

Vergaderjaar 1995–1996

24 887

Maatschappelijke positie en de functie van het gezin

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Rijswijk, 16 september 1996

Tijdens de Algemene Beschouwingen in september 1995 heeft het kabinet u een notitie toegezegd over de maatschappelijke positie en de functie van het gezin. Met deze brief wordt die toezegging gestand gedaan.

Inleiding

Ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen decennia hebben de opvattingen over het gezin en over andere samenlevingsvormen doen veranderen. Vrouwenemancipatie, economische groei, veranderingen op het gebied van de arbeid, mobiliteit en welvaart hebben ongetwijfeld een rol gespeeld. Maar ook de verbetering van gezondheidszorg, het beschikbaar komen van betrouwbare middelen voor geboortenregeling en de aanwezigheid van andere culturen hebben hun invloed op dat veranderde denken gehad. Ten slotte kunnen de factoren informatisering, secularisatie en individualisering worden genoemd.

Door de groeiende diversiteit in relatievormen hebben begrippen als gezin en leefeenheid een steeds ruimere betekenis gekregen. In aansluiting op de definitie die het Nationaal Comité voor het Jaar van het Gezin heeft vastgesteld, kiest het kabinet ervoor het gezin te omschrijven als *elk leefverband van één of meer volwassenen die verantwoordelijkheid dragen voor de verzorging en opvoeding van één of meer kinderen*.

Deze definitie geeft de kernfunctie van het gezin aan, namelijk de opvoeding en verzorging van kinderen. Met opvoeding wordt hier bedoeld het bieden van geborgenheid, veiligheid en behaaglijkheid, kortom nestwarmte, maar ook socialisering, de overdracht van waarden en normen, de zorg voor gezondheid, onderwijs en educatie, de voorbereiding op maatschappelijke functies en de bescherming van de lichamelijke integriteit. Bij het opvoeden hoort het geven van aandacht, het uitoefenen van toezicht en zeker ook het scheppen van ruimte voor een

S–MD
S–SV
S–BO

eigen inbreng en eigen verantwoordelijkheid van het kind. Het gezin vormt een affectieve, juridische, sociaal-economische en consumptieve eenheid en biedt zowel aan ouders als aan kinderen mogelijkheden tot persoonlijke ontplooiing en onderlinge zorg.

De wereld verandert snel onder invloed van internationalisering van contacten, globalisering van de economie, schaalvergroting en informatisering. Individuele mensen kunnen voor die snelle veranderingen een tegenwicht vinden in de eigenheid van de leefomgeving en de directe persoonlijke relaties in eigen kring. Waar die directe en persoonlijke verbanden ontbreken en waar vereenzaming en isolement op de loer liggen, groeit de hang naar geborgenheid. Juist het gezin kan die geborgenheid bieden.

Het kabinet beschouwt op basis van gelijkwaardigheid, naast het traditionele gezin (moeder, vader, kinderen) en het uit meer generaties bestaande gezin, ook stief-, pleeg- en eenoudergezinnen en homo/lesbische ouderparen met kinderen als gezinnen. Hiermee wordt recht gedaan aan de diversiteit die inmiddels in de samenleving is ontstaan. Dit betekent dat een «gezinsbeleid» in de moderne maatschappelijke verhoudingen geen ongerechtvaardigd onderscheid maakt tussen de diverse samenlevingsvormen. Waar de overheid geen waardeoordeel hecht aan de verschillende gezins- en leefvormen, past binnen dat beleid ook geen onwrikbare afbakening van de doelgroep.

In het Nederlandse overheidsbeleid wordt op een groot aantal terreinen aandacht geschonken aan de maatschappelijke positie en de functies van het gezin. Gezamenlijk vormen deze inspanningen een impliciet gezinsbeleid, waarvoor het gehele kabinet zich verantwoordelijk acht. Het gezin neemt in de visie van het kabinet vanwege de opvoeding van kinderen een bijzondere positie in. Het scheppen van optimale voorwaarden voor de opvoedingstaak van het gezin krijgt in het beleid daarom bijzondere aandacht.

Het kabinet acht het vooral van belang de cumulatieve gevolgen van beleid op deelterreinen voor mensen in gezinssituaties in hun onderlinge verband te beschouwen.

Nederland kent dus geen specifiek gezinsbeleid vanuit een afzonderlijke beleidseenheid binnen de overheidsorganisatie en evenmin een gezinsminister, zoals in een aantal andere Europese landen het geval is.¹

Deze brief gaat achtereenvolgens in op vragen rond de positie van het moderne gezin en de legitimatie van de betrokkenheid van de overheid op dit terrein. In aansluiting daarop worden enkele relevante onderwerpen in het huidige beleid belicht.

Het gezin

De verschuivingen in de opvattingen over gezin en opvoeding zijn minder ingrijpend dan sommigen wel eens aannemen, zo toont recent onderzoek aan (*Opvoeden in Nederland*, 1996, Rispens, Hermanns, Meeus). Het overgrote deel van de huidige kinderen wordt opgevoed in gezinsverband door de eigen ouder(s); het traditionele gezin zal ook de komende tijd de meest voorkomende leefvorm blijven. Het merendeel van de huidige jongeren ziet een eigen gezin nog steeds als de meest gewenste toekomstige leefvorm. Het gezin vormt voor een groot deel van de bevolking een belangrijk onderdeel van het leven. De meeste mensen worden in een gezin geboren, brengen daar hun jeugd door en stichten later een eigen gezin.

Niet de uiterlijke kenmerken van de leefsituatie, maar de kwaliteit van de ouder-kind-relatie blijkt zowel in een- als in twee-oudergezinnen van

¹ De situatie in het merendeel van de ons omringende landen is vergelijkbaar met die in Nederland. Uit een inventarisatie van de Nederlandse Gezinsraad blijkt, dat tussen de Europese landen die wel een specifiek gezinsbeleid met een aparte bewindspersoon voeren, grote verschillen bestaan in de keuze van de terreinen die tot het gezinsbeleid worden gerekend. Zie voor een overzicht bijlage 2. (Deze is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie).

doorslaggevende betekenis voor de waardering van het gezin als leefomgeving en voor de kwaliteit van de opvoeding. Het leven in een gezin wordt overwegend positief beoordeeld. Onderzoek bevestigt dat mensen bewust voor kinderen kiezen en dat het hebben van kinderen bijdraagt aan het welzijn van ouders. In verreweg de meeste gezinnen zijn de gezinsleden sterk op elkaar betrokken, is er sprake van een behoorlijke organisatie van de uitvoering van taken en plichten en wordt er toegezien op de naleving van de geldende regels. Wederzijdse steun en openheid kenmerken de communicatie in de meeste gezinnen. De huidige opvoeding valt te karakteriseren als modern, maar met mate.

Volgens de meest recente gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn er thans viereneenhalf miljoen meerpersoonshuishoudens. Ongeveer de helft daarvan – ruim 2,1 miljoen – zijn huishoudens met twee volwassenen en een of meer opgroeiende kinderen. Het traditionele gezin is nog steeds dominant.

