

Vergaderjaar 2003–2004

29 284

Jeugdagenda

Nr. 1 herdruk¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Hierbij bied ik u mede namens de Ministers van OCW, SZW, Justitie en de Ministers voor V&I en BVK de proeve van de Jeugdagenda² en de gebundelde kabinetsreactie op verschillende in 2002 verschenen adviezen jeugd-beleid aan³.

De proeve van de jeugdagenda

De proeve van de Jeugdagenda is een mijlpaal in de Operatie JONG, een interdepartementaal samenwerkingsverband tussen de departementen van VWS, OCW, Justitie, SZW en BZK. Met de Operatie JONG wil het kabinet de samenhang in het jeugdbeleid vergroten door de belangrijkste knelpunten in de uitvoering van het jeugdbeleid op te lossen en de verschillende onderdelen van het rijksbeleid beter op elkaar af te stemmen.

In de periode tot nu toe is in een actieve dialoog met velen geïnventariseerd welke knelpunten zich voordoen bij de samenwerking in de ketens van voorzieningen voor jeugdigen. Het bestrijkt het gehele terrein van de basisvoorzieningen voor alle jeugdigen zoals het onderwijs, de lokale voorzieningen die specifieke begeleiding bieden en advies geven, de jeugdzorg en ook de voorzieningen en instanties met een repressieve taak bij de aanpak van de jeugdcriminaliteit. De geïnventariseerde knelpunten hebben geleid tot een aantal prioritaire thema's voor de proeve van de Jeugdagenda. Het aanpakken van deze thema's moet er toe leiden dat eerder en adequater hulp verleend wordt aan jongeren zodat voorkomen wordt dat zij voortijdig de school verlaten, werkloos raken of criminele activiteiten ontwikkelen. De basisinfrastructuur moet erdoor worden versterkt.

De Jeugdagenda is nog een proeve en geen dictaat. Op basis van deze proeve zal het kabinet nog dit jaar een dialoog met de betrokken partijen starten om na te gaan of dit inderdaad de thema's en acties zijn die op de agenda horen en om tot een verdere vertaling van die thema's in concrete acties te komen.

¹ I.v.m. het afdrucken van de kabinetsreactie.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Het betreft het advies van de Onderwijsraad «Spelenderwijs», van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling «Educatief centrum voor ouder en kind», de «Verkenning Voor- en Vroegschoolse Educatie» van Van Kampen, het advies van de commissie Dagarrangementen, het eindadvies van de Stuurgroep Dagindeling «Ruimte voor Ritme» en het eindadvies van de commissie Tieneropvang «Ruimte voor Tieners. Daarnaast wordt ingegaan op de Jaarberichten brede scholen in Nederland 2002 en 2003 (bijgevoegd) en het rapport «De brede school in het Voortgezet Onderwijs».

Op het terrein van het jeugdbeleid is reeds veel ingang gezet. Bij de verdere uitwerking wordt zo mogelijk aangesloten bij programma's die reeds zijn gestart zoals het programma Jeugd Terecht (aanpak jeugd-criminaliteit), de aanpak Jeugdwerkloosheid, de aanpak Voortijdige Schoolverlaters, de invoering van de wet op de Jeugdzorg, de voorbereiding van de Wet basisvoorzieningen kinderopvang en de invoering van het Basistakenpakket Jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar. De verder uitgewerkte Jeugdagenda zal begin 2004 definitief worden vastgesteld.

De kabinetsreactie adviezen jeugdbeleid

In dit document geeft het kabinet een gebundelde reactie op een reeks van adviezen over toekomstscenario's voor kinderen en hun ouders, de voorzieningen die daarvoor nodig zijn en de best mogelijke bestuurlijke randvoorwaarden. Deze reactie levert input voor de verdere uitwerking van één van de prioritaire thema's van de jeugdagenda te weten de versterking van de samenhang in de voorzieningen van 0-12. Daarnaast benadrukt de kabinetsreactie het belang om voor de leeftijdsgroep vanaf 12 jaar een samenhangend aanbod van voorzieningen te realiseren, met name op het gebied van vrije tijd en opvang. Ook wordt in de kabinetsreactie aandacht besteed aan de ontwikkeling van dagarrangementen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
C. I. J. M. Ross-van Dorp

1. Inleiding

De Nederlandse samenleving stelt andere en nieuwe eisen aan voorzieningen voor kinderen en jeugdigen op het terrein van gezin en opvoeding, zorg, vrije tijd en onderwijs. Dit heeft een aantal oorzaken. De belangrijkste daarvan zijn: veranderde gezinssamenstelling, meer vrouwen aan het werk, opvattingen van ouders over het stimuleren van sociaal, emotionele en motorische ontwikkeling van hun kind, kansen en bedreigingen van de multiculturele samenleving, en hogere kwalificatie-eisen van de (kennis)economie.

Diverse bewindslieden hebben met het oog op deze ontwikkelingen een aantal adviezen gevraagd over toekomstscenario's voor kinderen en hun ouders, de voorzieningen die daarvoor nodig zijn en de best mogelijke bestuurlijke randvoorwaarden¹.

