

# **Beleidskader 'Zorg voor de jeugd in Zeeburg'**

Amsterdam, 28 februari 1997

**Stadsdeel Zeeburg**

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Een visie op jeugd en zorg voor de jeugd</b>	<b>5</b>
2.1	Jong zijn: leuk en soms lastig	5
2.2	Opvoeden en opgroeien	5
2.3	Zorg voor de jeugd: één doel, twee hoofdlijnen, drie partners	7
<b>3</b>	<b>De jeugd in Zeeburg: wat weten we (niet)?</b>	<b>11</b>
3.1	Wat weten we: kenmerken van de jeugd in Zeeburg	11
3.2	Wat weten we niet: lacunes in de informatie	14
<b>4</b>	<b>Hoofdlijnen van het beleid ‘Zorg voor de jeugd’</b>	<b>16</b>
4.1	Algemeen jeugdbeleid: preventie, participatie en perspectief	16
4.2	Specifiek beleid: kwetsbare groepen	20
<b>5</b>	<b>Bestuurlijk en organisatorisch kader</b>	<b>25</b>
5.1	Enkele uitgangspunten	25
5.2	Organisatiestructuur: regiegroep, werkgroepen, jeugd/ouders betrekken	26
5.3	Voortgang van het beleid: uitwerken beleidskader, monitoring en evaluatie	27
Bijlage	Samenvatting ketenbenadering Schuyt (1996)	29

# 1 Inleiding

Iedereen kent de kreet "De jeugd heeft de toekomst".

Investeren in de jeugd is dan ook investeren in de toekomst van onze samenleving.

Hoe die toekomst er uit zal zien weet niemand - er kan alleen over gespeculeerd worden. Toch zullen de volwassenen van nu de jeugd zo goed mogelijk moeten voorbereiden op hun functioneren in die samenleving. We willen dat onze kinderen opgroeien tot volwassenen die - ieder naar eigen vermogen - actief deelnemen aan die samenleving, volwassenen ook die - ieder op zijn of haar eigen manier - een positieve bijdrage leveren aan de samenleving.

En daarbij gaat het zeker niet alleen om kinderen en jongeren die al een goede startpositie hebben. Onze zorg zal ook en vooral moeten uitgaan naar die kinderen en jongeren wiens toekomstperspectief minder rooskleurig is, wiens ontwikkelingskansen en -mogelijkheden beperkt zijn of bedreigd worden.

In dit beleidskader gaat het om alle kinderen en jongeren van 0-24 jaar. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in vier leeftijds-categorieën, te weten:

- voorschoolse leeftijd (baby/kleuter) 0-4 jaar;
- basisschool leeftijd (kinderen) 4-12;
- voortgezet onderwijs leeftijd (tieners/jongeren) 12-18 jaar;
- naschoolse leeftijd (jongeren/jong-volwassenen) 18-24 jaar.

Duidelijk is dat de overheid ook een verantwoordelijkheid heeft in de zorg voor de jeugd. Deze verantwoordelijkheid ligt verspreid over de verschillende bestuurslagen van de overheid: rijk - provincies - lokaal bestuur. Wat betreft die spreiding van verantwoordelijkheden is nog veel in beweging. Vast staat in ieder geval dat het lokale niveau meer verantwoordelijkheid heeft gekregen in de zorg voor de jeugd<sup>1</sup>.

Daarmee komen lokale besturen voor een nieuwe uitdaging te staan: vorm te geven aan een verantwoord lokaal jeugdbeleid, samen met vele anderen.

Het stadsdeel Zeeburg wil deze uitdaging aangaan. In het afgelopen jaar zijn daartoe de eerste stappen al gezet:

- Er is een eerste inventarisatie uitgevoerd onder organisaties die met de Zeeburgse jeugd werken om knelpunten en oplossingen in kaart te brengen<sup>2</sup>.

Noot 1 Overigens is nog lang niet uitgekristalliseerd hoe de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursniveaus nu precies verdeeld zijn en - belangrijker nog - hoe die taken goed op elkaar afgestemd kunnen worden. Dat is een realiteit waarmee we moeten leven. Al doende zal ontdekt moeten worden waar de grenzen liggen maar ook waar zich goede kansen en nieuwe mogelijkheden voordoen in de samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus.

Noot 2 Het betreft de Quick Scan 'Zorg voor de jeugd in Zeeburg' (Van Dijk, Van Soomeren en Partners, oktober 1996).

- Er is vervolgens (oktober 1996) een werkconferentie georganiseerd met de belangrijkste actoren in het veld, waarbij de uitkomsten van het onderzoek nader zijn uitgediept en door het veld zijn voorzien van commentaren en adviezen. Het conferentieverlag is breed verspreid onder relevante organisaties in Zeeburg en daar buiten.
- Het stadsdeelbestuur heeft op 17-12-1996 besloten om eenmalig f 700.000,- uit eigen middelen beschikbaar te stellen ter versterking van het lokale jeugdbeleid.