Van de jeugdigen groeit 85% op bij twee gehuwde ouders, 13% in een eenoudergezin en 1,5% bij ongehuwd samenwonende ouders. Circa 10% van de kinderen blijft enig kind. Het hedendaagse gezin is gemiddeld niet veel kleiner dan het gezin van enkele decennia geleden (2,1 kind per gezin in de gebruikte definitie). Het percentage jeugdigen neemt af; het bedraagt thans circa 30% van de totale bevolking.

In allochtone gezinnen liggen de verhoudingen anders. Het gemiddelde geboortecijfer is hoger (3,7%) en als gevolg daarvan is het aandeel van allochtone kinderen toegenomen (thans 18,2% van de jeugd tot 25 jaar).

Legitimatie van de betrokkenheid van de overheid

Waar de positie van het gezin aan de orde komt, zijn respect voor de persoonlijke levenssfeer, respect voor de bereidheid van mensen om te investeren in verantwoordelijkheid en zorg voor elkaar en respect voor het vermogen om zèlf oplossingen te vinden, de belangrijkste uitgangspunten van het kabinet. Nog sterker dan op andere terreinen het geval is, beschouwt het kabinet ontwikkelingen in de gezinssfeer als een zaak en verantwoordelijkheid van burgers zelf. Het stichten en instandhouden van een gezin en het opvoeden en bescherming bieden aan kinderen, zijn primair verantwoordelijkheden van de ouders. Dat vraagt van de ouders grote investeringen in persoonlijk en materieel opzicht. De omvangrijke persoonlijke inzet die mensen elkaar willen bieden, is onvervangbaar.

Voor de ontwikkeling van kinderen is het belangrijk, dat er minstens één volwassene is, die garant staat voor essentiële zaken als geborgenheid, primaire affectieve banden, veiligheid en het dragen van werkelijke verantwoordelijkheid. Kinderen zijn het beste af als zij opgroeien binnen het onvervangbare verband van een gezin in de moderne betekenis. Waar dat – om welke reden dan ook – niet mogelijk is, dient een zo gelijkwaardig mogelijk alternatief te worden gezocht.

Voor de legitimatie van de betrokkenheid van de overheid bij het gezin onderscheidt het kabinet twee gronden. Een adequate opvoeding en verzorging van kinderen is een essentiële voorwaarde voor de kwaliteit van leven en voor continuïteit en ontwikkeling van de samenleving. Investeren in het gezin is derhalve investeren in de toekomst. Dat gemeenschappelijk belang vormt een aangrijpingspunt voor betrokkenheid van de overheid bij het gezin.

Het tweede aangrijpingspunt is de zorgplicht van de overheid voor zwakkeren en het recht van kinderen op veiligheid, gezondheid en een goede opvoeding. Dit recht is vastgelegd in de Grondwet en in internationale verdragen.

De overheid dient enerzijds de vrijheden van burgers te waarborgen, zoals de vrijheid van inrichting van het privéleven. Anderzijds heeft zij de

plicht om vrijheden te beperken als dat noodzakelijk is in het belang van degenen waarvoor de overheid in het bijzonder de verantwoordelijkheid draagt, of als dat in het belang is van de samenleving als geheel.

Wanneer de kernfuncties van het gezin niet worden vervuld en wanneer daardoor de rechten van kinderen worden bedreigd of aangetast, moeten kinderen verzekerd kunnen zijn van bescherming en ondersteuning of behartiging van hun belangen door de overheid. Waar zonder maatregelen grote ongelijkheid zou ontstaan in ontplooiingskansen van gezinnen en gezinsleden, ligt een verantwoordelijkheid voor de overheid om die kansen te vergroten. Waar door (seksueel) geweld of andere problemen binnen het gezin de veiligheid van gezinsleden in het geding is, is begeleiding of hulpverlening aan de orde en, indien dat noodzakelijk blijkt, sanctionerend ingrijpen.

Overheidsingrijpen is niet alleen een kwestie van bescherming van zwakkeren; het is op langere termijn ook van belang voor het behoud van de welvaart. Zo legt de OESO in de Employment outlook 1996 in een paragraaf over vaardigheden van jongeren bij de toetreding tot de arbeidsmarkt een relatie met de kwaliteit van de opvoeding.

De taak van de overheid omvat:

- het *scheppen van voorwaarden* waarbinnen het gezin zelf zijn kernfunctie van opvoeden en verzorgen kan vervullen (onder andere de sociale zekerheid);
- het *ondersteunen en begeleiden* van gezinnen bij het vervullen van die kernfunctie. Dit betreft algemene ondersteuning en begeleiding (onder andere regulier onderwijs, consultatiebureaus) en specifieke ondersteuning en begeleiding (opvoedingsondersteuning, speciaal onderwijs, jeugdhulpverlening, enzovoort);
- *actief ingrijpen* waar de kernfunctie ernstig wordt bedreigd, met name wanneer de rechten en ontwikkelingsmogelijkheden van het kind in het gedrang komen (onder andere justitiële maatregelen).

Het gezin in het huidige beleid

In Nederland wordt, zoals eerder gezegd, geen expliciet gezinsbeleid gevoerd. Het beleid op de terreinen van arbeid en inkomen, volkshuisvesting, onderwijs, minderheden, justitie, jeugd, belasting, zorg en welzijn bepaalt in onderlinge samenhang en wisselwerking het maatschappelijk klimaat waarin ouders kinderen kunnen opvoeden. Uit recent onderzoek blijkt dat ondanks maatschappelijke veranderingen als emancipatie, individualisering en toegenomen welvaart het Nederlandse gezin over het algemeen in evenwicht is gebleven. De meeste kinderen groeien thans op onder betere materiële omstandigheden dan vroeger. Er wordt van hen op jongere leeftijd meer inbreng en een zelfstandige visie verwacht. Deze opvoedingsstijl sluit goed aan op de eisen die de moderne samenleving aan de jeugd stelt. Waar dat niet het geval is en bijvoorbeeld een autoritaire opvoedingsstijl de boventoon voert, is de kans op problemen aanzienlijk.

Aparte aandacht vergen allochtone gezinnen. Er is veel onderzoek gedaan naar de onderwijsprestaties en de leerresultaten van kinderen uit minderheidsgroepen. Deze kinderen blijken in het onderwijs, als het gaat om taal- en rekenprestaties, naar verhouding sterk achter te blijven bij autochtone kinderen uit vergelijkbare sociaal-economische milieus. De zwakke taal- en rekenprestaties aan het einde van het basisonderwijs volgen op zwakke prestaties in voorgaande jaren. Dit leidt tot schoolloopbanen op een laag niveau of afgebroken opleidingen met als gevolg voor de toekomst een slechte positie op de arbeidsmarkt.

