



## **Jeugd en veiligheid: ketenbenadering bij de aanpak van jeugdcriminaliteit**

Amsterdam, juni 1996

Pauline de Savornin Lohman  
Cor van 't Hoff

**van dijk, van soomeren en partners**

Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV  
KvK Amsterdam nummer 176.766  
Van Diemenstraat 410 - 412, Amsterdam  
postadres Mariotteplein 9, 1098 NW Amsterdam  
tel: 020 - 625 75 37, fax: 020 - 627 47 59

# **Jeugd en veiligheid: ketenbenadering bij de aanpak van jeugdcriminaliteit**

Amsterdam, juni 1996

Pauline de Savornin Lohman  
Cor van 't Hoff

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Geschakelde verantwoordelijkheid</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Relevante achtergronden</b>	<b>5</b>
3.1	Wat is maatschappelijke kwetsbaarheid?	5
3.2	Problemen van kwetsbare jongeren	5
3.3	Signalen van jongeren	7
<b>4</b>	<b>De schakels van de keten</b>	<b>8</b>
4.1	De eerste schakel: het gezin	8
4.2	De tweede schakel: de relatie tussen school en gezin	9
4.3	De derde schakel: op school	9
4.4	De vierde schakel: de vrije tijd na school	10
4.5	De vijfde schakel: tussen school en werk, schooluitval	11
4.6	De zesde schakel: tussen school en werk, beroepsvoorbereiding	11
4.7	De zevende schakel: het vinden van werk	12
4.8	De achtste schakel: op het werk	12
4.9	De negende schakel: zonder werk op pad	13
4.10	De tiende schakel: de multiculturele organisatie	13
<b>5</b>	<b>De ketenbenadering in schema</b>	<b>15</b>

# 1 Inleiding

In het kader van het convenant Grote Stedenbeleid heeft Amsterdam een plan van aanpak voor de bestrijding van de jeugdcriminaliteit opgesteld met als titel 'Binden of boeien?'. In dit plan is nadrukkelijk gekozen voor een groeimodel waarbij is uitgegaan van een stapsgewijze benadering die steeds nieuwe elementen aan het veiligheidsbouwwerk toevoegt. De hoofddoelstelling van het voorgenomen beleid wordt samengevat als: jongeren zitten op school of zijn aan het werk. Om deze doelstelling te bereiken, wordt een samenhangende aanpak nagestreefd.

Inhoudelijk gezien ligt aan het plan de ketenbenadering ten grondslag, daarnaast wordt uitgegaan van de sociale bindingen theorie.

Een belangrijke stap binnen dit model is de rol die de stadsdelen gaan vervullen binnen 'Jeugd en Veiligheid'. Voor initiatieven die op het niveau van de stadsdelen uitgevoerd worden, zijn financiële middelen beschikbaar. In 'Binden of Boeien?' wordt expliciet aandacht gevraagd voor concrete maatregelen die zich richten op de kwetsbare schakels in de keten thuis-situatie - basisschool - voortgezet onderwijs - arbeidsmarkt. De rol van de stadsdelen met betrekking tot het groeimodel ligt in de visie van het stadsbestuur bij uitstek in het ontwikkelen en implementeren van plannen ter versteviging van bovengenoemde keten. In concreto houdt dit in, dat de projecten van de stadsdelen zich expliciet moeten richten op één of meer schakels van de keten.

Het is daarom van belang de keten en haar schakels nader toe te lichten. Dit gebeurt op basis van het rapport 'Kwetsbare jongeren en hun toekomst' (mei 1995) waarin professor C.J.M. Schuyt aan de hand van de *ketenbenadering* een preventieve benadering voor de groep kwetsbare jongeren uitwerkt.

Om de visie-ontwikkeling in de stadsdelen te ondersteunen en tevens te bevorderen dat alle betrokken hetzelfde voor ogen hebben als er gesproken wordt over de ketenbenadering, heeft de werkgroep 'Jeugd en veiligheid' aan bureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) verzocht de ideeën van Schuyt over de ketenbenadering in een korte notitie samen te vatten en uit te werken voor de Amsterdamse situatie.

In deze notitie wordt vooral ingegaan op de *inhoud* van de ketenbenadering. Er worden tien schakels beschreven: de primaire gezinssituatie, de relatie tussen school en gezin, de schoolsituatie, de naschoolse situatie, de uitval uit school, de situatie tussen school en werk, de beroepsvoorbereiding, de situatie op het werk en de situatie waarin jongeren al met politie of justitie in aanraking komen.

Voor elke schakel wordt beschreven welke problemen op kunnen treden, wat de risicogroepen zijn en welke partners betrokken moeten of kunnen worden bij het oplossen van problemen. Bij dit laatste punt (het aangeven van te betrekken partners) is zoveel mogelijk een vertaling gemaakt naar de Amsterdamse situatie. Maar eerst wordt ingegaan op de positie van stadsdelen en gemeente in de ketenbenadering.

Deze notitie maakt deel uit van een tweeluik. Naast een uitwerking van de ketenbenadering zal dat tweeluik voorbeelden van projecten die opgezet kunnen worden bevatten. Deze voorbeelden zullen (in samenhang met deze notitie) in augustus worden gepresenteerd.

## 2 Geschakelde verantwoordelijkheid

De ketenbenadering zoals Schuyt deze beschrijft, is allereerst bedoeld als methode voor betrokken partijen om greep te krijgen op de problematiek van kwetsbare jongeren en om deze problemen vervolgens structureel aan te pakken.

Bij deze aanpak is de verdeling van verantwoordelijkheden zeer belangrijk. Voorkomen moet worden dat één organisatie of instantie de verantwoordelijkheid voor de gehele keten naar zich toe trekt, danwel deze naar zich toe geschoven krijgt. Alle organisaties die bij kwetsbare jongeren betrokken zijn hebben hun eigen rol en dienen deze met behoud van eigen verantwoordelijkheid te vervullen. Er is sprake van een geschakelde verantwoordelijkheid.