Met deze bouwstenen zijn de fundamenten voor het lokale jeugdbeleid gelegd. De uitdaging die nu voor ons ligt is om op deze fundamenten gezamenlijk en in goed overleg de lokale zorg voor de jeugd verder uit te bouwen.

Het ligt voor de hand dat het stadsdeel nu het voortouw neemt om de eerste contouren van dit bouwwerk nader in te vullen, voortbouwend op de reeds verzamelde kennis en informatie. In deze notitie worden deze contouren nader uitgewerkt.

Het geschetste beleidskader kent twee hoofdbestanddelen:

- a) Een inhoudelijk beleidskader, waarin een beleidsvisie wordt neergelegd op zorg voor de jeugd en waarin de hoofdrichtingen worden aangegeven voor de verdere inhoudelijke uitwerking van het beleid.
- b) Een organisatorisch kader, waarin wordt aangegeven hoe volgens het stadsdeel de verdere ontwikkeling van de zorg voor de jeugd en de samenwerking van de betrokken partners gestalte kan krijgen.

Uiteraard zal het beleidskader nog besproken worden met de betrokken veldpartijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van activiteiten met en voor de jeugd. Alleen als het beleidskader helder is voor het uitvoerende veld en door hen gedragen wordt, heeft het werkelijk zeggings- en werkingskracht.

### *Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de beleidsvisie van het stadsdeel op 'jeugd' en op 'zorg voor de jeugd' en de rol en taken van de verschillende betrokkenen daarbij.

In hoofdstuk 3 wordt samengevat welke informatie beschikbaar is over de jeugd in Zeeburg en het bestaande aanbod aan deze jeugd.

Vervolgens wordt aangegeven welke informatie nog niet voldoende voorhanden is.

In hoofdstuk 4 worden de inhoudelijke hoofdlijnen van het beleid beschreven, alsmede de daarin gemaakte of nog te maken keuzes. Hoofdstuk 5 is gewijd aan het organisatorische kader: hoe kan de verdere ontwikkeling en uitvoering van het jeugdbeleid bestuurlijk en organisatorisch worden vormgegeven?

## 2 Een visie op jeugd en zorg voor de jeugd

De beleidsvisie die in deze notitie is neergelegd is de visie van het stadsdeel. Deze visie zal nog besproken worden met de betrokken veldpartijen. Daarbij hoeft niet per se consensus te ontstaan. Wel is het van belang dat de betrokken partijen ervan doordrongen raken vanuit welke visie het stadsdeel werkt en dat hen helder voor ogen staat wat daarvan de consequenties zijn. De discussie over de beleidsvisie kan voor uitvoerende organisaties aanleiding zijn de eigen visie op jeugd en zorg voor de jeugd te expliciteren of aan te scherpen. De beleidsvisie van het stadsdeel is niet uit het niets ontstaan. Een en ander is gebaseerd op ervaring in het stadsdeel en er is aangesloten bij het gedachtegoed dat elders al ontwikkeld is.

### 2.1 Jong zijn: leuk en soms lastig

Jong zijn heeft een waarde op zich: het is méér dan enkel een wat lang uitgevallen aanloop naar volwassenheid. Jonge mensen kunnen vaak dingen die wij als volwassenen niet meer zo goed kunnen: ze hebben een vrijwel onuitputtelijke energie, ze kunnen heel vrij en onbevangen zijn in hun denken en doen, ze kunnen creatieve oplossingen aandragen voor problemen waar volwassenen op stuk lopen.

In de bejegening van de jeugd moet altijd *respect en waardering* zijn voor deze kwaliteiten: oog en oor voor wat ze zelf kunnen en willen. Een goede aanpak *versterkt* de eigen kracht van de jeugd en zwakt die niet af.

Maar jong zijn is niet alleen rozengeur en maneschijn. De jeugd heeft maatschappelijk gezien een kwetsbare positie: de jeugd is afhankelijk van de volwassen wereld, jeugdigen hebben weinig (formele) zeggenschap. Als hen nare dingen worden aangedaan kunnen zij zich nauwelijks verweren. Dit geldt des te meer als dit gebeurt door de volwassenen van wie zij afhankelijk zijn. De jeugd heeft dus ook recht op onze *zorg en bescherming*.

En: jong zijn is wel degelijk óók een aanloop naar volwassenheid. De jeugd als levensfase is de 'leerwerkplaats' waar kinderen en jongeren leren om als volwassene in de samenleving te participeren. De inrichting en uitrusting van die leerwerkplaats wordt grotendeels bepaald door volwassenen. De volwassen wereld moet hier *steun en begeleiding* bieden bij het opgroeien naar volwassenheid.

### 2.2 Opvoeden en opgroeien

*Opvoeden = mainstreamen*

De jeugd staat voor de opgave zich te ontwikkelen tot een goed functionerende volwassene in een steeds complexer wordende samen-

leving. Opvoeders (ouders en professioneel betrokkenen) moeten hen daarbij helpen. In onze samenleving zijn de kernwaarden van het volwassen worden:

- individualiteit: een eigen 'onafhankelijke' identiteit verwerven;
- economische zelfstandigheid: werk vinden, inkomen verwerven;
- sociale binding: een vriendenkring hebben, deelnemen aan sociale verbanden (verenigingen/groepsactiviteiten/buurtleven);
- moreel normbesef: een geïnternaliseerd besef van goed en kwaad en respect voor andere mensen hebben.

