leerlingenzorgbeleid, verlengde schooldag en educatieve naschoolse opvang en dergelijke, is daarom niet voldoende. Er is een geconcentreerde combinatie van strategieën nodig, en *ook* in de fase van voortgezet onderwijs is gericht beleid nodig.

Een tweede kanttekening is dat de meest gebruikte meetinstrumenten voor advisering en toelating tot het voortgezet onderwijs, zoals de Cito Eindtoetsen Basisonderwijs die op 80 procent van de basisscholen gebruikt worden, een groot beroep doen op taal- en leesvaardigheid, ook als het gaat om de leerstofgebieden rekenen-wiskunde en wereldoriëntatie. Dit is vooral nadelig voor leerlingen met een andere thuistaal. Onderzoek laat zien dat de scores van allochtone tweetalige leerlingen op rekenen-wiskunde-toetsen van het Cito voor ongeveer de helft afhangen van hun taal- en leesvaardigheid in het Nederlands (veel opgaven zijn conform de methodiek van realistisch rekenen redactie- en contextsommen – sommen die ingebed zijn in een verhaal) en voor de andere helft van specifieke vaardigheid in rekenen-wiskunde (Prenger 2005). Wanneer voor verschillen in taal- en leesvaardigheid wordt gecorrigeerd, doet de gemiddelde Turkse of Marokkaanse leerling het eerder beter dan slechter in rekenen-wiskunde dan zijn of haar Nederlandse klasgenoot (Van Weegh 2005). Het is wenselijk selectie- en toewijzingsprocedures voor vervolgonderwijs te bieden die meer recht doen aan de sterke punten van achterstandsleerlingen.<sup>3</sup> Ook de selectie in het brugjaar van het voortgezet onderwijs op basis van het gemiddelde rapportcijfer voor de kernvakken is vertekend naar taal- en leesvaardigheid, vanwege de dominantie van alfa- en gamma-kernvakken in het brugjaar. Een andere balans tussen vakken – meer natuur en techniek – en beoordeling van de capaciteiten van leerlingen met behulp van toetsen die cultuur-eerlijk zijn, is ook hier gewenst.

### ***Is stelselherforming onvermijdelijk?***

Naast herijking van de toetsings- en adviseringsprocedure aan het eind van het basisonderwijs en de beoordelingen in het brugjaar, lijken er in het belang van achterstandsbestrijding hervormingen in de structuur van het voortgezet onderwijs nodig. De huidige tweedeling tussen havo/vwo enerzijds en vmbo anderzijds, die institutioneel versterkt wordt door de opkomst van smalle scholengemeenschappen en door de beperking van opstroom- en stapelmogelijkheden, moet worden doorbroken. Er zou bijvoorbeeld een breed middenschooltype op mavo/havo/vwo-niveau moeten komen voor 60 à 70 procent van de leerlingen tussen een smal vwo/gymnasium (20 procent van de leerlingen) enerzijds en een smal vmbo Beroepsgerichte Leerweg en het praktijkonderwijs anderzijds (10 tot 20% van de leerlingen), met een tweejarige brugperiode en de mogelijkheid om al bij de *beoordeling* welk vervolgniveau na de brugperiode aangewezen is, horizon-

taal te differentiëren naar respectievelijk een *arts-, social sciences/economics-* en *science/engineering*-profiel. Leerlingen zouden de mogelijkheid moeten krijgen afzonderlijke vakken op verschillende niveaus te volgen en op verschillende eindniveaus (mavo, havo, vwo) af te sluiten. Er zouden mogelijkheden moeten zijn voor opstroom en afstroom per vak. Het nieuwe schooltype verschaft direct toegang tot mbo en hbo, afhankelijk van het niveau waarop specifiek-voorbereidende kernvakken zijn afgesloten, en ook tot het wo, indien alle kernvakken op vwo-niveau zijn afgesloten. Scholen met een sterkere profilering van natuurwetenschappen en techniek op hoog niveau bieden wellicht voor veel allochtone leerlingen een aantrekkelijke mogelijkheid maatschappelijk te stijgen. Uiteraard zijn andere modellen denkbaar. Belangrijk is dat voor grote groepen leerlingen het moment van selectie voor een niveau van voortgezet onderwijs wordt uitgesteld naar een latere leeftijd, dat in het onderwijs door differentiatie naar vakken of profielen beter op de sterke kanten van leerlingen wordt aangesloten om een zo hoog mogelijk eindresultaat te bereiken en dat de opstroom- en doorstroom-mogelijkheden worden vergroot.

Effectief onderwijsachterstandenbeleid begint waar het zou moeten beginnen: vroeg in de levensloop van kinderen. Maatschappelijke investeringen in goede voorzieningen van voor- en vroegschoolse opvang en educatie is een erkenning van het publieke belang van een optimale ontwikkeling van *alle* kinderen, uit welke bevolkingsgroep dan ook. Dergelijke investeringen zullen in principe goed renderen, maar vermoedelijk niet zonder het hele stelsel van onderwijs en aanpassende voorzieningen onder de loep te nemen en waar nodig te hervormen. Effectief onderwijsachterstandenbeleid eindigt waar het zou moeten eindigen: vóór in de schoolloopbaan. De aandacht was in deze bijdrage vooral gericht op de selectie en differentiatie bij de overgang van het primair naar het secundair onderwijs, maar er zijn meer zaken in en rond het onderwijs die vanuit de optiek van achterstandenbestrijding aandacht verdienen. De kwaliteit van het onderwijs en de onderwijsgeveden is er elk geval één van (CPB 2006).

## NOTEN

- 1 Het novum mocht kennelijk geen lang leven beschoren zijn. Een wijziging van het nationale onderwijsbeleid ter zake in 2005, heeft tot gevolg dat het vroeg-schoolse deel financieel en beleidsmatig de verantwoordelijkheid is van de schoolbesturen, terwijl het voorschoolse deel de verantwoordelijkheid is van de gemeenten. Steeds vaker wordt nu gesproken over de *voorschool* (peuterperiode) en de *vroegschool* (kleuterperiode). Een belangrijk effectiviteitskenmerk – de integratie van systemen ten behoeve van een doorgaande programmatische lijn – is hiermee effectief ondermijnd.
- 2 Scholen prikkelen of dwingen een bepaald contingent allochtone leerlingen op te nemen is slechts dan effectief als de gemengde scholen die zo ontstaan, niet alleen uit leerlingen uit de lagere sociale klassen bestaan, want dan zal dit beleid weinig helpen. Hoewel vanuit verschillende gezichtspunten, *desegregatie* gewenst is, mag beleid in dezen niet losstaan van fundamentele maatregelen om de onderwijskansen van leerlingen uit lagere sociale klassen en etnische minderheidsgroepen te verbeteren.
- 3 Vanuit een puur psychometrische optiek zijn de Eindtoetsen Basisonderwijs gelukkig slechts in beperkte mate ‘cultuur-oneerlijk’ (Uiterwijk & Vallen 2005). Op basis van oude versies van de Eindtoetsen wordt geschat dat slechts 4 procent van de toetsitems echt oneerlijk is. Dat kan overigens voor een flinke groep leerlingen het verschil tussen havo en vmbo uitmaken. Niet verdisconteerd is dan dat het goed kunnen lezen en schrijven van de Nederlandse taal tot de *intrinsieke deelvaardigheden* worden gerekend van niet alleen de onderdelen taal en begrijpend lezen, maar ook van het vak rekenen-wiskunde vanwege het belang uit een verbale context te kunnen rekenen.

## LITERATUUR

- Andersson, B.E. (1992) 'Effects of day-care on cognitive and socio-emotional competence of thirteen-year-old Swedish schoolchildren', *Child Development* 63: 20-36.
- Barnett, W.S. (1995) 'Long-term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes', *The Future of Children* 5: 25-50.
- Barnett, W.S. (2000) 'Economics of early childhood intervention', blz. 589-610 in J.P. Shonkoff and S.J. Meisels (eds.) *Handbook of Early Childhood Intervention. Second edition*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bialystok, E. (2001) *Bilingualism in development: Language, literacy, and cognition*, Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Blair, C., D. Gamson, S. Thorne and D. Baker (2005) 'Rising mean IQ: Cognitive demand of mathematics education for young children, population exposure to formal schooling, and the neurobiology of the prefrontal cortex', *Intelligence* 33: 93-106.
- Blok, H., R.G. Fukkink, E.C. Gebhardt and P.P.M. Leseman (2005) 'The relevance of delivery mode and other program characteristics for the effectiveness of early childhood intervention with disadvantaged children', *International Journal of Behavioral Development* 29: 35-47.
- Bradley, R.H., and R.F. Corwyn (2002) 'Socioeconomic status and child development', *Annual Review of Psychology* 53: 371-399.
- Broberg, A.G., H. Wessels, M.E. Lamb and C.P. Hwang (1997) 'Effects of day care on the development of cognitive abilities in 8-years-olds: A longitudinal study', *Developmental Psychology* 33, 1: 62-69.
- Bruijn, E. de, (2006) *Adaptief beroepsonderwijs*, Utrecht: inaugurele rede.
- Burchinal, M.R., J. E. Roberts, R. Riggins Jr., S.A. Zeisel, E. Neebe and D. Bryant (2000) 'Relating quality of center-based child care to early cognitive and language development longitudinally', *Child Development* 71, 2: 339-357.
- Campbell, F.A., E.P. Pungello, S. Miller-Johnson, M. Burchinal and C.T. Ramey, C.T. (2001) 'The development of cognitive and academic abilities: Growth curves from an early childhood educational experiment', *Developmental Psychology* 37: 231-242.
- Ceci, S.J. (1991) 'How much does schooling influence general intelligence and its cognitive components? A reassessment of the evidence', *Developmental Psychology* 27: 703-722.
- Chan, L.K.S. and E.J. Mellor (eds.) (2002) *International developments in early childhood services*. New York: Peter Lang.
- CPB (2006) *Kansrijk kennisbeleid*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dickens, W.T. and J.R. Flynn (2001) 'Heritability estimates versus large environmental effects: The IQ paradox resolved', *Psychological Review* 108, 2: 346-369.
- Driessen, G., en J. Doesborgh (2003) *Voor- en vroegschoolse educatie en cognitieve en niet-cognitieve competenties van jonge kinderen*, Nijmegen: ITS.
- Field, T. (1991) 'Quality infant day-care and grade school behavior and performance', *Child Development* 62: 863-870.
- Goede, D. de en G.J. Reezigt (2001) *Implementatie en effecten van de Voorschool in Amsterdam, Groningen*: GION.



- Goodson, B. D., J.L. Layer, R.G. StPierre, L.S. Bernstein and M. Lopez (2001) 'Effectiveness of a comprehensive family support program for low-income children and their families: Findings from the comprehensive child development program', *Early Childhood Research Quarterly* 15: 5-39.
- Gorey, K.M. (2001) 'Early childhood education: A meta-analytic affirmation of the short- and long-term benefits of educational opportunity', *School Psychology Quarterly* 16: 9-30.
- Gottlieb, G. (2002) 'On the epigenetic evolution of species-specific perception: The developmental manifold concept', *Cognitive Development* 17: 1287-1300.
- Hart, B., and T.R. Risley (1995) *Meaningful differences in the everyday experiences of young American children*, Baltimore, MD: Brookes.
- Heckman, J.J. (2006) 'Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children', *Science* 312, 5782: 1901-1902.
- Hoff, E. (2006) 'How social contexts support and shape language development', *Developmental Review* 26: 55-88.
- Jungbluth, P. (2005) *Trends in segregatie in het Nederlandse basisonderwijs naar sociale klasse zowel als kleur 1994-2002*, paper gepresenteerd tijdens de Onderwijs-researchdagen 2005, Gent, België.
- Lauer, P.A., A. Motoko, S.B. Wilkerson, H.S. Apthorp, D. Snow and M.L. Martin-Glenn (2006) 'Out-of-school-time programs: a meta-analysis of effects for at-risk students', *Review of Educational Research* 76, 2: 275-313.
- Lee, V.E. and S. Loeb (1995) 'Where do Head Start attendees end up? One reason why preschool effects fade out', *Educational Evaluation and Policy Analysis* 17, 1: 62-82.
- Leseman, P.P.M., and P.F. de Jong (1998) 'Home literacy: opportunity, instruction, cooperation, and social-emotional quality predicting early reading achievement', *Reading Research Quarterly* 33, 3: 294-318.
- Leseman, P.P.M. (2002) *Accessibility of early childhood education and care provisions for low income and minority families*, Paris: OECD.
- Leseman, P.P.M. en J.M.A. Hermans (2002) 'Vragen van ouders over de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen in drie etnisch-culturele gemeenschappen', *Pedagogisch Tijdschrift* 27: 253-275.
- Leseman, P. en Blok, H. (2004) 'Effectiviteit van voor- en vroegschoolse educatie', blz. 131-147 in P. Leseman en A. van der Leij (red.) *Educatie in de voor- en vroegschoolse periode*, Baarn: HB Uitgevers.
- Leseman, P. (2005) 'Genetische onbepaaldheid en culturele variatie: is het meritocratische ideaal houdbaar?', blz. 89-107 in S. Karsten en P. Slegers (red.) *Onderwijs en ongelijkheid: grenzen aan de maakbaarheid?*, Apeldoorn: Garant.
- Leseman, P.P.M. and van Tuijl, C. (2005) 'Cultural diversity in early literacy', blz. 211-228 in S.B. Neuman and D.K. Dickinson (red.) *Handbook of early literacy research, Volume 2*, New York: The Guilford Press.
- Masse, L.N. and S.W. Barnett (2002) *A benefit-cost analysis of the Abecedarian early childhood intervention*, New Brunswick, NJ: National Institute for Early Education Research.
- Mayo, A.Y. (2004) *Cognitive co-construction in mother-child interaction*, Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.

- Meijnen, G.W. (2004) 'Het concept meritocratie en het voortgezet onderwijs', *Pedagogische Studiën* 81, 2: 79-88.
- Neisser, U., G. Boodoo, T.J. Bouchard Jr., A.W. Boykin, N. Brody, S.J. Ceci, D.F. Halpern, J.C. Loehlin, R. Perloff, R.J. Sternberg and S. Urbina (1996) 'Intelligence: Knowns and unknowns', *American Psychologist* 51: 77-101.
- NICHD (2002) 'Early child care and children's development prior to school entry: Results from the NICHD study of early child care', *American Educational Research Journal* 39: 133-164.
- OECD (2001) *Starting strong: Early childhood education and care*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Olds, D.L., C.R. Henderson Jr., R. Cole, J. Eckenrode, H. Kitzman, D. Luckey, L. Pettitt, K. Sidora, P. Morris and J. Powers (1998) 'Long-term effects of nurse home visitation on children's criminal and antisocial behavior: 15-year follow-up of a randomized controlled trial', *Journal of the American Medical Association* 280, 14: 1238-1244.
- Onderwijsraad (2002) *Spelenderwijs. Kindercentrum en basisschool in één hand*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Phillips, D., D. Mekos, S. Scarr, K. McCartney and M. Abott-Shim (2000) 'Within and beyond the classroom door: Assessing quality in child care centers', *Early Childhood Research Quarterly* 15, 4: 475-496.
- Prenger, J. (2005) *Taal telt! Een onderzoek naar de rol van taalvaardigheid en tekstbegrip in het realistisch wiskunde onderwijs*, Groningen: proefschrift RUG
- Repetti, R.L., S.E. Taylor and T.E. Seeman (2002) 'Risky families: Family social environments and the mental and physical health of offspring', *Psychological Bulletin* 128, 2: 330-366.
- Reynolds, A.J., J.A. Temple, D.L. Robertson and E.A. Mann (2002) *Age 21 cost-benefit analysis of the Title I Chicago Child-Parent Centers*, Washington DC: Institute for Research on Poverty (Discussion paper no. 1245-02).
- RMO (Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling) (2002) *Educatief Centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse educatie*, Den Haag, Sdu Uitgevers (RMO-advies 21).
- Sameroff, A.J., and H.H. Fiese (2000) 'Transactional regulation: The developmental ecology of early intervention', blz. 135-159 in J.P. Shonkoff and S.J. Meisels (eds.) *Handbook of early childhood intervention* (Second edition), Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Scheele, A.F., A.Y. Mayo and P.P.M. Leseman (2007) *Home determinants of language development of Dutch, Turkish-Dutch, and Moroccan-Dutch three-year-olds*, Utrecht: Universiteit Utrecht, DASH-project.
- Stanat, P. et al. (2005) *Förderung von deutschen Sprachkompetenzen bei Kindern aus zugewanderten und sozial benachteiligten Familien: Das Jacobs-Sommercamp Projekt*, Berlin: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung.
- Steensel, R. van (2006) *Voor- en vroegschoolse stimuleringsactiviteiten en ontwikkeling van geletterdheid*, Tilburg: Universiteit van Tilburg, Centrum Babylon.
- Stelzl, I., F. Merz, T. Ehlers and H. Remer (1995) 'The effect of schooling on the development of fluid and crystallized intelligence: A quasi-experimental study', *Intelligence* 21: 279-296.

- Sylva, K., E. Melhuish, P. Sammons, I. Siraj-Blatchford and B. Taggart, B (2004) 'The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) project: Findings from Pre-school to end of Key Stage 1'. <http://www.ioe.ac.uk/projects/eppe>.
- Tesser, P.T.M. en J. Iedema (2001) *Rapportage Minderheden 2001. Deel I: Vorderingen op school*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tuijl, C. van and P.P.M. Leseman (2007) 'Preschool raises verbal and fluid intelligence of disadvantaged children', *Early Childhood Research Quarterly* (nog te publiceren).
- Uiterwijk, H. and T. Vallen (2005) 'Linguistic resources of item bias for second generation immigrants in Dutch tests', *Language Testing* 22, 2: 211-234.
- Veen, A., J. Roeleveld, & P. Leseman (2000) *Evaluatie van Kaleidoscoop en Piramide. Eindrapportage* [Evaluation of Kaleidoscoop – Dutch High/Scope – and Piramide. Final report], Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.
- Vermeer, H.J., M.H. van IJzendoorn, R.E.L. de Kruif, R.G. Fukkink, L.W.C. Tavecchio, J.M.G. Riksen-Walraven en van J. van Zeijl (2005) *Kwaliteit van Nederlandse kinderdagverblijven: Trends in kwaliteit in de jaren 1995-2005*, Leiden, Amsterdam en Nijmegen: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.
- Weegh, J. van (2005) *Schooltaal en realistisch rekenen*, Utrecht: Universiteit Utrecht, Masterthesis Orthopedagogiek.
- Yoshikawa, H. (1994) 'Prevention as cumulative protection: Effects of early family support and education on chronic delinquency and its risks', *Psychological Bulletin* 115: 27-54.

## 6 GEESTELIJKE GEZONDHEID VAN ADOLESCENTEN\*

*W.A.M. Vollebergh*

### 6.1 INLEIDING

Over problemen van adolescenten bestaan langdurige en onderhoudende discussies onder onderzoekers en beleidsmakers. Een van de vragen die daarbij voortdurend opnieuw wordt gesteld is de vraag naar de omvang van de problemen: hoe goed gaat het nu eigenlijk met adolescenten in Nederland? In het verlengde daarvan komt meestal meteen de vraag naar de mogelijke effecten van recente maatschappelijke veranderingen: worden problemen van adolescenten nu erger of niet? Beide vragen hebben als achterliggend doel het bepalen van de urgentie van de problemen, en daar vinden onderzoekers en beleidsmakers elkaar in de vragen naar de implicaties van onderzoeksbevindingen voor de beleidspraktijk en het bepalen van prioriteiten voor interventies. Aldus samengevat is het een simpel schema, en de antwoorden op deze vragen lijken simpel te geven. Er ontstaan problemen wanneer we deze vragen gaan concretiseren en proberen te beantwoorden. Definitiekwesties, beeldvorming en politieke agenda's blijken dan een simpele voortgang snel te kunnen vertroebelen. Eenduidige antwoorden blijken vaak moeilijk te geven, en het debat eindigt niet zelden in onzekerheden. Wellicht is dat de belangrijkste reden dat deze discussie een zekere eeuwigheidswaarde lijkt te hebben, waarbij de consensus over het juiste antwoord dikwijls wordt gedomineerd door andere dan wetenschappelijke argumenten.

De gevolgde werkwijze bij deze discussies is vaak als volgt. Veel bijdragen proberen een indicatie te geven welk percentage van de jongeren uit de algemene jeugdpopulatie als 'problematisch' gekarakteriseerd kan worden, en proberen vervolgens om dit percentage in de loop van de tijd te volgen om mogelijke veranderingen in de omvang van de probleemgroepen zichtbaar te maken. Dit is een begrijpelijke en ook legitieme aanpak. Toch kleeft aan deze aanpak ook een aantal beperkingen, zoals ik in dit hoofdstuk zal laten zien aan de hand van een bespreking van een vergelijkbare exercitie naar de omvang van psychische problemen en middelengebruik onder jonge adolescenten. Mijn belangrijkste bezwaar tegen deze aanpak is dat deze uitsluitend het zicht op de gemiddelde jongeren kan weergeven, maar niet het meest geschikt lijkt om veel te zeggen over de meest problematische groepen onder de jeugd. Die blijven bij meer algemene studies over jongeren immers vaak buiten beschouwing, terwijl er redenen zijn om aan te nemen dat zich juist bij deze probleemgroepen belangrijke veranderingen zouden kunnen voordoen. Dat zien we vooral als we aandacht besteden aan de mogelijke stabiliteit van probleemgedrag over de levensloop, en in het verlengde hiervan aan het belang van problemen in de adolescentie voor problemen later in het leven. Het stress-kwetsbaarheidsmodel – een veel gehanteerd

\* Dit hoofdstuk is afgesloten in 2004.

perspectief op ontstaan en beloop van psychische problemen (zie Kluiters en Ormel 1999) – geeft hier meer zicht op, en leidt tot de hypothese dat het juist de meest kwetsbare groepen zijn waar mogelijke veranderingen zichtbaar worden. Daarmee geven meer algemene discussies over de jeugd dus een beperkt kader aan discussies over problemen van de jeugd.

In deze bijdrage wil ik daarom eerst een korte schets geven van het belang van dit ‘stress-kwetsbaarheidsperspectief’ voor een beter begrip van de stabiliteit van probleemgedrag in de jeugdperiode, en het belang van dit perspectief ook voor maatschappelijke discussies over problemen van de jeugd. Vervolgens wil ik aan de hand van een bespreking van psychische stoornissen en middelengebruik onder jongeren een overzicht geven van onderzoek onder de algemene populatie van jeugdigen. Dit overzicht wil ik contrasteren met een overzicht van gegevens afkomstig uit de jeugdzorg, die een indicatie kunnen geven van de meest problematische groepen onder jongeren. Deze overzichten leiden niet tot geheel gelijklopende conclusies. Hiervoor zal ik aan het eind van dit hoofdstuk kort een verklaring proberen te geven, waarin ik opnieuw het stress-kwetsbaarheidsmodel als een belangrijk perspectief zal hanteren.

## 6.2 STABILITEIT VAN PROBLEEMGEDRAG OVER DE LEVENSLIJP: HET STRESS-KWETSBAARHEIDSMODEL

Er zijn globaal twee manieren om de betekenis van problemen in kindertijd en adolescentie voor problemen op latere leeftijd te onderzoeken: retrospectief of prospectief. Bij retrospectief onderzoek wordt aan mensen op volwassen leeftijd gevraagd naar problemen in kindertijd of adolescentie, en op basis van deze retrospectieve gegevens wordt vervolgens gekeken naar het mogelijke effect van deze vroege problemen voor latere problemen. Doorgaans blijkt uit dit type studie een duidelijk verband tussen problemen in de kindertijd en latere problemen in het volwassen leven. Het Nemesis-onderzoek liet bijvoorbeeld zien dat respondenten die aangaven in hun kindertijd verwaarloosd te zijn of andere traumatische ervaringen te hebben gehad (seksueel misbruik), op latere leeftijd een aanzienlijk grotere kans bleken te hebben om psychische problemen of verslavingsproblemen te ontwikkelen (Bijl et al. 2002; Janssen et al. 2004). Het principiële moeilijke punt hierbij is echter dat mensen die problemen hebben ook de neiging zullen hebben om bepaalde gebeurtenissen in hun kindertijd retrospectief in negatieve zin te vertekenen.

Beter is het dan ook om gebruik te maken van prospectief onderzoek, waarbij kinderen of adolescenten in onderzoek langdurig worden gevolgd om de mogelijk voorspellende waarde van probleemgedrag in de kindertijd op later probleemgedrag vast te kunnen stellen. Uit dergelijke studies blijkt dat ernstig probleemgedrag in de adolescentie en zelfs in de (vroege) volwassenheid voor een deel kan worden voorspeld uit voorafgaand ernstig probleemgedrag in de kindertijd. Zo bleek gedrag van kinderen op driejarige leeftijd samen te hangen met psychopathologie in de adolescentie en de volwassenheid (Caspi et al. 1995 en 1996).

Natuurlijk zijn er nuances in deze studies aan te brengen en worden de relaties minder eenduidig als het om minder ernstige problemen gaat, maar over het algemeen rechtvaardigen langlopende studies deze conclusie. Langlopend onderzoek in Rotterdam liet bijvoorbeeld zien dat probleemgedrag in de kindertijd iets minder voorspellende waarde lijkt te hebben voor problemen in de adolescentie, dan problemen in de adolescentie voor problemen in de volwassenheid (Ferdinand en Verhulst 1995; Ferdinand, Verhulst en Wiznitzer 1995; Hofstra et al. 2000, 2001 en 2002). Als zich in de adolescentie serieuze problemen voordoen, dan lijkt de kans op voortzetting van deze problemen tot in de volwassenheid dus iets groter. Een belangrijke nuancering van deze stelling werd aangebracht door Moffit, die het onderscheid tussen persistent probleemgedrag ('life course persistent') en probleemgedrag dat specifiek is voor de adolescentie ('adolescence limited') benadrukte (Moffit 1993). Problemen in de adolescentie, die ook in de kindertijd al zichtbaar waren, hebben een persistenter karakter dan problemen die zich in de adolescentie voor het eerst voordoen. Deze laatste behoren meer tot het gewone recalcitrante gedrag dat kinderen in de loop van de adolescentie vertonen, en dat in de loop van de overgang naar de volwassenheid aanzienlijk zal afnemen. Bij het vaststellen van probleemgedrag in de adolescentie is het vaststellen van de persistentie van dit gedrag – met name de vaststelling of dit gedrag voorafgegaan werd door eerdere substantiële problemen – dus van fundamenteel belang.

Verklaringen voor deze persistentie van probleemgedrag over de levensloop worden op twee niveaus gezocht. Enerzijds wijzen deze studies op aan het kind gebonden biologische en genetische factoren, die gepaard gaan met verhoogde kansen op de ontwikkeling van (zeer) problematisch gedrag en psychopathologie. Anderzijds wijzen veel studies op de persistentie van negatieve ervaringen en contextgegevens in het leven van deze kinderen. Chronisch stresserende omstandigheden, bijvoorbeeld het opgroeien in een zeer problematische gezinssituatie, kunnen de verklaring vormen voor chronisch problematisch gedrag bij de kinderen in deze gezinnen. Hoe beide verklarende factoren (kindfactoren, omgevingsfactoren) in samenspel met elkaar tot problematisch gedrag bij kinderen leiden is onderwerp van veel meer gedetailleerde studies naar de etiologie van probleemgedrag bij kinderen en adolescenten, en een precieze analyse van deze studies gaat het bestek van dit essay te buiten.

Het maken van een onderscheid tussen meer en minder kwetsbare kinderen, zoals in het stress-kwetsbaarheidsmodel gebeurt, kan ons echter wel helpen om een al te simpele voorstelling van zaken te voorkomen. Uitgangspunt voor dit model is dat bepaalde kinderen op basis van biologische of genetische factoren kwetsbaarder zijn voor de ontwikkeling van psychopathologie of probleemgedrag dan andere kinderen. Over dit uitgangspunt is inmiddels eigenlijk weinig discussie meer. Kinderen met een zogenaamd 'moeilijk temperament' (rusteloosheid, impulsiviteit, gering concentratievermogen), kinderen met meer beperkte verstandelijke vermogens (zwakbegaafden) of kinderen met juist versterkte inhibitie (sterk teruggetrokken gedrag, angstig, verlegen) zijn extra kwetsbaar voor de

ontwikkeling van probleemgedrag, en deze kwetsbaarheid heeft een sterk biologische of genetische basis (Rutter 2003; Junger et al. 2003).

Daarnaast, los van deze kwetsbaarheid, zijn er stresserende omstandigheden die leiden tot een verhoogde kans op de ontwikkeling van probleemgedrag bij kinderen en adolescenten. Verschillende stresserende omstandigheden zijn aan te wijzen en in onderzoek ook bevestigd, zoals sociaal-economische omstandigheden, ingrijpende levensgebeurtenissen, traumatische ervaringen in de (vroeg) kindertijd, migratie enzovoorts. De essentie van het stress-kwetsbaarheidsmodel is samen te vatten in de stelling dat vooral kwetsbare kinderen op deze stresserende omstandigheden zullen reageren met de ontwikkeling van probleemgedrag, terwijl minder kwetsbare kinderen beter in staat zullen zijn om op deze omstandigheden adequaat te reageren. Verschillende onderzoekers hebben op dit intermediaire belang van kwetsbaarheid – of het tegenovergestelde van kwetsbaarheid: weerbaarheid ('resilience') – gewezen (Fergusson en Lynskey 1996). Stresserende omstandigheden zullen vooral bij kwetsbare kinderen tot meer problematisch gedrag of de ontwikkeling van psychopathologie leiden, terwijl weerbare kinderen in staat zullen zijn om deze omstandigheden het hoofd te bieden, en minder beschadigd uit dezelfde situatie zullen komen. Een voorbeeld hiervan geven Fergusson en Lynskey (1996), die op basis van literatuuronderzoek concluderen dat bepaalde kinderen minder beschadigd worden als zij in een problematische gezinssituatie opgroeien. Weerbare kinderen vertonen bijvoorbeeld een hoger niveau van intelligentie en probleemoplossend vermogen en een makkelijk temperament in de vroege kindertijd, dat hen in staat stelt om negatieve gezinsomstandigheden beter te verwerken.

De mate waarin het stress-kwetsbaarheidsmodel adequaat is voor het verklaren van psychische problemen bij adolescenten is overigens wel aan grenzen gebonden. Sommige psychische problemen hebben immers een zodanig zelfstandig verloop dat zij zich onafhankelijk van de sociale context lijken te ontwikkelen. In deze gevallen doet de sociale context voor de etiologie van het betreffende probleem veel minder ter zake. Sommige sociale contexten zijn dermate problematisch dat alle kinderen – ook de meest weerbare – hier onder te lijden zullen hebben. Als uitgangspunt voor het beter begrijpen van de effecten van maatschappelijke veranderingen op problemen van adolescenten lijkt het stress-kwetsbaarheidsmodel echter een goed alternatief voor het puur sociologische perspectief dat soms te direct een verband veronderstelt tussen macroveranderingen in de samenleving en veranderingen in het probleemgedrag bij jongeren zelf. Veel onderzoek naar risicofactoren gaat er immers impliciet van uit dat de effecten van dergelijke risicofactoren zich bij alle kinderen zullen manifesteren, met andere woorden, dat alle kinderen op ongeveer dezelfde manier op een stresserende omgeving zullen reageren. Ook veranderingen in de maatschappij, bijvoorbeeld de sterke toename van individualistische samenlevingsarrangementen, de ontwikkeling van nieuwe media en de hiermee gepaard gaande informatiemaatschappij, de sterke urbanisatie en het ingewikkelder worden van de sociale samenlevingsverbanden, hebben vanuit dit perspectief gezien een directe

invloed op de mensen in deze samenleving en mogelijk een probleemgenererend effect bij de jongste generatie. Vanuit het stress-kwetsbaarheidsmodel moeten we echter de vraag stellen of deze veranderingen algemene effecten hebben op de ontwikkeling van (probleemgedrag van) jongeren, of dat deze veranderingen vooral negatief zullen uitwerken bij de meest kwetsbare groepen onder hen.

### 6.3 GEESTELIJKE GEZONDHEID VAN ADOLESCENTEN

In veel sociaal-wetenschappelijk jeugdonderzoek in Nederland worden vaak korte instrumenten – soms niet meer dan enkele items – gebruikt om een indicatie te geven van problemen onder adolescenten. Een goed voorbeeld hiervan vormen de Jeugd rapportages van het SCP, die in het kader van de landelijke jeugdmonitor om de vier jaar verschijnen. Het onderzoeksmateriaal, dat in Nederland aanwezig is om deze vraag verder te specificeren, draagt ook duidelijk sporen van deze werkwijze. Er verschenen inmiddels al verschillende overzichten van de trend in de tijd van de verschillende indicatoren voor probleemgedrag van kinderen en adolescenten, en al deze overzichten laten zien dat we onze conclusies moeten baseren op gegevens, die op zichzelf al moeilijk eenduidig te interpreteren zijn, omdat zij vaak meer een benadering van de betreffende problematiek vormen dan een rechtstreekse meting van de problemen zelf. De conclusie is daarom snel getrokken dat voor het maken van een trendanalyse van problemen van adolescenten in Nederland voornamelijk deels onvergelykbare, of onvoldoende gevalideerde gegevens beschikbaar zijn (Junger et al. 2003). Een uitzondering vormt het meer epidemiologisch onderzoek naar geestelijke gezondheid, of psychische stoornissen, bij kinderen en adolescenten. In Nederland is door de onderzoeksgroep van Verhulst c.s. (Verhulst, Akkerhuis en Althaus 1985; Verhulst, Berden en Sanders-Woudstra 1985; Verhulst en Van der Ende 1992; Verhulst, Van der Ende en Rietbergen 1997) het voortouw genomen bij het in kaart brengen van psychische problemen van kinderen en adolescenten. Het instrument dat zij hiervoor introduceerden was de Youth Self Report (YSR), en de Child Behavior Check List (CBCL), twee onderzoeksinstrumenten die aanvankelijk door Achenbach (1991) werden ontworpen en door Verhulst c.s. voor Nederland werden vertaald en gevalideerd (Verhulst, Van der Ende en Koot 1997). Bij het onderzoeken van psychische problemen van kinderen en adolescenten maken deze instrumenten een onderscheid tussen ‘internaliserende’ en ‘externaliserende’ problemen, een onderscheid dat inmiddels goed is ingeburgerd in het onderzoek naar psychische stoornissen bij jongeren. Internaliserende problemen zijn het equivalent van de stemmings- en angststoornissen bij volwassenen, en bestaan uit psychosomatische klachten, angstige en depressieve symptomen, teruggetrokken gedrag en een negatief zelfbeeld. Externaliserende problemen bestaan daarentegen meer uit op de buitenwereld gericht probleemgedrag als agressiviteit en delinquentie. Daarnaast kennen de instrumenten ook nog sociale problemen (problemen in de omgang met leeftijdgenootjes), denkproblemen (symptomen die wijzen op milde en subklinische psychotische symptomen als het horen van stemmen of het vertonen van vreemd gedrag) en attentieproblemen (die verwantschap vertonen met aspecten van ADHD, in het



bijzonder problemen met concentratie). Het scala aan te benoemen probleemgedragingen is bij deze instrumenten dus vrij breed. Voor validering van deze instrumenten werden met behulp van een klinische referentiegroep (cliënten uit de kinderpsychiatrie) en de normgegevens van de populatie afkappunten bepaald, aan de hand waarvan kinderen met een zogenaamde 'klinische' of 'preklinische' score bepaald kunnen worden (Verhulst, Van der Ende en Rietbergen 1997). Met behulp van deze instrumenten is het vervolgens goed mogelijk om een schatting te geven van de prevalentie van de betreffende problemen. Inmiddels zijn in Nederland al verschillende studies uitgevoerd met behulp van dit meetinstrument (Ferdinand en Verhulst 1995; Verhulst, Berden en Sanders-Woudstra 1985; Verhulst, Eussen et al. 1993; Verhulst, Van der Ende, Ferdinand en Kasius 1997), en ook zijn inmiddels verschillende internationaal vergelijkende studies verricht waarin de prevalenties van de verschillende landen met elkaar kunnen worden vergeleken (Crijnen et al. 1997 en 1999; Heubreck 2000; Verhulst, Eussen et al. 1993; Verhulst et al. 2003).

Deze meer gevalideerde en zorgvuldige manier van werken maakt zichtbaar dat van de kinderen in het regulier onderwijs ongeveer 20 procent gerekend mag worden tot de kinderen met een klinische score, dat wil zeggen dat zij een zodanig klachtenpatroon vertonen dat sprake is van psychische problemen en in het verlengde hiervan van een verhoogd risico op latere meer serieuze problemen (Verhulst, Van der Ende, Ferdinand en Kasius 1997). Tegelijkertijd moeten we hier concluderen dat het nogal wat uitmaakt wie de problemen rapporteert: ruim 20 procent van de kinderen heeft op basis van eigen scores een probleem en ruim 20 procent van de kinderen heeft op basis van de scores van ouders een probleem, maar slechts vier procent van de kinderen heeft zowel volgens zichzelf als volgens de ouders een probleem. Als daarnaast ook een verlaagd functioneren (functionele beperkingen) als criterium gehanteerd wordt, dan dalen deze percentages weer tot onder de tien procent. Dat betekent dat een groot deel van de kinderen met een door henzelf of door hun ouders gediagnosticeerd probleem toch nog redelijk goed kan functioneren (Verhulst, Van der Ende, Ferdinand en Kasius 1997). Beperken we ons tot de kinderen die zodanig veel last van hun klachten hebben dat zij (of hun ouders) hiervoor professionele hulp zoeken, dan dalen de cijfers nog verder. Circa vijf procent van de kinderen in Nederland komt in aanraking met een of andere vorm van hulp binnen de jeugdzorg (NIZW 2004). Dat cijfer is waarschijnlijk een onderschatting voor de prevalentie van problemen onder jongeren. We weten immers dat veel kinderen met psychische stoornissen niet met enige vorm van zorg in aanraking komen – ook niet als daar zeker reden toe zou zijn (Verhulst, Van der Ende, Ferdinand en Kasius 1997). Een deel hiervan zal later in het justitiële circuit opduiken, vooral de kinderen met de ernstige gedragsstoornissen. Verschillende onderzoekers hebben geprobeerd om deze meer 'latente' zorgvraag in kaart te brengen, omdat het redelijk is om aan te nemen dat zich buiten de jeugdzorg minstens even veel kinderen met een aantoonbare zorgbehoefte voordoen als binnen de jeugdzorg.

Alles bij elkaar blijft het beeld voor het merendeel van de jongeren in Nederland wel positief. De overgrote meerderheid van deze kinderen – zeker tachtig procent – heeft relatief weinig problemen. Afhankelijk van gehanteerde definities zien we bij zo'n vijf tot tien procent van de kinderen relatief tot matig ernstige problemen, die wijzen op serieuze risico's voor hun toekomstige ontwikkeling. Dit percentage is dan ook doorgaans het sluitstuk van de hierboven genoemde discussie over de omvang van problemen van jongeren.

### ***De trend in de tijd***

Er zijn weinig gegevens over de trend in de tijd voor wat betreft de hier genoemde problemen. Eerder gemaakte trendanalyses voor Nederlandse kinderen vertonen dezelfde problemen als bovengenoemde prevalentiestudies: verschillende definities en omschrijvingen van probleemgedrag (Junger et al. 2003). Beperken we ons tot het onderzoek dat werd uitgevoerd met behulp van de YSR, dan beschikken we over slechts één studie waarin de scores van kinderen in 1983 kon worden vergeleken met dezelfde scores van een vergelijkbare groep kinderen tien jaar later (Verhulst, Van der Ende en Rietbergen 1997). Deze studie laat echter geen sterke trend in de tijd zien. Hoewel het de verwachting van de onderzoekers was dat de problemen bij kinderen in deze tijd zouden zijn toegenomen, vinden zij slechts heel kleine verschillen voor een paar problemen, maar over de hele linie eigenlijk opmerkelijk grote stabiliteit. De conclusie luidde dan ook dat er geen aanwijzingen zijn voor een stijging van psychopathologische klachten bij kinderen en adolescenten in de onderzochte periode. Deze studie werd recentelijk herhaald, maar de resultaten hiervan zijn nog niet bekend.

Een scholierensurvey, uitgevoerd in 2001-2002, waarbij eveneens de YSR werd afgenomen bij Nederlandse schoolkinderen (Ter Bogt et al. 2003; Vollebergh et al. 2004), maar ditmaal in klassenverband, laat ten opzichte van de gegevens van 1993 wel een stijging van de prevalentie van zelfgerapporteerde gedragingen zien, maar het valt sterk te betwijfelen of deze stijging op een trend in de tijd wijst. De onderzoekers wijzen erop dat de responspercentages in de scholen veel hoger zijn dan in voorafgaande populatiestudies (respectievelijk 95% respons in de scholen tegen 78% respons in de populatiestudie), met als vermoedelijk gevolg dat kinderen uit probleemgezinnen in het scholierensurvey sterker vertegenwoordigd zijn. Daarnaast zou de meer anonieme interviewsetting in scholen een versterkend effect op het rapporteren van problemen door adolescenten kunnen hebben. Het is aannemelijker dat deze contextgegevens in een stijging van problemen hebben geresulteerd (Vollebergh et al. 2004). In dat geval zou de trend in de tijd redelijk stabiel zijn gebleven, evenals in de tien jaar daaraan voorafgaand.

### ***Vergelijking van Nederlandse jongeren met jongeren in andere landen***

Er zijn verschillende pogingen gedaan om Nederlandse kinderen te vergelijken met kinderen in het buitenland, waarbij gebruik is gemaakt van hetzelfde instrument. Een deel van die vergelijking betrof een onderzoek waarbij ouders werden ondervraagd over de problemen van hun kinderen, en een onderzoek waarbij de kinderen zelf de vragen over hun problemen beantwoordden (Crijnen et al. 1997

en 1999; Verhulst et al. 2003). Over het algemeen blijkt uit deze studies dat de kinderen in Nederland het goed tot uitermate goed doen in vergelijking met hun leeftijdsgenoten in het buitenland. Na correctie voor de invloed van sekse en leeftijd (zoals bekend zijn dit belangrijke voorspellers voor probleemgedrag in kindertijd en adolescentie) vertoonden Nederlandse kinderen in vergelijking met kinderen in acht andere landen (Australië, Duitsland, Israël, Jamaica, Puerto Rico, Zweden, Thailand en de Verenigde Staten) lagere probleemscores voor zowel internaliserende als externaliserende problemen. Het profiel was het meest gunstig voor de kinderen in Zweden en Duitsland, en het minst gunstig voor de kinderen in Puerto Rico en in de Verenigde Staten (Crijnen et al. 1997). Wanneer onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende subsyndromen, dan blijkt dat Nederlandse kinderen een lagere score vertonen op vijf van de acht subsyndromen voor psychische problemen (alle internaliserende subsyndromen, sociale problemen en agressief gedrag), slechts één hogere score voor concentratieproblemen en geen verschil op de overige twee subsyndromen (denkproblemen, delinquentie). Ook wanneer de kinderen zelf hun problemen rapporteren blijkt dat de Nederlandse kinderen er in vergelijking met de kinderen in zes andere landen (Australië, China, Israël, Jamaica, Turkije en de Verenigde Staten) goed voorstaan. Zij komen, na Israël en Turkije, op de derde plaats met een lagere totale probleemscore, en laten vooral ten aanzien van internaliserend probleemgedrag (wederom alle subsyndromen), sociale problemen en denkproblemen lagere scores zien. Alleen bij concentratieproblemen en delinquentie scoren de Nederlandse kinderen iets hoger dan de kinderen in andere landen (Verhulst et al. 2003).

Dit positieve beeld van de Nederlandse kinderen werd onlangs bevestigd in een grootschalig internationaal vergelijkend onderzoek naar gezondheid en risicogedrag van scholieren in de leeftijd van 11, 13 en 15 jaar, in 32 Europese landen, Israël, de Verenigde Staten en Canada. Hoewel in dit internationale onderzoek geen gebruik werd gemaakt van de Youth Self Report, en we daarom de vergelijking met de hierboven genoemde studies niet zonder meer kunnen maken, blijkt uit deze studie wel heel duidelijk dat de Nederlandse kinderen zeer positief over hun situatie en over hun psychisch welbevinden rapporteren. In vergelijking met de kinderen in de andere landen valt duidelijk op dat de Nederlandse kinderen (zie Currie et al. 2004):

- het meest gelukkig zijn: gemeten naar hun antwoorden op een veelgebruikte vraag naar geluk bleek dat de Nederlandse kinderen het vaakst van alle kinderen in de studie een (dikke) voldoende geven aan hun huidige leven;
- relatief weinig psychosomatische klachten rapporteren;
- relatief weinig vaak melden dat zij bij vechtpartijen betrokken zijn geweest;
- zeer positief zijn over het contact met hun ouders, en bij de vijf gunstigst scorende landen horen als hen gevraagd wordt of ze bij hun ouders terecht kunnen met hun problemen, en
- aangeven het op school (heel) leuk te vinden.

De conclusie is onvermijdelijk: Nederlandse jongeren doen het in vergelijking met jongeren in het buitenland eigenlijk heel erg goed. De zelfrapportage van

welbevinden door de Nederlandse jeugd steekt positief af bij de situatie in het buitenland.

### **Kanttekeningen bij deze cijfers**

Hoewel de hier beschreven cijfers behoren tot de beste cijfers die we in Nederland kunnen vinden over de prevalentie van psychische problemen onder adolescenten, moeten we toch ook een aantal kanttekeningen bij deze cijfers zetten, die het relatieve karakter ervan benadrukken, in het bijzonder wanneer we een inschatting willen maken van de urgentie van bepaalde problemen onder jongeren.

In de eerste plaats betreft het hier bevolkingsstudies onder kinderen en adolescenten, waarbij de adolescenten via de ouders geworven zijn. In het algemeen wordt binnen deze studies een responspercentage van tussen de 70 en 80 procent gehaald. Dat wordt, ook internationaal, gezien als een minimum om aan de gegevens van het betreffende onderzoek een zekere generaliserende waarde toe te kennen. Voor het schetsen van een algemeen beeld onder de jeugd volstaat deze benadering daarom prima. Voor het geven van een inschatting van de meest urgente problemen kunnen we dat echter betwijfelen. Het feit dat de jongeren via hun ouders in het onderzoek terechtkomen leidt zeker tot bias in de samenstelling van de steekproef. Het is daarom te verwachten dat probleemgezinnen in deze onderzoeken ondervertegenwoordigd zijn. Een indicatie hiervan geven de cijfers van het bovengenoemde Health Behaviour in School Aged Children, waarin hetzelfde instrument (de Youth Self Report) werd afgenomen voor het meten van zelfgerapporteerde psychische klachten. De prevalenties in dit onderzoek, waarbij dezelfde afkappunten werden gehanteerd als in de populatiestudies van Verhulst c.s. (1997), waren daarbij systematisch hoger. Als een van de mogelijke verklaringen hiervoor werd geopperd dat kinderen uit probleemgezinnen in deze studie sterker vertegenwoordigd zijn (Vollebergh et al. 2004). Ook zijn allochtone jongeren in de populatieonderzoeken sterk ondervertegenwoordigd, wat wijst op een selectie in de populatiestudies van de minder problematische gezinnen en kinderen. De representatie was in het HBSC-onderzoek beter. Voor het schetsen van een algemeen beeld onder allochtone jeugd volstaan daarnaast de steekproeven specifiek gericht op Marokkaanse en Turkse jongeren prima, maar ook hier mogen we veronderstellen dat binnen de dertig procent niet deelnemende gezinnen (de respons in deze studies ligt rond de 70%, op zichzelf overigens een unieke prestatie voor onderzoek in allochtone gezinnen), de probleemgezinnen oververtegenwoordigd zullen zijn. Populatiestudies kunnen dus weliswaar een goede indicatie geven van het algemene beeld onder de bevolking, maar de meer klinische en/of gemarginaliseerde probleemgroepen zullen in dergelijke studies vaak ondervertegenwoordigd zijn. Dat is de belangrijkste beperking van populatiestudies.

Scholierensurveys als het HBSC-onderzoek kunnen een aantal van deze issues weliswaar oplossen (met name de hoge respons in klassen is een sterk punt van deze studies), maar daarmee kan dit type studie niet als alternatief voor de popu-

latiestudie fungeren. In de eerste plaats worden in scholierensurveys de ouders en leerkrachten niet over de kinderen ondervraagd, wat leidt tot een beperkt beeld van de situatie waarin het kind opgroeit. Bovendien is de informatie, die met vragenlijstonderzoek op scholen verzameld kan worden, uiteraard erg basaal van aard, is de omvang van de vragenlijsten die hier gebruikt kunnen worden beperkt, en geven daarom de resultaten van deze studies onvoldoende inzicht in mogelijk problematische ontwikkelingsstoornissen of opvoedingsmoeilijkheden in het gezin van herkomst. Ook scholierensurveys zijn dus primair geschikt voor het geven van een algemener beeld van de problemen van jongeren, en maar heel beperkt voor het geven van een inschatting van de meest urgente problemen.

De consequentie van deze beperkingen is dat dit type studies het ons niet mogelijk maakt om iets te zeggen over de omvang en het beloop van problemen bij de meest problematische groepen onder jongeren in Nederland. Deze informatie is echter onmisbaar voor het geven van een indicatie omtrent mogelijke veranderingen en de effecten hiervan op de groepen jeugdigen met problemen. Dat is een belangrijke omissie, gegeven ons uitgangspunt dat het juist deze groepen zijn, die het meest kwetsbaar zijn voor mogelijke probleemgenererende tendensen in de samenleving.

#### 6.4 MIDDELENGBRUIK ONDER JONGEREN

In het onderzoek naar middelengebruik onder scholieren bestaan in Nederland landelijke cijfers die het tevens mogelijk maken om een trend in de tijd te laten zien. Sinds 1984 wordt door het Trimbos-instituut (voorheen door het NIAD) landelijk onderzoek onder scholieren in de laatste klassen van het basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs verricht. Sinds 1988 is het hierbij gehanteerde onderzoeksdesign voldoende constant om de bevindingen van de verschillende jaren met elkaar te kunnen vergelijken. De hier beschreven gegevens zijn afkomstig uit verschillende landelijke studies onder jongeren (zie Kuijpers et al. 1993 en 1997; Plomp et al. 1991; De Zwart et al. 2002; Monshouwer et al. 2004). Voor basisgegevens omtrent deze trend in het middelengebruik zie tabellen 6.1-6.6 (alle uit Monshouwer et al. 2004). Tot en met 16 jaar zijn de cijfers representatief voor Nederlandse jongeren, door meer leerjaren op havo en vwo bestaat de groep 17-18-jarigen voornamelijk uit deze hogere schoolniveaus.

**Tabellen over roken onder jongeren****Tabel 6.1 Trends in de lifetime-prevalentie van roken naar leeftijd, geslacht en onderzoeksjaar (in percentages)**

	Jongens					Meisjes				
	1988	1992	1996	1999	2003	1988	1992	1996	1999	2003
12 jaar	32.6	37.8	39.7	39.7	23.3	26.9	23.6	27.9	29.2	22.3
13 jaar	45.1	48.4	51.8	49.1	37.5	35.4	38.3	52.6	43.7	31.7
14 jaar	54.3	53.1	57.7	56.9	49.2	48.0	54.1	64.9	55.0	48.4
15 jaar	62.5	63.1	68.4	62.8	51.1	62.4	61.4	67.0	66.9	57.6
16 jaar	67.6	67.4	66.1	64.7	58.3	70.2	69.1	70.5	68.2	61.5
17-18 jr	67.5	70.1	64.9	71.3	64.4	65.7	63.1	68.9	66.3	60.6

**Tabel 6.2 Trends in dagelijks roken naar leeftijd, geslacht en onderzoeksjaar (in percentages)**

	Jongens					Meisjes				
	1988	1992	1996	1999	2003	1988	1992	1996	1999	2003
12 jaar	0.3	1.8	2.3	1.7	0.4	0.6	1.3	3.2	3.3	1.0
13 jaar	2.5	5.3	6.8	6.2	3.3	2.7	5.3	8.8	6.1	3.0
14 jaar	7.7	11.1	14.1	12.8	7.6	9.4	13.2	17.9	12.9	10.5
15 jaar	12.0	20.4	23.9	21.8	12.7	17.4	17.2	21.6	20.1	15.9
16 jaar	18.0	26.9	25.7	21.3	16.6	23.8	24.6	27.8	23.9	18.5
17-18 jr	22.3	24.6	28.2	23.3	18.0	21.6	19.3	28.9	20.8	16.8

**Tabellen over alcoholconsumptie onder jongeren****Tabel 6.3 Trends in de lifetime-prevalentie van alcoholgebruik in het voortgezet onderwijs (12 t/m 18 jaar) naar onderzoeksjaar, leeftijd en geslacht (in percentages)**

	Jongens					Meisjes				
	1988	1992	1996	1999	2003	1988	1992	1996	1999	2003
12 jaar	67.8	45.7	64.1	55.7	73.4	48.8	32.5	46.7	37.8	68.4
13 jaar	74.4	54.8	74.5	67.5	81.4	60.3	49.5	66.8	56.6	77.5
14 jaar	75.6	68.0	83.1	77.4	88.2	75.0	67.9	80.9	71.4	86.5
15 jaar	84.5	75.9	90.8	85.5	90.5	85.6	78.9	82.9	86.6	88.9
16 jaar	88.8	87.6	86.9	91.8	92.8	90.7	84.8	86.8	86.4	90.2
17-18 jr	89.6	89.0	93.7	92.7	95.3	95.6	90.6	89.8	88.6	93.5

**Tabel 6.4** Trends in de maandprevalentie van alcoholgebruik in het voortgezet onderwijs (12 t/m 18 jaar) naar onderzoeksjaar, leeftijd en geslacht (in percentages)

	Jongens					Meisjes				
	1988	1992	1996	1999	2003	1988	1992	1996	1999	2003
12 jaar	26.4	13.6	27.3	24.4	35.7	20.2	6.1	15.0	15.9	25.4
13 jaar	36.5	23.4	41.4	39.1	44.9	28.9	18.8	34.0	27.9	40.8
14 jaar	44.8	37.7	57.5	58.5	63.6	42.1	37.0	54.3	48.5	60.9
15 jaar	60.4	53.9	72.3	70.9	71.0	60.2	54.6	65.6	69.7	69.8
16 jaar	73.5	71.7	76.5	82.5	78.2	73.3	67.5	69.6	72.3	77.1
17-18 jr	79.7	77.3	80.0	82.1	88.7	79.9	72.3	71.3	78.0	76.1

### Tabellen over cannabisgebruik onder jongeren

**Tabel 6.5** Trends in de lifetime-prevalentie van cannabisgebruik in het voortgezet onderwijs naar onderzoeksjaar, leeftijd en geslacht (in percentages)

	Jongens					Meisjes				
	1988	1992	1996	1999	2003	1988	1992	1996	1999	2003
12 jaar	0.3	2.9	3.3	3.9	2.5	0.3	1.0	2.6	2.3	1.7
13 jaar	1.6	6.6	12.5	9.2	8.2	0.8	3.0	6.8	6.2	5.3
14 jaar	4.0	9.6	20.9	18.3	21.0	4.2	9.1	18.2	12.9	16.4
15 jaar	11.2	20.9	35.4	29.7	25.2	7.9	15.3	23.4	21.4	24.7
16 jaar	15.5	30.2	38.5	38.6	36.9	11.9	20.4	29.9	28.0	31.3
17-18 jr	25.1	40.2	43.2	52.6	51.1	16.6	19.7	30.8	35.7	35.9

**Tabel 6.6** Trends in de maandprevalentie van cannabisgebruik in het voortgezet onderwijs naar onderzoeksjaar, leeftijd en geslacht (in percentages)

	Jongens					Meisjes				
	1988	1992	1996	1999	2003	1988	1992	1996	1999	2003
12 jaar	0	1.3	1.1	0.7	0.9	0	0.6	0.9	0.6	0.5
13 jaar	0.6	2.6	5.8	3.3	3.7	0.2	0.9	3.7	2.3	2.0
14 jaar	2.2	5.2	12.9	10.3	10.0	2.0	3.3	8.4	5.5	8.8
15 jaar	4.5	9.6	20.0	17.5	13.0	3.3	5.5	11.0	11.3	11.9
16 jaar	10.8	17.3	23.8	21.8	21.1	4.2	9.0	14.4	11.9	9.8
17-18 jr	10.6	18.2	21.6	24.6	24.2	4.0	5.8	9.9	8.8	10.8

De trends die zich uit deze onderzoeken aftekenen over de afgelopen 15 jaar zijn daarbij in het kort als volgt te omschrijven.

### **Roken onder scholieren**

Tussen 1988 en 1996 steeg het percentage scholieren dat rookt, maar sinds 1996 zien we een duidelijke daling van het roken bij scholieren. Het percentage leerlingen dat ooit heeft gerookt is in die tijd met 14 procent gedaald tot 45 procent. Ook het roken 'in de afgelopen maand' en vooral het dagelijks roken zijn sinds 1996 sterk afgenomen. Dat is vooral bij de jongens het geval, met als gevolg dat meisjes ongeveer even vaak dagelijks roken als jongens. De stijging in het roken, die na 1988 zichtbaar werd, is daarmee volledig ongedaan gemaakt. Sekseverschillen zijn over het algemeen klein. De traditionele meerderheid, die jongens hier ooit vertoonden, was in 1988 al ongedaan gemaakt. In 2003 lijkt het er zelfs op dat iets meer meisjes zijn gaan roken dan jongens. Roken ze eenmaal, dan roken jongens echter wel meer sigaretten per dag dan meisjes.

### **Alcoholgebruik onder scholieren**

Bijna alle scholieren proberen in de loop van hun middelbare schooltijd wel een keer alcohol uit. Het percentage scholieren dat aan het eind van de middelbare school nog nooit alcohol heeft geprobeerd ligt al jaren zo rond de tien procent. Ook heeft ruim de helft van de scholieren – zo tussen de 50 en 60 procent – in de maand voorafgaand aan het onderzoek alcohol gedronken. Over de jaren heen is hierin niet zoveel verandering opgetreden. De belangrijkste veranderingen zien we echter in de leeftijd waarop scholieren met alcohol kennismaken en in de frequentie van de dronkenschap, die met veel alcoholgebruik gepaard kan gaan. Bij scholieren van vijftien jaar en ouder is de trend in de tijd relatief stabiel, maar bij de jongere scholieren zien we een duidelijke stijging van zowel het gebruik ooit in het leven als van het gebruik in de laatste maand, en vooral bij de meisjes. In 2003 zien we ook voor het eerst dat meisjes even vaak dronken zijn geweest als jongens. Tot dan kwam dronkenschap bij jongens vaker voor. Ook hier lopen meisjes hun traditionele 'achterstand' dus rap in. Evenals bij het roken zien we echter bij de scholieren die in de afgelopen maand alcohol hebben gedronken wel grote sekseverschillen: jongens drinken veel vaker, en per avond drinken zij ook aanzienlijk meer. Meer dan veertig procent van de jongens die in het weekend drinken, drinkt dan meer dan vijf glazen per avond en bijna de helft hiervan (17%) drinkt zelfs elf glazen of meer. Bij meisjes komt dat laatste veel minder vaak voor (<10%). Ook zien we dat bij jongens het alcoholgebruik na het vijftiende jaar nog steeds blijft toenemen, terwijl dat bij meisjes vanaf hun vijftiende stabiliseert.

### **Cannabisgebruik onder scholieren**

Het gebruik van cannabis onder scholieren nam sinds 1988 aanvankelijk sterk toe, maar is sinds 1996 niet meer gegroeid, en bij jongens zelfs zoveel gedaald – al is die daling niet significant – dat in 2003 voor het eerst evenveel meisjes als jongens ooit cannabis hebben gebruikt. Ook het gebruik van cannabis in de afgelopen maand is bij jongens gedaald, al blijft dit bij hen nog wel iets vaker voorko-



men dan bij meisjes. Jongens zijn daarmee terug naar het niveau van 1992, dat overigens nog steeds wel duidelijk hoger is dan in 1988, terwijl meisjes nog steeds op het niveau van 1996 zitten. Ook hier dus opnieuw het inlopen van een traditionele ‘achterstand’ bij de meisjes. Wel zien we opnieuw sekseverschillen in de zwaarte van het gebruik: jongens, die cannabis gebruiken, roken per keer (veel) meer joints dan de meisjes, en de zwaarte van het gebruik blijft bij hen ook na het vijftiende nog steeds stijgen, bij meisjes niet. Bovendien zijn jongens – traditiegetrouw – actiever in het zelf aanschaffen van cannabis. Dat is opmerkelijk, want ook hier lijkt het erop dat de wettelijk vastgelegde leeftijdsgrenzen vrij makkelijk te overschrijden zijn.

### **Overig druggebruik onder scholieren**

Harddrugs als xtc, cocaïne, amfetamine en vooral heroïne blijven gelukkig nog steeds erg onpopulair onder scholieren. Ook het gebruik van hallucinerende paddenstoelen (paddo’s) komt heel weinig voor. Zo’n vijf procent van de scholieren probeerde ooit een van de harddrugs uit, en zo’n twee procent gebruikte hier iets van in de afgelopen vier weken. Dat is overigens wel nog steeds een op de vijftig scholieren, ongeveer één leerling per twee klassen in een gemiddelde school. Sekseverschillen zijn hier – voor zover ze gevonden worden – nog steeds in de verwachte richting (gemiddeld meer jongens), en ook blijft hier het gebruik bij de jongens vanaf vijftien jaar nog steeds toenemen (bij meisjes niet). Het gebruik van deze middelen tussen 1988 en 2003 laat ook hier zien dat na 1996 het probereren van deze middelen licht is gedaald – behalve bij heroïne dat vrij stabiel rond de één procent blijft hangen.

### **Opvallende bevindingen**

Alles overziend vallen een paar zaken sterk op.

- Middelengebruik bij scholieren is vanaf 1996 niet toegenomen, maar eerder afgenomen. De dalende trend doet zich het meest duidelijk voor bij het roken, bij het cannabisgebruik en het gebruik van sommige harddrugs (amfetamine, xtc).
- De kennismaking met de verschillende middelen laat nog maar weinig verschillen tussen meisjes en jongens zien. Meisjes lopen bij het gebruik van bijna alle middelen hun traditionele achterstand op jongens in: evenveel meisjes als jongens hebben de verschillende middelen gebruikt. Bij het roken lijken ze de jongens zelfs in te halen. Zelfs dronkenschap is niet meer exclusief aan jongens voorbehouden. Meisjes worden in 2003 even vaak dronken als de jongens.
- Sekseverschillen zijn wél heel pregnant als we naar het zwaardere gebruik van de verschillende middelen kijken. Rokende jongens roken meer sigaretten per dag, drinkende jongens drinken vaker en veel meer glazen per keer, bovenmatig alcoholgebruik (meer dan elf glazen per avond) komt bij jongens veel vaker voor, cannabis rokende jongens roken aanzienlijk meer joints per keer, en het gebruik van harddrugs komt ook bij jongens vaker voor.
- Alcohol drinken is in hoge mate geaccepteerd. Het al dan niet thuis mogen drinken lijkt nauwelijks nog een issue en zeker niet iets dat kinderen moeten

- bevechten. Een substantieel deel van de jonge kinderen (ongeveer een derde van de elf- en twaalfjarigen) geeft aan dat hun ouders er geen bezwaar tegen zouden hebben als zij thuis wel eens alcohol zouden gebruiken.
- Het alcoholgebruik begint steeds jonger. De grootste trendverschillen in het alcoholgebruik zien we bij de twaalf- tot veertienjarigen bij wie in de afgelopen vijftien jaar het alcoholgebruik het meest is gestegen en die daarin nu steeds meer op de vijftien- en zestienjarigen zijn gaan lijken.
  - Het middelengebruik onder allochtone scholieren, met name Marokkanen, is over de hele linie lager dan bij de autochtone scholieren. Dat was al eerder aangetoond en wordt in deze studie opnieuw bevestigd. Enige uitzonderingen nagelaten roken, drinken en blowen zij minder, vooral de meisjes.

### ***Nederlandse scholieren internationaal vergeleken***

Ondanks de grote bezorgdheid in Nederland over het middelengebruik onder jongeren en de angst dat de Nederlandse tolerantie hier te ver is doorgeschoten, blijkt uit de internationale vergelijking in het al genoemde onderzoek naar Health Behavior in School-Aged Children dat de Nederlandse kinderen voor wat betreft roken en cannabisgebruik, in de middenmoot zitten in vergelijking met de kinderen in andere landen. Alleen voor wat betreft het wekelijks alcohol gebruiken scoren de Nederlandse kinderen hoog tot zeer hoog (Currie et al. 2004). De vijftienjarige scholieren in Nederland staan hierbij zelfs op de derde plaats (uit 35 landen) met een percentage van 51 dat zegt elke week alcohol te drinken. Voor het bovenmatig veel drinken, wat zou moeten blijken uit hoge percentages van kinderen die aangeven vaker dan twee keer dronken te zijn geweest in het afgelopen jaar, scoren de Nederlandse kinderen gemiddeld. Bij dit cijfer moeten we overigens wel de kanttekening plaatsen dat geringe rapportage van dronkenschap ook het gevolg kan zijn van alcoholtolerantie bij jongeren. De recente cijfers van de Peilstations (Monshouwer et al. 2004) laten immers zien dat op deze leeftijd al een behoorlijke hoeveelheid alcohol door jongeren wordt geconsumeerd. Ook het zeer recente Europese ESPAD-project, uitgebreid tot 35 landen, liet opnieuw zeer hoge scores zien voor de alcoholconsumptie van de Nederlandse jongens en meisjes. De vijftienjarige jongens en meisjes uit Nederland gaven het vaakst van de vijftienjarigen uit alle landen aan dat zij in de afgelopen 30 dagen tien of meer keer alcohol hadden gedronken (Hibell et al. 2004). Over het algemeen mogen we zeggen dat het niveau van de alcoholconsumptie bij Nederlandse adolescenten ook in de internationale vergelijking als hoog te kenschetsen is.

### ***Kanttekeningen bij deze cijfers***

De belangrijkste kanttekening die we bij deze cijfers moeten plaatsen is dat deze studies allemaal cross-sectioneel van opzet zijn, zodat geen uitspraken mogelijk zijn omtrent de effecten van het middelengebruik op de middellange of lange termijn. Daarnaast is onderzoek waarin middelengebruik van adolescenten werd onderzocht, in relatie tot psychische problemen, in Nederland schaars. Het betreft hier tot dusver eigenlijk twee relatief afzonderlijke onderzoekstradities. Dat is een belangrijke omissie. Studies in het buitenland hebben laten zien dat er een duidelijke relatie is tussen regelmatig of zwaar middelengebruik en psychi-

sche problemen, ook bij adolescenten (Fergusson et al. 2002; Kandell et al. 1986; Newcomb et al. 1993). Vooral de relatie tussen middelengebruik en externaliserend probleemgedrag is daarbij hoog. Bovendien geven studies in het buitenland aan dat deze relatie sterker zou kunnen zijn bij de jongste groep adolescenten. Het stijgende middelengebruik in Nederland, juist bij deze jongste groepen (Monshouwer et al. 2004), wordt vanuit dit perspectief gezien aanzienlijk verontrustender.

## 6.5 VERANDERINGEN IN DE PROBLEEMGROEPEN ONDER JONGEREN: CLIËNTEN IN DE JEUGDZORG

Een heel andere manier om mogelijke trends in de omvang van de jeugdproblematiek te bepalen is het bekijken van de groepen van kinderen en adolescenten, die met de verschillende sectoren van de jeugdzorg in aanraking komen. Het is evident dat ook deze cijfers geen harde indicatie kunnen zijn voor de omvang van de problematiek onder adolescenten, omdat in de toegang tot de jeugdzorg selectie-effecten bestaan die mogelijke veranderingen in de tijd kunnen verklaren. Verwijzingsgedrag van huisartsen, scholen of andere intermediairen kan in de loop van de tijd veranderen, inschattingen over welke problemen voor behandeling binnen de jeugdzorg in aanmerking komen kunnen aan verandering onderhevig zijn enzovoorts. Niettemin geven deze cijfers wel een goede indicatie van de groep kinderen en adolescenten die voor extra hulp in aanmerking komen. Omdat we weten dat er veel jongeren zijn die hulp zouden kunnen gebruiken maar niet met zorg in aanraking komen, zijn deze cijfers te beschouwen als een onderschatting van de groep jongeren met ernstige problemen.

Trendgegevens over cliënten in de jeugd-GGZ zijn moeilijk te geven, omdat de registratie van cliënten in de geestelijke gezondheidszorg in de afgelopen jaren erg slecht is geweest en er verschillende jaren zijn waarover geen cijfers beschikbaar zijn gekomen (Van den Berg et al. 2003). We beperken ons in het hiernavolgende daarom voornamelijk tot de cijfers over de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming. Cijfers over de cliënten in de jeugdhulpverlening worden bijgehouden door de Stichting Registratie Jeugd Voorzieningen (SRJV), die in opdracht van het Sectoraal Registratiepunt Jeugdhulpverlening (SRJ) in 2003 een overzicht maakte van de belangrijkste wijzigingen in de cliëntenstroom van de jeugdzorg in de periode 1995-2002 (SRJV 2002, 2003). Dit overzicht laat duidelijk zien uit welke maatschappelijke groepen de kinderen in de jeugdzorg afkomstig zijn en laat tevens een aantal duidelijke veranderingen zien in die jaren. Daarnaast heb ik gebruikgemaakt van de trendgegevens over 1998-2002, die door het NIZW worden gepubliceerd als kerntabellen over de jeugdzorg (NIZW 2004).

### ***De verschillende vormen van jeugdzorg***

De cijfers van de SRJV hebben betrekking op de volgende vormen van jeugdzorg.

- Preventieve jeugdzorg: het gaat hier om de verschillende vormen van aanbod, die beogen de ontwikkeling van meer ernstige problematiek te voorkomen,

- vaak door het bieden van informatie, zoals bij de kindertelefoon, de opvoedtelefoon, het jongereninformatiepunt en dergelijke.
- Ambulante vrij toegankelijke jeugdzorg: dit betreft de ambulante zorg die wordt geboden binnen de Bureaus Jeugdzorg, waar kinderen na verwijzing door huisarts, school of anderen terecht komen voor kortdurende ambulante hulp. Voorheen betrof dit de vaak kortdurende ambulante hulpverlening voor de meer lichte problematiek van kinderen en/of hun ouders.
  - Ambulante geïndiceerde jeugdzorg: dit zijn de vormen van ambulante hulp die wordt gegeven nadat hiervoor een indicatiestelling door het Bureau Jeugdzorg is afgegeven. Onder deze vorm van hulp vallen sinds 1999 ook programma's als Families First (een intensieve gezinsbehandeling in gezinnen met een omvangrijke problematiek, die erop is gericht de uithuisplaatsing van het kind te voorkomen).
  - Dagbehandeling: hieronder vallen bijvoorbeeld de medisch kleuterdagverblijven.
  - Pleegzorg: zowel opvang in pleeggezinnen valt hieronder als ook de therapeutische pleegzorg, waarbij sprake is van behandeling van het kind vanwege de ernst van de problematiek van het kind.
  - Residentiële jeugdhulpverlening: hieronder vallen alle vormen van behandeling die plaats vinden op locaties buiten het gezin, dus bijvoorbeeld de opvang in internaten of de begeleide kamerbewoning voor de wat oudere adolescenten zoals de (therapeutische) gezinshuizen, de behandelingsinternaten en de tehuizen voor opvoeding en verzorging.