De gemeente Amsterdam heeft met de centrale overheid een convenant gesloten waarin afspraken zijn gemaakt over het te voeren beleid. Bij de uitvoering van de aanpak van de jeugdcriminaliteit komen de stadsdelen nadrukkelijk in beeld. Stadsdelen zijn de aangewezen figuur om een inventarisatie te maken van de keten die (kwetsbare) jongeren doorlopen op weg naar volwassenheid. Vervolgens kan op basis daarvan worden vastgesteld op welke onderdelen en door welke organisaties nadere investeringen noodzakelijk zijn. In enkele stadsdelen is mogelijk (op onderdelen) een dergelijke inventarisatie reeds verricht. Deze kan dan zeker benut worden. Overigens komt hierbij nadrukkelijk de relatie met de centrale stad aan de orde. In een aantal schakels heeft ook de centrale stadverantwoordelijkheden.

Naast een dergelijke inventarisatie dient ook de verantwoordelijkheid voor het overzicht over de gehele keten geregeld te worden. Eventuele lacunes of dubbelingen moeten vastgesteld worden en opgelost. De ambtelijke werkgroep Jeugd en Veiligheid speelt hierin een belangrijke rol. De werkgroep treedt op als ontvanger van signalen over knelpunten en belemmeringen voor activiteiten in het kader van dit onderwerp en heeft als opdracht deze weg te nemen.

Overigens kan zich bij de aanpak de vraag voordoen: moeten we algemeen beleid formuleren of gaat het om specifiek beleid voor een bepaalde groep. Schuyt wijst er daarbij op dat het steeds om èn-èn gaat. Je kunt het als samenleving niet maken dat je wel criminele jongeren aan werk helpt en dat je tegelijkertijd jongeren die zich niet met strafbaar gedrag inlaten aan de kant laat staan.

### 3 Relevante achtergronden

In het advies van Schuyt wordt niet alleen aandacht besteed aan de ketenbenadering zelf, maar worden ook meer algemene overwegingen gegeven. Om de benadering toe te kunnen passen, is enige toelichting over achtergronden noodzakelijk.

#### 3.1 Wat is maatschappelijke kwetsbaarheid?

Het begrip maatschappelijke kwetsbaarheid wordt door Schuyt opgevat als: *"Maatschappelijk kwetsbaar is degene die in contact met de maatschappelijke instellingen telkens weer te maken krijgt met de controlerende en sanctionerende aspecten ervan en minder geniet van het positieve aanbod"* (Van Kerckvoorde, Vettenburg en Walgrave, 1984).

In deze omschrijving wordt de omgang, de *interactie* tussen jongeren en maatschappelijke instellingen (lees: onderwijs, welzijn, opvang, hulpverlening) centraal gesteld. En daarmee onderscheidt het begrip zich van begrippen als 'kansarme' of 'achtergestelde' jongeren, die meer een bepaalde maatschappelijke startpositie van jongeren beschrijven.

Er zijn minstens drie verschillende aspecten aan maatschappelijke kwetsbaarheid te onderscheiden:

- *Er is een slechte startpositie*  
Maatschappelijke kwetsbaarheid begint met een slechte startpositie, niet alleen in sociaal-economische zin (lage sociale klasse, laag gezinsinkomen, werkloosheid) maar ook in cultureel-maatschappelijke zin. De gezinscultuur van maatschappelijk kwetsbare jongeren wijkt af van de dominante cultuur. Er is sprake van een grote culturele afstand tussen de (hulp)instellingen van de maatschappij en de verwachtingspatronen die leven bij de maatschappelijk kwetsbare groepen. Dit geldt des te sterker voor allochtone groepen, die hun eigen culturele verwachtingen meenemen naar onze maatschappij.
- *Er is sprake van een verstoorde interactie met maatschappelijke instellingen*  
De wijze waarop maatschappelijke instellingen, die de kwetsbare jongeren zouden moeten helpen, de problemen van deze jongeren oppakken werkt niet of pakt zelfs averechts uit: de problemen worden alleen maar erger.
- *Er is sprake van een cumulatief effect: een neerwaartse spiraal*  
Maatschappelijke kwetsbaarheid is een zichzelf versterkend proces van mislukking en achterstelling. Als het mis gaat, gaat het heel erg mis. Doordat de aanvankelijke problemen niet goed worden opgelost, raakt men steeds verder achterop en ontstaan nieuwe moeilijkheden. Deze nieuwe problemen maken de oplossing van de voorgaande nog onwaarschijnlijker, en zo draait de spiraal verder naar beneden.

#### 3.2 Problemen van kwetsbare jongeren

Niet elk probleem van een jongere vereist een reactie van de samenleving. Jongeren experimenteren met gedrag, ook met criminaliteit.

Als gedragsproblemen van jongeren aanhoudende of extreme vormen aannemen dan worden op een gegeven moment de grenzen van het toelaatbare overschreden (bijvoorbeeld bij rondhangen op een plein), dan worden problemen *van* jongeren omgezet in problemen *met* jongeren. Bij het ingrijpen bij problemen met jongeren moet men in het achterhoofd houden

dat deze problemen ontstaan in de *interactie* tussen de jongeren en hun omgeving (de ene buurtbewoner stoort zich sneller aan het gedrag van een groep jongeren dan de ander).

Daarnaast zijn er *probleemjongeren* die een aanhoudend patroon van normoverschrijdingen vertonen. Het gedrag van probleemjongeren is een symptoom van dieper liggende problemen of conflicten in de persoonlijkheid van de jongere, in de gezinssfeer en in de sociale sfeer. Ingrijpen bij deze groep zal dus moeten betekenen dat de achterliggende problematiek wordt verhelderd, zodat gewerkt kan worden aan de oplossing van die problemen.