Voor het overgrote deel van de mensen in onze samenleving zijn deze kernwaarden nog steeds heel belangrijk en nastrevenswaardig - ook voor de jeugd zelf, zo blijkt keer op keer uit onderzoek. Iemand die deze zaken realiseert participeert aan de 'mainstream' van de samenleving. Het toewerken naar deze situatie wordt in de vakliteratuur dan ook wel 'mainstreaming' genoemd.

Opvoeden kan in dit licht gezien worden als: de jeugd zo toerusten dat zij ook *kunnen* mainstreamen - als ze dat willen<sup>3</sup>.

### *Opgroeien = een keten van ontwikkelingsschakels*

Het opgroeien naar volwassenheid voltrekt zich volgens een min of meer vast patroon, waarbij periodes van relatieve rust en stabiliteit zich steeds afwisselen met periodes van onrust en snelle, schoksgewijze verandering - in fysiek, mentaal en sociaal opzicht. De overgangen van de ene ontwikkelingsfase naar de andere zijn nooit geheel vrij van problemen voor het kind zelf en voor de omgeving. De meeste kinderen en jongeren slagen er echter in om deze normale ontwikkelingsproblemen zelf - met steun van hun natuurlijke netwerk - het hoofd te bieden: het 'moeilijke gedrag' gaat als vanzelf weer over. Als het kind er echter *niet* in slaagt om de eigen ontwikkelingsproblemen goed op te lossen dan raakt het kind op achterstand - hij of zij raakt een stapje verwijderd van de mainstream. Onopgeloste ontwikkelingsproblemen in eerdere schakels van de ontwikkelingsketen vergroten bovendien het risico dat ontwikkelingsproblemen in daarop volgende schakels niet goed worden opgelost. Zo kan een geringe achterstand in de kinderjaren zichzelf gaandeweg versterken tot ernstige vormen van ontsporing in de tiener- of adolescentiejaren.

### *Hoe goed 'doet' de jeugd het in de ontwikkelingsketen?*

Uit verschillende landelijke onderzoeken blijkt dat circa 85 tot 90% van de jeugd geen echte problemen ondervindt - de gewone opgroei-problemen daargelaten - bij het doorlopen van de ontwikkelingsketen: met deze jeugd gaat het dus gewoon goed.

De resterende 10 tot 15% bestaat uit kinderen en jongeren bij wie de normale ontwikkeling naar volwassenheid verstoord is of (ernstig)

Noot 3 Afwijken van de mainstream - een eigen weg inslaan - is uiteraard niet verboden en wordt in bepaalde gevallen ook maatschappelijk hoog gewaardeerd. Het gaat dan om positieve en zelfgekozen afwijking. In negatieve zin afwijken - omdat het niet lukt om te mainstreamen - is voor niemand prettig.



bedreigd wordt. Uit onderzoek blijkt dat bepaalde groepen jeugdigen in deze '10-15% categorie' oververtegenwoordigd zijn. Schuyt (1996) spreekt in dit verband van 'maatschappelijk kwetsbare jeugd'. Juist voor deze groep is extra aandacht en steun vanuit de systeemwereld (overheden en instanties en organisaties in het veld) noodzakelijk. Bij de maatschappelijk kwetsbare jeugd zijn kinderen uit migrantengezinnen, kinderen uit eenoudergezinnen en kinderen uit de laagste sociaal-economische milieus oververtegenwoordigd. Vaak gaat het om kinderen van ouders die zelf langs de zijlijn van de samenleving zijn beland, die behoren tot de groep 'maatschappelijk inactieven'. Voor een kind uit zo'n gezin is het een extra zware opgave om zich te ontwikkelen tot een goed functionerende, maatschappelijk geïntegreerde volwassene. De startpositie is slecht, de afstand tot de 'mainstream' van de samenleving is van huis uit al groot en het natuurlijk netwerk kan vaak onvoldoende steun bieden bij het overkomen van hun - op zich normale - ontwikkelingsproblemen. Hierbij moet overigens opgemerkt worden dat het verband tussen ontwikkelingsproblemen en gezinskenmerken een losse koppeling is. Opgroeien is een complex proces en de uitkomst daarvan kan niet rechtstreeks worden verklaard uit enkele gezinskenmerken. Het komt net zo goed voor dat kinderen uit kwetsbare gezinnen zich ontwikkelen tot zeer sterke en effectieve volwassenen. Andersom komt het ook voor dat kinderen met een sterke startpositie zich ontwikkelen tot problematische volwassenen.