Het motief en de invalshoek verschilt weliswaar per adviesaanvraag, maar voor ieder advies is de aanleiding: knelpunten die ouders en kinderen, maar ook instellingen en overheden tegenkomen in hun streven een passend antwoord te vinden op genoemde maatschappelijke ontwikkelingen.

Jeugdagenda

Bij de ontwikkeling van de Jeugdagenda heeft een aantal departementen knelpunten op de snijvlakken van de bestaande stelsels en sectoren geïdentificeerd. Hieruit zijn twaalf prioriteiten op de Jeugdagenda geplaatst, die de komende jaren gezamenlijk worden aangepakt. Dit moet leiden tot meer samenhang in het jeugdbeleid. Eén van de twaalf prioriteiten op de Jeugdagenda is versterking van de basisinfrastructuur voor 0–12 jarigen. Vanuit de onderliggende rapporten en adviezen levert deze kabinetsreactie input voor de verdere uitwerking van dat agendapunt. Reden om deze reactie samen met de Jeugdagenda aan uw Kamer aan te bieden.

2. Hoe zien voorzieningen voor jongeren er in de toekomst uit?

De centrale vraag is hoe de basisinfrastructuur van voorzieningen voor de jeugd zo kan worden ingericht dat kinderen en jeugdigen de beste ontwikkelingskansen krijgen. Die vraag gaat verder dan de jeugd alleen. Ze raakt ook aan bredere doelstellingen van het kabinet, zoals meer mensen aan het werk helpen, versterken van de kenniseconomie en het vergroten van de spankracht van de samenleving. Alle rapporten gaan in op de vraag naar de beste bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling, het hanteren van criteria voor kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.

Het kabinet hecht sterk aan een gebundelde reactie op de genoemde adviezen, vanuit de sectoren onderwijs, jeugdbeleid, kinderopvang en emancipatiezaken. Dit is in het belang van een samenhangende visie op de toekomst en daarom is de Tweede Kamer een «gebundelde» reactie toegezegd². Het kabinet schetst hierin een toekomstperspectief tot 2015. Die moet houvast bieden om op ieder bestuurlijk niveau de juiste koers uit te kunnen zetten: bij instellingen, gemeenten, provincies en de rijksoverheid.

De volgende vragen staan daarbij centraal:

- 1 Hoe zien de voorzieningen voor jeugdigen er in de toekomst uit?
- 2 Welke noodzakelijke voorwaarden moeten vervuld zijn om dit te realiseren?

¹ Het betreft het advies van de Onderwijsraad «Spelenderwijs», van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling «Educatief centrum voor ouder en kind», de «Verkenning Voor- en Vroegschoolse Educatie» van Van Kampen, het advies van de commissie Dagarrangementen, het eindadvies van de Stuurgroep Dagindeling «Ruimte voor Ritme» en het eindadvies van de commissie Tieneropvang «Ruimte voor Tieners. Daarnaast wordt ingegaan op de Jaarberichten brede scholen in Nederland 2002 en 2003 (bijgevoegd) en het rapport «De brede school in het Voortgezet Onderwijs».

² Bij brief FEZ/BTA/2002/56157 (1 november 2002, enveloppebrief OCenW) en brief VWS0201466 (16 december 2002)

- 3 Welke verantwoordelijkheden hebben de afzonderlijke partijen?
- 4 Wat moet de rijksoverheid doen op de korte en lange termijn om de noodzakelijke voorwaarden te realiseren?

De voorstellen in deze brief houden verband met de motie-Çörüz-Kalsbeek uit de Tweede Kamer. Die motie verzoekt de regering in het najaar van 2003 voorstellen te doen voor een goed en sluitend voorzieningenniveau voor de jeugd in gemeenten en dit zonedig wettelijk te regelen. De motie gaat veel verder dan wat in deze brief wordt behandeld, maar bij de reactie op de motie – die de Kamer nog moet krijgen – worden de uitgangspunten en acties uit deze kabinetsreactie wel betrokken.

Verder is relevant de ontwikkeling van de wet basisvoorziening kinderopvang die vanaf 1 januari 2005 het wettelijk kader biedt voor de kinderopvang.

Deze brief gaat achtereenvolgens in op de knelpunten in het huidige beleid, de uitgangspunten voor een beter toekomstperspectief, dit toekomstperspectief zelf en de noodzakelijke maatregelen.

3. Knelpunten

Uit de inventarisaties van Operatie JONG zowel als uit de adviezen en de consultaties van het Rijk blijkt dat er in Nederland veel initiatieven zijn om samenhang in voorzieningen voor jeugdigen te realiseren. Een greep hieruit: er zijn 500 zogenoemde brede scholen, tal van experimenten met ouder-kindcentra, experimenten voor een betere dagindeling (arrangementen), voorscholen en andere samenwerkingsvormen van voor- en vroegschoolse educatie. Tegelijkertijd hebben al die initiatieven last van het versnipperde beleid en afzonderlijke acties van Rijk, provincie en gemeente en de wijze waarop de bestuurlijke verantwoordelijkheden nu verdeeld zijn.