In zijn advies gaat Schuyt in op enkele algemene problemen van jongeren en schenkt daarbij vooral aandacht aan allochtone jongeren.

#### *Zelfstandigwording*

Van jongeren in de Nederlandse samenleving wordt verwacht dat zij zich losmaken van de ouders en zich een eigen identiteit en een eigen plaats in de maatschappij verwerven. Maatschappelijk kwetsbare jongeren hebben het in dit opzicht moeilijk: hun ouders hebben zelf vaak problemen en beschikken over minder hulpbronnen. Ook de hulp van buitenaf is vaak afwezig of niet adequaat. Hierdoor verloopt het proces van zelfstandigwording bij deze jongeren verbrokkelder. Of ze zijn vroeg oud - ze worden (te) jong gedwongen voor zichzelf te zorgen - of ze krijgen de kans niet om zelfstandig te worden omdat de ouders zwaar op hen leunen.

Binnen deze groep staan allochtone jongeren nog voor een extra opgave. In veel allochtone groepen wordt van jongeren verwacht dat zij respect hebben voor en gehoorzaam zijn aan hun ouders. En dat staat haaks op de eisen die het proces van zelfstandigwording aan de jongere stelt: autonoom worden, assertief opkomen voor jezelf, een eigen mening hebben etcetera. Allochtone jongeren verkeren daardoor constant in twee (of meer) normensystemen: tegen de ouders gedragen zij zich volgens de codes van de eigen (gezins)cultuur en in de maatschappij gedragen zij zich zoals van een Nederlandse adolescent verwacht wordt. Eerbiedig en gehoorzaam thuis, zelfstandig en opkomend voor een eigen plaats elders.

#### *Het ontwikkelen van een eigen identiteit*

In onze samenleving wordt van pubers en adolescenten min of meer verwacht dat zij zich op een gegeven moment gaan afzetten tegen het ouderlijk huis, als een fase op weg naar de eigen zelfstandigwording en de ontwikkeling van een eigen identiteit. Anderzijds is het zo dat het succesvol ontwikkelen van een eigen identiteit veel gemakkelijker verloopt als de kinderen zich in positieve zin kunnen identificeren met de tradities, normen en waarden van thuis.

Kinderen uit maatschappelijk kwetsbare gezinnen zitten ook hier met extra problemen. Identificatie met de ouders betekent in hun geval dat zij de maatschappelijke kwetsbaarheid van de ouders overnemen. Vasthouden aan de tradities van thuis betekent dat men in de bredere samenleving een marginale positie inneemt.

Allochtone jongeren staan dus voor een dubbele emancipatie-opdracht:

- de westerse ideeën over volwassenwording eisen van hen dat zij zich verzelfstandigen van hun ouders, wat in moeilijke gezinsomstandigheden een extra lastige opgave is;
- en als (minderheids-)groep moeten zij zich emanciperen binnen de Nederlandse samenleving; ze staan voor de opdracht een eigen positieve culturele identiteit te ontwikkelen.

Gezien dit laatste is het niet vreemd dat juist deze jongeren een sterke neiging vertonen tot groepsvorming. Identificatie met de groep en de eigen groeps(sub)cultuur zijn manieren om de lastige opdracht van de ontwikkeling van een eigen identiteit te vervullen.

### *Ontwikkeling van een moreel normbesef*

Opvoeding en onderwijs in de westerse cultuur zijn erop gericht om jongeren een bepaald soort normbesef bij te brengen. De ontwikkeling van een eigen geweten, een eigen gevoel van rechtvaardigheid en respect voor de individuele rechten zijn daarbij belangrijker dan door autoriteiten afgedwongen, gehoorzaamheid aan vaste wetten en regels. Uit onderzoek blijkt dat in veel *niet-westerse culturen* juist deze laatste vorm van normbesef wordt nagestreefd: door belonen en straffen wordt gehoorzaamheid aan het ouderlijk gezag en andere gezagsdragers aangeleerd.

Ook op dit punt komen kinderen uit allochtone gezinnen voor een probleem te staan: thuis wordt van hen gehoorzaamheid aan het gezag verwacht, terwijl zij op school leren om uit te gaan van hun eigen geweten. Soms wordt gepoogd om aan te sluiten bij het morele besef van allochtone culturen door jongeren uit deze groepen strenger te straffen. Maar daarbij vergeet men dat deze jongeren ook in aanraking komen met het Nederlandse morele besef. Het bewuste gebruik van strengere straffen voor allochtone jongeren werkt dan averechts: het druist in tegen de Nederlandse moraal van gelijke behandeling van mensen en rechten van het individu, en wordt dus door de jongeren als onrechtvaardig (en discriminerend) ervaren.

### *Het vinden van een eigen plaats in de samenleving*

Het veroveren van een eigen plek in de samenleving heeft alles te maken met het (succesvol) doorlopen van een opleiding en het vinden van (vast en legaal) werk. Maatschappelijk kwetsbare jongeren ondervinden extra moeilijkheden bij het doorlopen van het onderwijs en het vinden (en behouden) van werk. In hoofdstuk 4 wordt hier dieper op ingegaan.

## **3.3 Signalen van jongeren**

Problemen van jongeren uit zich meestal in hun gedrag. Uit onderzoek blijkt dat er vier typen gedrag kunnen worden onderscheiden, die gezien kunnen worden als een signaal van achterliggende problemen. In verband met de ketenbenadering zijn de volgende twee van belang.