#### *Hoe manifesteren ontwikkelingsproblemen zich?*

In de kinderjaren manifesteren ontwikkelingsproblemen zich vaak als (relatieve) achterstanden op het gebied van taalontwikkeling, maar vaak ook op terreinen als cognitieve vaardigheden, autonomie, vertrouwen in zichzelf en anderen, sociaal gedrag en zelfbeheersing. Naarmate het kind ouder wordt, worden de problemen ook manifester. Een deel van deze kwetsbare jeugdigen (tieners) vertoont manifest probleemgedrag dat verder gaat dan het normale experimenteergedrag: excessief drug/alcoholgebruik, agressief gedrag, het veelvuldig plegen van criminaliteit en veel spijbelen van school zijn hiervan bekende voorbeelden.

### **2.3 Zorg voor de jeugd: één doel, twee hoofdlijnen, drie partners**

#### *Eén doel*

Hoe verschillend alle betrokkenen bij de zorg voor de jeugd ook mogen zijn - van politie tot sportvereniging, van kinderen tot wethouders - uiteindelijk hebben zij wel één gezamenlijk doel voor ogen:

*Samen zorgen dat het goed gaat met de jeugd in Zeeburg.*

Dit doel is ook het *ijkpunt van het beleid*:

- hoe goed gaat het eigenlijk met de jeugd?

- met welke groepen gaat het goed, met welke minder goed?
- op welke aspecten gaat het goed en op welke minder goed?
- hoe kunnen we dat verbeteren?
- wie kan daaraan een bijdrage leveren?

Dat zijn de vragen die centraal staan in het beleid. Het zijn vragen die niet één keer beantwoord moeten worden, maar telkens opnieuw. De samenleving verandert - de jeugd verandert vaak nog sneller. Daarom moet door alle betrokkenen steeds weer kritisch gekeken worden naar de vraag in hoeverre het gezamenlijke doel bereikt wordt en wat er beter kan of anders moet.

### *Twee hoofdlijnen*

Zorg voor de jeugd heeft betrekking op alle jeugdigen in Zeeburg. Dit neemt niet weg dat er daarbinnen problemen en groepen kunnen worden onderscheiden die extra zorg en aandacht verdienen - naast en aanvullend op de algemene zorg.

Binnen de zorg voor de jeugd kan dus een onderscheid worden aangebracht tussen:

- algemene zorg die zich richt op alle jeugdigen en
- specifieke zorg, die zich richt op bepaalde welomschreven doelgroepen (kwetsbare groepen).

#### *Algemene zorg: preventie, participatie en perspectief*

Startpunt van het algemene beleid is dat ouders/opvoeders van kinderen de eerstverantwoordelijken zijn voor het welzijn en welvaren van hun kinderen. Naarmate kinderen ouder worden komt deze verantwoordelijkheid gestaag meer bij de kinderen (tieners/jongeren) zelf te liggen. Anders gezegd: *de jeugd is niet alleen een consument van welzijnsproducten, maar zeker ook een producent van het eigen welzijn.*

Dit ontslaat de systeemwereld echter niet van verantwoordelijkheid om het opgroeien van kinderen te stimuleren en te ondersteunen.

Gelegenheid bieden tot leren, tot spelen, tot *participeren* in de (lokale) samenleving. Daarbinnen moet uiteraard ook aandacht zijn voor dreigende achterstand of ontsporing, opdat snel en passend ingegrepen kan worden: *preventie*.

Ook het bieden van een reëel *perspectief* op een volwaardige plek in de samenleving kan tot de taken van de systeemwereld gerekend worden. Het gaat daarbij om concrete zaken als (kansen op) goede huisvesting en passend werk respectievelijk zinvolle tijdsbesteding. Een algemeen uitgangspunt hierbij is dat het aanbod vanuit de systeemwereld niet afhankelijkmakend moet zijn: het aanbod moet activerend zijn, moet de jeugd (en ouders) uitdagen om *zelf initiatieven te ondernemen om de eigen wensen waar te maken*, zelf de eigen situatie te verbeteren.

#### *Specifieke zorg: een sterke keten maken*

Maatschappelijk kwetsbare jeugd heeft een verhoogd risico dat de normale ontwikkelingsketen niet goed wordt doorlopen. Extra aandacht en begeleiding vanuit de systeemwereld zijn nodig om deze



jeugd in hun ontwikkeling te ondersteunen. En juist voor deze groep is een *duidelijke en ononderbroken lijn van aandacht en begeleiding die door alle schakels van de ontwikkelingsketen heen loopt*, heel belangrijk. En die lijn ontbreekt nog.

Wij zien het als de taak van het stadsdeel om te bewaken dat alle schakels in de keten op een sluitende en logisch aansluitende manier worden afgedekt. Samen met de betrokken veldpartijen moet worden nagegaan:

- welke schakels op dit moment wel en niet worden afgedekt;
- hoe eventuele lacunes kunnen worden ingevuld - met speciale aandacht voor de kwetsbare overgangsmomenten tussen de schakels;
- en hoe de lijn van aandacht voor en begeleiding van de kwetsbare jeugd ook inhoudelijk samenhangend en logisch kan worden gemaakt.

Deze twee hoofdlijnen van het beleid worden in hoofdstuk 4 nader uitgewerkt.