Ook is gebleken, dat de taal- en cognitieve ontwikkeling van kinderen uit minderheidsgroepen, reeds voordat zij aan het basisonderwijs gaan

deelnemen, relatief zwak is. Dit heeft niet alleen te maken met het vaak lage opleidingsniveau van de ouders, maar ook omdat allochtone ouders vaak onvoldoende op de hoogte zijn van wat het Nederlandse onderwijs van kinderen en ouders verwacht. Er is dus een harde maatschappelijke noodzaak om de rol en inbreng van allochtone ouders bij de opvoeding en bij het voorbereiden op de school en het ondersteunen tijdens de school te versterken.

Het kabinet brengt in deze brief – niet limitatief maar illustratief – een aantal onderdelen van het beleid onder de aandacht, waar een nieuwe weg is ingeslagen, inspelend op de veranderde en veranderende maatschappelijke opvattingen over het gezin. Nieuw beleid, opdat ook in de toekomst de voorwaarden vervuld kunnen worden voor het optimaal functioneren van het gezin.

In aansluiting op de aangrijpingspunten voor de betrokkenheid van de overheid kunnen drie typen maatregelen worden onderscheiden:

- algemeen gerichte, faciliterende en voorwaardenscheppende maatregelen;
- vormen van begeleiding en ondersteuning;
- dwingende beschermende maatregelen waarmee de overheid – als dat noodzakelijk is – ingrijpt in het gezin.

De twee laatste zijn aan de orde bij gezinnen die hun kernfunctie niet of niet goed kunnen vervullen. Voor de begeleiding en ondersteuning, voor de opvang en voor het bieden van een alternatief voor het leven in gezinsverband is een netwerk van voorzieningen en activiteiten noodzakelijk. Deze dienen laagdrempelig te zijn en gericht op de vraag. In onderlinge samenhang en – waar nodig – in samenwerking dienen zij borg te staan voor een zo sluitend en effectief mogelijk aanbod van de overheid.

Volwassenen in het gezin delen de verantwoordelijkheid voor de opvoeding in steeds meer situaties met anderen. De toenemende openheid van de gezinssystemen en -structuren heeft ertoe geleid dat de invloed van derden is toegenomen en meer zichtbaar is geworden. De invloed van scholen, verenigingen, opvanginstellingen en zorg mag niet onderschat worden.

Professor Schuyt heeft in zijn advies *Kwetsbare jongeren en hun toekomst* (1995) het begrip jeugdketen geïntroduceerd. Er bestaat een keten van voorzieningen ter ondersteuning van het opvoedingsproces in de verschillende stadia van de ontwikkeling van jeugdigen. Naast de invloed van voorzieningen in de directe omgeving van het gezin lijken ook de media en de commercie hun invloed op het opvoedingsproces te vergroten. Het kabinet vindt dan ook dat deze «mede-opvoeders» aangesproken kunnen worden op hun verantwoordelijkheden.

Voorbeelden daarvan zijn de maatregelen tegen gokverslaving, de beperkende regelgeving voor alcohol- en tabaksreclame gericht op jongeren en de afsluiting van het convenant met de videobranche, waarbij ook een beroep wordt gedaan op medeverantwoordelijkheid van het bedrijfsleven.

Voorwaardenscheppende maatregelen

Voorbeelden van algemene, faciliterende en voorwaardenscheppende beleidsmaatregelen zijn ook te vinden binnen het onderwijsbeleid, het arbeidsbeleid, het sociale-zekerheidsbeleid, de kinderopvang en het algemene jeugdbeleid.

De school vormt voor veel leerlingen het vertrouwde kader voor hun maatschappelijke ontwikkeling. De school draagt bij aan socialisatie, aan overdracht van waarden en normen en aan overdracht van kennis, vaardigheden en attitudes die nodig zijn voor participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Het belang daarvan komt tot uiting in de leerplicht.

Een goede aansluiting tussen het onderwijs op school en de opvoeding in het gezin is in het belang van een ononderbroken ontwikkeling van het kind. De overdracht van waarden en normen, het socialisatieproces en de overdracht van kennis, vaardigheden en attitudes vindt voor een deel op school plaats. Daarom zijn het pedagogische klimaat en de omgangsregels belangrijk en ook de manier, waarop de school omgaat met de achtergronden van leerlingen uit andere culturen.

De school staat midden in de samenleving en vormt daarvan een afspiegeling. Met de meeste jeugdigen gaat het goed. De school is echter ook een vindplaats van jeugdigen met problemen. Daarbij gaat het onder meer om problemen in de gezinssituatie, zoals echtscheiding, verwaarlozing en (seksueel) geweld. Dat heeft uiteraard gevolgen voor de leerprestaties. Ook het sociaal-economische milieu van kinderen is daarop van invloed.

Daarom dient de school aandacht te besteden aan de bredere maatschappelijke problemen waarmee kinderen en hun gezinnen worden geconfronteerd.

Om die problemen aan te pakken en ouders zo nodig te ondersteunen heeft de school steun nodig uit de lokale omgeving. De school moet een beroep kunnen doen op de expertise van andere lokale instellingen, zoals peuterspeelzalen, jeugdhulpverlening, jeugdgezondheidszorg, RIAGG, politie, justitie en in het voortgezet onderwijs en het secundair beroepsonderwijs ook op de arbeidsvoorziening en de JWG-organisatie (Jeugdwerkgarantieplan). Daarmee ontstaat een lokaal netwerk, dat ouders zo nodig kan ondersteunen bij de opvoeding. Afstemming tussen scholen en andere lokale instellingen kan onder andere bevorderd worden door gebruik te maken van schoolgebouwen voor andere functies, zoals kinderopvang. Het lokaal onderwijsbeleid is erop gericht deze lokale samenwerking te stimuleren. Om scholen daarbij te ondersteunen wordt de gemeente in de positie gebracht om een regierol te vervullen, belangen af te wegen, samenhang aan te brengen en te zorgen voor een integrale lokale aanpak.

De afwegingen op dit punt kunnen het beste op locatie op lokaal niveau worden gemaakt.

De gemeente krijgt daarvoor de bevoegdheden en de financiële middelen overgedragen. Omdat de verantwoordelijkheid voor het preventieve jeugdbeleid ook naar de gemeente is gedecentraliseerd, kan op lokaal niveau afstemming tussen deze sectoren worden bereikt.

Lokaal onderwijsbeleid is gericht op deze lokale samenwerking tussen scholen en andere instellingen. Zo kunnen mogelijke problemen vroegtijdig worden aangepakt en zelfs worden voorkomen. De school kan in haar positie van vindplaats een verwijzfunctie vervullen, waarbij het van belang is dat er één loket is, waarnaar zo nodig verwezen kan worden.

Activiteiten binnen het algemeen jeugdbeleid

Binnen het algemeen jeugdbeleid vinden activiteiten plaats die het gezin in de gelegenheid stellen om de kinderen goed te verzorgen en op te voeden. Er wordt uitwerking gegeven aan Verdrag van de Rechten van het Kind, met name door middel van een intensieve voorlichtingscampagne. Verder ondersteunt de Stichting Jeugdinformatie Nederland

ouders bij de opvoeding door hen van informatie te voorzien. Deze informatie wordt lokaal verspreid via eerstelijnsvoorzieningen als consultatiebureaus en peuterspeelzalen.