### *Type 1: actief afwijkend gedrag (verzet)*

Jongeren kunnen op een actieve, enigszins agressieve, manier hun problemen afreageren. Voorbeelden hiervan zijn: veel spijbelen, frequent alcoholgebruik, lichte vormen van criminaliteit, experimenteren met drugs en ongerichte sex, weinig discipline en volgzaamheid, een algehele verzetshouding tegen ouders, ouderen en andere gezagsdragers. Vaak is sprake van een overreactie die door corrigerend ingrijpen bijgebogen kan worden.

### *Type 2: groepsgedrag*

Sommige jongeren reageren op hun problemen door op zoek te gaan naar sterke groepsbindingen buiten het ouderlijk huis. De behoefte aan veiligheid en erkenning wordt bevredigd door sterke conformiteit aan groepsnormen en gehoorzaamheid aan de leider(s) van de groep. Deze reactie staat zelfstandigwording van de jongeren in de weg. Groepsgedrag kan tot maatschappelijke overlast leiden (jeugdbendes), maar hoeft dat niet altijd te doen (religieuze sekten).



## 4 De schakels van de keten

Zoals aangegeven worden in 'Kwetsbare jongeren en hun toekomst' tien schakels in de ontwikkeling van jongeren beschreven. Het gaat om jongeren van 0 tot 18 jaar. Daarbij is het uitgangspunt dat de ontwikkelingsgang van jongeren gezien kan worden als een bepaalde keten van elkaar opvolgende schakels. Een goede binding van jongeren aan de samenleving ontstaat als deze schakels succesvol doorlopen worden. Komt er echter ergens een kink in deze keten, dan zal dat problemen op gaan leveren voor de maatschappelijke binding van de jongere. Problemen geven zichzelf door in de keten: als de problemen in een bepaalde schakel niet of onvoldoende worden opgelost, dan zullen in de daarop volgende schakels ook problemen op gaan treden. Zo ontstaat een cumulatief effect en hopen problemen en achterstanden zich op.

In dit hoofdstuk worden de schakels kort getypeerd, waarbij wordt aangegeven welke problemen op kunnen treden bij maatschappelijk kwetsbare jongeren, aan welk type oplossingen men kan denken en welke partners betrokken moeten of kunnen worden bij het oplossen van problemen. De beschrijving is zeker niet bedoeld als blauwdruk. De situatie is van stadsdeel tot stadsdeel verschillend. Het model biedt wel goede aanknopingspunten voor een nadere invulling.

### 4.1 De eerste schakel: het gezin

De opvoeding in de eerste levensjaren is bepalend voor de verdere vorming van de persoonlijkheid. Ook wordt de basis gelegd voor de taalvaardigheid: kinderen die in hun jonge jaren niet of weinig met de Nederlandse taal worden geconfronteerd hebben vaak tegen de tijd dat zij de schoolse leeftijd bereiken een flinke (Nederlandse) taalachterstand opgelopen, die slechts moeizaam ingehaald kan worden.

Afwijkende culturele gewoonten en praktijken in de verzorging en opvoeding van kleine kinderen worden vaak gezien als een belemmering voor de latere aanpassing aan de Nederlandse samenleving. Veel *vroegtijdige interventie-programma's*, gericht op opvoedingsvoorlichting aan moeders uit allochtone milieus, werken vanuit deze (ongetoetste) veronderstelling.

Een mogelijk nadeel van deze interventieprogramma's is volgens Schuyt dat de allochtone moeders onzeker worden gemaakt, omdat hen wordt gezegd dat zij niet moeten vertrouwen op hun eigen vroeger aangeleerde methoden van verzorging en opvoeding van kleine kinderen.

Men zou er ook van uit kunnen gaan dat het gunstig is voor ouders en kinderen als de eerste kinderjaren op een vertrouwde, 'cultureel eigen' manier kunnen worden doorgebracht. Een minimum aan cultuurconflicten in deze eerste levensfase draagt bij aan de evenwichtige persoonlijkheidsontwikkeling van de kinderen. Er liggen hier eventueel wel mogelijkheden voor ondersteuning vanuit de eigen culturele achtergrond.

In dit verband is er sprake van strikt primaire preventie. Stadsdelen zijn actief op dit terrein en dat is ook zeer belangrijk. Het is de bedoeling om de financiering ervan buiten de middelen ten behoeve van het Grote Stedenbeleid te houden.

## 4.2 De tweede schakel: de relatie tussen school en gezin

Uit onderzoeken blijkt dat maatschappelijk kwetsbare gezinnen, vooral uit allochtone milieus, een zwakke relatie onderhouden met de school van hun kinderen. Veel van deze ouders tonen weinig interesse in en betrokkenheid bij wat er op school gebeurt. Ze stimuleren hun kinderen ook niet om op school hun best te doen en letten er veel minder op dat de kinderen hun huiswerk maken.

De aansluitingsproblemen tussen school en gezin doen zich vooral voor bij Marokkanen en Creoolse Surinamers. Op de achtergrond speelt daarbij een aantal zaken een rol.

De ouders - die zelf meestal zeer laag opgeleid zijn - kunnen de kinderen niet of onvoldoende begeleiden en helpen bij het maken van hun huiswerk. De kinderen groeien daardoor snel boven de eigen ouders uit, wat kan leiden tot gezagsproblemen.

De afstand tussen school en gezin wordt verder versterkt door verschillende opvattingen over de taak en rol van de school. Verschillende verwachtingen kunnen snel leiden tot negatieve beeldvorming ("deze ouders zijn niet geïnteresseerd in hun kind") en tot verdere verslechtering van de interactie tussen de school en de ouders.

Negatieve gevolgen voor het kind kunnen zijn:

- verminderde schoolprestaties door gebrek aan stimulans en begeleiding door de ouders;
- problematisch (school-)gedrag (zoals spijbelen) wordt niet opgepakt door gebrekkig contact tussen ouders en de school en door onderlinge misverstanden over de vraag wie verantwoordelijk is voor het aanpakken van de gedragsproblemen van de kinderen.