### *Drie partners*

Bij de zorg voor de jeugd zijn veel personen, groepen, organisaties en instanties betrokken. Deze kunnen in drie hoofdgroepen verdeeld worden:

- *In de eerste plaats de jeugd zelf*  
De eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van jeugd en hun opvoeders vormen vertrekpunt en doel van het jeugdbeleid. Dat geldt voor kansrijke jeugdigen, maar ook voor maatschappelijk kwetsbare jeugd. Verantwoordelijkheid toeschrijven aan de jeugd betekent ook dat de systeemwereld ruimte moet geven aan de jeugd om die verantwoordelijkheid te *nemen*, waar te maken. Sleutelbegrippen hierbij zijn *jeugdparticipatie* (meepraten, meedenken, meedoen) en goede *communicatie* met de jeugd - kennen en gekend worden.
- *De groepen, organisaties en instanties die met de jeugd werken (veldpartijen)*  
In het veld bevinden zich tal van al dan niet professionele organisaties die op de een of andere manier met de jeugd werken. Deze organisaties werken nu nog teveel langs elkaar heen. Een belangrijk subdoel van het jeugdbeleid is dat de activiteiten van de verschillende organisaties beter op elkaar afgestemd raken. Het streven is om een sluitend netwerk van activiteiten op te zetten, die onderling logisch samenhangen. De veldpartijen hebben daarbinnen een geschakelde verantwoordelijkheid: ieder doet zijn deel. Taak van het stadsdeel is om zo'n netwerk tot stand te helpen brengen: het regisseren van de samenwerking en onderlinge afstemming.

Noot 4 In veel gevallen wordt met de jeugd zelf ook verwezen naar de ouders. Dit geldt uiteraard met name voor de jongere groepen; naarmate de jeugd ouder wordt komt de verantwoordelijkheid voor het eigen welvaren steeds meer bij de jongere zelf te liggen.

- *De lokale overheid (stadsdeel)*

Het stadsdeel voert de regie over het lokale jeugdbeleid. Het gaat daarbij vooral om het aansturen van het samenspel tussen de drie actoren: jeugd en opvoeders, veldpartijen en de lokale overheid zelf. Daarvoor zijn een eenduidige visie nodig en een heldere organisatiestructuur.

Uitgangspunt bij het jeugdbeleid is dat de drie hoofdrolspelers in het jeugdbeleid ieder nadrukkelijk een eigen rol hebben. In hoofdstuk 5 van deze notitie wordt uitgewerkt hoe de relatie tussen de drie partners vorm gegeven kan worden in Zeeburg.

### 3 De jeugd in Zeeburg: wat weten we (niet)?

Over de kenmerken van de jeugd in Zeeburg is inmiddels het nodige bekend: deze informatie wordt hieronder samengevat (paragraaf 3.1). Er zijn echter ook nog duidelijke lacunes in de beschikbare informatie over de jeugd. In paragraaf 3.2 worden de belangrijkste witte plekken beschreven. Daarbij wordt ook stilgestaan bij oplossingen voor de bestaande kennislacunes.

#### 3.1 Wat weten we: kenmerken van de jeugd in Zeeburg<sup>5</sup>

##### *Algemeen*

De *inkomenspositie* van de Zeeburgse bevolking is niet gunstig: het gemiddelde besteedbare jaarinkomen per huishouden ligt onder de 23.000 gulden. Zeeburg zit daarmee onderin de Amsterdamse inkomensladder: alleen in Westerpark ligt het gemiddelde inkomen nog iets lager, in de overige stadsdelen ligt het hoger.

Op een totaal van ruim 14.200 huishoudens treffen we in Zeeburg 1380 *eenouder-gezinnen* aan (10%) en 1790 echtparen met kinderen (13%). In geheel Amsterdam bestaat 8% van de huishoudens uit eenoudergezinnen en 12% uit echtparen met kinderen.

Resumerend:

- Zeeburg kent relatief veel eenouder-gezinnen.
- De Zeeburgse bevolking heeft een relatief laag inkomen.

##### *Kerncijfers jeugd*

De totale bevolking van stadsdeel Zeeburg bedraagt 29.735 inwoners. Uitgesplitst naar de vier leeftijdscategorieën wonen (per 1-1-1996) in Zeeburg de volgende aantallen jeugdigen.

0-4	jaar	1836
4-12	jaar	2947
12-18	jaar	1855
18-24	jaar	2321
		-----
Totaal		8959

In de bespreking van de verdere informatie, worden de eerste twee leeftijdscategorieën samengenomen.