Om relevante ontwikkelingen voor het beleid op de voet te volgen en om de jeugd, hun opvoeders en andere betrokkenen daarvan op de hoogte te houden, wordt de landelijke informatiefunctie voor en over de jeugd gestimuleerd. Zo bouwt de interdepartementale Commissie Jeugdonderzoek een beleidsmonitorsysteem op over de jeugd en over de maatschappelijke condities waaronder zij opgroeit. Onderdeel hiervan vormt de tweejaarlijkse rapportage jeugd van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het systeem wordt afgestemd op het monitorsysteem jeugd 0–25 jaar dat bij de Raad van Europa in ontwikkeling is.

Het lopende onderzoeksprogramma van het Programmeringscollege voor Onderzoek Jeugd en Toepassing *Opvoeding en opvoedingsondersteuning* brengt de huidige opvoedingssituatie in Nederland, ook onder allochtone gezinnen, in beeld. Er is niet alleen aandacht voor het opvoeden, maar ook voor de wijze waarop kinderopvang en onderwijs aan ouders opvoedingssteun aanbieden.

Geweld in de media is een onderwerp dat regelmatig in de belangstelling staat. Het kabinet wil door middel van afspraken met partners in het bedrijfsleven bereiken dat er op dit terrein een consistent en betrouwbaar voorlichtingsbeleid gevoerd wordt. Een onafhankelijk advies- en servicebureau zou de verantwoordelijkheid moeten krijgen voor de handhaving en voor de eventuele bijstelling van normen en criteria.

Maatregelen op het terrein van arbeid en inkomen

Ook mensen die verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van kinderen, moeten in staat worden gesteld om in hun eigen levensonderhoud te voorzien, om arbeid en zorgtaken te combineren en om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. De wetgeving op het gebied van arbeid, inkomen en sociale zekerheid houdt rekening met de aanwezigheid van kinderen in het gezin door middel van het sociaal minimum en de kinderbijslag. Daarnaast kan gewezen worden op de studiefinanciering en de individuele huursubsidie, inclusief de recent geïntroduceerde kindertoeslag.

Vanuit het emancipatiebeleid is de afgelopen jaren een scala aan maatregelen ingevoerd met het doel iedereen, ongeacht sekse of burgerlijke staat, in staat te stellen een zelfstandig bestaan op te bouwen in een maatschappij waar vrouwen en mannen gelijke rechten, kansen, vrijheden en verantwoordelijkheden hebben.

In dit kader is de wetgeving gelijke behandeling mannen en vrouwen bij de arbeid van belang, die de formele gelijkstelling tussen mannen en vrouwen in de arbeid tot doel heeft. Met de mogelijkheid tot voorkeursbehandeling van vrouwen die deze wet biedt, hebben zowel de overheid als arbeidsorganisaties een beleid voor positieve actie tot stand gebracht. Vooral de maatregelen voor een betere combinatie van ouderschap en betaalde arbeid kunnen hier genoemd worden. De wet op het ouderschapsverlof, de verlenging en flexibilisering van het zwangerschaps- en bevallingsverlof, de stimuleringsregeling kinderopvang, de bevordering van deeltijdarbeid en verloffaciliteiten zijn alle voorbeelden van maatregelen waarmee mensen in staat worden gesteld om betaalde arbeid te combineren met gezinsverantwoordelijkheid.

In het emancipatiebeleid ging het aanvankelijk om maatregelen gericht op vrouwen. Allengs is het beleid verbreed naar vrouwen en mannen die het belangrijk vinden hun betaalde arbeid met andere activiteiten te kunnen combineren vooral met de verzorging en opvoeding van hun kinderen. Deze ontwikkeling gaat hand in hand met het doorbreken van

traditionele opvattingen over de rollen die mannen en vrouwen «behoren» te spelen.

Of beide ouders willen werken en hoeveel, bepalen zij in principe zelf. De financiële consequenties dragen zij in principe ook zelf, maar de overheid blijft wel medeverantwoordelijk voor de eerder geschetste doelstelling: alle werknemers kunnen arbeid en zorgtaken combineren. Dit betekent uiteraard geen verplichting, maar meer keuzevrijheid, hetgeen (positieve) effecten heeft op het vervullen van de functies van het gezin. Om hiervoor, ook in de toekomst, optimale condities te scheppen, is een verandering in de organisatie van de arbeid vereist. Dit betreft een gezamenlijk belang en dus een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen – overheid, werkgevers en werknemers – om toe te werken naar een maatschappij waarin een werknemer meer is dan alleen maar werknemer. De nota *Om de kwaliteit van arbeid en zorg: investeren in verlof* (Kamerstukken II, 1994/94, 24 332, nrs. 1, 2) noemt tal van beleids- en wettelijke maatregelen gericht op een andere organisatie van de arbeid. Daarmee kan een aantal praktische problemen geëlimineerd worden, die zich kunnen voordoen bij de combinatie van arbeid en verzorging en bij de ontwikkeling van de kinderen in het gezin.

Om de grote(re) hoeveelheid en verscheidenheid aan taken in en buiten het gezin op een goede manier te kunnen verrichten, moeten voor vrouwen en mannen betere voorwaarden worden geschapen. Anders ontstaat een te hoge fysieke en psychische belasting met de daaraan verbonden gevolgen voor de opvoeding. Bij de bestaande en geplande voorzieningen gaat het vooral om faciliteiten, arbeidstijdenregelingen en deeltijdarbeid en de mogelijkheden voor kinderopvang.

De binnenkort te installeren Commissie Dagindeling van de samenleving zal de gevolgen in kaart brengen van een gewijzigde organisatie van de arbeid voor andere maatschappelijke terreinen.

Mede op basis van een analyse van de positie van het kind in de moderne samenleving, zal de Commissie een toekomstbeeld dienen te schetsen waarin allerlei voorzieningen zo op elkaar worden afgestemd, dat arbeid en zorg gemakkelijker te combineren zijn. Verder zullen de ontwikkelingen op het gebied van verlofregelingen nauwlettend worden gevolgd. Met deze systematische monitoring beoogt het kabinet het emancipatieproces beter inzichtelijk en toetsbaar te maken.

Bij het mogelijk maken van de combinatie van arbeid en zorg speelt deeltijdarbeid van oudsher een belangrijke rol. Daarom worden deeltijdbanen gestimuleerd, zoals in het recent door het Parlement aanvaarde wetsvoorstel dat een verbod inhoudt op onderscheid bij de arbeidsvoorwaarden op grond van een verschil in arbeidsduur (voltijd-deeltijd) (Stb 1996, 391). De wet treedt op 1 november 1996 in werking.