Mogelijke oplossingen zijn:

- speciale begeleiding van maatschappelijk kwetsbare ouders, waarbij de school een andere benadering toepast dan de gebruikelijke (mondelinge benadering, inschakeling van allochtone intermediairs);
- taal- en onderwijsprogramma's voor de ouders, zodat de kloof tussen ouders en kinderen niet te groot wordt en gezagsproblemen in het gezin verminderd worden.

Vanwege de grote deelname van allochtone kinderen aan het Amsterdamse onderwijs is actie op deze schakel van belang. Dit sluit goed aan bij binding versterkende activiteiten zoals voorgesteld in 'Binden of boeien?'

Het realiseren van maatregelen in deze schakel is een eerste verantwoordelijkheid van het onderwijs. Gezien de taken van de stadsdelen op dit terrein komen deze ook duidelijk in beeld. De directe betrokkenheid van de betreffende etnische gemeenschappen is daarbij noodzakelijk.

## 4.3 De derde schakel: op school

De schoolprestaties van leerlingen uit maatschappelijk kwetsbare gezinnen - en met name immigrantengezinnen - blijven achter bij de prestaties van autochtone kinderen. Door middel van het *onderwijsvoorrangsbeleid* wordt gepoogd om deze kloof te dichten. Maatregelen zijn ondermeer: onderwijs in eigen taal en cultuur, speciale leerwegen voor jongeren die op latere leeftijd (10-15 jaar) naar Nederland zijn gekomen en speciale faciliteiten voor scholen met een groot aantal kinderen in achterstandssituaties. Uit evaluaties blijkt dat deze maatregelen allemaal wel een beetje helpen, maar dat de bestaande kloof tussen de schoolprestaties van allochtone en autochtone kinderen daarmee toch niet echt gedicht wordt.

Mogelijke aanvullende maatregelen om deze problematiek te verzachten zijn:

- radicale verbetering van de onderwijsmethodieken voor leerlingen met een leer- en taalachterstand;
- het bevorderen van segregatie: de vorming van speciale scholen, zoals Islamitische scholen. Een dergelijke oplossing maakt veel discussie los aangezien het de integratie niet bevordert;
- een onderwijsvoorrangsbeleid dat begint bij de onderwijzers: het aanstellen van veel meer etnische onderwijzers op alle scholen. Naast de positieve voorbeeldwerking die hiervan uitgaat naar kinderen uit etnische groepen, kan ook verwacht worden dat het hele schoolklimaat een meer multicultureel karakter zal krijgen.

De volgende partijen zijn bij de maatregelen in deze schakel betrokken: de gemeente, stadsdelen (ondermeer als schoolbestuur) en het onderwijs (leerplichtambtenaren, basisscholen). Het Amsterdamse onderwijsprogramma 'Naar betere resultaten' biedt goede aanknopingspunten voor een aanpak in deze schakel. Hierin wordt ook aandacht geschonken aan het in kaart brengen van de prestaties van leerlingen.

#### 4.4 De vierde schakel: de vrije tijd na school

De vrije tijd na school wordt door jongeren vaak gezamenlijk ingevuld, veelal onttrokken aan het toezicht van volwassenen. Juist in deze periode kan verminderde sociale controle leiden tot ongewenst gedrag van (groepen) jongeren.

Door meer structuur (en sociale controle) te geven kunnen dergelijke problemen voorkomen worden.

- Een goede manier om dit te realiseren is het vervullen van (bij-)baantjes na schooltijd of in de avonduren: deze geven structuur, sociale controle en bovendien materiële opbrengsten voor de jongere. Hoewel maatschappelijk kwetsbare jongeren in principe in aanmerking komen voor dit soort baantjes<sup>1</sup>, leert de praktijk dat deze worden ingenomen door relatief hoog geschoolde jongeren (verdringing). Maatschappelijk kwetsbare jongeren komen ook hier niet of nauwelijks aan de bak.
- Alternatieven voor jongeren die er niet in slagen een plek te veroveren op de bijbaantjesmarkt kunnen gezocht worden in het aanbieden van buitenschoolse opvang. Bindingbevorderende activiteiten op pedagogisch/didactisch gebied en op sportief/cultureel gebied (zie 'Binden of boeien?') zijn van belang.

Het kan daarbij van belang zijn deze opvang (of verlengde schooldag) enigszins los te weken van de school zelf. Als de opvang door de jongeren wordt gezien als een schoolse activiteit blijven juist de jongeren voor wie deze nuttig zou zijn, eerder weg. Gedacht kan worden aan een combinatie van het gebruik van schoolfaciliteiten (sportzaal, schooltuinen) en inzet van vrijwilligers, ouders, club- en buurthuizen en sportorganisaties voor de begeleiding van de jongeren.

De rol van de stadsdelen in deze schakel ligt vooral in het verstrekken van subsidies voor projecten voor buitenschoolse opvang. In 'Binden of boeien?' wordt overigens een nader onderzoek naar de behoefte aan naschoolse opvang aangekondigd.

Noot 1 Het betreft vaak eenvoudige werkzaamheden als vakken vullen in winkels en dergelijke.

#### 4.5 De vijfde schakel: tussen school en werk, schooluitval

Schooluitval is vaak het begin van een serie van grotere problemen. Op dit moment speelt het schooluitval probleem volgens Schuyt vooral bij de zogenaamde 'anderhalve generatie' - allochtone jongeren die op wat oudere leeftijd naar Nederland zijn gekomen en die vaak (te oud) in de lage onderwijsvormen belanden. Bij deze groep manifesteren zich al rond de twaalfjarige leeftijd signalen van uitval: veel spijbelen, kleine criminaliteit en andere vormen van afwijkend gedrag.