De samenhang in voorzieningen wordt in grote lijnen door de volgende zaken belemmerd:

- *Onvoldoende samenwerken en afstemmen: De sectoren onderwijs, welzijn en arbeid sluiten onvoldoende op elkaar aan. Hetzelfde geldt voor voorschoolse voorzieningen en basisscholen. Voorzieningen voor zorg, welzijn, opvang en educatie werken te weinig samen en stemmen te weinig af. Individuele dossiers van kinderen kunnen niet overgedragen worden Er is geen gezamenlijke aanpak van problemen. Harde (fysieke) en zachte (sociale) sectoren werken niet samen. Schooltijden, arbeidstijden en openingstijden van de kinderopvang sluiten onvoldoende op elkaar aan.*
- *Sturing en regels: De sturingsinstrumenten «botsen». Er zijn verschillende financieringssystemen, verschillende CAO's en functies zijn niet flexibel. De regels voor multifunctionele accommodaties lopen uiteen.*
- *Tussenschoolse opvang: De positie van de tussenschoolse opvang is onduidelijk en er is een tekort aan (gekwaliceerd) personeel.*
- *Kwaliteit en deskundigheid: Toezicht en kwaliteit van sommige voorzieningen wordt verschillend geregeld en uitgevoerd. Deskundigheid van uitvoerders in het onderwijs en jeugdwerk verschilt. De opleidingen voor personeel sluiten niet aan bij deskundigheid die in de praktijk nodig is.*
- *Toegankelijkheid: Voorzieningen zijn onvoldoende toegankelijk voor de*

uiteenlopende bevolkingsgroepen (cultureel en financieel). Er is te weinig binding met de buurt/de samenleving.

- *Projectencarrousel: Veel welzijnsvoorzieningen worden gefinancierd als project, waardoor oplossingen een tijdelijk karakter hebben: met het stoppen van de subsidie verdwijnt ook de voorziening.*

De zes genoemde knelpunten geven aan dat een samenhangende aanpak een belangrijke voorwaarde is om de bestaande positieve ontwikkelingen ook op termijn te laten slagen, nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken en de kwaliteit van voorzieningen te verbeteren. Alle partijen, zowel vanuit de overheid als de betrokken sectoren, hebben daar belang bij. Een gezamenlijke marsroute voor de toekomst is hierbij een belangrijk vertrekpunt.

4. Uitgangspunten voor een toekomstperspectief

Het kabinet wil in deze brief een toekomstperspectief schetsen dat de basis is voor zowel de eigen beleidsagenda als voor ontwikkelingen en initiatieven in gemeenten. Dat mag geen blauwdruk zijn, er moet ruimte zijn voor het lokale initiatief: het kabinet geeft de richting aan, maar laat ruimte voor afzonderlijke ontwikkelingen binnen gemeenten.

Het centrale perspectief voor de toekomst is goed op elkaar aansluitende algemene voorzieningen. Ouders en kinderen kunnen maatwerk vinden in de diverse arrangementen.

Dit betekent:

- Voldoende, bereikbare en betaalbare voorzieningen.
- Voorzieningen zonder «schotten» die binnen het dagarrangement naar keuze gebruikt kunnen worden, goed op elkaar afgestemd zijn en een samenhangend of geïntegreerd aanbod vormen.
- Maatwerk binnen dit samenhangende aanbod.
- Het samenhangend aanbod draagt bij aan de cognitieve en sociale ontwikkeling en taalontwikkeling van kinderen, zodat kinderen minder snel uitvallen en verantwoord kunnen meedoen in de maatschappij.

Vraag uit de maatschappij en de behoefte van kinderen en ouders staan centraal

De vraag van kinderen en ouders en de (toekomstige) maatschappelijke ontwikkelingen staan centraal bij het bepalen van het gewenste toekomstperspectief. Maatschappelijke ontwikkelingen zijn, zoals gezegd: toeneemende arbeidsparticipatie, belang van sociale cohesie en een zo hoog mogelijk opleidingsniveau voor iedereen. Dit trekt een grote wissel op het aanbod aan voorzieningen voor kinderen en jongeren.

Ter illustratie: de CBS-prognoses¹ laten zien dat er in 2015 ruim 115 000 huishoudens meer zijn met kinderen dan in 2000 het geval was. Bovendien neemt het aantal werkenden, mede als gevolg van de vergrijzing, af. Dit legt meer druk op het werkende deel van de bevolking: de zogenaamde demografische druk neemt toe². Beide ontwikkelingen samen kunnen leiden tot een grotere vraag naar daarop afgestemde voorzieningen, zoals dagarrangementen.

Ouders zijn als eerste verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen en maken daar in het algemeen veel werk van. Waar zij tegen problemen oplopen, moeten zij dit ook kenbaar blijven maken. Samen met ouders moet gezocht worden naar mogelijkheden om de voorzieningen daarop aan te passen. Meer aandacht voor de wensen van kinderen en ouders betekent dat er ook meer te kiezen moet zijn. Het pakket van lokale voorzieningen moet daar in de praktijk dus ook op

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek, Kerncijfers van de huishoudensprognose, 2000–2050.

² Centraal Bureau voor de Statistiek, Kerncijfers van de bevolkingsprognose, 2000–2015.

aansluiten: niet het aanbod, maar de vraag moet meer centraal komen te staan, zodat recht gedaan wordt aan de keuzevrijheid.