Met uitzondering van de preventieve jeugdhulpverlening, die zich richt op informatiebehoefte bij ouders en kinderen of op lichte vormen van opvoedingsondersteuning, gaat het hier vaak om kinderen en adolescenten met aanzienlijke problemen. Uit eerder gemaakte vergelijkingen tussen de cliëntenpopulatie van de jeugdhulpverlening en de jeugd-GGZ blijkt ook dat de problematiek van beide sectoren grote overlap vertoont (Konijn en Schuur 1992). Ook voor kinderen in de jeugdbescherming geldt dat de meerderheid van hen psychische stoornissen heeft (Vreugdenhil 2003). De stelling is daarom gewettigd dat de meerderheid van de kinderen in de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming ook lijdt aan psychische stoornissen. Waar sprake is van dagbehandeling, residentiële opvang of behandeling en pleegzorg, moeten we aan gezinnen met substantiële problematiek denken, waarbij de ouders – die zelf vaak ook forse problemen hebben – de zorg voor hun kind als zo problematisch ervaren dat uithuisplaatsing of dageijkse opvang van hun kind noodzakelijk is.

### **Groei in het gebruik van de jeugdhulpverlening**

De cijfers laten zien dat in de periode 1995-2002 de behandeling door instellingen voor jeugdhulpverlening is toegenomen. Deze toename zien we vooral bij de ambulante hulpverlening en bij de pleegzorg. In 2002 waren er meer dan 100.000 kinderen, voor wie een vorm van jeugdhulpverlening noodzakelijk was (SRJV 2003). In alle gevallen gaat het daarbij om vormen van behandeling die maanden in beslag nemen, variërend van een gemiddelde duur van zes maanden

in de residentiële jeugdzorg tot een gemiddelde duur van 19 maanden bij de pleegzorg.

De groeiende trend is het meest duidelijk waarneembaar bij de geïndiceerde ambulante behandeling, de zwaardere vorm van ambulante behandeling dus. Zo zien we dat de toepassing van een programma als Families First of van ambulante kamerbegeleiding – beide typen van hulpverlening worden pas sinds 1999 geregistreerd – meer dan verdubbelde in drie jaar. Het aantal kinderen dat in aanmerking kwam voor plaatsing in een pleeggezin nam tussen 1995 en 2002 ook toe, bijna een verdubbeling. Ook vrij toegankelijke ambulante hulpverlening nam toe. De dagbehandeling bleef nagenoeg gelijk. Het aantal meldingen bij de AMK's (Advies en Meldpunt Kindermishandeling) steeg in de genoemde periode weer aanzienlijk. De residentiële jeugdzorg nam iets af, wat ook het doel was van de ontwikkelingen in de jeugdzorg (waarbij het streven naar zo licht mogelijke vormen van hulp vooropstaat). Het feit dat de pleegzorg toenam laat overigens de optie open dat een deel van de kinderen die eerder in de residentiële jeugdzorg terecht zouden zijn gekomen, nu in pleeggezinnen wordt ondergebracht. De daling staat – voor wat betreft het aantal kinderen – echter niet in verhouding tot de stijging binnen de pleegzorg: het een valt zeker niet met het ander te compenseren.

### ***Groei in de gebruikers van de instellingen van de jeugdbescherming***

Cijfers die door het NIZW werden verzameld voor het maken van de kerntabellen over de jeugdzorg van 1998-2002 laten zien dat het aantal kinderen in de instellingen van de jeugdbescherming, inclusief de jeugdreclassering en de justitiële jeugdinrichtingen, in die tijd (vier jaar) toenam met ongeveer twintig procent. Deze toename was verreweg het sterkst bij de jeugdreclassering (van 3569 naar 6024 gebruikers, bijna een verdubbeling in vier jaar) en bij de justitiële jeugdinrichtingen (een toename met ruim zestig procent in vier jaar), de meer repressieve onderdelen van de jeugdbescherming dus. De stijging was veel minder pregnant bij bijvoorbeeld de OTS (Onder Toezicht Stelling) of bij de voogdij die ongeveer hetzelfde aantal gebruikers bleef tellen. Dat wordt bevestigd door de onderzoeken die in opdracht van de Raad voor de Kinderbescherming werden verricht in diezelfde tijd (1998-2002). Onderzoek in strafzaken en taakstraffen namen sterk toe, maar beschermingsonderzoek veel minder.

De trend is duidelijk: er is een onmiskenbare groei in het aantal kinderen dat te maken krijgt met een maatregel of ingreep vanuit de jeugdbescherming. De groei is hier verreweg het duidelijkst bij instellingen die te maken krijgen met jongeren, die in aanmerking komen voor forse strafmaatregelen, zoals plaatsing in een justitiële jeugdinrichting.

### ***Veranderingen in de cliëntèle van de jeugdhulpverlening***

De cliëntèle van de jeugdhulpverlening vertoont een aantal opvallende kenmerken, die goed zichtbaar maken waar in de samenleving de cumulatie van problemen van jongeren plaatsvindt. In de loop van de genoemde periode 1995-2002

zien we bovendien een aantal opvallende veranderingen optreden, waaruit we mogelijk kunnen afleiden bij welke categorieën cliënten in de jeugdhulpverlening sprake zou kunnen zijn van veranderende problematiek.

### ***Dalende leeftijd van cliënten in de jeugdhulpverlening***

In de jeugdhulpverlening wordt geregistreerd wat de gemiddelde leeftijd is van de kinderen in de verschillende vormen van zorg. Uit de cijfers over de periode 1995-2002 blijkt dat de gemiddelde leeftijd van de kinderen die met de verschillende zorgtypen in aanraking zijn gekomen, is gedaald. Binnen de vrij toegankelijke ambulante hulp, de lichtste hulpsoort, nam de leeftijd in de loop van deze zeven jaar significant af van 14 jaar in 1995 tot 11 jaar gemiddeld in 2002. De kinderen, voor wie ouders bij de Bureaus Jeugdzorg hulp vragen, worden dus steeds jonger. Daarentegen lijkt de leeftijd bij de zwaardere vorm van geïndiceerde ambulante hulp iets toe te nemen, van acht in 1995 tot elf in 2002. Dat gegeven is moeilijker te interpreteren, omdat programma's als Families First of de ambulante kamerbegeleiding, die als gezegd pas vanaf 1999 geregistreerd worden, zich ook op de wat oudere jeugd richten. Na correctie hiervoor zouden de leeftijdsverschillen daarom volledig kunnen verdwijnen. De gemiddelde leeftijd in de dagbehandeling is afgenomen van tien jaar in 1995 tot acht jaar in 2002, eveneens een significant verschil. Pleegzorg, met een gemiddelde leeftijd van negen jaar, en residentiële jeugdzorg, met een gemiddelde leeftijd van veertien jaar, blijven over de jaren heen opmerkelijk stabiel. In beide gevallen gaat het om uithuisplaatsing van kinderen uit zeer problematische opvoedingssituaties, waarbij duidelijk wordt dat het alternatief van een pleeggezin voor jongere kinderen vaker weggelegd lijkt te zijn dan voor de oudere groep. De in residentiële instellingen opgenomen jongeren behoren gemiddeld tot de oudste groep, en waarschijnlijk hebben we hier ook met de meest problematische kinderen en gezinssituaties te maken. Eerdere studies laten zien dat bij deze groep van kinderen vaak sprake is van een langdurige hulpverleningsgeschiedenis. Kinderen en ouders zijn vaak al met een scala aan hulpverleners in aanraking gekomen. De uithuisplaatsing van het kind is daarom te zien als het eindstadium van een weinig florissant verlopen probleemgeschiedenis.

De trend is dus duidelijk: voor de zwaardere vormen van hulp binnen de jeugdhulpverlening (geïndiceerde ambulante hulpverlening, pleegzorg, residentiële zorg) blijft de gemiddelde leeftijd stabiel, maar voor de dagbehandeling en voor de kinderen die bij de Bureaus Jeugdzorg binnenkomen zien we een duidelijke afname van de gemiddelde leeftijd. De kinderen, voor wie ouders hulp zoeken, worden steeds jonger.

### ***Oververtegenwoordiging van jongens en meisjes bij hulpverleningsvormen***

Het is bekend dat voor de meeste onderdelen van de jeugdhulpverlening de jongens in de meerderheid zijn. Dat geldt met name voor de dagbehandeling (ruim 70% jongens in 2002) en voor de geïndiceerde ambulante behandeling (ruim 60% in 2002). Bij de jeugdreclassering en de justitiële jeugdinrichtingen is de overheersing van jongens verreweg het grootst: in ruim tachtig procent van de geval-

len gaat het om jongens (NIZW 2004). Meisjes maken daarentegen meer gebruik van de preventieve vormen van jeugdzorg. Deze sekseverdeling over de verschillende typen hulpverlening is over de jaren heen opmerkelijk stabiel.

### ***Sterke oververtegenwoordiging van allochtone jeugd in de jeugdzorg***

Het mag inmiddels bekend worden verondersteld dat allochtone jongeren – we spreken hier enkel over de jongeren afkomstig uit de zogenaamde ‘doelgroeplanden’ (niet westerse landen) – sterk oververtegenwoordigd zijn in de verschillende vormen van jeugdhulpverlening. Waar hun aandeel in de algemene populatie in de loop van 1995-2002 toenam van 15 procent tot 17 procent, bleef hun aandeel in de verschillende vormen van hulpverlening constant (aanzienlijk) hoger. Bij de zwaarste vormen van hulpverlening is hun oververtegenwoordiging het hoogst: 27 procent bij de residentiële hulp, 22 procent bij de pleegzorg (tegen 18% in 1995), bij de geïndiceerde ambulante hulpverlening 21 procent (tegen 17% in 1995) en 20 procent in de dagbehandeling (tegen 23% in 1995, een lichte daling dus). Alleen bij de vrij toegankelijke ambulante zorg daalde hun aandeel fors, van 27 procent in 1995 naar 16 procent in 2002. Het is belangrijk om te bedenken dat het hier gaat om vormen van hulpverlening, waar de ouders zelf gemotiveerd voor moeten zijn en voldoende vertrouwen in de hulpverlening voor moeten hebben. Uit deze dalende cijfers kunnen we dan afleiden dat mogelijk sprake is van een afname van de motivatie bij allochtone ouders om met hun kind naar een Nederlandse hulpverleningsinstelling te stappen. Iets dergelijks zou kunnen spelen bij de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen, waar allochtone jeugd over het algemeen ook sterk ondervertegenwoordigd is (Hosper et al. 2001).

Een buitengewoon sterke oververtegenwoordiging van allochtone jeugd zien we in de instellingen van de jeugdbescherming. Cijfers uit 2002 laten zien dat maar liefst zestig procent van de jongeren – meest jongens dus – in de justitiële jeugdinstellingen allochtoon is, drie tot vier keer zoveel als hun aandeel in de algemene bevolking (Boelhouters en Van der Veld 2000).

### ***Sterke oververtegenwoordiging van jongeren uit het speciaal onderwijs***

Jeugdigen uit het speciaal onderwijs zijn sterk oververtegenwoordigd binnen de verschillende vormen van jeugdhulpverlening. Landelijk is sprake van een afname van kinderen in het speciaal onderwijs: waar 3,5 procent van de kinderen in 1995 nog in het speciaal onderwijs zat, daalde dit tot 3,2 procent in 2002. Binnen de zwaardere vormen van jeugdhulpverlening is hun aandeel veel en veel hoger, van 20 procent in de geïndiceerde ambulante hulpverlening tot ruim 30 procent in de pleegzorg in 1995. Parallel aan de landelijke daling van kinderen in het speciaal onderwijs zien we ook in de jeugdhulpverlening een lichte daling van jongeren uit het speciaal onderwijs. Alleen bij de vrij toegankelijke ambulante hulpverlening daalde hun aandeel fors van 21 procent in 1995 naar 9 procent in 2002. Bij de overige hulptypen daalden de percentages iets, maar deze daling was nergens significant. We mogen concluderen dat ongeveer een vijfde van de kinderen in de jeugdhulpverlening afkomstig is uit het speciaal onderwijs.

Een bijzondere groep in dit opzicht wordt gevormd door kinderen met een lichte verstandelijke handicap, of de groep zwakbegaafde kinderen. Afhankelijk van de verschillende definities die gehanteerd worden hebben we het dan over kinderen met een IQ van tussen de 70 en 85 (zwakbegaafd), of een IQ tussen de 50 en 70 (licht verstandelijk gehandicapt). Van de totale bevolking valt ongeveer 15 procent tussen deze grenzen (Stoll et al. 2004). Hoewel precieze cijfers in Nederland niet voorhanden zijn, lopen de schattingen omtrent het percentage van deze kinderen dat ook psychiatrische stoornissen of gedragsproblemen heeft uiteen van vijftig tot tachtig procent, zeer aanzienlijk dus. Dekker (2003) constateert dat de kans op psychopathologie bij kinderen met een verstandelijke handicap drie tot vier keer zo hoog is. Hoeveel van deze kinderen in de jeugdzorg verblijven weten we ook niet precies. In de afgelopen jaren nam de zorgvraag vanuit deze groep kinderen enorm toe. Recente cijfers laten zien dat de aan licht verstandelijk gehandicapte kinderen geboden zorg tussen 1999 en 2002 meer dan verdubbelde, evenals de hulp aan verstandelijk gehandicapte kinderen. Waarom dit precies het geval is, is niet duidelijk (CBZ 2004: 23). Wel is duidelijk dat er overlap bestaat tussen deze kinderen, en de kinderen die terechtkomen in de inrichtingen voor jeugdhulpverlening of jeugdbescherming. De groeiende zorgvraag, die blijkt uit de toegenomen druk op dit type voorzieningen, leidt in veel gevallen tot een overloop naar instellingen van de jeugdzorg. Een schrijnend voorbeeld hiervan mogen we de toegenomen crisisplaatsingen van kinderen met ernstige gedragsstoornissen noemen, van wie een belangrijk deel licht verstandelijk gehandicapt zou zijn en die vaak ten onrechte in gesloten justitiële jeugdinrichtingen vastzitten (CBZ 2004: 16).

### ***Sterke oververtegenwoordiging van kinderen uit eenoudergezinnen***

Jongeren afkomstig uit eenoudergezinnen zijn eveneens sterk oververtegenwoordigd in de verschillende vormen van jeugdhulpverlening. Waar hun aandeel in de algemene populatie landelijk ongeveer twaalf procent is, varieert hun aandeel in de verschillende hulpvormen van 34 procent in de vrij toegankelijke ambulante hulp (het laagste percentage) tot 66 procent bij de kinderen in de pleegzorg, meer dan vijf keer hun aandeel in de algemene populatie (cijfers uit 2002). Vooral bij de zwaardere vormen van hulp (residentiële hulp, pleegzorg, geïndiceerde ambulante hulpverlening) lijkt het percentage kinderen uit eenoudergezinnen iets toe te nemen in de tijd. Deze gegevens kunnen op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Het is mogelijk dat echtscheiding de al bestaande problemen verergert. Voorafgaand onderzoek liet echter zien dat er meer risico's verbonden zijn aan het leven in een gezin met een zeer conflictueuze relatie tussen de ouders dan opgroeien bij ouders die ervoor gekozen hebben uit elkaar te gaan (Amato en Keith 1991). Het is daarom waarschijnlijker dat de echtscheiding een uiting is van onderliggende problemen in de betreffende gezinnen, waaronder problematische relaties tussen de ouders.



### ***Korte samenvatting van de bevindingen in de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming***

In het kort komen de bevindingen op het volgende neer. Sinds 1995 is sprake van een toename van hulp, die binnen de verschillende vormen van jeugdhulpverlening wordt gegeven. We zien een stijging bij de ambulante hulpverlening, maar ook bij de wat zwaardere vormen van hulp en bij de jeugdbescherming. Het aantal ouders dat aanklopt bij de hulpverlening is toegenomen. Vormen van intensieve behandeling zijn toegenomen. Het aantal kinderen dat uit huis geplaatst wordt en een plekje zoekt in pleegzorg neemt toe. Dit lijkt maar zeer ten dele gecompenseerd te worden door een lichte daling van kinderen in residentiële voorzieningen. Daarbij verandert de cliëntenpopulatie van de jeugdhulpverlening ook. In het algemeen worden de kinderen, voor wie hulp wordt gezocht, jonger. Het lijkt erop dat problemen van kinderen zich op jongere leeftijd manifesteren, of dat vooral de problemen van de jongere kinderen verergeren. Kinderen uit het speciaal onderwijs zijn sterk oververtegenwoordigd. Ook het percentage zwakbegaafde kinderen in de jeugdzorg is waarschijnlijk hoog. Dat tekent de zwaarte van de problematiek, die binnen de jeugdhulpverlening wordt opgevangen. Allochtone kinderen zijn sterk oververtegenwoordigd, tot ongeveer anderhalf keer zo sterk als hun aandeel in de algemene populatie doet vermoeden, in de jeugdbescherming zelfs tot ongeveer drie keer zo sterk, en hun aandeel lijkt toe te nemen. Tot slot: een groot tot zeer groot deel van de kinderen in de jeugdhulpverlening is afkomstig uit eenoudergezinnen.

Hoe het de kinderen uit deze vormen van hulp na afloop vergaat weten we niet. Longitudinale studies onder cliënten van de jeugdzorg in Nederland ontbreken voor zover mij bekend. Hoewel we mogen aannemen dat de problematiek hier doorgaans ernstig is, en stabiliteit van deze problematiek over latere jaren daarom aannemelijk (denk aan de gegevens van tbs-gestelden, waarvan maar liefst 40% een tehuisgeschiedenis heeft (Van Emmerik en Brouwers 2001)), ontbreken gegevens in Nederland met behulp waarvan we de gevolgen op latere leeftijd preciezer kunnen bepalen.

### ***Kanttekeningen bij deze cijfers***

Het beeld dat oprijst uit deze cijfers is niet rooskleurig. Toch moeten we een aantal kanttekeningen maken bij de interpretatie van deze gegevens. In de eerste plaats gaat het hier om cijfers afkomstig van geregistreerde cliënten en cliëntjes. Hoe illustratief ook, deze cijfers mogen niet zonder meer gelezen worden als een indicatie voor de omvang van de problematiek in de bevolking. Immers, we weten dat een deel van de kinderen met problemen niet of nooit in aanraking komt met hulpverlening, en de grens tussen de kinderen die wel en die niet met hulpverlening in aanraking komen wordt niet altijd bepaald door de ernst van de problematiek. Er kunnen veranderingen zijn opgetreden, die erin geresulteerd hebben dat kinderen sneller worden doorverwezen. De problematiek van de kinderen kan eerder tot het oordeel hebben geleid dat ingrijpen noodzakelijk is, bijvoorbeeld door geringere tolerantie voor bepaalde problemen bij kinderen. Verwijzers kunnen actiever hebben gehandeld. Kortom, er zijn tal van alterna-

tieve verklaringen mogelijk. Tegelijkertijd is echter ook zichtbaar dat de problematiek van cliënten in de jeugdhulpverlening aanzienlijk is. Er zijn weinig aanwijzingen dat kinderen ten onrechte in deze vormen van hulp terecht komen en ook weinig aanwijzingen dat de problematiek die binnen de jeugdzorg wordt opgevangen lichter zou worden. De conclusie dat het hier gaat om kinderen met aanzienlijke achterstanden en om gezinnen met aanzienlijke opvoedingsproblemen is zonder meer gerechtvaardigd. Met name de problematiek bij de kinderen die uit huis geplaatst worden of in jeugdinternaten terecht komen is al jaren zwaar. In die zin wijzen deze cijfers er op, dat er in Nederland een groot reservoir aan opvoedings- en ontwikkelingsproblemen is, en dat dit reservoir in de afgelopen jaren duidelijker zichtbaar is geworden.

Ook voor de veranderingen in de cliëntèle van de jeugdzorg kunnen we deze kanttekeningen maken. Het jonger worden van de kinderen in de hulpverlening kan erop wijzen dat kinderen steeds jonger in aanzienlijke problemen komen. Zoals ook het middelengebruik onder jongeren vooral toeneemt onder de jongste groepen, zo zou ook de problematiek waar de jeugdhulpverlening zich mee bezighoudt, zich op steeds jongere leeftijd kunnen gaan manifesteren. Een alternatieve verklaring zou echter zijn dat verwijzers, ouders en andere opvoeders steeds sneller van oordeel zijn dat ingrijpen of hulpverlening noodzakelijk is, met als gevolg een snellere verwijzing naar de jeugdhulpverlening. Het feit dat de leeftijd van de kinderen in de pleegzorg en in de residentiële jeugdhulpverlening – de zwaarste vormen – zo stabiel is gebleven over de jaren heen kunnen we lezen als een ondersteuning van het laatste. Dat zou erop wijzen dat de tijd tussen de eerste manifestatie van de problemen tot een zodanige cumulatie van problemen dat uithuisplaatsing noodzakelijk wordt geacht, langer is gaan duren.

De sterke oververtegenwoordiging van allochtone jongeren, met name in de zwaarste vormen van jeugdhulpverlening, is een indicatie voor forse problemen van deze groep kinderen. Het is vooralsnog onduidelijk waar de daling van allochtone cliënten bij de vrij toegankelijke ambulante hulpverlening vandaan komt. Mogelijk kunnen we deze interpreteren als een afnemende motivatie van allochtone ouders om vrijwillig met hun kinderen naar de hulpverlening te stappen. Dat zou in overeenstemming zijn met het feit dat ook binnen de geestelijke gezondheidszorg het aandeel van de allochtone populatie aanzienlijk achterblijft bij dat van de autochtone populatie. Juist bij die vormen van hulp waarvoor motivatie van ouders en vertrouwen in de hulpverlening cruciaal zijn, neemt het aandeel van de allochtone cliënten af. Dat is te interpreteren als een zorgelijke ontwikkeling. De stelling dat deze afname toe te schrijven zou zijn aan een afname van problemen bij allochtone kinderen wordt immers niet gestaafd door enig onderzoek.

Over het algemeen moeten we verder constateren dat over de kinderen in de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming weinig systematische kennis bestaat in Nederland. Er wordt weinig geïnvesteerd in onderzoek naar deze zwaardere problematiek bij deze jongeren. Voor meer inzicht in de specifieke (psychische)

problemen bij deze jongeren en hun ouders, de achtergronden hiervan, de specifieke risicofactoren of protectieve factoren die het hoge niveau van problemen van jongeren in de verschillende voorzieningen zouden kunnen verklaren, moeten we ons vaak baseren op onvolledige registratie- en onderzoeksgegevens. Over de psychische problemen van de gemiddelde jongere in de algemene populatie is meer kennis beschikbaar dan over de problemen van deze cliëntenpopulatie. Mij is ook geen enkel onderzoek bekend, waarin kinderen uit de jeugdzorg – met name jongeren met een wat zwaardere hulpverleningsgeschiedenis – na afloop gedurende enkele jaren zijn gevolgd. De noodzaak hiertoe is zeker aanwezig. Zo blijkt uit cijfers van de Dienst Justitiële Inrichtingen dat bijvoorbeeld al jaren rond de 40 procent van de mannen in tbs-inrichtingen in Nederland een tehuisgeschiedenis heeft (Van Emmerik en Brouwers 2001). Dat tekent de zwaarte van de problematiek, die in deze tehuizen opgevangen of behandeld moet worden met steeds schaarser wordende middelen. De stelling dat de problematiek in de jeugdzorg in de afgelopen jaren steeds ernstiger zou zijn geworden is om die reden niet met goed wetenschappelijk onderzoek te onderbouwen, maar moet zeker beschouwd worden als een serieus signaal.

## 6.6 MAATSCHAPPELIJKE VERANDERINGEN EN KWETSBARE JONGEREN

Vanuit het perspectief van het stress-kwetsbaarheidsmodel, teruggebracht tot zijn meest eenvoudige vorm, zijn de in dit hoofdstuk geschilderde bevindingen minder contradictoir dan zij op het eerste gezicht wellicht lijken. De overgrote meerderheid van de Nederlandse jongeren staat er goed voor en vertoont relatief weinig probleemgedrag. Zij geven er blijk van de snelle maatschappelijke veranderingen van de afgelopen decennia goed te kunnen verwerken en zich hieraan op een adequate manier te kunnen aanpassen. Voorbeelden hiervan zijn de krachtige individualiseringstendens in de samenleving die grotere individuele verantwoordelijkheden met zich meebrengt, de snel veranderende sociale verbanden en gezinsvormen die een grotere zelfredzaamheid veronderstellen, omdat minder vanzelfsprekend is geworden dat gezinsleden gedurende de hele levensloop voor elkaar blijven zorgen, de informatiseringstendens die de samenleving steeds ingewikkelder maakt en de noodzaak tot een intelligente beheersing van nieuwe communicatiemiddelen versterkt (computers, mobiele telefoons, internet, de nieuwe media), de fusiegolven in het middelbaar onderwijs die van de kleine schoolsamenlevingen grote leersteden hebben gemaakt, de verstedelijking die tot grotere complexiteit van samenlevingsverbanden heeft geleid en de grote culturele diversiteit onder jongeren, met name in de grote steden. Een groot deel van de jongeren pakt deze veranderingen relatief makkelijk op, waardoor deze beslist niet zonder meer leiden tot verhoogde stress en een versterking van psychische problemen. We mogen uit de grote studies onder jongeren afleiden dat het gros van de jongeren heel goed in staat blijkt om zich te midden van deze veranderingen staande te houden. Gemiddeld doet de Nederlandse jongere het, ook in vergelijking met jongeren in het buitenland, nog steeds goed en is hun gevoel van psychisch welbevinden hoog. Weliswaar zijn er aanwijzingen dat

kinderen steeds jonger toetreden tot de wereld van de adolescenten – met de hiermee gepaard gaande stijging van het middelengebruik (op zichzelf een zorgwekkende ontwikkeling) –, maar uit de gegevens kan moeilijk worden afgeleid dat sprake is van urgente problemen onder de Nederlandse jeugd in het algemeen.

Een ander beeld rijst op uit de gegevens van de cliëntèle van de jeugdzorg. Hier komen we de ouders tegen die vaker om hulp voor hun kinderen zijn gaan vragen, en hier zien we het sterker zichtbaar worden van dermate problematische opvoedingssituaties dat ingrijpen of zelfs uithuisplaatsing van hun kinderen noodzakelijk is geworden. Bovendien lijken de gegevens te suggereren dat de kinderen voor wie hulp wordt gevraagd in de loop van de afgelopen jaren steeds jonger zijn geworden, of wellicht ook dat de ernstiger problemen van jongeren zich op steeds jongere leeftijd gaan manifesteren. De omvang van deze groepen – vooral de groepen waar sprake is van een ernstige verstoring van de opvoedingssituatie van jongeren – is in de afgelopen jaren zeker niet afgenomen. Cijfers suggereren eerder dat de omvang van deze groepen sterk toegenomen is.

Dit is goed te begrijpen als een reactie op recente maatschappelijke ontwikkelingen bij de meest kwetsbare groepen in de samenleving. In zijn algemeenheid is de stelling verdedigbaar dat vooral bij de kwetsbare groepen in de samenleving de mogelijk negatieve effecten van recente maatschappelijke ontwikkelingen zichtbaar worden, en niet bij de groep jongeren in het algemeen. Om die reden zien we in het algemene beeld van de jeugd ook niet veel verandering in negatieve zin optreden. Met het merendeel van de jongeren blijft het heel goed gaan. Parallel daaraan suggereren de gegevens echter bij de meest kwetsbare groepen wel degelijk een toename van de problematiek, die zich uit in toenemende druk op de voorzieningen voor de jeugdbescherming en de jeugdhulpverlening. Of deze problematiek zelf ook daadwerkelijk toeneemt of dat deze toenemende druk op de jeugdzorg een manifestatie is van ontbrekende of tekortschietende zorg elders is op basis van de beschikbare kennis niet makkelijk te achterhalen. Strikt genomen doet dit ook niet ter zake. In beide gevallen gaat het om een sterk toenemende druk op voorzieningen voor de meest problematische groepen onder de jeugd, en dat juist in een tijd dat deze voorzieningen ook onder toenemende druk staan om hun taken met krimpende middelen uit te voeren.

## 6.7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### **1. Het gaat goed met de meeste jongeren in Nederland**

De gegevens van dit overzicht laten zien dat het over het geheel genomen met de Nederlandse jeugd goed tot zeer goed gaat. De overgrote meerderheid van de Nederlandse jongeren staat er goed voor, voelt zich prima, heeft een plezierig sociaal netwerk en ervaart voldoende steun van ouders en leeftijdsgenoten. De gegevens uit de verschillende studies laten al vrij lang zien dat dit voor de meerderheid van de Nederlandse jeugd geldt en internationale vergelijking onderstreept deze uitspraken: in vergelijking met jongeren uit andere landen wijken de Nederlandse jongeren in positieve zin af. Natuurlijk vinden we ook in Nederland

bepaalde groepen jongeren met hogere risico's op de ontwikkeling van probleemgedrag, maar over het geheel genomen is er weinig reden tot zorg over de jeugd in het algemeen.

Ook de trendgegevens in de tijd, voor zover beschikbaar, laten geen dramatische ontwikkelingen zien. Er zijn geen aanwijzingen dat het met de jeugd in het algemeen, bijvoorbeeld onder de druk van de maatschappelijke omstandigheden, veel slechter zou gaan, in elk geval niet als we psychische problemen bij jongeren hiervoor als indicator nemen.

## ***2. Problemen lijken vooral toe te nemen bij de zwakkere, meer kwetsbare groep kinderen en hun ouders***

In dit hoofdstuk is getracht aannemelijk te maken dat vooral de zwakkere groepen in de samenleving moeite hebben met recente maatschappelijke ontwikkelingen en de toenemende complexiteit van de samenleving, zodat we vooral onder deze groepen een stijging lijken te zien van het aantal gezinnen/jongeren dat buiten de boot gaat vallen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kinderen afkomstig uit allochtone gezinnen, maar ook om kinderen – en vermoedelijk ook ouders – met beperkte verstandelijke vermogens. De sterke individualisering en de krachtige informatisering en toenemende complexiteit in de samenleving – die met zich meebrengt dat het individu in toenemende mate zelf zijn of haar weg moet zoeken in toenemend complexere arrangementen – zouden vooral bij deze meer kwetsbare groepen op problemen kunnen stuiten. Dat zou bijvoorbeeld ook kunnen verklaren waarom licht verstandelijk gehandicapte jongeren zo sterk oververtegenwoordigd zijn bij sommige vormen van hulp. Het beschikbare materiaal staat ons hier echter geen definitieve conclusie toe, omdat het zicht op de omvang van problemen onder deze zeer kwetsbare groepen deels ontbreekt en er te weinig (longitudinaal) onderzoek in Nederland bestaat naar het beloop van problemen bij deze kinderen.

## ***3. Er is sprake van een toenemende druk op de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming***

De jeugdhulpverlening en vooral de jeugdbescherming hebben in de afgelopen tien jaar te maken gekregen met een toenemende druk op de voorzieningen. Het structurele gebrek aan informatie over de cliëntèle van deze voorzieningen en de tekortschietende registratie binnen de jeugdzorg maakt het echter moeilijk om de beschikbare gegevens goed te duiden. Er zijn verschillende verklaringen voor de gegevens mogelijk. Deels zou de toenemende druk op de voorzieningen samen kunnen hangen met het streven naar zo licht mogelijke vormen van hulp – wat de kleine daling in de residentiële voorzieningen zou kunnen verklaren – en een hiermee gepaard gaande stijging bij de meer ambulante voorzieningen. De stijging in de pleegzorg vanaf 1995 ontkracht dit argument echter enigszins. Deels is de (sterke) stijging bij de instellingen voor de jeugdbescherming wellicht te verklaren door de minder tolerante houding ten opzichte van regeloverschrijdend gedrag van jongeren en/of hun ouders, die maakt dat sneller strafrechtelijk wordt ingegrepen. Deels is de toegenomen druk wellicht te verklaren door een

toename van problemen aan de onderkant van de samenleving. In het laatste geval mogen we spreken over verergering van de problematiek.

Aan deze toenemende druk op voorzieningen binnen de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming mag, in tegenstelling tot de positieve conclusie over de jeugd in het algemeen, een zekere urgentie worden toegeschreven. Het gaat in het algemeen om kinderen met forse problemen, en de druk op de beperkte middelen die beschikbaar zijn om deze problemen het hoofd te bieden is sterk gestegen.

#### **4. Het profiel van de jongeren binnen de jeugdzorg verandert**

Een aantal kenmerken van de cliëntèle van deze vormen van jeugdzorg laat ook zien, dat de gemiddelde jongere binnen de jeugdzorg er in de loop van de afgelopen jaren anders uit is gaan zien. Het profiel van de jongeren binnen de jeugdzorg verandert, en deze veranderingen zijn voor een deel in overeenstemming met bovenbeschreven conclusies.

- De gemiddelde leeftijd van kinderen binnen de jeugdzorg is systematisch afgenomen.
- Het percentage allochtone jongeren binnen de zwaardere vormen van jeugdzorg, in het bijzonder binnen de jeugdbescherming, neemt systematisch toe. Het percentage allochtone jongeren binnen de vrij toegankelijke ambulante hulp lijkt daarentegen af te nemen.
- Er is een sterke oververtegenwoordiging van kinderen uit het speciaal onderwijs. Ook het percentage kinderen met lichte verstandelijke handicaps is groot en lijkt sterk toe te nemen.
- Er is een sterke oververtegenwoordiging van kinderen uit éénoudergezinnen. Ook dit percentage lijkt in de afgelopen jaren iets toe te nemen.

#### **5. Er is veel meer bekend over de gemiddelde jongere dan over de probleemgroepen**

Hoewel kennis over de algemene populatie van jeugdigen en over de milde varianten van bepaalde vormen van probleemgedrag cruciaal is voor een beter begrip van de groep kinderen die in de (serieuze) problemen komt, is het opvallend dat we in Nederland veel meer systematische kennis hebben over de gemiddelde jongere dan over de kinderen uit de ernstige probleemgroepen. Waar de gemiddelde jongere in Nederland niet alleen in landelijke maar in toenemende mate ook in lokale onderzoeken regelmatig, zij het vaak oppervlakkig, wordt onderzocht (zie de overzichten van de talrijke *monitoring*-studies), daar moet de eerste representatieve steekproef van kinderen in de jeugdzorg nog getrokken worden. Hoewel het gaat om de kwetsbaarste groepen onder de Nederlandse jeugd, moeten we constateren dat we onze kennis over deze groepen nog steeds moeten baseren op tekortschietende registratiecijfers en op kleine, kwalitatieve en niet-representatieve studies onder beperkte groepen cliënten. Longitudinaal onderzoek van enige omvang onder de cliënten van de hier genoemde voorzieningen ontbreekt nagenoeg volledig, zodat we nauwelijks zicht hebben op de levensloop van de cliënten en cliëntjes van jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

### **Aanbevelingen**

In de eerste plaats mogen we constateren dat de opvoeding van jongeren in dominante instituties als onderwijs en gezin er goed voorstaat. De gemiddelde jongere doet het goed, en de gemiddelde opvoeder daarmee ook.

De urgentie bij de opvang, behandeling en het ingrijpen in zeer problematische opvoedingssituaties of bij jongeren met grote problemen is daarentegen duidelijk zichtbaar. Het toekennen van steeds minder middelen en het daarmee opvoeren van de druk op de voorzieningen voor de kwetsbaarste groepen onder de Nederlandse jeugd is niet langer aanvaardbaar, en zal op middellange termijn tot hoge maatschappelijke kosten kunnen leiden.

Tot slot: het kennisniveau over deze probleemgroepen is te laag, zoals we hebben kunnen zien aan het ontbreken van voldoende gegevens om een aantal van de hier gepresenteerde cijfers te kunnen duiden. Een gerichte investering in kwalitatief hoogwaardige kennis is aanbevelenswaardig, niet alleen over ontstaan en persistentie van serieuze problemen onder jeugdigen, maar daarnaast ook over de mogelijkheden tot ingrijpen, interventie en behandeling van de meest kwetsbare groepen jongeren.

## LITERATUUR

- Achenbach, T.M. (1991) *Integrative guide to the 1991 CBCL 4-18, YSR and TRE-profiles*, Department of psychiatry, Burlington: University of Vermont.
- Amato, P.R. and B. Keith (1991) 'Parental divorce and the well-being of children: A meta-analysis', *Psychological Bulletin* 110: 26-64.
- Berg, M. van den, C. de Ruiter en C. Schoemaker (2003) *Brancherapport GGZ-MZ. Geestelijke gezondheidszorg en maatschappelijke zorg*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Bijl, R.V., P. Cuijpers and F. Smit (2002) 'Psychiatric disorders in adult children of parents with a history of psychopathology', *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 37: 7-12.
- Boelhouwers, K. en M.C.A. van der Veldt (2000) *Allochtone cliënten binnen de jeugdzorg in aantal. Een literatuurstudie*, Utrecht: NIZW.
- Bogt, T. ter, S. van Dorsselaer en W. Vollebergh (2003) *Psychische gezondheid, risicogedrag en welbevinden van Nederlandse scholieren. HBSC-Nederland 2002*, Utrecht: Trimbos-instituut.
- Caspi, A., B. Henry, R.O. McGee, T.E. Moffit (eds.) et al. (1995) 'Temperamental origins of child and adolescent behavior problems: from age three tot fifteen', *Child Development* 66: 55-68.
- Caspi, A., E. Moffitt, D.L. Newman and P.A. Silva (1996) 'Behavioral observations at age 3 years predict adult psychiatric disorders', *Archives of General Psychiatry* 53: 1033-1039.
- CBZ (2004) *Licht verstandelijk gehandicapte jongeren met probleemgedrag. Signaleringsrapport*, Utrecht: College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen.
- Crijnen, A.A.M., T.M. Achenbach and F.C. Verhulst (1997) 'Comparisons of problems reported by parents of children in 12 cultures: total problems, externalizing and internalizing', *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry* 36: 1269-1277.
- Crijnen, A.A.M., T.M. Achenbach and F.C. Verhulst (1999) 'Problems reported by parents of children in multiple cultures: the Child Behavior Checklist Syndrome Constructs', *American Journal of Psychiatry* 156: 569-574.
- Currie, C.W., C. Roberts, W. Morgan, R. Smith, W. Settertobulte, O. Samdal and V. Rasmussen (eds) (2004) *Young people's health in context. Health behaviour in school-aged Children (HBSC) study: international report from the 2001/2002*, Copenhagen: WHO.
- Dekker, M.C. (2003) *Psychopathology in children with intellectual disability. Assessment, prevalence and predictive factors*, unpublished doctoral thesis, Erasmus University Rotterdam.
- Emmerik, J.L. van en M. Brouwers (2001) *De Terbeschikking in Maat en Getal. Een beschrijving van de TBS-populatie in de periode 1995-2000*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen.
- Ferdinand, R.F., M. van der Reijden, F.C. Verhulst, F.J. Nienhuis and R. Giel (1995) 'Assessment of the prevalence of psychiatric disorder in young adults', *British Journal of Psychiatry* 166: 480-488.



- Ferdinand, R.F. and F.C. Verhulst F.C. (1995) 'Psychopathology from adolescence into young adulthood: an 8 year follow-up study', *American Journal of Psychiatry* 152: 1586-1594.
- Ferdinand, R.F., F.C. Verhulst and M. Wiznitzer (1995) 'Continuity and change of self-reported problem behaviors from adolescence into young adulthood', *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry* 34: 680-690.
- Ferdinand, R.F. and F.C. Verhulst (1996) 'The prevalence of self-reported problems in young adults from the general population', *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 31: 10-20.
- Fergusson, D.M. and M.T. Lynskey (1996) 'Adolescent resiliency to family adversity', *Journal of Child Psychology & Psychiatry* 37: 281-292.
- Fergusson, D., J. Honwood and N. Swain-Campbell (2002) 'Cannabis use and psychosocial adjustment in adolescence and young adulthood', *Addiction* 97: 1123-1135.
- Heubreck, B.G. (2000) 'Cross-cultural generalizability of CBCL Syndromes across three continents: from the USA and Holland to Australia', *Journal of Abnormal Child Psychology* 28: 439-450.
- Hibell, B., B. Andersson, T. Bjarnason, S. Ahlström, O. Balakireva, A. Kokkevi and M. Morgan (2004) *The 2003 ESPAD Report: European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs (ESPAD): alcohol and other drug use among students in 35 European countries*, Stockholm: CAN.
- Hofstra, M.B., J. van der Ende and F.C. Verhulst (2000) 'Continuity and change of psychopathology from childhood into adulthood: a 14-year follow-up study', *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry* 39: 850-858.
- Hofstra, M.B., J. van der Ende and F.C. Verhulst (2001) 'Adolescents' self-reported problems as predictors of psychopathology in adulthood: 10-year follow-up study', *British Journal of Psychiatry* 179: 203-209.
- Hofstra, M.B., J. van der Ende and F.C. Verhulst (2002) 'Child and adolescent problems predict DSM-IV Disorders in Adulthood: a 14-year follow-up of a Dutch epidemiological sample', *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry* 41: 182-189.
- Hosper, K., C. Konijn en W. Vollebergh (2001) *Jonge allochtonen en hulp bij psychische problemen. Verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van de ambulante GGZ*, Utrecht: Trimbos-instituut.
- Janssen I, L. Krabbendam, M. Bak, M. Hanssen, W. Vollebergh, R. de Graaf R and J. van Os (2004) 'Childhood abuse as a risk factor for psychotic experiences', *Acta Psychiatrica Scandinavica* 109: 38-45.
- Junger, M., J. Mesman en W. Meeus (2003) *Psychosociale problemen bij adolescenten. prevalentie, risicofactoren en preventie*, Assen: Van Gorcum.
- Kandel, D.M., M. Davies, D. Karis and K. Yamaguchi (1986) 'The consequences in young adulthood of adolescent drug involvement: an overview', *Archives of General Psychiatry* 43: 746-754.
- Kluiter, H. and J. Ormel (1999) 'Psychiatrische epidemiologie: achtergronden, methoden en technieken, blz. 17-72 in A. de Jong, W. van den Brink, J. Ormel en D. Wiersma (red.) *Handboek psychiatrische epidemiologie*, Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom.
- Konijn, C. en A. Schuur (1992) *Hoe uitzonderlijk is de Riagg-jeugdzorg? Een onderzoek naar problematiek van cliënten, hulpverlening en samenwerking*, Utrecht: NCGV.

- Kuijpers, S.B.M., C. Mensink en W.M. de Zwart (1993) *Jeugd en riskant gedrag: roken, drinken, drugsgebruik en gokken onder scholieren vanaf tien jaar*, Utrecht: Nederlands Instituut voor Alcohol en Drugs (NIAD).
- Kuijpers, S.B.M., H. Stam en W.M. de Zwart (1997) *Jeugd en riskant gedrag. Roken, drinken, drugsgebruik en gokken onder scholieren vanaf tien jaar*, Utrecht: Trimbos-instituut.
- Moffitt, T.E. (1993) 'Adolescent-limited and life-course-persistent antisocial behaviour: a developmental taxonomy', *Psychological Review* 100: 674-701.
- Monshouwer, K., S. van Dorsseleer, A. Gorter, J. Verdurmen en W. Vollebergh (2004) *Jeugd en riskant gedrag. Kerngegevens uit het Peilstationsonderzoek 2003*, Utrecht, Trimbos-instituut.
- Newcomb, M., L.M. Scheier and P.M. Bentler (1993) 'Effects of adolescent drug use on adult mental health: a prospective study of a community sample', *Experimental & Clinical Psychopharmacology* 1: 215-241.
- NIZW (2004) *Kerntabellen Jeugdzorg 1998 t/m 2002*, Utrecht: NIZW.
- Plomp, H.N., H. Kuipers and M.L. van Oers (1991) *Smoking, alcohol consumption and the use of drugs by schoolchildren from the age of 10*, Amsterdam: VU University Press.
- Rutter, M. (1997) 'Child psychiatric disorder', *Archives of General Psychiatry* 54: 785-789.
- SRJV (2002) *Trendrapport Jeugdhulpverlening 1995-2001*, Utrecht: SRJV.
- SRJV (2003) *Trendrapport Jeugdhulpverlening 1995-2002*, Utrecht: SRJV.
- Stoll, J., W. Bruinsma en C. Konijn (2004) 'Nieuwe cliënten voor Bureau Jeugdzorg. Jeugdigen met meervoudige problemen waaronder een lichte verstandelijke beperking en instrumenten voor herkenning en signalering', Utrecht: NIZW.
- Verhulst, F.C., G.W. Akkerhuis and M. Althaus (1985) 'Mental health in Dutch children I: A cross cultural comparison', *Acta Psychiatrica Scandinavica* 72, Supplement 323.
- Verhulst, F.C., G.F.M.G. Berden and J.A.R. Sanders-Woudstra (1985) 'Mental health in Dutch children II: the prevalence of psychiatric disorder and relationships between measures', *Acta Psychiatrica Scandinavica* 72, Supplement 324.
- Verhulst F.C. and J. van der Ende (1992) 'Six-year developmental course of internalizing and externalizing problem behaviors', *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry* 31: 924-931.
- Verhulst, F.C., T.M. Achenbach, R.F. Ferdinand and M.C. Kasius (1993) 'Epidemiological comparisons between American and Dutch adolescents' self-reports', *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry* 32: 1135-1144.
- Verhulst, F.C., M.L.J.M. Eussen, G.F.M.G. Berden, J.A.R. Sanders-Woudstra and J. van der Ende (1993) 'Pathways of problem behaviors from childhood to adolescence', *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry* 32: 388-396.
- Verhulst, F.C., J. van der Ende, R.F. Ferdinand and M.C. Kasius (1997) 'The prevalence of DSM-IV-R-diagnoses in a national sample of Dutch adolescents', *Archives of General Psychiatry* 54: 329-336.
- Verhulst, F.C., L. van der Ende and H.M. Koot (1997). *Handleiding voor de youth self-report (YSR). [Manual for the youth selfreport (YSR)]*, Rotterdam: Sophia Children's Hospital.
- Verhulst, F.C., J. van der Ende and A. Rietbergen (1997) 'Ten-year time trends in child and adolescent psychopathology: no evidence for strong trends', *Acta Psychiatrica Scandinavica* 96: 7-13.

- Verhulst, F.C., T.M. Achenbach, J. van der Ende, N. Erol, M.C. Lambert, P.W.L. Leung, M.A. Silva, N. Zilber and S.R. Zubrick (2003) 'Comparisons of problems reported by youths from seven countries', *American Journal of Psychiatry* 160: 1479-1485.
- Vollebergh, W.A.M., M. ten Have, M. Dekovic, A. Oosterwegel, T. Pels, R. Veenstra, A. de Winter, J. Ormel and F.C. Verhulst (2005) 'Mental Health in Immigrant Children in the Netherlands', *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 40: 489-496.
- Vreugdenhil, C. (2003) *Psychiatric disorders among incarcerated male adolescents in the Netherlands*, Unpublished dissertation, Free University of Amsterdam.
- Zwart, W.M. de, F. Smit en K. Monshouwer (2000) *Jeugd en riskant gedrag. Kerngegevens 1999. Roken, drinken, drugsgebruik en gokken onder scholieren vanaf tien jaar*, Utrecht: Trimbos-instituut.

**III**  
**INSTITUTIES**



## 7 VERMAATSCHAPPELIJING VAN HET ONDERWIJS; ENKELE SUGGESTIES

*G.W. Meijnen*

### 7.1 INLEIDING

Hier en daar hoort men stemmen opgaan de naam van het ministerie van Onderwijs te veranderen in ministerie van Leren. Daarmee aangevend dat het traditionele concept onderwijs, te weten het door de overheid bekostigde en institutionele onderwijs niet meer past bij deze tijd. Dan wordt verwezen naar concepten als levenslang leren, webleren of praktijkleren, vormen van leren die de grenzen van het traditionele onderwijs zodanig oprekken dat gangbare institutionele arrangementen niet meer zouden voldoen. Onderwijs dient te vermaatschappelijk zijn dan de stelling. Daarbij worden soms visioenen ontwikkeld die van het traditionele systeem weinig meer overeen laten.

Als we wat dichter bij huis blijven, zijn er twee onderwerpen aan te wijzen waarbij de grenzen tussen onderwijs en buitenwereld (moeten) vervagen en waarvoor nieuwe arrangementen moeten worden ontworpen. Ontwikkelingen in de huidige praktijk leveren daartoe al de nodige inspiratie en in deze bijdrage zal daarop worden aangesloten. De twee onderwerpen betreffen de relatie tussen school en het thuismilieu en de relatie onderwijs-arbeidsmarkt.

165

### 7.2 ONDERWIJS EN THUISMILIEU: EEN ANALYSE

In deze paragraaf zullen we kort aangeven waarom onderwijs en thuismilieu zo sterk met elkaar verweven zijn. In het bijzonder zal worden vermeld waarom de sociale en/of buitenlandse herkomst invloed hebben op de schoolloopbanen van leerlingen. Vervolgens zullen de institutionele arrangementen worden geschetst die in de toekomst wenselijk zijn om de socialisatiefunctie van gezin en school te optimaliseren.

#### ***Theoretische uitgangspunten***

Het verwerven van kennis, vaardigheden, waarden en normen door individuen is niet alleen voorbehouden aan het onderwijs. Het gezin, de buurt, *peers*, de media, verenigingen en ook de arbeidsplek hebben invloed op de sociale ontwikkeling van individuen. Onderwijs neemt binnen deze instituties een aparte plaats in vanwege de *intentionele* socialisatie: er worden doelen nagestreefd en het proces is in handen van professionals. Er valt moeilijk een schatting te maken hoe de onderlinge gewichtsverhoudingen zijn als het om de bijdrage gaat van de genoemde instituties op de ontwikkeling van individuen. Er zijn geen adequate controlegroepen te formeren en het longitudinale karakter van het proces stelt de onderzoeker ook voor grote problemen. Desalniettemin is er op basis van onderzoek wel een aantal globale noties te formuleren.

- Scholen blijken vooral hun stempel te zetten op die ontwikkelingstaken waarbij ze weinig concurrentie ondervinden van andere ‘socialization-agents’. Zo lijkt de ontwikkeling van waarden en normen van individuen weliswaar ook door het onderwijs maar met name door het thuismilieu en door *peers* te worden gestimuleerd. Dat levert in het bijzonder problemen op als er tegenstrijdige inhouden in het geding zijn. Ook als het om de ontwikkeling van kennis en vaardigheden gaat, ondervindt de school concurrentie. Het leren van de moedertaal kent veel buitenschoolse impulsen. Rekenvaardigheid daarentegen is bijvoorbeeld een typisch ‘schools’ ontwikkelingsdomein. En ook het leren van vreemde talen is meer een ‘schoolse’ aangelegenheid (m.u.v. het Engels). Leerlingen komen dus met meer of minder ‘cultureel kapitaal’ de school binnen en zullen daarvan dienovereenkomstig profiteren. De bekende Franse socioloog Bourdieu (1970) schrijft het buitenschools verkregen cultureel kapitaal zelfs zoveel invloed toe dat de school die niet of nauwelijks kan compenseren. En ook de Engelse socioloog Bernstein (1970) onderschrijft deze stelling met zijn beroemde uitspraak: “Education can’t compensate for society.” Evaluaties van allerlei interventieprogramma’s leren echter dat inspanningen de moeite lonen.
- De relevantie van de diverse ‘socialization-agents’ varieert per leeftijdsfase. Voor jonge kinderen bijvoorbeeld is het gezin de dominante factor, in de pubertijd spelen *peers* een belangrijke rol.
- ‘Socialization-agents’ die bij het begin van een ontwikkelingstaak van een kind betrokken zijn, zijn in beginsel invloedrijker dan de daaropvolgende. De laatste ondervinden altijd de concurrentie van wat vroegere ‘agents’ het kind geleerd hebben.
- Continuïteit met betrekking tot de inhoud van ontwikkelingstaken over de diverse ‘socialization-agents’ heen, versterkt de effectiviteit van het overdrachtsproces.

Gegeven deze ‘ontwikkelingsprincipes’ ligt de conclusie voor de hand dat het gezin waarin het kind opgroeit een zeer invloedrijke omgeving is als het gaat om het bijdragen van kennis, vaardigheden, waarden en normen. Gezinnen, op hun beurt, zijn weer ingebed in sociale, culturele en economische contexten.

Als het om schoolsucces gaat, is de sociaal-economische context, c.q. het sociaal milieu (dat vrijwel altijd ook gepaard gaat met een culturele context), de belangrijkste. Voorts blijken leerlingen van buitenlandse herkomst achter te blijven in het onderwijs. Deze twee aspecten komen hierna aan de orde; aan het slot van de paragraaf wordt hun betekenis vergeleken.

### **Schoolsucces: gezin en sociaal milieu**

Het begrip ‘sociaal milieu’ kan op uiteenlopende wijze worden gedefinieerd. Meestal wordt verwezen naar inkomen en/of bezit van het gezin, de status van het beroep van de ouders, de woonomgeving van het gezin, de leefstijl en dergelijke. De beste voorspeller voor het latere schoolsucces van kinderen blijkt in Nederland echter momenteel de opleiding van de ouders te zijn (Meijnen 2003).

Tot in de jaren zestig was dat het beroepsniveau, in het bijzonder dat van de vader. Deze verschuiving duidt op zichzelf al op een historische verandering richting meritocratie: in opeenvolgende generaties volgen steeds meer jongeren een opleiding die bij hun mogelijkheden past ongeacht sekse of afkomst. De samenhang tussen de opleiding van de ouders en het bereikte opleidingsniveau van hun kinderen is zeer robuust en continu. Dat impliceert dat van een tweedeling geen sprake is, het is een continue, opklimmende reeks (zie tabel 7.1). Zo presteren kinderen van ouders die beide een universitaire studie hebben voltooid, gemiddeld genomen, beter in het onderwijs dan kinderen waarvan een van de ouders een universitaire graad heeft behaald. In die zin is achterstand in het onderwijs een relatief begrip. Neemt men de eerste groep kinderen als norm, dan loopt meer dan 95 procent van de kinderen een achterstand op in het onderwijs. Legt men de norm bij een opleidingsniveau van maximaal voorbereidend beroepsonderwijs van beide ouders, dan bevindt 25 à 30 procent van de kinderen zich in een achterstandssituatie. Beleidsmakers kunnen ook kiezen voor de alleraagste tree van ouderlijke onderwijs ladder, te weten die waarop beide ouders maximaal basisschoolonderwijs hebben gevolgd. Het gaat dan om 12 tot 15 procent van de kinderen. Hun prestaties blijven het verst achter bij het landelijk gemiddelde (Meijnen 2003).

### **Schoolsucces: gezin en buitenlandse herkomst**

Het begrip ‘allochtoon’ verwijst naar buitenlandse herkomst. Die buitenlandse herkomst kan zijn oorsprong hebben in arbeidsmigratie, gezinshereniging en -vorming en asielmigratie. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen westerse en niet-westerse allochtonen (De Valk en Van Nimwegen 2003). Dit onderscheid correspondeert ruwweg met niet-problematisch en problematisch qua inburgering. Immigranten uit de westerse wereld hebben vaak in hun land van herkomst al een goede opleiding genoten en een stevige maatschappelijke positie opgebouwd. Inburgering in de Nederlandse samenleving verloopt dan ook meestal soepel. Grote groepen immigranten uit bijvoorbeeld de Europese Unie worden noch in de media noch in beleidsstukken als allochtoon getypeerd. Hun kinderen raken in het onderwijs meestal niet achterop. Veel niet-westerse immigranten uit de voormalige koloniën en uit de mediterrane gebieden behoren daarentegen ook in hun land van oorsprong tot de lagere sociale milieus. Ze hebben meestal weinig opleiding genoten. Bijgevolg zijn de startvoorwaarden voor succesvolle inburgering vaak ongunstig. Deze groepen worden als ‘allochtonen’ aangeduid en tot de doelgroepen van het beleid gerekend. Termen als ‘achterstandsgroepen’, ‘etnische minderheden’ of ‘allochtone leerlingen’ worden dan gebruikt. Dientengevolge wordt het begrip ‘allochtoon’ zowel in de volksmond en in het publieke debat als in beleidsstukken, geassocieerd met ‘problematisch’.

Ongeveer 13 procent van de leerlingen in het basisonderwijs behoort tot wat de ‘allochtone doelgroepen’ worden genoemd. Om precies te zijn: het gaat dan om leerlingen van wie een van de ouders van niet-westerse oorsprong is en maximaal voorbereidend beroepsonderwijs als opleidingsniveau heeft. Kinderen van hoger opgeleide niet-westerse ouders doen het in het onderwijs redelijk goed.



In onderzoek worden de niet-westerse allochtone leerlingen in drie groepen onderverdeeld: (a) leerlingen uit de mediterrane gebieden, in het bijzonder Turkije en Marokko, (b) leerlingen uit de voormalige koloniën (Antillen, Suriname en, eventueel, de Molukken) en (c) overigen, waaronder veel kinderen van asielzoekers. Van hen blijven de Turkse en Marokkaanse leerlingen het meest achter in het basisonderwijs (Tesser en Miedema 2001). Veel van de Marokkaanse en Turkse moeders zijn analfabeet. Van gezinsvorming door rekrutering van laagopgeleide partners uit het buitenland (gezinshereniging en -vorming), moet worden vastgesteld dat het de oplossing van het ongelijkheidsprobleem in het onderwijs in Nederland tegenwerkt. Kinderen van laagopgeleide ouders blijven immers vaak zelf weer achter in het onderwijs.

### **Belangrijkste factor: sociaal milieu of buitenlandse herkomst?**

De relatie tussen de sociaal-economische positie van ouders, uitgedrukt in termen van genoten opleiding en bereikt opleidingsniveau van hun kinderen, is zeer robuust: historisch noch geografisch zijn er uitzonderingen te vinden. Wel varieert de sterkte van de samenhang. De relatie tussen buitenlandse herkomst en onderwijskansen is veel complexer. Het opleidingsniveau van immigranten bij binnenkomst bepaalt in aanzienlijke mate hoe integratieprocessen verlopen en ook de onderwijskansen van hun kinderen. En aangezien bijvoorbeeld meer dan 80 procent van de Turkse en Marokkaanse ouders tot de laagste sociale milieus behoort is het ook niet verwonderlijk dat hun kinderen, gemiddeld genomen, tot de zwak presterende leerlingen behoren. Vergeleken met kinderen van autochtone ouders met dezelfde opleidingsniveaus blijven ze vaak nog iets verder achter (zie tabel 7.1).

Opvallend in de tabel is voorts dat de verschillen tussen de groepen in taalprestaties nauwelijks afnemen tijdens de basisschoolperiode, terwijl dat voor rekenen wel het geval is. Rekenen is uiteraard een vaardigheid die vrijwel uitsluitend op

**Tabel 7.1 Prestaties van sociaal-etnische groepen in het basisonderwijs in de leerjaren 2, 4, 6 en 8 in 2004. N = ca. 10.000 per jaargroep**

	Taal				Rekenen			
	2	4	6	8	2	4	6	8
Sociaal-etnische status ouders								
lbo-Turks/Marokkaans*	956	1013	1050	1086	48	61	88	112
lbo-overige niet-westerse allochtonen*	962	1025	1064	1097	49	61	89	114
lbo-autochtonen*	980	1042	1073	1108	53	64	92	114
mbo-ongeacht etnische herkomst	988	1049	1082	1118	56	67	95	117
hbo/wo-ongeacht etnische herkomst	987	1059	1095	1132	59	70	98	120

Bron: Driessen, Van Langen & Vierke (2006).

\* Ouders hebben maximaal een lbo-opleiding. Het aantal jaren scholing is echter per groep verschillend: Turks/Marokkaans het minst, autochtoon het meest.

school wordt aangeleerd, terwijl taalstimuli alom zijn. Om de omvang van de verschillen nog eens duidelijk te onderstrepen: de kinderen van hbo/wo-opgeleide ouders presteren in taal in groep 6 al meer dan kinderen in groep 8 van Turkse en Marokkaanse ouders met maximaal een lbo-opleiding!

Onderzoek heeft voorts aangetoond dat verschillen in *geletterdheid* en in *kwaliteit van interactie* tussen ouders en kinderen de belangrijkste oorzaken zijn van de cognitieve verschillen tussen de onderscheiden groepen kinderen. Deze beide factoren corresponderen met verschillen in opleiding van ouders, zowel van autochtone als allochtone. Opgroeien in een gezin met laagopgeleide ouders is kennelijk ongunstig voor de cognitieve ontwikkeling van kinderen.

### 7.3 VERMAATSCHAPPELIJING BASISONDERWIJS: VOORSTELLEN

Als kinderen van laagopgeleide Turkse of Marokkaanse ouders op vierjarige leeftijd aan het basisonderwijs beginnen, hebben ze reeds een achterstand van ongeveer anderhalf jaar in cognitieve ontwikkeling. Voor kinderen van laagopgeleide *autochtone* ouders is dat ongeveer driekwart jaar. Het vele onderzoek levert als conclusie dat *niet* de buitenlandse herkomst de belangrijkste oorzaak is van het achterblijven van veel allochtone kinderen, maar hun sociaal-economische achtergrond, in casu de opleiding van hun ouders.

Ter bestrijding van deze aanvangsverschillen worden sinds jaar en dag pogingen in het werk gesteld om deze te verminderen. Van oudsher wordt daarom de nadruk op het bevorderen van ouderparticipatie gelegd. Een streven dat nog niet aan relevantie heeft verloren. Van meer recente aard is de inzet van *gezinsgerichte* programma's, waarbij moeders worden geïnstrueerd om hun (jonge) kinderen dagelijks, aan de hand van daartoe ontworpen materiaal, spelenderwijs relevante dingen te leren. Halverwege de jaren negentig heeft de rijksoverheid ook middelen ter beschikking gesteld voor *centrumgerichte* programma's. Hierbij gaat het om programma's voor de voor- en vroegschoolse educatie (VVE), die beogen kinderen van drie tot en met zes jaar middels een wetenschappelijk gefundeerde speel-/leerinhoud in het bijzonder cognitief beter toe te rusten bij de aanvang van het basisonderwijs, en die worden uitgevoerd door basisscholen in combinatie met peuterspeelzalen gerelateerd aan basisscholen.

Het zwaartepunt ligt momenteel terecht bij de centrumgerichte programma's. De ontwikkeling van de kinderen uit achterstandssituaties gedijt echter, leert onderzoek, bij een combinatie van beide. In het vervolg van deze paragraaf zullen we beargumenteren dat de noodzaak tot vermaatschappelijking van het basisonderwijs niet beperkt dient te blijven tot leerlingen uit achterstandssituaties, maar zich institutioneel tot alle kinderen dient uit te strekken. We zullen ons daarbij concentreren op de noodzakelijke 'verlenging' en 'verbreding' van de educatieve arrangementen van basisscholen.

### **Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)**

Sedert enige jaren stelt de rijksoverheid middelen ter beschikking voor het inrichten van voor- en vroegschoolse educatie. Deze wordt vormgegeven middels educatieve programma's die aan specifieke criteria voldoen en speciaal bestemd zijn voor drie- tot en met zesjarige kinderen uit achterstandssituaties. De programma's worden uitgevoerd door basisscholen en peuterspeelzalen in samenwerking met basisscholen. Ze zijn bedoeld voor leerlingen van wie, op basis van hun maatschappelijke achtergrond, wordt verwacht dat ze met een achterstand het basisonderwijs zullen binnenkomen. Van enkele programma's is aangetoond dat ze positieve effecten hebben, maar deze zijn niet zo groot dat ze de achterstand op vijfjarige leeftijd geheel hebben weggewerkt. Het beleidsvoornemen is om in 2010 ongeveer 70 procent van de doelgroepleerlingen in de leeftijd van twee tot en met vier jaar aan deze programma's te laten deelnemen (Ministerie van OCW 2006). Bij de behandeling van de onderwijsbegroting in oktober 2006 is vervolgens nog een Kamermotie aangenomen waarin het voornemen wordt vastgelegd om de VVE-voorzieningen uit te breiden tot 100 procent van de doelgroepleerlingen.

Beleid gericht op verhoging van de deelname stuit echter op problemen. In buurten waar heel veel leerlingen uit de doelgroep bij elkaar wonen, kan tot verdere uitbreiding van voor- en vroegschoolse voorzieningen worden overgegaan. Maar in meer gemengde buurten zou de maatregel tot sterke sociale segregatie leiden. De VVE is immers alleen toegankelijk voor kinderen uit achterstandssituaties en is over het algemeen gekoppeld aan een specifieke school. Omdat het vanwege een doorlopende leerlijn wenselijk is dat deelnemers aan de VVE naar deze specifieke school doorstromen, wordt de rekrutering door de betreffende basisschool (onbedoeld) beperkt tot kinderen uit achterstandssituaties. Dit komt uiteindelijk noch de cognitieve ontwikkeling noch de sociale integratie van de leerlingen ten goede. Om dit paradoxale effect te voorkomen lijkt samenvoeging van voor- en vroegschoolse educatie met andere vormen van kinderopvang, zoals peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, tot een integrale voorziening gekoppeld aan een basisschool de aangewezen weg.

### **Andere voorschoolse voorzieningen: peuterspeelzalen en kinderdagverblijven**

Het aantal kinderen in de leeftijdscategorie tot vier jaar dat gebruikmaakt van een instelling uit de pedagogisch-educatieve infrastructuur neemt snel toe. Naast de voor- en vroegschoolse educatie, die wij hierboven besproken hebben, kunnen nog twee typen voorzieningen worden onderscheiden: kinderdagverblijven en peuterspeelzalen.

*Kinderdagverblijven* hebben opvang als primaire functie en zijn toegankelijk voor kinderen van nul tot vier jaar gedurende één of meerdere dagdelen. Ze zijn gemiddeld iets meer dan tien uur per dag open. Kinderopvang wordt vooral benut door ouders die beiden betaald werk verrichten. In 2005 was er opvang voor circa 330.000 kinderen in ongeveer 4.000 locaties van circa 1.200 organisaties, waarvan een aanzienlijk deel op commerciële basis.

*Peuterspeelzalen* bieden groepsopvang voor kinderen van twee tot vier jaar gedu-

rende enkele uren per dag een aantal malen per week. De stimulering van de sociaal-emotionele en cognitieve ontwikkeling door middel van speel- en contactmogelijkheden met andere kinderen is het belangrijkste doel van speelzalen. Er zijn in Nederland ongeveer 4.250 peuterspeelzalen, die worden beheerd door ongeveer 1.800 organisaties. De meeste zijn zelfstandige organisaties die naast peuterspeelzaalwerk geen andere activiteiten hebben. Daarnaast bieden welzijnsorganisaties, onderwijsinstellingen en kinderopvangorganisaties peuterspeelzaalwerk aan. Van alle Nederlandse peuters (2- en 3-jarigen) gaat 50 tot 70 procent naar een peuterspeelzaal. Dat zijn ongeveer 250.000 kinderen (Meijnen 2005).

### ***De noodzaak tot integratie van voor- en vroegschoolse voorzieningen***

De drie typen voorzieningen (VVE, kinderdagopvang en peuterspeelzalen) variëren met betrekking tot doelstellingen, kwalificaties van het personeel, pedagogische inhoud en kwaliteit en aard van de financiering. Het bestaan van gescheiden typen voorzieningen is, zoals zojuist aangegeven, een sterke impuls tot sociale segregatie, doordat de kinderen uit achterstandssituaties die VVE volgen, doormoeten naar dezelfde basisschool. De peuterspeelzalen buiten de zogenaamde concentratiegebieden worden vooral bezocht door kinderen uit de middenklasse. De kinderdagverblijven kennen een meer sociaal-heterogene samenstelling. Werkende ouders maken er vooral gebruik van. Er zijn aanwijzingen dat de tarieven dusdanig hoog zijn dat ouders naar alternatieven zoeken (moeder verlaat de arbeidsmarkt of gaat minder werken, grootouders of andere familieleden worden ingeschakeld, etc.). Voorts wordt de roep om ook in peuterspeelzalen en kinderdagverblijven pedagogisch verantwoorde methodieken toe te passen steeds luider. De pedagogische kwaliteit van de programma's van de voor- en vroegschoolse educatie is onomstreden. Hoe nu verder? Er dienen zich twee mogelijkheden aan.

De eerste mogelijkheid is om de ontwikkeling van peuterspeelzalen aan gemeenten en kinderdagverblijven aan het particulier initiatief en de markt over te laten. De centrale overheid formuleert uiteraard wel eisen met betrekking tot hygiëne, veiligheid en dergelijke, maar onthoudt zich van bemoeienis met de pedagogische kwaliteit. Tijdens een conferentie op 23 en 24 oktober 2006 die op verzoek van het ministerie van OCW is georganiseerd, bleek dat de peuterspeelzalen die niet uitdrukkelijk bij achterstandsbestrijding zijn betrokken, financieel in steeds moeilijker vaarwater terechtkomen, omdat de gemeentelijke subsidies waarop ze steunen steeds verder afnemen. Deze speelzalen worden als het ware 'vermalen' tussen de VVE-voorzieningen en de kinderdagverblijven. De sector van de kinderdagverblijven zou dan kunnen voortbestaan in de huidige vorm waarbij de overheid de kosten van ouders reduceert door belastingfaciliteiten en van werkgevers een bijdrage vraagt. De VVE resteert dan als een exclusieve, door de overheid gesubsidieerde, voorziening voor kinderen uit achterstandssituaties. Argumenten voor een dergelijk systeem zijn:

- de voorschoolse periode is bij uitstek een gezinsverantwoordelijkheid en de overheid dient zich zoveel mogelijk van inmenging te onthouden;
- door de organisatie van de kinderopvang aan de markt over te laten ontstaat er

een flexibel systeem dat zeer alert zal reageren op de wensen van consumenten (lees: ouders).

De tweede mogelijkheid is het omzetten van het huidige driestromenland in een basisvoorziening voor de voorschoolse periode. Wanneer we de roep om pedagogische kwaliteit van voorschoolse voorzieningen met de criteria kwaliteit, toegankelijkheid, sociale cohesie, keuzevrijheid en efficiëntie in een gezamenlijke afweging betrekken, dan rijst de vraag of we niet naar een systeem van integrale voorzieningen moeten. De Onderwijsraad heeft in een advies voor deze marsroute gekozen: kindercentra voor 0- tot 4-jarigen (Onderwijsraad 2002). Elk centrum zou samenwerking met een basisschool moeten zoeken. De meest vergaande variant daarvan is dat de basisscholen licentiehouders worden en ofwel zelf de voorschoolse educatie en opvang inrichten dan wel een licentie aan een derde verstrekken. De basisschool kan in dat geval eisen stellen met betrekking tot het pedagogisch concept en (specifieke) professionele kwalificaties van het personeel.