Op de achtergrond spelen vaak problemen in het gezin - weinig effectief ouderlijk gezag - problemen op school en problemen met de eigen identiteit. Maatregelen om uitval in deze schakel te voorkomen zijn:

- Het opzetten van een *vroeg-signaleringsstelsel*. In Amsterdam wordt dit stelsel momenteel uitgetest; het gaat om een nauwe samenwerking tussen de school, de wijkpolitie, de jeugdhulpverlening, vrijwilligersorganisaties en de gezinnen van de jongeren. Zodra dreigende uitval van een jongere gesignaleerd wordt, wordt een individueel pad van opvang en persoonlijke begeleiding uitgestippeld. Deze aanpak vereist wel dat veel (vrijwillige) hulpkrachten kunnen worden ingezet.
- Daarnaast zou overwogen kunnen worden om vormen van *jeugd-reclassering* opnieuw in te voeren. Schuyt werkt dit verder niet uit. In Amsterdam geldt dat de Raad voor de Kinderbescherming en de Stichting Interculturele Jeugdzorg Amsterdam (SIJA) hiervoor verantwoordelijk zijn. De Raad zorgt voor selectie, onderzoek en advies in strafzaken. De SIJA biedt hulp en steun aan jongeren tijdens en na de strafrechtelijke procedure. In 'Binden of boeien?' wordt aangegeven dat men wil komen tot een uitbreiding van het aantal taakstraffen en een betere informatievoorziening.

Deze schakel is zeer belangrijk, het tegengaan van schooluitval is een belangrijk onderdeel van een preventieve aanpak.

#### 4.6 De zesde schakel: tussen school en werk, beroepsvoorbereiding

Veel allochtone jongeren volgen na de basisschool een beroepsvoorbereidende opleiding (LBO, MBO). Goed beroepsvoorbereidend onderwijs voor kwetsbare groepen leert niet alleen ambachtelijke vaardigheden aan. Minstens even belangrijk is dat deze jongeren bepaalde eigenschappen en vaardigheden worden aangeleerd die zeer belangrijk zijn voor het vinden en behouden van (vast) werk. Te denken valt aan: werkdiscipline, een regelmatig dagritme, sociale vaardigheden, het vertonen van eigen initiatief en het begrijpen van de (Nederlandse) werkcontext.

Dit soort eigenschappen beklijft alleen als de jongere na het onderwijs kan doorstromen naar een betaalde baan.

- Een (onder andere in Amsterdam gerealiseerde) manier om de doorstroming van jongeren uit het beroepsvoorbereidend onderwijs naar reguliere arbeidsplaatsen te bevorderen is het opzetten van *samenwerkingsverbanden tussen het onderwijs (LBO, MBO) en het plaatselijke bedrijfsleven*. Daarbij wordt aan werkgevers gevraagd aan welk type arbeidskrachten zij in de komende jaren behoefte denken te hebben. Het onderwijsaanbod van de beroepsopleidingen wordt vervolgens daarop afgestemd. Daar staat tegenover dat er met de werkgevers afspraken worden gemaakt over het afnemen van de aldus opgeleide jongeren.
- Een tweede manier om de aansluiting van school naar werk bij kwetsbare jongeren zo goed mogelijk te laten verlopen is via het *leerlingenstelsel*. Leren door te werken is voor veel maatschappelijk kwetsbare jongeren een aantrekkelijker - en beter haalbare - leerweg dan het jarenlang op school zitten. Daarbinnen zouden specifieke trajecten voor

allochtone jongeren opgezet kunnen worden waarin extra aandacht besteed wordt aan de eerder genoemde kwaliteiten (werkdiscipline, dag-ritme, etcetera).

Het is aan de gemeente en stadsdelen om erop aan te dringen dat dergelijke initiatieven worden ontwikkeld.

#### 4.7 De zevende schakel: het vinden van werk

Kwetsbare jongeren - en met name allochtone jongeren - nemen minder deel aan de officiële arbeidsmarkt dan autochtone jongeren. Dit heeft onder andere te maken met het lage scholingsniveau. Daarnaast blijken zij echter ook op te lopen tegen discriminatie door werkgevers en werkbemiddelaars (uitzendbureaus, arbeidsbureaus) bij het zoeken en solliciteren naar banen. Op een krappe arbeidsmarkt vallen ze al snel uit de boot.

De volgende maatregelen kunnen het doorlopen van deze schakel gunstig beïnvloeden.

- Algemene maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid voor alle jongeren, met speciale aandacht voor laag geschoolde jongeren.
- Het tegengaan van directe en indirecte discriminatie van kwetsbare jongeren bij het vinden van werk en bij sollicitaties door het geven van voorlichting en training aan arbeidsbemiddelaars en (personeelsfunctionarissen bij) werkgevers.
- Het opzetten van algemene vaardigheidsprogramma's voor kwetsbare jongeren, waarin niet alleen sollicitatietraining worden gegeven (dit is noodzakelijk, maar niet voldoende), maar waarin ook andere vaardigheden en eigenschappen worden aangeleerd die van belang zijn om zich te kunnen handhaven in de nederlandse werkcontext. Deze programma's kunnen het best worden opgezet in de vorm van *zelfhulp* van en door etnische groepen.
- Daarnaast blijven in de komende jaren aparte programma's van werkgelegenheidsbevordering voor allochtone jongeren noodzakelijk. Deze moeten wel ingebed worden in *algemene* programma's van werkgelegenheidsbevordering (ook voor autochtonen): anders ontstaan bij de autochtone (kansarme) bevolking frustraties en worden bestaande tegenstellingen verscherpt.
- Vergroting van de deelname van allochtone groepen in de bestaande vakorganisaties. Als dit niet lukt moet er ruimte zijn voor allochtone groepen om eigen organisaties op te zetten, parallel aan de algemene organisaties en instituties.