Sinds enkele jaren heeft elke werknemer de mogelijkheid ouderschapsverlof op te nemen, waarmee binnen de eerste vier levensjaren van het kind voor een periode van maximaal zes maanden de werktijd tot 20 uur per week teruggebracht kan worden. Een uitbreiding en flexibilisering van de wettelijke regeling voor ouderschapsverlof wordt nu voorbereid. Incidenteel, zoals in geval van ziekte van het kind (maar ook van andere naasten), kunnen werknemers gebruik maken van het zogeheten calamiteitenverlof, zoals vastgelegd in artikel 1638c BW. Voor vrouwelijke werknemers bestaan faciliteiten voor de periode rond de bevalling die ertoe kunnen bijdragen dat vrouwen besluiten hun baan na de geboorte van hun baby voort te zetten. Het betreft het zwangerschapsverlof, de mogelijkheden de werktijden aan te passen gedurende zwangerschap en enige tijd na de bevalling en het zoog- en kolfrecht.

Over loopbaanonderbreking en over de verdere uitbreiding van verloffaciliteiten heeft het kabinet op 21 mei 1996 advies gevraagd aan de Stichting van de Arbeid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid.

De arbeidstijden bepalen in sterke mate de mogelijkheden om arbeid en zorgtaken beter op elkaar te laten aansluiten. In de Arbeidstijdenwet (Stb. 1995, 598) is met deze doelstelling rekening gehouden. De werkgever dient in zijn beleid inzake de arbeids- en rusttijden «rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemers, voor zover redelijkerwijs gevegd kan worden.» Ook andere bepalingen in de wet, zoals het tijdig melden van wijzigingen in de arbeidspatronen, hebben de bedoeling de werknemer in de gelegenheid te stellen tijdig goede regelingen te treffen, waardoor arbeid en zorgtaken op een goede manier op elkaar kunnen worden afgestemd.

In het rapport *van de Commissie Toekomstscenario's Onbetaalde zorg gelijk verdeeld: toekomstscenario's voor herverdeling van de onbetaalde arbeid* wordt een groot aantal maatregelen voorgesteld om de geschetste scenario's te realiseren. Het kabinet heeft begin 1996 over dit rapport advies gevraagd aan de Sociaal-Economische Raad, de Raad voor het Jeugdbeleid, de Emancipatieraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Voorlopige Raad voor de Volksgezondheid en Zorggerelateerde Dienstverlening. In de nota *Werken aan Zekerheid*, waarin de bouwstenen voor een modern en houdbaar sociaal stelstel worden geschetst, kondigt het kabinet aan in 1997 een nota *Zorg voor economische zelfstandigheid* uit te brengen. In die nota zal het kabinet – rekening houdend met de uitgebrachte adviezen – nader ingaan op het rapport van de Commissie Toekomstscenario's. Het kabinet heeft aangegeven zich daarbij te laten inspireren door het combinatiescenario. In de nota zal aan de orde komen hoe belemmeringen voor lager opgeleide werknemers om arbeid en zorg te combineren, kunnen worden weggenomen. Voorts komen aan de orde aspecten als de toegang tot de kinderopvang en de spanning tussen inkomensondersteuning en participatiebevordering.

Ontwikkelingen binnen de kinderopvang

Het staat buiten kijf dat voldoende voor- en buitenschoolse kinderopvang van voldoende (pedagogische) kwaliteit van groot belang is om opvoeders in staat te stellen betaalde arbeid op verantwoorde wijze te combineren met andere verantwoordelijkheden, waaronder de zorg voor kinderen.

Het beleid van het kabinet is na de decentralisatie per 1 januari 1996 gericht op de kwaliteit en op de pedagogische inhoud van de kinderopvang. Daarnaast richt het zich op de verbetering van de bedrijfsvoering en op de informatievoorziening.

Kinderopvang blijkt overigens een goede invloed op jonge kinderen te hebben. Onderzoek toont aan dat de sociale vaardigheden en de zelfstandigheid er gestimuleerd worden. Kinderopvang heeft niet – zoals zo vaak wordt gedacht – een negatieve invloed op het hechtingsproces tussen ouders en kind.

Per 1 januari 1996 is de afdrachtsvermindering kinderopvang ingevoerd, een financiële stimulans voor werkgevers die kinderopvangplaatsen huren voor hun werknemers. Verder is bij wijze van tijdelijke ondersteuning tijdens de overgang van uitkering naar werk of scholing 85 miljoen gereserveerd voor de verstrekking van kinderopvang voor alleenstaande ouders in de bijstand. Dit is een tijdelijke ondersteuning tijdens de overgang van uitkering naar werk of tijdens het volgen van scholing. Hier dienen ook de extra banen in de kinderopvang in het kader van de 40 000 banen-regeling genoemd te worden.

Ondersteuning en begeleiding

Een overgrote meerderheid van de jeugdigen in ons land – volgens deskundigen gaat het om ongeveer 85% – ontwikkelt zich zonder al te grote problemen tot zelfstandige, maatschappelijk actieve en betrokken volwassenen. Een minderheid van de jeugdigen – zo'n 15% – ondervindt problemen bij de ontwikkeling en/of plaatst zijn of haar omgeving voor problemen. Onder die 15% bevinden zich jeugdigen die zodanige problemen hebben dat zij uit de boot dreigen te vallen. Voor een aantal jongeren is dat al het geval; bij sommigen neemt dat zulke ernstige vormen aan dat speciale maatregelen nodig zijn om hen te behoeden voor volledige maatschappelijke desintegratie. Die uitval is om meer dan een reden zorgwekkend. Naast de persoonlijke tragedie – van de jeugdige en van zijn of haar opvoeders – zijn er grote maatschappelijke kosten verbonden aan uitval, hulpverlening en bestrijding van overlast (*Jeugd verdient de toekomst*; nota intersectoraal jeugdbeleid, 1993).

Ontwikkelingen in het onderwijsbeleid

De individuele omstandigheden in het gezin en de sociale achtergrond van de leerling zijn van invloed op de leerresultaten van kinderen. Speerpunten in het onderwijsbeleid zijn daarom: bestrijding van onderwijsachterstanden van leerlingen uit een lager sociaal-economisch milieu of met een andere culturele achtergrond en de opvang van leerlingen met sociaal-emotionele problemen, gedragsproblemen en leerproblemen in het reguliere onderwijs. Het eerste speerpunt is terug te vinden in het onderwijsachterstandsbeleid; het tweede in *Weer Samen Naar School* en *hulpstructuur Voortgezet Onderwijs*.

In het voortgezet onderwijs wordt voor leerlingen voor wie het behalen van een diploma niet haalbaar is, een arbeidsmarktgerichte leerweg ingevoerd. Bij de bestrijding van onderwijsachterstanden krijgt de positie van de ouders in toenemende mate aandacht. Voorbeelden zijn de ouderparticipatieprojecten en Opstap-activiteiten. Steeds vaker ontstaat hierbij op lokaal niveau samenwerking tussen scholen en andere instellingen, zoals peuterspeelzalen en activiteiten in het kader van de verlengde schooldag. De decentralisatieoperaties van het kabinet in het kader van lokaal onderwijsbeleid, beogen op lokaal niveau maatwerk tot stand te brengen.