Voor de financiering zijn diverse varianten mogelijk. Het huidige systeem is gebaseerd op een combinatie van bijdragen van de overheid, de werkgever en de ouders. Recente peilingen laten zien dat de ouderlijke bijdragen dusdanig hoog uitvallen dat de arbeidsmarktparticipatie van jonge moeders erdoor belemmerd wordt. Bovendien doet zich in het samenspel van financiers 'ontwijkingsgedrag' voor. Een model naar Zweedse of Schotse snit lijkt op termijn een aantrekkelijk perspectief. Dat komt neer op een basisfinanciering voor meerdere dagdelen die de realisering van centraal geformuleerde minimumkwaliteitseisen mogelijk maakt. Voor voorzieningen met veel achterstandskinderen zou een gewichtenregeling analoog aan die in basisscholen kunnen gelden.

In een dergelijk model zou de toegankelijkheid gegarandeerd moeten worden zodat sociale segregatie zoveel mogelijk wordt voorkomen. Niet alleen levert investeren in voorschoolse educatie veel terugverdieneffecten op (Groot en Maassen van den Brink 2003; Cunha et al. 2005), ook zullen de op afkomst gebaseerde verschillen in cognitieve ontwikkeling tussen kinderen bij de aanvang van de basisschool verminderen.

De kans van kinderen uit achterstandssituaties op een goede schoolloopbaan zal daardoor toenemen. Goede voorschoolse voorzieningen hebben vele positieve effecten. Het bevorderen van 'gelijke kansen' moet vooral vanuit sociaal-democratische optiek een aansprekend punt zijn.

### ***De verlengde schooldag***

Uit de evaluaties van de voor- en vroegschoolse programma's blijkt dat de inzet daarvan weliswaar tot een substantiële reductie van de leerachterstanden leidt, maar bij lange na niet afdoende is. De beschikbare leertijd tijdens de basisschoolperiode blijkt voor deze leerlingen te weinig te zijn. Als de beschikbare leertijd in basisscholen tekortschiet om leerlingen uit achterstandssituaties de gewenste

vaardigheden bij te brengen, komt de ‘verlengde schooldag’ in zicht. Er zijn drie modellen denkbaar (Meijnen 1996). In het eerste, het ‘onderdakmodel’, stelt de school faciliteiten en ruimten ter beschikking aan instellingen (sportverenigingen, muziekscholen, welzijnsorganisaties en dergelijke) die na schooltijd programma’s voor kinderen verzorgen. De school kiest de instellingen, maar bemoeit zich verder niet met wat wordt aangeboden. Bij het ‘afstemmingsmodel’ vindt er enige inhoudelijke coördinatie plaats. Ondoelmatige overlappingsen worden voorkomen en ook worden wensen met betrekking tot de didactiek door de school kenbaar gemaakt aan de buitendocenten. Bij een ‘geïntegreerd’ model ten slotte worden professioneel geschoolde docenten ingeschakeld die een programma verzorgen dat aansluit bij de individuele behoeften van leerlingen, gegeven hun vorderingen met betrekking tot de *niet-verplichte* leerdoelen in de reguliere schooltijd. Deze docenten hoeven niet per definitie in dienst te zijn van de betreffende school. Het hoeft geen betoog dat, waar het gaat om leerlingen met achterstanden, de voorkeur moet worden gegeven aan het laatste model.

De verlengde schooldag wordt echter ook door veel ouders uit de midden- en hogere sociale lagen die beide werken, aantrekkelijk gevonden. Veel van deze ouders zoeken nu alternatieve activiteiten voor hun kinderen na schooltijd in de vorm van sport, muziek, ballet, etc. Dat levert vaak veel problemen op in de vorm van transport, afstemming en toezicht. Als scholen voor en na de reguliere schooltijd opvang kunnen bieden, wordt dat door deze ouders zeer op prijs gesteld. Op veel plaatsen in het land wordt dit concept als de ‘brede school’ omschreven. De groeiende belangstelling voor voor- en naschoolse activiteiten onder regie van de school kent dus twee stuwende krachten: het bestrijden van onderwijsachterstanden en de voorkeur van tweeverdienende ouders voor een stelsel van geïntegreerde voorzieningen.

Volgens de in het najaar van 2005 aangenomen motie-Van Aartsen/Bos dienen de scholen verplicht te worden te zorgen voor opvang in de voorschoolse en de naschoolse tijd. Scholen hoeven die opvang niet zelf te verzorgen, maar moeten wel in voldoende aanbod voorzien. Als VVE-voorzieningen gekoppeld worden aan basisscholen evenals de voor- en naschoolse opvang, dan tekenen zich contouren af van een toekomstige basisvoorziening voor opvoeding, ontwikkeling en onderwijs voor kinderen tot twaalf jaar.

### ***Contouren van een toekomstige educatieve instelling voor kinderen tot twaalf jaar***

We kunnen nu de contouren van een basisschool nieuwe stijl schetsen. Wanneer we de wensen ten aanzien van het voorschoolse en naschoolse programma combineren, dan komen we uit bij een brede school voor leerlingen van twee tot twaalf jaar (eventueel van nul tot twaalf jaar). De kern ervan vormt de voormalige basisschool met een curriculum dat bestaat uit een verplicht deel en een deel dat aan de school een specifiek profiel geeft. De voor- en naschoolse programma’s zijn functioneel ten opzichte van deze kern. Dat betekent dat de educatieve

instelling een overkoepelend pedagogisch concept heeft waarbinnen activiteiten worden afgestemd op de individuele speel- en leerbehoeften van kinderen.

Een dergelijke onderwijsvorm vereist de bundeling van reeds bestaande geldstromen, het slechten van bureaucratische regels en het herdefiniëren van zeggenschapsverhoudingen. Als de voorschoolse en naschoolse programma's basisvoorzieningen worden en de bijbehorende financiën aan de brede school ten goede komen, zullen uiteraard veel van de huidige instellingen in de welzijnssector kunnen afslanken. Een dergelijke organisatie heeft gevolgen voor de ambtelijke verkaveling van beleidssectoren op zowel gemeentelijk als rijksniveau. Veranderingen in het toezicht door de inspectie, zowel naar inhoud als organisatie, zullen ook moeten plaatsvinden.

Een brede school gebaseerd op dit model kan in de sociale structuur van een wijk een veel centralere rol gaan spelen. De versplintering van de sociale controle over kinderen wordt opgeheven. De vaak geciteerde zinsnede: "It takes a whole village to raise a child", wordt door deze constructie voor een deel werkelijkheid. De samenstelling van de leerlingenpopulatie van een dergelijke *community-school* zal grotendeels een weerspiegeling zijn van de samenstelling van de wijkbevolking. Wanneer deze extreem gesegregeerd is doordat een zwakke sociaal-economische positie van de bevolking een grote overlap vertoont met etnische herkomst en eventueel ook nog religieuze overtuiging, dan zijn ook de voordelen van dit model veel beperkter. Het voorkomen van segregatie van woonwijken wordt daarmee een prioritair beleidsvraagstuk.

Het hierboven geschetste model voor een basisschool laat qua invulling nog vele varianten open. Zo houdt het model geen verplichte deelname aan de voor- en naschoolse programma's in. Deze kunnen echter wel zodanig aantrekkelijk worden ingericht en vormgegeven dat vrijwel alle kinderen zullen deelnemen. Een voorbeeld uit vroegere tijden is de voormalige kleuterschool, die hoewel niet verplicht in de jaren zeventig van de vorige eeuw toch een deelname van 95 procent kende. De participatie van leerlingen zal voorts sterk afhankelijk zijn van de hoogte van de ouderlijke bijdragen. Voor de achterstandsleerlingen, van wie de ouders tot de laagste inkomensgroepen behoren, zou de deelname gratis moeten zijn. Aanvullend zouden voorzieningen voor deze kinderen, analoog aan de huidige gewichtenregeling in het basisonderwijs, extra gefinancierd moeten worden.

De vermaatschappelijking van het basisonderwijs, in termen van bovengeschetste 'verbreding' en 'verlenging', houdt het gevaar in dat met het huidige personeelsbestand deze taken worden aangepakt. Dat kan leiden tot het eroderen van de kerntaak van de school: het aanleren van gewenste kennis en vaardigheden (SCP 2005). Taak- en doelverschuiving dreigen. De bredere taakopdracht zal dus moeten leiden tot een organisatie-model dat op de (nieuwe) doelstellingen is toegesneden en waarbinnen veel aandacht is voor functiedifferentiatie.

## 7.4 HET BEROEPSONDERWIJS EN DE ARBEIDSMARKT: ENIGE OBSERVATIES

De relatie onderwijs-arbeidsmarkt heeft vele kanten. In deze bijdrage zullen we ons beperken tot de groeiende aandacht voor het aanleren van ‘competenties’ en het ‘duaal leren’. Bij het competentieleren wordt het leren van afzonderlijke kennisbestanden vervangen door leren dat toegesneden is op de integrale beroepsbeoefening. Dit kan worden gerealiseerd binnen onderwijsinstellingen, maar ook in duale leertrajecten verdeeld over school en arbeidsorganisatie. De gedachten over de voordelen van duaal leren zijn van oudere datum dan het bredere idee van competentieleren. Beide beginselen, het competentiegericht onderwijs en het duaal leren, worden door tal van onderwijsinstellingen omarmd. Hoewel in beginsel aantrekkelijke concepten, zijn toch ook enkele kritische kanttekeningen op hun plaats.

### *Van kennis en vaardigheden naar competenties*

De arbeidsmarkt is voortdurend in beweging: traditioneel belangrijke takken van werkgelegenheid verdwijnen naar ontwikkelingslanden en Nederland verandert langzamerhand in een diensten- en kenniseconomie. Door deze ontwikkeling zal de toekomstige werknemer niet lang kunnen teren op eenmaal verworven kennis en vaardigheden. Hij of zij zal zich permanent moeten bij- of omscholen. ‘Leren leren’ wordt in deze visie de belangrijkste vaardigheid van de toekomstige werknemer. Bovendien zullen in een kennis- en diensteneconomie procesonafhankelijke vaardigheden zoals sociaal-communicatieve, sociaal-normatieve, probleemoplossende of creatieve vaardigheden, een steeds belangrijker rol spelen. Niet langer de werknemer als uitvoerder van deeltaken maar als ondernemer die in eigen beheer min of meer complexe opdrachten moet uitvoeren, zo wordt het toekomstige beroepsperspectief.

De benodigde vaardigheden, kennis en attitudes, noodzakelijk voor een adequate functievervulling, duidt men vaak aan met het begrip ‘competenties’. Het ideaalbeeld van een toekomstige werknemer toont ons een individu dat zijn eigen competenties op peil houdt, uitbreidt en deze op de markt te gelde maakt. De figuur van de zelfstandige ondernemer zonder personeel (zzp’er) voldoet nu al grotendeels aan deze omschrijving. Door uit te gaan van competentieleren zal het gat tussen gevraagde en aangeboden kwalificaties afnemen, waardoor ook de kloof tussen onderwijs en arbeidsmarkt zal verminderen, zo luidt de veronderstelling.

Het competentiegericht onderwijs wint snel terrein. Enkele instellingen van hoger onderwijs hebben hun onderwijs volgens het principe van ‘probleemgestuurd’ leren ingericht en het middelbaar beroepsonderwijs heeft op planniveau het competentiegericht onderwijs bijna unaniem aanvaard. Competenties worden in dit perspectief niet verworven door afzonderlijke vaardigheden te oefenen dan wel door ‘losse’ kennisbestanden te verwerven, maar door ‘probleemgestuurd’ onderwijs binnen onderwijsinstellingen dan wel door ‘prak-



tijkleren' in bestaande arbeidsorganisaties. Voorstellen om het gehele basis- en voortgezet onderwijs volgens het competentiegerichte model in te richten, worden ook welwillend aangehoord. Het lijkt een panacee voor alle problemen in onderwijsland. Hebben we hier te maken met de zoveelste omarming van een utopisch onderwijsconcept? Het lijkt er veel op. Het concept biedt beloftevolle mogelijkheden, maar kritiekloze omarming kan veel schade berokkenen. We zullen enkele bedenkingen opperen. Deze hebben betrekking op (1) de vaagheid van het concept 'competentie', (2) de onderlinge verhouding tussen declaratieve kennis en procedurele kennis, (3) het overdreven geloof in de trainbaarheid van procedurele kennis en (4) de ontbrekende didactische kennis om competenties te 'onderwijzen'.

*Ad 1: het competentiebegrip.* Er is nog veel onduidelijkheid over het competentiebegrip. Vaak wordt verwezen naar complexe leerdoelen bestaande uit kennis, vaardigheden en houdingsaspecten. Welke cognitieve, motorische, sociaal-emotionele dan wel andere ontwikkelingstaken in het geding zijn, en dus moeten worden geoefend, in welke onderlinge verhouding en wel in welke mate, is meestal onbekend. Dat in tegenstelling tot het onderwijs in klassieke ontwikkelingsdomeinen, de reguliere schoolvakken. Door decennialang onderzoek is langzamerhand veel bekend over welke ontwikkelingsdomeinen worden aangesproken als het kind een van de klassieke leerdoelen moet leren dan wel zich bepaalde kennis wil toe-eigenen. Tal van remediërende maatregelen zijn wetenschappelijk gedocumenteerd als de prestaties in rekenen, wiskunde, taal, vreemde talen dan wel andere vakken achterblijven. Voor veel competenties geldt dat niet, en de juiste mix van ontwikkelingsdomeinen die moet worden geoefend is meestal nauwelijks bekend. Veel *trial and error* is het gevolg. Pas wanneer de relaties tussen (deel)vaardigheden en de gewenste competenties bekend zijn, kan ook een adequate didactiek worden ontworpen.

*Ad 2: de onderlinge verhouding tussen 'declaratieve' en 'procedurele' kennis.* 'Declaratieve' kennis heeft betrekking op informatie die iemand over een bepaald onderwerp in zijn hoofd heeft of direct kan vinden in handboeken, atlanten, computerbestanden, etc. In het geval van leren en studeren betreft dit een bewustzijn van vaardigheden en hulpmiddelen die nodig zijn om een studietaak effectief uit te voeren. 'Procedurele' kennis heeft betrekking op activiteit, namelijk op de kennis hoe men systematisch een probleem moet aanpakken en hoe men die aanpak onder controle houdt (Vermunt 1992). Een analogie met de pc dringt zich op: databases versus het besturingssysteem. Werd tot in de jaren zeventig in het onderwijs sterk de nadruk gelegd op het aanleren van declaratieve kennis, in de jaren daarna verschoof de nadruk richting procedurele kennis. Zo verloor bijvoorbeeld het leren van topografische kennis aan relevantie, en werd de vaardigheid in het gebruik van informatiebronnen en het interpreteren van gegevens (bijvoorbeeld schaalwaarden) belangrijker. Afgezien van het gemopper van de oudere generaties ("Kinderen hebben geen benul meer van de ligging van de belangrijkste plaatsen in Nederland") leverden ook leerpsychologen kritiek.

Er blijkt een interactie te bestaan tussen het leren over inhouden en procedurele vaardigheden. Door de toename aan declaratieve kennis over een bepaald onderwerp blijken ook probleemoplossingsstrategieën van individuen te verbeteren en omgekeerd blijkt een hoog niveau van procedurele kennis van invloed te zijn op het effectief selecteren van relevante declaratieve kennis. Het eerste is belangrijk, omdat de beïnvloeding van de ontwikkeling van procedurele kennis door het onderwijs veel moeilijker is dan het overdragen van declaratieve kennis.

*Ad 3: het overdreven geloof in de trainbaarheid van procedurele kennis.* Het met succes leren van de spelling of het leren van tafels is niet sterk afhankelijk van iemands intelligentie. Tekstanalyse en het maken van redactiesommen zijn dat daarentegen wel. Bij deze beide taken wordt een groot beroep gedaan op procedurele kennis. Ook blijkt ‘transferwerking’ naar andere inhoudsdomeinen slechts in beperkte mate op te treden, terwijl daar in het algemeen wel van wordt uitgegaan (“Wanneer het probleemoplossend vermogen bij rekenen goed wordt geoefend zal dat ook voor de taalontwikkeling gunstige gevolgen hebben”).

Kort gezegd, het ontwikkelen van procedurele kennis in het onderwijs is tot nu toe geen succesverhaal. Twee mogelijke verklaringen worden daarvoor aangevoerd. Ten eerste: procedurele vaardigheden worden door sommige leerpsychologen ongeveer als identiek beschouwd met intelligentie, waarvan we weten dat deze zich wel onder invloed van de omgeving ontwikkelt, maar waarvan de plasticiteit beperkt is. Ten tweede: het ontbreekt in het onderwijs aan voldoende kennis van de didactiek van het bijbrengen van procedurele vaardigheden en leerkrachten zijn er niet in/voor opgeleid.

*Ad 4: de ontbrekende didactische kennis voor het trainen van procedurele kennis.* Hierboven is al aangestipt dat de geringe effectiviteit van het onderwijs in het ontwikkelen van procedurele kennis en vaardigheden wellicht ook te maken heeft met het gebrek aan didactische kennis hieromtrent. De laatste tien jaar wordt er redelijk veel onderzoek naar gedaan, maar gecodificeerde en alom aanvaarde methodieken ontbreken nog. Een reden temeer om voor de meeste kwetsbare groepen in het onderwijs behoedzaamheid te betrachten.

### **Duaal leren**

Duaal leren heeft, als het om beroepsonderwijs gaat, al een lange traditie. Variërend van het volgen van ‘snuffelstages’ van enkele weken tot het volgen van slechts 20 procent onderwijs en de resterende tijd “werken”. In middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs zijn duale structuren in diverse vormen al tijden gemeengoed. Sinds kort wordt ook gewerkt aan de invoering ervan in het vmbo en dan met name voor de ‘basisberoepsgerichte leerweg’ en de leerlingen in het praktijkonderwijs. Veel van deze leerlingen ontberen de motivatie en soms ook de mogelijkheden om de pretenties van vroegere beleidsmakers te kunnen waarmaken. Tegelijkertijd verbiedt de leerplicht deze leerlingen de volledige toegang tot de arbeidsmarkt. Een oplossing wordt gezocht in het creëren van leerwerkplekken. Leerlingen worden voor een deel van de tijd opgenomen in

arbeidsorganisaties, voor een deel gaan ze naar school. Vanwege hun (jonge) leeftijd en hun ontbrekende kwalificaties is hun productiviteit voor de arbeidsorganisatie laag. Dat bemoeilijkt het vinden van voldoende en adequate leerwerkplaatsen (*NRC Handelsblad* 2005). Vergelijkbare problemen doen zich voor in het mbo met leerlingen die onderwijs volgen op niveau 1 en 2. Ook daar treffen we uitvalpercentages aan tot 50 procent. En ook voor deze jongeren zijn maar moeizaam leerwerkplekken te vinden.

Voorts blijkt het vaak schorten aan adequate begeleiding van op te leiden jongeren in het bedrijf. Een meester-gezelrelatie treffen we zelden aan en de begeleider is meestal niet educatief geschoold. Het gebrek aan stageplaatsen verhindert de school of andere daartoe bevoegde organisaties, harde eisen op dit terrein te stellen. Leerlingen moeten zelf op pad om stageplaatsen te vinden en in te veel gevallen lukt dat niet. In het bijzonder hebben allochtone jongeren het hier moeilijk mee. Dat heeft sommige vmbo-scholen ertoe gebracht om leerwerksituaties in school na te bootsen.

## 7.5 HET BEROEPSONDERWIJS EN DE ARBEIDSMARKT: ENKELE SUGGESTIES

### *Het competentieleren*

Geconstateerd moet worden dat bij het competentieleren sterk wordt gekapitaliseerd op de ontwikkeling van procedurele kennis en vaardigheden. Voor het hoger onderwijs wellicht een begaanbare weg, voor de 20 à 25 procent laagst geschoolde leerlingen levert dat grote problemen op. Door een gedegen functieopleiding en door oefening kan door deze groep echter toch een behoorlijk niveau van vakmanschap worden bereikt. Pogingen om deze leerlingen door het aanleren van min of meer vakonafhankelijke kennis en vaardigheden voor te bereiden op functie- of beroepsverandering, leveren problemen op. Er is sprake van problemen met betrekking tot de leeropbrengst en de motivatie om onderwijs te volgen.

Het ideaalbeeld van de flexibele werknemer, toegerust met een aanzienlijke mate van procedurele kennis en vaardigheden, die goed is in 'leren leren' en met beperkte inspanning zich de vereisten voor een andere functie kan eigen maken waarin hij of zij niet is opgeleid, of daarin geen ervaringskennis heeft opgedaan, moet hier dus worden bijgesteld. Het heilig verklaren van het competentieleren met zijn grote nadruk op het ontwikkelen van procedurele kennis en vaardigheden, dient dus voorkomen te worden. Voor sommige categorieën leerlingen is competentiegericht leren een aantrekkelijk concept, voor andere minder. Het zorgvuldig evalueren van experimenten op dit terrein kan de noodzakelijke kennis opleveren voor welk type leerlingen deze vorm geschikt is en in welke mate. Ook hier moet niet in zwart-wittermen worden gedacht.

Het is niet aan de overheid om didactische werkvormen voor te schrijven. Leerkrachten of teams van leerkrachten zullen moeten besluiten welke aanpak voor welke leerdoelen geschikt zijn. Dat levert een groot scala van mogelijkheden op.

Het honoreren van de professionaliteit van de leerkracht is hier de enige mogelijkheid. Dat houdt echter een risico in voor de leeropbrengsten: gloedvol verdedigde didactische concepten zijn geen garantie voor gewenste opbrengsten. De overheid staat dan maar één mogelijkheid open: toezicht op de kwaliteit van de opbrengsten. Naarmate de didactische aanpak meer een zaak van scholen wordt, zal de overheid steeds vaker moeten besluiten tot centraal geformuleerde eindtermen en zelfs tot centrale examens. Voor het mbo is dat vloeken in de kerk, maar de praktijk lijkt er alle aanleiding toe te geven.

### **Het duale leren**

In 2003 is door staatssecretaris Rutte van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Taskforce Jeugdwerkloosheid in het leven geroepen. De Taskforce is druk doende voldoende leerwerkplekken te organiseren. Bedrijven zijn volgens voorzitter De Boer tamelijk afhoudend, maar ook de medewerking van onderwijsinstellingen laat te wensen over. Hij stelt een onconventionele oplossing voor: het creëren van tweedekansberoepsopleiding waarbij de ‘zorgleerlingen’ uit het vmbo en het mbo een arbeidscontract voor twee jaar krijgen. In die tijd moeten ze werken en leren.

Recentelijk is centraal besloten tot een ‘sluitende aanpak’: jongeren gaan naar school of zijn aan het werk. Het streven om elke jongere een startkwalificatie te doen halen staat daarbij voorop. Vergelijking van een aantal landen met betrekking tot het voortijdig schoolverlaten levert het volgende resultaat op: “In vergelijking met andere landen kan gesteld worden dat zo ongeveer alle mogelijkheden die andere landen binnen hun stelsels benutten ook in Nederland, en zelfs meer, worden toegepast. Tegelijkertijd moet daarbij worden opgemerkt dat het daardoor lijkt of de Nederlandse aanpak ten opzichte van andere Europese landen zoals Oostenrijk, weinig gefocust is; kiezen voor alles, is niets kiezen of kiezen voor een pakket oplossingen dat wellicht tekort zal blijven schieten omdat onvoldoende volume of onvoldoende geconcentreerde inzet van middelen kan worden gerealiseerd. De grote mate van autonomie van scholen naar zowel de inrichting en vormgeving van het primaire proces als de organisatie lijkt daarbij geen garantie voor oplossingen die – nationaal gezien – voldoende zoden aan de dijk zetten” (Van Tilborg en Van Es 2006).

Als oplossing voor dit probleem wordt telkenmale verwezen naar het Duitse stelsel van beroepsopleidingen waarbij overheid en bedrijven samen verantwoordelijk zijn voor het opleiden van jongeren. Bedrijven betalen een belangrijk deel van het beroepsopleiding. Bij de cao-onderhandelingen komen werkgevers met de vakbeweging leercontracten overeen, waarin inhoud en vergoeding van de vakopleiding worden geregeld (*NRC Handelsblad* 2005). Het Duitse model kent echter ook nadelen omdat het weinig flexibel zou zijn. Daarom lijkt het voorstel van de Taskforce om niet het Duitse model in zijn totaliteit over te nemen, maar het alleen van toepassing te doen zijn op de ‘zorgleerlingen’ uit vmbo en mbo, een goede suggestie.

## 7.6 TOT SLOT

In het voorgaande zijn slechts enkele aspecten van de (noodzakelijke) vermaatschappelijking van het onderwijs besproken. Onderwerpen als ICT in het onderwijs of de school als oefenplaats voor burgerschapsvorming zijn buiten beschouwing gebleven. Het bestek van dit hoofdstuk leende zich niet voor het behandelen van al deze thema's. De besproken onderwerpen behoren echter wel tot de meest urgente.

## LITERATUUR

- Bernstein, B. and W. Brandis (1970) 'Social class differences in communication and control', blz. 93-130 in W. Brandis e.a. *Social class. Language and communication*, Londen: Routledge.
- Bourdieu P. and J.C. Passeron (1970) *Reproduction in education, society and culture*, Londen: Sage.
- Cunha, F., J.J. Heckman, L. Lochner and D.V. Masterov (2005) *Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation* Working Paper 11331, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Driessen, G., A. van Langen en H. Vierke (2006) *Basisrapportage PRIMA-cohortonderzoek zesde meting 2004/2005, Basisonderwijs: verslag leerlinggegevens en oudervragenlijsten*, Nijmegen: ITS.
- Groot, W. en H. Maassen van den Brink (2003) *Investeren en terugverdienen*, Den Haag: Sectorbestuur Onderwijs-Arbeidsmarkt.
- Meijnen, G.W. (1996) 'De verlengde schooldag en het achterstandsbeleid', blz. 47-61 in G.W. Meijnen, K. Autar en P. Hoop (1996) *Verlengde schooldag, theorie en praktijk*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Meijnen, W. (red.) (2003) *Onderwijsachterstanden in basisscholen*, Antwerpen/Apel-doorn: Garant.
- Meijnen, W., m.m.v. H. Blok en S. Karsten (2004) *Onderwijsachterstanden. Update van een review*, NWO-rapport, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Meijnen, G.W. (2005) *Een expertisecentrum voor het jonge kind. Haalbaarheidsstudie naar de wenselijkheid van een expertisecentrum voor educatie en opvang van jonge kinderen*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, memorie van toelichting bij de begroting 2007, Tweede Kamer 2006-2007, 30800 VIII, nr. 2: 23.
- NRC Handelsblad (6 augustus 2005) *De jonge onderklasse*, M het maandblad van NRC Handelsblad.
- Onderwijsraad (2002) *Spelenderwijs. Kindercentrum en basisschool hand in hand*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2005) *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school*, Den Haag: SCP.
- Tesser, P. en J. Miedema (2001) *Rapportage minderheden. Vorderingen op school*, Den Haag: SCP.
- Tilborg, L. van en W. van Es (2006) *De uitkomsten van de RMC-analyse 2005*, Utrecht: Sardes.
- Valk, H. de en N. van Nimwegen (2003) 'De allochtone bevolking van Nederland: een uitdaging voor het achterstandenbeleid', blz. 31-52 in W. Meijnen (red.) *Onderwijsachterstanden in basisscholen*, Antwerpen/Apel-doorn: Garant.
- Vermunt, J. (1992) *Leerstijlen en het sturen van leerprocessen in het hoger onderwijs*, Amsterdam: Swets en Zeitlinger.



## 8 VERNIEUWING VAN DE PEDAGOGISCHE INFRASTRUCTUUR VOOR 0-12-JARIGEN

*K. Bakker en S. van Oenen<sup>1</sup>*

### 8.1 INLEIDING

De discussie over de vernieuwing van de pedagogische infrastructuur voor kinderen van 0 tot 12 jaar is de laatste jaren in een stroomversnelling geraakt. De ontwikkeling van de Brede School en van ‘dagarrangementen’ in en om de school zijn daarvan de duidelijkste voorbeelden. Sinds 1995 wordt er in Nederland gewerkt aan de ontwikkeling van ‘brede scholen’. Dit gebeurt in het hele land, zowel in grote als kleine gemeenten. De eerste initiatieven ontstonden rond 1995 in Rotterdam en Groningen. Volgens de laatste rapportage (Oberon 2003) waren er in 2003 in het primair onderwijs 500 operationele brede scholen. In dat jaar werkte 54 procent van de gemeenten aan Brede Schoolontwikkeling, tegenover 36 procent in 2001. Volgens Oberon (2003) zouden er in 2010 ongeveer 1.200 brede scholen moeten zijn, waarvan meer dan de helft gerealiseerd moest zijn voor 2006.

Er zijn op dit moment dus relatief veel brede scholen, al dan niet in ontwikkeling, die nog weinig ervaring hebben. De meest globale omschrijving van de doelen van de Brede School was van meet af aan: “verbetering van de ontwikkeling en ontwikkelingskansen van kinderen, door een samenwerkingsverband van scholen en andere jeugdvoorzieningen” (Van Oenen et al. 1999; zie ook Van der Ree 2000). Volgens Oberon (2003) vinden betrokken scholen, instellingen en gemeenten dit overwegend (circa 90%) nog steeds de belangrijkste doelen.

Vanaf het begin hebben verschillende motieven een rol gespeeld in de ontwikkeling van de Brede School. In de praktijk bestaan er dan ook verschillende varianten. In het begin is de ontwikkeling van de Brede School vooral op gang gebracht vanuit het perspectief van onderwijs(achterstanden)beleid. Op dit moment komt er een belangrijke impuls vanuit het beleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw), waarbij de Brede School als dagarrangement wordt ingezet als voertuig voor een vernieuwing van de sociale infrastructuur voor met name werkende ouders en hun kinderen.

In dit hoofdstuk komen eerst de verschillende historische lijnen in de ontwikkeling van de Brede School aan de orde. Het gaat daarbij om de vernieuwing van de sociale en pedagogische infrastructuur voor kinderen in en om de school. In paragraaf 8.2 wordt kort ingegaan op de ontwikkeling van de Brede School als onderwijsvernieuwing. In de kern gaat het daarbij om de verbinding, ofwel integratie van binnen- en buitenschools leren en daarmee van schoolse en naschoolse activiteiten. Enerzijds is die ontwikkeling gestimuleerd vanuit het onderwijsachterstandenbeleid, dat gericht is op de onderwijskansen en sociale integratie van kinderen in achterstandssituaties. Een voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van



de ‘verlengde schooldag’. Anderzijds zijn pleidooien voor een algemenere pedagogisch-didactische vernieuwing van het onderwijs van invloed geweest op de ontwikkeling van de Brede School-gedachte. Daarin wordt de verbinding tussen binnen- en buitenschools leren van algemeen belang geacht voor de ontwikkeling van alle kinderen, dus niet alleen van kinderen in achterstands-situaties. In paragraaf 8.3 wordt stilgestaan bij de discussie over opvoeding, opvang en vorming buiten gezins- en schoolverband: de vorming in het zogeheten derde milieu van de kinderopvang en jeugd- en vrijetijdsorganisaties. De discussie over de sociaal-pedagogische opdracht van deze voorzieningen is de laatste jaren (opnieuw) opgebloeid. Steeds vaker wordt daarbij gezocht naar verbindingen tussen de school en deze voorzieningen in het derde pedagogisch milieu. In paragraaf 8.4 wordt aandacht geschonken aan de discussie over brede scholen als context voor sociale vernieuwing in het sociale zaken- en werkgelegenheidsbeleid. Concreet gaat het daarbij om de ontwikkeling van dagarrangementen, het realiseren van een doorlopend, samenhangend aanbod van voor-, tussen- en naschoolse opvang, onderwijs en sportieve en educatieve activiteiten, aansluitend op het dagritme van ouders en hun kinderen. In deze ontwikkeling heeft de school een spilfunctie. De vraag is nu of en hoe, tegen de achtergrond van deze verschillende motiveringen, een samenhangend concept voor een sociaal-pedagogische infrastructuur voor kinderen van 0 tot 12 jaar kan worden ontwikkeld. Daarop wordt ingegaan in paragraaf 8.5. In paragraaf 8.6 komt samenvattend de realisering van de noodzakelijke vernieuwingen aan de orde waarbij in het bijzonder de medeverantwoordelijkheid van de overheid aandacht krijgt.

## 8.2 DE BREDE SCHOOL EN ONDERWIJSVERNIEUWING

De discussie over de relatie tussen opvoeding en onderwijs en de maatschappelijke taak van het onderwijs is niet nieuw. In de kern gaat het telkens weer om de vraag wat de sociale en pedagogische taken van het onderwijs zijn, naast de onderwijskundige. En daarmee gaat het om de relatie tussen opvoeding en vorming in gezins-, school- en buitenschools verband. De brede school is in dit perspectief een context om deze verbinding en verbreding van het opvoedkundig en onderwijskundig handelen opnieuw vorm en inhoud te geven.

In de ontwikkeling van de Brede School als vernieuwing van onderwijs zijn grofweg twee accenten te onderscheiden, die hierna worden toegelicht. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de Brede School als verlengde schooldag in het kader van onderwijsachterstandenbeleid en de Brede School als meer algemene pedagogisch-didactische vernieuwingsbeweging. In beide gevallen staat de verbinding tussen binnen- en buitenschools leren centraal.

### *De Brede School en de verlengde schooldag*

De pioniers van rond 1995 zagen de Brede School vooral als een mogelijkheid de onderwijskansen van kinderen te verbeteren door de combinatie van binnen- en buitenschoolse activiteiten. Hoewel men dit doorgaans van algemeen belang achtte, werden de beschikbare middelen bij voorrang ingezet voor achterstandscholen en -wijken. Dit sloot aan bij de bestaande tradities in het onderwijs-

achterstandenbeleid: kinderen via de school de kans geven om mee te doen aan welzijns- en andere buitenschoolse activiteiten, zoals sport en kunstactiviteiten, huiswerkbegeleiding of extra leertijd (maar dan vaak met andere, minder 'schoolse' benaderingen van het leren). Dit vooral ook met het oog op de verbetering van hun sociale en culturele ontwikkeling en daarmee de sociale integratie.

De Brede School was op dat moment een beleidstitel om onderwijsvoorrangsgelden in te kunnen zetten voor naschoolse activiteiten of de 'verlengde schooldag'. Landelijke experimenten met de verlengde schooldag droegen eraan bij dergelijke activiteiten niet alleen te waarderen als vrijetijdsbesteding, maar ook als bijdrage aan de sociale ontwikkeling van kinderen (Van Oenen en Valkestijn 1996; Van Erp et al. 1997; zie voor de uitwerking van de pedagogische waarde van 'verlengde schooldag-activiteiten' en hun organisatievorm in een vervolgexperiment Valkestijn en Van Oenen 2002). Naschoolse activiteiten zijn in de praktijk een belangrijk onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid geworden. Kinderen kunnen er doorgaans een of twee keer per week aan deelnemen, soms vaker. De activiteiten vinden meestal niet het hele jaar plaats, maar in cycli van bijvoorbeeld twee maanden. Daarnaast worden er hier en daar zaterdag-, weekend- of vakantiescholen georganiseerd.

Al deze vormen van buitenschoolse activiteiten kunnen overigens in meer of mindere mate verbonden worden met het leren op school. Sommige scholen volstaan met het inhuren van activiteiten van andere instellingen die zelf de inhoud en aanpak bepalen. Er zijn ook Brede Scholen waar men gezamenlijk vorm en inhoud geeft aan de activiteiten, of waar zulke activiteiten juist in het gewone schoolrooster worden opgenomen. In zulke gevallen is deze vorm van achterstandenbestrijding tevens een vorm van onderwijsvernieuwing.

### ***De Brede School als algemene onderwijsvernieuwing***

De Brede School is van het begin af aan ook gezien als voertuig voor een algemene vernieuwing binnen het onderwijs. Daarbij staat de verbinding van leerervaringen in verschillende (binnen- en buitenschoolse) contexten centraal. Het gaat om leerervaringen van alle kinderen, niet alleen of vooral van kinderen in achterstandssituaties.

Reeds een eeuw geleden signaleerden pedagogen als Jan Ligthart dat het onderwijs te veel geïsoleerde stukjes kennis aanleert, los van persoonlijkheidsvorming, waardoor kinderen geen begrip krijgen van de betekenis die kennis heeft in de samenhang van 'het volle leven'. Het gaat daarbij om de betekenis van kennis in het licht van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook om kennis voor hun eigen ontwikkeling en functioneren als volwaardig lid van de samenleving. Dit is een terugkerend thema in allerlei pedagogische en onderwijsvernieuwend bewegingen die zich op eigen wijze toelegden op de verbinding van onderwijs en opvoeding en van persoonlijke, sociale en maatschappelijke vorming. Sinds een aantal decennia worden de kerndoelen van het onderwijs zodanig geformuleerd dat ze de volle breedte van die ontwikkeling en opvoeding kunnen omvatten. Daaraan gekoppeld worden vele aparte vakken opnieuw geformuleerd in meer

samenhangende leergebieden. In recente publicaties van instanties als de Onderwijsraad en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) wordt het belang van de verbinding tussen binnen- en buitenschoolse leeromgevingen als preferente koers voor de toekomst geschetst (zie bijv. Onderwijsraad 2005, 2003 en 2003a en RMO 2001 en 2005). De achterliggende motivatie is dat door de toename van kennis en de veranderde aard en functie van kennis in onze samenleving, de traditionele schoolse overleveringswijze niet meer adequaat is. Daartegenover wordt het belang van zelfsturing en zelfverantwoordelijkheid, van sociale competentie in sterk beweeglijke samenlevingsvormen benadrukt. De culturele diversiteit is sterk toegenomen, en mensen moeten leren omgaan met vraagstukken van integratie en identiteit.

De Brede School is, vanuit dit onderwijskundig perspectief, in de eerste plaats een samenwerkingsverband tussen school en buitenschoolse jeugdvoorzieningen op basis van een gemeenschappelijk pedagogisch kader. Het gaat daarbij om een doorgaande lijn die voor binnen- en buitenschoolse leerervaringen centraal staat (zie diverse publicaties van Expertisecentrum Brede School NIZW Jeugd, o.a. Van Oenen et al. 1999; Van Oenen en Hajer 2001; Van Oenen en Studulski 2005; Van Oenen et al. 2005). Dit sluit aan bij vigerende maatschappelijke opvattingen over de sociale en maatschappelijke taken van onderwijs, opvang en jeugdvoorzieningen en over leren en opvoeden (zie bijv. Onderwijsraad 2005, 2003 en 2003a en RMO 2001 en 2005).

### **Spanningsveld**

Scholen wordt door de overheid en de samenleving steeds vaker gevraagd bijdragen te leveren aan allerlei sociale en opvoedkundige kwesties. Zij moeten aandacht besteden aan de overdracht van normen en waarden, het bevorderen van sociale integratie en bijspringen bij opvang en de opvoeding van kinderen. De school krijgt daarmee steeds meer opvoedende en maatschappelijke taken toebedeeld. Deze vermaatschappelijking van de opvoeding leidt tot de vraag naar de maatschappelijke (pedagogische) taken van het onderwijs. Binnen het onderwijsveld is men beducht voor het gevaar dat daarmee de primaire functies van het onderwijs in het gedrang komen. Er is sprake van “een spanningsveld tussen schoolspecifieke en maatschappelijke belangen en de (beperkte) mogelijkheden om scholen aan te spreken op hun maatschappelijke opdracht”, aldus Paul Schnabel (Turkenburg 2005: 7). In het onderwijsbeleid zoekt men wel naar manieren waarop de verbreding van de maatschappelijke functies van het onderwijs vorm kan krijgen, mits dit niet ten koste gaat van de primaire onderwijsfuncties.

## **8.3 PEDAGOGISCHE VERNIEUWING VAN HET ‘DERDE’ MILIEU**

De ontwikkeling van de Brede School als kader voor een nieuwe pedagogische infrastructuur voor kinderen heeft ook een impuls gekregen door pleidooien voor sociaal-pedagogische vernieuwing van het tweede en derde milieu: de opvoeding en vorming in school, kinderopvang, jeugdwerk en vrijetijdsvoorzieningen. In die pleidooien hebben deze voorzieningen een gemeenschappelijke pedagogische én maatschappelijke taak in de opvoeding en vorming van kinderen.

### ***De pedagogische en maatschappelijke taak van de kinderopvang***

Het discours over de pedagogische en maatschappelijke taak van de kinderopvang is in Nederland laat opgebloeid. De kinderopvang heeft zich in Nederland pas zeer laat losgemaakt uit zijn oorsprong van 'bewaarplaatsen' voor kinderen van met name alleenstaande en/of armlastige moeders uit sociaal-economisch zwakke milieus. Moeders hoorden thuis, en alleen door omstandigheden gedwongen werd werk buitenshuis als een optie gezien. En dan moesten de kinderen wel in bewaring worden gegeven. Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw was de publieke opinie negatief over de kinderopvang buiten gezinsverband. Vele pedagogen en ontwikkelingspsychologen deelden die mening. De uitbreiding van kinderopvang is dan ook vooral in gang gezet onder invloed van sociaal-economische ontwikkelingen. Eind vorige eeuw steeg de arbeidsparticipatie van vrouwen. Daarbij speelden zowel economische motieven een rol als ook veranderende opvattingen over de combinatie van opvoeding en werk bij vrouwen. Dit deed ook de vraag naar kinderopvang groeien. En langzaam maar zeker werd de kinderopvang ook als een normaal verschijnsel geaccepteerd.

Tot op de dag van vandaag wordt in beleid en regelgeving vrijwel vermeden om pedagogische voorwaarden en kaders te stellen. Nederland kent een traditie van angst voor 'staatspedagogiek'. De overheid dient zich volgens velen verre te houden van pedagogische voorschriften, want die behoren tot het privédoain van ouders. Veelzeggend in dat verband is dat kinderopvang behoort tot het beleidsterrein van het ministerie van SZW en niet dat van OCW of VWS.<sup>2</sup> De kinderopvang heeft de maatschappelijke taak ouders in staat te stellen arbeid te verrichten en daartoe hun kinderen een goede opvangmogelijkheid te bieden. De kinderopvangvoorzieningen zijn in Nederland gepositioneerd als maatschappelijke ondernemingen met ouders als klanten en worden gefinancierd door ouders, werkgevers en overheid gezamenlijk. Het overheidsbeleid voor de kinderopvang gaat dan ook voornamelijk over capaciteitsvraagstukken, financiering en regelgeving ten aanzien van de inrichting, hygiëne, arbeidsomstandigheden en dergelijke. De richting en inhoud van de pedagogische taak van de kinderopvang en de pedagogische kwaliteitseisen voor voorzieningen en het personeel worden vrijwel geheel overgelaten aan de kinderopvangondernemingen en de ouders. Al met al kan gesteld worden dat de kinderopvang in Nederland meer als maatschappelijke onderneming dan als pedagogische voorziening gezien wordt. Deze positionering wordt inmiddels van vele kanten aangevallen, met name uit kringen van pedagogen en ontwikkelingspsychologen, maar ook vanuit de samenleving. Kinderen ontvangen een steeds groter deel van hun opvoeding en vorming inmiddels buiten het gezin: in de school, de kinderopvang en de vrijetijdsvoorzieningen. Deze vermaatschappelijking van de opvoeding vraagt om een duidelijke formulering en toedeling van de pedagogische taken van de verschillende opvoedingsarrangementen. Ook vanwege de rechten van het kind heeft de overheid daarbij een verantwoordelijkheid voor de totstandkoming en de kwaliteit van pedagogische voorzieningen die het kind beschermen en stimuleren in zijn of haar ontwikkeling.

### ***De pedagogische en maatschappelijke taak van het jeugdwerk***

De laatste jaren heeft ook de discussie over de maatschappelijke en pedagogische taak van het jeugdwerk en de vrijetijdsvoorzieningen (sport, recreatie en cultuur) voor jeugdigen een nieuwe impuls gekregen. Lange tijd werden deze voorzieningen beschouwd als ‘vrije’ ruimte voor de jeugd, die gelegenheid bood voor ‘samen jong zijn’, en waarin de jeugd zich vooral vrij moest kunnen ontplooiën.

Dat is niet altijd zo geweest. In de vorige eeuw, voor en net na de Tweede Wereldoorlog, werden jeugdorganisaties in het verzuilde Nederland gezien als een noodzakelijk sociaal-pedagogisch milieu naast gezin en school. Wel werd onderscheid gemaakt tussen jeugdwerk voor de kinderen uit de maatschappelijke midden- en bovenlagen en voor kinderen uit de minder bedeelde volksmassa’s. De idealistische en levensbeschouwelijk georganiseerde jeugdorganisaties waren bedoeld voor de kinderen uit de hogere en middenklasse, en voor het kader van de arbeidersbeweging. Voor kinderen en jongeren uit de minder bedeelde standen en sociaal zwakke milieus werd gaandeweg apart, door de overheid gesubsidieerd jeugdwerk georganiseerd. Men achtte deze kinderen niet in staat om deel uit te maken van de jeugdorganisaties, en zij moesten dus apart worden opgevangen en bij voorkeur worden ‘verheven’ of (her)opgevoed (Bakker 1986; Van der Zanden en Gerritsen 1987). In de jaren vijftig bestond de maatschappelijke vrees voor de ‘algemene maatschappelijke verwildering der jeugd’. In het licht van die vrees werd deze vorm van sociaal-pedagogisch jeugdwerk van overheidswege sterk gestimuleerd én op meer algemene pedagogische leest geschoeid (Meijers en Du Bois-Reymond 1987; Tillekens 1990). In de jaren zestig en zeventig verloor deze vorm van sociaal-pedagogisch jeugdwerk het van de moderne tijdgeest. Jongeren moesten zich kunnen ontplooiën, naar eigen inzicht en langs zelfgekozen weg, zonder daarbij betutteld en bevoogd te worden door goed bedoelende volwassenen. Jeugdservice en jeugdemancipatie waren dan ook de kerndoelen van het ‘moderne’ jeugdbeleid en jeugdwerk in die periode. In de daaropvolgende jaren ontwikkelde zich een scala van commerciële en gesubsidieerde vrijetijdsvoorzieningen en een commerciële jeugdmarkt, die inspeelden op de sociale en culturele behoeften van kinderen en jongeren. In de jaren tachtig en negentig werd de toonzetting over jeugdverschijnselen echter weer somberder. Ontwikkelingen en verschijnselen als toenemende jeugdcriminaliteit, uitgaansgeweld, geweld op scholen en drugs- en alcoholgebruik riepen een maatschappelijke reactie op, onder andere in een pleidooi voor pedagogisering van dit derde milieu (zie o.a. Van der Zande 1990). Het verwijt klonk dat de overheid en de voorzieningen de sociaal-pedagogische taak van het derde milieu hadden overgelaten aan het vrije spel van de krachten van jeugdgroepen, subculturen en de commercie. In combinatie met de ‘assertieve’ en postmoderne levensstijl van jeugdigen en dito opvoedingsstijl van ouders leidde dit tot toenemende sociale problemen in de openbare ruimte en de jeugdvoorzieningen, zoals onveiligheid en geweldsuitingen. Als reactie daarop werden de sport-, (jeugd)cultuur-, en uitgaansvoorzieningen en het jeugdwerk opgeroepen hun sociale en pedagogische verantwoordelijkheid weer op zich te nemen. De afgelopen jaren zijn tal van initiatieven ontplooid op het terrein van het landelijke en lokale jeugdbeleid die daartoe aanzetten hebben

gegeven. De gemeenten vervullen daarin een centrale rol, vooral door de decentralisatie van de beleidsverantwoordelijkheid voor deze voorzieningen. Algemene beleidskaders ontbreken echter, evenals een algemeen jeugdbeleid van de rijksoverheid. Het jeugdbeleid van het ministerie van VWS is de afgelopen jaren versmald tot jeugdzorgbeleid. Dit maakt de verantwoordelijkheid voor die gemeenschappelijke opdracht voorsnog afhankelijk van lokale ontwikkelingen en 'stemmingen'. Ten slotte heeft ook de discussie over zorgwekkende maatschappelijke jeugd- en opvoedingsverschijnselen bijgedragen aan het debat over de samenhang tussen zorg-, opvoedings- en onderwijsarrangementen voor ouders en kinderen. Onder zorgwekkende maatschappelijke jeugd- en opvoedingsverschijnselen vallen bijvoorbeeld alcohol- en drugsgebruik, geweldsuitingen, schooluitval, sociale desintegratie en opvoedingsonmacht van ouders. Vanuit het perspectief van preventie en vroege hulp wordt gepleit voor zorgstructuren in en om de school. Daarbij gaat het om de samenwerking tussen onderwijs, jeugdgezondheidszorg, schoolmaatschappelijk werk, jeugdzorg, opvoedingshulp en sociaal jeugdwerk.

#### 8.4 BREDE SCHOOL: DAGARRANGEMENT EN SOCIALE VERNIEUWING

De laatste tijd is de discussie over dagarrangementen in alle hevigheid losgebarsten. Een dagarrangement is een samenhangend en doorlopend aanbod van onderwijs, opvang en vrijetijdsvoorzieningen van vroeg tot laat (bijvoorbeeld van 7 uur 's ochtends tot 7 uur 's avonds) voor kinderen op de basisschool. Hiermee wordt inmiddels geëxperimenteerd binnen het stimuleringsprogramma van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, op initiatief van de Commissie Dagarrangementen (Schreuder et al. 2005).

##### ***Modernisering van de sociale infrastructuur***

De belangstelling voor de ontwikkeling van dagarrangementen is primair ingegeven door sociaal-economische motieven. De kennis- en diensteneconomie, nieuwe technologieën en de toename van arbeidsparticipatie van vrouwen, tweeverdienershuishoudens en dergelijke, zetten aan tot een modernisering van de sociale infrastructuur. Voorzieningen en diensten, de ruimtelijke ordening en de arbeidsorganisatie zijn nog onvoldoende ingericht op het 'moderne' leven. In feite zijn het kostwinnersmodel en de 9-tot-5-cultuur nog dominant in de dienstensector. De moderne ouder en het moderne kind moeten tal van taken (werk of school, gezin, persoonlijk en sociaal leven) zien te combineren en dreigen overbelast te worden. "Er is grote behoefte aan sluitende integrale oplossingen voor problemen van taakcombineerders," zo constateert de Stuurgroep Dagindeling die speciaal voor dit vraagstuk in het leven is geroepen door de regering (Stuurgroep Dagindeling 2003). Dagarrangementen zoals de brede school bieden zo'n integrale oplossing: een aanbod van onderwijs, opvang- en vrijetijdsactiviteiten dat "past bij de leefstijl en het dagritme van ouders en kinderen", aldus de stuurgroep. "In de nieuwe of verbouwde school gaat nooit meer om half vier het licht uit," zo kopt de stuurgroep in haar advies. In dit perspectief staat de

brede school dus vooral voor het streven naar afstemming tussen voorzieningen voor onderwijs, voor-, tussen- en naschoolse opvang en andere naschoolse activiteiten enerzijds en het dagritme van moderne ouders en kinderen anderzijds. De overheid zal in die moderne sociale infrastructuur moeten investeren, onder andere door dagarrangementen te stimuleren die geschakeld zijn aan de school. Het kabinet heeft in 2004 in reactie op het advies van de stuurgroep een aantal maatregelen genomen, zoals de stimulering van de uitbreiding van het aantal lokale dagarrangementen en de totstandkoming van combinatiefuncties. Bij dat laatste gaat het om combinaties en harmonisatie van functies als onderwijsassistent, leidster buitenschoolse opvang en activiteitenbegeleidster in respectievelijk het primair onderwijs, de kinderopvang en het (jeugd)welzijnswerk. Sinds 1 augustus 2006 is bij wet<sup>3</sup> geregeld dat schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor het overblijven. In dezelfde wetten is recent vastgelegd dat scholen vanaf het schooljaar 2007-2008 voor- en naschoolse opvang moeten bieden als ouders daar om vragen. De scholen kunnen ervoor kiezen de opvang zelf te bieden of om een kinderopvangorganisatie in te schakelen.

### ***De Brede School als dagarrangement***

Er wordt inmiddels op bescheiden schaal geëxperimenteerd met brede scholen als compleet dagarrangement. Voorzieningen als de school, de buitenschoolse opvang en sociaal-culturele voorzieningen werken samen aan een aansluitend systeem van activiteiten. In deze experimenten werkt het personeel van de verschillende voorzieningen vaak al samen in teamverband. De laatste jaren worden brede scholen steeds vaker gesitueerd in multifunctionele accommodaties (mfa's). Voor een aantal gemeenten lijkt het een soms wel identiek met het ander te zijn. 'Samen onder één dak' is van meet af aan een onderwerp geweest in het denken over brede school, vooral in nieuwe stadswijken. Er zijn duidelijke voordelen: de activiteiten zijn dicht bij elkaar gesitueerd, ruimten kunnen speciaal – naar functies – worden ingericht, en de diverse betrokkenen kunnen zo bij elkaar binnenlopen. Kinderen hoeven niet van hot naar her te worden gesleept en er kunnen ook andere activiteiten voor ouders en kinderen worden ingepland. Gezamenlijk nadenken over de beste ruimtelijke planning van al deze zaken in een gebouw is doorgaans ook heel stimulerend voor de inhoudelijke gedachtevorming. Gemeenten blijken echter mfa's nogal eens te plannen en te ontwerpen zonder de gezamenlijke gebruikers erbij te betrekken. Ook zijn de kosten van nieuwbouw hoog en ontstaan soms lastige (re)organisatiekwesies op het gebied van bestuur en beheer.

Het voordeel voor werkende ouders is duidelijk. De pedagogische voordelen staan vooral ter discussie. Vanuit het kind en zijn ontwikkeling gezien is de combinatie van activiteiten niet op voorhand positief. Als nadelen worden vooral gezien dat ouders en kinderen elkaar alleen nog 's avonds en in het weekend meemaken, en dat de dag van kinderen 'overgeprogrammeerd' wordt, hetgeen te vermoeiend kan zijn en niet bevorderlijk is voor hun eigen initiatief. Een ander punt van kritiek is de focus op multifunctionele accommodaties. De concentratie op ruimten binnen het gebouw kan ontwikkelingsmogelijkheden voor kinderen

buiten de accommodatie belemmeren, doordat zij te weinig leren hoe ze zich daar moeten bewegen en letterlijk en figuurlijk hun weg te vinden.

De pedagogische kanttekeningen komen er eigenlijk op neer dat men beducht is voor te geringe aandacht voor de pedagogische en educatieve kwaliteit van de arrangementen en voor een te grote spanningsboog voor de kinderen. Het gevaar bestaat dat de ontwikkeling te veel wordt overheerst door sociaal-economische motieven, ten koste van het ‘belang van het kind’ en zijn opvoeding. Een dagarrangement kan echter ook een pedagogisch goed uitgebalanceerd, afwisselend geheel van diverse vormen van leren, vrije tijd en andere activiteiten bieden. De activiteiten zijn dan toegesneden op het dagritme van kinderen, zodat ze op eigen kracht en in eigen tempo dingen kunnen ondernemen, kunnen uitrusten, kunnen ontspannen, leren, eten enzovoort. Dat alles uiteraard onder pedagogische begeleiding. Ervaringen met de experimenten dagarrangementen en ervaringen in Scandinavië wijzen uit dat de genoemde nadelen niet hoeven op te treden, mits maar wordt voldaan aan een aantal pedagogische en organisatorische voorwaarden (Schreuder et al. 2005).

## 8.5 EEN GEMEENSCHAPPELIJK SOCIAAL EN PEDAGOGISCH KADER VOOR HET TWEDE EN DERDE OPVOEDINGSMILIEU

Vanuit sociaal-pedagogisch perspectief is de brede school een goede context voor de individuele en sociale opvoeding en ontwikkeling van kinderen op school, in de opvang, in de jeugdvoorzieningen en in de vrije tijd. Dit is in het belang van een gezonde ontwikkeling van het kind én in het belang van de samenleving, het voortbestaan van democratie en sociale instituties. Vanuit het oogpunt van ‘constructief deelgenootschap aan de samenleving’ kan niet worden volstaan met een beperkte onderwijskundige en pedagogische taak voor de school en het gezin (De Winter 1995). Het gezin, de school en de buitenschoolse voorzieningen delen in de kern een sociale én pedagogische opdracht: de opvoeding en socialisatie van het kind.

De ontwikkeling en opvoeding van kinderen in deze tijd verschilt sterk met die van vroegere tijden. Opvoeding werd toen sterk bepaald door levensbeschouwelijke, godsdienstige beginselen en door de sociaal-culturele context van familie, stand en buurtschap waarin de gezinnen leefden. Ouders hebben steeds meer terrein moeten prijsgeven: aan de school, de kinderopvang, het kinder- en jeugdwerk, de jeugdculturele voorzieningen, het uitgaanscircuit, de ‘jeugdmarkt’ en de jeugdmedia. Deze ontwikkeling van individualisering én vermaatschappelijking van de opvoeding leidt tot een sociaal én een pedagogisch probleem. De opvoeding en vorming van kinderen worden steeds meer bepaald door invloedsferen buiten het gezin. Ouders delen de opvoeding met personen die deel uitmaken van verschillende maatschappelijke, publieke en private organisaties of ondernemingen.<sup>4</sup> Daarnaast wordt de vorming van kinderen steeds sterker mede bepaald door *peers* (de groepscultuur) en commercie.

De verschillende invloedsferen of pedagogische milieus vertonen echter onderling geen sociale en pedagogische samenhang. Werden in het (verre) verleden



deze invloedssferen in de leefwereld van het kind nog verbonden door een gedeelde sociale, culturele identiteit, in de moderne tijd is deze feitelijk verdwenen. Mensen moeten tegenwoordig kunnen functioneren in verschillende sociale, relationele en institutionele contexten: in het gezin, op school, bij vrienden, op het werk en in de vrije tijd. Een moreel of cultureel kompas, tradities of een 'standaardbiografie' ontbreken daarbij als houvast. Tussen de verschillende ecologieën bestaan breuken en spanningen. Er ontbreekt een samenhangende, doorgaande pedagogische lijn door al die invloedssferen. Dat maakt ook de uitkomst van het opvoedingsproces bij kinderen en jongeren in termen van sociale integratie, sociale competentie en binding aan de samenleving steeds minder zeker. Om te kunnen functioneren in onze multiculturele, (post)-moderne samenleving zijn een hoge mate van gevoeligheid voor sociale situaties, een groot adaptief vermogen, plus het vermogen om kennis, gevoel, houding en gedrag in verschillende sociale settings te integreren, noodzakelijk. De verwerving van dit type sociale competentie is dan ook een van de centrale opgaven in de ontwikkeling van kinderen tot volwassenen.

In het proces van ontwikkeling van burgerschap en sociale participatie zijn grofweg vier aspecten of factoren bepalend voor de uitkomst (Bakker e.a. 1999):

- 1 gelegenheid tot actieve participatie in de sociale setting,
- 2 individuele sociale vaardigheden voor participatie,
- 3 sociale binding van jeugdigen aan (pro)sociale *peers*, volwassenen en sociale instituties (gezin, school, buitenschoolse voorzieningen), en
- 4 waardering (positieve bekrachtiging) voor participatie door de omgeving.

Deze factoren zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Als mogelijkheden tot participatie ontbreken, bijvoorbeeld door uitsluiting of discriminatie, dan worden ook de ontwikkeling van sociale binding aan de maatschappelijke instituties en daarmee de ontwikkeling van sociale competentie moeilijker. Belemmeringen in het ontwikkelingsproces kunnen een negatieve spiraal in werking zetten: minder sociale binding, meer negatieve reacties uit de omgeving, minder sociale competentie en meer kans op uitval en ontwikkeling in een afwijkende richting, waaronder de aansluiting bij antisociale *peers*. Al deze factoren werken dus op elkaar in en bevorderen of belemmeren de mogelijkheden van kinderen tot sociale participatie. Zij bepalen in hoge mate hun sociale kapitaal, en dit kapitaal kunnen kinderen zich niet zonder ondersteuning en vorming binnen en buiten gezins- en schoolverband eigen maken.

Dit vraagt om een infrastructuur waarin de sociaal-pedagogische voorwaarden voor de ontwikkeling van deze competenties en sociale participatie aanwezig zijn. De brede school biedt goede mogelijkheden om deze gemeenschappelijke sociale en pedagogische taak van onderwijs-, opvang- en jeugdvoorzieningen vorm te geven. De ontwikkeling van sociale competentie, sociale binding en sociale integratie of 'burgerschap' kan in de sociaal-pedagogische visie bij uitstek geprogrammeerd worden in de verbinding van binnen- en buitenschools leren, opvoeding en vorming.

Tegen deze ontwikkeling bestaan in onderwijskringen bezwaren, er wordt gevreesd voor taakverzwaring van het onderwijs. Het concept als zodanig wordt daarmee overigens niet als geheel afgewezen. Ook in kinderopvangkringen bestaat er nog weerstand tegen ontwikkelingsstimulering van kinderen, zoals onder meer blijkt in de discussie over ‘spelen versus leren’. Toch raakt men ook daar steeds meer vertrouwd met programma’s en methoden zoals Kaleidoscoop die de ontwikkeling van jonge kinderen op meerdere terreinen gericht en methodisch ondersteunen.

## 8.6 CONCLUSIES; DE ROL VAN DE OVERHEID BIJ DE VERWEZENLIJKE VERNIEUWINGEN

### *Samenvatting van het voorafgaande*

In het voorgaande is het maatschappelijk, pedagogisch en educatief belang van een samenhangend geheel van activiteiten voor onderwijs, opvang, opvoeding en vorming van kinderen behandeld.

In de eerste plaats werd aangegeven dat de verbreding van traditionele onderwijsdoelstellingen en daarmee een pedagogisch-educatieve vernieuwing van het onderwijs van pedagogisch én maatschappelijk belang is. In onderwijskringen vreest men een te grote taakverzwaring van het onderwijs. Maar deze verbreding en vernieuwing is niet een zaak van het onderwijs alleen. Om deze verbreding en vernieuwing waar te kunnen maken is een gemeenschappelijke en integrale aanpak met omringende jeugd- en opvangvoorzieningen essentieel.

In de tweede plaats hebben zij argumenten gegeven voor een hernieuwde sociale én pedagogische taakstelling van opvang- en buitenschoolse jeugdvoorzieningen. Ook daar lijkt men steeds meer bereid naar vorm en inhoud aan te sluiten en af te stemmen op het onderwijs en op schoolse activiteiten. Men raakt meer en meer doordrongen van de gemeenschappelijke sociale en pedagogische taak van deze voorzieningen voor de ontwikkeling en opvoeding van het kind: binnen- en buitenschools.

In de derde plaats is ingegaan op de noodzaak de voorzieningen voor kinderopvang in sociaal opzicht te vernieuwen. De afstemming van de onderwijs-, opvang- en jeugdvoorzieningen in het licht van het dagritme van werkende ouders en hun kinderen staat in deze ontwikkeling centraal. Ook hier raakt men steeds meer overtuigd van de noodzaak sociale én pedagogische vernieuwing te combineren, zoals de organisatie van een sluitend geheel van activiteiten in een doorlopende pedagogische lijn afgestemd op het dagritme van kinderen.

Al deze argumenten leiden tot de conclusie dat voor de verdere ontwikkeling van de Brede School en dagarrangementen om de school, het hoofdzakelijk en perspectiefvol is te komen tot de integratie van deze onderwijskundige, pedagogische en sociale opdrachten aan de voorzieningen in het tweede en derde pedagogisch milieu.

### *Realisering van de vernieuwingen en de rol van de overheid*

Dat ook de overheid verantwoordelijkheid draagt voor de gezonde lichamelijke en cognitieve ontwikkeling van jeugdigen op de terreinen van onderwijs en

jeugdgezondheidszorg en voor de zorg voor problematische jeugdigen of gezinnen op terrein van de jeugdbescherming en jeugdzorg, daarover is men het inmiddels wel eens. Veel moeilijker ligt de pedagogische verantwoordelijkheid van de overheid voor de algemene opvoeding en de sociale vorming buiten gezins- en schoolverband in de algemene pedagogische voorzieningen als onderwijs, kinderopvang en jeugdwerk. Nederland kent op dat gebied een traditie van grote terughoudendheid van de overheid. De sociale en pedagogische noodzaak voor vernieuwing van de infrastructuur voor opvang, onderwijs en vorming van kinderen is echter evident. Daarmee komt ook een gemeenschappelijke sociale en maatschappelijke opdracht aan scholen, opvang- en jeugdvoorzieningen in het vizier. Als deze opdrachten en beleidsinspanningen niet worden geïntegreerd, dan blijft het gevaar reëel dat ‘oude’ en ‘nieuwe’ taken en vormen naast elkaar blijven bestaan of op elkaar worden gestapeld. De traditionele organisaties en professionals zullen die nieuwe opdrachten dan als taakverzwaring blijven zien. Om deze instituties de opdracht ook daadwerkelijk te laten vervullen en de rechten van het kind (op goede ontwikkeling en opvoeding) te waarborgen moet die wel worden verankerd in wet- en regelgeving.

Voor de verdere ontwikkeling van Brede Scholen en dagarrangementen is essentieel dat er verbindingen worden gelegd tussen:

- de maatschappelijke, sociaal-pedagogische en educatieve opdracht van de instituties in het tweede en derde pedagogisch milieu;
- binnen- en buitenschoolse activiteiten in aansluiting op het ‘dagritme’ van ouders en kinderen;
- cognitieve, (psycho)sociale, morele, culturele en gedragsmatige ontwikkelingsstaken van kinderen, dus de ontwikkeling van competenties, sociale binding en participatie.

De concretisering van de Brede School en van de sociale en pedagogische taak van het tweede en derde milieu vragen om:

- integratie van tot dusver gescheiden inhoud van binnen- en buitenschoolse activiteiten in een sociaal-pedagogisch programma;
- integratie van, althans organisatorische verbindingen tussen binnen- en buitenschoolse voorzieningen;
- integratie van handelen en kwaliteiten van betrokken professionals en leidinggevenden, management en besturen, en een aanpassing van de eigen kerntaken in het licht van de nieuwe eisen of opdracht.

De overheid is medeverantwoordelijk voor deze modernisering en kaderstelling van de pedagogische infrastructuur, onder andere door:

- deze ontwikkeling in de praktijk te stimuleren en faciliteren;
- nieuwe inhoudelijke invullingen en programma’s te laten ontwikkelen in de doorgaande sociaal-pedagogische lijn (onderzoek, ontwikkeling en kennisinfrastructuur);
- beroepscompetenties te (her)formuleren, functies te harmoniseren en uitvoerend werkers te professionaliseren;

- wet- en regelgeving te harmoniseren, onder andere de Wet Kinderopvang, de WMO en regelingen op het gebied van onderwijs en financieringssystemen.

In Zweden is men in de jaren negentig massaal overgegaan op een systeem van Brede Scholen, waarin de kinderopvang geheel geïntegreerd is (Schreuder 2005). In dat systeem staat de ochtend in het teken van de schoolse vakken. Na het gezamenlijke eten is het 's middags voor de jongere kinderen tijd voor spelen, sporten en werken in verschillende ateliers. Voor de oudere kinderen is er 's middags ruimte voor extra lestijd. Leerkrachten en pedagogisch medewerkers werken in een team samen en assisteren elkaar over en weer. Dit alles vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de schooldirecteur. Of dit ook in Nederland een preferent model kan of moet worden is de vraag. Het is ook denkbaar dat de Brede School in Nederland wordt georganiseerd in de vorm van een partnerschap van een aantal organisaties, zoals de school, de kinderopvang en jeugdorganisaties.

In de adviezen van Operatie Jong (2006) wordt de Brede School een belangrijke rol toegedicht bij de bundeling van taken op lokaal niveau op het gebied van opvang, educatie en werk. De verkiezingen van 2006 voor de Tweede Kamer hebben, wanneer dit geschreven wordt, zojuist plaatsgevonden. Hopelijk wordt in de formatie van het kabinet de breed levende wens gehonoreerd van een (project)minister voor Jeugd. Deze moet bij voorkeur starten met visieontwikkeling voor het landelijke jeugdbeleid. Wanneer het jeugdbeleid verbonden wordt aan het ministerie van OCW, is er een goede kans geschapen om tot een geïntegreerd aanbod van jeugdvoorzieningen te komen, waarbij de pedagogische invalshoek, naast de bestaande didactische, versterkt moet worden. Een minister voor Jeugd kan vanuit de dan ontwikkelde visie alle lijnen van beleid die nu versnipperd zijn bij elkaar brengen en tot een integrale aanpak komen, waarbij het belang en de ontwikkeling van het kind en de jongere centraal staat.

## NOTEN

- 1 Met dank aan Liesbeth Schreuder, Marja Valkestijn en Carolien Gelauff-Hanzon, senior medewerkers NIZW Jeugd/ Nji op terreinen van kinderopvang, brede school en ontwikkelingsstimulering / VVE.
- 2 Dat het kinderopvangbeleid tot de jaren negentig van de vorige eeuw deel uitmaakte van het beleidsterrein van het ministerie van VWS had ook te maken met de oorspronkelijke wortels van de kinderopvang in de jeugdzorg: het sociaal-maatschappelijk gezinswerk. In tegenstelling tot andere landen is kinderopvang in Nederland geen onderdeel geworden van het onderwijsbeleid. In het buitenland wordt doorgaans ook niet het typisch Nederlandse onderscheid gemaakt tussen opvang, opvoeding en onderwijs (vergelijk het begrip 'education').
- 3 In de Wet op het primair onderwijs en de Wet medezeggenschap onderwijs.
- 4 Zoals de voorzieningen voor kinderopvang, die in Nederland inmiddels primair als ondernemingen zijn georganiseerd. Maar ook vrijetijdsvoorzieningen voor jeugdigen en de (jeugd)media zijn steeds verder vercommercialiseerd, dat geldt in hoofdlijnen voor de hele 'kinder- en jongerenmarkt'.