Bij de maatregelen in deze schakel kan en moet een groot aantal partijen betrokken worden: gemeente, stadsdelen, werkgevers en lokale bedrijfsorganisaties, vakorganisaties en last but not least etnische (zelf)organisaties.

De rol van gemeente en stadsdelen kan er vooral in liggen om zelf additionele werkplekken voor jongeren te creëren en daarnaast om in overleg met werkgevers en scholen te komen tot nadere afspraken over de plaatsing van jongeren. In dit verband zijn de NV Werk en de stichting Maatwerk (Jeugdwerkgarantieplaatsen) van belang.

#### 4.8 De achtste schakel: op het werk

De ervaring leert dat maatschappelijk kwetsbare jongeren, als zij al werk gevonden hebben, vaak grote moeite hebben dit werk te behouden. De uitval uit werk is groot.

Maatregel om deze problematiek te verminderen zijn:

- Het opzetten van *vroegsignaleringsystemen* - vergelijkbaar met het vroegsignaleringssysteem voor schooluitval (zie schakel 5) - bij werkgevers. Ook hier geldt dat er sprake moet zijn van begeleiding op persoonlijke basis (een vaste eigen mentor), liefst in de vorm van zelfhulp door etnische groepen. Dus door mensen die het zelf hebben meegemaakt en uit eigen ervaring kunnen spreken.
- Naast deze persoonlijke aanpak blijven ook formele verbeteringen op het werk van belang; taalcursussen op de werkvloer, werkbegeleiding en bijscholingscursussen binnen bedrijven.

Belangrijke partijen bij het opzetten en uitvoeren van deze maatregelen zijn: werkgevers(-organisaties), de vakbeweging en etnische (zelf)organisaties. Vakbeweging en etnische organisaties zullen de werkgevers ervan moeten overtuigen dat het - alleen al op grond van puur economische motieven - voor hen van belang is zichzelf om te vormen tot multi-culturele organisaties. Dit gezien de verwachte schaarste op de arbeidsmarkt in de komende jaren.

#### 4.9 De negende schakel: zonder werk op pad

Maatschappelijk kwetsbare jongeren zijn oververtegenwoordigd in de groep langdurig werklozen. Dit maakt voor hen de stap naar kleine en grotere vormen van criminaliteit wel heel gemakkelijk: het is een alternatieve manier om toch nog (snel en soms veel) inkomen te verwerven. Binnen de eigen subcultuur kan deze criminele activiteit bovendien statusverhogend werken. Uit onderzoek blijkt dat de carrière van kwetsbare jongeren er vaak als volgt uit ziet. Zij beginnen met 'normale' kleine criminaliteit in de schooltijd. Na school vinden ze een baan(tje), waardoor het crimineel gedrag afneemt. Maar vaak verliezen zij deze baan weer, waarna zij de overstap maken naar ernstiger vormen van criminaliteit. De oorspronkelijke ambities om (weer) regulier werk te vinden verdwijnen dan langzaam naar de achtergrond. Het is een lastige opgave om deze cirkelgang van werkloosheid en criminaliteit te doorbreken, als de (oudere) jongere daar eenmaal in verzeild is geraakt.

- *Speciale trainingsprogramma's* voor oudere, langdurig werkloze jongeren - ongeveer langs de lijn van de eerder genoemde programma's (beroepsvoorbereiding en vaardigheidstraining) - kunnen voor bepaalde jongeren mogelijk nog wel vruchten afwerpen. Dit is een kostbare maatregel, omdat intensieve persoonlijke begeleiding noodzakelijk is.
- *Strafrechtelijke reacties* (gevangenisstraf) hebben alleen maar tot gevolg dat de kansen voor deze jongeren op het vinden van een baan en het oppakken van een gewone beroeps carrière nog moeilijker wordt. Een strafrechtelijke reactie op crimineel gedrag is wel nodig, maar snel en consequent reageren is daarbij belangrijker dan zwaar straffen<sup>2</sup>.
- Ook correctiemeatregelen als *tuchtscholen en werkkampen* hebben niet het gewenste effect: alleen het aanleren van discipline is (op latere leeftijd) een onvoldoende voorwaarde voor integratie in het reguliere arbeidscircuit. Men zal daarnaast concrete beroepsvoorbereidende programma's moeten aanbieden aan deze jongeren.

#### 4.10 De tiende schakel: de multiculturele organisatie

Deze tiende en laatste schakel van de ketenbenadering is er één die door de gehele keten heen loopt. Het punt dat hier wordt aangehaald is dat geslaagde maatschappelijke binding van kwetsbare groepen alleen tot stand kan komen als deze groepen gaan participeren in alle maatschappelijke insti-

Noot 2 Zie ook hoofdstuk 2 over verschillen in moreel normbesef in de westerse samenleving en niet-westerse culturen.

tuties en organisaties.

Maatschappelijke participatie is het doel van en het middel tot binding van jongeren aan de samenleving. Deze participatie kan alleen tot stand komen als er van beide kanten hard aan getrokken wordt. Integratie van kwetsbare (autochtone) groepen kan en mag volgens Schuyt niet inhouden dat kwetsbare groepen hun historie en eigen identiteit overboord zetten en zich volledig aanpassen aan de Nederlandse samenleving. Integratie vereist evenzeer dat Nederlandse organisaties en instituties er actief naar moeten streven dat maatschappelijk kwetsbare groepen beter toegang krijgen tot deze organisaties en instituties. Dit vereist ook aanpassing van de organisaties en instituties zelf: zij moeten zich instellen op het 'bedienen van' een multi-culturele samenleving.