##### *Jeugd van 0 - 12 jaar*

Er wonen bijna 4783 kinderen in de leeftijd van 0 - 12 jaar in Zeeburg. De onderverdeling in etnische groepen geeft het volgende beeld te zien:

Noot 5 De informatie in deze paragraaf is ontleend aan cijfers van O+S d.d. 01-01-1996, het stadsdeel Zeeburg, de Quick Scan en de Werkconferentie Zorg voor de jeugd in Zeeburg.

	abs.	%
Marokkaans	1243	26
Nederlands	1003	21
Surinaams	880	18
Turks	783	17
Zuideuropees	113	2
Antilliaans	63	1
overige niet-geïndustrialiseerde landen	562	12
overige geïndustrialiseerde landen	136	3
<b>totaal</b>	<b>4783</b>	<b>100</b>

Op de 12 scholen voor basisonderwijs zitten 2760 leerlingen. Het overgrote deel van deze leerlingen (83%) heeft ouders van niet-Nederlandse herkomst. De belangrijkste groepen zijn:

- Marokkaans: 32% (875 leerlingen);
- Turks: 22% (590 leerlingen);
- Surinaams: 18% (490 leerlingen);
- overig: 11% (310 leerlingen, waaronder vrij veel Afrikaanse kinderen).

De problemen van de jeugd tot 12 jaar, die gesignaleerd worden door sleutelpersonen (medewerkers van het stadsdeel en instellingen in Zeeburg die voor de quick scan geïnterviewd zijn) hebben vooral betrekking op:

- Achterstanden in (school-) taalontwikkeling bij veel kinderen. Niet alleen allochtonen - het komt ook voor bij autochtone kinderen.
- Achterstand bij het spelen.
- Mindere geneigdheid bij bepaalde (Marokkaanse) ouders om gebruik te maken van opvangmogelijkheden voor de kinderen (peuterspeelzaal).
- Er is onvoldoende aanbod op het gebied van opvoedingsondersteuning. Bovendien is het aanbod versnipperd en de signalering en doorverwijzing loopt niet goed. Ouders die hulp op dit gebied hard nodig hebben ontvangen het vaak niet.

### Jeugd van 12 - 18 jaar

Er wonen ruim 1855 jongeren in deze leeftijdscategorie in Zeeburg.  
De onderverdeling in etnische groepen ziet er als volgt uit:

	abs.	%
Marokkaans	566	31
Nederlands	341	18
Surinaams	315	17
Turks	293	16
Zuideuropees	88	5
Antilliaans	23	1
overige niet-geïndustrialiseerde landen	205	11
overige geïndustrialiseerde landen	24	1
<b>totaal</b>	<b>1855</b>	<b>100</b>

Cijfers over schoolverzuim zijn bekend. Er zijn onvoldoende cijfers voorhanden over de schooluitval van Zeeburgse jongeren. Wel is bekend dat circa 150 jongeren uit Zeeburg als werkzoekend staan ingeschreven bij het arbeidsbureau.

Door sleutelpersonen worden de volgende problemen in deze leeftijdsgroep gesignaleerd.

- Binnen de oudere groep (15 - 18 jaar) bestaan problematische groepen - in het totaal gaat het om zo'n 100 à 150 jongeren. Het gaat vooral om jongens, van wie het merendeel kinderen is van Marokkaanse of Surinaamse ouders.
- Veel allochtone jongeren hebben leerachterstanden op school, meestal veroorzaakt door (school-) taalachterstand.
- Veel allochtone jongeren komen bij de overgang van basisonderwijs naar voortgezetonderwijs op een verkeerd (meestal te hoog) schoolniveau terecht. Dit vergroot het risico van uitval.
- gebrekkige communicatie en contact tussen voortgezet onderwijs scholen en allochtone ouders.
- Onvoldoende aanbod voor jongeren die op school niet meer goed te handhaven zijn.
- Onvoldoende *activerend* aanbod voor 15 - 18 jarigen buiten schooltijd en in de avonduren. Bovendien is er onvoldoende differentiatie in het aanbod - aparte activiteiten voor verschillende (etnische) groepen en voor de twee sexen.
- Weinig voor deze jongeren geschikte werkgelegenheid in het stadsdeel. Bovendien is een aantal jongeren moeilijk inpasbaar in reguliere arbeid of JWG.



### *Jeugd van 18 - 24 jaar*

In Zeeburg wonen 2016 jongeren van 18-24 jaar, met de volgende onderverdeling in etnische groepen.

	<b>abs.</b>	<b>%</b>
Marokkaans	643	32
Nederlands	378	19
Surinaams	361	18
Turks	250	12
Zuideuropees	103	5
Antilliaans	23	1
overige niet-geïndustrialiseerde landen	160	8
overige geïndustrialiseerde landen	98	5
<b>totaal</b>	<b>2016</b>	<b>100</b>

Aan deze leeftijdsgroep is in de quick scan geen expliciete aandacht besteed. Wel is duidelijk dat werkloosheid onder een deel van deze jongeren een probleem vormt.