## LITERATUUR

- Bakker, K. (1986) 'Staat en status van jeugdbeleid', in M. Matthijssen, W. Meeus en F. van Wel *Beelden van jeugd. Leefwereld, beleid, onderzoek*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Bakker, K., M. Pannebakker en M.S. de Waal (1999) *Kwetsbaar en competent. Sociale participatie van kwetsbare jeugd: theorie, beleid en praktijk*, Utrecht: NIZW.
- Erp, M. van, P. Koopman en E. Voncken (1997) *Het experiment Verlengde Schooldag in het basisonderwijs*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Meijers, F. en M. du Bois-Reymond (red.) (1987) *Op zoek naar een moderne pedagogische norm. Beeldvorming over de jeugd in de jaren vijftig. Het massajeugdonderzoek (1948-1952)*, Amersfoort (etc.): Acco.
- Oberon (2003) *Brede scholen in Nederland. Jaarbericht 2003*, Utrecht: Oberon.
- Oenen, S. van en M. Valkestijn (1996) *Verlengde schooldag. Brug tussen lokaal onderwijs- en jeugdbeleid*, Utrecht: NIZW.
- Oenen, S. van, J.A. van der Zwaard, M. Huisman en G. Rotmans (1999) *Starten met de brede school*, Utrecht: NIZW.
- Oenen, S. van en F. Hajer (2001) *De school en het echte leven. Leren binnen en buiten school*, Utrecht: NIZW.
- Oenen, S. van, P.P. Bakker en M. Valkestijn (2005) *Jeugdactiviteiten in de brede school. Werkboek voor kwaliteitsontwikkeling: doelen, methodiek, evaluatie*, Amsterdam: SWP.
- Oenen, S. van en F. Studulski (2005) *De pedagogische dialoog. Werken aan een pedagogische visie van de brede school*, Utrecht: NIZW / Sardes.
- Onderwijsraad (2003) *Advies Leren in samenspel*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003a) *Advies Onderwijs en burgerschap*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005) *Advies Sociale vorming en sociale netwerken in het onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Operatie Jong (2006) *Sturingsadvies Koersen op het kind, deel 1 en 2*, Den Haag: Projectbureau Operatie Jong.
- RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling) (2001) *Advies Aansprekend opvoeden*, Den Haag: RMO.
- RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling) (2005) *Advies Eenheid, verscheidenheid en binding*, Den Haag: RMO.
- Ree, Y. van der (2000) *Brede school. Samen sterk met de jeugd*, Den Haag: Ministeries van OCW en VWS.
- Schreuder, L. (2005) 'Dagarrangementen in de wereld van het jonge kind', *De wereld van het jonge kind*, april 2005: 240-243.
- Schreuder, L., M. Valkestijn en F. Hajer (2005) *Dagarrangementen in de brede school. Een samenhangend aanbod van onderwijs, opvang en vrije tijd*, Amsterdam: SWP.
- Stuurgroep Dagindeling (2003) *Ruimte voor ritme. Eindadvies van de Stuurgroep Dagindeling*, Den Haag: Stuurgroep Dagindeling.
- Tillekens, G. (eindred.) (1990) *Nuchterheid en nozems. De opkomst van de jeugdcultuur in de jaren vijftig*, Muiderberg: Coutinho.
- Turkenburg, M. (2005) *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school. Een verkenning*, Den Haag: SCP.

- Valkestijn, M. en S. van Oenen (2002) *Talent in actie. Opbrengsten van het landelijke experiment Verlengde Schooldag in het voortgezet onderwijs*, Utrecht: NIZW.
- Winter, M. de (1995) *Kinderen als medeburgers. Kinder- en jeugdparticipatie als maatschappelijk opvoedingsperspectie*, Utrecht: De Tijdstroom.
- Zande, I. van der (1990) *De jongerenwerker als cultureel erflater. Het praktisch en theoretisch leerrendement van een handelingsonderzoek*, Amersfoort (etc.): Acco.
- Zande, I. van der en S. Gerritsen (1987) 'Tendensen in het jeugdbeleid', in J. Hazekamp en I. van der Zande (red.) *Jongeren. Nieuwe wegen in de sociale pedagogiek*, Meppel (etc.): Boom.

## 9 TOEKOMSTVISIE OP JONGEREN EN TECHNOLOGIE IN ONZE SAMENLEVING

*J. van Kokswijk*

### 9.1 SAMENVATTING

Wie het gedrag van jongeren van nabij observeert, krijgt al snel de indruk dat ze in een eigen wereld leven. Dat is niet zozeer de gebruikelijke fantasieomgeving, maar een kunstmatige wereld waarin ze kennis en ervaringen delen. Die virtuele wereld (zie box 4) wordt gecreëerd door middel van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Via telecommunicatie leggen kinderen al van jongs af aan contact met buurmeisjes, schoolvriendjes, clubgenootjes, verenigingsleden en andere mensen én apparaten over de hele wereld. Internetten is een vanzelfsprekende manier van communicatie geworden en het mobieltje is een verlengstuk van henzelf. Het contact is niet meer voorbehouden aan wie kan schrijven. Met het drukken op toetsen kunnen lettertekens, beelden, geluiden en gegevens worden verzonden aan nagenoeg alle mensen op en rond onze aardbol. Er ontstaat daarbij een gemeenschappelijke taal, een soort Esperanto van beelden, geluiden, trillingen en tekens (zgn. emoticons). ICT helpt jongeren bij het zich manifesteren. Door het snelle, interactieve berichtenverkeer en internet wordt de wereld transparant. Jongeren zijn als een van de eersten op de hoogte van (nieuwe) informatie, maar ook van structuren, procedures en (kennen zwakke plekken in) beveiligingen. Het world wide web wordt daarmee hét netwerk voor de jongeren, waarin de overheid óók een veilige haven dient te scheppen.

Die voortdurende en vergaande ontwikkelingen in ICT laten vooral jonge mensen snel veranderen in de manier waarop ze communiceren en informatie en kennis opdoen. Ze doen meer dingen tegelijk ('multitasking'), zonder dat dit gedrag als schadelijk beoordeeld kan worden. Jongeren zien ook andere technologische ontwikkelingen (DNA-manipulatie, nanotechnologie, biochemie, robots) als vanzelfsprekend. Waar volwassenen spreken over The Little BANG (Bits, Atoms, Neurons, Genes) zien de jeugdigen de voor de hand liggende convergentie van bestaande technologieën, te gebruiken rond, op of in het menselijke lichaam. Het wel of niet kunnen gebruiken van technologie leidt tot een generatiekloof, méér dan een 'digital divide'. Veel ouders, leerkrachten, beleidsmakers en politici kunnen de hoge ontwikkelingssnelheid van (gedrukte) pers, radio, televisie, computer, internet en gentechnologie niet meer bijhouden.

Juist dan is het de taak van de overheid in een nieuw jeugd- en jongerenbeleid de jongeren zonder al te veel filters en ruis te kunnen bereiken via de media die op dát moment actueel zijn. De interactiviteit van internet, *games* (zie box 2) en nieuwe vormen van televisie biedt ruime mogelijkheden om een dialoog met de jongeren te starten en te onderhouden.



**Box 9.1** Leeswijzer

Onder jongeren is een levendig gebruik van moderne communicatie- en computermiddelen. De technische ontwikkeling van de afgelopen decennia brengt de verschillen tussen afstandsbedieningen, elektronische agenda's, elektronische spellen, zaktelefoons, smartcards, barcodescanners, minicomputers, smartphones, PDA's, PSI's en dergelijke terug tot een integratie van functionaliteiten in één apparaat. Met een minicomputer kun je bellen, op afstand bedienen, radio luisteren, online spellen spelen en pinautomaten kraken. Met de zaktelefoon kun je rekenen, organiseren, muziek afspeelen, foto's nemen, televisie kijken, afluisteren en een entree- of parkeerkaartje kopen. In de navolgende tekst wordt voor al deze apparaten het woord 'minicomputer' (met draadloze contactmogelijkheid) of 'smartphone' (minicomputer met gsm/UMTS contactmogelijkheid) gebruikt. Op termijn integreren beide typen apparaat.

**9.2 ALGEMEEN*****Het groeipad van de jongeren***

Nieuwe technologieën (zoals elektriciteit en stoommachine) hebben de wereld in hoog tempo aanmerkelijk veranderd, maar geen daarvan heeft zoveel directe impact gehad op de jeugd als ICT. De specifieke kenmerken én de kracht van de informatietechnologie hebben jongeren in staat gesteld de nieuws- en leergierigheid zelf te exploiteren. Met ICT kunnen ze hun creativiteit ontdekken en in eigen kring laten groeien. Via zelf samengestelde webpagina's en websites kunnen ze uiting geven aan hun status, gevoelens, ideeën, keuzes en verwachtingen. Met de audiovisuele technieken kunnen ze op laagdrempelige wijze hun eigen muziek maken, compileren en verspreiden. Het maken, aanpassen en samenstellen van digitale beelden is relatief eenvoudig geworden. Het bewerken van beeldmateriaal loopt parallel met het gebruiken van beelden voor identiteitsprofilering. Een jongere wordt daarmee auteur, artiest, inspiciënt, manager, opname- en montage-technicus, producent en distributeur van eigen werk. De professionele audiovisuele industrie beperkt zich meer en meer tot grootschalige producties, als televisie, cinema en theater. In combinatie met de stormachtige ontwikkeling van de aanpalende technologieën weten de meeste jongeren de wereld van presentatie en profilering te beheersen. *What-YouSeeIsWhatYouGet* krijgt een illusionaire dimensie, passend in de hedendaagse verbeeldingseconomie en emotiemarkt. Het moment dat elke jongere een eigen profiel-website heeft, verbonden via links aan netwerken met soortgenoten, is nabij. Via zulke websites zullen wereldwijd kennis, ervaring en multimediale *content* worden uitgewisseld, transacties worden gepleegd en nieuwe (arbeids)contacten worden gelegd. Het biedt jongeren kans om zichzelf te presenteren en te manifesteren, ten einde zich succesvoller te positioneren in een mediarijke wereld waar iedereen om aandacht schreeuwt.

“Let us suppose that we have an architect in Europe supervising the construction of a building in the United States. I am assuming, of course, an adequate working staff of constructors, clerks of the works, etc. on the site of construction. Under these conditions, even without transmitting or recei-

ving any material commodities, the architect may take an active part in the construction of the building. The architect may be kept up to date with the progress of the work every day or several times a day by telephone, ultra fax or teletypewriter” (Wiener, 1967).

### **ICT voor gemak en gewin**

In amper twintig jaar tijd is informatie- en communicatietechnologie verwerkt in bijna alle sectoren. De overheid knoopt registratiesystemen aan elkaar en maakt openbare registers toegankelijk. Instellingen automatiseren veelvoorkomende processen om tot een verbeterde balans van kwaliteit, kwantiteit en kosten te komen. Het bedrijfsleven zet ICT vooral in voor toegankelijkheid en efficiëntie. Gebruikelijke middelen en traditionele dienstverlening worden in een snel tempo vervangen door elektronische diensten. Geld halen, rekeningen betalen, informatie vragen, auto parkeren, berichten versturen, reizen boeken, muziek uitzoeken, toegang verlenen, bioscoopkaartjes reserveren, en dergelijke worden veel duurder als je het *niet* via internet of (mobiele) telefoon doet. Jongeren gebruiken nieuwe technologieën voor gemak en gewin, en ICT vooral om te communiceren. Het gaat daarbij eerder om contacten dan om inhoud.

Uit onderzoek naar het ICT-gedrag onder jongeren (Inholland 2005) blijkt de waardering voor internet als communicatie- en informatie-instrument zeer hoog: het wordt met gemiddeld een 8,5 beoordeeld. Internationale studenten internetten beduidend meer (drie uur per dag) dan de Nederlandse studenten en leerlingen (tussen de een en drie uur per dag). Bij de Nederlandse scholieren zit overigens nog altijd 16 procent meer dan drie uur te internetten, jongens meer dan de meisjes.

### **Box 9.2 Elektronische spellen**

Elektronische spellen (e-games) bestaan sinds de jaren zeventig op universiteiten en in bedrijfsomgevingen. Met de Personal Computer kwamen ze in huis. Super Mario werd in 1985 geboren en bracht zaken als snel reageren, bonuspunten behalen en ervaringen onthouden in. De daarop volgende ‘adventure games’ kregen situatieafhankelijke (en dus spanningverhogende) achtergrondmuziek, brachten meer ruimtelijk inzicht mee en volgden een script, waarbij via combineren en deduceren beslissingen moesten worden genomen over gegevens en gebeurtenissen die tijdens het spel werden gepresenteerd. Hoe beter de gamers feiten onthielden en combineerden, en sneller beslissingen namen, hoe sneller ze het level van het spel konden uitspelen en verder konden gaan naar een hoger niveau. Elke stap vooruit is een beloning. Elke snelle keuze is een voorsprong. Ook wordt in de spellen het verantwoordelijkheidsgevoel opgewekt en daarmee strategiekunde ontwikkeld. De laatste generatie spellen is uitgegroeid tot volledig driedimensionaal speeltuig met effectgeluiden en een filmscenario als basis. Wie nu een dergelijk spel speelt, bekwaamt zich als in een vliegsimulator in kennis, kunde, behendigheid en strategie. Dit alles wordt realistischer als er twee of meerdere ‘echte’ tegenspelers zijn, die zich op een andere locatie bevinden: draadloos interactief competitie spelen via internet is ‘reality gaming’. De kwaliteit van de ‘fantasy role playing

games' is door de snelle technische ontwikkelingen zodanig toegenomen dat ze het karakter van een simulator voor virtuele werkelijkheid hebben. Kinderen raken behendig in het telkens in en dan weer uit die virtual reality stappen. De alsmat veranderende omstandigheden maken ze tot 'The Children of Chaos' (Rushkoff 1996 en 1999).

Op jongere leeftijd is dat anders. Ruim 40 procent in de leeftijdsgroep 6-11 jaar speelt maandelijks games op internet. Ook zonder internet is *gamen* de populairste bezigheid: bijna 85 procent van de jonge kinderen zegt in de afgelopen 30 dagen computerspelletjes te hebben gespeeld. Maar liefst 36 procent beschikt over een eigen spelcomputer. *Instant messaging* (MSN e.d.) is bij deze leeftijdsgroep niet populair (7%). Chatrooms bezoeken ze al helemaal niet (Mediamark 2005).

Studenten studeren liever thuis met gebruik van internet en pc dan op school. Toch blijven studenten nadrukkelijk vragen naar faciliteiten op de opleiding. Bij jongeren zijn sociale contacten heel belangrijk geworden, op straat, op school en in ander (thematisch of cultureel) groepsverband. Geen apparaat is zo persoonlijk en 'menselijk' geworden als de zaktelefoon en de pc. Voorbeelden in Korea, USA en Zweden tonen aan dat 'mobiel' in combinatie met internet een wezenlijke functie vervult in 'social networking'. De nabije interconnectie, convergentie en integratie tussen beide technologieën zullen dit effect versterken. Op het 'social science' congres 'Seeing, Understanding, Learning in the Mobile Age' (Budapest 2005) bleek dat technologie – met name voor de jongeren – in een gebruiksfase is terechtgekomen: "Het is er, maakt niet uit hoe, gebruik het!" Internet is niets bijzonders, net zo min als de wasmachine en stofzuiger dat zijn.

### Box 9.3 Cyber space en cyber world

Cyber space is de ruimte in een netwerk van computergeheugens waarin iemand via zijn beeldscherm kan ronddolen. De gebruiker blijft op zijn plaats, maar zijn/haar aandacht flitst voortdurend van de ene locatie op het computernet naar de volgende. Ogen (en vaak ook andere zintuigen) volgen de reis door de virtuele ruimte.

Cyber world is een wereld die ontstaat bij gebruik van telecommunicatie (internet en mobiele telefoon), omdat deze technologie onze zintuigen verlengt:

- televisie: we kunnen over de horizon kijken,
- radio: we kunnen buiten gehoorbereik luisteren,
- telegraaf: we kunnen op afstand schrijven,
- telematica: we kunnen op afstand signaleren,
- telefoon: op afstand online communiceren,
- seismoloog: op afstand trillingen voelen,
- snuffelpaal: op afstand ruiken, enz.

Met het verlengen van onze zintuigen verplaatsen en verruimen we onze beleving van ruimte en samenleving.

### **Verlenging van zintuigen**

Internet is te onderscheiden in het hogesnelheidsnetwerk en het world wide web. Op het web bestaan virtuele gemeenschappen, virtuele netwerken en virtuele identiteiten (Besser 1995). Met ICT ontstaat een netwerksysteem dat communicatief, centrumloos, multimediaal, identiteitsloos en sneller dan het licht is en een open structuur en vrijheid (altijd en overal) heeft. Daar zijn oudere mensen niet aan gewend. ICT maakt het ook mogelijk dat via dat netwerk allerlei sensoren en ontvangers met elkaar in verbinding staan. Onze eigen zintuigen worden verlengd. Zo kunnen we op dit moment kijken, luisteren, voelen, ruiken en proeven op afstand. Die eigenschappen voegen een extra dimensie toe aan de fysieke wereld: 'mixed reality'. Raam en beeldscherm zijn beide 'windows' naar 'de wereld' met twee werkelijkheden: de fysieke en virtuele werkelijkheid. Tezamen met verbeeldende software (zoals 'virtual worlds'<sup>1</sup> en 'electronic games') vormt zich in de geest van een mens een abstracte totaalwerkelijkheid: interrealiteit, waarin beide werkelijkheden zowel parallel simultaan als geïntegreerd bestaan. Interrealiteit laat 'cyber bezoekers' naadloos overstappen tussen fysieke en virtuele realiteit, en beide als één geheel beleven. Wat voor volwassenen bijna ondenkbaar is, blijkt voor jonge kinderen een vanzelfsprekendheid: beide werelden behoren tot je verbeelding, vormen een hybride geheel en je beweegt je gedachten kriskras door beide belevingswerelden. Dat roept de vraag op "Wie ben je wanneer in welke wereld?" Wisselingen van identiteit zijn populair. Er zijn bij jongeren tekenen dat het simultane leven in twee werelden zich als aangeleerd gedrag (dissociatie) voortzet in hun levensloop. Een parallel is te trekken bij de invloed van ICT op seksualiteit. De explosieve opkomst van contact- en profileringswebsites en de betrokkenheid van jongeren daarbij, is tekenend voor een belevingswereld waarin men tevreden is met de virtuele ervaring (Nisso 2006). Welke effecten dit heeft op seksualiteit, individualiteit, rolwisseling, rolmodellen enzovoorts is nog onbekend. Of het enige relatie heeft met de uitkomsten van het Britse onderzoek naar hersenfuncties en -acties bij adolescenten is nog niet duidelijk (Blakemore en Choudhury 2006).

#### **Box 9.4 De virtuele wereld**

De virtuele wereld is een soort parallele ruimte, die bestaat náást de fysieke ruimte, en in welke ruimte mensen zich met een bepaalde te kiezen gedaante – zonder noodzakelijke bovennatuurlijke eigenschappen – kunnen begeven, verplaatsen en verpozen. In die ruimte manifesteert zich een samenleving waarbij de betreffende mensen een werkelijkheid beleven.

Iedere wereld bestaat uit 'ruimte', 'samenleving' en 'werkelijkheid', dat wil dus bij de virtuele wereld zeggen:

- virtuele ruimte is het geheel van connecties tussen elementen in een massalozе dimensie;
- virtuele samenleving is het geheel van deelnemers die gebruikmaken van die connecties;
- virtuele realiteit (werkelijkheid) betreft beelden die worden opgeroepen door gebruik te maken van ruimte.

Interrealiteit is de individueel of collectief opgewekte hybride vermenging van fysieke en virtuele wereld, die tot een totaalbeleving leidt. Interrealiteit laat 'cyberbezoekers' naadloos overstappen tussen fysieke en virtuele realiteit, en beide als één geheel beleven.

(Uit: *Architectuur van een cybercultuur*, Van Kokswijk, 2003)

### 9.3 COMMUNICATIE

#### **Communicatie van de jongeren**

Representaties van nieuwe media rollen dagelijks over ons heen, met *buzzwords* als multi-channeling, streaming tv, cross-mediale platforms, multi-, web-, narrow-, en pod-casting, video over IP, mobile internet, peer to peer networks, collectief up- en downloaden, group-messaging. Uit onderzoeken wordt duidelijk dat de rol van de omroepmedia is teruggelopen. Televisie heeft aanmerkelijk bijgedragen aan de emancipatie van jongeren en radio vooral aan de informatievoorziening. De focus is nu deels gericht op doelgroepzenders (Nickelodeon en The BOX), interactieve zenders (TMF, MTV), internettelevisie en 'streaming video' als alternatief voor omroepuitzendingen. De focus richt zich ook op het maken en verspreiden van eigen creatieve producties, of het nu om knip- en plakwerk gaat, of om creaties van verborgen talent. Landen in het verre oosten en de VS<sup>2</sup> gaan ons voor. Dankzij ICT is distributie en creatie van audiovisueel en tekstmateriaal (*content*) in publieke handen gekomen, en met de interactiviteit van de media ontstaat de 'Power of Public Communication'. Er groeit een op 'user created content' gerichte generatie jongeren op, die beelden, geluiden, kennis, ervaringen en gegevens uitwisselt via websites, mobiele telefonie en rechtstreekse (*peer-to-peer*) verbindingen. Rode verbindingsdraad is telecommunicatie.

#### **Waar ik inlog is mijn vaderland**

Het belang van internet als netwerk voor jongeren is groot. Bij de gebruikte online middelen en diensten is de jeugd merkengericht (Google, MSN, Nokia, Samsung). Van de jongeren tussen 13 en 24 jaar heeft 96 procent (ergens) internettoegang; 85 procent onderhoudt vriendschappen met exclusief online vrienden (Sugababes 2005). Jongeren kennen veel mensen louter online. Het dagelijks chatten duurt gemiddeld een uur per sessie, aangevuld met losse chats op andere locaties. Onderweg wordt mail gecheckt, waar ze ook zijn: in bed: 23 procent; in school: 12 procent; tijdens bijeenkomsten: 8 procent; Wifi hotspots onderweg: 6 procent; in zwembad of op strand: 4 procent; in de badkamer: 4 procent; in een vervoermiddel: 4 procent. Onder het motto "Waar ik kan inloggen is mijn vaderland" weten handige jongeren van bijna elke computer een internetterminal te maken. Voor ouderen is dit al een brug te ver, maar ook bij jongeren is sprake van een generatiekloof, stellen de onderzoekers vast, tussen studenten van begin twintig en leerlingen van een jaar of veertien (Inholland 2005). Hoe jonger de jeugd, des te meer gebruik van MSN en minder van e-mail. Meisjes nog meer dan jongens (Media-Awareness network 2005; Agosto 2006). De meeste kinderen krijgen hun eerste mobieltje als ze negen of tien jaar zijn. Op die leeftijd willen vooral de ouders graag dat hun kinderen bereikbaar zijn. Die grens zal snel zakken tot de

peuters. Op termijn is de mobiliteit in de wieg een letterlijk mobieltje om met een pavlovreactie de verzorger via 'tele-call' te waarschuwen.

### **Taal en teken van de jongeren**

Mensen communiceren met elkaar om gedachten en ervaringen over te dragen, en zodoende iets tot stand te brengen. Het succesvol overbrengen van de boodschap is dan belangrijk om effect te bereiken. Ook bij communicatie via elektronische middelen is van belang dat de boodschappen aankomen bij degene(n) voor wie ze bedoeld zijn. ICT heeft vanwege de nadrukkelijke audiovisuele component aan de traditionele communicatievormen, zoals beeldtaal, andere waarden gegeven. Communicatie door middel van lichaamstaal en muziek is belangrijker dan ooit geworden. Mede vanwege de snelheid van berichtentransport bij ICT krijgt taal middels lettertekens andere betekenissen en varianten (chattaal, sms-taal). In het onderwijs wordt meestal met woorden (taal) aandacht gevraagd van de leerlingen. Dat is veelal niet succesvol. Door de vele communicatievormen is de aandacht verspreid. Taal kent drie aspecten: beschrijven (zakelijk), uitdrukken (expressief) en appelleren (Bühler 1934). In het bijzonder het appellerende aspect speelt een rol in het vragen, krijgen en dus afleiden van aandacht. Het is de keuzevrijheid van de ontvanger om aandacht te besteden aan de boodschap (Schulz von Thun 1977). Als de ontvanger af en toe aandacht geeft, of reageert op een aspect van de boodschap waarop de zender géén nadruk wilde leggen, kan dat tot (ver)storingsen in contact leiden.

Nog hinderlijker is een voortdurend eenzijdige keuze, bijvoorbeeld als iemand enkel de zakelijke informatie uit een boodschap haalt en alleen daarop wél of juist níet reageert. In interpersoonlijke interactieve communicatie is ieder zowel zender als ontvanger, en vinden verstoringen gelijktijdig plaats (Johnson 1973). In het digitale tijdperk is deze verstoring mogelijk nóg groter, omdat ICT uitgaat van 0 en 1, dus zwart-witcommunicatie. Er zijn ook andere beperkingen die tot nieuwe contactvormen hebben geleid. Zo speelt bij de digitaal de snelheid van het (veelal interactieve) berichtenverkeer en de beperktheid van sommige communicatiemiddelen (bijv. de omvang van een boodschap bij sms tot 140 karakters) een rol. Al doende is een nieuwe taal ontstaan: (afge)kort, snel, krachtig en op beeld en symbool gericht. De wereldtaal – met regionale en culturele dialecten – bestaat uit een mix van beelden, karakters en klanken met componenten van andere talen en culturen. De invloed van de daarbij behorende emoticons (☺ ☹ ☺) op onze communicatie benadrukt de symboliek van merktekens. Wie het oppervlakkige contact met de jongeren wil verdiepen, zal op zijn minst deze taal moeten leren.

### **Negeren is vooruitzien**

In de loop van jaren is informatie verveelvoudigd en verweven in ons functioneren. De stroom gaat door, vanuit alle delen van de wereld. Overspoeld proberen we de vloed aan gegevens en contacten een halt toe te roepen. De ICT helpt ons daar voortreffelijk bij: het filtereffect van 'block' en 'ignore' in het elektronische berichtenverkeer. De selectie- en manipulatietaak van de hersenen wordt deels

overgenomen door filtertechnologie in de telefoon, computer en netwerken. Dat heeft een significant maatschappelijk effect op het contact. Mensen, vooral jongeren, ‘verstoren’ communicatie door simpelweg niet meer te lezen of te luisteren als ze het te verwachten bericht of de afzender ervan niet-actueel, oninteressant of lastig vinden. Wanneer ze de aangeboden boodschappen door middel van filters blokkeren, als ze telkens van ‘bezorg’adres of nummer veranderen, of (voice)mailtjes niet openen, dan sluiten ze zich af op ‘appellerend niveau’ (Schulz von Thun 1977). Wat je niet weet, daar heb je ook geen last van. Dus komt de hele boodschap niet aan, ook al doet de verzender ‘op expressief niveau’ nog zo zijn best, mogelijk zelfs via alle vindbare kanalen (e-mail, post, fax, telefoon). Dit negeren van alle inkomende berichten is de crux in de aandacht eisende push-communicatie via digitale media. Filtering en triggering (lees: manipulatie) van informatie gaat niet alleen in de hersenen maar vooral in het medium plaatsvinden (Van Kokswijk 2003). Dat moet ook wel. Jongeren gebruiken deze functie in hun dagelijkse communicatie: negeren is vooruitzien. Wie in zijn contact het appellerende niveau bij de ontvangende jongere niet bereikt, ziet zijn boodschap in cyberspace verdwijnen. Voor de overheidscommunicatie en voor adverteerders betekent dat een zoektocht naar nieuwe en de juiste kanalen, waarbij doelgroepgerichte kanaalspecifieke uitingen (*narrowcasting*) het meeste effect zullen bereiken.

#### Box 9.5      **Cybernetics**

‘Cybernetics: Control and Communication in the Animal and the Machine’, de parallele geschiedenis van het automaton en het menselijk of dierlijk lichaam, waarbij de basale communicatie bestaat uit:

- boodschap
- ruis
- codering
- informatiehoeveelheid, en
- terugkoppeling (feedback).

(Wiener, 1948)

#### **Sociale infrastructuur van de jongeren**

Jongeren hebben door ICT een tweede sociale infrastructuur verkregen, waarin zich – zonder toezicht en correctie van de overheid – nieuwe ‘koloniën’ en gemeenschappen ontwikkelen. Een gemeenschap op internet werkt als een zelf-regulerend sociale hiërarchie, maar de sociale hygiëne binnen de groep concentreert zich rond het vraagstuk van authenticiteit. Oprechtheid en je niet verbergen achter een sociale façade wordt hoog gewaardeerd. Men waardeert met name de vrijheid van internet om iemand anders te kunnen zijn dan in het dagelijks leven. Dat ‘ontsnappen’ aan je lichaamsgebonden identiteit in de fysieke wereld wordt als een noodzakelijkheid ervaren vanwege de zwaar voelende druk in de steeds meer uniforme fysieke maatschappij om zich conform normen, modellen, rolpatronen en standaarden te gedragen.

Er is een paradox tussen het belang van cyberspace, in dit geval de virtuele gemeenschap, als een speelplaats voor zelfconstructie en reconstructie, en de behoefte onder de bezoekers om op elkaars oprechtheid te kunnen vertrouwen. Het voortbestaan van de gemeenschap vereist een delicate balans tussen authenticiteit, de relatieve anonimiteit van de bezoekers en de sociale cohesie van de groep. Gezien de onbestendigheid van de contacten op internet is het interessant dat men ook behoefte heeft aan tamelijk traditionele identiteitscriteria als persoonlijke continuïteit en herkenbaarheid. De spanning tussen het spelen met identiteiten, de behoefte aan wederzijdse oprechtheid en het beschermen van de groepsintegriteit wordt ook duidelijk uit de intensieve uitwisseling van, meestal korte, mails (Van Halen en Van Kokswijk 2005). In de sociale infrastructuur van de virtuele wereld bestaan ook buddies en praatgroepen. Deze sociale begeleiding in de vorm van opvang via ICT-kanalen omvat chatten met onbekenden (ter afleiding of om bevestiging te krijgen), chatten met lotgenoten (om aandacht en uitwisseling) en chatten met professionals (bij geestelijke nood). De overheid kan hier 'chatten met de politici' aan toevoegen. Het dagelijkse sms-debat van Kennisnet (waarbij politici contact hebben met jongeren) is een stap in de goede richting.

### **ICT vervangt vertrouwde kaders**

Hoewel niet specifiek onderzocht, lijkt er een relatie te bestaan tussen extra ICT-interesse en het als jongere hebben ondergaan van oppas, crèche en kinder- en naschoolse opvang. Kinderen moeten worden beziggehouden en de computer wordt gezien als handig speelgoed. Allerlei vertrouwde kaders waarin volwassenen en kinderen elkaar ontmoetten en waarin werd opgevoed, zijn er niet meer of hebben aan betekenis ingeboet (RMO 2001). Instituties als kerken en jeugdorganisaties spelen een veel minder grote rol in het leven van jongeren, en daar zijn groepsrelaties (*tribes, communities*, deels op internet) voor in de plaats gekomen. Vrienden, studenten, werknemers en cliënten kunnen nu ook 'virtuele' relaties zijn, die je wel via elektronische weg, maar niet fysiek ontmoet. Leren, werken, zorgen en wonen moeten in een eigentijds perspectief worden gezet, waarbij ICT een verbindende factor is.

De invloed van elektronische media, kanalen en netwerken op het gedrag en op de identiteitsontwikkeling van de jeugd is groter dan menigeen had verwacht. Het vrije, laagdrempelige en snelle (vaak online) berichtenverkeer leidt tot nieuwe intieme contacten en eigen netwerken. De oorspronkelijk vanzelfsprekende hechte (cor)relatie tussen levensloop, levensstijl en levensfase verschuift bij de jongeren. Hun biografie is gevarieerd en minder voorspelbaar. Een gewenst en berekenend gedrag van jongeren (met calculatie en 'churn') leidt tot verborgen agenda's, zoals transparantie (bij de globalisering) tot de behoefte aan anonimiteit leidt.

Voor demografische doeleinden (ongeacht of ze een overheids- of commercieel karakter hebben) lijken jongeren ongrijpbaar als kikkers in een modderpoel. Onderzoek naar het gedrag van de jongeren in groepsverband toont aan dat individuen zich zowel in de fysieke als in de virtuele groep positioneren met verschil-



lende rollen en identiteiten. Hoewel privacy en bescherming van persoonsgegevens minder zwaar lijkt te wegen, leven veel jongeren in een bepaalde mate van anonimiteit. Persoonsgegevens worden dagelijks ‘veranderd’ en daarna zonder schroom verstrekt. De vervuiling van databanken zet zich daarmee voort. Ook typerende uiterlijke gedragskenmerken (leider, volger, e.d.) veranderen bij virtueel gedrag. Jongeren bewegen continu binnen Cova’s tribe-quadrant van zichtbaar-onzichtbaar versus actief-passief. Het registreren, analyseren en verbinden van gedragskenmerken, ontmoetingsplaatsen en artefacts levert meer houvast op dan de traditionele NAW+ (naam, adres en telefoonnummer) (Cova en Cova 2001).

### **Beïnvloedingsgevaar**

Bij de visuele elektronische media – internet, webcast en dergelijke – dreigen dezelfde beïnvloedingsgevaaren als bij televisie: als men veel televisie kijkt en het televisieaanbod is monotoon, dan wordt het werkelijkheidsbeeld van de kijker gelijk aan het werkelijkheidsbeeld in het televisieaanbod, ongeacht het werkelijkheidsgehalte van het televisieaanbod (Griffin 1997; Chandler 1995). Langdurig voor de tv zitten heeft meetbare effecten op de belevingswereld van de kijker(s) (Lefkowitz et al. 1972; Meyrowitz 1985). Aanvullend onderzoek heeft aangetoond dat hoe langer men televisie kijkt, hoe meer men een probleem als ernstig ervaart (Gerbner 1969). Veelkijkers beschouwen de wereld als een angstaanjagende plaats (Severin en Tankard 1997). Het is al tientallen jaren een discussie of veel televisiekijken of langdurig surfen, automatisch tot afwijkend of crimineel gedrag leidt. De onderzoeken daarover zijn niet eenduidig. Drie afzonderlijke studies laten wél zien dat de negatieve invloed van tv op de ontwikkeling van jongeren niet alleen op het moment zelf meetbaar is, maar tientallen jaren later nog steeds (Borzekowski and Robinson 2005). Kinderen met een tv op de slaapkamer – in Nederland is dat ongeveer de helft van de jongeren – scoorden tijdens een reken- en taalttest gemiddeld zeven tot negen punten lager (op een totaal van 99) dan leeftijdsgenoten die geen eigen kijkbuis bezaten. Een computer in huis werkte precies andersom: die leverde zeven tot negen punten extra op. Het best scoorden kinderen zonder tv en met computer. Hoe langer kinderen en pubers keken, des te hoger de kans dat ze zonder diploma van school gingen.

### **Gedistribueerde politieke druk**

Gezien de organisatie- en distributiekraft van de nieuwe media dient de overheid zich te realiseren dat jongeren steeds beter in staat zullen zijn om publieke opinies te beïnvloeden en hun stem te laten horen. Ten tijde van de politicus Fortuijn bleken veel jongeren zijn foto en stellingen via internetlinks te verspreiden. Voorbeelden in Spanje, Korea en de Filippijnen tonen aan dat de stemsturende kracht van bijvoorbeeld sms, met name in verkiezingstijd, erg groot is. Ook blijken handzame multimediale middelen, zoals een cameratelefoon en mp3-recorder, in staat om (publiciteits)gevoelige maatschappelijke situaties ter plekke te registreren en direct te distribueren. Het gezag wordt met deze actuele ‘waarheid’ onder druk gezet.

Een directer contact tussen overheid en jonge burgers, tussen kiezer en gekozene, is onontkoombaar. Bloggen, sms'en, chatten (o.a. via msn), waarbij politici online contact hebben met jongeren, zijn stappen in de goede richting. Voor de nabije toekomst kan de vraag gesteld worden in hoeverre de parlementaire democratie nog meerwaarde heeft nu het volk zijn stem met ICT sneller, efficiënter, individueel en ongefilterd kan laten horen, inclusief automatische subtellingsen in segmenten. Online referenda per doelgroep, regio of onderwerp zijn adequate politieke meet- en sturingsmiddelen. De jongste generaties zullen ons daarin voorgaan.

## 9.4 MAATSCHAPPIJ

### *Hybride belevingswereld*

De technologische en maatschappelijke ontwikkelingen gaan in sneltreinvaart door. De omloopsnelheid van die ontwikkelingen is steeds hoger. De interactiviteit van het berichtenverkeer geeft het gevoel dat je overal bij betrokken bent; dat je overal virtueel aan deelneemt. Er ontstaan kloven tussen degenen die niet of wel (en op welke wijze) ICT gebruiken.

“Cyber space is – or can be – a good, friendly and egalitarian place to meet” (Adams, 1993).

De scheiding tussen dagelijkse en virtuele werkelijkheid is achterhaald. Er ontstaat een hybride belevingswereld, met een eigen economie (betalen voor virtuele beleving) die door jongeren als vanzelfsprekend (maar wel met kritische houding naar prijs/prestatie/moment) wordt geaccepteerd. Met multimedia (waaronder internet en *electronic games*) zijn jongeren op zoek naar duidelijkheid over de werkelijkheid en naar het verband tussen die fysieke en virtuele werkelijkheid: de totaalbeleving. De belevingswaarde van de kijker zal met interactieve televisie (waar onder andere RTL, Talpa, TMF en Versatel proeven mee doen) een hybride belevingsdimensie krijgen. Bij de discussie over de relatie tussen televisie en geweld heeft onderzoek bevestigd dat imitatie ('modelling theory') en drempelverlaging ('disinhibition theory') een rol spelen. De Roll Playing Games zijn bij uitstek geschikt om dit uit te proberen, en op Engelse en Nederlandse scholen blijkt dat positieve effecten meetbaar zijn bij simulerende populaire spellen. Het elektronische spel SIMS bijvoorbeeld biedt een goede grafische representatie om jongeren, die eerder hebben gefaald in de gebruikelijke aanpak, te motiveren. De simulatie is een methode om zichtbaar te maken hoe regels modellen beïnvloeden. Gebleken is dat de technische context en het dirigeren van de virtuele levens kritische factoren zijn voor de voortgang van de simulatie. Het belang van nieuwe media bij het voorzien in de menselijke behoeften wordt zichtbaar bij het mediaconsumptiegedrag van jongeren. Media beïnvloeden dan niet de mensen, maar mensen hebben motieven om de media te gebruiken (en daaruit consequenties of effecten te halen) (zie het Uses en Gratifications model, Zillmann en Bryant 1999). Die motieven (behoefte) zijn: verstrooiing, persoonlijke relaties, informatie om zich te oriënteren, persoonlijkheidsontwikkeling,

surveillance, of optreden in een maatschappelijke, economische of politieke omgeving. De individuele stemming wordt gecompenseerd door de televisieprogrammamekuzen: bij stress wordt er veel televisie gekeken, met name naar ontspannende programma's (spelletjes en showprogramma's), bij verveling zapt de kijker naar gewelddadige programma's. Dankzij de afstandsbediening is televisie een interactieve stemmingsmeter. Nu met de zogenaamde *tripleplay*-diensten (telefoon, televisie, radio en internet over één kabel) meer interactiviteit ontstaat én in samenhang gemeten kan worden, is de schijnwerkelijkheid in beeld. Jongeren zullen die als eerste verkennen, bij voorkeur via meerdere kanalen tegelijk.

### **Kernvragen van de filosofie**

Ook de jongere generaties zijn op zoek naar hun individuele plek in de hen omringende wereld, naar de zin van het leven, en komen veelal uit bij de drie kernvragen van de filosofie: "Wat kan ik weten? Wat moet ik doen? Wat mag ik hopen?" Niet het heroverwegen wat we bedoelen met beleving, illusie en ons contact met de werkelijke wereld, maar hún plek in beide virtuele en fysieke 'werelden' lijkt hen bezig te houden. Jongeren blijken volgens EC-onderzoek in hun keuzes als 'search generation' significant af te wijken van hun opvoeders (Rohde 2002). Als 'content generation' is het verschil nog groter. De toenemende stroom aan jonge parttime werkers, de veel gebezigde uitspraak "Ik doe het voor mijn plezier, niet om geld ermee te verdienen" en de wijze waarop ze maatschappelijke betrokkenheid uiten, geeft weer dat jongeren hun eigen beeld van en beleving hebben bij deze kernvragen.

Echter, worstelen alleen de jongste generaties met deze kernvragen? Ook bij de groep van 32-42 jaar ('the xtc generation') lijkt in deze maakbare maatschappij na jaren lang geuite motto's als "*make me beautiful*", "*what's in it for me*" en "*do it yourself*", ook een moment van overdenking gekomen. De biologische klok, veranderende levensstijl, overvloed aan luxe en de eenzaamheid van het vrijgezellenleven, brengen een zoektocht naar partners op gang. Een overgroot deel daarvan verloopt via internet, waarbij de *online flirting* en *online dating* via zogenaamde *datingsites* in het tweede kwartaal van 2003 (branche gemeten) voor de grootste omzet op internet zorgden. Of met al dat chatten en cyberdaten de eenzaamheid wordt opgelost is maar de vraag (Leung 2002). Bij de meesten komt het 'daten' niet verder dan het stopcontact.<sup>3</sup>

### **Geld en ruilhandel van de jongeren**

Ouders en verzorgers leggen bij hun peuter vergaande verwachtingen neer om eigen initiatief te tonen. Thuis en op school doorlopen ze een leertraject van verantwoordelijkheid nemen, zelfstandigheid en samenwerken. De nazaten worden geconfronteerd met 'hun' keuzes en gevolgen, die eigenlijk op het denk-niveau van volwassenen zitten. Vervolgens begint op de basisschool het leertraject van verantwoordelijkheid nemen, zelfstandig functioneren en kunnen samenwerken. Kleuters worden aangesproken op het resultaat van hun keuzes en handelen. Kinderen worden zich daarmee in een vroegtijdig stadium bewust van de noodzaak om zelf keuzes te maken en het risico daarop te worden afgerekend.

Vanuit het frequent in korte tijd moeten maken van keuzes (met financiële consequenties) is bij jongeren een berekenend gedrag ontstaan, waarbij de prestatie (kwaliteit), het moment en de prijs bepalend zijn. Zo kan een jongere het ene moment een belegd broodje kopen voor enkele euro's en kort erna bij een discounter nog niet eens een euro willen uitgeven voor een zakje met acht onbelegde broodjes. Bij de eerste gelegenheid is men bereid te betalen voor de sfeer en omgeving ('experience') en bij de tweede geldt alleen de prijs voor honger stillen. Dat geldt evenzo voor het gebruik van ICT. Als er 's avonds een feestje is, wordt een film kort ervoor op dvd gekocht of gehuurd, en in andere gevallen laat men 's nachts de film downloaden. Sms'en doe je bij de goedkoopste operator, en bellen met voordeelminuten bij een andere. Lopende abonnementen worden met stilzwijgen verbroken als een ander aanbod op dat moment gunstiger is. Voor de overheid is deze waardeweging van jongeren nieuw, maar het lijkt zinnig om de wegingsfactor van 'prijs, prestatie en moment' in het beleid mee te nemen. Het calculerende gedrag is merkbaar op alle fronten. Op school vindt met de rekenmachine een afweging plaats tussen leren en verwacht effect, waarbij 5,60 voldoende wordt geacht. Tijdens de computerles klikken leerlingen bijna blindelings op *banners* (advertenties) op websites waarmee ze punten verdienen, die als virtueel geld kunnen worden ingezet voor het aanschaffen van digitale delen van muziek, film en spel. Ook zetten jongeren overtollige goederen te koop op elektronische marktplaatsen. In toenemende mate leidt dat tot online (ver)kopen, waarbij additionele betaling via belsaldo, spaarpunten en Paypal verloopt. Nieuw fenomeen – na de gecombineerde PDA-zaktelefoon – is de draadloze minispelcomputer, die het mogelijk maakt om al spelend contact te onderhouden. Omdat deze apparaatjes ook reken- en ruggespraakmachines kunnen zijn, bieden ze meerwaarde tijdens de lessen op school. Deze opsomming is niet generaliserend bedoeld, maar evenmin een lijst van incidenten.

Het beginsel 'Give away, Take away' ('Ik heb wat voor jou, wat heb jij voor mij?') is voor de jongeren een bijna volwaardige variant op geld. Het wordt toegepast bij uitwisseling van content (zoals beeld, geluid, tekst, datamateriaal) en er vindt zelfs een bepaalde vorm van waardering, telling en verrekening plaats. Bij de jeugd wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen prestatie (kwaliteit versus kwantiteit), moment (tijdstip van behoefte versus levering) en prijs (of tegenprestatie). Bij volwassenen – net gewend aan een vraaggestuurde markt – leidt dit tot hernieuwde verwarring ('just-in-time delivery' kan nog te laat zijn, als het behoeftemoment voorbij is). Het is derhalve niet verbazingwekkend dat jongeren in de omgeving van volwassenen veelal een adviserende en relatief vaak een beslissende stem in de selectie en aankoop van kostbare goederen blijken te hebben. Zij wegen een aankoop tevoren via elektronische prijsvergelijking af en gebruiken daarbij veelal de websites met 'gebruikerservaringen' om de kwaliteit in te schatten.

De meest revolutionaire verandering in onze kapitalistische maatschappij zal gaan om de auteursrechten. Terwijl de jongste generaties opgroeit in een gezamenlijkheid van delen en verdelen, werpen de bestaande industriële machten

zich op als hoeder van het eigendom. Allerlei methoden en middelen worden uit de kast getrokken om de kassa via de poortjes van de telecommunicatie te laten rinkelen. In feite een achterhoedegevecht, want de waarde van *content* is de dagwaarde van 'wat de gek ervoor geeft'. Een diamant kun je stelen, maar digitaal materiaal kopiëren kan zonder verlies voor allebei. Elke hindernis die wordt opgeworpen om content te kopiëren of te verspreiden vormt een dankbare uitdaging voor de *digital kids of the revolution*.<sup>4</sup>

### **Overheidsbeleid bij veranderingen vanwege ICT**

Voor de overheid zou deze ontwikkeling aanleiding moeten zijn om de economische positie van jongeren in een breder verband te bezien, en de formele minimumleeftijd bij transacties aan te passen. Het zou, met name in het beroepsonderwijs, resultaat opleveren als de beginselen van handelstransacties en adequate administratie in het leerprogramma worden opgenomen. Naast hogesnelheidsverbinding voor vooral zakelijke transacties kan internet gezien worden als het netwerk voor de jongeren, waarin de overheid óók een veilige haven scheidt. De vrijheid en anonimiteit op internet maken het een nieuwe 'tweede wereld' voor de jeugd. Om daarbij aan te sluiten is accepteren en het erop inspelen de belangrijkste eerste stap. Begin en voer de dialoog met jongeren via de nieuwe media! Hoe interactiever, hoe meer succes.

## **9.5 ONDERWIJS**

### **Onderwijsvernieuwing met ICT**

Vanuit traditioneel onderwijs (met een bijbehorend curriculum), waar inhoud en proces (klassikaal) vanuit het instituut werden gestuurd, zijn twee vernieuwende stromingen ontstaan: het zelfgestuurd leren (waarbij het instituut de inhoud bepaalt) en het individueel competentiegericht leren (waarbij het instituut enkel nog het proces volgt). De student leert actief, wordt hierin zo goed mogelijk begeleid en is verantwoordelijk voor het eigen leerproces. De eindtermen zijn duidelijk en worden getoetst. Toch blijkt deze opzet niet voor alle leerlingen te voldoen.

Door de stug-, traag- en onordelijkheid van onderwijsinstellingen en de laagdrempelige beschikbaarheid van kennis via telecommunicatie en werkervaring, ontstaat autonoom leren (buiten de instelling) waarbij de leerling zorgt voor zowel de inhoud als het managen van zijn leren. Omdat certificaten en diploma's nog steeds door de onderwijsinstellingen worden verstrekt, ontstaat bij jonge leerlingen duaal gedrag: men is zo nodig aanwezig op de instelling, gebruikt de faciliteiten, maar leert autonoom. Met wat managen en manipuleren komen beide trajecten op het moment van toetsen bij elkaar, veelal met het gewenste effect: het papiertje. In andere gevallen verlaat de leerling het instituut om autodidactisch zijn leerweg te vervolgen. ICT is dan een probaat middel om 'life long learning' te ondersteunen, in inhoud, structuur en proces. Indien deze duale ontwikkeling voortgaat, kan ICT worden ingezet om autonoom leren te koppelen aan een *live* fysieke én virtuele sociale leeromgeving (zie o.a. Shotsberger 2000;

Duemer et al. 2002). Onderwijsinstellingen krijgen daardoor een nieuwe functie. Ze faciliteren en organiseren het netwerk van leerlingen, helpen bij het individueel opstellen van einddoelen, bieden op afroep coaches en specialisten, en zorgen voor verwijzing naar betrouwbaar leermateriaal. Gezien de (inter)nationale maatschappelijke waardering blijven de eindtermen duidelijk, al zullen meerdere wegen gaan leiden naar de toetsing.

Uiteraard, informatie- en communicatietechnologie kán ook als een nieuw middel worden gebruikt om oude modellen van leseven en leren voort te zetten. De aandacht van de computer verslapt niet, dus ‘de school’ kan – in plaats van leerboeken – jeugdigen achter de computer tot leren en toepassen drillen. Leraren kunnen het verhoogde leereffect van multimediale middelen gebruiken om de lesstof effectiever in de jonge hoofden te stampen. Het elektronisch toetsen met multiple choice spaart veel tijd en energie. Als simulatiemiddel kan ICT de vaardigheden kwalitatief en kwantitatief stimuleren. Technologie kan dus ‘handig’ worden gebruikt om simultaan het begrip te verdiepen en de leersnelheid te vergroten, om daarmee in kortere tijd het standaardniveau aan opgenomen lesstof te bereiken.

ICT biedt meer handigheidjes. De computer kan helpen met het beter leren schrijven. Videoconferentie kan worden gebruikt om de schaarste aan vakdocenten op te lossen, en internet is handig om tweedehandse schoolboeken te zoeken. Echter, met goede begeleiding en veel interactiviteit kan ICT ook helpen bij de ontwikkeling van een hogere orde van denkvaardigheid.

### **Ervarend leren**

De veelgebruikte leercyclus van David Kolb (verkennen, experimenteren, ervaren, evalueren) heeft onder de eigentijdse termen ‘Wannabe, wannado, wannacopy’ een meer iteratieve functie gekregen. De schakel ‘evalueren’ wordt ingekort of overgeslagen. Een variant is dat de ervaring op een bepaald moment niet verder in praktijk wordt gebracht, maar als kennis wordt verspreid. Anderen borduren daarop verder. Vanuit het bedrijfsleven wordt de *copycat*-praktijk overgenomen, waarbij de ‘best practice’ van andermans verkenning, experiment, ervaring en evaluatie als uitgangspunt dient. Op basis daarvan heeft de jongere een soort draaiboek om ‘ervaren’ te handelen in onbekende situaties. Eenzelfde effect is gaande bij het passeren van allerhande hindernissen. Degene die de barrière al genomen heeft, helpt en neemt voor de achterloper metterdaad de passeerfunctie waar. Deze geholpen ‘bypass’ is bij elektronische spellen (games) bekend als ‘cheats’.

Ervaring met nieuwe technologieën doet een beroep op meerdere zintuigen van de mens. Naast het intensief en gelijktijdig gebruiken van die zintuigen komen ook de achterliggende intelligenties in beeld. In de reguliere onderwijsmethoden wordt traditioneel een beroep gedaan op de verbale en logische intelligenties. Jongeren gebruiken – mede door de multimediale technologieën – ook de andere intelligenties, zoals: kinesthetisch (lichaamstaal), interpersoonlijk, intrapersoonlijk, logisch (mathematisch), muzikaal (ritmisch), verbaal (linguïstisch), visueel

(ruimtelijk) en naturalistisch (ecologisch) (Gardner 1983; Campbell, Campbell and Dickinson 1998). Aan de hand van aangegeven parameters kan de leerling zelf ontwerper zijn van zijn lesstof en leerproject. In groepsverband kan het positioneren van een probleem op een bepaald niveau de individuele lerende uitdagen om met een creatieve en vaak 'disruptive' oplossing te komen. Ervarend leren leidt daarmee ook tot creatieve ontwikkeling. Kinderen die op een Engelse basisschool bij wijze van experiment handcomputers (PDA's) kregen uitgereikt, bleken veel creatiever dan leerkrachten. Binnen de kortste keren maakten ze er animaties mee, korte filmpjes, spraken ze tekst in bij de sommen, zochten ze materiaal op internet en legden ze verbinding met elkaar. De Amerikaanse *Art Zone*<sup>5</sup> nodigt kinderen van alle leeftijden uit om interactief en online kunst te creëren, zoals een virtueel apparaat, een verfcollage, een geometrisch beeldhouwwerk. Met het ontwerpen en samenstellen van driedimensionale modellen creëren de jonge artiesten nieuwe kunstzinnige vormen en effecten. Als je op deze manier kunst maakt, ontwikkel je ook nieuwe computervaardigheden. Een rechtstreeks contact van het creatieve kind met de ontwerper van die computertoepassing (wat door de laagdrempeligheid van internet vaker zal gaan gebeuren) kan weer leiden tot nieuwe technische mogelijkheden.

### **Elektronische leeromgeving**

In de onderwijssector staan de elektronische leeromgevingen (ELO's) in het middelpunt van de aandacht. Veel tijd en geld wordt besteed aan het bedenken hoe zo'n omgeving eruit zou moeten zien. Confronterende realiteit is dat die ELO in feite al bestaat. Jongeren zorgen met hun zaktelefoons en draagbare computers voor een netwerkgeving, waarin ze óók leren. Aangezien voor de meeste jongeren leren gelijk is aan spelend ervaring opdoen, manifesteert de ELO zich met name rondom smartphones, minicomputers en gameconsoles, verbonden met meerdere soorten communicatienetwerken, waaronder het mobiele netwerk en internet. Bij het mobiele netwerk blijkt dat jongeren (met een penetratiepercentage van 90 tot bijna 100 procent \*IPM) bijna allemaal beschikken over een type multimediale zaktelefoon dat in staat is ad-hocnetwerkverbindingen te onderhouden met telefoons en apparaten in de omgeving op basis van het infrarood-, bluetooth- of wifi-protocol. Met de telefoon kan de tv worden bediend, de projector omgeschakeld en een foto of bestand worden verzonden naar een mobiele telefoon, een printer of een laptop in de nabijheid (afhankelijk van het protocol: enkele meters tot enkele honderden meters). Het wimax-protocol is in opkomst, en biedt rechtstreekse draadloze verbindingen over een afstand van enkele kilometers, zonder tussenkomst van een faciliterende partij. Voorspelbaar is dus dat de jongeren dit als een 'free net' zullen gebruiken, in combinatie met de anarchistische 'peer-to-peer' en 'mesh network' technologieën.

Bij internet vindt een integratie plaats tussen de vast verbonden apparaten en de draadloze minicomputers. Sinds de wifi-functionaliteit is ingebouwd kunnen deze apparaten ook onderling contact leggen. Dat is handig voor bijvoorbeeld het afdrukken van documenten, maar een dergelijk apparaat kan ook worden gebruikt als een tussenstation om de contactreikwijdte van een minicomputer te

vergroten. Bijkomend voordeel is dat de transparantie van netwerken en protocollen een interconnectie in principe mogelijk maken. Jongeren blijken snel in de gaten te hebben welke apparaten aan het intranet en (dus meestal ook aan) internet verbonden zijn. Een beveiligingspaspoort is een uitdaging, en al spoedig functioneert het betreffende apparaat in het jongeren netwerk. Dit gedrag is niet landgebonden. Van Chili tot China zijn jongeren als vanzelfsprekend geïnteresseerd en in staat om elektronische netwerken voor eigen gemak en gewin te gebruiken. De insteek van de meeste jongeren is 'bereiken en delen', terwijl die van veel volwassenen 'beperken en vermijden' is. Het 'blackboard'-concept is overgewaaid naar velerlei licentieloze en laagdrempelige chat- en websites (*communities*), waar jongeren de regie en moderatie voeren en iedereen naar hartenlust informatie over een cursus (rooster, 'physlets', applets, www-links, aantekeningen, literatuurverwijzingen, samenvattingen) achterlaat.

Tegen de achtergrond van het voorgaande is een besluitvorming over eigentijdse elektronische leeromgevingen voor jongeren niet succesvol te baseren op de adviezen en uitingen van volwassen onderwijskundigen.

### **Leerobjecten**

Het zelf opbouwen van leerobjecten (*learning objects*) komt steeds meer in de belangstelling. Het gebruik van computers en internet geeft nieuwe dimensies aan het lesmateriaal. Het ontwerpen van cursusmateriaal dat door ICT wordt ondersteund, is een tijdrovende en kostbare aangelegenheid. Het is zeer de moeite waard alle mogelijkheden te onderzoeken en te benutten om dergelijke materialen geheel of gedeeltelijk te hergebruiken. Omgekeerd geldt dat op talloze plekken ter wereld ook leerobjecten worden ontwikkeld. Uit onderzoek blijkt dat hergebruik van leerobjecten zich niet zal richten op brede uitwisseling van al beschikbaar materiaal, maar meer op intern hergebruik. Het 'not invented here' syndroom en triviale technische hindernissen, zoals firewalls, beperken het gebruik van leerobjecten tot de lokale omgeving. Mede daardoor maken docenten bij het verzamelen van links voor integratie in een digitale leeromgeving liever gebruik van laagdrempelige zoekmachines (zoals Google) dan van up-to-date onderwerplijsten die zijn samengesteld door bibliothecarissen. Internationale standaarden, zoals XML, zorgen voor interoperabiliteit tussen ICT-applicaties en omwille van uitwisselbaarheid zullen ook leerobjecten internationaal standaardiseren. Dit zal het ontwerp, de ontwikkeling en oplevering van leerobjecten voor *e-learning* stimuleren.

### **Invloed van ICT op leren**

Informatietechnologie heeft – ten opzichte van boek, schrift en schoolbord – het leren gemakkelijker, mobieler en sneller aanpasbaar gemaakt. Mensen kunnen met ICT meer, sneller en eenvoudiger leren, maar daardoor is dat leren niet vanzelf leuker geworden (Kirschner 2003; Martens 2004). Het gaat erom dat de elektronische leeromgeving gebruiksvriendelijk is en hoe de leerstof gepresenteerd wordt. ICT-achtige toeters en bellen, de zogenaamde gadgets en gimmicks, zijn overbodig als ze niets met de informatie die moet worden overgedragen te



maken hebben. Pas als de student in ICT-leertoepassingen een bepaalde meerwaarde ziet, is het een functionele toevoeging. Oude leerstof in een modieus ICT-jasje is niet interessant en krijgt het averechtse effect van een volwassene die als een kind tegen een kind gaat praten. Veel elektronische leerprogramma's van school bevatten geintjes en geluidjes, film en muziek. Een teveel daarvan heeft het gevaar dat docenten en leerlingen verdwalen in de digitale jungle en niet meer terugkeren op de leerroute. Uit onderzoek blijkt dat informatie via meerdere kanalen tot sneller leren kan leiden, maar ook dat irrelevante, maar wel interessante, informatie dat snelle opnameproces verstoort (Reynolds en Chelazzi 2004; Mayer 2001). Succesvol leren wordt regisseren van aandacht en informatiekkanalen. Jongeren slagen daar aanmerkelijk beter in dan ouderen.

In de loop van de jaren is informatie verveelvoudigd en verweven in ons functioneren. Mensen zijn autonomer en mobieler gaan leren en werken. Daarmee stijgt de noodzaak om zelf eigen filtermechanismen aan te brengen, in en rondom de mens (oordopjes, zonnebril, spamfilters). Er zijn steeds meer regelsystemen nodig, omdat het afleidings- en concentratieprobleem bij ICT-onderwijs veel breder is dan bij de meer traditionele leervormen. Overigens geldt voor onderwijs- en werkomgevingen dat veel van de 'oude' afleidingsbronnen (piepende deuren, zoemen van apparatuur, krakende stoelen, ruisende leidingen, geuren, lichtveranderingen, onregelmatige roosters en onduidelijk sprekende docenten) ook nog aanwezig zijn. Met name AD(H)D'ers concentreren zich daardoor extra moeilijk, iets waar gezien het snel stijgende aantal wel rekening mee moet worden gehouden.

### ***Leercontext bij jongeren***

De invloed van technologie op de voor- en vroegschoolse educatie is aanmerkelijk. Vanwege afwezige (meestal werkende) ouders brengen kinderen en jongeren meer tijd buiten het gezin door en dus worden zij door anderen 'opgevoed': leid(st)ers in de kinderopvang, docenten in het onderwijs, maar ook interactief internet zijn daarbij een opvoedende rol gaan spelen. Het snelle leren, waarbij 'ervaring' uit het schap wordt gepakt en 'evaluatie' op de plank lijkt te liggen, laat de vraag rijzen welke vaardigheden jongeren (bij gebrek aan tastbare ervaringen) hebben. Is het alleen handigheid met 'knip en plak'? Het snel kunnen zoeken via internetzoekmachines geeft nog niet de leermaterialen van bruikbare soort en kwaliteit. Ze kunnen in ruimtelijke beelden denken, maar lukt het jongeren ook om filosofisch te abstraheren? Eerdergenoemde onderzoeken geven aan dat de jeugd wereldwijd contacten heeft, maar ook ankers zoekt in de nabije omgeving. Het begrip 'gezin' in zijn sociale context is verruimd tot een palet aan vertrouwenspersonen. Dat zou moeten leiden tot aanpassing van de overheidsvisie op de brede sociaal-pedagogische infrastructuur.

## 9.6 TOEKOMSTBELEID

### *Toekomstbeleid*

Elektriciteit is niet ontstaan uit verbetering van de kaars. Om in te spelen op nieuwe manieren van leren voor de nieuwe generaties doet de overheid er beter aan de onderwijsinstellingen te stimuleren tot het scheppen en faciliteren van separate nieuwe sociale leeromgevingen, waar de lerende als klant behandeld wordt, door op deze taak toegespitste medewerkers. Het met begeleiding toepassen van geselecteerde populaire online en offline games in het onderwijs verdient de voorkeur boven het zelf ontwerpen daarvan.

De beste manier om nieuwe technologie onder de knie te krijgen, is het gebruiken ervan. Bij ICT speelt dat de ‘ingebouwde’ interactiviteit (door actie en reactie) ook de gebruiks- en onderhoudsinstructie kan geven. Tevens zijn de eigenschappen van deze nieuwe media zodanig dat doelgroepsgewijs kan worden gecommuniceerd. De overheid kan daarbij veel gericht, actueler en effectiever informeren, en het onderwijs kan beter segmenteren en concentreren. Het tijdig aanhaken op actuele communicatiemiddelen en -kanalen is daarbij noodzakelijk.

“Cyber space is the total interconnectedness of human beings through computers and telecommunication without regard to physical geography. A new, parallel universe created and sustained by the world’s computers and communication lines (...) The tablet become a page, become a screen, become a world, a virtual world (...) A common mental geography, built, in turn, by consensus and revolution, canon and experiment (...) its corridors form wherever electricity runs with intelligence (...) The realm of pure information (...) A consensual hallucination experienced daily by billions (...) in every nation (...) A graphic representation of data abstracted from every computer in the human system. Unthinkable complexity (...) A consensual hallucination experienced daily by billions of legitimate operators, in every nation, by children being taught mathematical concepts (...) A graphic representation of data abstracted from banks of every computer in the human system. Unthinkable complexity. Lines of light ranged in the non-space of the mind, clusters and constellations of data. Like city lights, receding (...)” (Gibson, 1984).

### *Internet als veilige haven*

Al enkele jaren komen van tijd tot tijd excessen in de publiciteit rondom het misbruiken van internet voor criminele, racistische, seksistische of andere mensonwaardige doeleinden. Daar staat tegenover dat velen dagelijks er uren met plezier en vol ontspanning doorbrengen. De architectuur van cyberspace is als de riolen van Parijs: duister, spannend, bezoek aantrekkelijk en verhullend, kriskras overal gangen, zalen, opvangbekkens en geheime kamers. Ouders laten hun jonge kinderen doorgaans niet in het riool kruipen of alleen in een grote stad rondbanjeren, maar in de stad die internet heet komen ouders zelf niet graag en kunnen de *kids* zelf ‘de wereld’ ontdekken. De nieuwe media hebben geleid tot de stormachtige ontwikkeling van internetgemeenschappen, maar zetten tegelijkertijd een inherente rem daarop vanwege geringe stabiliteit, weinig afstemming, nauwelijks standaardisering, gemis aan regels, procedures, sancties bij afwijkin-

gen. Er wordt gulzig tol geheven bij elke entree tot cyberspace, maar is er geen supranationale organisatie die de virtuele ruimte bewaakt. Toch gaat de kolonisatie van de virtuele ruimte door. Een intocht van iedereen die de aardbol te bekrompen vindt en vrijheid blijheid zoekt. Een uitdaging voor architecten, ontwikkelaars, makelaars en andere dienstverleners. Alleen, niet onbelangrijke vraag: waar en waarmee denk je te beginnen? Cyber & Co is ook een *taskforce* voor de overheden, want hoe wil je die virtuele samenleving regeren, als je niet eens weet wie de bewoners zijn? Het standaard instrumentarium van de publieke en private sector voldoet niet.

Het cumulatief toenemende aantal gebruikers en transacties maakt de maatschappelijke (en dus ook economische) waarde van deze virtuele wereld steeds groter. Of het nu om verkennen, communiceren, presenteren, spelen of leren gaat, het internetdomein zal een veilig gevoel moeten geven. De overheid kan hierbij – op straffe van verlies van contact met de (jeugdige) burger – niet ontbreken of aanmerkelijk achterlopen.

- De eerste stap hiertoe is dat de overheid internet publiekelijk als ‘wereld’ erkent om vervolgens aan te geven welke waarden en normen uit onze fysieke wereld daar ook zouden moeten gelden. Sancties en straffen werken in de virtuele wereld niet, dus gezocht zal moeten worden naar andere pedagogische en/of psychologische stimulansen van goed gedrag.
- Een vervolgstap is dat de overheid ook deze virtuele wereld ‘betreedt’ en in haar *multichannel* communicatie- en transactiebeleid de hybride vermenging van beide werelden adequaat gestalte geeft. Belangrijk daarbij is dat de overheid uitstraalt (en waarborgt) wat relatief veilig is en wat (waarom) niet. Bedacht dient te worden dat het begrip ‘veilig’ verschillende (emotionele, juridische, technische) betekenissen en gevoelswaarden heeft.
- Om te voorkomen dat in anonimiteit vluchtende ‘virtuele burgers’ ontstaan (ten gevolge van de automatische koppeling van identificatiebestanden uit databanken), kan de overheid mogelijkheden bieden voor het gebruik van aliassen (als ware artiestennamen).

### **Meer onderzoek**

Internet is gebaseerd op sociaal-culturele en psychologische grenzen, niet op politieke barrières. Daarom kunnen verschillende culturen op internet samen bestaan. Woord en beeld blijven, maar worden voortgezet bij het verschuiven van tekst naar hypertext en van beeld naar *virtual reality*. De *global village* evolueert naar een *global mind*, waarin plaats is voor meer persoonlijkheden dan er mensen zijn. Waar je als cyberbezoeker zelf je netwerken legt en *communities* bouwt. Met wegvallen van ruimte en tijd worden op internet alle traditionele verbanden en identiteiten onderdrukt, zowel de individuele als de collectieve. Nieuwe vormen van anonimiteit, geslachts- en identiteitswisseling worden op het world wide web gecultiveerd. Daarmee is het idee van een *global village* achterhaald. Het was een adequate visie voor het tv-tijdperk maar is niet meer geschikt voor de nieuwe netwerksystemen. De jongere generatie maakt *SIMcities* op maat. Ze mengen de virtuele en fysieke werkelijkheid tot een hybride totaal-

beleving, een interrealiteit. Dit prille verschijnsel zal bij de jongste generatie verstrekkende gevolgen hebben voor opvoeding, gedrag, sociale systemen, en dus voor de maatschappij. Er wordt getwijfeld aan abstractievermogen, schuld bewustzijn en empathie bij adolescenten. In toenemende mate (door de overvloed aan informatie?) wordt afsluiten, negeren en vergeten geconstateerd. Het verdient daarom breed- én diepgaand onderzoek (zie aanbevelingen Hutchby en Moran 2001; Blakemore en Choudhury 2006). Ook de transactiestappen, arbeidsmores en betalingsriten in de virtuele samenleving (in het kader van 'Give-Away-Take-Away') verdienen verder onderzoek.

Niemand is de baas op internet. Toch 'wonen' we er met zijn allen. Wat weten we ervan? Over de virtuele wereld valt nauwelijks empirisch materiaal te vinden. Nu pas wordt het in iets bredere kring aan overheden, bedrijven en onderzoekers in onze fysieke samenleving duidelijk wat die 'virtuele wereld' voor gevolgen heeft en zou kunnen hebben. We zien slechts een tipje van de sluier van de gedaante van die samenleving in 2007 en we proberen ons voor te stellen hoe het zal zijn in 2010. Zogenaamde 'backcasting-research' zal kunnen verhelderen hoe macht en machtsverhoudingen in de nieuwe wereld vorm gaan krijgen.

### **Overheid als voorbeeld**

De toezichhoudende relatie die beheersbedrijven en overheden onderhouden met de passanten van de toegangspoorten tot die oneindig lijkende virtuele ruimte valt in het niet bij wat er in die wereld zich afspeelt en nog kan manifesteren. Beheer en toezicht op internet lijken meer een taak voor de VN dan voor de noodlijdende telecom- of internetproviders.

De overheid kan nationaal het voorbeeld geven door te streven naar authenticatie van informatie en personen. Niet door verbieden en controleren, maar door belonen en stimuleren van de veilige havens door middel van keurmerken en 'witte' lijsten.