Uit onderzoek van Mooij blijkt, dat op school veel kinderen als dader of slachtoffer te maken hebben met geweld en pesten. Kinderen kunnen alleen goed leren als de school voor hen een veilige omgeving is. Dat is zeker van belang voor kinderen, die thuis geen geborgenheid vinden. Daarom is de campagne De veilige school gestart, om de veiligheid in en om scholen te verhogen en scholen te helpen veiligheidsproblematiek bespreekbaar te maken en aan te pakken.

Ontwikkelingen in het preventieve en curatieve jeugdbeleid

Het preventieve en curatieve jeugdbeleid, dat is gericht op het voorkomen en herstel van jeugdproblematiek in brede zin, is grotendeels gedecentraliseerd naar lokale en provinciale overheden. Het rijk richt zich op innovatie en op de verbetering van samenhang en afstemming in het aanbod. Uitgangspunten zijn de aansluiting van het aanbod op de vraag naar ondersteuning, en hulp op maat (*Lokaal preventief jeugdbeleid, 1995, en Regie in de Jeugdzorg, 1994*).

Het programma lokaal preventief jeugdbeleid streeft het volgende na:

- jeugd en preventie op de gemeentelijke agenda: draagvlak voor een positieve visie op de jeugd en de noodzaak van een preventief jeugd-beleid;

- aanbod regisseren: gemeenten ondersteunen bij het regisseren van een samenhangend aanbod voor voorzieningen dat is afgestemd op de vraag;
- jeugd betrekken: gemeenten ondersteunen bij het structureel betrekken van de jeugd bij het beleid en bij wat zich in hun leefomgeving afspeelt.

Bij opvoedingsvragen en -problemen doen de meeste ouders eerst en vooral een beroep op hun sociale steunnetwerk. Met de veranderingen in de samenleving is echter het gebruikelijke steunnetwerk dat familie en kerk voor velen vormden, weggevallen. Bovendien kunnen niet alle ouders een beroep op anderen doen bij het opvoeden van hun kinderen. Dit is vooral een groot probleem bij de zogeheten gesloten gezinnen, waar de buitenwereld moeilijk binnenkomt. Juist de gezinnen die geconfronteerd worden met langdurige werkloosheid missen vaak de middelen en sociale vaardigheden om een beroep te doen op de steun van hun omgeving.

Er bestaat inmiddels een uitgebreid en gedifferentieerd aanbod aan opvoedingsondersteuning vanuit de basisvoorzieningen en de meer gespecialiseerde voorzieningen. Dit preventieve aanbod is echter versnipperd, soms weinig herkenbaar en onvoldoende afgestemd op de vragen en behoeften van de ouders.

Er wordt nu een programma uitgevoerd voor de vernieuwing en kwaliteitsverbetering van het huidige aanbod (beleidsnota *Opvoedingssteun op maat*, en de notitie *Ouders ondersteunen*).

Sinds 1994 lopen er zeven experimenten in het kader van een landelijk project opvoedingsondersteuning. De zeven beogen een samenhangend aanbod aan preventieve opvoedingsondersteuning te ontwikkelen, dat aansluit op de vraag. Allochtone ouders worden goed bereikt met dit aanbod, evenals met de Op-Stapprojecten. Op basis van de bevindingen uit het begeleidende evaluatie-onderzoek zal de implementatie plaats vinden. De experimenten worden in 1997 afgerond.

Daarnaast wordt de zogeheten Home-Start-methode beproefd. Vrijwilligers ondersteunen hierbij ouders met jonge kinderen die in de knel dreigen te raken, net zolang totdat de ouders zelf weer in staat zijn de draad op te pakken. De experimentele fase van drie Home-Start-projecten in Limburg is onlangs met succes afgesloten. De komende tijd worden elders nieuwe projecten opgezet, onder meer door de landelijke vereniging Humanitas.

Voor de jeugdigen en hun opvoeders die bij het opvoeden intensievere hulp nodig hebben dan de reguliere voorzieningen bieden, zijn er de jeugdhulpverlening en de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen. Het aantal jeugdigen en ouders dat hier hulp zoekt neemt toe. In het kader van *Regie in de jeugdzorg* worden twee sporen gevolgd: meer capaciteit en verbetering van de toegankelijkheid van de jeugdzorg.

Een van de speerpunten van de jeugdhulpverlening is de uitbreiding van de intensieve thuisbegeleiding in gezinnen. Door de daadwerkelijke participatie van de hulpverlener kunnen de gezinnen werken aan het beter handelen bij een of meer gezinstaken. Diverse methoden die hierop gebaseerd zijn – waaronder de video-home-training en de directieve thuisbehandeling –, worden al vele jaren in Nederland toegepast. De Stichting Steunfunctie Jeugdvoorzieningen biedt deze methoden aan in haar reguliere trainingsprogramma. Daarnaast wordt de implementatie van gezinsgerichte methodieken als *Families First* en de Hanen-oudercursus (*Hanen Early Language Program: HELP*) voorbereid. Families First is een intensieve, kortdurende thuisbehandeling voor gezinnen met een acute crisis waarbij een kind uit huis dreigt te worden geplaatst. HELP biedt hulp aan kinderen met een spraak- of taalontwikkelingsstoornis. In Nederland heeft circa tien procent van alle kinderen daar mee te maken.

De jeugdzorg ziet daarvan grote aantallen terug. HELP heeft als basis een activerende en gezinsgerichte aanpak, waarin een centrale rol is weggelegd voor de ouders. Er wordt hierbij samengewerkt tussen het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn en instellingen voor jeugdgezondheidszorg, jeugdhulpverlening, kinderopvang en voorzieningen voor kinderen met een handicap.

Pleegzorg biedt een vervangende gezinsomgeving voor kinderen die niet binnen hun eigen gezin kunnen worden opgevoed. Vanaf 1994 subsidieert het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gedurende drie jaar een innovatieprogramma pleegzorg. Dit dient een impuls te geven aan de kwaliteitsverbetering, aan de inhoudelijke vernieuwing van het werk en aan de versterking van de positie van pleegouders. Uit extra financiële middelen wordt met ingang van 1996 een capaciteitsuitbreiding gerealiseerd; thans zijn er 8 335 plaatsen.

Internationaal gezien neemt de belangstelling voor de opvoedingsfunctie van het gezin toe. De Raad van Europa rondt dit jaar een vier jaar durend *Childhood Policies Project* af, waarin de participatie en inspraak van kinderen in het gezin een van de belangrijkste onderwerpen is. In 1997 zal er een ministersconferentie over het gezin en zijn taak in het opvoeden van adolescenten plaatsvinden.