### **3.2 Wat weten we niet: lacunes in de informatie**

Het *stadsdeel* heeft informatie nodig om de eigen regierol effectief uit te kunnen voeren. Regie voeren vereist minimaal:

- *Inzicht in de leefwereld van de Zeeburgse jeugd*

Een goed aanbod aan de jeugd sluit aan bij de leefwereld van die jeugd, speelt in op door henzelf gevoelde problemen, wensen en behoeften. Het is dus van belang dat er informatie verzameld wordt bij de Zeeburgse jeugd zelf:

- hoe beoordeelt de jeugd de buurt waarin ze leven? wat missen ze? wat moet anders? wat hebben ze daarbij zelf te bieden?
- maken ze gebruik van bestaand aanbod voor de jeugd? hoe waarderen ze dat? ontbreken er dingen? wat moet anders? wat kunnen en willen ze zelf op dat gebied ondernemen?
- hoe beleeft de jeugd zelf de eigen problemen en behoeften? hoe lossen ze die op? welke steun van volwassenen/instanties hebben ze daarbij nodig?

- *Inzicht in het doen en laten van het veld*

Het stadsdeel moet op de hoogte zijn van activiteiten, bereik en de resultaten van projecten, organisaties en voorzieningen voor de jeugd. Het gaat daarbij niet om gegevens ter verantwoording (van subsidie), maar om informatie waaruit afgeleid kan worden welke problemen zich voordoen, welke problemen en/of doelgroepen afdoende afgedekt worden en welke niet - waar lacunes zitten, waar nieuwe aanpakken ontwikkeld moeten worden.

Maar ook voor de *uitvoerende organisaties* is het van belang goed geïnformeerd te zijn over:

- het eigen werkgebied: wat gebeurt er in de omgeving, wat doen anderen wel en niet, welke nieuwe problemen duiken op;
- de doelgroepen waarvoor men werkt: in hoeverre worden beoogde doelgroepen bereikt, slaat het aanbod bij hen aan, welke resultaten/effecten worden behaald, kan het nog beter/anders?

Wat betreft de huidige informatiepositie van zowel het stadsdeel als de uitvoerende organisaties moet vastgesteld worden dat deze positie niet optimaal is. Onderdeel van het te voeren beleid zal dan ook moeten zijn dat door alle betrokkenen gewerkt gaat worden aan het verbeteren van de informatievergaring en -uitwisseling.

Voor wat betreft het *stadsdeel* zal daarbij de nadruk liggen op *monitoring*:

- het stadsdeel breed vergaren en verspreiden van informatie over ontwikkelingen bij de jeugd en *de eigen perspectieven van de jeugd* (eigen beleving/wensen/mogelijkheden), bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een jeugdmonitor;
- ervoor zorgen dat informatie over activiteiten, bereikte doelgroepen en behaalde resultaten van de betrokken veldpartijen regelmatig verzameld en uitgewisseld wordt, opdat onderlinge verwijzing verbetert, eventuele overlap voorkomen kan worden en witte plekken in het aanbod opgespoord en gedicht kunnen worden.
- Op basis van resultaten van de monitor kan het beleid gericht op de zorg voor de jeugd worden bijgestuurd.

Voor wat betreft de *uitvoerende organisaties* zal verbetering van de informatiepositie zich vooral moeten richten op:

- het ontwikkelen en toepassen van methoden om informatie te verzamelen bij de (potentiële) gebruikers van het aanbod; oftewel leren om *vraaggericht te werken* en het eigen aanbod kritisch te evalueren;
- *uitwisseling van informatie* met andere aanbieders om onderlinge verwijzing te verbeteren, overlap te voorkomen en witte plekken in het aanbod op te sporen en te dichten.

## 4 Hoofdpijnen van het beleid 'Zorg voor de jeugd'

In hoofdstuk 2 werd reeds uiteengezet dat binnen het beleid 'Zorg voor de jeugd' twee hoofdpijnen kunnen worden onderscheiden:

- algemeen jeugdbeleid gericht op alle jeugdigen in het stadsdeel
- specifiek jeugdbeleid gericht op kwetsbare groepen

Het is nadrukkelijk *niet* de bedoeling om twee aparte voorzieningen-circuits in het leven te roepen voor kwetsbare jeugd enerzijds en de overige jeugdigen anderzijds.

- Activiteiten en voorzieningen in het kader van het algemene beleid moeten toegankelijk zijn voor *alle jeugdigen*, en dus *ook* voor jeugd uit kwetsbare groepen. Eén van de doelen van het specifieke beleid is om kwetsbare jeugd toe te leiden naar deze algemene voorzieningen en activiteiten.
- Andersom moeten de zorgdoelen die nagestreefd worden in het specifieke beleid ook aan bod komen binnen het algemene jeugd-beleid. Het is maatschappelijk niet aanvaardbaar dat de overheid probleemjongeren wél helpt met het vinden van huisvesting of werk als zij tegelijkertijd jeugd die geen problemen veroorzaakt in de kou laat staan. Het gaat dus om het ene doen en het andere niet laten.

### 4.1 Algemeen jeugdbeleid: preventie, participatie en perspectief

Het algemeen jeugdbeleid van het stadsdeel richt zich op drie speerpunten:

- *preventie*: de ondersteuning van ouders bij de zorg voor en opvoeding van hun kinderen en vroegtijdige onderkenning en effectieve oplossing van problemen van of met de jeugd;
- *participatie*: stimuleren dat kinderen en jongeren actief kunnen participeren in de lokale samenleving, stimuleren dat de volwassen wereld hen daarin ook serieus neemt;
- *perspectief*: eraan bijdragen dat de jeugd reële perspectieven heeft op goede huisvesting en betaald werk of een andere zinvolle tijdsbesteding.