**NOTEN**

- 1 Voorbeelden MMORPG (massive multiplayer online role-playing game):  
[www.worldofwarcraft.com](http://www.worldofwarcraft.com), [www.vlb.mtv.com](http://www.vlb.mtv.com); [www.secondlife.com](http://www.secondlife.com);  
[www.runescape.com](http://www.runescape.com); [www.project-entropia.com](http://www.project-entropia.com); [www.habbohotel.com](http://www.habbohotel.com);  
[www.eve-online.com](http://www.eve-online.com); [www.ultimaonline.nl](http://www.ultimaonline.nl); [www.ogame.com](http://www.ogame.com)'.
- 2 Zie bijv. de Engelstalige [www.myspace.com](http://www.myspace.com) en [www.youtube.com](http://www.youtube.com).
- 3 O.a. Online Dating (2006);  
[http://www.pewinternet.org/pdfs/PIP\\_Online\\_Dating.pdf](http://www.pewinternet.org/pdfs/PIP_Online_Dating.pdf).
- 4 *Born Digital, Early-adopting, hyperconnected, always on: call us Children of the Revolution, the first teens and tweens to grow up with the network* [9/2002]:  
<http://www.wired.com/wired/archive/10.09/borndigital.html>.
- 5 <http://www.nga.gov/kids/zone/>

## LITERATUUR

- Adams, D. (1997) *The Hitchhiker's Guide to the Galaxy*, New York: Ballantine Books.
- Agosto, Denise E. (2006) *Girls & Gaming*, URL:  
<http://www.girlstech.douglass.rutgers.edu/PDF/GirlsAndGaming.pdf>.
- Besser, H. (1995) 'From Internet to Information Superhighway', blz. 59-70 in J. Brook and I.A. Boal (eds.) *Resisting the Virtual Life: The Culture and Politics of Information*, San Francisco: City Lights.
- Blakemore, S-J, and S. Choudhury (2006) 'Development of the adolescent brain', *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 47 march/april: 296-312.
- Borzekowski, D. L. G. and T.N. Robinson (2005) 'The Remote, the Mouse, and the No. 2 Penci, the household media environment and academic achievement among third grade students', *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine* 159: 607-613. Budapest, congreslezing (2005) URL: <http://www.fil.hu/mobil/2005/>.
- Bühler, K. (1934) *Sprachtheorie. Die Darstellungsfunktion der Sprache*, Jena: Gustav Fisher.
- Campbell, L, Bruce B. Campbell and Dee Dickinson (1998) *Teaching and Learning Through Multiple Intelligence*, New York: Allyn & Bacon.
- Chandler, A. (1995) *Technology and the Guarantee of the Good Life*, URL:  
<http://www.tulane.edu/~swacsa/papers/14.htm>.
- Cova, B. and V. Cova (2001) 'Tribal marketing; a tribalisation of society and its impact on the conduct of marketing', *European Journal of Marketing*, Special issue: Societal Marketing in 2002 and Beyond; URL:  
<http://visionarymarketing.com/articles/cova/cova-tribe-2001.html>.
- Duemer L. et al. (2002) 'The use of online synchronous discussion groups to enhance community formation and professional identity development', *Journal of Online Interactive Learning*, 1 (2) fall, <http://www.ncolr.org/jiol/issues/PDF/1.2.4.pdf>.
- Gardner, H. (1983) *Frames of Mind: the theory of multiple intelligence*, New York: Basis Books.
- Gerbner, G. (1969) Toward 'Cultural Indicators': The Analysis of Mass Mediated Public Message Systems, *AV Communications Review* 17, 2: 137-148.
- Gibson, W. (1984) *Neuromancer*, London: Gollancz.
- Giesen, P. (1999) *Laat me feesten. Het eeuwige misverstand over jongeren*, Amsterdam: Podium.
- Griffin, E. (1997) *A First Look at Communication theory* (3rd ed.), New York: McGraw-Hill.
- Halen, C. van en J. van Kokswijk (2005) *Maakbare Identiteit bij Jongeren: Wannabe or Wannado* (bundel 'Cyberspace', Thymgenootschap, in druk).
- Hutchby, I and J. Moran-Ellis (2001) *Children, Technology & Culture: The Impacts of Technologies in Children's Everyday Lives*, London: Routledge.
- Inholland (2005) *Onderzoek ICT gedrag onder jongeren*, URL:  
<http://www.inholland.nl/Lectoraten/>
- Johnson, D.W. (1973) *Contemporary social psychology*, Philadelphia: Lippincott.
- Jonassen, D.H. (ed.) (1982) *The technology of text. Principles for structuring, designing, and displaying text*, Englewood Cliffs, NJ: Educational Technology Publications.

- Kokswijk, J. van (2003) *Architectuur van een cybercultuur*, s.l., s.n. Proefschrift Universiteit Twente, Enschede.
- Kolb, D.A. (1984) *Experiential learning – experience as the source of learning and development*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Lefkowitz, M.M. et al. (1972) 'Television violence & Social behavior, a follow-up study over ten years' in: G.A. Comstock, E.A. Rubinstein (1972) *Television and social behavior*, Rockville: s.n.
- Leung, L. (2002) 'Loneliness, self-disclosure, and ICQ ("I seek you") use', *CyberPsychology & Behavior* 5, 3: 241-251.
- Martens, R. (2004) 'Wat maakt leren leuk?', *OnderwijsInnovatie* 4: 8-11.
- Mayer, R.E. (2001) *Multimedia learning*, New York: Cambridge University Press.
- Media Awareness Network (2005) *Young Canadians in a Wired World*, meerdere rapporten 2001-2005, URL: <http://www.media-awareness.ca/english/research/YCWW/phase II/>.
- Mediamark (MRI) (2005) *2005 American Kids Study, Survey of Children Ages 6-11*, URL: [http://www.mediamark.com/mri/docs/press/pr\\_11-21-05\\_KidsStudy.htm](http://www.mediamark.com/mri/docs/press/pr_11-21-05_KidsStudy.htm).
- Meyrowitz, J., G.A. Comstock and E.A. Rubenstein (1985): *No Sense of Place: The Impact of Electronic Media on Social Behavior*, Oxford: University Press.
- Pardoën, J. en R. Pijpers (2005) *Mijn kind online; Hoe begeleid je je kind op internet?*, Amsterdam: SWP.
- Reynolds, J.H. en L. Chelazzi (2004) 'Attentional modulation of visual processing', *Annual Review of Neuroscience* 27: 611-647.
- Rhode, C. (2002) *Europees onderzoek onder jongeren*, Utrecht: RU.
- RMO (2002) *Levensloop als perspectief: Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop*, (Advies 20), Den Haag: RMO.
- Rushkoff, D. (1996) *Playing the Future: How Kid's Culture Can Teach Us to Thrive in an Age of Chaos*, New York: Riverhead.
- Rushkoff, D. (1999) *Playing the future, what we can learn from digital kids*, New York: Riverhead.
- Rutgers Nisso Groep (2006) *Seksuele Gezondheid in Nederland 2006*, Delft: Eburon.
- Schulz von Thun, F. (1982) *Hoe bedoelt u? Een psychologische analyse van menselijke communicatie*, Vert. van: Psychologische Vorgänge in der zwischemenschlichen Kommunikation, Braunschweig: Westermann, 1977.
- Severin, W.J. en J.W. Tankard (1997) *Communication Theories: Origins, Methods and Uses in the Mass Media*, New York: Longman.
- Shotsberger, P. (2000) 'The handheld web: how mobile wireless technologies will change web-based instruction and training', *Educational Technology* XL 5: 49-52.
- Sugababes (2005) *Youth Report*; resultaat van online enquête; i.s.m. mijnkindonline.nl en Pardoën & Pijpers, URL: <http://www.sugababes.nl/showtopic/49936>.
- Wiener, N. (1948) *Cybernetics or Control and Communication in the Animal and the Machine*, New York: Wiley.
- Zillmann, D. and J. Bryant (1991) *Responding to the Screen: Reception and Reaction Processes*, London: Lawrence Erlbaum.

**IV**  
**DOELEN STELLEN**





## 10 OPVOEDING, ONDERWIJS EN JEUGDBELEID IN HET ALGEMEEN BELANG; DE NOODZAAK VAN EEN DEMOCRATISCH-PEDAGOGISCH OFFENSIEF

*M. de Winter*

### 10.1 INTRODUCTIE

In dit hoofdstuk ontwikkel ik de stelling dat het algemeen belang als doel van opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid te veel uit het oog is verloren, omdat het individuele belang een steeds hogere prioriteit heeft gekregen. In het hedendaagse socialisatieproces staan de ontwikkelingsmogelijkheden en rechten van het individu centraal; soms prevaleren belangen van de familie of de eigen (religieuze) groepering. Socialisatie, beschouwd vanuit het algemeen belang, weerspreekt allerm minst het belang van de persoon of groep, maar accentueert de verantwoordelijkheden en de verplichtingen die noodzakelijk zijn voor een geordende, humane en rechtvaardige samenleving.

Hernieuwde aandacht voor dat algemeen belang – gedefinieerd in termen van de democratische rechtsstaat en democratische omgangsvormen – als richtsnoer voor publieke én private socialisatie, is dringend noodzakelijk, juist in een tijd van groeiende nadruk op het eigenbelang, van desinteresse in de publieke zaak, van toenemende pluriformiteit, afnemende sociale cohesie en oprukkend fundamentalisme. Sterker geformuleerd: de democratie is het aan toekomstige burgers (en dus aan zichzelf) verschuldigd om alle mogelijke en toelaatbare pedagogische middelen in te zetten ter reproductie, cultivering en koestering van haar grondbeginselen en uitingvormen. Democratieopvoeding is zo niet langer slechts een kwestie van persoonlijke pedagogische keuzes, maar tevens een urgente pedagogische verantwoordelijkheid van de samenleving, ten behoeve van het algemeen belang.

Bijkomend, maar aanzienlijk voordeel van zo'n democratisch opvoedingsperspectief is dat de opvoeding en socialisatie vanuit de verschillende domeinen (bijv. gezin, school, buurt, media) daarmee beter op elkaar afgestemd kunnen worden. Een van de belangrijkste redenen voor blijvende verkokering in de jeugdzorg en het jeugdbeleid is dat er geen *common ground* is, anders dan het voor elk kind weer andere 'belang van het kind'. Datzelfde geldt bijvoorbeeld voor de frequente communicatieproblemen die zich tussen ouders en scholen voordoen. Om de veel beleden continuïteit in opvoeding, onderwijs en socialisatie te versterken is een breed gedragen en samenhangend opvoedingsperspectief nodig. In dit essay wil ik ook laten zien dat een hogere prioriteit voor het algemeen belang tot andere keuzes leidt, bijvoorbeeld waar het gaat om de invulling van opvoedingsondersteuning, onderwijsvrijheid en jeugdbeleid.

Misschien is het overbodig om te zeggen, maar ik ben een verklaard tegenstander van staatsopvoeding. Zoals ik ook tegenstander ben van een opvoedingsideologie

waarin de absolute hegemonie over de opvoeding aan de ouders wordt toegerekend. Het gaat mij hier om het onderstrepen van een gemeenschappelijk belang van alle – of althans zoveel mogelijk – burgers. Dat algemeen belang noem ik democratie.

## 10.2 SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN: EEN DEMOCRATISCH-PEDAGOGISCH OFFENSIEF IN TIEN HOOFDLIJNEN

### Algemeen

- 1 Democratie is de cruciale verbindingsschakel in een samenleving die van oudsher is gekenmerkt door een grote mate van diversiteit. Zij maakt een humane, geordende manier van samenleving mogelijk tussen mensen of groepen met verschillende levensovertuigingen, politieke ideologieën enzovoort. Omdat democratie in de context van diversiteit het enig denkbare alternatief is voor segregatie, onderdrukking of geweld, is zij té belangrijk om aan het vrije spel der maatschappelijke krachten over te laten.
- 2 Democratie is niet alleen een politiek systeem, maar verwijst ook naar een type persoon en een manier van samenleven. Deze *way of life* wordt onder meer gekenmerkt door de bereidheid democratisch gezag te aanvaarden, door sociale rechtvaardigheid, het vermogen zich te verplaatsen in de positie van anderen, de erkenning dat mensen het recht hebben om van elkaar te verschillen, de bereidheid om anderen in hun waarde te laten, niet te discrimineren en door de wil om conflicten langs vreedzame weg op te lossen.
- 3 Het is een gevaarlijke misvatting te denken dat de democratie zich vanzelf reproduceert. Gericht socialisatie is het enig mogelijke, en dus noodzakelijke middel om dat doel te bereiken. Autochtone én allochtone Nederlandse kinderen moeten expliciet vertrouwd gemaakt worden met de democratie als politiek systeem en als sociale ethiek.

### Gezin

- 4 Autoritatieve gezinsopvoeding bereidt kinderen het beste voor op het leven in een democratische samenleving; zij biedt hun de beste kansen qua ontwikkeling, sociale empathie en maatschappelijk succes. Succesvol ouderschap in deze context wordt gekenmerkt door inductie, zorgzaamheid en ondersteuning, eisen en grenzen stellen, moreel voorbeeldgedrag en een open democratische leiderschapsstijl. Het gezin is op deze manier de eerste leerschool voor sociale participatie en een democratische moraal.
- 5 Deze autoritatieve, empathogene opvoedingsstijl dient niet alleen het individuele, maar ook het algemene belang, dat wil zeggen de democratische rechtsstaat en de democratische *way of life*. Beide kunnen immers slechts bestaan bij de gratie van voldoende mensen met een democratische persoonlijkheid die bereid en in staat zijn individuele en sociale belangen te coördineren. Daarom behoort dit type opvoeding een centraal onderdeel te vormen van

gerichte ouderschapseducatie, opvoedingsvoorlichting, mediacampagnes, programma's voor inburgering etc. Consultatiebureaus spelen daarin een essentiële rol.

### **Onderwijs**

- 6 De vrijheid van onderwijs die in de Grondwet is verankerd bestaat bij de gratie van de democratische rechtsstaat. Daarom is het gerechtvaardigd te verlangen dat alle instellingen voor primair en voortgezet onderwijs, bijzonder én openbaar, de grondbeginselen van de democratie onderwijzen en voorleven. Dit minimumvereiste in het licht van democratische reproductie is dermate essentieel voor het algemeen belang dat scholen die daar bij herhaling niet aan blijken te voldoen, onder curatele gesteld moeten worden.
- 7 Bij democratieonderwijs gaat het om de overdracht van kennis, vaardigheden en attitudes volgens een longitudinaal opgezet leerplan. Deze aspecten dienen te zijn opgenomen in het curriculum, maar behoren ook zichtbaar te zijn in de ethiek en omgangsvormen van de school. Juist omdat leerlingen in achterstandssituaties vaak sociale competenties voor actieve participatie tekort blijken te komen, moeten voor hen – om democratische tweedeling te voorkomen – speciale programma's ontwikkeld worden. Het verdient sterk de voorkeur om hiermee al in het basisonderwijs te beginnen.

227

### **Jeugdbeleid en participatie**

- 8 Het jeugdbeleid van de diverse overheden dient nadrukkelijker gericht te zijn op de socialisatie van democratische vaardigheden en op het creëren van verbindende contexten waarbinnen deze vaardigheden kunnen worden toegepast. Op die manier worden de mogelijkheden tot serieuze participatie van de jeugd in het publieke domein versterkt.

### **Democratisch portfolio**

- 9 Democratische ervaringen kunnen op tal van plaatsen worden opgedaan: op school, in de buurt, via vrijwilligerswerk, tijdens sociale activiteiten in het kader van maatschappelijke stages of een sociaal jaar, etc. De vorderingen en ervaringen kunnen worden verzameld in een persoonlijk portfolio dat een substantiële rol kan gaan spelen in het cv van jongeren.

### **Operatie Jong & Democratisch**

- 10 Aan de inspanningen van de overheid om meer samenhang in het jeugdbeleid te brengen door middel van de Operatie Jong, ontbreekt tot dusverre inhoudelijke richting. Juist omdat democratische socialisatie een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is van allerlei sectoren die met jeugd te maken hebben, ligt hier een uitgelezen kans om de doelstellingen van samenhang én democratie met elkaar te verbinden. De Operatie Jong & Democratisch streeft een effectief jeugdbeleid na dat jeugdigen optimaal toerust voor actieve participatie in de democratische samenleving. De overheid zorgt voor heldere kaders, en bewaakt het proces vervolgens op hoofdlijnen. Binnen die kaders biedt zij

aan instellingen, professionals en burgers voldoende ruimte voor een eigen invulling. Deze leggen daarvoor aan elkaar verantwoording af (RMO 2003).

### 10.3 SOCIALISATIE IN WELK BELANG?

In hoeverre is het mogelijk en wenselijk om in een tijd van individualisering en pluriformiteit een enigszins samenhangend kader te schetsen waarbinnen het denken over socialisatie, opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid vorm kan krijgen?<sup>1</sup> Dat is de centrale vraag van dit essay. Als object van mijn betoog kies ik niet in de eerste plaats de individuele jeugdige, maar het algemeen belang. Dat is wellicht merkwaardig, maar ik doe dat omdat ik van mening ben dat er scheefgroei is ontstaan in het denken over het grootbrengen van nieuwe generaties. Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid (inclusief het stelsel van jeugdzorg) zijn zich onder invloed van allerlei ontwikkelingen vrijwel exclusief gaan richten op de persoonlijke belangen van jeugdigen. Dat individuele accent komt tot uiting in moderne pedagogische doelen zoals *het ontwikkelen van een eigen identiteit, zelfstandig kunnen functioneren, gelukkig en sociaal betrokken worden, je talenten ontplooien, carrière maken, psychische gezondheid etc.* Ofschoon het bereiken van deze doelen (soms ook 'ontwikkelingstaken' genoemd) niet alleen de persoon en zijn sociale netwerk, maar deels ook de samenleving als geheel ten goede komt, is het ontbreken van verwijzingen naar 'het algemeen belang' opvallend en zorgwekkend. Het is namelijk lang niet vanzelfsprekend dat geslaagde individuele ontwikkeling ook altijd leidt tot sociaal verantwoordelijkheidsgevoel en actieve maatschappelijke participatie. Wat zou dat algemene belang kunnen zijn? Ik zal daar heel expliciet over zijn. In dit essay ga ik ervan uit dat 'het algemeen belang' zich laat definiëren als het in stand houden en ontwikkelen van de democratische samenleving. Daar moet ik meteen bij aantekenen dat het mij niet alleen gaat om de formele, staatsrechtelijke aspecten van de democratie, zoals die bijvoorbeeld zijn neergelegd in de grondwet, in mensenrechtenverdragen enzovoort. Kenmerkend voor de democratie is vooral ook een sociale ethiek, of, zoals Dewey het noemt, *a democratic way of life*. De kern daarvan is volgens hem gelegen in het erkennen van wederzijdse belangen van individuen en groepen, in de manier waarop mensen zich associëren, hun ervaringen op elkaar afstemmen en participeren aan gezamenlijke praktijken (Dewey 1923; Berding 1999: 166). Zo'n democratische manier van samenleven veronderstelt bijvoorbeeld dat burgers bereid zijn conflicten op te lossen via dialoog en onderhandeling, desnoods door tussenkomst van de rechter, maar in ieder geval niet door het toepassen van geweld. Het recht daartoe heeft binnen een democratie alleen de overheid. Sterker nog, de democratie kan misschien in zijn essentie wel omschreven worden als een samenlevingsvorm die erop is gericht om conflicten tussen individuen en/of groepen op een humane, geordende en vreedzame manier op te lossen (vgl. Gutmann and Thompson 1996; White 1999). Behalve om conflicthantering gaat het in een democratische ethiek natuurlijk ook over gelijkheid en gelijkwaardigheid, sociale verantwoordelijkheid, rechten en plichten, het verbod op discriminatie op grond van geloof, afkomst of geaardheid, rechten van minderheden enzovoort. De leidende gedachte is dat een democratische rechtsstaat de enige

samenlevingsvorm is die pluriformiteit (bijvoorbeeld van religieuze, culturele en politieke overtuigingen) op een geordende en vreedzame manier mogelijk maakt. Daarbij worden minderheden beschermd tegen het recht van de sterkste, wordt de macht van fanatici ingedamd, is het gebruik van geweld voorbehouden aan de overheid, en wordt de vrijheid van individuen begrensd door de vrijheid van anderen. De grote kracht van democratische rechtsstaten is volgens Holmes dat deze er vooralsnog in lijken te slagen om het probleem van de anarchie én van de tirannie binnen één enkel en coherent regelsysteem op te lossen (Holmes 1995: 271). Tegelijkertijd is diezelfde democratie als politiek systeem én als samenlevingsvorm zeer kwetsbaar: ze wordt altijd bedreigd door desinteresse, veronderstelde vanzelfsprekendheid en gerichte aanvallen van degenen die erop uit zijn het eigen totalitaire waardestelsel dwingend aan eenieder op te leggen.<sup>2</sup>

Ik noemde de afwezigheid van het algemeen belang als oriëntatie voor opvoeding, onderwijs en socialisatie zorgwekkend. Waarom? In de eerste plaats zijn kinderen niet slechts een product of bezit van hun ouders. Op zijn minst geldt óók dat kinderen toekomstige burgers van een vrije samenleving zijn. Dat betekent dat het collectief van burgers mee profiteert dan wel medelijdt onder een al dan niet geslaagde opvoeding, inclusief die kinderen zelf. Of men nu wil of niet, opvoeding heeft per definitie consequenties voor anderen. In de tweede plaats houden opvoeding en socialisatie verband met de bewuste reproductie van de democratische rechtsstaat (Gutmann 1987; Gutmann and Thompson 1996). Zo'n rechtsstaat kan alleen maar functioneren wanneer bij de burgers voldoende bereidheid en vermogen bestaat om deze samenlevingsvorm te ondersteunen en te reproduceren. Er zijn allerlei signalen die erop duiden dat de democratische gezindheid zijn vanzelfsprekendheid makkelijk (verder) zou kunnen verliezen. Toenemend accent op het eigenbelang, calculerend burgerschap, migratie vanuit landen met minder democratische regimes en cultuur, gebrek aan identificatie met de Nederlandse samenleving, oprukkend fundamentalisme en politieke desinteresse spelen daar allemaal een rol in.<sup>3</sup> Juist in een tijd van individualisering, fragmentatie en toenemende diversiteit dient het algemeen belang een zeer centrale plaats te (her)krijgen bij de vormgeving van opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid. Om *implosie* door onachtzaamheid of *explosie* door gerichte aanvallen te voorkomen, moeten de democratie en de daarbij behorende omgangsvormen veel sterker naar voren gebracht worden en actief worden gecultiveerd. Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid spelen daarin een cruciale rol, en daarom pleit ik voor een *democratisch-pedagogisch offensief*.<sup>4</sup>

#### 10.4 BEGRENSENDE INDIVIDUALISERING EN HET DEMOCRATISCH TEKORT

Zelfstandig zijn en prettig in de omgang, dat zijn de opvoedingsdoelen die bij Nederlandse ouders het hoogst scoren (Nijsten en Pels 2000). Wij willen kinderen een zo gelukkig en ongestoord mogelijke jeugd bezorgen, waarbij ieders talent zo goed mogelijk tot zijn recht moet komen. Of het nu om beleid gaat of om wetenschappelijke studies, om theorie of om praktijk, in het denken over jeugd en opvoeding staat vrijwel steeds het individuele kind of de individuele

jeugdige centraal. Dat is in het moderne denken zó vanzelfsprekend geworden dat het eigenlijk helemaal niet meer opvalt. Uit de geschiedenis van opvoeding en onderwijs blijkt echter dat die ‘child-centeredness’ nog maar een vrij recent verschijnsel is. Heel lang, ook na Locke en Rousseau, heeft Plato’s ideaal nageklonken dat het kind moest worden klaargestoomd om zijn vastgestelde rang binnen de ‘polis’ in te nemen, zoals bijvoorbeeld werd bepleit én gepraktiseerd in veel van de christelijke en marxistisch geïnspireerde pedagogieken (vgl. Waterink 1926; Makarenko 1990; De Winter 2003b). Zelfs personalistisch georiënteerde pedagogen als Philip Kohnstamm en Martinus Langeveld vonden dat de opvoeding, ondanks termen als ‘zelfverantwoordelijke zelfbepaling’ uiteindelijk onderworpen moest zijn aan een ‘gegeven’, goddelijke bestemming (Kohnstamm 1981; Langeveld 1957). Op ruime schaal heeft de losmaking – volgens velen de bevrijding – van het kind uit de knellende, door volwassenen opgelegde socialisatiekaders pas in de tweede helft van de twintigste eeuw gestalte gekregen. Het kind werd zijn eigen project, daarbij natuurlijk stevig geassisteerd door ouders, onderwijs en eventueel de hulpverlening. ‘Eruit halen wat erin zit’ en ‘individuele ontplooiing’ werden de belangrijkste motto’s. Met recht kan de emancipatie van het kind als een enorme historische en sociale verworvenheid worden beschouwd. We zien het kind niet zozeer meer als middel tot een doel, maar als mens. Dat komt niet alleen dat kind, maar ook de samenleving ten goede. Want die gedijt het beste, zo is de algemene gedachtegang, wanneer zoveel mogelijk leden van die samenleving zich zo goed mogelijk hebben kunnen ontplooien.

Daarmee is het zoeken naar een referentiekader voor opvoeding en socialisatie in termen van een levensbeschouwing of maatschappijvisie naar de achtergrond verdwenen. Dat verklaart voor een belangrijk deel ook de afwezigheid van psychologen en pedagogen in de maatschappelijke debatten rond normen en waarden. “Veel wetenschappers denken tegenwoordig dat objectieve, empirische kennis over kinderlijke ontwikkeling ons kan helpen de normatieve vraagstukken van opvoeding en onderwijs op te lossen,” zegt de ontwikkelingspsycholoog Koops. “Maar dat blijkt maar zeer ten dele waar. Kennis over de ontwikkeling leidt niet automatisch tot inzicht in het doel van de opvoeding” (Koops 2003). En dus levert de moderne opvoedingswetenschap weinig houvast: uit angst voor normativiteit willen de meeste pedagogen en psychologen hun vingers liever niet branden aan de richting die opvoeding en onderwijs zouden moeten nemen. Liever concentreren ze zich op de middelen die individuele opvoeders helpen het door henzelf gewenste doel op zo efficiënt mogelijke wijze te bereiken. Daarom vertellen ze ouders en onderwijzers wél dat een zogenaamde autoritatieve opvoeding (warme sfeer, veel praten met kinderen, duidelijke grenzen en niet te lage eisen stellen) het beste werkt als je de cognitieve, emotionele en sociale ontwikkeling wilt bevorderen. Maar de boodschap dat deze opvoedingsstijl onder bepaalde voorwaarden ook een goede manier zou kunnen zijn om democratische persoonlijkheden te vormen, en zo dus zou kunnen bijdragen aan het algemeen belang (*a democratic way of life*), zou al gauw worden opgevat als een ongewenste inmenging in de vrijheid van opvoe-

ding dan wel de vrijheid van onderwijs. De antinormatieve zelfcensuur van moderne sociale wetenschappers zorgt er bovendien voor dat dergelijke verbanden nauwelijks worden onderzocht.

In beleid en praktijk loopt een benadering die zich zo sterk beperkt tot de individuele ontwikkeling tegen haar eigen grenzen aan. Ten eerste: wanneer er in een samenleving te veel burgers zijn die hun eigenbelang laten prevaleren boven het algemeen belang, dan verbreekt uiteindelijk het draagvlak voor onderlinge betrokkenheid en solidariteit. Ongebreideld materialisme en individualisme, aangewakkerd door de verleidingsindustrie, ondergraven uiteindelijk samenlevingswaarden zoals wederkerigheid, compassie en burgerschap (Giroux 2001). Ten tweede: contextuele variabelen kunnen zo krachtig zijn dat individuele goodwill maar nauwelijks kans heeft. Als er te veel ouders in een bepaalde groep of omgeving zijn die er niet in slagen hun kinderen op te voeden, bijvoorbeeld vanwege een te grote cumulatie van risicofactoren, of als er te veel jongeren zijn die zich van niets en niemand meer wat aantrekken omdat ze het idee hebben dat niemand hun een strobreed in de weg legt, dan faalt een uitsluitend op de persoon gerichte aanpak. Uit ‘getto’-onderzoek blijkt dat de sociale toxiciteit van buurten zo hoog kan zijn dat zelfs de best bedoelde opvoeding en socialisatie nauwelijks nog enige slaagkans hebben (Garbarino et al. 1997).

In ongeveer elke beleidsnota die met socialisatie van doen heeft, zal men vinden dat het enerzijds gaat om de kansen en belangen van individuen, en anderzijds om de belangen van de samenleving. Toch krijgt dit laatste aspect aanzienlijk minder expliciete aandacht dan het eerste. Dat is niet erg verwonderlijk, want wie het over individuele belangen heeft kan gemakkelijker concreet worden dan wie poogt te spreken over het belang van de samenleving. Toch zouden *onderwijs- en jeugdbeleid* bijvoorbeeld uitermate concreet kunnen gaan over de vraag hoe je democratie in de school- en gezinsopvoeding propageert, hoe je de onderlinge solidariteit bij jeugdigen verhoogt, interetnische contacten bevordert of democratische strategieën voor probleemoplossing socialiseert. Over dergelijke onderwerpen wordt nauwelijks beleid gemaakt. Tegenwoordig wordt over socialisatie in relatie tot het algemeen belang vrijwel alleen nog maar in een heel specifieke context gesproken, namelijk daar waar het gaat om *negatieve uitingen* van de jeugd en om de *last* die burgers daarvan hebben (vgl. De Winter 2001). Zelfs als we zeggen dat jeugdige delinquenten heropgevoed moeten worden, is de beveiliging van burgers meestal het voornaamste argument. Hoewel dat begrijpelijk is, is dat toch niet het enig denkbare motief. Voor een democratische samenleving is het immers van het grootste belang dat ook – of misschien zelfs wel juist – ontspoorde jongeren de basisprincipes van zo’n samenleving leren begrijpen en waarderen. In hun verleden is dat kennelijk onvoldoende gebeurd, en daarom kunnen we hun misdragingen dan ook uitleggen in termen van een *democratisch tekort*. In dat geval moet een deel van de remedie in ieder geval een training in democratisch burgerschap zijn, al dan niet af te ronden met een burgerschapsdiploma. Dat is nodig ter beveiliging van burgers, maar ook ten behoeve van de versterking van het fundament van de samenleving (vgl. Biggs et al. 2000b).



Op het democratisch tekort kom ik later terug, want zoals we zullen zien is het geen eigenschap waarop jeugdige delinquenten het alleenrecht hebben. Opvoeding en socialisatie hebben dus óók een samenlevingsbelang. Geen maatschappij ter wereld kan immers goed functioneren als zij louter zou bestaan uit burgers die zich kenmerken door de afwezigheid van problemen en door de correcte voltooiing van hun individuele ontwikkelingstaken. Die burgers moeten op zijn minst óók willen proberen om het met elkaar eens te worden over de manier waarop er samengeleefd zal worden. Ze moeten bijvoorbeeld bereid zijn consensus te vinden over omgangsvormen in het persoonlijke, sociale en maatschappelijke leven, over rechtvaardigheid, solidariteit en handhaving van normen. Al dat sociale engagement ontstaat niet vanzelf, het moet actief gevormd worden. Daarom is met het grootbrengen van nieuwe generaties jeugdigen ook direct een gemeenschapsbelang gemoeid. In dat licht gebruik ik de term ‘maatschappelijk opvoeden’. Die verwijst enerzijds naar de individuele verantwoordelijkheid van opvoeders om ieder kind voldoende toe te rusten met de competenties die nodig zijn voor actief burgerschap, en anderzijds naar de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de samenleving voor de socialisatie (De Winter 2000). Het voortbestaan van een vreedzame, rechtvaardige samenleving is voor een belangrijk deel afhankelijk van de manier waarop nieuwe generaties worden grootgebracht. In tegenstelling tot de dictatuur kan zo’n samenleving zijn grondprincipes immers niet per decreet afdwingen, maar kan dat alleen via overtuiging gebeuren (o.m. Frimansson 2001). Daarom zijn opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in de geest van de democratie een cruciaal gemeenschappelijk goed. En daarom zou het vanzelfsprekend behoren te zijn dat socialisatie gericht is op de vorming van *democratische persoonlijkheden* voor wie, om nogmaals met Dewey te spreken, het zoeken van de balans tussen individuele en sociale behoeften een tweede natuur is: “If then, society and the individual are really organic to each other, then the individual is society concentrated. He is not merely its image or mirror. He is the localized manifestation of its life” (Dewey 1888; Berding 1999: 162).

## 10.5 DEMOCRATIE OP DRIJFZAND

### *De noodzaak van het democratieperspectief*

Waarom is het nodig na te denken over socialisatie vanuit een democratieperspectief? Nederland wordt immers al sinds jaar en dag bestuurd door wisselende coalities van democratische partijen, en ook de steun van de bevolking voor de waarden van de rechtsstaat en de democratie is zeer groot. Hij lijkt zelfs eerder toe dan af te nemen (WRR 2003). Deze (ogenschijnlijke) consensus over de basisbeginselen neemt echter niet weg dat er over de waarden en normen binnen die samenleving heel wat onrust bestaat. De WRR geeft daar twee hoofdredenen voor aan. In de eerste plaats maken velen zich zorgen over de toename van normoverschrijdend gedrag dat ergernis en gevoelens van sociale onveiligheid oproept. Daarbij moeten we denken aan voetbalvandalisme, onbeschoft gedrag in de publieke ruimte en het verkeer, zinloos geweld, maar ook aan schaamteloos graaigedrag in het bedrijfsleven. In de tweede plaats wijst de raad op het span-

ningsveld tussen de toenemende pluriformiteit in de samenleving en de mate van gemeenschappelijkheid die nodig is om de sociale samenhang in stand te houden. Beide thema's hebben in Nederland en in andere westerse landen al een lange geschiedenis. Wie bijvoorbeeld het rapport leest dat de Utrechtse pedagoog Langeveld in 1952 in opdracht van de regering schreef over de 'Maatschappelijke Verwildering der Jeugd' ziet dat men zich ook toen al mateloos ergerde aan doel-loos rondhangen, brutaliteit, oneerlijkheid, hebberigheid en 'driftmatige ontremming' (Langeveld 1952). Het rapport is maar één voorbeeld uit een hele reeks van oproepen tot een beschavingsoffensief die al sinds mensenheugenis te horen zijn geweest (vgl. Leune 1997). Ook de kwestie van de pluriformiteit en de angst voor afnemende cohesie in de samenleving houdt de gemoederen al erg lang bezig. In de huidige tijd concentreert de bezorgdheid zich vooral rond de massale immigratie van moslims, waardoor de islam binnen korte tijd tot de grootste godsdiensten in Nederland is gaan horen. Ook veel van de opvattingen, gewoonten en levensstijlen die migranten meebrengen wekken onrust, zeker als ze haaks staan op het dominante autochtone patroon. Te denken valt aan kwesties rond vrouwenemancipatie, hoofddoekjes, opvoeding, homoseksualiteit, antisemitisme enzovoort. Toch is de pluraliteit van waarden en normen in de Nederlandse (en meer in het algemeen: de westerse) geschiedenis eerder een wezenskenmerk dan een verschijnsel dat specifiek is voor de huidige tijd. In de aanloop tot de Reformatie spleet het *Corpus Christianum* definitief uiteen en ontstonden er talloze religieuze groeperingen die elkaar letterlijk te vuur en te zwaard bestreden (Van der Ven 1985). Minstens zo heftig werd de pluriformiteit rond de Verlichting, waarbij christendom en atheïsme lijnrecht tegenover elkaar kwamen te staan. De maatschappelijke veranderingsprocessen van de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw (democratisering, individualisering, emancipatie en secularisering) zijn daarmee vergeleken niet meer dan een lichte rimpeling.

Kort gezegd kunnen we stellen dat de democratie, preciezer gezegd de democratische rechtsstaat, zich in vrijwel alle westerse landen juist heeft ontwikkeld als oplossing voor de problemen en conflicten die pluriformiteit van waarden en opvattingen onvermijdelijk met zich meebracht. Toch is het gevaarlijk de robuustheid van diezelfde democratie te overschatten. Er is een altijd een sluimerend risico van achteloosheid en desinteresse enerzijds, en anderzijds van al dan niet omfloerste aanvallen van degenen die erop uit zijn het eigen totalitaire waardestelsel dwingend aan eenieder op te leggen.

### **“Democrats are made, not born”**

Veel mensen hebben nauwelijks geleerd wat democratie eigenlijk precies betekent. Om die democratie te kunnen waarderen moet je op zijn minst weten waarvoor zij een alternatief vormt. Het gaat immers om de tegenstelling tussen zelfbestuur door burgers versus anarchie of dictatuur. Wie zich niet realiseert dat een dergelijk systeem in de geschiedenis meestal zwaar is bevochten, zal zich er ook moeilijk mee kunnen vereenzelvigen. Laat staan dat men het te vuur en te zwaard zal willen verdedigen. Ondanks de gemelde steun onder de bevolking is er toch alle reden om kritisch naar het draagvlak van de democratie te kijken. Een positief

antwoord aankruisen in een enquête<sup>5</sup> is immers nog niet hetzelfde als actieve steun en participatie. Voor hetzelfde geld kan de aanhoudend afnemende opkomst bij verkiezingen gezien worden als een signaal dat de vitaliteit van de democratie afbrokkelt (vgl. Kymlicka et al. 1994; Onderwijsraad 2003). In allerlei westerse landen constateren onderzoekers dat het democratisch animo onder jongeren niet erg hoog is. Uit een vergelijkend onderzoek in 24 landen bleek dat burgerschapsvorming ('civic education') vrijwel overal een lage status en prioriteit heeft, en dat de interesse van leerlingen in het onderwerp niet erg groot is (Torney-Purta et al. 1999). Een van de conclusies van de Nederlandse deelstudie is dat veel leerlingen in het voortgezet onderwijs niet voldoen aan de criteria van 'good enough democratic citizenship', die inhouden dat ze de democratie ondersteunen, goed geïnformeerd zijn over de politiek, een politieke voorkeur hebben en bereid zijn om te gaan stemmen (Dekker 1999). Giroux maakt melding van studies die laten zien dat in de Verenigde Staten de meerderheid van de leerlingen in het voortgezet onderwijs verwacht dat zich tijdens hun leven een of andere catastrofe op wereldschaal voor zal doen. Tegelijkertijd denken maar zeer weinigen van hen dat volwassenen in een democratie enige veranderingen teweeg zouden kunnen brengen. Giroux verklaart dit gegeven door het feit dat geen van deze leerlingen ooit een type geschiedenisonderwijs heeft gehad waarin de relatie tussen maatschappelijke verandering en strijd van bepaalde bevolkingsgroepen werd gelegd. Het beeld dat ze voorgeschoteld hebben gekregen is dat van een conflictloze, ideale samenleving (Giroux 1989). Meer dan de helft van de leerlingen verlaat het voortgezet onderwijs zonder dat ze weten wanneer ongeveer de Amerikaanse Burgeroorlog plaatsvond (Ravitch and Finn 1987).

Gebrek aan kennis over en betrokkenheid bij de democratie maakt die democratie uiterst kwetsbaar. Als te veel burgers ongeïnteresseerd zijn, dan houden ook de democratische structuren en regels uiteindelijk geen stand, zegt de Amerikaanse politicologe Meira Levinson. De *liberal state* is een gemeenschappelijk goed dat door de burgers gezamenlijk onderhouden moet worden: "It depends on its stability and preservation on there being a sufficiently high percentage of citizens who behave in public and private in ways that advance democracy, toleration and non-discrimination." Elke democratische rechtsstaat wordt ernstig verzwakt als hij onderbenut blijft, dat wil zeggen als te veel mensen een passieve of sceptische houding tegenover de politiek en tegenover elkaar innemen, zegt Levinson. In dat geval kan de sociaal-politieke orde zich heel snel in een onvrije richting ontwikkelen, waarbij een kleine, fanatieke minderheid de dienst kan gaan uitmaken (Levinson 1999). Het beste middel tegen onderbenutting en veronachtzaming is ervoor te zorgen dat het aantal burgers dat de democratie serieus neemt en voor wie actieve betrokkenheid een gewoonte is, groeit. Opvoeding en onderwijs vormen dus de remedie. Daarbij is kennisoverdracht een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde. Toekomstige democraten moeten *certain sorts of people* zijn, stelt Patricia White, van wie overigens ook het kopje boven deze paragraaf afkomstig is (White 1999). Kennis en vaardigheden kunnen worden aangeleerd, ervan uitgaande dat iemand daarvoor openstaat. Motivatie en bereidwilligheid tot het openstaan voor meningen en behoeften van anderen zijn daarom een belangrijk punt van aandacht.

### **Democratische paradox**

De democratie is kwetsbaar omdat zij geen dictatuur is. In een democratie is het toegestaan om – binnen de grenzen van de wet – er een eigen mening op na te houden en deze te uiten. Sterker nog, een kritisch autonoom vermogen is zelfs te beschouwen als een van de kernwaarden binnen een dergelijk systeem. Dat betekent in extremo dat de democratie ook gastvrijheid aan zijn eigen vijanden biedt. In Nederland en de meeste westerse landen is dat de afgelopen decennia niet echt als een probleem beschouwd. Antidemocratische groeperingen waren meestal te klein om enige invloed te kunnen uitoefenen, zochten weliswaar de grenzen van de wet op, maar waakten er zorgvuldig voor de principes van de rechtsstaat al te openlijk te bruuskieren. Met het sterker worden van allerlei fundamentalistische groeperingen in Europa verandert dat beeld. Sommige van die groeperingen hebben de vernietiging van de democratie en rechtsstaat zelf tot expliciet doel, en plaatsen zich daarmee buiten de wet. Vele andere echter streven naar integratie op basis van erkende, eigen gemeenschappen binnen de ruimte die de rechtsstaat hen biedt (Roy 2003). Daar doet zich een ingewikkelder probleem voor, juist omdat hier niet zozeer de democratische regels, maar democratische waarden in het geding komen. Het meest in het oog springt hier de strijd over ‘autonomie’ als een van de grondwaarden die in opvoeding en onderwijs worden overgedragen. Rond de publicatie van het Swan-report over het onderwijs aan etnische minderheden in Engeland, halverwege de jaren tachtig, hebben zich bijvoorbeeld heftige discussies afgespeeld over de vraag of kinderen in het godsdienstonderwijs zou moeten worden geleerd om de rechtvaardiging van hun geloof te onderzoeken. Daartoe zouden ze moeten worden aangemoedigd om – in ieder geval tijdelijk – met enige kritische afstand naar hun geloof te kijken. Moslimorganisaties reageerden zeer kritisch op deze autonomie-ethiek, die volgens hen onevenwichtig veel nadruk legde op het belang van kritische rationaliteit en op het belang van het individu ten opzichte van de gemeenschap. Ze bekritiseerden vooral de relativerende invloed die zou uitgaan van de presentatie aan kinderen van de islam als ‘een van de verschillende religieuze perspectieven’. Zo’n perspectief zaait in de ogen van deze organisaties een absoluut ongeoorloofde twijfel over het ware geloof (Baumeister 1998).

Hoe een open democratische samenleving op zulke claims moet reageren is onderwerp van vele disputen. In politiek-theoretische zin is het de vraag waar de grenzen van een liberale democratie liggen, en in praktisch politiek opzicht is het de vraag tot hoever de maatschappelijke acceptatie en solidariteit reikt. Interessant in dit verband is de visie van de hiervoor geciteerde Levinson. De socialisatie tot democratisch burgerschap impliceert onder andere dat kinderen wordt geleerd om zich een kritisch oordeel te vormen over de samenleving waarin ze verkeren. Zo’n kritisch oordeelsvermogen is een van de kerningrediënten van autonomie. Als kinderen kritisch leren denken heeft dat onherroepelijk zijn effecten op het denken over de eigen gezinssituatie of het geloof (Macedo 1995). Kennis en inzicht zorgen ervoor dat kinderen hun eigen meningen gaan vormen, dat ze leren zien dat er verschillende waarheden bestaan. Dat stellen niet alle opvoeders of hun geestelijke leidsmannen op prijs.

Levinson stelt daartegenover dat de capaciteit tot autonoom denken en handelen niet per se betekent dat iemand ook daadwerkelijk autonoom hoeft te handelen. Het aanleren van de benodigde capaciteiten is een plicht van de democratische samenleving. Maar de keuze voor een bepaalde levensstijl en voor bepaald gedrag is – binnen wettelijke grenzen – aan de burger zélf. Met andere woorden zegt Levinson tegen opvoeders: of u het nu leuk vindt of niet, binnen een democratische samenleving *moeten* kinderen nu eenmaal zelfstandig en kritisch leren denken, anders verliest het systeem zijn interne coherentie en wordt het in zijn fundamenten ondergraven.<sup>6</sup> Of het geleerde vervolgens wordt toegepast is de keuze van de vrije burger (Levinson 1999: 53-54). De redenering staat, maar de vraag is wie de autoriteit vertegenwoordigt die haar ook in de praktijk gestalte geeft en zo mogelijk afdwingt.

### **Probleemgedrag en democratisch tekort**

Allerlei gedragingen en uitingen van jeugdigen roepen in de samenleving onrust en verontwaardiging op. Antisemitisme, discriminatie van homoseksuelen, provocerende, ostentatieve religieuze uitingen, gewelddadigheid etc. kunnen terecht op weinig compassie rekenen. Nu eens worden zulke uitingen geduid als puberale provocaties van jeugdigen op zoek naar een eigen identiteit, dan weer als zeer serieus te nemen uitingen van fundamentalisme of culturele beschavingsachterstand. Tamelijk populair (doch tautologisch) is het tegenwoordig ook om psychiatrische klinkende etikettering toe te passen: iemand die zich antisociaal gedraagt, lijdt daarmee vrijwel automatisch aan de zogenaamde antisociale persoonlijkheidsstoornis. Al deze verklaringen kunnen in bepaalde situaties voor bepaalde jeugdigen geldig zijn. Wanneer we echter de grondbeginselen en omgangsvormen van de democratische rechtsstaat als referentiekader kiezen voor de beoordeling van genoemde uitingen en gedragingen, dan zouden we wellicht moeten spreken van een *democratisch tekort*. Zo'n tekort manifesteert zich in het gedrag van de jeugdigen die daarvoor natuurlijk een eigen verantwoordelijkheid dragen, maar zeer nadrukkelijk óók, en misschien wel in eerste instantie, in het falen van de socialiserende personen en instituties. De hierna volgende vragen kunnen een dergelijk perspectief wellicht illustreren.

- Waar en van wie zouden hooligans ooit hebben moeten leren dat hun gedrag slechts mogelijk is bij de gratie van een vrije samenleving, maar dat hun gedrag zélf nu juist die vrijheid dreigt te beperken?
- Wie heeft het Marokkaanse jongetje van acht jaar, dat in navolging van wat hij van ouderen hoort, antihomoseksuele of antisemitische beledigingen naar voorbijgangers roept, ooit geleerd waarom tolerantie en acceptatie van verschil ook in zijn eigen belang zijn; en wat het belang is van algemeen belang? Wie, waar en op welke manier wordt hem de les gelezen als hij over de schreef blijft gaan?
- Wie heeft de Antilliaanse puber van 15 die, aangemoedigd door zijn voormalige tienermoeder, altijd een mes bij zich heeft en ook niet zal aarzelen daarmee te dreigen, ooit uitgelegd wat eigenlijk precies de redenen zijn dat Nederland een geweldsmonopolie van de overheid kent? (vgl. Van San 2002).

## 10.6 MORALISEREN OF DEMOCRATISEREN

### *Moraliseren*

De verontrusting over het gedrag en het morele gehalte van jeugdigen beperkt zich zoals bekend niet tot Nederland, en niet tot de huidige tijd. In de Verenigde Staten heeft deze verontrusting onder andere vorm gekregen via de beweging van de Character Education. Aan dit thema werd rond 1995 een serie presidentiële White House Conferences gewijd, er is een nationaal Character Education Partnership gevormd en er zijn onderwijs- en opvoedingsprogramma's ontwikkeld. Uitgangspunt is dat een 'goed' karakter (onder andere gedefinieerd door deugden zoals eerlijkheid, rechtvaardigheid, zorg, zelfdiscipline etc.) nodig wordt geacht voor volledige menswording én voor een morele maatschappij. Volgens een van de protagonisten, de ontwikkelingspsycholoog Thomas Lickona, liggen er aan de opkomst van deze beweging 'ten troubling trends' onder de jeugd ten grondslag: "rising youth violence, increasing dishonesty, greater disrespect of parents, teachers and other authorities, rise in bigotry and hate crime, deterioration of language, decline in work-ethic, increasing self-centeredness, surge of self-destructive behaviours, growing ethical illiteracy" (Lickona 1996). Afgezien van de vraag naar de empirische evidentie die aan deze veronderstelde trends ten grondslag ligt, is het interessant te zien dat al deze problemen als 'morele' problemen of karakterfouten worden gezien. Het is een duidelijk normatieve, moraliserende benadering die afwijkt van het dominante psychosociale gezondheidsmodel, waarin de beoordeling van gedrag plaatsvindt door vergelijking met gemiddelde scores in de populatie.

Het probleem met begrippen als 'karakter' en 'deugden' is echter dat ze voor elk wat wils bevatten en dus, eufemistisch uitgedrukt, nogal multi-interpretabel zijn. Veel deugden of omschrijvingen van 'goed karakter' lijken weliswaar universeel (te vinden bij Aristoteles, de Tien Geboden, de Koran of zelfs in manifesten van de Komsomol), maar blijken bij concretere uitwerking toch zeer ideologisch gevoelig (Nikandrov 1999). In ieder geval roepen de vragen welke deugden moeten worden onderwezen, en op welke manier dat moet gebeuren, heftige meningsverschillen op. Inhoudelijk is er een sterke tegenstelling waarneembaar tussen neoconservatieve stromingen enerzijds, bij wie het gaat om de overdracht van geloofs- en gezinswaarden, nationale trots en vaderlandsliefde, en anderzijds de progressieve liberalen die vooral gericht zijn op sociale waarden zoals zorg, wederkerigheid, solidariteit en tolerantie.<sup>7</sup> Die strijd is ook waarneembaar op het vlak van de methoden. De Amerikaanse filosoof en psycholoog Bill Puka omschrijft een zestal strategieën voor morele opvoeding: (1) directe instructie in basiswaarden, (2) gedragscodes vaststellen en opleggen, (3) 'stichtelijke' verhalen vertellen, het goede voorbeeld geven ('modelling') met betrekking tot gewenste eigenschappen en waarden, (5) moreel hoogstaande figuren uit de geschiedenis, literatuur of het heden ten voorbeeld stellen, en ten slotte (6) sociale dienstverlening in de samenleving (Puka 2000). Waar de neoconservatieven zoals te verwachten een sterke voorkeur hebben voor de autoritaire methoden van instructie, regels en groepsdwang, neigen de liberale deugdenethici naar metho-

den die meer in lijn liggen met hun inhoud, namelijk methoden gericht op onderlinge zorg en verantwoordelijkheid. Overigens heeft Puka zélf een interessante methode voor het basisonderwijs uitgewerkt die hij “Be your own hero: careers in commitment” noemt. Kinderen leren via het bestuderen van moreel hoogstaande personages uit de geschiedenis (bijv. Boeddha, Jezus, Ghandi) aspecten van ‘het goede morele leven’ te ontdekken, en die te verwerken in een ethisch ‘heldenscenario’ voor hun eigen sociale leven.

Ook in Engeland speelden zich eind jaren negentig vele discussies af over de vraag welke waarden en normen via het onderwijs zouden moeten worden overgedragen, aldaar onder de noemer van burgerschapsvorming (‘civic education’). Tony Blair noemde in 1997 compassie, sociale rechtvaardigheid, de strijd voor gelijke kansen en tegen armoede als belangrijke basiswaarden. Daarnaast heeft zich echter een geheel ander waardendiscours ontwikkeld dat veeleer economische principes weerspiegelt, namelijk dat van ranglijsten, toegevoegde waarde, *accountability*, *targets*, en prestatie-indicatoren en *zero tolerance*. En dat alles onder het motto: “Not tolerance but zero tolerance”, stelt Taylor (Taylor 2000). Een breed samengesteld forum van 150 vertegenwoordigers uit het onderwijsveld kwam in 1996 met een ‘Statement of Values’ voor onderwijs en gemeenschap, waarin men tot vier categorieën van gedeelde waarden kwam (SCAA 1996).

- 1 *The Self*: elke persoon heeft een unieke intrinsieke waarde, en heeft mogelijkheden om zich in spirituele, morele, intellectuele en fysieke zin te ontwikkelen.
- 2 *Relationships*: we waarderen de ander om wat hij/zij is, niet om wat hij/zij voor ons kan doen. Relaties vormen het fundament van de gemeenschap.
- 3 *Society*: belangrijke waarden zijn waarheidsliefde, mensenrechten, de wet, rechtvaardigheid en collectieve inzet voor het algemeen belang. Het gezin vormt een bron van liefde en steun, en vormt de basis voor een zorgzame samenleving.
- 4 *The Environment*: we waarderen de natuur als een bron van verwondering en inspiratie, en accepteren onze plicht om te werken aan een duurzame ontwikkeling (Taylor 2000: 155).

Verschillende commentatoren wijzen op het verschijnsel dat het Forum het wél eens kon worden over deze lijst met waarden, maar niet over de bron van die waarden en over de manier waarop ze zouden moeten worden toegepast. Voor sommigen verliest zo’n lijst daarmee elke wezenlijke betekenis en geloofwaardigheid (Tate 2000).

### **Democratiseren**

Het terrein van de morele opvoeding en educatie is sterk gepolitiseerd. Datzelfde geldt voor de waarden- en normendiscussie die daarmee nauw verweven is. Opvallend is echter dat vanuit de verschillende posities op het ideologische spectrum vrijwel steeds gerefereerd wordt aan de democratie. Daarover bestaat dus in feite een belangrijke mate van consensus. De enige uitzondering vormen rechts-religieuze fundamentalisten, of hun uiterst linkse *counterparts*, die de democratie inferieur achten aan hun eigen opperwaarden.

Over de waarden die ten grondslag liggen aan burgerschapsvorming stelt White: “There is no need to search around for a basic framework for citizenship education, still less to attempt to find an insecurely based consensus on values. There exists a framework of values given by the democratic values which are embodied more or less successfully and full heartedly in the institutions of our society” (White 1999: 60). Het fraaiste bewijs voor die stelling is in feite de strijd zélf, zoals die zich tussen de elkaar beconcurrerende moraalridders afspeelt. De kennelijk nog voldoende gedeelde waarden van de democratische rechtsstaat maken het de strijdende partijen mogelijk om fundamenteel met elkaar over de gewenste moraal van mening te verschillen, zonder dat dit in Hoekse en Kabeljauwse twisten uitmondt. Daarom is het koesteren en onderhouden van de democratie mijns inziens van een fundamenteeler belang dan het vinden van consensus over de moraal. De focus op moraal leidt tot versterking van diversiteit en etnocentrisme, dat op zijn beurt weer discriminatie en onrechtvaardigheid in de hand werkt (vgl. Puka 2000: 133). Een democratische ethiek daarentegen kenmerkt zich juist door de erkenning van wederzijdse belangen, de waardering van verschil en door “het zo intensief en drempelloos mogelijk interacteren van zoveel mogelijk individuen en groepen” (Berding 1999: 165).<sup>8</sup>

De grondbeginselen van een democratische samenleving bieden mijns inziens meer dan voldoende houvast om een breed gedragen normatief kader voor opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid te vormen. Dan gaat het in eerste instantie om een constructief kader, dat wil zeggen een denkmodel waaruit kan worden afgeleid welke de kennis, vaardigheden en houdingen zijn die toekomstige burgers nodig hebben voor hun individuele ontwikkeling en die het algemeen belang van hen eist. In tweede instantie kan zo’n kader ook nieuwe invalshoeken zichtbaar maken die behulpzaam kunnen zijn bij de analyse van probleemgedrag en de ontwikkeling van interventies. Zowel in een psychosociale benadering als in een benadering via de diverse deugden-ethieken is zulk gedrag in de eerste plaats een persoonlijk probleem, met als ‘eigenaar’ de jeugdige dan wel de jeugdige en zijn ouders. In *Passions and Constraint* betoogt Stephen Holmes dat een samenleving die stabiliteit zoekt op basis van min of meer gestandaardiseerde individuele deugden, het individuele geweten overbelast. Mensen worden óók gekenmerkt door irrationele verlangens, passies en impulsiviteit; lang niet altijd begrijpen ze zelf wat ze doen, en vaak kunnen ze hun gedrag niet uitleggen als daarnaar wordt gevraagd. Een van de hardnekkigste passies is een soort kuddegeest (‘factionalism’): “the subrational tendency to identify emotionally with an exclusive group that may be locked in real or imaginary struggle with another” (Holmes 1995: 268-269). Het kernpunt van de liberale democratie ligt volgens Holmes juist bij het reguleren van conflicten die ontstaan wanneer groepen individuen met zeer verschillende geloofsovertuigingen, gewoonten en affectieve bindingen met elkaar proberen samen te leven. Het doel is het bereiken van vreedzame coëxistentie en samenwerking over de grenzen van denominaties en etnische gemeenschappen, gericht tegen bloedvergieten en burgeroorlog. Om dat vitale belang te beschermen zijn er tal van wetten, regels en procedures ontstaan die overhaastige beslissingen afremmen, de macht van particuliere belangen



indammen, en die, in het algemeen belang, het proces van deliberatie en besluitvorming organiseren. Natuurlijk vloeien hier eisen aan persoonlijk burgerschap ofwel 'civic virtues' uit voort die alleen maar via bewuste en zorgvuldige socialisatie tot stand kunnen komen. Juist in een democratie echter overstijgt die socialisatie het individuele belang van burgers. Een democratie heeft met andere woorden het recht en de plicht om te bezien of socialisatie zowel de individuele belangen van kinderen als de toekomstbelangen van de samenleving in voldoende mate dient. Zo'n perspectief levert andere criteria op waarmee ontwikkeling en gedrag worden beoordeeld; bovendien accentueert het dat opvoedingsverantwoordelijkheid ook een sociale verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Voor wat de criteria betreft: als juist de coördinatie van individuele en sociale belangen het hart van de democratische opvoeding vormt, dan moet het handelen van kinderen ook in dat licht worden bezien. Dat betekent bijvoorbeeld dat een gezonde ontwikkeling niet slechts kan worden gedefinieerd als de afwezigheid van psychosociale problemen, maar ook zou moeten blijken uit een toenemende bereidheid en capaciteit om samen met anderen gemeenschappelijke problemen op te lossen.

In een democratisch opvoedingsperspectief verandert ook de visie op het fenomeen opvoedingsverantwoordelijkheid. In een geïndividualiseerde benadering ligt de verantwoordelijkheid voor het oplossen van problemen in de eerste plaats bij de opvoeder zelf. Pas wanneer duidelijke wettelijke grenzen worden overschreden behoort de overheid in actie te komen. In zo'n benadering is het bijvoorbeeld vrijwel onmogelijk om met drang dan wel dwang in te grijpen bij gezinnen met jonge kinderen waarbij de kans op het ontstaan van jeugdcriminaliteit hoog lijkt. Er is immers nog geen sprake van strafbare feiten, tenzij er mishandeling of verwaarlozing in het spel is. Er is binnen dit denkkader geen 'titel' om bijvoorbeeld tegen een ouder te zeggen dat het uit oogpunt van algemeen belang uitermate wenselijk is dat het kind meer zelfdiscipline en empathisch vermogen wordt bijgebracht, bijvoorbeeld omdat het buiten op het speelpleintje andere kinderen terroriseert. Als de ouder naar voren brengt dat hij zijn kinderen naar zijn eigen inzichten goed opvoedt en niet verwaarloost of mishandelt, is er niemand die deze ouder met enig gezag mag aanspreken. Als daarentegen *democratie in het algemeen belang* een algemeen aanvaarde maatstaf voor opvoeding en socialisatie is, dan kan het gedrag worden geïnterpreteerd als een signaal van een falend socialisatiesysteem als geheel. De conclusie moet dan zijn dat het partnerschap van ouders en opvoedingsprofessionals er kennelijk niet in slaagt minimaal benodigde democratische omgangsvormen bij kinderen ingang te laten vinden (RMO 2001). Vanuit het algemeen belang geredeneerd zal de manier waarop ouders worden aangesproken ook anders kunnen zijn dan wanneer het probleem wordt geïndividualiseerd. Er is namelijk een gemeenschappelijk belang: de kansen van het kind op succesvol functioneren in een moderne democratische samenleving moeten ten goede worden gekeerd, juist omdat die samenleving daar belang bij heeft. Alleen al daarom hebben de ouders *recht* op hulp. Dat is in vergelijking met de hedendaagse disputen over verplichte opvoedingssteun een veel attractiever perspectief, juist omdat het inkluderend is.

Niet het individuele falen van een opvoeder wordt aan de kaak gesteld, maar het kennelijke tekortschieten van de verzameling van betrokken opvoeders (inclusief de professionals). In het eerste geval is de boodschap: “U bent een slechte ouder, en dus eigenlijk een slecht mens”, en in het tweede geval “Laten we proberen samen ons gemeenschappelijke probleem op te lossen.”

Het vormgeven van opvoeding vanuit een algemeen democratisch belang vereist niet minder dan een pedagogische cultuuromslag. Om die te bereiken zijn nieuwe sociaal-pedagogische arrangementen nodig, bijvoorbeeld om de actieve participatie van jeugdigen een structurele plaats te geven, en om het delen van opvoedingsverantwoordelijkheid (o.m. tussen ouders en scholen) te bevorderen.

## 10.7 CASUS ANTISEMITISME OP SCHOOL: EEN LESJE DEMOCRATIE?

De Stichting Vredeseducatie in Utrecht voerde in 2003 een onderzoek uit naar antisemitische uitingen van islamitische leerlingen in het voortgezet onderwijs. De aanleiding vormden berichten en signalen in de media dat deze leerlingen onderwijs over de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust steeds vaker onmogelijk maakten door ordeverstoringen, beledigingen en soms zelfs bedreigingen (Blanken et al. 2003). Sommige docenten meldden dat ze er om die redenen vanaf zagen om nog les te geven over zulke onderwerpen. Deze geluiden vielen samen met een toename van antisemitische uitingen door jonge moslims in het openbare leven, zoals het uitschelden van kinderen met keppeltjes, het verstoren van de dodenherdenking en het roepen en meedragen van openlijk antisemitische leuzen tijdens pro-Palestijnse demonstraties. In het project werd onder meer gezocht naar de motieven van de jongeren en naar de manier waarop docenten met dergelijke uitingen omgaan. Met betrekking tot de beweegredenen werd geconstateerd dat veel islamitische leerlingen nauwelijks enige kennis hebben van de geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog en de Jodenvervolging. Het woord ‘jood’ heeft voor velen van hen bovendien een zeer negatieve bijklank. Ze identificeren zich sterk met de Palestijnse intifada waarbij Israël gezien wordt als de doodsvijand van de islam. Tussen joden, Israëli’s en Israëliëse politiek wordt nauwelijks onderscheid gemaakt, hetgeen voor de hand ligt omdat hun belangrijkste informatiebronnen, de Arabische nieuwszenders, hun ouders en soms ook orthodoxe imams daar ook geen onderscheid tussen maken.<sup>9</sup> Een andere achtergrond van de antisemitische houding wordt gezocht in het feit dat veel islamitische jongeren zich binnen de Nederlandse samenleving de underdog voelen, vooral sinds 11 september 2001. De negatieve vooroordelen die deze jongeren behalve tegen joden ook vaak koesteren tegen homoseksuelen en vrouwen kunnen worden gezien als puberaal geklier, als teken van onverdraagzaamheid, maar ook van de zoektocht naar een eigen identiteit tegenover de dominante cultuur. Volgens Vollebergh kan het vijandige, discriminerende gedrag van bepaalde etnische groepen jongeren worden verklaard uit het gevoel dat ze zelf gediscrimineerd te worden. Het sterke wij-zijdenken is het gevolg van ervaren interetnische vijandigheid, juist bij de meest kwetsbare jongeren (vgl. Vollebergh 2002).

Interessant in dit verband zijn de reacties van de docenten op al deze uitingen. Ze blijken het vaak razend moeilijk te vinden om met de leerlingen in discussie te gaan over dergelijke onderwerpen. De intensiteit van de haat tegen joden is soms zo groot dat docenten terugschrikken om ertegenin te gaan, vaak uit angst om van discriminatie beschuldigd te worden (sic!). Bovendien blijkt discussie vaak onmogelijk omdat leerlingen stelselmatig weigeren kritisch naar hun eigen bronnen en oordelen te kijken. Een kritische bevraging van een Holocaust-ontkenning strandt al gauw in: “dat is toch zeker mijn mening?” Een van de conclusies is dat de meeste jongeren die de geschiedenis van de Jodenvervolgung verwarren met de politiek van Israël géén kwaadaardige antisemieten zijn. Ze schieten tekort in kennis, ze nemen boodschappen uit de media en uit de moskee klakkeloos over, en ze komen nauwelijks in contact met autochtone Nederlanders. Zoals veel islamitische leerlingen volgens de onderzoekers tekortschieten in kennis, houding en vaardigheden, zo geldt dat ook voor docenten: ze weten te weinig over de situatie in het Midden-Oosten, hun eigen culturele bagage staat hen in de weg om begrip voor de leerlingen te kunnen opbrengen, en het ontbreekt hun aan vaardigheden om heftige discussies in goede banen te leiden. Sommigen doen hun best de emotionele lading ietwat te neutraliseren via begrijpende, kanalisierende opmerkingen, anderen geven aan het probleem maar liever uit de weg te gaan, bijvoorbeeld door een discussie na een paar minuten af te kappen. “Het gevaar bestaat,” zegt een docent, “dat moslimjongeren zich steeds meer in de hoek getrappt voelen..., zich steeds minder identificeren met onze samenleving en zich nog meer terugtrekken in eigen cultuur en godsdienst. Dat zou het fundamentalisme wel eens flink kunnen gaan bevorderen” (Blanken et al. 2003: 28). Een ander vindt dat je de moeilijkheden niet uit de weg moet gaan, ondanks de tijd die het kost: “Ze moeten dit soort propaganda leren ontmaskeren. Dat is eigenlijk het hele eieren eten bij geschiedenis.”

De onderzoekers doen op grond van hun bevindingen een aantal aanbevelingen die vooral het proces betreffen. Docenten wordt aangeraden om emoties, meningen en feiten uit elkaar te halen, emoties te kanaliseren via metacommunicatie, spelregels af te spreken (elkaar laten uitpraten, elkaar respecteren, geen hatelijke opmerkingen maken, geen scheldwoorden gebruiken, etc.), en leerlingen medeverantwoordelijk te maken voor handhaven van de regels. Over de inhoudelijke kwesties rond antisemitisme wordt aangeraden de onwetendheid van leerlingen aan te pakken, bijvoorbeeld door het doen van bronnenonderzoek, het laten zien van films en museumbezoek. Maar, zo zeggen de onderzoekers, “Het is niet de taak van docenten om leerlingen te leren wát ze moeten denken, maar dát ze denken.”

Antisemitische uitingen van leerlingen, al dan niet gepaard gaand met ordeverstoring en bedreiging van docenten, kunnen worden opgevat als een stevig probleem van democratische socialisatie. Precies hetzelfde geldt wanneer groepen autochtone leerlingen racistische taal zouden gaan uitslaan, bijvoorbeeld gericht tegen moslimjongeren of Chinezen.

Of de uitingen van leerlingen nu puberaal van aard zijn of het gevolg van aanhou-

dende indoctrinatie door imams, ouders of tv-stations, het beledigen van groepen mensen is in Nederland bij de wet verboden. Datzelfde geldt uiteraard voor het uiten of ten uitvoer leggen van bedreigingen. In de allereerste plaats is het de betreffende leerlingen (en wellicht ook vele anderen) kennelijk onvoldoende duidelijk gemaakt wat de spelregels in een democratie zijn: wat houdt het recht op vrijheid van meningsuiting eigenlijk precies in, waar liggen de grenzen, welke mogelijkheden staan er open als je een conflict hebt en waarom mag je niet aan eigenrichting doen, etc. De kennis van democratische spelregels behoort tot de basis van burgerschap, dus zou bij voorkeur niet pas aan de orde moeten komen wanneer zich emotioneel geladen incidenten voordoen. Voor democratische *vaardigheden* (in feite de discussietechnieken die door de onderzoekers worden aanbevolen) geldt hetzelfde. Een democratische attitude (de 'wil' om democraat te zijn) is het meest ingewikkeld, zeker als er in de omgeving van de leerlingen sterke tegenkrachten zijn. De vorming van democratie als 'habitu' veronderstelt een longitudinaal socialisatieproces, waarbij niet alleen de school een rol speelt, maar ook het gezin, de clerus etc. In concreto betekent dit dat er een proactief socialisatiebeleid moet worden ontwikkeld dat zowel betrekking heeft op het democratische proces (omgangsvormen, regels) als op de inhoud (waarden).

Zonder daar nu volledig over te kunnen zijn kan dat om de volgende elementen gaan:

- regelmatig met ouders en leerlingen bespreken welke eisen vanuit een democratisch oogpunt aan hen worden gesteld, en welke kansen een democratische attitude biedt voor succes in de samenleving;
- cursussen opvoeding tot democratisch burgerschap voor ouders ontwikkelen;
- het opstellen van een longitudinaal leerplan voor democratieonderwijs, te beginnen bij kinderopvang en primair onderwijs; dit houdt niet alleen kennisoverdracht in, maar vooral ook de gelegenheid om democratische vaardigheden te ontwikkelen en te leren toepassen in de dagelijkse praktijk (bijv. samen regels maken en handhaven);
- leerlingen actief betrekken bij het ontwikkelen van oplossingen van problemen die zich in de dagelijkse schoolpraktijk voordoen; participatie is immers een belangrijk middel om democratische 'habitu's' te ontwikkelen; omgekeerd betekent het 'aanpakken' van problemen zonder leerlingen daarbij te betrekken juist een ontmoediging van zulke 'habitu's';
- het creëren van training en ondersteuning voor docenten; problemen die docenten in de dagelijkse praktijk ervaren moeten worden gedefinieerd als een socialisatieprobleem waarvoor een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid bestaat.

Interpretatie van het verschijnsel 'antisemitisme op scholen' in termen van een democratisch tekort levert in de eerste plaats als voordeel op dat er een neutraal, algemeen geaccepteerd en grondwettelijk vastgelegd analysekader ontstaat. Daarmee wordt het probleem uit de persoonlijke, emotionele en moraliserende sfeer gehaald. Het gaat immers niet meer om 'mijn mening tegenover de jouwe', maar om een zorgvuldig doordacht en gereguleerd proces waarvan de spelregels op

democratische wijze tot stand zijn gekomen en die voor eenieder duidelijk zijn. Vrijheid van meningsuiting is toegestaan, begrensd door vernederend of discriminerend bedoelde uitingen. Ook de reactie van docenten krijgt een duidelijk kader: het gaat om een doelgericht ontwikkelingstraject in het kader van een democratisch leerplan. De leiding ligt expliciet bij de docent, de kwaliteit van het leerproces kan onder andere worden afgemeten aan de toenemende mate van eigen verantwoordelijkheid en participatie die leerlingen in dat proces aankunnen. Een docent die de discussie met openlijk discriminerende leerlingen uit de weg gaat, uit angst om zelf van discriminatie beschuldigd te worden, bevordert in termen van het leerplan precies het verkeerde gedrag. Een docent die discussies stopt, niet omdat hij dat zelf wil maar om te voorkomen dat zaken uit de hand lopen, geeft een omgekeerde les in democratische houding. Hij honoreert daarmee namelijk gedrag dat democratische dialoog wil ondergraven. Angst is ook hier de allerslechtste raadgever. Die kan alleen worden tegengegaan door gemeenschappelijk uitgestippeld en gedragen beleid van de school.

Ofschoon emotioneel beladen kwesties als deze bij velen begrijpelijk een repressieve reflex oproepen (“Er moet die jongens nu maar eens gewoon mores geleerd worden”), is het nu juist de taak van de opvoeders om te laten zien dat democratische omgangsvormen een in Nederland verplicht, maar ook een krachtig en aantrekkelijk alternatief voor interetnische of interreligieuze vijandigheid vormen. Het belangrijkste bestanddeel daarvan is dat jongeren zélf geleerd wordt hoe ze in een democratische context met verschillen en conflicten kunnen omgaan. De enige, niet altijd gemakkelijke manier, is het scheppen van een educatieve omgeving die deze principes zélf consequent praktiseert.