Sturen en verantwoordelijkheden

Er bestaat veel onduidelijkheid over wie voor welke voorzieningen verantwoordelijk is, met name bij grensgevallen tussen sectoren. Met de jeugdagenda wordt getracht dit door een samenhangende aanpak samen met partijen in het veld te verbeteren. De rapporten waar dit een reactie op is stellen dat de gemeente de regie heeft in het tot stand brengen van een sluitend geheel aan voorzieningen voor kinderen en jeugdigen op lokaal niveau. Het kabinet deelt deze opvatting. Dat laat onverlet dat ook andere overheden en sectoren hun eigen verantwoordelijkheid hebben en houden.

Rijksoverheid

De rijksoverheid beperkt zich tot het stellen van algemene kaders waarmee op lokaal niveau optimaal te werken is. Het Rijk heeft tot taak te sturen op resultaten, ruimte te bieden voor meedoen en verantwoording af te leggen (richting-ruimte-rekenschap).

Het Rijk brengt meer samenhang in het totale jeugdbeleid met de Jeugdagenda. De Jeugdagenda is, eenmaal vastgesteld, richtsnoer voor het beleid in komende jaren.

Voorts biedt het Rijk een bestuurlijke en eventueel wettelijke basis voor verschillende voorzieningen.

En ten slotte is er een rol voor het Rijk bij taken die elke gemeente moeilijk afzonderlijk kan aanpakken: stimuleren van onderzoek en kennisoverdracht.

De rol van de rijksoverheid vraagt om uitsluitend vastleggen van het «wat» en de wijze waarop partijen daarop afgerekend worden, en niet van het «hoe». Deze benadering past ook in het streven van het kabinet om het aantal regels de komende jaren met een kwart te verminderen.

Provincie

De provincies zijn verantwoordelijk voor de voorzieningen op het terrein van de jeugdzorg. Zij hebben geen actieve rol in het algemeen en preventief jeugdbeleid. Wel moeten zij er mede op letten dat beide domeinen – lokaal/preventief en hulp/curatief – goed op elkaar aansluiten.

Gemeente

De gemeente zorgt voor de samenhang in de basisvoorzieningen en zorgt dat de verschillende functies binnen het jeugdbeleid goed vastgelegd zijn. Gemeenten hebben de regie op het realiseren van sluitende, op elkaar afgestemde voorzieningen in opvang, onderwijs en vrije tijd. Hierdoor ontstaat zowel een doorlopende ontwikkelingslijn als een sluitend dagarrangement. Er moeten heldere afspraken gemaakt worden over wie wanneer waarvoor verantwoordelijk en aansprakelijk is. Ouders moet goed uit de verschillende mogelijkheden kunnen kiezen en hoeven niet alle aansluitingen zelf te regelen. Als het even kan moet het aantal partijen dat nu aanstuurt of controleert, verminderd worden.

Voorzieningen (zoals scholen en kinderopvang)

De lokale voorzieningen moeten deelnemen in de afspraken over het aanbod dat binnen de gestelde kaders nodig is om aan de behoefte te kunnen voldoen. De voorzieningen stemmen proces en inhoud onderling af, zowel binnen hun eigen sector als met andere sectoren.

Duidelijke geldstromen

Om goed te kunnen sturen moet er ook duidelijkheid zijn over de geldstromen. De Jeugdagenda gaat daarvan ook uit. Bij ieder huidig en toekomstig onderwerp van de Jeugdagenda wordt bezien of geldstromen bij elkaar gebracht (gebundeld) kunnen worden. Gemeenten doen dat zelf intern ook al: zij bundelen bij het lokaal jeugdbeleid in bepaalde situaties nu al verschillende financieringsbronnen waar zij gebruik van maken. Het Jaarbericht brede scholen 2003 laat dit ook duidelijk zien. De belangrijkste geldstroom hiervoor is onderwijshuisvesting. Daarnaast vormen gemeentelijke reserves een belangrijke bron. Ook wordt gebruik gemaakt van eigen bijdragen van instellingen en van de opbrengst van vrijkomende gronden. Daarnaast wordt ook geld voor bijvoorbeeld voor- en vroeg-schoolse educatie, de stimuleringsmaatregel kinderopvang en stedelijke vernieuwing gebruikt voor de ontwikkeling van brede scholen.

Kwaliteit van voorzieningen

De kwaliteit van de voorzieningen en het bewaken van die kwaliteit dienen te worden bevorderd, waaronder professionaliteit van organisaties en medewerkers. Investerings in bijvoorbeeld VVE hebben effect als de kwaliteit van de voorzieningen goed is. De «opbrengst» voor kinderen, ouders (vaak: moeders), gezinnen en de samenleving (arbeidsmarkt) wordt groter naarmate de kwaliteit van de voorzieningen beter is¹. De winst voor kinderen zit vooral in de cognitieve en sociale ontwikkeling en de taalontwikkeling. Die dragen bij aan een betere schoolloopbaan en daarmee op langere termijn aan meer capaciteiten en betere prestaties van mensen, minder delinquentie, betere gezondheid en beter maatschappelijk functioneren.