Tussen diverse landen is op initiatief van de Nederlandse overheid een intensieve uitwisseling (*Challenge of Change*) tot stand gebracht, gericht op het inschakelen van de directe leefomgeving van kinderen bij het opvoedingsproces of het repareren daarvan. Uit die activiteiten is een internationaal netwerk ontstaan (*International Initiative*), dat succesvolle voorbeelden van overheids- en andersoortige interventies in gezins-situaties inventariseert, onderzoekt en uitwisselt. Enkele methodieken van ambulante jeugdhulpverlening zijn in Nederland ingevoerd en geïmplementeerd, zoals Families First en Home-Start. Andere methodieken zijn geëxporteerd, zoals de video-home-training. Recent heeft het ministerie van VWS een overeenkomst met het Noorse ministerie voor Kinder- en Gezinszaken gesloten, die voorziet in het uitwisselen van expertise, kennis en ervaring over de ondersteuning van ouders. Met Duitsland wordt eveneens gewerkt aan de opbouw van een vaste uitwisseling van informatie.

Ontwikkelingen in de gezondheidszorg

Ook het terrein van de gezondheidszorg kent een groot aantal voorzieningen en activiteiten die voor het (herstel van het) optimaal functioneren van het gezin noodzakelijk zijn. Ze variëren van voorlichting tot programma's voor bestrijding van seksueel geweld in gezinssituaties en van gezinsplanning tot gezinstherapie. In het bijzonder kan de jeugdgezondheidszorg worden genoemd. Voor de 0-4-jarigen wordt deze uitgevoerd door de erkende kruisorganisaties en thuiszorginstellingen. De jeugdgezondheidszorg voor 4-19-jarigen behoort tot de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke gezondheidsdiensten, de GGD-en. De afdelingen jeugdgezondheidszorg van de GGD-en dienen te adviseren over lichamelijke, psychosociale en opvoedingsvragen. Daarnaast behoren vroegtijdige opsporing en tijdige onderkenning van ontwikkelingsstoornissen tot hun taak. Ten slotte spelen ze een cruciale rol in het vergaren en de uitwisseling van kennis over sociaal-economische gezondheidsverschillen.

Uit onderzoek blijkt dat de sociaal-economische gezondheidsverschillen dermate groot zijn, dat specifiek beleid voor de vermindering daarvan hoge prioriteit verdient. Extra aandacht is noodzakelijk voor kinderen uit allochtone gezinnen en uit gezinnen met een lage sociaal-economische status.

De ondersteuning van gezinnen met gehandicapte kinderen, en dan met name de gezinnen met een (ernstig) meervoudig gehandicapt kind, heeft de bijzondere aandacht van het kabinet. Het vormt een van de belangrijke speerpunten van het gehandicaptenbeleid. Een zo vroeg mogelijke onderkenning van een ontwikkelingsachterstand is van groot belang, om de ontwikkelingsmogelijkheden van het kind optimaal te benutten. De daarbij gebruikte methodiek kan afwijken van het patroon dat gangbaar is voor «gewone» kinderen, zoals het aanleren van gebarentaal aan dove kinderen, wat hen behoedt voor een communicatief isolement binnen en buiten het gezin.

De sociaal-pedagogische diensten ondersteunen gezinnen met een thuiswonend verstandelijk gehandicapt kind in de vorm van de zogeheten praktische pedagogische gezinsbegeleiding. Voor motorisch gehandicapte kinderen wordt een vergelijkbaar programma van vroegbehandeling met subsidie van VWS ontwikkeld.

Naast deze vormen van hulpverlening aan huis vervullen de dagverblijven voor kinderen met een verstandelijke handicap een sleutelrol.

Naar aanleiding van het advies van de commissie-Rispens «Een steun in de rug» (oktober 1995, SDU) wordt gewerkt aan de invoering van leerlinggebonden financiering voor gehandicapte leerlingen in basis- en voortgezet onderwijs. Hierdoor kunnen deze leerlingen beter binnen het reguliere onderwijs worden opgevangen. Uitgangspunt is: zorg volgt leerling in plaats van omgekeerd.

Dwingende, beschermende maatregelen

Niet alle ouders zijn in staat hun kinderen een veilige en evenwichtige opvoeding te geven. Ernstige problemen van uiteenlopende aard kunnen de overheid noodzaken in de gezinssituatie in te grijpen, in het belang van het kind of de ouder. Het kabinet is van mening dat de overheid primair de belangen dient te bewaken van degene die bescherming nodig heeft. Het belang van de privacy van het gezin is daaraan ondergeschikt.

Wie het gerede vermoeden heeft of constateert dat een kind bloot staat aan verwaarlozing of (seksuele) mishandeling, kan dat melden bij een van de vijftien Bureaus Vertrouwensarts, bij de meldpunten kindermishandeling, of bij de Raden voor de Kinderbescherming.

Afhankelijk van de aard en de ernst van de aangetroffen situatie komt er hulpverlening op gang voor de ouders en het kind. In gevallen van grove mishandeling of incest wordt aangifte gedaan en kunnen de ouders te maken krijgen met justitiële strafmaatregelen, een ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing van hun kind.

De meldpunten ontvangen per jaar ongeveer 15 000 meldingen; naar verwachting zal het aantal meldingen de komende jaren verder stijgen.

Tot nu toe bestaan er bij de verschillende meldpunten voor kindermishandeling grote verschillen in de manier waarop met meldingen wordt omgegaan. Raden voor de Kinderbescherming gaan bij anonieme meldingen niet over tot actie, de Bureaus Vertrouwensarts wel. Ook de termijnen waarbinnen een gezin wordt geïnformeerd dat er een melding van (een vermoeden) van mishandeling is binnengekomen, verschillen per instantie.

Het kabinet heeft nu gericht beleid uitgezet om meldingen te uniformeren. Sinds eind 1995 lopen vier experimenten waarin volgens een eenduidig protocol, standaardregistratie en richtlijnen over privacy van gezinnen, wordt samengewerkt tussen de eerder genoemde instanties. Afhankelijk van de ervaringen met deze werkwijze zal deze, eventueel

aangepast, na 1997 landelijk kunnen worden doorgevoerd en zal er per provincie sprake zijn van één advies- en meldpunt voor kindermishandeling.

Kinderen zijn over het algemeen zeer loyaal aan hun ouders/opvoeders. Zij zullen niet snel aan buitenstaanders vertellen dat zij zich door hun ouders bedreigd of angstig voelen. Het is daarom van groot belang dat de sociale omgeving kan bijdragen aan het veranderen van een slecht opvoedingsklimaat. Uit onderzoek is gebleken dat slechts 20% van de personen uit de sociale omgeving van het kind die een vermoeden van mishandeling hebben, daadwerkelijk contact opneemt met een meldpunt.

Campagnes van de rijksoverheid zoals *Over sommige geheimen moet je praten*, waarin zowel kinderen zelf als bijvoorbeeld leerkrachten worden gestimuleerd om deze zaken te melden, dragen bij aan een geleidelijke de-taboeïsering van deze problematiek.

Om de gevoeligheid van omstanders voor de problematiek en de meldingsbereidheid te verhogen, blijft brede publieksvoorlichting noodzakelijk.

Gezinsbeleid vanuit een justitieel perspectief

De opvoedende functie van het gezin staat in de belangstelling op een moment dat circa 3,5% van de 12- tot 17-jarigen in aanraking komt met de politie. Dit percentage komt ongeveer overeen met dat in 1980; er is met andere woorden sprake van enige stabilisering in de criminaliteit van jeugdigen. Bij deze stabilisering – op een te hoog niveau – dienen enkele kanttekeningen te worden geplaatst.