## 10.8 WIE SOCIALISEERT DE TOEKOMSTIGE DEMOCRATEN?

### *Toelichting*

Hoe en waar vindt de socialisatie tot democratisch burgerschap<sup>10</sup> eigenlijk plaats? Wie leert kinderen en jongeren de kennis, de vaardigheden, de gewoonten en de houdingen die nodig zijn voor het leven in een democratische rechtsstaat? Wie maakt hen eigenlijk enthousiast voor de verworvenheden van rechtsstaat, wie zorgt ervoor dat kinderen trots leren zijn op een samenleving die hen zoveel rechten, bescherming en verantwoordelijkheden biedt? Wie leert dat eigenlijk aan ouders, aan onderwijzers, aan vormgevers van het jeugdbeleid? Leven de instituties die een rol hebben in de socialisatie die democratische principes eigenlijk wel in voldoende mate na, en voor? Het is in dit bestek niet mogelijk om op al deze vragen uitgebreid in te gaan, maar duidelijk is wel dat ze doordenking behoeven. Want expliciete antwoorden op dergelijke kernvragen rond democratieopvoeding zijn niet of nauwelijks voorhanden; er wordt vrijwel geen onderzoek naar verricht. Dat gegeven doet vermoeden dat de opvoeding tot democratie in theorie en praktijk weinig prioriteit krijgt. ‘Taken for granted’ lijkt de uitdrukking die nog het meest van toepassing is, maar misschien is dat een eufemisme voor verwaarlozing en achterstallig onderhoud. Weliswaar zijn recent met betrekking tot het onderwijs enkele adviezen verschenen die pleiten voor burger-

schapsvorming op school, maar de teneur is vooralsnog zeer voorzichtig. Over de vraag of ouders eigenlijk wel een taak hebben bij de ‘bewuste reproductie van democratie’ heeft de Amerikaanse politiek filosoof Amy Gutmann beharrenswaardige dingen gezegd. In *Democratic Education* (1987) onderscheidt ze drie typen opvattingen over pedagogische verantwoordelijkheid: de ‘family state’ (verantwoordelijkheid ligt bij een centraal gezag), de ‘state of families’ (exclusieve verantwoordelijkheid ligt bij de ouders) en de ‘state of individuals’ (verwerpt elke autoriteit die niet de maximale keuzevrijheid voor het kind garandeert). Elk van deze opvattingen wordt door haar verworpen als eenzijdig of gegrond op onjuiste veronderstellingen: de ‘family state’ omdat die ten onrechte opvattingen van ‘het goede’ verbindt met politieke macht, de ‘state of families’ omdat die ten onrechte een natuurlijke autoriteit van ouders claimt die ook nog eens het welzijn van kinderen zou maximeren, en de ‘state of individuals’ omdat niemand ooit in de opvoeding strikte neutraliteit kan bewaren. De overheid, ouders en onderwijskundige professionals hebben in haar ogen allen een belangrijke rol te spelen bij het cultiveren van ‘moral character’. Pedagogische verantwoordelijkheid moet dan ook worden gedeeld, al was het alleen maar omdat zo’n benadering een grondwaarde van de democratie weerspiegelt: “conscious social reproduction in its most inclusive form” (Gutmann 1987: 42).

Democratieopvoeding wordt in de wetenschappelijke literatuur vaak gevat onder de term ‘civic education’, en heeft meestal betrekking op de overdracht van ‘civic virtues’ via het onderwijs. Wanneer het over vergelijkbare aspecten in de gezinsopvoeding gaat gebruikt men meestal de term ‘values education’. Inhoudelijk liggen deze twee echter erg dicht tegen elkaar aan. Voorbeelden van ‘civic virtues’ (ook: waarden; karaktereigenschappen e.d.) zijn eerlijkheid, moed, waarheidsliefde, verdraagzaamheid en respect voor verschil (vgl. Van der Ploeg 1995). ‘Civic virtues’ worden veelal onderscheiden in morele en intellectuele eigenschappen die voor een ‘goed’ democratisch burgerschap noodzakelijk zijn (o.m. Gutmann 1987; White 1999).<sup>11</sup> Steutel en Spiecker (2000) noemen in dit verband als morele deugden rechtvaardigheidsgevoel, tolerantie voor andere leefwijzen, respect voor gelijke rechten van anderen, aversie tegen discriminatie, gehoorzaamheid aan de wet, en een democratische houding die onder andere tot uiting komt in de bereidheid om compromissen te sluiten en betrokkenheid bij het politieke proces. Als noodzakelijke intellectuele deugden noemden deze auteurs onder andere openheid van geest, respect voor bewijs, intellectuele eerlijkheid en bescheidenheid, en de bereidheid om indien nodig je ongelijk toe te geven.

Over de vraag tot wiens taak de socialisatie van dit soort deugden behoort en op welke levensdomeinen ze betrekking moeten hebben lopen de meningen sterk uiteen. Gutmann vindt dat democratische opvoeding kinderen niet alleen maar moet voorbereiden op politiek-democratisch functioneren, maar ook op het kritisch nadenken over de eigen leefsituatie, zodat ze later verantwoorde keuzes kunnen maken. De methoden die ze daartoe voorstelt (‘inprenten’ en ‘aankweken’) klinken in dat verband nogal strijdig. Van der Ploeg wijst terecht op het feit dat het aankweken van gewoonten kinderen slechts went aan een bepaalde

manier van handelen binnen bepaalde omstandigheden. Opvoeden betekent daarentegen dat kinderen aangezet worden tot kritisch nadenken, zelfwerkzaamheid en gemeenschappelijk handelen (Van der Ploeg 1995: 58). De *godfather* van het democratisch denken over opvoeding, de Amerikaanse pedagoog/filosoof John Dewey zag opvoeding en onderwijs als een voortdurend onderzoeksproces, waarbij de individuele mogelijkheden en talenten van kinderen via het realiseren van sociale doelen tot ontplooiing gebracht moesten worden. Samen op onderzoek uitgaan, leren via gemeenschappelijke activiteiten, waarbij opvoeders vooral de taak hebben de omgeving zo te structureren dat kinderen worden uitgedaagd om zich via samenwerking verder te ontwikkelen. Opvoeding en onderwijs kunnen niet worden gezien als louter voorbereiding op latere deelname aan de samenleving; het zijn zélf essentiële vormen van samenleven waar volgens Dewey de democratie teweeg wordt gebracht en vernieuwd. Daarom is opvoeding geen overdracht van statische kennis en waarden, maar een interactief proces waarin kinderen met behulp van inspirerende volwassenen betekenis leren te geven aan de wereld om hen heen. Democratisch opvoeden betekent in deze visie dus het scheppen van mogelijkheden en contexten voor actieve participatie. Kinderen ontwikkelen zich immers niet zozeer door tal van fraaie deugden bij hen naar binnen te gieten; ze doen dat wel in *pedagogisch deugdelijke omgevingen* die egocentrisme weten om te zetten in sociaal gedrag (Dewey 1923; Berding 1999; Biesta et al. 1997; De Winter 2000).

### **Gezinsopvoeding en democratie**

Het jaar 1994 werd door de Verenigde Naties uitgeroepen tot het Internationale Jaar voor het Gezin. Als motto koos men “building the smallest democracy at the heart of society”. Over het democratisch gehalte van het gezin is de afgelopen decennia heel wat onderzoek verricht. Onder invloed van algemene democratiseringsprocessen in de samenleving heeft ook het westerse gezin een moderniseringsproces ondergaan. Machtsverschillen werden kleiner, zowel tussen de ouders als tussen ouders en kinderen; persoonlijke ontwikkeling en emancipatie van gezinsleden werden belangrijker, er kwam meer ruimte voor het uiten van gevoelens, en het gezinsmanagement veranderde van een bevelshuishouding in een onderhandelingshuishouding (De Swaan 1979; Torrance 1998). Kinderen mochten over steeds meer zaken meepraten, hetgeen door sommige commentatoren weer geïnterpreteerd werd als onvermogen van ouders om leiding te geven en als mogelijke oorzaak van allerlei gedragsproblemen (Lodewijcks-Frencken 1989; De Winter 1995; Schöttelndreier 1996). Het onderhandelingsgezin lijkt in Nederland en veel ander westerse landen min of meer de standaard te zijn geworden. Natuurlijk zijn er nog veel allochtone en autochtone gezinnen waar de gezagsverhoudingen en omgangsvormen traditioneler zijn, maar ook daar zijn veranderingen waarneembaar (Kagitcibasi 2001; Nijsten en Pels 2000). Als de aard van het gezin democratischer wordt, betekent dat dan ook dat democratie zélf een belangrijker doel in de gezinsopvoeding is geworden? Met andere woorden, hebben ouders ‘democratische deugden’ op het oog als zij hun opvoedingsdoelen beschrijven?

Ouders voeden hun kinderen op om hen te helpen zelfstandige, sociaal voelende en betrokken volwassenen te worden. Uit de recentste opvoedingsonderzoeken komt naar voren dat autonomie en sociaal gevoel bij de meeste autochtone ouders hoog scoren (Rispen et al. 1996). Ook grote groepen allochtone ouders geven dergelijke doelen steeds meer prioriteit. Het grotere belang dat zij aan conformiteit, gehoorzaamheid en prestaties hechten vermengt zich geleidelijk met het inzicht dat persoonlijke ontplooiing de kans op maatschappelijk succes in een westerse samenleving kan versterken. Opvoedingsdoelen blijken onder meer nauw verband te houden met economische achtergronden, sociale voorzieningen, opleidings- en arbeidsniveau, migratie, cultuur en gewoonte.<sup>12</sup> Vooralsnog blijkt echter zoiets als ‘het algemeen belang’ of ‘democratische attitude’ niet als een doel van opvoeding in onderzoek door ouders te worden genoemd. Of dat aan de antwoorden van ouders, of aan een mogelijke blinde vlek van de onderzoekers ligt kan niet met zekerheid worden gezegd.

Omdat het gedrag en de houding van nogal wat kinderen en jongeren publieke verontrusting oproepen (vooral de externaliserende, maar in toenemende mate ook de internaliserende gedragsproblemen), is er toenemende kritiek hoorbaar op de ouders. Brengen zij hun kinderen nog wel de juiste normen en waarden bij, sluit hun opvoeding wel in voldoende mate aan op de eisen van de moderne samenleving, houden ze wel voldoende in de gaten hoe het met hun kinderen gaat, met wie ze omgaan, wat ze op school en in hun vrije tijd uitspoken, etc.? Dat ouders een belangrijke, en in bepaalde opzichten doorslaggevende rol spelen in de opvoeding staat niet ter discussie.<sup>13</sup> Dat een zogenaamde autoritatieve opvoedingsstijl, afgemeten aan de vereisten van de moderne westerse samenleving, tot de beste ontwikkelingsuitkomsten bij kinderen in een dergelijke samenleving leidt, behoeft evenmin nog enige twijfel (zie o.m. Baumrind 1971; Maccoby 1980; Hoffman 2000). Te autoritair opvoedingsgedrag leidt immers tot onvoldoende mogelijkheden voor de jeugdige om een eigen identiteit en verantwoordelijkheidsgevoel te ontwikkelen, een te permissieve houding onder meer tot grenzeloosheid en onzekerheid. De autoritatieve stijl, dat wil zeggen een goed gebalanceerd mengsel van ondersteuning en monitoring, gecombineerd met een inductieve manier van corrigeren, leidt daarentegen tot een optimale vervulling van ontwikkelingsstaken (nogmaals: binnen de context van een moderne westerse samenleving).

De autoritatieve opvoedingsstijl weerspiegelt het beeld van het gezin als minidemocratie. Ofschoon de ‘uitkomsten’ van die stijl vrijwel steeds worden gemeten in termen van persoonlijke ontwikkeling en individuele psychosociale gezondheid<sup>14</sup> (en dus niet in termen van maatschappelijke doelen zoals democratisch burgerschap), zijn er wel aanknopingspunten voor sociaal functioneren te vinden. Een belangrijk democratisch vermogen als de wil en de vaardigheid om consensus te bereiken leren veel kinderen in de eerste plaats binnen het gezin; als een ‘civic virtue’ die in een ruimere context kan worden toegepast moet het later binnen het onderwijs worden geoefend en uitgebouwd, stelt Frimansson (2001). Maar juist de gezinscontext is voor de overdracht van deze zogenaamde ‘hot



cognitions' (dat wil zeggen: affectief geladen cognities) uitermate geschikt, vanwege de langdurige en intieme affectieve relaties tussen ouders en kinderen.

De opvoeding van 'morele personen' (gedefinieerd in termen van de eerdergenoemde 'civic' en 'moral virtues') vraagt van ouders heel wat investering. Berkowitz en Grych (1998) maken een onderscheid tussen morele en metamorele eigenschappen die ouders bij hun kinderen tot stand moeten zien te brengen. Morele eigenschappen zijn empathie, geweten, moreel redeneren en altruïsme. Metamoreel zijn eigenschappen die zelf niet intrinsiek moreel zijn, maar wel noodzakelijk voor moreel functioneren: sociale oriëntatie, zelfcontrole, inschikkelijkheid en een gevoel van eigenwaarde. Er is zeer veel onderzoek gedaan naar de relatie tussen de ontwikkeling van dergelijke eigenschappen en het gedrag van ouders. Zo gedijen de ontwikkeling van empathie, geweten en altruïsme het best bij een opvoedingsstijl die gekenmerkt wordt door een combinatie van affectie, duidelijke grenzen, veelvuldig uitleggen en een zuinig gebruik van machtsmiddelen. Door kinderen consequent uit te leggen wat de gevolgen van hun handelingen zijn voor anderen, door hen te helpen zich te verplaatsen in het perspectief van anderen, ontwikkelen zich geleidelijk aan mentale *scripts* die gedrag van binnenuit reguleren. Een goed voorbeeld daarvan is empathie, een van de kern-emoties voor de ontwikkeling van moraliteit (Damon 1988). Volgens Hoffman hebben kinderen een aangeboren neiging zich te vereenzelvigen met de nare gevoelens van anderen. Deze 'globale empathie' vormt de basis voor een proces waarin kinderen leren dat hun gedrag consequenties voor anderen heeft. Bij overtreding van regels (bijvoorbeeld dat je een ander kind geen pijn mag doen) volgt steeds een duidelijke terechtwijzing en uitleg (inductie) door de ouder, waardoor het kind zich schuldig voelt. Op deze manier ontwikkelen zich zogenaamde 'transgressie-inductie-schuld' scripts. Naarmate de ontwikkeling vordert zal de inductie steeds minder nodig zijn, en zorgt alleen al de anticipatie van schuldgevoelens ervoor dat kinderen hun sociale gedrag op anderen afstemmen (Hoffman 2000). Het gedrag van ouders luistert hier tamelijk nauw. Als ze in geval van overtreding te veel druk op het kind leggen is de kans groot dat negatieve emoties (angst, boosheid) zo hoog oplopen dat het kind niet meer openstaat voor de uitleg van ouders. Als ze daarentegen te weinig druk uitoefenen is de kans groot dat het kind de ouder negeert. Het gaat dus als zo vaak om *just enough pressure*. Een van de problemen bij empathie is dat er vaak een bekenden-*bias* optreedt. Dat betekent dat empathische reacties zich beperken tot de eigen familie, verwanten en vrienden. Dit probleem kan volgens Hoffman worden tegengegaan door het verbinden van het empathisch vermogen met morele principes, zoals bijvoorbeeld 'zorg voor zwakkeren' of 'rechtvaardigheid' (Hoffman 2000: 13-14). Voor altruïsme (onbaatzuchtig helpen van anderen) geldt een vergelijkbaar verhaal. Uit de beroemde studie van Oliner en Oliner (1989) naar de motieven en achtergronden van mensen die in de Tweede Wereldoorlog joden hebben gered, bleek dat deze helpers in grote meerderheid uit warme, hechte gezinnen kwamen waarin hoge eisen aan eigen verantwoordelijkheid en moreel gedrag werden gesteld. Het waren mensen die zich onderscheidden door hun veelvuldige en hechte relaties met anderen. Maar wat volgens de onderzoekers vooral een rol

speelde was hun morele gedrevenheid door waarden als zorgzaamheid, rechtvaardigheid en humaniteit.

Op basis van de beschikbare empirische literatuur noemen Berkowitz en Grych een vijftal opvoedingsstrategieën dat ouders kunnen toepassen om moraliteit bij hun kinderen te bevorderen. Dat zijn (1) inductie, (2) zorgzaamheid en ondersteuning, (3) eisen stellen en grenzen stellen, (4) sociaal-moreel gedrag voorleven en (5) open democratische gezinsdiscussies en conflictoplossing (Berkowitz en Grych 1998). De inhoudelijke richting van de moraliteit blijft hier echter tamelijk impliciet, en kan dus in principe alle kanten uitgaan. Daarom is het van belang, zoals Hoffman zegt, te zorgen voor een duidelijke inhoud, een morele ethiek. Juist in een pluriforme samenleving is het volgens hem van belang dat ouders en andere morele opvoeders kinderen wijzen op de overeenkomsten tussen mensen, bijvoorbeeld in hun emotionele reacties, reacties op onfaire behandeling of op ingrijpende levensgebeurtenissen zoals scheiding, verlies en ouder worden (Hoffman 2000: 23).

### **Democratie en ouderschapseducatie?**

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de gezinsopvoeding van grote invloed is op de ontwikkeling van waarden en moraal. Onderzoek laat tamelijk eenduidig zien dat, althans binnen de context van westerse democratische samenlevingen, een democratische, autoritatieve opvoeding tot de beste ontwikkelingsuitkomsten leidt. Het begrip ‘autoritatieve opvoeding’ verwijst vooral naar een stijl, naar het karakter van het opvoedingsproces; de morele invulling is er niet mee vastgelegd. Eén inhoudelijk principe is echter wel onlosmakelijk met die stijl verbonden, en dat is de democratie zélf. Wie antidemocratische waarden aan zijn kinderen wil overdragen zal immers niet gauw autoritatieve opvoedingsmethoden gebruiken. Wie daarentegen democratie wil doorgeven en voorleven kan dit moeilijk via autoritaire middelen doen. De implicatie van dit alles is dat het algemeen belang – gedefinieerd in termen van een democratische rechtsstaat – het best gediend is met zoveel mogelijk autoritatief opvoedende ouders. Zij spelen naar alle waarschijnlijkheid een cruciale rol in het vestigen van een democratische habitus bij jeugdigen. Daarom zou het helemaal niet zo vreemd zijn om in het kader van de ‘conscious social reproduction of democracy’ na te denken over verschillende manieren waarop de relatie tussen ouderschap en democratie veel sterker voor het voetlicht gebracht zou kunnen worden. Dat kan via voorlichting, ouderschapseducatie, media-aandacht, inburgeringscursussen etc.

Hedendaagse opvoedingsondersteuning gaat vooral over het herkennen en verhelpen van problemen; normatieve discussies over opvoedingsdoelen worden gemedan. Recent onderzoek laat echter zien dat opvoedingsondersteuning veel aan effectiviteit kan winnen door juist veel sterker uit te gaan van opvoedingsdoelen, letterlijk een doelgerichte (‘goal-based’) benadering. Bettler en Burns noemen drie winstpunten: (1) het nadenken over opvoedingsdoelen legt een fundament onder de opvoedingsmethoden die men leert; (2) zo’n werkwijze

reken af met de deficitbenadering die zolang kenmerkend is geweest voor opvoedingshulp; (3) deze biedt betere mogelijkheden om recht te doen aan de culturele en sociale diversiteit van opvoedingsdoelen (Bettler en Burns 2003). Daaraan kan worden toegevoegd dat het vermijden van normatieve discussies bij opvoedingsondersteuning vele mogelijkheden onbenut laat om betrokkenheid bij en integratie in de samenleving te bevorderen. Stevige gesprekken over de richting van opvoeding kunnen helpen om isolement, apathie en een cultuur van afzijdigheid te doorbreken. Voor ouders, die allemaal de beste kansen voor hun kinderen in de huidige samenleving willen creëren, is het van groot belang te leren hoe je die kansen bevordert. In dat licht zou ik willen pleiten voor een voorlichtende en op dialoog gerichte benadering waarbij met ouders op zakelijke wijze wordt besproken welke specifieke eisen het leven in een democratische rechtsstaat aan kinderen (en dus aan ouders) stelt. Omdat zulke kennis tot de noodzakelijke basisuitrusting behoort die ouders nodig hebben om in een democratische samenleving met succes hun kinderen te kunnen grootbrengen, ligt het voor de hand om het standaardaanbod van consultatiebureaus voor zuigelingen en kleuters uit te breiden met autoritatieve opvoedingscursussen. Het zeer hoge bereik van deze consultatiebureaus (> 95%) onder alle bevolkingsgroepen blijft al decennialang zonder dwang in stand. De succesformule is drempelloze toegang, persoonlijke betrokkenheid en een aanbod dat voor ouders aantrekkelijk is omdat het de gezondheid en het welbevinden van hun kinderen betreft (De Winter et al. 1995). Enige mate van ‘bemoeizorg’ (het actief benaderen van ouders die niet komen opdagen) is nooit geschuwd, vanuit de gedachte dat de belangen van het kind én de samenleving in het geding kunnen zijn, bijvoorbeeld waar het om immunisatie gaat. Ofschoon dit uitermate krachtige systeem door jarenlange, onverstandige bezuinigingen steeds verder uitgehold wordt, dient het mijns inziens juist versterkt te worden om ook de sociaal-pedagogische functie goed te kunnen vervullen. De consultatiebureaus moeten worden toegerust om de autoritatieve gezinsopvoeding uit te dragen als nieuwe wetenschappelijke standaard, net zoals ze dit al sinds jaar en dag doen met nieuwe medische inzichten.

## 10.9 SCHOOL, BURGERSCHAP EN DEMOCRATIE

### *De tombola van burgerschapsvorming*

Wie zich afvraagt waar socialisatie in het algemeen belang plaatsvindt, kan uiteraard niet om het onderwijs heen. Een doelstelling als het doorgeven en vernieuwen van de democratie lijkt echter binnen de werelden van onderwijs, onderwijsbeleid en de betrokken wetenschappen weinig prioriteit te hebben. Voor zover het een rol speelt wordt het meestal gerangschikt onder de noemer ‘burgerschapsvorming’, in de internationale literatuur meestal aangeduid als ‘civic education’. Nu kan men natuurlijk twisten over de vraag of deze begrippen elkaar niet insluiten. In ieder geval is het zo dat in operationalisaties van burgerschapsvorming altijd wel verwijzingen naar de democratie zijn te vinden. Echter: het begrip ‘burgerschapsvorming’ blijkt een tombola, waarin voor elk wat wils is te vinden. Nederlandse onderwijsontwikkelaars gingen op zoek naar een handzame definitie en troffen er in de internationale literatuur zo’n 300 verschillende

aan (Frenken et al. 2003). Die grote verscheidenheid heeft vooral te maken met de verschillende burgerschapsconcepties die eraan ten grondslag liggen. De Onderwijsraad maakt in zijn rapport over Onderwijs en Burgerschap (2003) een verschil naar domein: hij onderscheidt schoolburgerschap (binnen de school als gemeenschap), maatschappelijk burgerschap (binnen de plaatselijke gemeenschap) en staatsburgerschap (binnen de politieke gemeenschap). Veugelers onderscheidt drie typen burgerschap op basis van verschillen in onderliggende doelstellingen: aanpassingsgericht (disciplinerend, sociale betrokkenheid), calculerend (disciplinerend en zelfstandigheid) en kritisch-democratisch (zelfstandigheid en sociale betrokkenheid). Soms lijkt het erop of elke zichzelf respecterende politieke ideologie haar eigen burgerschapsopvattingen heeft. Sociaal-democraten zien burgerschap vooral als een *sociaal recht*, liberalen benadrukken de actieve *economische participatie* en christen-democraten accentueren het belang van de *moraal* (Veugelers 2003).

De vraag is nu of deze verscheidenheid het begrip ‘burgerschapsvorming’ geschikt dan wel juist ongeschikt maakt voor het hier gekozen democratieperspectief. Een belangrijk voordeel is in ieder geval dat er nationaal en internationaal een rijke traditie aan theorievorming, onderzoek en methodische kennis over burgerschapsvorming bestaat, zodat het wiel niet opnieuw hoeft te worden uitgevonden. Een ander groot voordeel is dat het begrip breed geaccepteerd lijkt. Er zijn met andere woorden weinig auteurs of beleidsmakers te vinden die zich expliciet tegen burgerschapsvorming als taak van het onderwijs uitspreken. En tot slot voor het Nederlandse veld: uit het hiervoor genoemde advies van de Onderwijsraad blijkt dat er zowel in wetgeving als in de verschillende kerndoelen van het onderwijs al veel aspecten van burgerschapsvorming zijn vastgelegd. In de kerndoelen van de basisvorming is bijvoorbeeld opgenomen dat leerlingen in het kader van een brede en evenwichtige oriëntatie op mens en samenleving zicht moeten leren krijgen op relaties met de persoonlijke en maatschappelijke omgeving. Daarom vindt de raad het ook niet nodig om burgerschapsvorming in artikel 23 van de Grondwet vast te leggen; in Nederland is men gezien de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs uitermate terughoudend met het vastleggen van “algemeen geldende, aan mensvisie gerelateerde onderwijsbepalingen” (Onderwijsraad 2003: 64). De raad wil daarom volstaan met een doelbepaling in de onderwijswetgeving: “Het onderwijs is mede gericht op de bevordering van burgerschap.”

Het is juist deze positionering die tegelijkertijd een belangrijk nadeel van burgerschapsvorming in de huidige betekenis vormt. Wie bijvoorbeeld de praktische handreikingen van de Landelijke Pedagogische Centra (LPC) aan het primair en voortgezet onderwijs leest, kan zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat zo ongeveer alles wat de laatste jaren in het kader van interessante zaken als competentieontwikkeling, gezond gedrag, conflicthantering, emotionele intelligentie, pedagogische opdracht, zelfsturing of participatie op het onderwijs is afgevuurd, nu terug is gekeerd onder de noemer ‘burgerschapsvorming’ (zie Frenken et al. 2003). Daar is op zichzelf niets tegen, ware het niet dat de algemene consensus in

onderwijsland lijkt te zijn dat het uiteindelijk de scholen zélf zijn die de activiteiten bepalen. De LPC zeggen in feite tegen de scholen: “Met behulp van onze groeellijsten van kenniselementen, vaardigheden en houdingen kunt u zelf bepalen welke uitwerkingen van de diverse burgerschapscompetenties u wilt nastreven” (Frenken et al. 2003: 63). Ook de Onderwijsraad biedt vele, weliswaar zeer nuttige handreikingen, maar geeft weinig inhoudelijke concretisering, omdat deze al gauw de grondwettelijke vrijheid van onderwijs kunnen raken. “Niet te veel hooggegrepen ideologie” is de boodschap, “dat laten we graag over aan de autonomie van de scholen.” Daarmee lijkt het concept burgerschapsvorming te zijn gegijzeld door de angst voor artikel 23: overgebleven is een tombola van interessante activiteiten en onderwijsvormen die naar keuze kunnen worden geselecteerd. Het is dus een misverstand dat burgerschap en burgerschapsvorming consensusbegrippen zouden zijn. Juist door ze *fuzzy* te laten lijkt het alsof er een gemeenschappelijke grond is geschapen, maar niets is minder waar. Vanuit de zorgsector, waar het burgerschapsmodel al sinds een aantal jaren in de praktijk wordt gebracht (bijvoorbeeld in de verstandelijk gehandicaptensector) valt bijvoorbeeld een groeiende kritiek te horen op de eenzijdige nadruk die het burgerschapsmodel legt op onafhankelijkheid, mondigheid, individuele rechten en zelfbeschikking. Juist dat accent miskent de sociale en relationele aspecten van het mens-zijn, stelt bijvoorbeeld Meininger. Het onafhankelijkheidsmodel is in de zorgsector zo dominant geworden dat de “aandacht voor een leefwereld waarin personen in relatie met anderen zichzelf worden en tot hun recht komen” schromelijk is verwaarloosd. Hij pleit voor een correctie op het burgerschapsmodel, waarin meer ruimte ontstaat voor waarden als vriendschap, gemeenschap, verbondenheid en zorg (Meininger 2002). In deze opvatting is uiteraard een meer communitaristisch burgerschapsmodel te herkennen, zoals onder meer verwoord door Etzioni (1995). Een dergelijke kritiek is zeker niet alleen van toepassing op de zorg voor verstandelijk gehandicapten. Ook in het onderwijs is zoals eerder gesteld de rationele, cognitieve ontwikkeling van individuen steeds centraler komen te staan, en is de nadruk op de sociaal-affectieve kant van ontwikkeling verwaarloosd. De belangstelling daarvoor lijkt nu weer wat groter te worden, omdat is ontdekt dat rationaliseringsprocessen, zoals schaalvergroting en een eenzijdig bedrijfsmatige aanpak, tot gedragsproblemen en tekorten aan sociale binding kunnen leiden (vgl. De Winter 2003a). Ook het probleem van het geweld op school heeft te maken met een sociale atmosfeer waarin persoonlijke contacten en zorg niet meer voldoende zijn om mogelijke escalaties vroegtijdig te herkennen en ten goede te keren (Aronson 2000).

Wie via het onderwijs de democratie meer recht wil doen, en de vrijheid van onderwijs wil respecteren, heeft mijns inziens het onbepaalde begrip ‘burgerschapsvorming’ helemaal niet nodig. Het aardige van de democratie is immers nu juist dat het een methode is om diversiteit van opvattingen op een geordende manier mogelijk te maken. Ook de streng gereformeerde school in mijn dorp kan zijn streng gereformeerde burgerschapsopvattingen en levensovertuigingen aan leerlingen pogen over te dragen onder de beschermende paraplu van een democratische samenleving. Het behouden van deze vrijheid, hetgeen impliceert dat men

ook anderen daartoe het recht gunt, vereist dus de reproductie van het systeem dat deze vrijheid mogelijk maakt.<sup>15</sup> Het enige alternatief is immers dat men het eigen gelijk monopoliseert, en dit met geweld aan anderen poogt op te leggen.

Minimaal noodzakelijk is het dus om kinderen ook via het onderwijs de kennis, attituden en vaardigheden die noodzakelijk zijn voor het leven in en onderhouden van een democratische rechtsstaat bij te brengen. In mijn optiek is dat een zeer harde eis die aan alle scholen in Nederland, openbaar en bijzonder, gesteld moet worden. Ik heb niets tegen scholen die zich volgens het moderne adagium van de vraagsturing liever met relatievorming of ICT dan met politiek bezighouden. Ik heb ook niets tegen orthodox-islamitische, gereformeerde, katholieke of joodse scholen die kinderen van een absolute waarheid willen overtuigen. Maar zij dienen alle te voldoen aan de eisen die het sociaal-politieke systeem dat hun bestaan mogelijk maakt, stelt. Van een democratische rechtsstaat kan immers niet worden verlangd dat hij onderwijsinstellingen financiert en ondersteunt die zijn grondbeginselen ondergraven. Omdat de basisprincipes van de democratie uit het oogpunt van algemeen belang te zwaarwegend zijn om ze aan de vrijheid van onderwijs over te laten, moeten wat mij betreft scholen die, ook na herhaaldelijke aanwijzingen van de Onderwijsinspectie, niet voldoen aan de eis van onderwijs in de democratie, onder curatele van die inspectie worden geplaatst.

### ***Democratie-educatie als longitudinale kerntaak***

Eerder citeerde ik een uitspraak van White, die stelde dat toekomstige democraten niet alleen kennis en vaardigheden nodig hebben, maar ook ‘certain sorts of people’ moeten zijn. Kennis kan je op school worden aangereikt via literatuur en media, vaardigheden kan je tot ontwikkeling brengen door de school in te richten als een proeftuin waar democratie kan worden geoefend (De Winter 1995), maar de wil om democraat te zijn kan niet zomaar worden geïnstalleerd. Zo’n ‘bepaald soort persoon’ is volgens White bijvoorbeeld iemand die zich betrokken voelt bij het lot van zijn medeburgers, die er oog voor heeft dat andermans rechten niet met voeten worden getreden, die het belangrijk vindt dat de regering eerlijk is tegenover de bevolking, en mensen in hun waarde laat (White 2000: 62). De vraag is hoe je zo’n soort persoon wordt. Hoe verwerven kinderen de benodigde disposities zoals zorgzaamheid, empathie, tolerantie, onafhankelijk denken, eerlijkheid enzovoorts? In een samenleving waar steeds meer pedagogische taken aan de gemeenschap zijn onttrokken en op de ouderlijke schouders terecht zijn gekomen, moet de basis voor dit alles vooral in het gezin worden gelegd. Zoals hiervoor beschreven is het in dit licht geen merkwaardige gedachte om ouders hierbij ondersteuning te verlenen, bijvoorbeeld via kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, voorscholen of opvoedingsvoorlichters. Daarna is de school meestal de eerste openbare instelling waar kinderen mee te maken krijgen.

Wanneer democratieopvoeding wordt gezien als politieke vorming, zoals sommige auteurs doen, dan ligt het voor de hand om deze binnen het voortgezet onderwijs te plaatsen. Immers, om politiek te kunnen begrijpen moeten leerlingen beschikken over allerlei historische, sociale en economische kennis (vgl.

Dauenhauer 1996; Crick en Porter 1978). In deze optiek – die uitgaat van democratie als constitutioneel en procedureel systeem – zou het onderwijs aan jongere kinderen vooral gericht moeten zijn op de morele ontwikkeling. Wanneer democratie breder wordt opgevat dan als louter politiek systeem, namelijk óók als organisatievorm van maatschappelijke en intermenselijke verhoudingen, of, zoals sommigen zeggen, als een *way of life*, dan is er alle reden om juist al heel jong met democratieopvoeding te beginnen. Alom wordt gewezen op het belang van schoolorganisatie en schoolethos. De manier waarop een school als gemeenschap functioneert, de wijze waarop docenten en kinderen elkaar bejegenen, de manier waarop de relatie met ouders en de buurt is georganiseerd, het zijn allemaal ‘modellen’ die kinderen veel leren over de aard van de samenleving. Gerzon laat bijvoorbeeld zien dat de specifieke methoden van democratieonderwijs weliswaar kunnen verschillen, maar dat het centrale en meest werkzame bestanddeel is om binnen de schoolgemeenschap voor te doen en voor te leven hoe democratie werkt. Een school die menselijke waardigheid, wederzijds respect en de wil om van elkaar te leren weliswaar predikt, maar niet praktiseert, zal onherroepelijk falen. Als die congruentie wél bestaat, dan laten docenten aan kinderen zien dat zij zélf geloof hechten aan de democratie, en dat ze het daarom de moeite waard vinden om deze over te dragen (Gerzon 1997). “As educators,” zegt een Australische onderwijskundige, “we need to have a firm conviction that democracy is possible, that the democratic way of life can be lived and that the schools can and should bring democracy to life in the curriculum” (Singleton 2000).

Een van de belangrijkste, en tevens een van de moeilijkste zaken die kinderen over democratie moeten leren is hoe je fair en rechtvaardig omgaat met diversiteit en conflicten. Daarin ligt immers de ratio van de democratie. In een plurale samenleving moeten kinderen via democratische opvoeding leren ontdekken dat mensen van verschillende pluimage toch heel goed samen problemen op kunnen lossen (Biggs et al. 2000a). Een van de primaire lessen is dat je het eens kunt worden over het feit dat je het oneens bent. Zo wordt op verschillende Nederlandse scholen geëxperimenteerd met conflictbemiddeling (*mediation*) waarbij leerlingen een actieve rol spelen. In methodes zoals ‘filosoferen met kinderen’ kan al vroeg in de basisschool worden geoefend met het leren kritisch denken, analyseren van meningsverschillen, met het aanscherpen van argumenten en met het leren luisteren en discussiëren (zie bijv. Heesen 1995). De opgedane kennis en vaardigheden kunnen binnen de school heel goed worden geoefend en toegepast. Via actieve participatie van leerlingen bij het maken van regels op school, het verbeteren van het leef- en leerklimate, het tegengaan van pesten enzovoort, worden kinderen gestimuleerd om zelf verantwoordelijkheid te nemen, leren ze na te denken over de gevolgen van hun beslissingen, en ontdekken ze wat democratische rechten en plichten in de praktijk betekenen. Bovendien leren ze door zulke samenwerking en betrokkenheid in te zien dat mensen weliswaar andere belangen, meningen of achtergronden kunnen hebben, maar dat veel menselijke behoeften zich van al die verschillen niets aantrekken. Leren samenwerken op school is een uitermate belangrijke les in medemenselijkheid.

Is democratie niet te hoog gegrepen voor kinderen op de basisschool? Drisko (1993) laat zien hoe je al met kinderen vanaf de kleuterleeftijd kunt werken aan het praktisch begrip van democratische rechten en plichten, en hoe je in de *first grade* (groep 3) al kan beginnen de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid te bevorderen door regels op het speelplein samen te ontwerpen en te handhaven. In het volgende fragment weerspreekt hij de kennelijk gebruikelijke veronderstelling dat de Amerikaanse Onafhankelijkheidsverklaring veel te ingewikkeld is om met kinderen uit de *fifth grade* te behandelen.

“Slowly we read together the line ‘all men are created equal’. We talked about basketball and the students acknowledged that some players were better than others and therefore not equal. But then I asked them if that was what Jefferson meant. They read it again and said, no. What he meant, they said, was that we were alike in what we had a right to; a right to live without being killed, a right to do what we wished without hurting other people, and a right to do what we can to become happy. (...) They came to understand that a fair government could only come from consent of the governed. We discussed the fact that people who give their consent to something can also take it away. We imagined a government in their own classroom, elected by the members of the classroom. If these elected students became too power-hungry, my students reasoned, it would be the duty and the right of the members of the class to take their power away through the process of holding another election. Through these simple examples my students were able to recognize their own responsibility and power in determining the nature and course of their government” (Drisko 1993: 110).

‘All men are created equal’, maar bij dit alles moet wel worden aangetekend dat zulke lessen in democratie bestaande sociale tegenstellingen uiteraard niet kunnen wegpoetsen. Vooral Amerikaanse en Engelse auteurs wijzen op het feit dat jeugdigen al heel snel in de gaten krijgen wanneer democratisch burgerschap verschillende rangen en standen kent. Zo wordt zwarte leerlingen in de VS impliciet te verstaan gegeven dat ze ‘realistisch’ moeten zijn over de relatie tussen hard werken en de kansen op maatschappelijk succes, terwijl witte jongeren juist leren om daar optimistisch over te zijn (Biggs et al. 2000a). Ten Dam en Volman wijzen op een vergelijkbaar verschijnsel waar het gaat om het leren van sociale competenties rond burgerschap. Terwijl leerlingen op lagere schooltypen vooral wordt geleerd om zich aan te passen en te gehoorzamen om zich in de samenleving staande te kunnen houden, worden leerlingen uit de hogere regionen van het onderwijs juist getraind in medezeggenschap en kritisch burgerschap (Ten Dam en Volman 1999). Op deze manier worden ongelijke kansen op maatschappelijke participatie versterkt. Zelf heb ik vaak op vmbo-scholen te horen gekregen dat participatie en democratische competenties te hoog gegrepen zijn voor de gemiddelde leerling. Deze leerlingen lijken vaak autoritair gedrag bij docenten uit te lokken, omdat ze minder goed dan de gemiddelde vwo’er hebben geleerd om zelf sturing te geven aan hun gedrag in een ‘vrije’ omgeving zonder duidelijke grenzen. Wie zich in een klas bevindt met leerlingen die geen moment lijken te kunnen (of te willen) luisteren, door elkaar schreeuwen, elkaar bedreigen, geen gezag van de docent accepteren of hun straathandeltjes via sms voortzetten in de klas, lijkt geen andere mogelijkheid meer te hebben dan hard en autoritair ingrij-



pen, al was het maar uit zelfverdediging (vgl. De Winter 1997). Vaak zien we tegenwoordig dat zo'n benadering zelfs tot educatieve leidraad wordt gemaakt in scholen die door verloedering ten onder dreigen te gaan. *Zero Tolerance* lijkt dan een voor de hand liggend redmiddel, onder verwijzing naar verhalen over scholen die dat recept met schijnbaar succes hebben toegepast. Een beroemd geworden voorbeeld daarvan is de Eastside High School in Paterson New Jersey. Joe Clark was een voormalige zwarte exercitie-instructeur uit het Amerikaanse leger die gedurende het Reagan-tijdperk een aanstelling kreeg als directeur van deze vrijwel geheel zwarte school. Deze werd voor zijn komst gekenmerkt door drugsgebruik, geweld en lage prestaties, en dreigde te worden gesloten. Clark greep met keiharde hand in, blijktens het motto dat hij op zijn deur liet zetten ("There's only one way: my way"), en blijktens zijn openingspeech.

"I want you all to take a good look at these people [some 300 students] on the risers behind me. These people have been here up to five years and done absolutely nothing. These people are drug dealers and drug users. They have taken up space; they have disrupted the school; they have harassed your teachers, and they have intimidated you. Well, times are about to change. You will not be bothered in Joe Clark's school. These people are incorrigible. And since none of you can graduate anyway, you [turning to the 300 students] are all expurged. You are dismissed. You are out of here. I wish you well... [the 300 are unwillingly escorted out by Clark's security team]. Next time it may be you. If you do not better than they did, next time it will be you."<sup>16</sup>

Clark werd een gevierde held van een beweging die morele herbewapening en het herstel van orde hoog in het vaandel had. Onwelgevallige leerlingen betitelde hij en public als parasieten, bloedzuigers en mutanten, docenten die het niet met hem eens waren wees hij met naam en toenaam in het openbaar terecht via het luidsprekerssysteem van de school (Giroux 1989). Ofschoon er geen onderzoek bekend is naar de effectiviteit van deze aanpak, ligt het voor de hand de verhalen te geloven dat op deze wijze de spiraal van verval kon worden gekeerd, in ieder geval voor de resterende leerlingen. In de toenmalige retoriek gold dat politie en justitie maar zorg moesten dragen voor degenen die uit de school waren verwijderd. De vraag is nu of zo'n aanpak de enig denkbare is in een dergelijke situatie. De kritische beweging die zich op Clark en Reagan stortte, legde weliswaar nauwkeurig de achterliggende repressieve ideologie bloot, maar was in haar oplossingen niet erg overtuigend: "Teachers and other critical educators need to create a language in order to reclaim the notions of struggle, solidarity and hope around forms of pedagogy and social action that expand rather than restrict the forms and practices of authentic democracy and public life" (Giroux 1989: 22).

Als degenen die verantwoordelijk zijn voor pedagogische contexten zoals scholen en buurten, zaken te lang hebben laten verslonzen, als ze te lang tolerant maar ook ongeïnteresseerd zijn geweest, dan ontstaan er situaties die met de gebruikelijke middelen onomkeerbaar zijn. Het heeft dan ook geen enkele zin om democratische theorieën los te laten op volledig ontspoorde contexten. In zulke situa-

ties moeten allereerst de basisvoorwaarden worden hersteld voor een veilig en humaan leerklimaat. Zonodig met harde hand, hoewel Clarks vernederende methoden geen navolging verdienen. Een longitudinale, planmatige aanpak is echter wél een zinvol alternatief. Dit impliceert dat democratieonderwijs voor het totale onderwijssysteem als een van de kerntaken wordt gezien, waarbij de opeenvolgende schoolsoorten (maar ook opvangvoorzieningen) alle duidelijke en cumulatieve eindtermen meekrijgen. Als persoonlijke en sociale verantwoordelijkheid bijvoorbeeld eindtermen van het basisonderwijs zijn (uiteraard in gespecificeerde vorm), dan kan daar in het voortgezet onderwijs op worden voortgebouwd. Mochten leerlingen niet tot participatie in staat worden geacht (zoals men vaak van vmbo'ers beweert, zie hiervoor), dan moeten er dus in het basisonderwijs extra inspanningen geleverd worden om dit democratietekort op te vangen. Vanwege de grote schotten tussen de verschillende onderwijssystemen is zo'n longitudinale aanpak in het geheel geen open deur.

De methodieken voor democratieonderwijs hoeven niet opnieuw te worden uitgevonden. Het overdragen van de benodigde kennis, houdingen en vaardigheden werkt het best door de klassen en scholen in te richten als democratische leeromgevingen. Dat zijn situaties waar planmatig en onder duidelijke leiding met democratie wordt geoefend; uiteindelijk kán dat uitmonden in de delegatie van verantwoordelijkheden aan leerlingen, maar dat behoort te zijn gekoppeld aan de ontwikkeling en vordering van leerlingen. In het Engelse taalgebied wordt deze benadering ook wel aangeduid als 'developmentally based direct participatory democracy'. Verschillende auteurs beschrijven de succesvolle toepassing hiervan op een aantal Amerikaanse basisscholen en High Schools, en laten zien dat de gebruikelijke angst voor wandorde, anarchie of bendeterreur ongegrond is (Mosher et al. 1994). Het gaat erom, aldus Drisko (1993), dat "schools must provide arenas for students to practice their knowledge of democracy. It is that simple. And it is that difficult."

## 10.10 JEUGDBELEID EN DEMOCRATIE

### *Toelichting*

Een van de zaken die democratie moeilijk maken is de paradoxale boodschap die erin verscholen zit. Democratie betekent immers aan de ene kant het wegnemen van de barrières voor individuele vrijheid. Maar die vrijheid moet aan de andere kant door burgers worden gebruikt om zichzelf en elkaar beperkingen op te leggen. Juist dat laatste aspect is lastig uit te leggen aan jeugdigen, maar niet aan hen alleen. Telkens weer blijkt dat burgers liever beperkingen aan anderen opleggen dan aan zichzelf. Jongeren vormen daarbij geen uitzondering. Als het bijvoorbeeld gaat om het gedrag in de openbare ruimte, blijkt de bereidheid tot inschikkelijkheid vaak erg gering. Pubers die in de buurt rondhangen voelen zich opgejaagd wild, omdat er telkens weer volwassenen zijn die ervoor zorgen dat ze door de politie worden weggestuurd. Volwassenen die jongeren aanspreken op hun gedrag, bijvoorbeeld door hen vriendelijk te verzoeken een beetje minder luidruchtig te zijn, kunnen nogal eens rekenen op een zeer grote mond (De

Winter 2001). Zelfbeperking en inschikkelijkheid worden allerm minst gezien als democratische deugden. Volgens de socioloog Zygmunt Bauman heeft dat te maken met de dominantie van het marktdenken. Dit heeft de illusie geschapen dat individuele keuzevrijheid het allerhoogste goed is. Binnen die gedachtegang is zelfbeperking eerder deerniswekkend dan dat zij gezien wordt als een respectabel element van democratisch burgerschap. Het resultaat is de eisende, calculerende burger die steeds meer bescherming verwacht van de staat, maar steeds minder bereid is zelf de handen uit de mouwen te steken als het om het publieke belang gaat (Bauman 1999). Voor veel kinderen en jongeren is dit type burgerschap het normale voorbeeld van volwassenen geworden. Het hoeft dus weinig verwondering te wekken dat zulk gedrag door velen wordt overgenomen.

### ***Jeugdparticipatie als democratisch leerproces***

Jeugdbeleid richt zich van oudsher op het publieke domein, in het bijzonder op zaken als vrijetijdsbesteding en de preventie van probleemgedrag. Naarmate het om jongere kinderen gaat zijn de verbindingen tussen het jeugdbeleid en de gezinsomgeving sterker. Zo houdt het (lokale) preventieve jeugdbeleid zich onder andere bezig met opvoedingsondersteuning, peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. Sinds een jaar of tien vormt ook het stimuleren van jeugdparticipatie een van de aandachtspunten van het jeugdbeleid. Op het landelijke niveau heeft dat beleid vooral vorm gekregen via het jaarlijkse Jeugddebate in de Tweede Kamer, en de instelling van een Nationale Jeugdraad. Veel gemeenten kennen tegenwoordig behalve jongerenraden ook allerlei projecten die zich richten op het versterken van kinder- en jeugdparticipatie, bijvoorbeeld als het gaat om speel- en ontmoetingsruimte, cultuur en veiligheid. Een van de grootste problemen van dit participatiebeleid is echter altijd het beperkte bereik geweest. De ervaring wijst uit dat projecten of raden vol enthousiasme worden gestart met een groep zeer gemotiveerde jeugdigen. Na verloop van tijd sterven ze echter in schoonheid, omdat het betreffende probleem is opgelost, of te taai blijkt om het enthousiasme vol te houden. Bovendien blijkt het uitermate lastig om juist de meest gemarginaliseerde jeugd bij dergelijke projecten te betrekken (vgl. De Winter en Van Lieshout 1998). Op deze manier dreigt jeugdparticipatie ten prooi te vallen aan het fenomeen dat eerder werd genoemd rond sociale competentieverwerving, namelijk dat zij vooral bijdraagt aan de mogelijkheden tot medezeggenschap van toch al mondige jeugdigen (vgl. Ten Dam en Volman 1999). Een belangrijke oorzaak van dit probleem is dat jeugdparticipatie in het beleid te veel een doel op zichzelf is geworden. Participatie is nodig, zo wordt vaak gesteld, omdat jeugdigen daar recht op hebben.<sup>17</sup> Zo stelt het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) op zijn website het volgende.

“Kinderen en jongeren hebben het recht om hun mening te geven over zaken die hen aangaan, dus zeker over het jeugdbeleid. Het ministerie van VWS vindt dat het betrekken van jongeren één van de uitgangspunten van het jeugdbeleid moet zijn. Bij jeugdparticipatie gaat het om meer dan alleen meepraten over een hangplek in de wijk. Jongeren moeten structureel invloed kunnen uitoefenen op wat er voor hen gerealiseerd en bepaald wordt.”

De educatieve vraag hoe en waar jeugdigen zouden moeten leren om dat recht op een goede manier te gebruiken, speelt in dit beleid geen rol. Ten onrechte gaat men er kennelijk vanuit dat elke jeugdige de benodigde competenties en motivatie voor actieve participatie als vanzelf al heeft. Daarmee is het geringe bereik als het ware ingebakken.

Bezien vanuit een democratisch-pedagogisch perspectief is jeugdparticipatie een zeer belangrijk *middel*. Het is een methode waarmee kinderen en jongeren in de praktijk van hun eigen leefomgeving kunnen *leren* greep te krijgen op zaken die daar van belang zijn. Participatie is dus te beschouwen als een proeftuin voor democratisch functioneren. Het woord 'leren' impliceert dat het, net als in het onderwijs, om een planmatig en goed begeleid proces moet gaan. Als participatie beperkt blijft tot een proces waarbij kinderen of jongeren worden uitgenodigd meningen te geven die van belang zijn omdat ze nu eenmaal jong zijn en daar uit dien hoofde recht op hebben, verwordt het proces tot een omgekeerde, demoraliserende les in democratie. Wie jeugdigen hun mening laat geven zonder serieuze voorbereiding en studie, zonder ze serieus tegenspel te bieden en zonder ze de consequenties van hun keuzes te laten ervaren, presenteert een vals beeld van de harde democratische werkelijkheid.

### **Voorwaarden in de omgeving**

Democratie is dus niet gemakkelijk. Het ventileren van een eigen mening is één ding, maar het zorgvuldig afwegen van de eigen inzichten tegenover die van anderen is weer heel iets anders. En dat individuele vrijheid alleen maar kan bestaan bij de gratie van een gemeenschappelijke inzet en de bereidheid tot zelfbeperking, dat zijn lastige lessen om te leren. Het jeugdbeleid heeft hierin voor het publieke domein een belangrijke taak. In principe biedt het talloze aanknopingspunten om dat leerproces serieus vorm te geven. Daarvoor zijn contexten nodig waar – in Baumans woorden – private en publieke belangen elkaar kunnen raken. In moderne samenlevingen dreigen zulke ontmoetingspunten ('agora's') steeds meer terrein te verliezen aan de commercie die slechts in de vervulling van private behoeften is geïnteresseerd. Het gebrek aan sociale bindingen dat moderne 'gemodulariseerde' mensen kenmerkt is daarvan zowel oorzaak als gevolg. Hoe het ook zij, in toenemende mate groeien kinderen en jongeren op in anonieme, gefragmenteerde publieke ruimtes die verschijnselen als probleemgedrag, bendevoering maar ook isolement en depressie eerder uitlokken dan temperen. Het zijn de eerdergenoemde sociaal-toxische omgevingen waartegen geen opvoedingskruid of civiele deugd gewassen is. De valkuil is vervolgens, zegt Bauman, dat het beleid dat zulke problemen moet tegengaan, de sociale ontbinding eerder versterkt dan tegengaat: "They sow mutual suspicion, set people apart, prompt them to sniff enemies and conspirators behind every contention or dissent, and in the end make the loners yet more lonely than before. Worst of all: while such measures come nowhere near hitting at the genuine source of anxiety, they use up all the energy these sources generate" (Bauman 1999: 5).

Zoals op scholen geen constructieve leerprocessen mogelijk zijn als niet de basale condities van veiligheid en gemeenschapszin in voldoende mate zijn gerealiseerd, zo geldt dat ook voor de openbare ruimte waarin jeugdigen opgroeien. De wil om te leren zich op een constructieve manier met gemeenschapsbelangen bezig te houden, kan alleen maar gedijen in een omgeving die voldoende positieve verbindingskracht heeft. Dat wil zeggen, een omgeving die jeugdigen duidelijke signalen geeft dat ze erbij horen, dat ze daadwerkelijk nodig en van belang zijn, en die bereid is hen zo nodig ondersteuning te bieden. Onlosmakelijk hoort daarbij dat er in die omgevingen ook op hen wordt gelet, uiteraard zonder de mogelijkheden tot exploratie en autonomie te zeer te beperken (RMO 2001). Ook het feit dat er volwassenen zijn die weten waar kinderen en jongeren mee bezig zijn, die hen daar zo nodig op aanspreken en corrigeren, weerspiegelt sociale interesse en betrokkenheid.

Vooraf in achterstandswijken zijn grote inspanningen nodig om de vaak negatieve spiraal van problematisch gedrag en repressie om te buigen. Ouders dragen in dat proces een grote verantwoordelijkheid, maar juist vanwege onveiligheid en het gebrek aan verbindingen kunnen ze dat niet alleen. Het is de kunst om in wijken en buurten zodanige situaties te scheppen dat het zowel voor ouders als jeugdigen aantrekkelijk wordt om zich met gemeenschapsbelangen bezig te houden. Dat gaat niet vanzelf, en het is ook volstrekt zinloos om vanaf de kansel de noodzaak hiertoe te prediken. Het grootbrengen van kinderen in onveilige, vaak gewelddadige buurten schept een grote mate van angst bij ouders. Volgens Amerikaanse onderzoekers reageren ouders in dergelijke situaties juist door zich terug te trekken, en door zeer autoritair en bestraffend op te treden. Dat is een adaptieve strategie die juist door angst en onzekerheid wordt gevoed, maar die er op haar beurt weer voor zorgt dat kinderen zich op straat steeds agressiever gaan gedragen (Garbarino et al. 1997). Een recente Nederlandse studie van Pels naar de problematiek rond Marokkaanse jongens bevestigt dat beeld. De benadering van deze jongens, zowel thuis als op straat, kenmerkt zich eerder door repressie dan door steun. De binding met de eigen gemeenschap verschaalt, en de sociale controle vanuit de *mainstream* samenleving is weinig effectief door de grote mate van wantrouwen. Het eindresultaat van falende socialisatie is dat de jongeren steeds vatbaarder worden voor de verlokkingen van de straat en de *peer-group*. Zelf geven de jongens aan dat de kleinerende, autoritaire en harde manier waarop ze door hun vaders worden benaderd leidt tot agressief en gewelddadig gedrag op straat (Pels 2003). Dit gedrag leidt op zijn beurt weer tot hardhandig ingrijpen op straat en op school, waarmee de cirkel gesloten lijkt. De feitelijke oplossingen voor dergelijke situaties gaan uiteraard de reikwijdte van het jeugdbeleid te boven. Maar jeugdbeleid, gericht op het versterken van sociale bindingen en participatie van ouders en kinderen, kan wél een belangrijke bijdrage leveren aan de (re)vitalisering van een *civil society*. Wie in *high-risk*-buurten wil bereiken dat ouders en kinderen zich bepaalde waarden eigen maken, concluderen Garbarino et al., moet zorgen voor stevige opvoedingsondersteuning om ouders te helpen tegenwicht te bieden tegen sociale toxiciteit. Maar om die toxiciteit zélf te bestrijden zijn grote investeringen in de so-

ciale, fysieke en economische infrastructuur onontkoombaar (Garbarino et al. 1997).

### ***Jeugdbeleid met een democratische missie: socialisatiebeleid***

Jeugdbeleid is in Nederland voor een belangrijk deel gedecentraliseerd. Globaal komt dit erop neer dat het algemeen preventieve jeugdbeleid door de gemeenten wordt vormgegeven, en dat de provincies de verantwoordelijkheid dragen voor de jeugdzorg. Justitiële jeugdzorg behoort daarentegen weer tot de verantwoordelijkheid van de landelijke overheid. De spreekwoordelijke problemen van gebrek aan samenhang en van verkokering in jeugdbeleid en jeugdzorg moeten worden opgelost met behulp van de Operatie Jong, een samenwerkingsverband van de vijf meest betrokken ministeries. Door de samenhang te versterken wil de Operatie Jong binnen een aantal jaren de volgende doelstellingen realiseren:<sup>18</sup>

- een jeugdwerkloosheid die niet meer is dan het dubbele van de totale werkloosheid in procenten,
- de helft minder voortijdig schoolverlaters in 2010 en een derde minder in 2006,
- minder onderwijsachterstanden bij 2- tot 6-jarigen door de helft van deze kinderen taalprogramma's (in Voor- en Vroegschoolse Educatie) te geven,
- 25 procent minder taalachterstanden bij achterstandsleerlingen,
- verminderen van de jeugdcriminaliteit,
- versterken van de vitale rol van het onderwijs,
- bevorderen van inburgering en integratie,
- realiseren van het recht op jeugdzorg,
- een effectieve aanpak en preventie van huiselijk geweld,
- bieden van een sluitend dagarrangement.

Duidelijk is dat het hier om een pragmatisch beleidsprogramma gaat dat gericht is op efficiënte probleemoplossing. Het doel van integraal jeugdbeleid is ervoor te zorgen dat de jeugd naar school gaat of werkt, inburgert, niet crimineel wordt en goede opvang krijgt als er problemen zijn of dreigen. Niemand zal tegenspreken dat het hier om uitermate belangrijke zaken gaat. Gezien vanuit het perspectief dat in dit essay is gekozen is er echter een duidelijke tekortkoming. De *middelen* zijn benoemd (school, werk, zorg, opvang, preventie etc.), maar de *moraal* van het verhaal ontbreekt nog. Juist omdat zoveel van het jeugdbeleid is gedecentraliseerd, vanuit verschillende posities wordt aangestuurd of tot de autonomie van uitvoerders behoort (onderwijs!), is het van groot belang om niet alleen organisatorische, maar ook inhoudelijke samenhang te realiseren. Vaak wordt er in jeugdland gesproken over de talloze schakels in een keten die beter aaneen moeten worden gesmeed. Dat leidt tot de vorming van samenwerkingsverbanden, netwerken, metanetwerken, cliëntvolgsystemen en casemanagement. Die samenwerking gaat lang niet altijd van een leien dakje, juist omdat er veel verschillende disciplines mee zijn gemoeid die ook weer hun eigen specifieke analysekader en doelstellingen kennen. Vraagsturing wordt dan vaak als remedie gezien, waarbij de cliënt in principe zélf zijn keuze uit het aanbod bepaalt. Het belang van de cliënt vormt daarmee de belangrijkste 'common ground' die de verschillende socialiserende systemen met elkaar verbindt.

Maar het geheel van de maatschappelijke inspanningen gericht op individuen, gezinnen, buurten en scholen strekt verder dan het individuele belang. Er is het algemeen belang van de samenleving mee gemoeid. Behalve de bescherming en toerusting van personen heeft het jeugdbeleid (in brede zin) ook tot taak het politieke en sociale systeem te reproduceren dat vrijheid en persoonlijke ontplooiing mogelijk maakt. In dat licht zouden we misschien beter kunnen spreken van een *samenhangend socialisatiebeleid*. Als het teweegbrengen van democratie een doel van de verschillende socialisatiekaders is, dan is daarmee tegelijkertijd een hechte verbinding tussen die kaders geschapen.

### 10.11 SLOT: EEN DEMOCRATISCH-PEDAGOGISCH OFFENSIEF

“The price of liberty may once have been eternal vigilance; the splendid thing about Civil Society is that even the absent-minded, or those preoccupied with their private concerns or for any other reason ill-suited to the exercise of eternal and intimidating vigilance, can look forward to enjoying liberty. Civil Society bestows liberty even on the non-vigilant” (Gellner 1996).

Het is een geruststellend beeld dat Ernest Gellner schetste in 1994. Het maatschappelijk middenveld met zijn actieve, betrokken burgers, zijn sociale netwerken en organisaties heeft meer dan voldoende consistentie om democratische waarden hoog te houden, zelfs al zijn er veel burgers die zich de werkzaamheid van die waarden niet eens realiseren. Maar ik noemde twee gevaren die dit beeld zouden kunnen ondergraven: *implosie* van de democratie door een toenemende fixatie op eigenbelang en een daarmee gepaard gaande desinteresse voor de publieke zaak; en *explosie* door een groei van antidemocratische sentimenten, mogelijk vergezeld gaand van intentionele ondergraving van de rechtsstaat. Bauman wijst in dit verband ook nog op het gevaar van een zich terugtrekkende overheid die voortdurend terrein prijsgeeft aan de markt: naarmate dat proces vordert verandert de burger meer en meer in een consument. Dat moge goed zijn voor de economie, maar het leidt ertoe dat steeds minder burgers bereid zijn actief bij te dragen aan het functioneren van de democratische rechtsstaat. Zo wordt het een sport om de overheid te slim af te zijn, en worden regels vooral van belang geacht voor anderen (Bauman 1999: 156).

Uiteraard is de eerste verdedigingslinie tegen implosie- en explosiegevaar een goed stelsel van wet- en regelgeving, plus de bereidheid om dat te handhaven. Maar ook daarvoor is draagvlak bij de burgers nodig, en dat is er niet vanzelfsprekend. Daarom moet een democratische samenleving via socialisatie aan bewuste reproductie en vernieuwing doen. Om allerlei sociale en historische redenen bestaat er in Nederland een grote mate van terughoudendheid om vanuit een algemeen belang naar opvoeding en onderwijs te kijken. Discussies over gezinsopvoeding stuiten vrijwel onmiddellijk op de privacy en op het recht van de ouders om zelf te bepalen hoe ze hun kinderen willen opvoeden. Eigenlijk geldt dat ook voor het onderwijs. De verdedigingslinie tegen ongewenste maatschappelijke interventie heet daar de vrijheid van onderwijs, verwoord in artikel 23 van

de grondwet. En de verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid is ten slotte zo gefragmenteerd dat inhoudelijke sturing alleen al daarom welhaast utopisch lijkt.

De angst voor het fenomeen staatsopvoeding is kennelijk zo sterk dat met het badwater ook het kind dreigt te verdwijnen. Deze angst (of afkeer) heeft de Nederlandse samenleving er lang van weerhouden zich sterk te maken voor de pedagogische verdediging van haar gemeenschappelijke belang: de democratische rechtsstaat. En misschien is de urgentie daartoe gedurende lange tijd ook niet erg hoog geweest. De collectieve afkeer van de gewelddadige dictatuur uit de Tweede Wereldoorlog leverde waarschijnlijk als vanzelf voldoende adhesie met de democratie op. Maar nu deze ervaringen geleidelijk uit het collectieve geheugen aan het verdwijnen zijn, moet het fundament onder de democratische rechtsstaat worden vernieuwd en verstevigd. Individuele vrijheden kunnen alleen worden bevochten via collectieve inspanningen van burgers. Daarom impliceert een democratisch-pedagogisch offensief geen staatsopvoeding, maar een bewuste gemeenschappelijke inspanning van burgers, organisaties en overheid, ofwel: de civil society. Die inspanning kan niet eenmalig zijn: socialisatie is een longitudinaal proces dat vanuit verschillende domeinen, privaat en publiek, moet worden gevoed en onderhouden.



## NOTEN

- 1 Ofschoon over de termen opvoeding en socialisatie uitgebreide exegese mogelijk is, is het meest gebruikelijke onderscheid dat van de intentionaliteit. Opvoeden doen ouders, onderwijzers of hulpverleners met een gerichte bedoeling, terwijl socialisatie het geheel is van intentionele en niet-intentionele invloeden die op het kind worden uitgeoefend met het oog op participatie in de samenleving.
- 2 Vgl. O. Roy (2003). Zijn analyse van radicaal-islamitische bewegingen in Europa laat o.m. zien dat een aantal groeperingen het vernietigen van de democratie en de rechtsstaat zélf tot doel hebben; veel andere groeperingen streven juist naar integratie op basis van erkende, eigen gemeenschappen, binnen de ruimte die de rechtsstaat hen daartoe biedt. De vraag is in hoeverre het ‘algemeen belang’ en het ‘eigen groepsbelang’ zich daarbij tot elkaar verhouden. Natuurlijk is dat een vraag die zich niet alleen voor dergelijke groeperingen laat stellen.
- 3 Democratische gezindheid wordt volgens sommigen ook ernstig bedreigd door processen van internationalisering en mondialisering, waardoor de nationale staat steeds meer aan betekenis zou inboeten en de betrokkenheid van burgers dus zou afnemen. Guéhenno (1993) voorspelt op grond hiervan zelfs het einde van de democratie. Zonder dit postmoderne pessimisme te delen kan men wel verwachten dat dergelijke ontwikkelingen het karakter van de democratie sterk zullen beïnvloeden. Reden temeer om juist toekomstige burgers bij de reproductie en vernieuwing van de democratie te betrekken.
- 4 In de uitwerking duidelijk onderscheiden van het zgn. ‘beschavingsoffensief’, dat veelal betrekking heeft op aspecten van geloof, cultuur en etniciteit.
- 5 Van de Nederlandse geënuquêteerden antwoordde 96 procent “zeer of tamelijk goed” op de vraag: “een democratisch politiek systeem hebben is ...”; Ook 96 procent was het eens met de stelling: “Democratie hebben mag dan problemen hebben, het is beter dan enig andere regeringsvorm” (WRR 2003: 75; Dekker 2003).
- 6 Verschillende Nederlandse scholen geven leerlingen les in meerdere godsdiensten. Naar verluidt is de religieuze tolerantie van leerlingen die dergelijk multi-religieus onderwijs krijgen groter dan die van leerlingen die les krijgen in een godsdienst (mondelinge mededeling K. Schuyt 2004).
- 7 Voorbeelden van de neoconservatieve benadering zijn o.m. te vinden bij Benett (1993) en Wynn (1992). Voor uitwerking van de liberale deugden-ethiek zie o.m. Steutel & Spiecker (2000).
- 8 Berding beschrijft hier de opvatting van John Dewey over democratisch ethos. De genoemde aspecten worden door Dewey beschouwd als handelingen waaraan de democratische gezindheid van individuen en groepen kan worden afgelezen: “vrije en volledige communicatie tussen zoveel mogelijk mensen en het tegengaan van depersonalisatie via het koesteren van face-to-face-relaties.”
- 9 Overigens gebeurt dat ook in omgekeerde richting: het ophangen van een Palestijnse vlag wordt door sommige Israël-supporters al gauw als antisemitisch gekwalificeerd. Met dank aan Joris Luyendijk.
- 10 Het probleem met de term ‘burgerschap’ in dit kader is dat deze het verande-

ringsaccent toch in eerste instantie bij de persoon legt (Van Gunsteren: “de burger is iemand die bereid is te regeren en geregeerd te worden”). De burger is dus een ‘iemand’, terwijl het perspectief dat hier centraal staat dat van de bredere pedagogische context en van het algemeen belang is.

- 11 Rawls spreekt in dit verband over ‘political virtues’ (zie Rawls 1993).
- 12 Sociologisch onderzoek uit de jaren zeventig liet een verband zien tussen niveau van werk en autonomie/conformiteit: arbeiders hechten meer aan conformiteit, ‘witte boorden’ meer aan autonomie. Zie bijv. Kohn (1977). De Turkse ontwikkelingspsychologe Kagitcibasi (2001) laat zien dat onder invloed van migratie er allerlei nieuwe mengvormen van individualistische en collectivistische opvoedingsdoelen en opvoedingspraktijken ontstaan. Verder blijken opvoedingsdoelen zoals gehoorzaamheid en conformiteit aan belang te verliezen (ten koste van autonomie) wanneer de economische waarde van kinderen (als oudedagsvoorziening voor ouders) afneemt door de beschikbaarheid van collectieve voorzieningen (Nijsten en Pels 2000).
- 13 Wel ter discussie staat hoe groot de invloed van ouders daadwerkelijk is, bijvoorbeeld in relatie tot genetische aanleg en tot leeftijdsgenoten. Zie o.m. Harris (1998).
- 14 Het wetenschappelijk onderzoek binnen de pedagogiek en de ontwikkelingspsychologie heeft zich gevoegd binnen een impliciete, maar vrij algemene consensus dat gezinsopvoeding er vooral is voor de persoonlijke ontwikkeling en psychosociale gezondheid. Een dergelijke opvatting sluit wonderwel aan bij de empirische, antinormatieve traditie die deze tak van wetenschap al geruime tijd in zijn greep heeft (vgl. Koops 2003). Veel onderzoek naar waardenontwikkeling bij kinderen heeft bijvoorbeeld betrekking op de vraag welke ouderschapsstrategieën de internalisering van waarden het meest effectief beïnvloeden. De waarden zélf worden min of meer als onafhankelijke variabelen beschouwd (vgl. Grusec and Kuczynski 1997).
- 15 Wellicht is de uitdrukking ‘het recht gunnen’ een iets te rooskleurige voorstelling voor onderlinge verhoudingen in een verzuilde samenleving. Veelal berustten deze immers op de stilzwijgende afspraak zich niet openlijk met elkaar te bemoeien.
- 16 Fragment uit de openingsspeech van Joe Clark, afkomstig uit de gedramatiseerde documentaire *Lean on Me* die in 1989 over de East Side High School werd gemaakt, n.a.v. Joe Clarks boek *Laying Down the Law* (1989). Clark werd in de openbaarheid sterk gesteund door president Reagan.
- 17 Onder meer volgens het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind.
- 18 Met de Operatie Jong willen de ministeries concrete knelpunten in het jeugdbeleid oplossen voor 2007. Die knelpunten en de hieruit afgeleide doelstellingen zijn vastgelegd in de ‘proeve van de jeugdagenda 2003’ door het kabinet-Balkenende.