Voorzieningen die geacht worden samen te werken, moeten het professioneel handelen goed afstemmen, zodat ook verbindingen mogelijk zijn in de gebruikte methodieken.

Het uitgangspunt is een samenhangend arrangement van diensten voor jeugdigen tot stand te brengen. In gemeenten gebeurt op dat punt al het nodige. Goede voorbeelden hierbij zijn de brede scholen, het ouder-kindcentrum, voorscholen en jeugdloketten.

Brede scholen zijn een netwerk van voorzieningen. Kinderopvang, peuterspeelzalen en basisscholen vormen het hart van de brede school. In ruim driekwart van de gemeenten doet het welzijnswerk ook mee. De bibliotheek is de meest actieve culturele partner in de brede school. Ook zorginstellingen doen steeds vaker mee in brede scholen en het maatschappelijk werk is als partner in opkomst. De betrokkenheid van sportverenigingen bij de brede school is in vergelijking met vorig jaar toegenomen.

In het voortgezet onderwijs is de brede schoolontwikkeling eveneens zichtbaar. Ook hier ontstaan netwerken van voorzieningen, waarvan school, sportverenigingen, bibliotheken, culturele instellingen, zorgvoorzieningen en het jeugdwerk deel uitmaken. Uit het Jaarbericht brede scholen 2003 blijkt dat gemeenten het aantal brede scholen de komende jaren willen verdubbelen. In 2010 moeten er volgens de gemeenten ongeveer 1200 brede scholen zijn, waarvan de helft in de periode 2003–2006 gerealiseerd moet worden.

In ouder-kindcentra heeft naast de peuterspeelzaal de jeugdgezondheidszorg in veel gevallen een plek.

¹ Cleveland, G and M. Krashinsky. 2003. Financing ECEC services in OECD Countries, Paris; OECD.

5. Toekomstperspectief: meer samenwerken

De visie in rapporten en adviezen

De centrale boodschap in de rapporten en adviezen is dat samenwerking tussen instellingen voor de jeugd op lokaal niveau noodzakelijk en onmisbaar is. Op die manier ontstaat een sluitende basisinfrastructuur voor kinderen en jeugdigen. Een sluitend arrangement is daar een belangrijk element van. Het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen en jongeren en de mogelijkheden voor ouders om zorg en arbeid te combineren zijn daarbij veelal een uitgangspunt.

De adviezen over de plaats en organisatie van voor- en vroegschoolse educatie (VVE) benadrukken het belang van meer samenhang tussen de voorzieningen consultatiebureau, peuterspeelzaal, kinderopvang¹ en basisschool. Op die manier kunnen (dreigende) ontwikkelingsachterstanden tijdig herkend en tegengegaan worden. De adviezen reiken verschillende opties aan hoe dit in de praktijk zou moeten: een ouder-kindcentrum in nauwe samenwerking met de basisschool, een brede school met diverse samenwerkingspartners of een educatief centrum.

Daarnaast bepleiten de adviezen een sluitend aanbod (arrangement) aan kinderen en jeugdigen in samenhang met een zinvolle vrijetijdsbesteding. Dit geldt in het bijzonder voor het advies van de commissie Tieneropvang. Zinvolle vrijetijdsbesteding speelt zeker een rol in het bevorderen van de ontwikkelingskansen van jeugdigen, het tegengaan van «uitval» en het stoppen van ontsporing. Goede voorbeelden daarvan zijn: naschoolse opvang, de verlengde schooldag en tienercentra. Brede scholen in het voortgezet onderwijs laten zien dat deze bijdragen aan het goed laten functioneren van jongeren in de samenleving. Dit vertaalt zich in doelen op het terrein van veiligheid, sociale competentie en sociale participatie. Niet alleen kinderen in de basisschoolleeftijd hebben belang bij zinvolle vrijetijdsbesteding, maar dat geldt nog meer voor jongeren in het voortgezet onderwijs.

Kabinetsvisie: mogelijkheden in mate van samenhang

De Jeugdagenda van het kabinet bestempelt het versterken van de basisinfrastructuur als een zeer belangrijk onderwerp. Daartoe geeft de Jeugdagenda criteria aan over hoe de basisinfrastructuur eruit zou moeten zien. De wenselijke invulling in deze brief loopt langs dezelfde lijnen.

Het kabinet is het eens met de conclusie uit de rapporten dat er meer samenhang moet komen in de genoemde voorzieningen. Hoe dat moet, kan het beste lokaal beslist worden. Anders gezegd: gemeenten en instellingen zijn vrij te kiezen voor die variant die het beste past bij de eigen lokale situatie. Op hoofdlijnen zijn twee varianten te onderscheiden in de mate van samenwerking tussen de verschillende partijen. Het kabinet is van mening dat op lokaal niveau ten minste variant 1, de minimumvorm, gerealiseerd moet worden. Gemeenten moeten de samenwerking op lokaal niveau organiseren, coördineren, lokale kaders voor het jeugd-beleid vaststellen en aanpalende voorzieningen leveren.