In de eerste plaats geven de misdrijven tegen de openbare orde en de geweldsmisdrijven wel een serieuze stijging te zien. In de tweede plaats is sprake van een stijgend aandeel van allochtone jongeren in de jeugd-criminaliteit. Meer dan de helft van de populatie in jeugdinstellingen is van allochtone afkomst. Deze bevindingen roepen tot een fundamentele bezinning op de positie van de «moeilijke jeugd» van Nederland.

In opdracht van het ministerie van Justitie heeft prof. J. Junger-Tas een overzichtsstudie gemaakt van de relatie tussen opvoeding, gezin en (preventie van) jeugdcriminaliteit. De uitkomsten geven aan dat een criminele levenswijze gepaard gaat met een groot aantal bijkomende problemen op het terrein van (geestelijke) gezondheid en welzijn. Gezinsfactoren zijn van doorslaggevende betekenis in deze cumulatieve problematiek. De samenhang tussen probleemgedrag op jonge leeftijd en crimineel gedrag op latere leeftijd maakt het des te belangrijker problemen vroegtijdig te onderkennen en wellicht te voorkomen. Een systematisch aanbod van opvoedingsondersteuning blijkt volgens Amerikaanse ervaringen effectief voor betere schoolprestaties en maatschappelijk functioneren, en daarmee ook voor het voorkomen van deviant gedrag op latere leeftijd. Meer in het bijzonder dient de aandacht uit te gaan naar de mate van toezicht, de kwaliteit van de discipline en de affectieve band tussen ouders en kinderen.

Criminaliteitspreventie zou, met andere woorden, nadrukkelijker onderdeel moeten vormen van beleid ten aanzien van opvoeding en gezin. In de grote steden zijn op het punt van preventief jeugdbeleid in brede zin al initiatieven tot stand gekomen als gevolg van de extra impuls voor jeugd en veiligheid, die met de zogenaamde Montfransgelden is ingezet. Hierbij is ook aandacht besteed aan de gezinssituatie: het betrekken van jongeren en hun ouders is bij het opstellen van de desbetreffende actieplannen een van de uitgangspunten geweest.

De huidige samenleving kent een grote mate van vrijheid in de bepaling van het eigen leven en de opvoeding van de nakomelingen; dit is een grote verworvenheid ten opzichte van andere samenlevingen en andere

tijden. Een dergelijke «open» opvoedingssituatie brengt echter onherroepelijk het risico met zich mee dat een duidelijk handlingskader voor kinderen gaat ontbreken. Overeenkomstig de bevindingen van het onderzoek *Opvoeden in Nederland* slagen de meeste gezinnen erin om een dergelijk kader aan kinderen te bieden. In ongestructureerde gezinssituaties zou dit echter in mindere mate het geval zijn; mogelijk zijn deze minder goed toegerust om aan de moderne condities van opvoeding te voldoen.

Materiële omstandigheden, opleidingsniveau, taalachterstand en dergelijke kunnen debet zijn aan deze kwetsbare opvoedingssituaties. Echter ook voor gezinnen in betere omstandigheden geldt dat kinderen in de leeftijdsgroep van 12 tot 18 jaar vaak minder begeleiding en toezicht van hun ouders krijgen dan vanuit het perspectief van de gemeenschap wenselijk is. Het betreft hier immers de leeftijdsgroep die, vanuit een behoefte aan experimenteren, een grotere neiging vertoont tot norm overschrijdend gedrag.

Het justitiële belang bij de opvoeding reikt met andere woorden aanzienlijk verder terug dan het moment, waarop Justitie ingrijpt in de beslotenheid van de gezinssituatie. In de opvoeding gaat het primair om het belang van het kind, in afgeleide zin om het belang van de ouders, maar ook om het belang van de gemeenschap. Met name dit laatste perspectief verdient een nadrukkelijke accentuering binnen het kader van een hernieuwde aandacht voor het gezinsbeleid. In het algemeen kan worden gesteld dat een grotere belangstelling voor het opvoedingsklimaat in het belang dient te zijn van het kind, de ouders en de gemeenschap. Het voorkómen van norm overschrijdend gedrag betekent ook voor de betrokkenen dat een beter perspectief ontstaat op een optimale participatie aan de samenleving. Er wordt in dit kader gedacht aan het gezamenlijk organiseren van studiedagen over opvoedingsondersteuning.

Criminaliteitspreventie heeft zich tot nu toe sterk gericht op maatregelen in de sfeer van de openbare en de situationele omstandigheden. Ook voor het onderwijs geldt dat het zijn pedagogische verantwoordelijkheid steeds meer onderkent. Hoewel de overheid terughoudend is bij het opdringen van normatieve uitgangspunten, is in het belang van criminaliteitspreventie nodig om een nadrukkelijker appèl op het terrein van opvoeding en jeugdzorg te doen.

De eveneens tot de Justitie-taken behorende juridische vormgeving van het familie- en jeugdrecht blijft hier buiten beschouwing. Een voorstel voor nieuwe wetgeving hieromtrent is overigens onlangs behandeld in de Tweede Kamer.

Tot slot

Samenvattend constateert het kabinet, dat het beleid van bijna alle sectoren bijdraagt aan het scheppen van voorwaarden voor het functioneren van gezinnen en het bieden van oplossingen in situaties waar dat functioneren onder druk staat.

In deze brief is een aantal voorbeelden opgenomen van beleid op deelterreinen, waarmee beoogd wordt die voorwaarden te verbeteren, aan gezinnen ondersteuning en hulp te bieden, of in te grijpen als dat uit het oogpunt van de belangen van het kind, het gezin of van de gemeenschap noodzakelijk is.

Naar de problematiek in gezinnen en de oorzaken daarvan is veel onderzoek verricht. Niet minder belangrijk is echter om vast te stellen aan welke voorwaarden in een veranderende samenleving moet worden voldaan om de onvervangbare maatschappelijke functie van gezinnen te behouden en te versterken.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau verricht momenteel in opdracht van het kabinet een verkennend onderzoek naar de maatschappelijke positie van gezinnen aan de hand van een aantal concrete vragen. De onderzoeksopdracht is ter informatie bij deze brief gevoegd. (Zie bijlage 1.)¹ Het onderzoek dient ter verdieping van het inzicht in de maatschappelijke positie van gezinnen en de factoren die daarop van invloed zijn. De rapportage zal duidelijk maken of actualisering van het beleid nodig is. Naar verwachting is het rapport in februari 1997 beschikbaar; het zal ter informatie aan u worden aangeboden.

Voorts heeft de Nederlandse Gezinsraad opdracht gekregen om in een tweejaarlijks signalement de voortgaande ontwikkeling van de maatschappelijke positie van gezinnen en andere leefvormen vast te leggen. Dit gebeurt op basis van gegevens die op deelterreinen beschikbaar zijn.

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

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.