## LITERATUUR

- Aronson, E. (2000) *Nobody Left to Hate. Teaching Compassion after Columbine*, New York: Freeman/Worth.
- Bauman, Z. (1999) *In Search of Politics*, Cambridge: Polity Press.
- Baumeister, R.F. (1998) 'Cultural Diversity and Education: The Dilemma of Political Stability', *Political Studies* 46, 5: 919-937.
- Baumrind, D. (1971) 'Current Patterns of Parental Authority', *Developmental Psychology Monographs*; 4: 1:2
- Berding, J. (1999) *De participatie-pedagogiek van John Dewey*, Dissertatie Vrije Universiteit Amsterdam: DSWO-press.
- Berkowitz, M. and J. Grych (1998) 'Fostering Goodness: Teaching Parents to Facilitate Children's Moral Development', *The Journal of Moral Education* 27, 3: 371-392.
- Bettler, R. and B. Burns (2003) *Enhancing Parental Involvement Through Goal-Based Interventions, Research Digest Harvard Family Research Project*, <http://www.gse.harvard.edu/hfrp/projects/fine/resources/digest/goal-based.html>.
- Biesta, G., S. Miedema en J. Berding (1997) 'Pragmatische pedagogiek', blz. 313-353 in S. Miedema (ed.) *Pedagogiek in meervoud*, vijfde druk. Houten/Diegem: Bohn, Stafleu Van Loghum.
- Biggs, D., R. Colesante and J. Smith (2000a) 'Two Tracks of Citizenship in the USA', blz. 144-151 in M. Leicester, M. Modgil and S. Modgil (eds.) *Education, Culture and Values, Vol. I.*, New York: Falmer Press.
- Biggs, D., R. Colesante et. al. (2000b) 'Citizenship Education for Adolescent Offenders', blz. 104-111 in M. Leicester, C. Modgil and S. Modgil (eds.) *Education, Culture and Moral Values, Vol. VI*, New York: Falmer Press.
- Blanken, C., J.D. Tuinier en G. Visser (2003) *Antisemitisme op school? Verslag van een onderzoek naar leerlingen met een islamitische achtergrond in confrontatie met de geschiedenis van de jodenvervolgung*, Utrecht: Stichting Vredeseducatie.
- Clark, J. (1989) *Laying Down the Law. Joe Clark's Strategy for Saving Our Schools*, Washington DC: Regnery Publishing.
- Crick, B. and A. Porter (1978) *Political Education and Political Literacy*, London: Longman.
- Dam, G. ten en M. Volman (1999) *Scholen voor sociale competentie. Een pedagogisch-didactische benadering*, Lisse: Swets en Zeitlinger.
- Damon, W. (1988) *The Moral Child: Nurturing children's moral growth*, New York: Free Press.
- Dauenhauer, B. (1996) *Citizenship in a Fragile World*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Dekker, H. (1999) 'Citizenship Conceptions and Competencies in the Subject Matter 'Society' in the Dutch Schools', in J. Torney-Purta et. al (eds.) *Civic Education Across Countries: Twenty-four National Case Studies from the IEA Civic Education Project*, Delft: Eburon.
- Dewey, J. (1923) *Democracy and Education. An Introduction to the Philosophy of Education*, New York: Macmillan.
- Drisko, J. (1993) 'The Responsibilities of Schools in Civic Education', *Journal of Education* 175: 105-119.

- Etzioni, A. (1995) *Rights and the Common Good: the Communitarian Perspective*, New York: St. Martin's Press.
- Frenken, P., D. Hautvast, J. van Hoeij en M. Stroetinga (2003) *Aan de slag met actief burgerschap. Handreiking voor scholen PO en PO*, 's-Hertogenbosch: KPC-Groep.
- Garbarino, J., K. Kostelny and F. Barry (1997) 'Value transmission in an Ecological Context. The High-Risk Neighborhood', blz. 307-332 in J. Grusec en L. Kuczynski (eds.) *Parenting and Children's Internalization of Values. A Handbook of Contemporary Theory*, New York: John Wiley.
- Gellner, E. (1996) *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals*, London: Hamish Hamilton.
- Gerzon, M. (1997) 'Education for Democratic Life: Teaching Democracy by Doing It', *Educational Leadership* 54, 5: 6-11.
- Giroux, H.A. (1989) *Schooling for Democracy. Critical Pedagogy in the Modern Age*, Londen: Routledge.
- Giroux, H.A. (2001) *Public Spaces, Private Lives. Beyond the Culture of Cynicism*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Grusec, J.E. and L. Kuczynski (eds.) (1997) *Parenting and children's internalization of values. A Handbook of Contemporary Theory*, New York: John Wiley & Sons inc.
- Guéhenno, J.M. (1993) *La fin de la démocratie*, Paris: Flammarion.
- Gutmann, A. (1987) *Democratic Education*, Princeton: Princeton University Press.
- Gutmann, A. and D. Thompson (1996) *Democracy and Disagreement*, Cambridge Mass: Belknap Press of Harvard University Press.
- Harris, J.R. (1998) *The Nurture Assumption: why children turn out the way they do*, New York: The Free Press.
- Heesen, B. (1995) 'Filosoferen met kinderen als onderwijsmethode', *Pedagogisch Tijdschrift* 20 (2): 133-142.
- Hoffman, M.L. (2000) *Empathy and Moral Development. Implications for Caring and Justice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Holmes, S. (1995) *Passions and Constraint, on the theory of liberal democracy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Kagitcibasi, C. (2001) *Development of Self and Competence in Cultural Context*, Wassenaar: NIAS.
- Kohn, M.L. (1977) *Class and Conformity: a Study in Values*, Chicago: University of Chicago Press.
- Kohnstamm, G.A. (red.) (1981) *Philip Kohnstamm. Persoon en Samenleving. Opstellen over opvoeding en democratie*, Meppel: Boom.
- Koops, W. (2003) 'Imaging Childhood', blz. 1-21 in W. Koops & M. Zuckermann (eds.) *Beyond the Century of the Child*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Kymlicka, W. and W. Norman (1994) 'Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory', *Ethics* 104: 352-381.
- Langeveld, M.J. (1952) *Maatschappelijke verwilderding der jeugd. Rapport betreffende het onderzoek naar de geestesgesteldheid van de massajeugd*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en uitgeverij bedrijf.
- Langeveld, M.J. (1957) *Beknopte theoretische pedagogiek*, Groningen/Djakarta: J.B. Wolters.

- Leune, J. (1997) 'De normatieve taak van de school en culturele verscheidenheid', blz. 33-45 in G.W. Meijnen (red.) *Opvoeding, onderwijs en sociale integratie*, Groningen: Wolters-Noordhof.
- Levinson, M. (1999) 'Liberalism, Pluralism and Political Education: paradox or paradigm?', *Oxford review of Education* 25, 1&2: 39-58.
- Lickona, T. (1996) 'Eleven Principles of Effective Character Education', *Journal of Moral Education* 25, 1: 93-100.
- Lodewijcks-Frencken, E. (1989) *Op opvoeding aangewezen. Een kritiek op de wijze van omgaan met kinderen in onze cultuur*, Baarn: Nelissen.
- Maccoby, E.E. (1980) *Social Development: Psychological growth and the parent-child relationship*, New York: Harcourt Brace Jovanvich.
- Macedo, S. (1995) 'Liberal Civic Education and Religious Fundamentalism: the Case of God vs. John Rawls?', *Ethics* 105, 468-496.
- Makarenko, A.S. (vert. 1990) *Selected Pedagogical Works*, Moskou: Progress Publishers.
- Meininger, H.P. (2002) *Burger en persoon. Waarden in bestaande en gewenste zorgvormen voor mensen met een (verstandelijke) handicap*, Ongepubliceerde voordracht landelijk congres Federatie CVZ/KVZ.
- Mosher, R., R. Kenny and A. Garrod (1994) *Preparing for Citizenship: teaching youth to live democratically*, Westpoint: Praeger.
- Nikandrov, N.D. (1999) 'Values as the Basis of the Goals of Upbringing', *Russian Education and Society* 41, 2: 50-66.
- Nijsten, C. en T. Pels (2000) 'Opvoedingsdoelen', blz. 32-55 in T. Pels (red.) *Opvoeden en integratie. Een vergelijkende studie van recente onderzoeken naar gezinsopvoeding en de pedagogische afstemming tussen gezin en school*, Assen: Van Gorcum.
- Oliner, S. en P. Oliner (1989) *De altruïstische persoonlijkheid. Waarom riskeerden gewone mannen en vrouwen hun leven om anderen te redden?* Amsterdam: Balans.
- Onderwijsraad (2003) *Onderwijs en Burgerschap: een voorname rol voor onderwijsinstellingen en overheid*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Pels, T. (2003) *Respect van twee kanten. Een studie over last van Marokkaanse jongeren*, Assen: Van Gorcum.
- Ploeg, P. van der (1995) *Opvoeding en politiek in de overleg-democratie. Democratische verdeling en normering van pedagogische autoriteit*, Baarn: Intro.
- Puka, B. (2000) 'Inclusive Moral Education: A Critique and Integration of Competing Approaches', blz. 131-148 in M. Leicester, M. Modgil and S. Modgil (eds.) *Education, Culture and Values, Vol. IV*, New York: Falmer Press.
- Ravitch, D. and C. Finn (1987) *What Do Our 17-Years-Olds Know? A report on the First National Assessment of History and Literature*, New York: Harper & Row.
- Rawls, J. (1993) *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press.
- Rispens, J., J. Hermanns en W. Meeus (red.) (1996) *Opvoeden in Nederland*, Assen: Van Gorcum.
- RMO (Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling) (2001) *Aansprekend Opvoeden. De balans van steun en toezicht*, Den Haag: RMO.
- RMO (Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling) (2003) *Bevrijdende Kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*, Den Haag: RMO.
- Roy, O. (2003) 'EuroIslam: The jihad within?', *The National Interest*, 71: 63-71.
- San, M. van (2002) 'Caring Mothers and their "Innocent" Sons: on justifying the criminal

- behaviour of Curaçaoan youths in the Netherlands', *The Netherlands Journal of Social Sciences* 38, 3: 212-239.
- SCAA (School Curriculum and Assessment Authority) (1996) *The National Forum for Values in Education and the Community. Final Report and Recommendations*, Londen: SCAA.
- Schöttelndreier, M. (1996) *Monsters van kinderen, draken van ouders*, Amsterdam: Muntinga.
- Singleton, L. (2000) *Teaching Democracy in the Primary School*, [www.cybertext.net.au/civicsweb/LianneSingleton.htm](http://www.cybertext.net.au/civicsweb/LianneSingleton.htm).
- Steutel, J. and B. Spiecker (2000) 'The Aims of Civic Education in a Multi-cultural Democracy', blz. 243-252 in M. Leicester, M. Modgil and S. Modgil (eds.) *Education, Culture and Values*, Vol. IV, New York: Falmer Press.
- Swaan, A. de (1979) *Uitgaansbeperking en uitgaansangst. Over de overgang van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding*, Amsterdam: Meulenhof.
- Tate, N. (2000) 'Society's Voice', blz. 3-7 in M. Leicester, C. Modgil and S. Modgil (eds.) *Education, Culture and Values*, Vol IV, New York: Falmer Press.
- Taylor, M. (2000) 'Values Education: Issues and Challenges in Policy and School Practice', blz. 151-165 in M. Leicester, C. Modgil and S. Modgil (eds.) *Education, Culture and Moral Values*, Vol II, New York: Falmer Press.
- Torney-Purta, J. (ed.) (1999) *Civic Education Across Countries: Twenty-four National Case Studies from the IEA Civic Education Project*, Delft: Eburon.
- Torrance, K. (1998) *Contemporary Childhood: parent-child relationships and child culture*, Leiden: DWSO Press.
- Ven, J.A. van der (1985) *Vorming in waarden en normen*, Kampen: Kok Agora.
- Veugelers, W. (2003) *Waarden en normen in het onderwijs. Zingeving en humanisering: autonomie en sociale betrokkenheid*, Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.
- Vollebergh, W. (2002) *Gemiste kansen: culturele diversiteit en de jeugdzorg*, Nijmegen: KUN.
- Waterink, J. (1926) *Berekening of constructie*, Wageningen: Zomer & Keuning.
- White, P. (1999) 'Political Education in the Early Years: the place of Civic Virtues', *Oxford Review of Education* 25, 1&2: 59-69.
- Winter, M. de (1995) *Kinderen als medeburgers. Kinder- en jeugdparticipatie als maatschappelijk opvoedingsperspectief*, Utrecht: De Tijdstroom.
- Winter, M. de, M. Balledux, J. de Mare and R. Burgmeijer (1995) *Screening in Child Health Care*, Oxford/New York: Radcliffe Press.
- Winter, M. de (1997) *Het Alziend Oog van de Leerling*, Amsterdam/Amersfoort: Trouw en CPS.
- Winter, M. en I. van Lieshout (1998) *Vernieuwend Cement. Eindevaluatie van het Utrechtse Wijkjongerenperspectief*, Utrecht: DMO.
- Winter, M. de (2000) *Beter Maatschappelijk Opvoeden. Hoofdlijnen van een eigentijdse participatie-pedagogiek*, Oratie Universiteit Utrecht, Assen: Van Gorcum.
- Winter, M. de (2001) *Over last van jongeren, en de lusten van een buurtpedagogische aanpak*, Den Haag: RMO.
- Winter, M. de (2003a) *Niet te groot en niet te klein*, Utrecht: PCOJ.
- Winter, M. de (2003b) 'On Infantilization and Participation. Lessons from the Century of the Child', blz. 159-183 in W. Koops and M. Zuckermann (eds.) *Beyond the*

- Century of the Child*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press: 159-183.
- White, P. (1999) 'Political Education in the Early years: the Place of Civic Virtues', *Oxford Review of Education* 25, 1&2: 59-70.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2003) *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wynn, E. (1992) 'Students and Schools', blz. 79-95 in K. Ryan and T. Lickona *Character Development in schools and beyond*, Washington: Council for Research in Values and Philosophy.

**V**

**EFFECTIEF REALISEREN**





## 11 SPECIFIEK JEUGDBELEID EN JEUGDZORG

*A.J. van Montfoort*

### 11.1 INLEIDING

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de pedagogische dimensie van het algemene overheidsbeleid en op het algemene jeugdbeleid. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het specifieke jeugdbeleid, dat wil zeggen op het beleid gericht op specifieke groepen, zowel preventief jeugdbeleid als curatieve jeugdzorg. In het eerste deel van het hoofdstuk wordt een beknopte stand van zaken gegeven. In het tweede deel wordt ingegaan op enkele belangrijke trends in het beleid.

Ons land heeft van oudsher veel voorzieningen die zich onder andere richten op hulp voor kind en gezin, opvoeding van kinderen met problemen, bescherming van minderjarigen, bestrijden van overlast en jeugdcriminaliteit. Het geheel van voorzieningen laat zich niet gemakkelijk beschrijven. Diverse indelingen lopen door elkaar. Er zijn bijvoorbeeld indelingen naar functie (algemene preventie, specifieke preventie, curatie), indelingen naar problematiek (gezondheidsproblemen, opvoedingsproblemen, gedragsproblemen, leerproblemen, etc.), indelingen naar type aanbod (ambulante hulp, daghulp, pleegzorg, residentiële hulp), en indelingen naar de verantwoordelijke overheid (gemeentelijk jeugdbeleid, provinciale jeugdzorg, justitiële jeugdzorg). De verschillende indelingen overlappen elkaar en sluiten niet op elkaar aan.

Voor dit hoofdstuk wordt gekozen voor een indeling in drie gebieden:

- 1 *gemeentelijk jeugdbeleid*: jeugdgezondheidszorg, preventie, voorlichting, signalering, lichte pedagogische hulp, jeugdwelzijnswerk, jeugd en veiligheid, coördinatie van het lokale aanbod;
- 2 *bureau jeugdzorg en raad voor de kinderbescherming*: lichte pedagogische hulp, toegang tot de jeugdzorg, aanpak van kindermishandeling, jeugdbescherming, jeugdreclassering, inschakelen van de rechter, casemanagement;
- 3 *zorgaanbod jeugdzorg*: ambulante hulp, daghulp, pleegzorg, residentiële hulp, geestelijk gehandicapte zorg (GGZ) jeugd, licht verstandelijk gehandicapte (LVG) jeugd, justitiële jeugdinrichtingen.

Deze indeling is een globale functionele indeling. Problemen worden geconstateerd door de gezinsleden zelf en door personen en instanties direct rond het gezin, zoals de school, de (jeugd)gezondheidszorg en de politie. Deze instanties bieden in zeer veel gevallen zelf een oplossing. In het geval dat er een vorm van intensieve hulp nodig is, er nader onderzoek gedaan moet worden en wellicht de veiligheid van het kind in gevaar is, moet in het huidige stelsel het bureau jeugdzorg worden ingeschakeld. Het bureau jeugdzorg vormt samen met de raad voor de kinderbescherming de schakel tussen de voorzieningen direct rond het gezin enerzijds en intensieve en ingrijpende vormen van jeugdzorg anderzijds.

Het zorgaanbod zelf sluit aan op de fase van toegang, onderzoek en indicatiestelling.

Dit lineaire model heeft beperkingen en nadelen, die in het tweede deel van dit hoofdstuk aan de orde zullen komen. Het biedt echter ook een relatief overzichtelijke indeling, die bovendien sinds het verschijnen van het regeringsstandpunt Regie in de Jeugdzorg (WVC en Justitie 1994), op veel plaatsen in beleid en wetgeving terugkomt. Deze indeling is onder meer uitgewerkt in de nota's Jeugdbeleid in b(al)ans I en II (BANS 1999 en 2001), waarin de taken van de gemeente, de provincie en de rijksoverheid worden beschreven. De Wet op de jeugdzorg (2005) is op deze indeling gebaseerd en regelt het gedeelte dat onder de provincie valt. De Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) sluit eveneens aan bij deze indeling, door de taken van de gemeente ten aanzien van jeugdigen te benoemen. De indeling sluit aan bij de route die jeugdigen en gezinnen met ernstige problemen maken. In grote lijnen sluit zij tevens aan bij de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen gemeente, provincie en rijksoverheid.

## 11.2 GEMEENTELIJK JEUGDBELEID

### *Inleiding*

Gemeenten hebben altijd een taak gehad in de zorg voor jeugdigen. Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw is er sprake van een geleidelijke verschuiving in het overheidsbeleid, waarbij de gemeente steeds meer verantwoordelijkheden en taken krijgt.

In de jaren zeventig werd de term 'welzijnsbeleid' gebruikt als brede noemer voor onder meer jeugd- en jongerenwerk, buurthuiswerk, speeltuinen, kinderopvang en peuterspeelzalen. Geleidelijk aan werd de financiering hiervan gedecentraliseerd van de rijksoverheid naar de gemeente. Sinds 1987 gebeurde dit op basis van de Welzijnswet. Vanaf 2007 is de Welzijnswet vervangen door de WMO. Vanaf de jaren negentig kreeg de gemeente meer taken in het onderwijsbeleid, zoals onderwijshuisvesting, onderwijsachterstandenbeleid en voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Een belangrijke taak die de gemeente altijd al had, is het handhaven van de leerplicht. Hieraan is toegevoegd de regionale meld- en coördinatiefunctie ten aanzien van vroegtijdig schoolverlaten en vroegtijdige signalering van problemen. Ook voor het gezondheidsbeleid heeft de gemeente grotere verantwoordelijkheid gekregen, met name door de Wet collectieve preventie volksgezondheid (WCPV) van 2003. Hiermee is de jeugdgezondheidszorg de verantwoordelijkheid geworden van de gemeente. Op het terrein van openbare orde en veiligheid zijn er in de gemeenten tal van projecten en programma's gericht op jeugd en veiligheid, preventie van jeugdcriminaliteit en het bestrijden van overlast door bepaalde groepen jongeren. De Wet werk en bijstand (WWB) legt een grote verantwoordelijkheid bij gemeenten voor arbeidstoeleiding en uitkeringenbeleid. Dit raakt het jeugdbeleid op ten minste twee manieren. Ten eerste heeft het beleid van de gemeente ten aanzien van volwassenen met kinderen gevolgen voor het gezin en dus voor de kinderen en

jongeren in het gezin (zie hoofdstuk 3). Ten tweede gaat het ook om de arbeidstoeleiding van jongeren, die door welke redenen dan ook een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt.

De toename van taken en verantwoordelijkheden op al deze terreinen leidt niet vanzelf tot een samenhangend specifiek jeugdbeleid. Integendeel, het gaat om een verschuiving van algemeen overheidsbeleid naar een opzet waarbij ieder terrein wordt vormgegeven vanuit een eigen beleid. Daardoor ontstaat een onoverzichtelijk geheel, waarin het specifiek jeugdbeleid nauwelijks zichtbaar is. Sinds het reeds genoemde regeringsstandpunt Regie in de Jeugdzorg (WVC en Justitie 1994) probeert de overheid dit te veranderen door te formuleren dat de gemeente een integrale verantwoordelijkheid heeft voor een samenhangend preventief jeugdbeleid. Enerzijds krijgt de gemeente op uiteenlopende beleids-terreinen meer verantwoordelijkheid en anderzijds wordt er in toenemende mate gestreefd naar een bundeling van het beleid ten aanzien van jeugdigen.

Deze ontwikkeling heeft recent sterk aan kracht gewonnen door het idee van een Centrum voor Jeugd en Gezin. Vanuit verschillende kanten wordt gepleit voor een dergelijk centrum in iedere gemeente. Dit centrum moet de bundeling worden van het gemeentelijk jeugdbeleid. Sommige voorstellen gaan verder en pleiten ervoor om ook de jeugdzorg die nu onder de provincie valt onder te brengen in het centrum (Gideonsgemeenten 2006; 2006 en 2006a). De regering stelt de vorming van de centra in het vooruitzicht, maar wil de Wet op de jeugdzorg niet intrekken, zodat de verdeling van taken en bevoegdheden in grote lijnen ongewijzigd blijft (Staatssecretaris VWS 2006).

In de onderstaande paragrafen wordt ingegaan op de jeugdgezondheidszorg en de ontwikkeling naar het Centrum voor Jeugd en Gezin. Onderwijs, kinderopvang en sociaal-economisch beleid zijn al in hoofdstuk 3 besproken en worden daarom hier niet uitgewerkt. Voor een bespreking vanuit de jeugdgezondheidszorg wordt gekozen, omdat deze nog niet eerder aan bod geweest is en omdat de jeugdgezondheidszorg de kern kan gaan vormen van het Centrum voor Jeugd en Gezin, van waaruit verbindingen gelegd worden met de andere terreinen van gemeentelijk jeugdbeleid.

### **Jeugdgezondheidszorg**

De jeugdgezondheidszorg bestaat al honderd jaar. Sinds 2003 verloopt de financiering via de gemeente. Wettelijk is de jeugdgezondheidszorg gebaseerd op de Wet collectieve preventie volksgezondheid (WCPV). Deze wet regelt de jeugdgezondheidszorg van 0-19 jaar (traditioneel: de consultatiebureaus en de schoolartsendiensten). Deze wet van 1990 is in 2003 ingrijpend veranderd. Van oudsher is er een cesuur bij de leeftijd van vier jaar: de zorg voor kinderen van 0-4 jaar werd altijd uitgevoerd door particuliere organisaties, tegenwoordig de thuiszorg, terwijl de zorg voor schoolgaande jeugd onderdeel is van de openbare gezondheidszorg van de GGD. De wet van 2003 legt de basis voor een integrale jeugdge-

zondheidszorg 0-19 jaar. De jeugdgezondheidszorg heeft volgens de Wet (2003) de volgende taken:

- monitoring en signalering;
- inschatten zorgbehoefte;
- screenen en vaccineren;
- voorlichting, advies, instructie en begeleiding;
- beïnvloeden gezondheidsbedreigingen.

Uit de wet kan worden afgeleid dat ook zorgcoördinatie, overleg en samenwerking tot de taken van de jeugdgezondheidszorg behoren. De wet van 2003 geeft de gemeente de regie over de volksgezondheid en daarmee ook over de jeugdgezondheidszorg. Het basistakenpakket dat in de wet is vastgelegd, bestaat uit een uniform deel en een maatwerkdeel. Het uniforme deel moet systematisch aan alle kinderen in Nederland worden aangeboden en wordt landelijk vastgesteld. Feitelijk ligt de regie hiervoor dus niet bij de gemeente, maar bij het ministerie van Volksgezondheid, Werkgelegenheid en Sport (VWS). Het maatwerkdeel bestaat uit producten die ingezet kunnen worden op basis van de gezondheids-situatie van jeugdigen in een (deel van een) gemeente.

De jeugdgezondheidszorg bereikt een zeer groot deel van alle jeugdigen in Nederland. De cijfers van de uitvoerende organisaties over het bereik zijn niet helemaal onderling vergelijkbaar, omdat verschillende definities gebruikt worden in de registratie en niet alle organisaties consequent gegevens over het bereik registreren. Maar uit onderzoek van de Inspectie blijkt dat in 2004 het bereik voor 0-4 jaar lag tussen 80 procent en meer dan 95 procent, waarbij 75 procent van de organisaties een bereik van meer dan 95 procent rapporteerde. Voor de kinderen in de leeftijd van het basisonderwijs is er eveneens een bereik van 80 procent tot meer dan 95 procent, waarbij 43 procent van de organisaties een bereik van meer dan 95 procent rapporteerde. Voor de middelbare schoolleeftijd rapporteerde 25 procent van de organisaties een bereik van meer dan 95 procent voor leerlingen van klas 1 of 2. Het bereik neemt derhalve enigszins af met de leeftijd van het kind. Op enkele plaatsen wordt niet systematisch een periodiek geneeskundig onderzoek gehouden voor de middelbareschoolleeftijd. Desondanks is het bereik zeer hoog over de hele bevolking 0-19 jaar, vermoedelijk alleen vergelijkbaar met dat van de huisarts.

De jeugdgezondheidszorg richt zich niet alleen op de somatische ontwikkeling van kinderen, maar ook op het tegengaan van kindermishandeling, groei- en ontwikkelingsstoornissen, psychosociale problemen, pesten, ongezond gedrag zoals roken en alcoholmisbruik en overgewicht. Gemeenten willen dat de jeugdgezondheidszorg meer doet aan pedagogische ondersteuning, bestrijding van schoolverzuim, preventie van psychosociale problemen, het inzetten van een gezinscoach bij multi-probleemgezinnen en andere vormen van bemoeizorg (Inspectie voor de gezondheidszorg 2005).

De wet gaat uit van integrale jeugdgezondheidszorg in de leeftijd van 0 tot en met 19 jaar, maar bepaalt niet dat deze zorg moet worden ondergebracht in één organisatie. De feitelijke situatie, waarbij een deel (0-4 jaar) wordt uitgevoerd door thuiszorgorganisaties en een ander deel (4-19) door de GGD, is daardoor op de meeste plaatsen in het land blijven bestaan. Door de koepelorganisaties van de GGD'en en de thuiszorginstellingen zijn afspraken gemaakt over de vormgeving van de integrale jeugdgezondheidszorg. Daarbij is afgesproken dat de organisatorische verdeling voorlopig in stand blijft. De gewenste eenheid wordt bevorderd door afspraken over de uitvoering van de taken.

In november 2005 constateerde de Inspectie dat de vorming van de integrale jeugdgezondheidszorg achterblijft bij de doelstelling. Er is te weinig eenheid in de werkmethoden en er wordt te weinig gewerkt met effectief gebleken programma's. De personeelsopbouw past niet bij de verbreding naar opvoedingsondersteuning. Er zijn meer medewerkers nodig met een pedagogische opleiding en de bestaande medewerkers moeten meer geschoold worden op dit punt. De systemen van registratie zijn nog steeds onvoldoende eenduidig en de aansluiting tussen de consultatiebureaus en de zorg voor kinderen vanaf 5 jaar sluiten niet goed op elkaar aan.

De Inspectie beveelt aan het beleid om te komen tot een integrale jeugdgezondheidszorg sterk te verbeteren. Op alle genoemde punten moet extra inzet gepleegd worden. Daarbij wijst de Inspectie de verdeling van de jeugdgezondheidszorg over verschillende organisaties aan als belemmerende factor. Zij adviseert daarom de organisatie als volgt te wijzigen:

“Het rijk moet bewerkstelligen, dat de JGZ 0-4 als essentieel onderdeel van de openbare gezondheidszorg en de collectieve preventie zo spoedig mogelijk deel gaat uitmaken van de GGD” (Inspectie voor de gezondheidszorg 2005:14).

De laatstgenoemde aanbeveling van de Inspectie bestaat uit twee onderdelen: de jeugdgezondheidszorg van 0-19 jaar moet worden ondergebracht in één organisatie, én die organisatie moet de GGD zijn. De keuze voor de GGD motiveert de Inspectie met het karakter van openbare gezondheidszorg. Dit is een fundamenteel punt. De WCPV geeft de jeugdgezondheidszorg weliswaar beperkte, maar toch essentiële bevoegdheden die een particuliere zorgverlener niet heeft (ongevraagde bemoeienis, vastleggen en bewaren gegevens). Dergelijke bevoegdheden horen bij openbare gezondheidszorg en daarbij hoort ook controle door een democratisch gekozen overheid, in casu de gemeente.

De Inspectie belicht echter niet de keerzijde van deze keuze. De keerzijde is dat de jeugdgezondheidszorg door onderdeel te worden van de GGD, niet vanzelf een duidelijk eigen profiel krijgt. De GGD is geen instantie met een sterk profiel bij jeugdzaken. Bovendien gaat het bij de verbreding van de jeugdgezondheidszorg niet alleen om de publieke verantwoordelijkheid, maar ook om actief inspelen op de veranderingen in de maatschappelijke vraag. Een directe sturingsrelatie vanuit

de gemeente kan juist op dit punt belemmerend werken. Niet voor niets wordt op andere terreinen, zoals het openbaar onderwijs, gezocht naar organisatorische vormen waarbij de uitvoeringsorganisatie op enige afstand van de overheid komt te staan.

Op dit moment is het nog te vroeg om te voorspellen welke plaats de jeugdgezondheidszorg in het gemeentelijk jeugdbeleid zal krijgen. In oktober 2006 schetste de staatssecretaris het perspectief van de jeugdgezondheidszorg als kern van het toekomstige Centrum voor Jeugd en Gezin (Staatssecretaris VWS 2006).

### **Centra voor Jeugd en Gezin**

In gemeenten zijn verschillende vormen ontstaan voor coördinatie en afstemming in het jeugdbeleid. De brede scholen vervullen deze functie ten dele, met het onderwijs als kern. Vanuit en bij de jeugdgezondheidszorg zijn multifunctionele voorzieningen ontstaan zoals een Ouder en Kind Centrum. Er zijn gemeenten die een Steunpunt Opvoeding in het leven geroepen hebben en gemeenten die investeren in de ontwikkeling van een netwerkstructuur. Ook wordt wel gewerkt vanuit een buurt- of wijkcentrum naar een speel- en opvoedcentrum. In 2006 stelde een groep van 8 gemeenten – zichzelf Gideonsgemeenten noemend – voor om in iedere gemeente in Nederland een Centrum voor Jeugd en Gezin te vormen (Gideonsgemeenten 2006). Dit voorstel werd overgenomen door Operatie Jong in het Sturingsadvies Deel I uit april 2006 (Operatie Jong 2006). Operatie Jong gaf een overzicht van functies die in het Centrum voor Jeugd en Gezin moeten komen. Daarbij staan ook functies die op dit moment worden uitgevoerd door het bureau jeugdzorg en zorgaanbieders in de jeugdzorg. Een dergelijke verschuiving is alleen mogelijk door het intrekken van de Wet op de jeugdzorg.

De regering reageerde positief op de gedachte van het Centrum voor Jeugd en Gezin, maar zei geen behoefte te hebben aan stelselwijziging. Hierdoor is een situatie ontstaan waarin er breed positief gereageerd wordt op het idee van een Centrum voor Jeugd en Gezin, maar het niet duidelijk is wat voor soort organisatie dit wordt, welke taken en bevoegdheden erin komen en hoe dit nieuwe centrum wordt gepositioneerd ten opzichte van de bestaande voorzieningen.

Om de onduidelijkheid over het centrum te verminderen schetst de regering in een brief aan de Tweede Kamer (Staatssecretaris van VWS 2006) hoe zij het centrum en de ontwikkeling ervan voor zich ziet. Het Centrum voor Jeugd en Gezin is gedacht als een punt waar jeugdigen en ouders terecht kunnen met vragen over opvoeden en opgroeien. Het is een bundeling van bestaande lokale voorzieningen en het is een coördinatiepunt voor overige voorzieningen voor jeugdigen in de gemeente. Het heeft een directe verbinding met de jeugdzorg. De manier waarop het Centrum voor Jeugd en Gezin tot stand komt, kan per gemeente verschillen. De jeugdgezondheidszorg hoort in ieder geval deel uit te maken van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Het Centrum voor Jeugd en Gezin is er voor 0 tot 19 jaar. Om dit mogelijk te maken is voortgang nodig met de vorming van integrale jeugdgezondheidszorg (JGZ) 0-19. De consultatiebureaus

en de JGZ 4-19 moeten verzelfstandigen ten opzichte van de organisaties waar zij thans deel van uitmaken en vervolgens als eenheid opgaan in het Centrum voor Jeugd en Gezin. Niet uitgesproken is of dit een volledige losmaking uit de GGD respectievelijk thuiszorginstellingen moet inhouden.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin moet de beheerder worden van het elektronisch kinddossier. De JGZ heeft hier een goed uitgangspunt met de regels voor dossiervorming die reeds zijn vastgelegd in de WCPV.

De JGZ heeft nu reeds goede verbindingen met de overige gezondheidszorg en het onderwijs. Dit positioneert de JGZ goed voor de verbreding naar de netwerken in de gezondheidszorg en naar de zorgstructuren rond de scholen (Regionale Meld- en Coördinatiepunten, Zorg Advies Teams). Het is niet noodzakelijk alle zorgstructuren en -voorzieningen te concentreren in een gebouw met letterlijk een centraal loket. Een loket is niet vanzelf een klantvriendelijke voorziening. Afhankelijk van de situatie in de gemeente kan gekozen worden voor organisatorische en geografische bundeling dan wel voor samenwerking en koppeling van informatie.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin moet de verbinding maken naar de andere instanties in het gemeentelijk jeugdbeleid. Het is niet nodig dat alle instellingen vanuit het welzijnswerk opgaan in het centrum. De regie over de WMO-taken ligt bij de gemeente. De uitvoering kan onder de WMO door diverse organisaties verzorgd worden, waarbij de gemeente optreedt als inkoper van diensten. Het is niet vanzelfsprekend dat het Centrum voor Jeugd en Gezin alle programma's in dit kader zelf uitvoert. Het centrum kan optreden als inkoopadviseur voor de gemeente, waarbij programma's worden uitgevoerd door diverse aanbieders. Het centrum kan hierbij een deel van de feitelijke regie ten behoeve van de gemeente uitvoeren.

De gemeente kan de regie van andere terreinen eveneens (deels) onderbrengen in het centrum. Dit kan het hele scala beslaan van opvoedingsondersteuning en VVE voor de jonge kinderen tot en met programma's op het terrein van jeugd en veiligheid en arbeidstoeleiding voor jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Als het bureau jeugdzorg blijft bestaan, wordt het Centrum voor Jeugd en Gezin als het ware de lokale partner van het bureau. Om te voorkomen dat hierdoor een (weer) langere keten ontstaat, moeten het centrum en het bureau jeugdzorg nauw gaan samenwerken en werkprocessen en registratie op elkaar afstemmen, zodat een vraag van een jeugdige of van ouders niet steeds weer opnieuw hoeft te worden onderzocht en gewogen.

### 11.3 BUREAU JEUGDZORG EN JEUGDBESCHERMING

#### *Voorgeschiedenis van het bureau jeugdzorg*

##### *Wet op de jeugdhulpverlening*

In 1988 werd na bijna twee decennia discussie de Wet op de jeugdhulpverlening aangenomen. De discussies waren begonnen in de jaren zeventig, toen gepleit



werd voor een samenhangend pakket van jeugdwelzijnswerk, dicht bij de jeugdige en het gezin. Lange tijd waren kinderbescherming en jeugdwelzijnswerk gebaseerd op verzuilde particuliere organisaties, met sterke nadruk op tehuizen. Toen eind jaren zestig de verzuiling aan kracht afnam (Lijphart 1990), werd duidelijk dat kinderbescherming en jeugdhulp versnipperd waren over honderden verschillende instellingen en dat het beleid verkokerd was vanuit verschillende departementen. De contouren van een nieuw stelsel werden onder meer verwoord in de rapporten van de Werkgroep Mik (1974 en 1976). Dit was het beeld van één organisatie, van waaruit hulp op maat van de vraag kon worden geboden aan jeugdigen en gezinnen. In die voorziening zouden welzijn, jeugdbescherming, geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen en onderwijsgebonden hulp worden samengevoegd. De voorziening moest dicht bij huis zijn, dus decentraal. De schaal waarop de voorziening georganiseerd moest worden, moest wel zo groot zijn dat alle hulpvormen, van licht tot zwaar, erin konden worden ondergebracht. Het ideaal van een samenhangende en integrale zorg leidde tot een reeks rapporten van interdepartementale werkgroepen en uiteindelijk tot een initiatiefwet, voordat eind jaren tachtig de Wet op de jeugdhulpverlening tot stand kwam. Toen de wet uiteindelijk in het Staatsblad stond, bleef de kinderbescherming onder het ministerie van Justitie vallen en bleven de Regionale instellingen voor ambulante geestelijke gezondheidszorg (Riaggs) en andere vormen van GGZ-jeugd alsmede de LVG-jeugd buiten de wet (voor een uitgebreide bespreking van de wet, zie Van Unen 1996). Wat een wet had moeten worden voor een totaalpakket van samenhangende zorg, werd feitelijk een wet voor de 'koker' welzijn van het ministerie van WVC, gedecentraliseerd naar de provincies. De in de praktijk ervaren knelpunten van een verkokerd stelsel bleven derhalve na de invoering van de Wet op de jeugdhulpverlening bestaan. Ten opzichte van de jaren zeventig en tachtig had in de jaren negentig inmiddels wel schaalvergroting plaatsgevonden binnen de jeugdhulpverlening.

### **Taskforce jeugdhulpverlening en Regie in de Jeugdzorg**

Het idee voor een bureau jeugdzorg is afkomstig van de Taskforce jeugdhulpverlening, die in 1994 het rapport *Plaatsmaken* uitbracht (Taskforce 1994). De Taskforce jeugdhulpverlening was ingesteld door de staatssecretaris van WVC en de staatssecretaris van Justitie, om te adviseren over een aantal knelpunten die zich (nog altijd) voordeden na de volledige invoering van de Wet op de jeugdhulpverlening in 1992. De gedachte achter het bureau jeugdzorg was een voor jeugdigen en ouders toegankelijke voorziening, waar direct lichte hulp geboden zou worden en waar een indicatie gesteld werd voor zwaardere hulpvormen. Waar nodig zou onderzoek gedaan worden, zodat een onderbouwd besluit genomen kon worden voor het inschakelen van hulp in een vrijwillig kader dan wel in het kader van een maatregel van kinderbescherming, jeugdhulpverlening, GGZ-jeugd of LVG. Evenals in eerdere ronden in de discussie reageerde de regering positief op het idee van samenhang en een professioneel hoogwaardige toegang tot de jeugdzorg, maar afhoudend op het veranderen van bestuurlijke verantwoordelijkheden. In het regeringsstandpunt Regie in de jeugdzorg, dat in juli 1994 verscheen, werd het begrip 'bureau jeugdzorg' vermeden en werd gespro-

ken over 'toegang'. De toegang tot de jeugdzorg moest worden verbeterd en dit moest gebeuren binnen het bestaande stelsel en zonder wijziging van de wet.

**Periode 1994-1998: vele vormen**

In de periode 1994-1998 is door de overheid getracht een vorm te ontwikkelen voor de centrale toegang tot de jeugdzorg door middel van bestuurlijk overleg, zowel landelijk als per provincie. Het resultaat hiervan was een boeiende veelvormigheid. In de praktijk werd al snel de term 'bureau jeugdzorg' gebruikt in plaats van 'toegang'. De term 'bureau jeugdzorg' werd op de ene plaats gebruikt voor een onderdeel van een provinciaal werkende organisatie voor jeugdzorg, op de andere plaats voor 'een netwerk van afspraken' en weer ergens anders voor een lokaal werkende instelling voor lichte ambulante hulp.

**Periode 1998-2004: voorbereiding Wet op de jeugdzorg**

Vanwege de veelvormigheid, onzekerheid en inefficiëntie die op deze manier ontstonden, nam het kabinet Paars II in het regeerakkoord van 1998 op dat de resultaten van regie in de jeugdzorg zouden worden geborgd in een nieuwe wet. In 2001 publiceerde de regering de conceptwet. De conceptwet bevatte veel bepalingen die een ingrijpende reorganisatie van de jeugdzorg en een verandering van het stelsel inhielden. Er moest per provincie één bureau jeugdzorg komen. In de meeste provincies was daarvoor fusie of splitsing van organisaties nodig. Dit bureau jeugdzorg vervulde de toegangsfuncties (aanmelding, screening, diagnose, indicatiestelling), zou zelf ambulante hulp geven, was verantwoordelijk voor de gezinsvoogdij, de voogdij en de jeugdreclassering en moest de cliënt begeleiden na de indicatiestelling (casemanagement). Voor de praktijk was dit een bundeling van diverse instellingen en deels het opzetten van nieuwe functies. Er moest een strikte scheiding komen tussen het bureau jeugdzorg en de zorgaanbieders, met het oog op een onafhankelijke indicatiestelling. Dit stelde de praktijk voor de vraag hoe dit gecombineerd moest worden met de eis van continuïteit van zorg. De bestuurlijke verhoudingen veranderden. De gezinsvoogdij en de jeugdreclassering gingen over van het ministerie van Justitie naar de provincie, maar het ministerie bleef een deel van de verantwoordelijkheid houden. Er kwam een recht op jeugdzorg, dat cliënten kunnen afdwingen bij de provincie. Verder werd een geheel nieuw systeem van financiering aangekondigd, zowel voor bureau jeugdzorg als voor het zorgaanbod.

Regie in de jeugdzorg had tot doel de oude schotten tussen de sectoren jeugdhulpverlening, justitiële jeugdzorg, kinder- en jeugdpsychiatrie en de zorg voor jeugdigen met een verstandelijke beperking, op te heffen. De betrokken sectoren verzetten zich echter tegen een overgang naar de wetgeving en financiering van de jeugdhulpverlening. Het resultaat was een tussenvorm, waarbij het bureau jeugdzorg wel de centrale toegang was, maar het achterliggend zorgaanbod nog sectoraal georganiseerd was. Vervolgens zijn door de sectoren uitzonderingen opgeworpen, waarmee buiten de centrale toegang om gegaan kon worden.

**Bureau jeugdzorg in de Wet op de jeugdzorg**

Met de invoering van de Wet op de jeugdzorg op 1 januari 2005 heeft het bureau jeugdzorg een wettelijke basis gekregen.<sup>1</sup> De wet schrijft voor dat er in iedere provincie plus in de drie grootstedelijke regio's één bureau jeugdzorg is. Er zijn derhalve in ons land 15 bureaus jeugdzorg. Elk bureau jeugdzorg heeft decentrale vestigingen in de kerngemeenten in de provincie.

**Taken**

Het bureau jeugdzorg heeft een wettelijk monopolie op de belangrijkste taken. Daar staat tegenover dat het geen activiteiten mag ontplooiën die niet op de Wet op de jeugdzorg gebaseerd zijn.

De wet besteedt veel aandacht aan het indicatiebesluit als centrale taak van het bureau jeugdzorg (artikelen 5-7). In de politieke discussies en in de ambtelijke uitwerking is het bureau jeugdzorg steeds minder een voor jeugdigen en ouders laagdrempelige voorziening geworden en steeds meer een 'sluis' tussen hulpvragen en intensieve, ingrijpende en dure vormen van hulp. De introductie van het recht op jeugdzorg – de wet spreekt over een aanspraak op zorg – heeft dit versterkt, omdat het recht is gekoppeld aan het indicatiebesluit.

Nadat de wet het indicatiebesluit in drie artikelen heeft uitgewerkt, worden de overige taken van het bureau in artikel 10 opgesomd. Genoemd worden het uitoefenen van voogdij en gezinsvoogdij, het uitvoeren van de jeugdreclassering, het fungeren als advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK) en het casemanagement. In artikel 10, derde lid, wordt de mogelijkheid geschapen dat het bureau jeugdzorg advies en deskundigheidsbevordering geeft aan voorzieningen in het lokaal jeugdbeleid en zelf lichte ambulante jeugdzorg verleent.

De behandeling van de verschillende taken van het bureau in de wet is in zoverre onevenwichtig dat de kort opgesomde taken in omvang de uitgewerkte taak van het indicatiebesluit verre overtreffen.

**Verhouding met gemeenten**

De verhouding tussen het bureau jeugdzorg en de voorzieningen van gemeentelijk jeugdbeleid kent twee elementen. Ten eerste geeft het bureau advies en deskundigheidsbevordering aan voorzieningen in het algemeen jeugdbeleid en onderhoudt het contact met deze voorzieningen. Dit gebeurt onder meer door het deelnemen aan zorgadviesteams en andere lokale overlegstructuren (art. 10, derde lid, onder a). Ten tweede kan het bureau zelf ambulante jeugdzorg verlenen zonder indicatiebesluit (art. 10, derde lid, onder b). Dit is hulp die in hoge mate vergelijkbaar is met de licht pedagogische hulp die bij de taak van de gemeente hoort. De reden om het bureau jeugdzorg deze taak te geven, is dat het klantvriendelijk en efficiënt is om lichte hulp direct te verlenen als cliënten bij het bureau jeugdzorg aankloppen. De mate waarin het bureau jeugdzorg deze hulp kan verlenen is afhankelijk van het beleid van de provincie. In de praktijk is dit twee jaar na de invoering van de wet op de meeste plaatsen teruggedrongen,

omdat de provincie voorrang geeft aan andere taken en deze taak vooral als verantwoordelijkheid van de gemeenten ziet. Het gevolg hiervan is dat er een strikte scheiding ontstaat tussen gemeentelijk jeugdbeleid en bureau jeugdzorg.

### **Casemanagement**

Bij het ontstaan van het bureau jeugdzorg was de gedachte dat dit bureau zou bepalen welke hulp een jeugdige en zijn ouders nodig hadden en dat vervolgens iemand vanuit het bureau jeugdzorg de geboden hulp zou volgen. Deze persoon zou de cliënt kunnen ondersteunen bij het maken van keuzes in de zorg. Als een gezin gelijktijdig verschillende vormen van hulp krijgt, zou deze persoon de hulp coördineren. Deze functie werd casemanagement genoemd, en riep veel discussie op. Algemeen wordt het belang onderkend van coördinatie, maar daarmee is het nog niet vanzelfsprekend dat het bureau jeugdzorg is dat de door zorgaanbieders geleverde hulp coördineert. Iedere zorgaanbieder heeft een eigen systeem van zorg- of behandelcoördinatie. De verhouding tussen de coördinatie door de zorgaanbieder en door het bureau jeugdzorg roept zowel inhoudelijke vragen op als vragen over zeggenschap. Inhoudelijk gezien wordt de vraag naar coördinatie bepaald door het verloop van de hulp en de relatie van de zorgaanbieder met de cliënten. Als een jeugdige in een leefgroep van een zorgaanbieder woont en vertrouwen heeft in de medewerkers van de zorgaanbieder, wordt de dialoog van de zorgaanbieder met de gezinsleden sturend. De medewerker van het bureau jeugdzorg krijgt dan een marginale positie. In deze situatie zijn er tal van gelegenheden tot strijd over de competentie tussen de zorgaanbieder en het bureau jeugdzorg.

Hierbij komt dat er uiteenlopende vormen van casemanagement zijn en dat de zeggenschapsverhoudingen mede worden bepaald door de juridische titel waarop de hulp wordt verleend. Bij hulp in een vrijwillig kader is de vraag van de cliënt bepalend; bij een ondertoezichtstelling gaat de verantwoordelijkheid van de gezinsvoogd verder dan de vraag van de cliënt. Om het bureau jeugdzorg in staat te stellen de uitvoering van de hulp te sturen, zou een omvangrijke formatie voor casemanagement nodig zijn. De formatie die wordt geïnvesteerd in casemanagement kan vanzelfsprekend niet worden aangewend voor uitvoering van de hulp. Er is dus een spanning tussen de politieke wens dat een beroepskracht van buiten de zorgaanbieder – in casu vanuit het bureau jeugdzorg – de uitvoering stuurt, en de eveneens politieke wens om zo weinig mogelijk formatie te investeren in functies buiten de directe uitvoering van de hulp.

Door deze factoren – inhoudelijke onhelderheid, competentiegeschillen en spanning tussen sturingsambitie versus budgetbeperking – is het casemanagement op een halfslachtige wijze in de wet gekomen. Het woord casemanagement wordt vermeden en in plaats daarvan wordt met veel woorden een omschrijving gegeven in artikel 10, eerste lid, onder f t/m i. De wet geeft het bureau jeugdzorg geen bevoegdheden ten opzichte van de zorgaanbieders om deze taak waar te kunnen maken.

**Positie van het bureau jeugdzorg**

De Wet op de jeugdzorg brengt de gezinsvoogdij, de voogdij en de jeugdreclassering onder in het bureau jeugdzorg. Dat is een grote verandering, omdat voorheen deze functies rechtstreeks vielen onder het ministerie van Justitie. Het ministerie heeft zich lange tijd verzet tegen gehele of gedeeltelijke decentralisatie van deze functies, met het argument dat de rechtsgelijkheid en de rechtsbescherming in gevaar komen als gedwongen interventies niet meer rechtstreeks vallen onder het ministerie van Justitie. Dit is opgelost door de financiering voor deze functies te laten verlopen via het ministerie van Justitie naar de provincies en grootstedelijke regio's. Met het onderbrengen van deze functies in het bureau jeugdzorg is een deel van de jeugdbescherming samengebracht met de toegang tot de vrijwillige jeugdzorg. Voor dit deel is de aloude wens om een integrale jeugdzorg te vormen derhalve in vervulling gegaan. De jeugdreclassering wordt door het bureau jeugdzorg uitgevoerd, maar de raad voor de kindbescherming heeft hierbij een regiefunctie. Dit houdt in dat het bureau jeugdzorg bij het uitvoeren van de jeugdreclassering moet werken volgens de aanwijzingen van de raad.

Diverse beslissingen van het bureau jeugdzorg hebben rechtsgevolgen voor de betrokken jeugdigen en ouders. Bijvoorbeeld: het indicatiebesluit bepaalt of de cliënt recht heeft op jeugdzorg en op welke vorm(en) van jeugdzorg dat recht bestaat. Om deze reden moeten de beslissingen van het bureau jeugdzorg voldoen aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht.

Vanwege deze bevoegdheden en vanwege de monopoliepositie van het bureau jeugdzorg heeft de wetgever het provinciebestuur vergaande bevoegdheden gegeven in het sturen van het bureau jeugdzorg. De provincie stuurt het bureau jeugdzorg vanuit de subsidierelatie. De subsidieverordening bepaalt onder meer welke informatie het bureau jeugdzorg op welk moment aan de provincie moet leveren, zowel bij het aanvragen van subsidie als bij de verantwoording achteraf. Bovenop de sturing door middel van de subsidierelatie bevat de wet twee artikelen waarin de provincie extra bevoegdheden krijgt om in te grijpen in het bureau jeugdzorg. Indien gedeputeerde staten van mening zijn dat het bureau jeugdzorg de wet niet goed uitvoert, kunnen zij het bureau een aanwijzing geven (art. 16). Het bureau is verplicht de aanwijzing op te volgen en gedeputeerde staten kunnen hiertoe zonodig bestuursdwang inzetten. Kennelijk vond de wetgever dit nog niet voldoende. In artikel 4, vijfde lid, wordt bepaald dat gedeputeerde staten over kunnen gaan tot het schorsen of ontslaan van de directeur of bestuurder en van leden van de raad van toezicht, indien de wettelijke taken van het bureau jeugdzorg niet goed worden uitgevoerd als gevolg van handelen of nalaten van de bestuurder. Door deze bepalingen en door de een-op-eenverhouding is het bureau jeugdzorg nauw gekoppeld aan het provinciebestuur. De rechtsvorm van het bureau is een particuliere stichting, maar de sturing door de overheid is zodanig toegenomen dat het verschil met een agentschap of andere uitvoeringsorganisatie materieel gezien klein geworden is. In hoeverre er een directe zeggenschapsrelatie is van het provinciaal bestuur ten opzichte van het bureau jeugd-

zorg, dan wel er nog ruimte is voor eigen beleid door het bureau, moet in de praktijk en in geschillen voor de bestuursrechter blijken.

Het provinciaal bestuur is niet de enige overheid die sturing uitoefent op het bureau jeugdzorg. Het ministerie van Justitie stuurt via wet- en regelgeving en via inhoudelijke vernieuwing op de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. Het ministerie van VWS stuurt via landelijke projecten en via afspraken met het Interprovinciaal Overleg (IPO). De gemeenten trachten invloed uit te oefenen op de toegangsfuncties van het bureau en op de aansluiting van het bureau op de gemeentelijke voorzieningen. Naast de overheden oefenen de zorgaanbieders invloed uit op het bureau jeugdzorg, omdat ze groot belang hebben bij afstemming tussen de werkwijze van het bureau jeugdzorg en hun eigen werkprocessen. De Wet op de jeugdzorg beoogt de positie van de cliënt en de sturing van het aanbod door de vraag te versterken. Het bureau jeugdzorg heeft tot taak de cliënt te helpen zijn hulpvraag te formuleren en deze om te zetten in een indicatiebesluit. Met andere woorden, het bureau jeugdzorg moet zich laten sturen door de cliënt. Dit is een lastige opdracht voor beroepskrachten binnen de jeugdzorg, onder andere omdat de vraag van de jeugdige niet automatisch hetzelfde is als de vraag van de ouders en de vraag van de ene ouder haaks kan staan op de vraag van de andere ouder. Vraagsturing door de cliënt komt voor het bureau jeugdzorg in de Wet op de jeugdzorg niet in de plaats van sturing door de provincie, de gemeenten en diverse stakeholders. Het bureau jeugdzorg wordt door al deze actoren gelijktijdig gestuurd (vergelijk Stuurgroep bedrijfsvergelijking bureau jeugdzorg 2002).

### ***Aanpak kindermishandeling***

#### ***Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK)***

De wet bepaalt dat het fungeren als AMK een taak is van het bureau jeugdzorg. In 2004 was er een aparte regeling voor het werk en de bevoegdheden van het AMK opgenomen in de Wet op de jeugdhulpverlening. In deze regeling werd uitgegaan van een aparte positie van het AMK, onderscheiden van de ‘reguliere’ toegang tot de jeugdzorg. Het AMK werd gezien als de centrale meldpost voor vermoedens van kindermishandeling, verwaarlozing en seksueel misbruik van kinderen. Het begrip ‘kindermishandeling’ wordt in de Wet op de jeugdzorg ruim gedefinieerd en omvat in feite een heel scala aan voor kinderen bedreigende opvoedingssituaties.

“Kindermishandeling is elke vorm van voor de minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel” (art. 1, onder m).

Bij de voorbereiding van de Wet op de jeugdzorg was het uitgangspunt dat het bureau jeugdzorg alleen een indicatiebesluit neemt, indien de cliënt dat vraagt (art. 7, eerste lid). Uiteindelijk is echter ook een artikel opgenomen op grond waarvan het bureau jeugdzorg hulp kan verlenen en indiceren zonder verzoek van de cliënt, indien dit nodig is om een voor het kind bedreigende situatie af te wenden (art. 8). Hiermee kan het voordeurteam van het bureau jeugdzorg zogenaamde 'zorgmeldingen' in ontvangst nemen en is een meldpost voor onder meer kindermishandeling ontstaan naast het AMK.

### ***De raad voor de kindbescherming***

De raad voor de kindbescherming is met de invoering van de Wet op de jeugdzorg een voorziening geworden achter de voordeur van het bureau jeugdzorg respectievelijk achter het AMK. De reguliere route is als volgt. Eenieder, die weet of vermoedt dat een kind zich in een bedreigende opvoedingssituatie bevindt, kan verwijzen naar of melding maken bij de 'voordeur' van het bureau jeugdzorg. Als de melder van mening is dat de situatie valt onder de definitie van het begrip kindermishandeling, kan hij dit melden bij het AMK. De voordeur of het AMK gaat na welke hulp geboden moet worden. Het AMK kan hiervoor zo nodig een onderzoek instellen, binnen bepaalde grenzen zonder dat de gezinsleden hiervan (volledig) op de hoogte zijn. Als het AMK of de voordeur tot de conclusie komt dat er een maatregel van kindbescherming nodig is om het kind te beschermen, dan meldt hij dit bij de raad voor de kindbescherming. De raad verricht een onderzoek en bepaalt dan opnieuw of een maatregel van kindbescherming nodig is. Meent de raad dat dit het geval is, dan dient de raad een verzoek in bij de rechter. De rechter beoordeelt of een maatregel van kindbescherming nodig is. Komt de rechter tot de conclusie dat dit nodig is, dan gaat de zaak terug naar het bureau jeugdzorg, afdeling jeugdbescherming. In de meeste gevallen is de maatregel een ondertoezichtstelling, waarbij een gezinsvoogd wordt benoemd.

Voor spoedeisende situaties bestaat er een korte route. In die gevallen kan direct gemeld worden bij de raad. De raad kan onmiddellijk een voorlopige maatregel vragen bij de rechter en de jeugdbescherming kan hier direct op aansluiten. De korte route kan zo nodig binnen één dag worden uitgevoerd. In levensbedreigende situaties is het mogelijk zeer snel in te grijpen.

Voor situaties die niet direct spoedeisend zijn, maar wel voor het kind bedreigend, blijkt de route tussen de melding en de start van hulp en bescherming lang te duren. In 2005 bleek uit onderzoek dat tussen melding bij het bureau jeugdzorg en de start van de gezinsvoogd, gemiddeld 8 tot 15 maanden verstreken, afhankelijk van de wijze waarop de termijn werd geteld (B&A Groep 2005). Deze termijnen waren sterk beïnvloed door wachtlijsten bij het AMK, de voordeur, de raad, de rechter en de gezinsvoogd. In 2006 is extra menskracht ingezet om de wachtlijsten terug te dringen, waardoor ongetwijfeld de gemiddelde doorlooptijd aanzienlijk is gedaald. Behalve door wachtlijsten wordt de lange doorlooptijd echter ook veroorzaakt door het grote aantal schakels in de keten. Iedere schakel werkt op basis van een eigen methode of protocol en in de meeste gevallen

werken de schakels achter elkaar: eerst voert een schakel het eigen werkproces uit en daarna activeert men de volgende schakel.

Meer dan eens is als oplossing van dit probleem voorgesteld het bureau jeugdzorg en de rekestrerende taak van de raad te integreren tot één instelling (zie bijv. Van Montfoort 2005). In de meeste van de ons omringende landen worden de civiele taken van de raad en de taken van het bureau jeugdzorg uitgevoerd door één instantie (zie bijv. Veldkamp 2001). In Engeland zijn bovendien voor deze instantie maximumtermijnen vastgelegd:

- op een melding van een voor een kind bedreigende opvoedingssituatie moet de instantie binnen maximaal 24 uur intern overleg voeren om de aanpak te bepalen;
- binnen 7 dagen moet de melding zijn onderzocht, inclusief een gesprek met het betreffende gezin;
- binnen 42 dagen moeten hulp en bescherming gestart zijn, inclusief een uitspraak van de rechter in voorkomende gevallen.

Dit zijn maximumtermijnen, geen gemiddelden en zeker geen planningstermijnen. Dit blijkt in de praktijk haalbaar te zijn, onder meer omdat het expliciet als norm gesteld is en omdat er geen keten van instanties is, maar één primair proces. De onafhankelijke toetsing vindt plaats door de rechter.

Tot op heden is deze oplossing in Nederland niet mogelijk gebleken. Het ministerie van Justitie verzet zich tegen verandering van de positie van de raad voor de kindbescherming. Het belangrijkste argument hiervoor is dat de raad zijn onafhankelijkheid moet behouden.

De lange doorlooptijden worden door de overheid wel als probleem gezien. In het kader van het regeringsprogramma Beter Beschermd<sup>2</sup> zijn daarom *pilots* opgezet, waarin de afstemming van de werkwijze in de keten wordt verbeterd. In de *pilots* werken de bureaus jeugdzorg, de raad en de rechtbank samen om een snelle en effectieve keten te vormen. Getracht wordt het werkproces zodanig in te richten dat dubbel werk wordt voorkomen en dat in alle gevallen binnen maximaal twee maanden na de melding hulp en bescherming van start gaan.

De raad voor de kindbescherming vervult aanzienlijk meer taken dan het vragen van een maatregel van kindbescherming en het daarvoor doen van onderzoek. De belangrijkste taken zijn het adviseren van de rechter over gezag en omgang na (echt)scheiding en taken op het terrein van het jeugdstrafrecht.

## 11.4 HET ZORGAANBOD JEUGDZORG

### *Inleiding*

De hulp waar het bureau jeugdzorg een indicatiebesluit voor geeft, wordt geleverd door de zorgaanbieders. De Wet op de jeugdhulpverlening sprak voorheen niet over zorgaanbieders, maar over uitvoerders van jeugdhulpverlening. De



verandering van term is niet zonder betekenis. De Wet op de jeugdzorg plaatst het bureau jeugdzorg dicht bij de (provinciale) overheid en beoogt het zorgaanbod meer over te laten aan maatschappelijk ondernemers. De wet eist niet dat de zorgaanbieder is gevestigd in de betreffende provincie. Voldoende is dat de zorgaanbieder een rechtspersoon is, gevestigd in de Europese Economische Ruimte, of een individuele beroepsbeoefenaar is, die is ingeschreven in het register van de Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg (art. 18). Hoewel hiermee enkele stappen lijken te zijn gezet ter voorbereiding van marktwerking, in de financiering spreekt de wet van het verlenen van subsidie. Een stelsel van contractering van marktpartijen ging kennelijk te ver of te snel.

De provincie ontvangt een doeluitkering voor het financieren van het zorgaanbod. Het aanbod dat hiermee gefinancierd wordt, is de voormalige jeugdhulpverlening. Volgens de Wet moet het bureau jeugdzorg ook een indicatiebesluit afgeven voor zorgaanbod GGZ-jeugd, LVG-jeugd en voor de civiele plaatsingen in de justitiële jeugdinstellingen. Deze vormen van zorgaanbod zijn echter zelf niet ondergebracht in de wet. Financiering en regelgeving voor deze andere vormen van jeugdzorg zijn ongewijzigd gebleven. De wet heeft wel tot doel de samenhang tussen deze sectoren te vergroten en gebruikt de term jeugdzorg voor het geheel. In deze paragraaf wordt geen overzicht gegeven van het aanbod van de betreffende sectoren, maar wordt ingegaan op enkele belangrijke beleidsontwikkelingen in het aanbod van jeugdzorg.

### ***De voormalige jeugdhulpverlening***

#### ***Schaalvergroting en nieuwe aanbieders***

De aanbieders van jeugdzorg die gefinancierd worden op basis van de Wet op de jeugdzorg zijn de instellingen die tot 2005 uitvoerder van jeugdhulpverlening waren. Over een lange periode heeft schaalvergroting plaatsgevonden. Onder de Wet op de jeugdhulpverlening vond de schaalvergroting plaats binnen een provincie of grootstedelijke regio en in de meeste gevallen binnen de jeugdhulpverlening. In grote lijnen zijn de aanbieders van jeugdzorg op dit moment instellingen die werkzaam zijn in één provincie en die verschillende hulpvormen naast elkaar aanbieden. Enkele instellingen werken in twee of drie provincies of hebben een landelijk aanbod. In de provincies Groningen, Friesland, Drenthe en Zeeland is het aanbod van jeugdzorg geconcentreerd bij één aanbieder. In het stadsgewest Haaglanden is er één grote aanbieder en één kleine aanbieder. In andere provincies zijn er vijf tot zeven aanbieders. Bij elkaar is het aanbod jeugdzorg ondergebracht bij ongeveer 70 tot 80 instellingen.

Enerzijds zijn er tekenen dat de schaalvergroting nog niet ten einde is. Ook de grote instellingen, met 800 tot 1000 medewerkers, zoeken nog naar mogelijkheden om bijvoorbeeld innovatie en professionalisering te bundelen op een hoger niveau van aggregatie. De Wet op de jeugdzorg heeft voor de zorgaanbidders althans in formele zin de provinciegrenzen opgeheven. Instellingen kunnen samengaan met collega-instellingen uit een andere provincie. Ook is er geen

formeel beletsel tegen het samengaan van een instelling die gefinancierd wordt op basis van de Wet op de jeugdzorg met een zorgaanbieder in de kinder- en jeugdpsychiatrie, speciaal onderwijs, maatschappelijke dienstverlening of een particuliere justitiële jeugdinrichting. Anderzijds ontstaat er door het inzetten van marktwerking ‘ruimte voor nieuwe aanbieders’ zoals beleidsnota’s het noemen. Enkele provincies zijn er reeds toe overgegaan om uitbreiding van ambulante hulp aan te besteden, waarbij aanbieders vanuit andere sectoren en in één geval zelfs vanuit Duitsland<sup>3</sup> meedingen. Als dit wordt doorgezet, neemt het aantal zorgaanbieders juist weer toe.

### ***Ambulante hulp en gezinsgericht werken***

Zowel onder invloed van het beleid van de provincies als vanuit de visie van de instellingen zelf is de nadruk op ambulante hulp langzaam maar zeker toegenomen. Veel instellingen werken met het uitgangspunt dat in alle gevallen ambulante hulp wordt aangeboden aan de jeugdige en het gezin. Als ambulante hulp tijdelijk of langdurig niet voldoende is, wordt tevens een meer intensieve vorm van hulp aangeboden, bijvoorbeeld daghulp, pleegzorg of residentiële verzorging.

Voor ambulante hulp zijn vele methoden en programma’s ontwikkeld of vanuit het buitenland ingevoerd.<sup>4</sup> Veel programma’s besteden aandacht aan het versterken van het eigen netwerk van de jeugdige en het gezin. Sommige programma’s zijn zelfs gebaseerd op oplossingen die door de familie of het eigen netwerk van de jeugdige en het gezin worden bedacht.<sup>5</sup>

Deze nadruk op ambulante en gezinsgericht werken heeft niet geleid tot het verdwijnen van uithuisplaatsingen en van residentiële hulp. Op diverse plaatsen zijn residentiële hulpvormen ‘omgebouwd’ naar ambulante hulp, maar tegelijkertijd is in de aanpalende sectoren – kinder- en jeugdpsychiatrie, justitiële jeugdinrichtingen en LVG-jeugd – het aantal klinische plaatsen uitgebreid en inmiddels worden ook in de jeugdzorg nieuwe residentiële voorzieningen geopend voor jeugdigen met ernstige complexe gedragsproblemen.

### ***Justitiële jeugdinrichtingen***

Een eeuw geleden werd in ons land de basis gelegd voor de justitiële kinderbescherming met civiele kindervetten en wetgeving voor het jeugdstrafrecht (de Kinderwetten van 1901 en 1905). Hierbij werd een koppeling gemaakt tussen verwaarloosde kinderen, jeugdigen met problematisch gedrag en jeugdcriminaliteit. Jeugdigen die strafbare feiten pleegden werden gezien als opvoedkundig verwaarloosd. De reactie was gedwongen opvoeding, waarbij het zowel ging om het belang van de jeugdige als om het belang van de maatschappij. Vanuit deze achtergrond zijn jongeren in het kader van het jeugdstrafrecht en jongeren die met een civiele ondertoezichtstelling in een gesloten inrichting geplaatst werden, altijd bij elkaar geplaatst in wat tegenwoordig de justitiële jeugdinrichtingen genoemd worden.

Vanaf de jaren tachtig is het regime in de justitiële jeugdinrichtingen geleidelijk aan meer 'justitieel' geworden, dat wil zeggen: er is steeds meer nadruk komen te liggen op beveiliging tegen ontvluchting en er zijn steeds meer regels en beperkingen vanuit het gevangeniswezen toegepast op de justitiële jeugdinrichtingen. De versterking van het justitiële regime is vastgelegd in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (1999), die is afgeleid van de Beginselenwet voor de strafinrichtingen voor volwassenen. Dit is een gedetailleerde wet, met veel nadruk op de bevoegdheden van de directie, de regels voor vrijheidsbeperkende maatregelen, rechtspositie van de jeugdige, klachtrecht, enzovoort. Door het ministerie van Justitie is in toenemende mate nadruk gelegd op het voorkómen van ontsnappingen uit de inrichtingen. Daardoor zijn veel justitiële jeugdinrichtingen in fysieke zin sterk gaan lijken op gevangenissen. Het zijn zwaar bewaakte, ommuurde gebouwen, volledig afgesloten van de buitenwereld. Weliswaar zijn er ook meer halfopen en open plaatsen gekomen, maar dit is vooral voor jeugdigen aan het eind van een traject. Aan het begin van het traject, in de opvang, en in grote delen van de behandeling, is de justitiële jeugdinrichting voor de jeugdige steeds meer gaan lijken op een gevangenis.

Een sterke stijging van het aantal plaatsingen in de gesloten opvang heeft zich voorgedaan vanaf 2000, nadat er een convenant was gesloten tussen het ministerie en de gezinsvoogdij-instellingen<sup>6</sup> over onder toezicht gestelde minderjarigen die zich in een crisis bevinden. Tot dan toe kregen strafrechtelijk geplaatste jeugdigen voorrang in de opvang en werden jeugdigen met een ondertoezichtstelling alleen opgenomen wanneer er open plaatsen waren. In de praktijk waren die er vrijwel nooit, zodat gezinsvoogden jeugdigen met een ondertoezichtstelling nauwelijks konden plaatsen in de gesloten opvang. Jeugdigen die vanwege wegliepgedrag of vanwege zeer ernstig probleemgedrag niet in de open jeugdzorginstellingen konden verblijven, konden daardoor in de praktijk nergens terecht. Gezinsvoogden waren soms dagen achtereen bezig met het zoeken van een plaats. Jeugdigen werden in sommige gevallen om de paar dagen overgeplaatst. Andere jeugdigen verbleven thuis in een onverantwoorde situatie. Weer anderen gingen zwerven. Tegen deze achtergrond werd het convenant gesloten, zodat deze jongeren tenminste ergens terecht zouden kunnen. Daarbij was uiteraard de hoop dat zij vanuit de opvang snel zouden kunnen worden doorgeplaatst naar een behandelplaats in of buiten een justitiële jeugdinrichting. Voor een aantal jeugdigen werd gehoopt dat een korte periode gesloten opvang hen weer rijp zou maken voor een open behandeling elders.

In een periode van ongeveer vier jaar steeg het aantal onder toezichtgestelde jeugdigen in de gesloten opvang van de justitiële jeugdinrichtingen van enkele tientallen per jaar naar meer dan achthonderd. Met de nieuwe regeling kwamen in de gesloten opvang niet alleen jeugdigen die qua achtergrond en delictgedrag ook via een strafrechtelijke maatregel geplaatst zouden kunnen worden, maar ook relatief jonge kinderen met psychiatrische problemen die door de kinder- en jeugdpsychiatrie niet werden opgenomen in verband met wachtlijsten of contra-indicaties. Bovendien liep de gemiddelde verblijfsduur in de gesloten opvang snel

op tot meer dan een half jaar, hetgeen wil zeggen dat een aanzienlijk aantal jeugdigen nog langer, tot een jaar, in de opvang verbleef. Deze situatie leidde tot aandacht in de media voor enkele schrijnende gevallen. Dit betrof met name enkele meisjes van 13 jaar die nooit een strafbaar feit hadden gepleegd en wegens psychische of psychiatrische problematiek uit huis geplaatst werden.