Variant 1: de minimumvorm

Deze variant houdt een beperkte samenwerking in tussen een beperkt aantal instellingen. Het gaat met name om samenwerking tussen de voorzieningen waar een groot deel van alle kinderen van 0 tot 12 jaar mee te maken heeft: de basisschool, het consultatiebureau, de schoolarts, de

¹ Met de term kinderopvang worden in deze tekst zowel kinderdagopvang (opvang 0–4-jarigen) als buitenschoolse opvang (4–12-jarigen) bedoeld.

peuterspeelzaal en de kinderopvang. Vervolgens moet afstemming plaatsvinden tussen het primair en voortgezet onderwijs.

Voor de groep jeugdigen van 12 jaar en ouder bieden samenwerkende organisaties een aantrekkelijk en eigentijds aanbod voor vrijetijdsbesteding, dicht bij de jeugd. Daarin werken sportverenigingen, scholen, jeugdwelzijnsinstellingen, bibliotheken en anderen samen.

De betrokken instellingen werken ieder voor zich zelfstandig aan betere ontwikkelingskansen van kinderen, maar werken beperkt samen, op basis van afspraken. In ieder geval moet het aanbod van de instellingen op elkaar aansluiten. Er moet een «doorlopende lijn» zijn door middel van het overdragen van dossiers en dergelijke en praktisch-organisatorische belemmeringen om mee te doen moeten opgelost worden.

Variant 2: de verdergaande samenwerkingsvorm

In deze variant werken meerdere instellingen voor kinderen en jeugdigen vergaand samen. Welke instellingen dat zijn, is afhankelijk van de lokale situatie en de behoefte van kinderen, ouders, buurtbewoners en betrokken instellingen. De betrokken instellingen werken, al dan niet onder één dak, vanuit één pedagogische visie samen aan het vergroten van de ontwikkelingskansen van kinderen.

Hieronder worden twee voorbeelden van verdergaande samenwerking besproken:

- Bij kinderen van 0 tot 12 jaar kan het gaan om twee sterke voorzieningen die samen de basis vormen voor een sluitend aanbod, bijvoorbeeld de basisschool en het kindcentrum. Deze partners moeten naadloos op elkaar aansluiten: ouders moeten hen kunnen aanspreken op hun pedagogische opdracht. De instellingen maken duidelijke afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling. Die is afhankelijk van de plaats waar het kind zich bevindt. De peuterspeelzaal is samengegaan met of de school of de kinderopvang. De twee partners contracteren zo nodig derden die onderdelen van het aanbod voor bepaalde tijd en bepaalde kinderen uitvoeren. Kindcentrum en school blijven als eerste verantwoordelijk. Het kindcentrum heeft een dubbelfunctie: het bemiddelt naar opvang (en biedt dat mogelijk ook zelf aan) maar dient ook als het loket voor andere vormen van opvang, bijvoorbeeld kortlopende opvang (in geval van ziekte thuis bijvoorbeeld) en gastouderopvang. Ook kan het consultatiebureau in het kindcentrum gevestigd worden.
- De meest vergaande vorm van samenwerken is het ontstaan van één geïntegreerde voorziening voor kinderen van. Met deze integratie (in de meest vergaande vorm: een fusie) van scholen, peuterspeelzalen, kinderopvang, jeugdgezondheidszorg en opvoedingsondersteuning krijgen kinderen in multidisciplinair verband een samenhangend programma van spelen, leren, rusten, eten en drinken geboden. Dit kan plaatsvinden in een brede school die is gehuisvest in een multifunctionele accommodatie. Hoe ouder de kinderen, hoe meer ruimte zij krijgen ook buiten het «centrum» activiteiten te ontplooiën. De voorziening blijft pedagogisch verantwoordelijk gedurende de tijd dat kinderen in het «centrum» zijn. Uiteraard ligt de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding nog steeds bij de ouders.

Het is niet te zeggen welke van de genoemde varianten het model voor de toekomst wordt, of dat tussenmodellen ontstaan. Het kabinet vindt in ieder geval dat dit verdergaand afstemmen van voorzieningen gestimuleerd moet worden en dat de samenhang, het doorlopend aanbod en goede kwaliteit centraal moeten staan. Gemeenten en instellingen zijn vrij te kiezen voor die variant die het beste past bij de eigen lokale situatie.

Maatwerk naar de lokale omstandigheden is de leidraad voor goede oplossingen.

6. Maatregelen

Het realiseren van het hiervoor geschetste toekomstperspectief van de jeugd-voorzieningen in 2015 vraagt nu al om maatregelen. Deze kunnen op korte termijn een beweging in de goede richting geven, gericht op verbeteringen binnen de bestaande regelgeving en het doelmatig besteden van het huidige geld door bijvoorbeeld een andere werkwijze of bestuurlijke afspraken. Andere acties kunnen pas op langere termijn gerealiseerd worden, in het kader van de Jeugdagenda.

De maatregelen moeten de gemeentelijke regierol in het lokaal jeugd-beleid versterken naast de ontwikkeling van sterke autonome scholen, en zich richten op het ontwikkelen van het brede school concept en verdere programmatische vernieuwing. De maatregelen worden genomen op basis van de hoofdlijnen van dit kabinet: sturen op resultaten, ruimte bieden voor meedoen en verantwoording afleggen.