Maatregelen om deze multi-culturalisatie van organisaties te bevorderen zijn:

- algemeen beleid voor het tegengaan van discriminatie, het bevorderen van een open en tolerant klimaat;
- beleid gericht op het aannemen van meer etnisch personeel, met name binnen belangrijke instituties als school, politie, etcetera;
- het opzetten van specifieke programma's van etnische conflictbemiddeling, gericht op het leren omgaan met etnische spanningen en het leren verminderen van deze spanningen<sup>3</sup>.

Noot 3 Dergelijke programma's zouden niet alleen binnen scholen en arbeidsorganisaties kunnen worden opgezet, maar ook bijvoorbeeld in wijken en buurten met een multi-cultureel karakter. In de USA zijn succesvolle trainingsprogramma's voor etnische verhoudingen ontwikkeld.

## 5 De ketenbenadering in schema

In het volgende schema wordt per schakel op een rijtje gezet welke problemen zich kunnen voordoen, welke groepen het betreft, welke maatregelen mogelijk zijn om deze problemen op te lossen of te verminderen en welke organisaties en instituties betrokken zouden moeten worden bij het nemen van maatregelen. Dit schema kan dienen als basis voor de nadere inventarisatie van de keten door de stadsdelen. Elk onderdeel (problemen, risicogroepen, maatregelen en betrokken partijen) moet per gebied nader ingevuld worden.

schakel	problemen	risicogroepen	maatregelen	betrokken partijen
1 het gezin	taalachterstand jonge kinderen  afwijkende verzorgings-/ opvoedingspatronen	jonge kinderen in allochtone gezinnen	vroegtijdige interventie- programma's (NB: kan contra-productief zijn!)	gemeente (GGD)  GVO
2 relatie gezin - school	geringe betrok- kenheid ouders bij school  verminderde schoolprestaties kind  problematisch gedrag niet (tijdig) opgepakt	kinderen uit kwetsbare gezinnen en m.n. bepaalde allochtone groepen (Marokkanen, Creolen)	speciale ouder- begeleiding  taal- en onderwijs- programma's voor ouders	gemeente  stadsdelen  basisscholen  etnische gemeenschap
3 op school	achterblijvende schoolprestaties	kinderen uit kwetsbare gezinnen, m.n. allochtone	onderwijs- voorrangsbeleid  kwaliteitsverbetering leermethoden  bevorderen aparte scholen (segregatie)?  multiculturalisering van onderwijs(- personeel)	gemeente  stadsdelen  scholen  etnische (zelf)organisaties
4 vrije tijd na school	veel ongestruc- tureerde vrije tijd  ontbreken sociale controle  geringe kans op (bij)baantjes	kwetsbare jongeren	aanbieden buiten- schoolse opvang	scholen  club- en buurthuis- werk  sportorganisaties  etnische (zelf)organisaties  jeugdhulpverlening  werkgevers  vrijwilligers



schakel	problemen	risicogroepen	maatregelen	betrokken partijen
5 schooluitval	<p>veel spijbelen</p> <p>kleine criminaliteit e.a. deviant gedrag</p> <p>voortijdig school verlaten</p>	kwetsbare jongeren, m.n. allochtonen van de 'anderhalve generatie'	<p>vroegsignalerings-systeem met persoonlijke begeleiding</p> <p>revitalisering jeugd-reclassering</p> <p>schakelpunten</p>	<p>scholen</p> <p>politie</p> <p>jeugdhulpverlening</p> <p>reclassering</p> <p>etnische (zelf)organisaties</p>
6 beroepsvoor-bereiding	<p>aanbod opleidingen te vakgericht</p> <p>onvoldoende aansluiting school - werk</p>	kwetsbare jongeren, m.n. allochtonen	<p>vaardigheids-programma's in LBO/MBO</p> <p>samenwerking opleidingen - werkgevers</p> <p>allochtonentrajecten in leerlingstelsel</p>	<p>gemeente</p> <p>stadsdelen</p> <p>lokale bedrijfs-leven/werkgevers</p> <p>LBO- en MBO-opleidingen</p> <p>streekscholen</p>
7 het vinden van werk	<p>geringe kansen op arbeidsmarkt (o.a. door lage scholing)</p> <p>discriminatie door arbeidsbemiddeling en werkgevers</p>	kwetsbare groepen, m.n. allochtone jongeren	<p>werkgelegenheids-bevordering voor jongeren en daar-binnen aparte trajecten voor allochtone jongeren</p> <p>tegengaan discriminatie bij werkgevers en arbeidsbemiddelaars</p> <p>vaardigheids-programma's voor jongeren</p> <p>vergroten participatie allochtonen in vak-organisaties of oprichten parallele allochtone organisaties</p>	<p>gemeente</p> <p>stadsdelen</p> <p>werkgevers-(organisaties)</p> <p>lokale bedrijfsleven</p> <p>arbeidsbemiddeling</p> <p>vakorganisaties</p> <p>etnische (zelf)organisaties</p>
8 op het werk	vergroete kans op uitval uit werk	kwetsbare jongeren (schoolverlaters)	<p>vroegsignalerings-systeem met persoonlijke begeleiding</p> <p>formele kwaliteits-verbetering op de werkplek (taal/vaktechnisch)</p>	<p>werkgevers-(organisaties)</p> <p>vakbeweging</p> <p>etnische (zelf)organisaties</p>
9 zonder werk	<p>cirkelgang:</p> <p>uitval uit werk leidt tot toename crimineel gedrag (recidive)</p> <p>toenemende criminaliteit leidt tot langdurige werk-loosheid</p>	oudere kwetsbare jongeren die op jongere leeftijd kleine criminaliteit pleegden	<p>intensieve trainings-programma's (arbeidsrehabilitatie)</p> <p>disciplinerende maatregelen in combinatie met beroepsvoorbereiding</p> <p>snel/consequent maar niet persé zwaar straffen</p>	<p>justitie/justitiële instellingen</p> <p>scholings-instellingen</p> <p>jeugdhulpverlening</p>