In 2004 leidde de druk van de publieke opinie en (vervolgens) van de politiek tot een beleidswijziging. Eerst werd het ontwikkelen van alternatieven door de jeugdzorg op beperkte schaal mogelijk gemaakt. Vervolgens besloot de regering dat de samenplaatsing zou worden beëindigd en dat de justitiële jeugdinrichtingen werden gesplitst in strafrechtelijke inrichtingen die bij Justitie bleven en kinderbeschermingsinrichtingen die naar vws werden overgebracht. Volgens de planning wordt de splitsing vanaf 2007 doorgevoerd, waarbij uiteindelijk ongeveer de helft van de plaatsen overgaat naar de civiele jeugdbescherming.

### ***Kinder- en jeugdpsychiatrie/GGZ-jeugd***

Schaalvergroting heeft ook in de GGZ plaatsgevonden. Daarbij is ofwel de GGZ-jeugd onderdeel geworden van een grote voorziening voor alle leeftijden, ofwel de jeugdafdelingen van de voormalige Riaggs zijn samengevoegd met een instelling voor kinder- en jeugdpsychiatrie. Binnen de grote GGZ-instellingen zijn circuits ontstaan: jeugd, volwassenen, geriatrie en verslavingszorg.

In toenemende mate neemt de GGZ-jeugd medeverantwoordelijkheid voor doelgroepen op het grensvlak van psychiatrie, orthopedagogiek, speciaal onderwijs en justitie. Er zijn voorzieningen voor forensische jeugdpsychiatrie ontwikkeld voor jeugdigen met een psychiatrische problematiek, die tevens strafbare feiten plegen. Er zijn multifunctionele centra voor jeugdigen met zowel een verstandelijke handicap als psychiatrische stoornis.

De marktwerking doet intrede in de gezondheidszorg. De zorgverzekeraars kopen diagnose-behandelcombinaties in bij zorgaanbieders en er ontstaat ruimte voor nieuwe toetreders. Zorgaanbieders onder de Wet op de jeugdzorg kunnen toelating tot de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) vragen en zich vervolgens op het terrein van de GGZ-jeugd gaan bewegen. Met de invoering van de WMO gaan sommige functies uit de AWBZ. Daarmee ontstaat voor de zorgaanbieders voor de GGZ-jeugd een prikkel om het gemeentelijk jeugdbeleid te zien als een nieuw werkterrein.

### ***Intersectorale samenwerking***

Ondanks de verkokering van de zorg voor jeugdigen zijn er veel voorbeelden van intersectorale samenwerking. Oude vormen van jeugdzorg, zoals het vakinternaat, waren altijd al een combinatie van jeugdzorg en (speciaal) onderwijs. Sommige instellingen bieden zowel lokaal gefinancierd jeugdbeleid als provinciaal gefinancierde jeugdzorg als een particuliere justitiële jeugdinrichting. De medische kindertehuizen en het medisch kleuterdagverblijf vormen een verbinding tussen de jeugdzorg en de gezondheidszorg. Om slechts enkele voorbeelden te noemen.

Het denken in intersectorale zorgprogramma's en de aandacht voor jeugdigen met ernstige en complexe gedragsstoornissen hebben een nieuwe impuls gegeven aan de intersectorale samenwerking. Er zijn programma's ontstaan waarin de jeugdzorg, de GGZ-jeugd, de LVG en de justitiële jeugdinrichting gezamenlijk een aanbod verzorgen voor jeugdigen met ernstige en complexe gedragsstoornissen.<sup>7</sup>

De afgelopen jaren zijn op veel plaatsen samenwerkingsprojecten ontstaan voor jeugdigen met complexe gedragsproblemen, diagnostiek, orthopsychiatrie, crisisinterventie en andere terreinen waar de doelgroepen van de traditionele jeugdzorg en de GGZ-jeugd elkaar overlappen. Het vervolg hierop is het ontstaan van structurele samenwerking tussen de instellingen. Inmiddels is in Noord-Nederland een coöperatie gevormd van een instelling voor kinder- en jeugdpsychiatrie en een traditionele jeugdzorgaanbieder. Op andere plaatsen zijn samenwerkingsovereenkomsten gesloten, in sommige gevallen met de intentie om te komen tot een vergaande vorm van samenwerking tot en met het vormen van een bestuurlijke eenheid. Als deze ontwikkeling doorzet, gaat in de praktijk de intersectorale samenwerking ontstaan waar de overheid decennialang niet in geslaagd is.

## 11.5 ENKELE LANGETERMIJNTRENDS IN HET BELEID

### *Inleiding*

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de beleidsveranderingen elkaar in hoog tempo opvolgen. Korte tijd nadat de Wet op de jeugdhulpverlening was ingevoerd, werden er alweer voorstellen gedaan voor een fundamentele wijziging van het stelsel, wat uiteindelijk leidde tot de Wet op de jeugdzorg, waarbij de geschiedenis zich in nog hoger tempo herhaalt. Nog voordat de Wet op de jeugdzorg in het Staatsblad stond, werden extra evaluaties in gang gezet<sup>8</sup> en in het tweede jaar waarin de wet van kracht was werden diverse voorstellen gedaan om de Wet weer in te trekken en de jeugdzorg verder te decentraliseren naar de gemeente (Gideongemeenten 2006; Operatie Jong 2006 en 2006a). Terwijl nog wordt gewerkt aan de inrichting van de bureaus jeugdzorg en aan de integratie van de onderdelen die daarin door de wet in 2005 zijn geplaatst of nieuw zijn opgetrokken, gaat de aandacht van het beleid alweer uit naar een geheel nieuw centraal orgaan, dit keer op de schaal van de gemeente. Maar ondanks deze elkaar snel opvolgende veranderingen zijn de onderliggende uitgangspunten en dilemma's in het beleid opmerkelijk constant over een langere periode. Bovendien zijn de onderliggende trends in het beleid niet uniek voor jeugdzorg en jeugdbeleid. Het jeugdbeleid is onderdeel van het bredere beleid in zorg, welzijn, sociale zaken en veiligheid. In 1994 constateerde Van der Laan vier met elkaar samenhangende trends in het beleid ten aanzien van zorg en welzijn in ons land. Dit zijn extramuralisering, functionele ordening, introductie van marktwerking en bestuurlijke decentralisatie (Van der Laan 1994: 139). Deze trends waren halverwege de jaren negentig moeiteloos herkenbaar in de jeugdzorg (Van Montfoort 1994), soms met iets andere terminologie. Ondanks alle stelselwijzigingen en -discussies zijn dezelfde trends ook nog zichtbaar in jeugdzorg en jeugdbeleid in 2006.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op deze trends, met een kleine aanpassing van de volgorde.

De beleidstrends zijn gebaseerd op aannames over de problemen van jeugdigen en gezinnen, op beelden over de uitvoeringspraktijk en op maatschappelijke idealen en doelen. Per definitie komen deze aannames en beelden niet geheel overeen met de werkelijkheid van de cliënten en van de beroepskrachten. Daarom genereert iedere trend weer eigen problemen. De trends worden hier eerst uiteengezet en daarna voorzien van kritisch commentaar.

### **Extramuralisering: ‘zo, zo, zo-beleid’**

#### **De trend**

Extramuralisering is een term die in de psychiatrie gebruikt wordt. In jeugdzorg en jeugdbeleid wordt gesproken over het verlenen van hulp ‘zo licht mogelijk, zo kort mogelijk en zo dicht mogelijk bij huis’, ofwel over het ‘zo, zo, zo-beleid’. Ook wordt wel gesproken over een omslag ‘van zwaar naar licht’. Het beleid van de Nederlandse overheid gaat uit van de veronderstelling dat problemen met opvoeden en opgroeien beginnen als kleine, lichte problemen. Als niet tijdig hulp wordt geboden, worden de problemen steeds zwaarder. De problemen kunnen op relatief eenvoudige wijze worden opgelost als er wel tijdig juiste hulp geboden wordt. De veronderstelling is tevens dat ouders en kinderen zelf het best in staat zijn problemen met opvoeden en opgroeien op te lossen. Aangenomen wordt dat beroepsgroepen en instellingen in de zorg een bias hebben waardoor ze problemen groter en zwaarder maken dan ze zijn. Door ‘overbemoeienis’ worden de mensen afhankelijk en kunnen ze steeds minder zelf, waardoor steeds zwaardere hulp nodig is. Tegen dit veronderstelde gevaar wil het beleid een dam opwerpen. Artikel 23 van de Wet op de jeugdhulpverlening noemde als voorwaarde voor jeugdhulpverlening dat de hulp werd verleend ‘zo licht mogelijk, zo kort mogelijk en zo dicht mogelijk bij huis’. In de Wet op de jeugdzorg van 2005 is dit uitgangspunt enigszins afgezwakt en wordt op verschillende plaatsen gesteld dat de aangeboden jeugdzorg moet zijn afgestemd op de vraag van de cliënt, waarbij in het midden gelaten wordt hoe licht en kort het moet zijn of waar de hulp moet worden uitgevoerd. Toch werkt het ‘zo, zo, zo-beleid’ door in de Wet op de jeugdzorg. Het uitgangspunt staat in de nieuwe wet, in het hoofdstuk over de planning van de jeugdzorg door de provincie. Artikel 31, vierde lid, 4 luidt als volgt:

“Uitgangspunt bij de vaststelling van het provinciale beleidskader is dat het aanbod van jeugdzorg waarop ingevolge deze wet aanspraak bestaat, aansluit bij de behoefte van cliënten en bij het uitgangspunt dat jeugdzorg in het algemeen het meest doelmatig en het meest doeltreffend plaatsvindt in de minst ingrijpende vorm, zo dicht mogelijk bij de plaats waar de cliënt duurzaam verblijft en gedurende een zo kort mogelijke periode.”

In deze nogal omslachtig geformuleerde wettekst wordt getracht het uitgangspunt van aansluiten bij de behoefte van cliënten te combineren met het 'zo, zo, zo-beleid'. Daarbij is 'zo licht mogelijk' vervangen door 'de minst ingrijpende vorm'. Toegevoegd is de bewering dat jeugdzorg volgens het 'zo, zo, zo-beleid' 'in het algemeen' het meest doelmatig en doeltreffend is, dat wil zeggen dat dat het goedkoopst is en het beste resultaat oplevert.

Is het 'zo, zo, zo, zo-beleid' enerzijds in de Wet op de jeugdzorg afgezwakt door het benadrukken van het aansluiten op de behoefte van de cliënt, op diverse andere manieren werkt de trend door in het nieuwe stelsel van jeugdzorg. De regionalisering van het zorgaanbod is verder doorgezet, met als argument dat de hulp dicht bij huis moet worden geboden. Vernieuwingen die door de overheid worden ingezet, richten zich vooral op lichte en kortdurende vormen van hulp. In de toegang tot de jeugdzorg zijn drempels ingebouwd om 'overaanbod' tegen te gaan. Indicaties worden gebonden aan een termijn. Er zijn geen indicaties voor langdurige hulp bij chronische problemen.

Hoewel in de Wet op de jeugdzorg dus meer nadruk gelegd wordt op 'passende hulp' in de zin van aansluiten bij de behoefte van de cliënten, ligt het 'zo, zo, zo-beleid' nog steeds ten grondslag aan de jeugdzorg na 2005.

Het beleid onderkent dat het niet in alle gevallen lukt om problemen met lichte hulp op te lossen. Om dan toch het uitgangspunt 'zo, zo, zo' vast te houden, gaat het beleid uit van een lineair systeem: eerst licht, dan medium en als niets helpt zwaar. Dit is vertaald in verantwoordelijkheden en instanties: eerst het gemeentelijk jeugdbeleid (lichte hulp voor lichte problemen), als dat niet helpt het bureau jeugdzorg, als meer nodig is vrijwillige hulp van de zorgaanbieder, als dat niet helpt een maatregel. Minder duidelijk uitgesproken houdt deze gedachte tevens in dat elk probleem kan worden opgelost. Zware jeugdzorg met een maatregel moet zoveel mogelijk vermeden worden en komt pas helemaal op het eind in beeld, maar wordt dan geacht in korte tijd de problemen alsnog op te lossen. Indien het de jeugdzorg niet lukt om problemen op te lossen, dan blijkt daaruit dat de jeugdzorg niet de juiste methoden gebruikt. De jeugdzorg doet er te lang over, werkt niet efficiënt en niet effectief.

### ***Kritische beschouwing***

De kracht van een beleidstrend ligt in de herkenbaarheid. Als niemand zich iets zou kunnen voorstellen bij de veronderstellingen die hierboven geschetst zijn, was dit nooit een centraal element geworden in het overheidsbeleid. Het nut van vroegtijdige onderkenning wordt door iedereen onderschreven. Hetzelfde geldt voor het belang van het versterken van de eigen kracht van ouders en kinderen en hun sociale netwerk. Dat kinderen te lang in zorg wachten op een perspectief, wordt door niemand tegengesproken. Verbeteren van methoden en een ontwikkeling naar gebleken effectieve interventies wordt alom gezien als een noodzakelijke doelstelling. Het probleem zit in de onweerlegbaarheid van het uitgangspunt. Als een jeugdige tien jaar lang jeugdzorg ontvangt, 'bewijst' dat

automatisch dat de jeugdzorg faalt. Het beleid wordt dan niet bijgesteld, maar de druk op de uitvoering om alsnog te voldoen aan de doelen van het beleid wordt verhoogd. Er is geen open onderzoek naar alternatieve verklaringen voor het blijven voortbestaan van langdurige zorg. Alternatieve verklaringen zijn er echter wel voor sommige groepen jeugdigen in de jeugdzorg. Voor die groepen zijn de problemen met opvoeden en opgroeien chronisch en ongeneeslijk. Voor hen is een langdurig verblijf in de jeugdzorg geen gevolg van een falende jeugdzorg, maar van de aard van de aandoening. Daarom is er geen enkele reden deze jeugdige te ontslaan uit de zorg.

Iedereen kan zich voorstellen dat problemen met opvoeden en opgroeien klein, bijna onmerkbaar, beginnen en heel langzaam maar zeker groeien tot ze onbeheersbaar geworden zijn. Maar dat is niet in alle gevallen het verloop. Soms zijn de problemen al generaties lang onbeheersbaar en is de opvoedingssituatie van het kind vanaf de conceptie al uitzichtloos. Sommige kinderen worden met ernstige problemen geboren. Sommige problemen openbaren zich op een bepaalde leeftijd (psychose in de adolescentie) en zijn dan heel snel zeer ernstig. Bovendien worden niet alle kleine problemen automatisch steeds erger; er zijn ook problemen die na verloop van tijd zonder externe interventie weer overgaan.

Het lineaire model van gemeentelijk jeugdbeleid – bureau jeugdzorg – zorgaanbieders – jeugdbescherming – justitiële jeugdinrichting, heeft een denkbeeldige tijdslijn, waardoor de jeugdige altijd links begint (dicht bij huis, etc.) en rechts eindigt. Dit beeld helpt bij het ordenen van beleid en het verdelen van verantwoordelijkheden tussen overheden en sectoren. Maar jeugdigen en ouders én betrokken professionals hebben vaak te maken met een andere werkelijkheid. De school en diverse gemeentelijke instanties hebben niet alleen met jeugdigen te maken in het beginstadium, met kleine problemen. De jeugdigen die uit de justitiële inrichting komen, komen weer in de gemeente. Alle kinderen moeten naar school, dus scholen hebben te maken met alle kinderen in alle stadia van de lijn. Hetzelfde geldt voor politie of huisarts. Het lineaire model kan daarom weliswaar handig zijn voor ordening van beleid, maar mag niet als mal op de praktijk gedrukt worden omdat het onvoldoende aansluit bij de dagelijkse werkelijkheid van cliënten en professionals.

Het ‘zo, zo, zo-beleid’ veronderstelt dat kinderen ook in geval van verwaarlozing of mishandeling kunnen worden beschermd door hulp aan het gezin. Op het eerste gezicht sluit dit aan bij de internationale literatuur over kindermishandeling, waarin veel aandacht wordt besteed aan hulp aan het gezin. Echter, in bijvoorbeeld de Angelsaksische landen wordt in de wetgeving en het beleid expliciet als eerste en hoogste norm de veiligheid van het kind gesteld. Als de veiligheid van het kind voldoende kan worden gewaarborgd door hulp in het gezin, dan heeft dat de voorkeur. In ons land is deze hiërarchie van normen, met de veiligheid van het kind bovenaan, in de afgelopen decennia niet of nauwelijks expliciet gearticuleerd in beleid en wetgeving. Uiteraard zal iedere professional en iedere politicus zeggen dat in extreme gevallen het kind direct moet worden



beschermd. Maar dat neemt niet weg dat een langdurige nadruk op het ‘zo, zo, zo-beleid’ ertoe geleid heeft dat de veiligheid van het kind gedurende vele jaren niet systematisch vooropgesteld werd in de praktijk van de jeugdzorg.

### **Aanbeveling**

Het ‘zo, zo, zo-beleid’ moet worden losgelaten als axioma.

De bescherming van kinderen tegen verwaarlozing, mishandeling en misbruik moet vooropgesteld worden.

Langdurige zorg voor jeugdigen en gezinnen met chronische problemen met opvoeden en opgroeien is net zozeer legitiem als snelle, kortdurende interventies bij problemen waarvan uit onderzoek is gebleken dat die effectief met een bepaalde interventie kunnen worden verholpen.

Opgroeien en opvoeden gebeurt bij voorkeur in het eigen gezin en als dat niet kan bij voorkeur in een andere gezinsomgeving. Het is een gegeven dat een aantal kinderen gedurende een jaar of langer in een instituut woont. De voorkeur voor gezinsverbanden als pedagogische omgeving mag niet leiden tot ‘verwaarlozing’ van het pedagogische klimaat en de behandeling in die instituten.

Beleid en wetenschap moeten derhalve aansluiten bij de realiteit dat niet alle problemen kunnen worden opgelost en dat niet alle kinderen thuis kunnen opgroeien. Op basis van individuele diagnostiek van kind en opvoedingssituatie moet worden bepaald welke hulp geboden is in welke omvang en voor welke duur.

### **Decentralisatie**

#### **De trend**

De Wet op de jeugdhulpverlening van 1989/1992 betekende een decentralisatie van de jeugdhulpverlening van de rijksoverheid naar de provincies en grootstedelijke regio's. Het belangrijkste argument hiervoor was dat de hulp zo dicht mogelijk bij huis gegeven moest worden en dat de provincie dicht bij huis staat dan de rijksoverheid. De provincie werd geacht beter op de hoogte te zijn van de plaatselijke omstandigheden. Bovendien heeft de provincie korte lijnen met de gemeenten, zodat per gemeente nadere afstemming mogelijk is, waar dit vanuit de rijksoverheid, gezien het grote aantal gemeenten in ons land, niet zonder tussenniveau mogelijk is. Gekozen werd voor de provincies en niet voor de gemeente, omdat de schaal van de meeste gemeenten te klein is om een volledig en samenhangend aanbod van jeugdhulpverlening te realiseren.

In het regeringsstandpunt Regie in de Jeugdzorg (WVC en Justitie 1994) werd dit standpunt gehandhaafd. Wel werd gesteld dat de gemeente een belangrijke verantwoordelijkheid heeft, te weten het realiseren van het lokaal jeugdbeleid. De Wet op de jeugdzorg (2005) handhaaft de provincies en de grootstedelijke regio's als verantwoordelijke bestuurslaag voor de jeugdzorg. In 2006 is de discussie over ‘doordecentraliseren’ van de jeugdzorg opnieuw losgebarsten. Een aantal gemeenten – zichzelf ‘gideonsbende’ noemend – stelt voor de jeugdzorg

te decentraliseren naar de gemeente. Operatie Jong heeft dit idee onderschreven. De argumenten voor decentralisatie naar de gemeente zijn dezelfde die destijds gebruikt werden voor decentralisatie naar de provincies en grootstedelijke regio's. Gesteld wordt dat de gemeente dichter bij de burgers staat dan de provincie. De gemeente zou beter op de hoogte zijn van de plaatselijke omstandigheden en meer mogelijkheden hebben om een integraal beleid te voeren.

### ***Kritische beschouwing***

Voor de meeste plaatsen in het land is de provincie letterlijk genomen dichterbij dan de rijksoverheid. Maar psychologisch is de provincie voor de bevolking misschien wel minder herkenbaar dan de rijksoverheid, die immers veel vaker in de media zichtbaar is. De burger komt de provincie slechts in weinig situaties direct tegen en hetzelfde geldt voor de meeste instellingen die beroepsmatig werken met kinderen en gezinnen. De provincie heeft weinig ervaring met het besturen van uitvoerende diensten en organisaties, waardoor de bestuurlijke stijl niet vanzelf het meest geschikt is voor het opdrachtgeverschap voor de jeugdzorg.

Met de decentralisatie naar de provincies is de dienst bij het ministerie van VWS (WVC) afgeslankt, maar niet opgeheven. Andere delen van de rijksoverheid zijn ongewijzigd blijven bestaan. In dat opzicht is er geen volledige verschuiving van de ene overheidslaag naar de andere, maar een uitbreiding met een extra overheidslaag. Extra ingewikkeld is de situatie in de drie grootstedelijke regio's. Deze regio's hebben bij de jeugdzorg de status van een provincie, maar ze missen de democratische basis van de andere overheden, hebben geen autonome middelen, missen vaak voldoende politieke en bestuurlijke slagkracht en zijn voor de gemiddelde inwoner geheel onherkenbaar.

Het is niet eenvoudig vast te stellen welk effect de decentralisatie heeft gehad op het aantal ambtenaren voor jeugdzorg. Een ruwe schatting leert dat er bij de rijksoverheid enkele tientallen fte's zijn ingekrompen en dat er bij de provincies meer dan honderd fte's zijn toegevoegd. Het effect van deze vorm van decentralisatie is dus grofweg een verdubbeling van het aantal ambtenaren en uitbreiding van het aantal overheden dat bezig is met het sturen van de jeugdzorg. De verdere decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeente, zoals op dit moment wordt bepleit, kan dit effect verder vergroten. De Wet op de jeugdzorg wordt nu uitgevoerd door 15 provincies of grootstedelijke regio's. Als iedere gemeente verantwoordelijk wordt voor de jeugdzorg, dan betekent dit een vermenigvuldiging van het aantal uitvoerende overheden met een factor 30 naar ongeveer 450 gemeenten. Het aantal ambtenaren zal daarbij zeker groter worden dan het huidige aantal bij de provincies en grootstedelijke regio's.

Toen de jeugdhulpverlening in 1989/1992 werd gedecentraliseerd naar de provincies, bleven andere delen van de jeugdzorg ongewijzigd. De jeugdbescherming bleef centraal onder het ministerie van Justitie en de GGZ-jeugd bleef onder Volksgezondheid. De rijksoverheid bleef verkokerd: Justitie, gezondheidszorg en welzijn bleven naast elkaar delen van de jeugdzorg uitvoeren. Ondanks interde-

partementale verbanden en werkgroepen bleef iedere ‘koker’ met eigen beleid en eigen projecten de uitvoering sturen. Een decennium eerder, na een korte periode als staatssecretaris van Justitie te hebben gewerkt, schreef Glastra van Loon “dat de verhouding tussen Justitie en CRM in belangrijke mate werd bepaald door de vrees, dat de kindbescherming van Justitie ‘weggenomen’ en naar CRM overgebracht zou worden” (Glastra van Loon 1976). Het enige dat hierin de afgelopen dertig jaar is veranderd, is de naam van het departement CRM.

De decentralisatie heeft dit probleem minder direct zichtbaar gemaakt, maar het bestaat nog altijd. De rijksoverheid intervenueert frequent in het gedecentraliseerde beleid, zoals dit ook gebeurt ten aanzien van gemeentelijk jeugdbeleid (zie hierover Gilsing 2005).

### ***Aanbeveling***

Decentralisatie is geen doel op zich zelf. Jeugdzorg dichtbij is een breed onderschreven doel en dat kan op verschillende manieren bereikt worden. De discussie moet niet volledig gericht worden op de vraag of de jeugdzorg verplaatst moet worden van de provincies naar de gemeenten. Begonnen moet worden met het doorbreken van de kokers in de rijksoverheid. Die werken namelijk door in een gedecentraliseerd stelsel. In dit opzicht heeft Operatie Jong teleurstellend werk geleverd. De voorstellen van Operatie Jong houden voor de jeugdbescherming recentralisatie in en een terugkeer naar de oude kokers.

Praktische en bestuurlijke argumenten pleiten tegen het op korte termijn intrekken van de Wet op de jeugdzorg, opheffen van het bureau jeugdzorg en herverdelen van de jeugdzorg tussen de gemeenten en de rijksoverheid. Uit de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg blijkt dat dit bovendien niet nodig is om de doelen van de Wet op de jeugdzorg te bereiken (BMC 2006).

Voor de komende jaren houdt dit in dat de rijksoverheid de verkokering tussen Justitie, welzijn en gezondheidszorg moet opheffen, niet bij andere overheden en niet bij veldinstellingen, maar in en tussen de eigen departementen. De provincies hebben de taak de doelen van de Wet op de jeugdzorg te bereiken binnen de wettelijke kaders, met name door de beleidsdruk op de uitvoering te verminderen en meer ruimte te laten voor flexibilisering en voor samenwerkingsverbanden in de praktijk. De gemeenten hebben de taak het gemeentelijk jeugdbeleid vorm te geven door letterlijk of figuurlijk een Centrum voor Jeugd en Gezin te vormen vanuit de bestaande voorzieningen.

### ***Van instelling via functie naar product***

#### ***De trend***

De basis van de financiering in de kindbescherming en het jeugdwelzijnswerk was lange tijd het historische budget van de instelling. Al in de jaren tachtig wilde de overheid hiervan af en werd gezocht naar een elementaire bouwsteen op basis waarvan de zorg kan worden gefinancierd. De eerste ronde was de Normharmonisatie jeugdhulpverlening. De Normharmonisatie deelde de jeugdhulpverlening

in hulpvarianten. Per hulpvariant werd de inhoud van de zorg beschreven en werd een daarop gebaseerde prijs bepaald als basis voor de subsidie. De hulpvarianten waren een combinatie van een functie en een indeling in intensiteit waarmee de functie moest worden uitgevoerd vanwege de aard en ernst van de problemen van de betrokken jeugdigen. Een functie was bijvoorbeeld residentieel verblijf en behandeling, waarvan een basisvariant en enkele plus- en minvarianten bestonden.

Het denken in functies verliep parallel aan schaalvergroting in de jaren tachtig en negentig. Was het voorheen gebruikelijk dat een instelling één hulpvorm of functie bood, door de schaalvergroting ontstonden multifunctionele organisaties (MFO's) naar het voorbeeld van de multifunctionele eenheden in de gezondheidszorg. Aangenomen werd dat een instelling sneller zal meewerken aan bijvoorbeeld het doorplaatsen van een kind vanuit een leefgroep naar een pleeggezin, als beide hulpvormen door dezelfde instelling geleverd worden. In 1992 waren er nog meer dan 400 instellingen in de jeugdhulpverlening, begin 2000 was dit gedaald tot onder de 100.

Ondanks de ontwikkeling van de multifunctionele organisaties was de Wet op de jeugdhulpverlening nog altijd gebaseerd op instellingen. De wet noemde een instelling 'uitvoerder van jeugdhulpverlening'. Bovendien leverde het beschrijven van functies onvoldoende zicht op de kosten en opbrengsten van de hulp per jeugdige. Daarom werd vanaf 1994 de volgende stap gezet in de vorm van het ontwikkelen van *zorgprogramma's* (IPO 1994; WVC en Justitie 1994). Evenals eerder de functionele indeling werd bij het denken in zorgprogramma's gebruikgemaakt van in de GGZ ontwikkelde modellen. Een zorgprogramma is een vast omschreven aanbod, toegesneden op de vraag van een bepaalde doelgroep. Zo nodig is een programma instellingsoverstijgend of sectoroverstijgend. Al snel bleek dat het concept van zorgprogramma's te grofmazig was om als basis voor de financiering te gebruiken. Als elementaire bouwsteen verschoof de aandacht naar *zorgmodulen*. Vervolgens zijn grote delen van het zorgaanbod in de jeugdzorg omschreven in modulen, waarvoor het bureau jeugdzorg kan indexeren.

Inmiddels zijn de termen zorgprogramma en module alweer op de terugtocht. Als vervolg zijn twee lijnen te onderkennen. De eerste lijn heeft als belangrijkste doel een basis te verschaffen voor de financiering. Er wordt gewerkt aan het definiëren van *kosteneenheden*, met een vaste inhoud en een vaste prijs. Ook ditmaal wordt naar de gezondheidszorg gekeken, met name naar de ontwikkeling van diagnose-behandelcombinaties (DBC's) als zakelijke basis voor de financiering van de zorg. Getracht wordt het gehele aanbod van jeugdzorg onder te verdelen in deze kosteneenheden. De tweede lijn is de opkomst van zogenaamde 'evidence based programma's' of 'effectieve interventies'. Anders dan bij de kosteneenheden wordt niet geprobeerd het hele scala van hulpvragen onder te brengen in programma's of modulen, maar wordt begonnen met het inkopen van specifieke programma's waarvan uit onderzoek de effectiviteit is gebleken. Als

basis voor financiering is dit een verschuiving van een berekening op basis van activiteiten naar een vraagprijs voor een product waarvan de zorgaanbieder een bepaald effect claimt.

### ***Kritische bespreking***

De trend waarbij niet langer een instelling of leverancier wordt gesubsidieerd maar een product wordt gefinancierd, is zichtbaar in onze samenleving. Dit is ook voor de jeugdzorg een kans, omdat het een stimulans geeft om een solide basis te definiëren voor het uitvoerend werk. Het risico dat jaar na jaar subsidie wordt verleend op basis van de goede verstandhouding of, erger, omdat dat vorig jaar ook zo was, wordt erdoor verminderd.

Het is echter contraproductief om de beperkingen van een functionele benadering of van het denken in producten in de jeugdzorg, over het hoofd te zien. De belangrijkste beperking is dat jeugdzorg een vorm is van niet-gestandaardiseerde professionele dienstverlening. Anders dan vormen van industriële productie én anders dan strak geprotocolleerde somatische medische behandelingen, is de jeugdzorg gebaseerd op de interactie tussen enerzijds jeugdigen en ouders en anderzijds beroepskrachten, waarbij de vraag niet in standaardcategorieën kan worden ingedeeld en de beroepskracht slechts in beperkte mate kan handelen op basis van vooraf vast omschreven protocollen. De beroepskracht moet voortdurend adequaat handelen in onvoorziene omstandigheden. Daarbij doet zich een belangrijke mate van onzekerheid voor over het verloop van de interactie en over het effect van een interventie. Het terugdringen van deze onzekerheid door middel van het introduceren van effectief gebleken werkmethoden is een goede zaak, maar het ontkennen van deze onzekerheid in de contacten tussen hulpverleners en cliënten leidt tot een riskant schisma tussen beleidsmakers en uitvoerders.

Uit de opeenvolgende pogingen om grip te krijgen op de uitvoeringspraktijk volgt dat er nog geen algemeen bruikbare indeling bestaat. Binnen een periode van twintig jaar is gekoerst op hulpvarianten, functies, zorgprogramma's, modulen, kosteneenheden en effectieve interventies. Op dit moment worden geld en hoge verwachtingen gezet op de effectieve interventies en dit zal zeker positieve effecten opleveren, maar voorlopig geen basis bieden voor alle jeugdzorg. De komende tien tot twintig jaar wordt niet meer dan tien tot twintig procent van de jeugdzorg 'evident based'. Tachtig tot negentig procent van het werk blijft gebaseerd op het vermogen van de uitvoerend medewerkers om adequaat te handelen in onvoorziene omstandigheden.

De realiteit is dat jeugdzorg en jeugdbeleid niet alleen gebaseerd zijn op objectieve wetenschap, maar ook op de ervaring van beroepskrachten, de interactie tussen beroepskrachten en cliënten en op de waarden en normen die de beroepskrachten namens de samenleving uitdragen. De verwachtingen bij beleidsmakers dat met een functionele ordening of met productfinanciering deze basis kan worden veranderd in een voor het beleid transparante, afrekenbare basis, is

riskant. Het schept een onnodige kloof tussen de beleidsmakers en de uitvoerders. Omdat het voortdurend niet waar blijkt te zijn, voedt dit het wantrouwen bij beleidsmakers ten opzichte van de uitvoeringspraktijk. Als wantrouwen ten opzichte van de instellingen en de uitvoerende beroepskrachten ontstaat, versterkt dat de behoefte bij beleidsmakers om grip te krijgen op de uitvoeringspraktijk. Dan worden er nieuwe eisen geformuleerd en nieuwe verbeterprojecten gelanceerd. Het eindpunt hiervan is een strijd tussen beleid en uitvoering, waar niemand beter van wordt en die een zeer hoge prijs heeft, zowel in geld als in kwaliteit.

## **Marktwerking**

### **De trend**

Een algemene lijn in het overheidsbeleid is dat de overheid terugtreedt en vraag en aanbod zoveel mogelijk overlaat aan de markt. Om dat te kunnen doen, moet aan enkele voorwaarden zijn voldaan. Er moet een duidelijke vraag zijn van de consument, het aanbod moet herkenbaar, afrekenbaar en onderling vergelijkbaar zijn en er moeten voldoende aanbieders zijn om te kunnen blijven produceren onder omstandigheden van concurrentie (WRR 2000).

De eerste stap is het articuleren van de vraag. Dit gebeurt bij voorkeur door een mondige consument, die zelf in onderhandeling met aanbieders komt tot een goede prijs-kwaliteitverhouding. In de jeugdzorg is dit niet zonder meer mogelijk. De cliënt is zowel de ouder als de jeugdige en zij kunnen onderling verschillende vragen formuleren. Bovendien vindt bemoeienis van de jeugdzorg vaak plaats op initiatief van de buitenwereld. In een aantal gevallen is de bemoeienis gedwongen en is de overheid namens de samenleving de hulpvrager. Afgezien van particuliere praktijken wordt de jeugdzorg gefinancierd door de overheid en derhalve niet door de consument. Om deze redenen is er een mechanisme nodig om de vraag te articuleren, op basis waarvan zorg kan worden ingekocht. In de Wet op de jeugdzorg vervult het bureau jeugdzorg een cruciale functie in het articuleren en valideren van de vraag. Alle vragen met betrekking tot opvoeden en opgroeien kunnen bij het bureau jeugdzorg gemeld worden. Ouders en jeugdigen kunnen zichzelf aanmelden, maar ook de omgeving van het gezin kan melden. Het bureau jeugdzorg bepaalt of de cliënt een hulpvraag heeft waarvoor jeugdzorg geboden is. Gaat het om lichte problemen, dan verwijst het bureau jeugdzorg naar de voorzieningen in het gemeentelijk jeugdbeleid. Kunnen de problemen naar verwachting daarmee niet worden opgelost, dan geeft het bureau jeugdzorg een indicatiebesluit jeugdzorg. Het indicatiebesluit omschrijft welke vorm van jeugdzorg deze cliënt nodig heeft. Het bureau jeugdzorg formuleert de vraag op basis van gesprekken met de cliënt en van *screening* en zonodig meer uitgebreid onderzoek. Op geaggregeerd niveau geven de indicatiebesluiten van het bureau jeugdzorg de financier informatie over de vraag naar jeugdzorg van in de provincie wonende jeugdigen. De provincie kan op basis hiervan onderhandelen met zorgaanbieders over de hoeveelheid jeugdzorg die wordt ingekocht.

De tweede stap is het omschrijven van het zorgaanbod in producten die met een vaste kwaliteit geleverd worden tegen een vaste prijs. Dit verklaart waarom er door beleidsmakers zoveel wordt geïnvesteerd in pogingen om te komen tot een functionele ordening en een ordening op basis van producten.

De derde stap is het interesseren van nieuwe toetreders en daarmee het creëren van concurrentie tussen de zorgaanbieders. In de bestaande situatie is de markt verdeeld tussen de gevestigde aanbieders van jeugdzorg. In provincies waar nog verschillende zorgaanbieders actief zijn, werken die onderling samen of hebben ze regionaal en naar doelgroepen de markt verdeeld. Om concurrentie te verkrijgen moeten zorgaanbieders vanuit andere provincies en aanbieders vanuit andere sectoren, zoals de thuiszorg, de GGZ-jeugd en de maatschappelijke dienstverlening, worden uitgenodigd mee te dingen bij aanbestedingen van delen van de jeugdzorg.

Als deze drie stappen gezet zijn, kan de provincie via de informatie van het bureau jeugdzorg bepalen welke zorg in welke hoeveelheden moet worden ingekocht en vervolgens deze zorg inkopen bij de zorgaanbieder die de beste prijs-kwaliteitverhouding biedt. Op deze manier, zo is de beleidsgedachte, wordt de zorg voor de overheid transparant, weet de overheid waaraan het geld besteed wordt en wordt het geld op de meest efficiënte wijze besteed. Als de overheid kan vertrouwen op dit systeem kan de overheid terugtreden en zich beperken tot het definiëren van de spelregels en het inkopen van diensten. De overheid bemoeit zich dan wel met de vraag *wat* producten van jeugdzorg kunnen inhouden, maar niet meer met *hoe* deze jeugdzorg wordt geproduceerd.

### ***Kritische beschouwing***

Het is duidelijk dat de overheid een mechanisme nodig heeft om te bepalen welke zorg moet worden gefinancierd en hoeveel geld nodig is voor welke vormen van jeugdzorg. Het jaar na jaar financieren van instellingen op basis van historisch budget en op basis van wat de instelling vraagt, past niet in de huidige samenleving. Het denkmodel voor de jeugdzorg is een rationeel model, waarbij het gegeven dat de cliënt niet zelf de zorg inkoopt is ondervangen met een instantie die zowel naar de vraag van de cliënt luistert als met professionele standaarden vaststelt welke hulp nodig is. Tot op heden levert dit model echter niet de efficiënte, kwalitatief hoogwaardige en op de vraag van de cliënt afgestemde zorg. Op alle veronderstellingen in de redenering valt veel af te dingen.

### ***De vraag is niet eenduidig***

Het totaal van indicatiebesluiten van het bureau jeugdzorg is een kunstmatige maat om de vraag naar jeugdzorg te bepalen. Problemen met opvoeden en opgroeien doen zich verspreid in de samenleving voor en worden even verspreid gesignaleerd of over het hoofd gezien. Ze gaan niet naar één punt, ongeacht wat de overheid daarvoor bedenkt. Niet naar het bureau jeugdzorg en ook niet naar het Centrum voor Jeugd en Gezin. Problemen worden divers beleefd, waargenomen en verwoord. Bovendien zijn veel problemen met opvoeden en opgroeien

niet statisch. Ze worden erger of minder erg, worden anders geformuleerd, verschuiven door een crisis of levensgebeurtenis van de nadruk op probleemgedrag van het kind naar de ruzies tussen de ouders en andersom. De hulpvraag verandert eveneens en doet dit niet zonder meer gelijk op met de problemen. Het idee dat de zorgaanbieder gedurende een half jaar de hulp moet bieden, die door het bureau jeugdzorg op een bepaald moment is vastgesteld, wringt met de dialogische en deels ongeregelde werkelijkheid.

Het erkennen van deze 'ongeregelde' aard van problemen en hulpvragen maakt het bundelen van vragen via instanties en het werken met probleemdefinities door beroepsgroepen niet onmogelijk en zeker niet overbodig. De erkenning dat er geen enkel systeem is waarmee problemen en hulpvragen geheel 'gekamd' kunnen worden, heeft echter wel consequenties voor de aard van het op te zetten systeem. Het systeem moet ruimte laten voor geleidelijke of schoksgewijze veranderingen in de probleemdefinitie, en moet rekening houden met niet-lineaire bewegingen van hulpvragen en hulpvragers. Het systeem moet open zijn en geen harde scheidingen kennen. Sturing van cliëntenstromen lukt per definitie niet helemaal, dus het is contraproductief om te sturen op formele criteria. Beter is het te sturen op grote aantallen. Het is helemaal niet erg als enkele cliënten door de jeugdzorg geholpen worden die ook door een gemeentelijke instantie geholpen hadden kunnen worden, of andersom.

#### *Jeugdzorg is geen standaardproduct*

Jeugdzorg is een vorm van professionele dienstverlening die gebaseerd is op de dialoog tussen de cliënt en de beroepskracht. Het is slechts in beperkte mate mogelijk deze dienstverlening te omschrijven in standaardproducten. Ook hier geldt weer dat het goed is dat gewerkt wordt aan herkenbare omschrijvingen van het aanbod, maar dat het misgaat wanneer vanuit een bureaucratische logica doelen worden geformuleerd die gericht zijn op het binnen een bepaalde tijd geheel 'transparant' maken van het aanbod. Dit gaat uit van het beeld dat het aanbod op dit moment onduidelijk is, in een bepaalde marsroute kan worden opgehelderd en vanaf datum x voortaan vast blijft staan. Een dergelijke voorstelling van de werkelijkheid klopt niet met de geschiedenis tot nu toe. De zorg is vandaag niet meer of minder 'transparant' dan twintig jaar geleden. Zij wordt anders gedefinieerd, omdat de samenleving anders is en een andere taal vereist in het definiëren van vraag en aanbod. De zorg is anders, maar nog even beperkt stuurbaar. Over twintig jaar is het weer anders, en nog steeds beperkt stuurbaar.

#### *De overheid treedt niet terug*

Het introduceren van marktwerking wordt doorgaans gekoppeld aan het terugtrekken van de overheid. Dat is echter een te algemene stelling, die tot op heden zeker niet waar is voor de jeugdzorg. Het bureau jeugdzorg bevindt zich halverwege het proces van nationalisering. De instellingen die in het bureau jeugdzorg zijn opgegaan zijn voortgekomen uit het particulier initiatief en uit bewegingen zoals de alternatieve hulpverlening (met name het Jongeren Advies Centrum) die in alle opzichten trachtten een grote afstand tot de overheid te bewaren. Het



bureau jeugdzorg is een stichting en geen overheidsorgaan, maar de invloed van de overheid is zeer groot. De provincie heeft de bevoegdheid om het bureau jeugdzorg een aanwijzing te geven (art. 16 WJZ) en in te grijpen in het bestuur en de directie van het bureau jeugdzorg (art. 4, vijfde lid, WJZ).<sup>9</sup> Het bureau jeugdzorg heeft op zijn hoofdtaken een monopoliepositie en is in grote lijnen gebonden aan de wettelijke taken. Het werkgebied van het bureau valt samen met dat van de subsidiërende provincie. De taken van het bureau, de wijze waarop het bureau die taken uitvoert, de doelstellingen in termen van aantal cliënten, doorlooptijden en uitkomsten en verandertrajecten worden alle door de overheid aan het bureau jeugdzorg opgedragen. Eerder is de raad voor de kindbescherming langzaam maar zeker veranderd van een raad van burgers in een ambtelijke dienst van het ministerie van Justitie. De laatste stap, waarbij het college van burgers werd opgeheven, is pas in de jaren negentig gezet. De introductie van marktwerking geldt niet voor deze instellingen. Zij krijgen de functie van sturingsinstrument van de overheid en worden stap voor stap door de overheid ingelijfd.

Worden het bureau jeugdzorg en de raad voor de kindbescherming steeds meer gestuurd door de politieke en ambtelijke overheid, ook voor de zorgaanbieders gaat tot nu toe de langetermijntrend van verambtelijking en verstatelijking onverminderd door. Het feit dat sommige provincies overgaan tot het uitbesteden van (kleine) delen van de jeugdzorg, betekent niet dat de overheid afstand neemt of zich minder met de uitvoering gaat bemoeien. De overheid treedt niet terug; het regime verandert. Het subsidieregime wordt vervangen door een contractenregime (Smith en Lipsky 1993). De mate waarin de overheid zich bemoeit met de uitvoering kan binnen beide regimes sterk variëren. De wijze waarop het contractenregime nu wordt ingevuld houdt een verdergaande overheidsbemoeienis in. De overheid definieert het aanbod in de vorm van de producten of kosteneenheden. De overheid stelt de prijs van die producten vast. Voorts blijft de overheid in de subsidieverordeningen eisen stellen aan beleidsinformatie en financiële verantwoording alsof het oude subsidieregime nog geldt. Op basis van adviezen van wetenschappers kiest de overheid welke programma's moeten worden gebruikt. De facto bepaalt de overheid niet alleen wat er wordt geleverd, maar ook hoe moet worden gewerkt.

Het toelaten van nieuwe aanbieders gaat tot op heden niet gelijk op met het verbreden van het werkterrein van de zorgaanbieders naar verschillende financiers. De meeste provincies wensen zorgaanbieders die niet bovenprovinciaal georganiseerd zijn, dat wil zeggen: de zorgaanbieder mag feitelijk maar één opdrachtgever hebben. Dat leidt tot een merkwaardig soort 'marktwerking', namelijk een monopolie aan de zijde van de overheid die inkoop namens de cliënt op basis van gegevens van het bureau jeugdzorg, en een veelheid aan aanbieders die met elkaar concurreren om jeugdzorg te leveren op de condities van de overheid. Dit is geen basis voor een gezonde marktontwikkeling. Het risico bestaat dat voornamelijk geconcentreerd wordt op basis van prijs en dat leidt onvermijdelijk tot een lagere kwaliteit. Een ander risico is dat de overheid een bureaucratische logica afdwingt door middel van het inkoopbeleid. De over-

heid kiest dan vooral instellingen die lijken op de overheid. Dat zijn echter niet per definitie de instellingen die het best aansluiten op de vraag van jeugdigen en ouders.

Dat dit geen denkbeeldige risico's zijn, betogen de (liberale) economen Porter en Olmsted Teisberg (2004). Zij stellen dat in de gezondheidszorg in de Verenigde Staten op de verkeerde manier op de verkeerde punten wordt geconcurrereerd. De overheid koopt in op de laagst mogelijke prijs in plaats van op kwaliteit. Daardoor staat de kwaliteit van de zorg onder druk en is er te weinig vernieuwing, waar volgens de auteurs geconcurrereerd zou moeten worden op het creëren van maatschappelijke waarde. Ondanks de aankondiging van marktwerking is de doorgaande lijn van verambtelijking en verstatelijking van de jeugdzorg tot op heden in ons land niet gestopt. De overheid dringt steeds dieper door in de werkprocessen en daarmee in de uitvoering van de jeugdzorg. Het werk wordt steeds meer gedefinieerd in *formats*, doelomschrijvingen, kosteneenheden en prestatie-indicatoren. De ruimte voor het definiëren van het werk door beroepskrachten in termen van een dialoog en van professionele dienstverlening, waarbij de zorg door de beroepskracht en de cliënt samen tijdens de uitvoering wordt gedefinieerd en bijgesteld, is hierdoor steeds kleiner geworden. Dit is de achterliggende oorzaak van de ervaring van beroepskrachten in de jeugdzorg dat 'de bureaucratie' steeds verder is toegenomen. De oorzaak is niet een 'te ver doorgeslagen marktwerking' noch een 'te afzijdige overheid', maar juist het omgekeerde, namelijk een overheid die geconfronteerd wordt met het feit dat de jeugdzorg niet alle problemen met opvoeden en opgroeien voorkómt of oplost, en die in reactie daarop zelf gaat bepalen wat er moet gebeuren en die vervolgens elke keer wanneer blijkt dat de werkelijkheid toch weer anders is, de sturing en de druk op de uitvoering vergroot.

### **Aanbeveling**

Bezinning is nodig op de wijze waarop de overheid de jeugdzorg stuurt. De jeugdzorg is 'overstuurd' en dit kost veel geld en het veroorzaakt steeds nieuwe problemen. Er zijn nieuwe arrangementen nodig die uitgaan van de dialogische en dus deels onstuurbare uitvoeringspraktijk van de jeugdzorg, waarbij de pedagogische beroepen meer ruimte en verantwoordelijkheid krijgen en de overheid zoekt naar vormen van minimale interventie. Er is eveneens een nieuw realisme nodig, waarbij beroepsgroepen, instellingen en overheden gezamenlijk aan de samenleving duidelijk maken dat zij staan voor een maximaal resultaat, maar dat het onmogelijk en onwenselijk is om via jeugdzorg en andere sectoren de leefwereld volledig te beheersen en te controleren. Veiligheid van kinderen moet bovenaan de agenda, maar het moet luidop gezegd worden dat honderd procent veiligheid een illusie is en blijft (zie ook Boutellier 2005).

Om de jeugdzorg goed te kunnen sturen heeft de overheid een zeer hoge kwaliteit medewerkers en procedures nodig. Daarbij kan inhoudelijke deskundigheid en kennis van de jeugdzorg als sector niet gemist worden. Dit geldt ongeacht of zorg door de overheid zelf wordt uitgevoerd, wordt uitgevoerd

door een gesubsidieerde instelling of wordt ingekocht op de markt. Het inkopen van jeugdzorg is iets anders dan het inkopen van potloden. Als de overheid jeugdzorg gaat inkopen op een model waarmee op grote schaal goederen worden ingekocht via open (Europese) aanbesteding tegen de laagste prijs en per opdracht, zal dit zeer negatieve effecten hebben op de uitvoering. Het zal leiden tot lage prijzen in eerste instantie, maar ook tot ‘hit and run’ van aanbieders in een sector waar continuïteit in de zorg een van de eerste kwaliteitseisen is.

Ook in termen van inkopen en marktwerking is voor een sector als de jeugdzorg – evenals voor andere vormen van professionele dienstverlening – een verhouding nodig van vertrouwen en samenwerking op de (middel)lange termijn. De kwaliteitseisen die aan het beleid gesteld moeten worden, zijn steeds hetzelfde, ongeacht of de overheid zelf de zorg uitvoert, de zorg laat uitvoeren door gesubsidieerde instellingen of zorg inkoop bij ondernemers. Ook in een subsidie-systeem dreigt afbraakbeleid als de overheid geen oog heeft voor kwaliteit en continuïteit en een te zwaar accent legt op lage kosten en korte termijn maatregelen. De discussie moet daarom niet alleen gaan over wel of geen marktwerking, maar eerst en vooral over de kwaliteit van de inkoopende of subsidiërende overheid, over vertrouwen versus wantrouwen, over de waarden op basis waarvan de overheid inkoop of subsidieert.

## 11.6 AANBEVELINGEN

### ***Bescherming en hulp op maat***

Het ‘zo, zo, zo-beleid’ moet worden losgelaten als axioma. De bescherming van kinderen tegen geweld, verwaarlozing en misbruik moet bovenaan geplaatst worden in een hiërarchie van waarden. Het bijhouden van het gezin en het werken aan *empowerment*, zodat de ouders weer leren zelf hun eigen leven te sturen, blijven belangrijke waarden, maar zijn ondergeschikt aan de bescherming van het kind. Erkend moet worden dat sommige problemen met opvoeden en opgroeien chronisch zijn en daarom langdurige hulp of vervangende opvoeding nodig maken. Bij het bepalen van de benodigde hulp en bescherming moet het kind en zijn ontwikkeling maatgevend zijn. De hulp en bescherming worden geboden op maat, afgestemd op de mogelijkheden en beperkingen van het individuele kind én zijn gezin. Deze benadering, inclusief het realisme dat langdurige zorg nodig kan zijn en dat er geen (snelle) genezing mogelijk is, moet consequent worden vertaald in het beleid en in de wetgeving. Wetgeving en beleid formuleren de opdracht van de samenleving aan de medewerkers van de jeugdzorg en deze opdracht moet helder zijn.

### ***Opheffen van verkokering bij de rijksoverheid***

Er is geen reden om op korte termijn de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de provincies voor de jeugdzorg te schrappen en dit moet daarom worden afgeraden. De voorstellen van Operatie Jong zijn onvoldoende doordacht. Ze worden gepresenteerd als decentralisatie naar de gemeente, maar kunnen het tegenover-

gestelde effect hebben. Wanneer alleen de niet-specialistische jeugdzorg naar de gemeente gaat, kan dit betekenen dat ten hoogste 10 procent van de jeugdzorg naar de gemeente gaat en de rest teruggaat naar de oude kokers van de rijksoverheid. Daarom is het opheffen van de verkokering bij de rijksoverheid veel urgenter. Dit geldt met name voor de splitsing tussen de civiele jeugdbescherming bij het ministerie van Justitie, de GGZ-jeugd bij Volksgezondheid en de overige jeugdzorg bij Welzijn. De uitgangspunten van het regeringsprogramma Beter Beschermd moeten worden vertaald in een eenvoudiger organisatie bij de rijksoverheid. Beter Beschermd stelt normen voor het reageren op meldingen van kindermishandeling en andere signalen over voor kinderen ernstig bedreigende opvoedingssituaties.<sup>10</sup> Om de aanpak op dit punt werkelijk te verbeteren is het noodzakelijk dat die aanpak wordt gebaseerd op wat er voor een kind nodig is, in plaats van op de bestaande verdeling van taken en verantwoordelijkheden van instanties. De rijksoverheid moet hierin het voorbeeld geven en de reactie op dergelijke signalen zien als één geheel, inclusief de raad voor de kinderbescherming. Het verandermanagement dat hiervoor nodig is, moet beschikken over zowel strategische als inhoudelijke en historische deskundigheid, om afleidingsmanoeuvres (zoals de aandacht verplaatsen naar de lagere overheden) en defensieve argumenten ('wij moeten onafhankelijk blijven') te kunnen weerleggen.

### ***Professionalisering en productontwikkeling***

De focus moet verschuiven van een functionele ordening – inclusief de modules en kosteneenheden – naar professionalisering en productontwikkeling en naar samenwerking tussen overheden en financiers met (maatschappelijk) ondernemers die in staat zijn professionele en passende jeugdzorg te bieden bij problemen met opvoeden en opgroeien die zich in de samenleving voordoen.

De kern van de jeugdzorg is datgene wat er gebeurt tussen uitvoerende beroepskrachten en cliënten (jeugdigen en ouders). De kwaliteit van deze interactie wordt voor een belangrijk deel bepaald door de professionele competenties van de beroepskracht, de steun die de beroepskracht ervaart van de organisatie en de methoden waarover de beroepskracht kan beschikken. Daarom moet de geleidelijke verbetering van de jeugdzorg zich vooral richten op deze drie terreinen. Dit is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de instellingen en in de tweede plaats van de beroepskrachten en -groepen en de opleidingen. De overheid heeft de taak in dit opzicht eisen te stellen aan de uitvoering van de zorg en moet daar tegenover bereid zijn een component voor deze taken op te nemen in de prijs van diensten in de jeugdzorg. Op dit gebied wordt nu al veel gedaan, maar het accent moet nog meer komen te liggen op de vraag hoe de feitelijke, daadwerkelijke interactie tussen cliënten en beroepskrachten kan worden verbeterd. Te vaak wordt nog eerst een organisatie-model vastgesteld en wordt vervolgens aan de praktijk de opdracht gegeven de nadelen van het model op te heffen door slim methodisch te werken. Te veel wordt de overheid de eigenaar van methoden en de instantie die bepaalt welke methoden gebruikt mogen of moeten worden. Op dit punt moet de overheid zich meer terughoudend opstellen. Het

is de taak van de instellingen en de beroepsgroepen om – met deskundigheid uit binnen- en buitenland – methoden te ontwikkelen, toe te passen en te laten onderzoeken op effectiviteit.

Professionalisering van de uitvoering door het vergroten van de competenties van de medewerkers is een permanente opgave. Productontwikkeling door het ontwikkelen, invoeren en onderzoeken van nieuwe methoden is eveneens een permanente taak voor zorgaanbieders. Daarbij moet als vuistregel gehanteerd worden dat het ten minste vijf tot tien jaar duurt voordat een methode van de start komt tot bewezen effectief. Het invoeren van buitenlandse methoden levert niet automatisch tijdswinst op, omdat de methode moet worden aangepast aan de omstandigheden in ons land, moet worden vertaald en onderzocht. Als de methode niet goed past in het geheel van werkwijzen hier, ontstaat het gevaar van een snelle opmars, een korte bloeitijd en een even snelle verdwijning. Per saldo is de opbrengst voor ons land dan ongunstig, omdat ondertussen de eigen innovatiekracht niet geactiveerd is.

#### ***Van subsidie naar contract***

Er is reflectie nodig op de wijze waarop de overheid stuurt en op het model waarmee de overheid jeugdzorg wil inkopen, met het bureau jeugdzorg als instantie waar de vraag wordt gearticuleerd, vast omschreven producten tegen vaste prijzen en een inkoopmonopolie van de overheid versus nieuwe toetreders. Dit model is te star en kunstmatig. Het leidt niet tot een goed werkende markt van jeugdzorg, maar tot een quasi-markt, met de overheid in alle rollen: politicus, regisseur, inspecteur, baas van het bureau jeugdzorg, hoofd bedrijfsvoering, marktmeester, inkoper, financier van de verkoper (zorgaanbod), directeur effectieve interventies en hoofd innovatie. Deze reflectie roept niet op de huidige structuren af te schaffen, maar tot het benutten van de ruimte die het stelsel biedt om te komen tot een simpeler, praktischer manier om geleidelijk over te gaan van het oude subsidiestelsel naar een vorm van contractfinanciering die gebaseerd is op vertrouwen van de overheid in de organisaties die worden gecontracteerd.

Een voorwaarde voor een stelsel van contractering is een kwalitatief hoogwaardige en op de jeugdzorg toegesneden overheid of een instantie die namens de overheid inkoopt. Evenzeer is een voorwaarde dat er voldoende stabiele zorgaanbieders zijn die zich ontwikkelen als maatschappelijk ondernemer, die in staat zijn zowel flexibel op te treden als continuïteit in de zorg te bieden, en aantoonbaar werk maken van professionalisering en productontwikkeling.

Het voldoen aan deze voorwaarden aan beide zijden – overheid en zorgaanbieders – gaat niet vanzelf. Er moet ingezet worden door de zorgaanbieders op de overgang naar een maatschappelijke onderneming die een sterke positie kan blijven innemen als de marktwerking doorzet. Er moet worden geïnvesteerd door de overheid in hoogwaardige en bij de aard van de sector passende vorm van inkopen. Dit vergt een aantal jaren. Daarom is een stapsgewijze overgang van het oude subsidiestelsel naar een stelsel van contractering sterk aan te bevelen. Als

perspectief is het onwaarschijnlijk dat de jeugdzorg een geheel open markt zal worden. Het zal een vorm van gereguleerde marktwerking blijven, waarbij onderdelen van de zorg door min of meer vaste zorgaanbieders worden uitgevoerd.

## NOTEN

- 1 Wet van 22 april 2004, houdende regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg.
- 2 Zie voor de eerste vermelding Tweede Kamer 2003-2204, 28606, nr. 19, d.d. 30 juni 2004.
- 3 Christliche Jugendhilfe in de provincie Brabant.
- 4 Bijvoorbeeld Families First, Nieuwe Perspectieven, Intensieve Pedagogische Thuishulp, Functional Family Therapy, Multi-System Therapy.
- 5 Family Group Conference, Echt Recht, Netwerkanalyse.
- 6 Destijds VEDIVO (Vereniging directeuren voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen), inmiddels opgegaan in de MO Groep.
- 7 Bijvoorbeeld De Koppeling, Amsterdam; Hand in Hand, Zuid-Holland; Paljas en Paljas Plus, Brabant.
- 8 Bij de behandeling van de Wet op de jeugdzorg door de Eerste Kamer in 2004 is de motie-Soutendijk c.s. aangenomen. Deze verzocht de regering om binnen twee jaar te rapporteren over de ervaringen met de wet. De evaluatie is in november 2006 afgerond (BMC 2006). Tegelijk met de evaluatie is het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Jeugdbeleid (IBO) uitgevoerd.
- 9 Voor de eerste jurisprudentie hierover, zie uitspraak van de voorzieningenrechter van 13 december 2006, rechtbank Utrecht, zaaknummer SBR 06/4153.
- 10 In het project Afstemming Werkwijze in de Keten.

## LITERATUUR

- BANS (1999) *Bestuursakkoord Nieuwe Stijl. Jeugdbeleid in Ba(la)ns. Afspraken van rijk, provincies en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Vereniging van Nederlandse Gemeenten/ Interprovinciaal Overleg.
- BANS (2001) *Bestuursakkoord Nieuwe Stijl. Jeugdbeleid in Ba(la)ns II. Afspraken van rijk, provincies en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Vereniging van Nederlandse Gemeenten/ Interprovinciaal Overleg.
- B&A Groep (2005) *Jeugdbescherming onder de loep. Een casestudie van de regio Amsterdam*, Den Haag: B&A.
- BMC (2006) *Evaluatie Wet op de jeugdzorg*, Leusden: BMC, 1 november 2006.
- Boutellier, H. (2005) *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Gideongemeenten (2006) *Opvoed- en opgroeiondersteuning als lokale basisvoorziening*, Den Bosch: KPC.
- Gilsing, R. (2005) *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*, SCP, Den Haag.
- Glastra van Loon, J.F (1976) *Kanalen graven*, Baarn: In den Toren.
- Hermanns, J., F. Öry en G. Schrijvers (2005) *Helpen bij opvoeden en opgroeien: eerder, sneller en beter. Een advies over vroegtijdige signalering en interventies bij opvoeden en opgroeioproblemen*, Utrecht: Julius Centrum.
- Hermanns, J. en M. Vergeer (2002) *Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering in de Nederlandse gemeenten. Stand van zaken 2002*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Inspectie voor de gezondheidszorg (2005) *Eindelijk op weg naar een integrale JGZ!? Staat van de gezondheidszorg 2005. Deelrapport: het functioneren van de jeugdgezondheidszorg in 2004*, Den Haag: Inspectie voor de gezondheidszorg.
- IPO (1994) *Naar programma's in de jeugdzorg: discussienota provinciaal en grootstedelijk kwaliteitsbeleid*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- Laan, G. van der. (1994) 'Van turbulentie tot stroomlijning. Enige beschouwingen over de interventiemix in de zorgsector', *Sociale Interventie* 3, 4: 139-150.
- Lijphart, A. (1990) *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem: Becht.
- Montfoort, A.J. van (1994) 'Jeugdzorg tussen markt en regie', *Sociale Interventie* 3, 4: 151-163.
- Montfoort, A.J. van (2005) 'Kan de Keten Korter?', Inleiding congres *Kind tussen twee vuren*, Utrecht: NIZW/Transact.
- Operatie Jong (2006) *Sturingsadvies deel 1. Koersen op het kind*, Den Haag: Operatie Jong.
- Operatie Jong (2006a) *Sturingsadvies deel 2. Koersen op het kind – Kompas voor het nieuwe kabinet*, Den Haag: Operatie Jong.
- Porter, M. & E. Olmsted Teisberg (2004) 'Redefining Competition in Health Care', *Harvard Business Review*, June 2004, Online version.
- Smith, S.R. en M. Lipsky (1993) *Nonprofits for hire. The Welfare State in the Age of*



- Contracting*, Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2006). *Centrum voor Jeugd en Gezin. Brief aan de Tweede Kamer*. Den Haag, 23 oktober 2006.
- Stuurgroep bedrijfsvergelijking bureau jeugdzorg (2002) *Het bureau jeugdzorg: sturen tussen vier vuren. Nieuwe verhoudingen in de jeugdzorg*, Woerden: Adviesbureau Van Montfoort.
- Taskforce doelmatigheid, effectiviteit en financiering jeugdhulpverlening (commissie-Ter Veld) (1994) *Plaatsmaken op weg naar een goede jeugdzorg*, Den Haag: Ministerie van vws en Ministerie van Justitie.
- Tilanus, C.P.G. (1998) *Jeugdzorg: historie en wetgeving*, Utrecht: SWP.
- Unen, A.A.W. van (1996) *De Wet op de jeugdhulpverlening: overheid of particulier initiatief? Een onderzoek naar de effecten van de Wet op de jeugdhulpverlening naar de verhouding overheid – particulier initiatief op het terrein van de jeugdhulpverlening en de (justitiële) jeugdbescherming*, Utrecht: Lemma.
- Veldkamp, A.W.M. (2001) *Over grenzen! Internationaal vergelijkende verkenning van de overheid bij de opvoeding en bescherming van kinderen*, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Werkgroep Mik (1974) *Startnota Jeugdwelzijnsbeleid. Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Werkgroep Mik (1976) *Jeugdwelzijn op weg naar een samenhangend beleid. Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang. Rapporten aan de regering nr. 56*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- wvc en Justitie (1994) *Regie in de jeugdzorg. Standpunt van de ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Justitie*, Rijswijk/Den Haag: Ministerie van wvc/Ministerie van Justitie.

## OVER DE AUTEURS

**Drs. C.J. Bakker** is directeur van NIZW Jeugd (m.i.v. 1-1-2007 Nederlands Jeugd-instituut).

**Prof. dr. W.B.H.J. van de Donk** is voorzitter van de WRR en hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg.

**Prof. dr. J. Hermanns** is zelfstandig adviseur op het terrein van jeugdzorg en jeugdbeleid en hoogleraar Opvoedkunde aan de Universiteit van Amsterdam

**Prof. dr. ir. J. van Kokswijk** is consultant bij CapGemini en verbonden aan verschillende universiteiten.

**Dr. G.J. Kronjee** is wetenschappelijk medewerker bij de WRR.

**Prof. dr. P.P.M. Leseman** is hoogleraar Orthopedagogiek aan de Universiteit Utrecht.

**Prof. dr. P.A.H. van Lieshout** is lid van de WRR en hoogleraar Theorie van de zorg aan de Universiteit Utrecht.

**Mw. M.S.S. van der Meij** is wetenschappelijk medewerker bij de WRR.

**Prof. dr. G.W. Meijnen** was hoogleraar Onderwijskunde aan de Universiteit van Amsterdam.

**Mr. dr. A. J. van Montfoort** is directeur van het adviesbureau Van Montfoort/ITV.

**Dr. S. van Oenen** is senior medewerker bij NIZW Jeugd (m.i.v. 1-1-2007 Nederlands Jeugdinstituut).

**Mr. J.C.I. de Pree** is wetenschappelijk medewerker bij de WRR.

**Drs. W.E. van Stigt** is socioloog en was verbonden aan de WRR.

**Prof. dr. W. A. M. Vollebergh** is hoogleraar bij de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht en senior wetenschappelijk medewerker bij het Trimbos-instituut.

**Prof. dr. M. de Winter** is hoogleraar bij de disciplinegroep Pedagogiek van de Universiteit Utrecht.



## RAPPORTEN AAN DE REGERING

### Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie
- 2 Structuur van de Nederlandse economie
- 3 Energiebeleid  
Gebundeld in één publicatie (1974)
- 4 Milieubeleid (1974)
- 5 Bevolkingsgroei (1974)
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
- 15 De komende vijftig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

### Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)
  - A. Rapport aan de Regering
  - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)

### Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
  - Deel 1: Rapport aan de Regering
  - Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)

- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

#### **Vierde raadsperiode (1988-1992)**

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

#### **Vijfde raadsperiode (1993-1997)**

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

#### **Zesde raadsperiode (1998-2002)**

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europabrede Unie (2001)
- 60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
- 61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
- 62 Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
- 63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
- 64 Beslissen over biotechnologie (2003)
- 65 Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (2003)
- 66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
- 67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

**Zevende raadsperiode (2003-2007)**

- 68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)
- 69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)
- 70 Bewijzen van goede dienstverlening (2004)
- 71 Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid (2005)
- 72 Vertrouwen in de buurt (2005)
- 73 Dynamiek in islamitisch activisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten (2006)
- 74 Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme (2006)
- 75 Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek (2006)
- 76 De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden (2006)
- 77 Investeren in werkzekerheid (2007)

*Rapporten aan de Regering* nrs 1 t/m 67 en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn niet meer leverbaar.

Alle studies van de WRR zijn beschikbaar via de website [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).

*Rapporten aan de Regering* nrs 68 t/m 77 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam ([www.aup.nl](http://www.aup.nl)).

## VERKENNINGEN

### Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 1 Jacques Pelkmans, Monika Sie Dhian Ho en Bas Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet
- 2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen
- 3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland
- 4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat
- 5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces
- 6 H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren
- 7 W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en F.J.P. Hoefnagel (red.) (2005) Trends in het medialandschap. Vier verkenningen
- 8 G. Engbersen, E. Snel en A. Weltevrede (2005) Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken
- 9 D.J. Wolfson (2005) Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering
- 10 Nasr Abu Zayd (2006) Reformation of Islamic Thought. A Critical Historical Analysis
- 11 J.M. Otto (2006) Sharia en nationaal recht. Rechtssystemen in moslimlanden tussen traditie, politiek en rechtsstaat
- 12 P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (red.) (2006) Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid
- 13 W.B.H.J. van de Donk, A.P. Jonkers, G.J. Kronjee en R.J.J.M. Plum (red.) (2006) Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie
- 14 D. Scheele, J.J.M. Theeuwes en G.J.M. deVries (red.) (2007) Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht

Alle *Verkenningen* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam ([www.aup.nl](http://www.aup.nl)).

## WEBPUBLICATIONS

### Zevende raadsperiode (2003-2007)

- WP 01 Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang
- WP 02 Ruimte voor goed bestuur: tussen prestatie, proces en principe
- WP 03 Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen
- WP 04 Regulering van het bestuur van maatschappelijke dienstverlening: eenheid in verscheidenheid
- WP 05 Een schets van het Europese mediabeleid
- WP 06 De regulering van media in internationaal perspectief
- WP 07 Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit: enkele overwegingen
- WP 08 Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid
- WP 09 Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004: analyse van een veldonderzoek van 28 casussen
- WP 10 Geestelijke gezondheid van adolescenten: een voorstudie
- WP 11 De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid: een vergelijking van institutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittannië en Spanje
- WP 12 Klassieke sharia en vernieuwing
- WP 13 Sharia en nationaal recht in twaalf moslimlanden



## *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*

Het belang van de jeugd is al lang onomstreden. De gedachte dat ook een jeugdbeleid nodig is, is van recentere datum. De gangbare opvatting was dat opvoeding primair een zaak van de ouders is, dat scholen in de eerste plaats onderwijs moeten leveren, en dat het overheidsbeleid zich vooral moet richten op de zorg voor jeugd in problemen. Maatschappelijke veranderingen doen deze oude zekerheden en grenzen vervagen. Meerdere sferen van socialisatie zijn belangrijk geworden. Hoe kan er een pedagogisch perspectief ontwikkeld én gedeeld worden door de verschillende instanties? En hoe hun onderscheiden rollen te begrijpen? Op verzoek van de WRR heeft een aantal deskundigen hun visie gegeven op aspecten van de jeugd en het jeugdbeleid. Uitgangspunt daarbij is om verder te gaan dan een debat over de vormgeving van de institutionele zorg. De vraag gaat echter dieper: het gaat ook om de inhoud van pedagogische perspectieven en de wijze waarop instituties die al dan niet samen delen. In deze verkenning komen vragen aan de orde als: Wat betekent het dat jongeren steeds later zelfstandig (kunnen) worden? Wordt de invloed van ICT op de jeugd niet onderschat? Moet democratisch burgerschap hoofddoelstelling worden bij opvoeding en onderwijs? Hoe kan de integratie van verschillende opvangs- en opleidingspraktijken gestalte krijgen?

De redactie werd gevormd door Peter van Lieshout, Marije van der Meij en Jan de Pree. De verkenning bestaat uit bijdragen van Jo Hermanns, Jacob van Kokswijk, Gerrit Kronjee en Mieke van Stigt, Paul Leseman, Wim Meijnen, Adri van Montfoort, Kees Bakker en Saskia van Oenen, Wilma Vollebergh en Micha de Winter.



9 789053 567586 >

ISBN 978-90-5356-758-6