De adviezen en rapporten pleiten sterk voor extra investeringen. De financiële mogelijkheden zijn vanwege de huidige slechte economische situatie echter beperkt. Op onderdelen wordt gezocht naar een financiële impuls. Daarnaast heeft het Rijk andere instrumenten om het gewenste toekomstperspectief een stap dichterbij te brengen.

Instrumenten die het Rijk deze periode wil gebruiken zijn:

1. Ruimte bieden in de regels
2. Onderzoek en bovenlokale communicatie
3. Stimuleren van vernieuwing
4. Extra geld

Ruimte bieden in de regels

Het gaat hierbij om het wegnemen van belemmeringen in regelgeving en voorkomen van toekomstige knelpunten op dit punt.

- *Harmonisatie van kwaliteitseisen:*
Het wetsvoorstel Wet basisvoorziening kinderopvang (Wbk) vervangt de huidige tijdelijke regelingen voor kinderopvang door één wettelijk systeem met een eenduidig financieringsstelsel. De huidige gedetailleerde gemeentelijke regels voor kwaliteit worden vervangen door landelijke kwaliteitseisen en landelijke toezichtsprotocollen. Dit biedt meer ruimte voor samenwerkingsrelaties op lokaal niveau.
- *Verruimen van regels:*
Het kabinet wil op verschillende manieren regels zo maken dat gemeenten en andere lokale partijen maatwerk kunnen leveren en inspelen op nieuwe ontwikkelingen.
Een goed voorbeeld is het experimenteerartikel in de Wbk. Zo kan flexibeler ingespeeld worden op ontwikkelingen in de markt en maatschappij en kan ervaring opgedaan worden met werkwijzen voordat besloten wordt om die eventueel in wetgeving om te zetten (wat werkt? wat werkt niet?).
Onlangs is voorgesteld flexibeler schooltijden mogelijk te maken. Dit geeft meer mogelijkheden en maakt maatwerk op lokaal niveau mogelijk.
- Bij scholen bestaan als de nodige initiatieven rond innovatie. Als uitwerking van het hoofdlijnenakkoord zijn extra middelen uitgetrokken voor verdere versterking van innovatie van het primair en

voortgezet onderwijs (€ 4 miljoen in 2004, € 8 miljoen in 2005, € 6 miljoen in 2006).

Uitwerken van gemeentelijke functies: Het kabinet werkt nog aan het beantwoorden van de motie-Çörüz/Kalsbeek. Hiervoor doet het kabinet binnenkort een voorstel om samen met de gemeenten gemeentelijke functies inhoudelijk uit te werken voor de terreinen gezin en opvoeding, zorg, vrije tijd en de «doorgaande» educatieve lijnen.

- *Positie peuterspeelzaalwerk:*
De adviezen stellen de positie van het peuterspeelzaalwerk en de educatieve kwaliteit van kinderopvang ter discussie. Het kabinet kiest ervoor om alvorens over te gaan tot een eventuele keuze voor structuur- of stelselaanpassingen eerst meer duidelijkheid te verkrijgen over kwaliteitsborging, toegankelijkheid en doelmatigheid. Daartoe wordt dit thema op de Jeugdagenda geplaatst.

Onderzoek en bovenlokale communicatie

Afstemmen van dossiers en overdrachtsmomenten:

Een sluitende aanpak vereist het goed vastleggen, beschikbaar hebben en uitwisselen van belangrijke informatie. Veel problemen bij het uitwisselen van informatie komen door slechte afspraken tussen instellingen. Hier-voor wordt in het kader van de Jeugdagenda actie ondernomen.

- *Ontwikkeling brede scholen:*
Het kabinet blijft de ontwikkeling van brede scholen stimuleren. De bestaande activiteiten gaan door, zoals (boven)lokale communicatie via onder meer de website www.bredeschool.nl en het bieden van praktische handleidingen voor brede scholen: het businessplan multifunctionele accommodaties (oktober 2003), het handboek brede scholen (februari 2004), het evaluatiemodel brede scholen (februari 2004) en de kwaliteitscriteria brede scholen (maart 2004).
- *VVE in kinderopvang:*
Binnenkort start een gezamenlijk onderzoek van SZW en VWS naar het aanbod en gebruik van, en eventuele knelpunten binnen, VVE in de kinderopvang. In toenemende mate wordt het belang onderkend van vroegsignalering bij achterstanden. Om die reden is het aanbod van VVE in de kinderopvang een punt van aandacht. Doel van het onderzoek is het verkrijgen van een beeld van de stand van zaken VVE in de kinderopvang.

Stimuleren van vernieuwing

- *Tussenschoolse opvang:*
Overblijven op school is geen onderwijs, maar scholen moeten op grond van de wet wel mogelijkheden voor overblijven bieden. Scholen hebben hierbij dus, naast ouders en gemeenten, een verantwoordelijkheid. De school is ook een voor de hand liggende partner, omdat ouders de tussenschoolse opvangtaak graag vervuld zien door een voor hen toegankelijke en gemakkelijk aan te spreken instantie. Schoolbesturen hebben daarom een belangrijke taak om op termijn een sluitende dagindeling mogelijk te maken, waar tussenschoolse opvang deel van uitmaakt. Schoolbesturen kunnen de tussenschoolse opvang zelf uitvoeren, maar ook overlaten aan andere organisaties, zoals de buitenschoolse opvang, die samen met de school dan voor een sluitende dagindeling garant staat. De betrokken bewindspersonen van OCW en SZW beraden zich op eventueel verder te nemen stappen ten aanzien van het professionaliseren en positioneren van de tussen-

schoolse opvang. Dit onderwerp is onderdeel van de uitwerking van de Jeugdagenda.

- *Combinatiefuncties:*
Sinds enkele jaren zijn overal in het land initiatieven ontstaan voor de zogenaamde combinatiefuncties. In deze functies werken mensen deels in het onderwijs en deels in de kinderopvang. Soms is ook het peuterspeelzaalwerk betrokken. De verschillende CAO's leveren in de praktijk belemmeringen op voor mensen in een combinatiefunctie. Er is behoefte aan harmonisatie van arbeidsvoorwaarden op dit punt. De tijd lijkt rijp voor een volgende stap. Het proces rond combinatiefuncties kan versneld worden door de kwestie op CAO-niveau aan de orde te stellen. CAO-partijen in het onderwijs, de kinderopvang en het welzijnswerk moeten hier dan wel aan meewerken. Het kabinet nodigt de betrokken CAO-partijen uit om hierover te praten. Ook spant de overheid zich in voor ESF-subsidie voor scholing en loonsubsidie voor combinatiefuncties.
- *Samenwerking bibliotheken:*
De openbare bibliotheek (OB) is een goede gemakkelijk bereikbare voorziening, met name ook in situaties waar andere voorzieningen minder toegankelijk (cultureel, segregatie en financieel) zijn en te weinig binding met de buurt of de samenleving hebben. De bibliotheek is een laagdrempelige voorziening voor burgers van alle leeftijden, fijnmazig verspreid over het hele land, met wijkfilialen in de grote steden. Bij de inhoudelijke en bestuurlijke vernieuwing van het openbare bibliotheekstelsel wordt speciaal aandacht besteed aan de versterking van de bibliotheek als ondersteuner van het onderwijs. Het belang van de bibliotheek is daarom niet los te zien van de wens om te komen tot een sluitend pakket van opvang, onderwijs en vrijetijdsbesteding. Het extra geld dat de komende jaren voor de bibliotheekvernieuwing wordt uitgetrokken (€ 2 miljoen in 2004, oplopend tot € 4 miljoen in 2005, € 8 miljoen in 2006 en uiteindelijk € 20 miljoen in 2007), komt dan ook deels ten goede aan of wordt betrokken bij de uitgaven om de voorzieningen voor de jeugd te verbeteren.
- *Versterken lokale infrastructuur:*
Verschillende adviezen doen voorstellen voor het instellen van stimuleringsregelingen. Over het algemeen staat het creëren van samenhang tussen enerzijds onderwijsinstellingen en anderzijds vrijetijdsvoorzieningen en buitenschoolse opvang op gemeentelijk niveau daarin centraal.
Het kabinet wil met een aanvraag bij het Europees Sociaal Fonds (ESF) tijdelijk een financiële impuls mogelijk maken voor samenwerken en versterken van: de lokale sociale infrastructuur, combinatiefuncties en aspecten van dagindeling. Een beperkt deel van dit geld gaat naar activiteiten voor de brede school.
De voorstellen moeten meer (met name lager opgeleide) vrouwen aan werk helpen en tegelijkertijd bijdragen aan het versterken van de sociale infrastructuur. Dit leidt weer tot een betere integratie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Opvang van (allochtone) kinderen kan in dat verband samengaan met het creëren van laagdrempelige instapfuncties (combinatiefuncties) voor hun ouders (vaak: moeders). Met het beter regelen van de tussenschoolse opvang en het beter afstemmen van de verschillende voorzieningen rondom school, kunnen praktische belemmeringen worden weggenomen voor ouders om (meer) te gaan werken, in dienstverband of als zelfstandig ondernemer. De lokale overheid kan hierin een stimulerende rol vervullen.

Extra geld

In deze brief worden maatregelen aangekondigd om het gewenste toekomstperspectief te realiseren. Daarbij wil het kabinet de volgende bedragen inzetten:

- Middelen voor innovatie in het primair en voortgezet onderwijs (begroting OCW: 2004: € 4 mln., 2005: € 8 mln. en 2006: € 6 mln.)
- Middelen voor bibliotheekvernieuwing = begroting OCW (2004: € 2 mln., 2005: € 5 mln., 2006: € 8 mln. en 2007: € 20 mln.), voor zover het de raakvlakken met jeugd betreft.

Daarnaast wil het kabinet ESF-subsidie voor versterking van de lokale infrastructuur en voor ontwikkeling van combinatiefuncties inzetten. Begin 2004 wordt duidelijk of de aanvraag voldoet aan de criteria die gelden voor ESF-3. Bij toekenning van ESF-subsidie komt het geld in het derde kwartaal van 2004 beschikbaar.

Bij de aangekondigde uitwerking van de motie Çörüz-Kalsbeek ten slotte wordt bezien op welke manier de budgetten voor opvoedingsondersteuning en jeugdparticipatie ingezet kunnen worden voor samenhangend jeugdbeleid.