Preventie is de centrale as die door het algemene beleid heen loopt. Participatie en perspectief zijn in feite verbijzonderingen van de preventieve benadering.

Uiteraard is het maken van een goede aansluiting met het curatieve en correctieve veld een belangrijk aandachtspunt binnen het preventieve beleid.

#### *Preventie*

Al in een eerder stadium heeft het stadsdeel zich uitgesproken voor een zoveel mogelijk preventieve aanpak van de zorg voor de jeugd. Voorkómen is natuurlijk altijd beter dan genezen of afstraffen. Boven-

dien heeft het stadsdeel juist op dit vlak sturingsmogelijkheden: veel van de direct door het stadsdeel gesubsidieerde voorzieningen zitten juist in de preventieve hoek. Voorzieningen die meer op curatie en correctie zijn gericht - jeugdhulpverlening en het justitiële circuit - zijn door het stadsdeel niet of nauwelijks aan te sturen.

Een goede preventieve benadering begint al vroeg in het leven van het kind: de eerste levensjaren zijn sterk bepalend voor de mogelijkheden van het kind in de daarop volgende jaren.

Een preventieve aanpak wordt bij voorkeur langs twee parallel lopende lijnen ontwikkeld:

#### *1 algemene preventie*

Het betreft algemene activiteiten die ouders ondersteunen in de zorg en opvoeding van de kinderen. Voorbeelden zijn: peuterspeelzalen, opvoedingsondersteuning, Op Stap(je), oudervoorlichting, speel-o-theken, preventieve jeugdgezondheidszorg.

#### *2 individuele signalering en correctie*

Het gaat hier om het signaleren van ontwikkelingsproblemen of -achterstanden bij individuele kinderen en jongeren. Snel daarop inspelen met corrigerende maatregelen kan zeer effectief zijn<sup>6</sup>.

Preventieve signalering en bijsturing veronderstelt vrijwel altijd samenwerking tussen meerdere instellingen.

Verder moet binnen het preventiebeleid een onderscheid gemaakt worden naar leeftijdsfasen. Bij elke fase hoort weer een algemeen preventieve aanpak en een aanpak rond signalering en correctie van afwijkingen van de normale ontwikkelingslijn.

Zetten we de leeftijdsgroepen en de twee preventieve sporen haaks op elkaar dan ontstaat de volgende matrix. Bij een afdekkend preventief jeugdbeleid behoren alle cellen in de matrix voldoende gevuld te zijn met voorzieningen en activiteiten. Voor Zeeburg is het beeld als volgt.

Noot 6 Hier ligt een dwarsverband liggen naar het specifieke beleid: bijsturen zal vaak neerkomen op het laten instromen van de jeugdige in specifieke correctieve maatregelen/projecten.

## Matrix Preventie naar leeftijdsgroep

leeftijdsgroep	algemeen preventief	bereik (per jaar)	signalering en correctie	bereik (per jaar)
jonge kinderen (0 - 4)  aantal: 1836	<ul style="list-style-type: none"> <li>peuterspeelzalen</li> <li>kinderopvang</li> <li>naschoolse opvang</li> <li>jeugdgezondheidszorg</li> </ul>	130 240 plaatsen 170 allen	<ul style="list-style-type: none"> <li>opvoedingsondersteuningsprojecten (Opstap, Opstapje, Opvoeden Zo)</li> <li>buurtnetwerk JHV</li> </ul>	450  20
kinderen (4 - 12)  aantal: 2947	<ul style="list-style-type: none"> <li>basisschool</li> <li>kinderwerk</li> <li>sportbuurtwerk</li> </ul>	2760 10.000 bezoeken 9000 bezoeken	<ul style="list-style-type: none"> <li>buurtnetwerk JHV</li> </ul>	20
tieners/ jongeren (12 - 18)  aantal: 1855	<ul style="list-style-type: none"> <li>voortgezet onderwijs</li> <li>Tienerwerk</li> <li>Sportbuurtwerk</li> <li>Arbeidsbemiddeling</li> </ul>	?  19.000 bezoeken 9.000 bezoeken 150	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vangnetwerkonderwijs</li> <li>Spijbelprojecten</li> <li>Nieuwe Perspectieven</li> <li>Jeugdhulpverlening</li> <li>Politie</li> </ul>	100-150 ? 20 ? 50
jongeren/jong volwassenen (18 - 24)  aantal: 2321	<ul style="list-style-type: none"> <li>huisvesting</li> <li>JWG</li> <li>Jeugd- en jongerenwerk</li> <li>Sportbuurtwerk</li> </ul>	? 91 (± 75% met baan) 19.000 bezoeken 9.000 bezoeken	<ul style="list-style-type: none"> <li>Project in kader van Jeugd en Veiligheid</li> <li>Nieuwe Perspectieven</li> <li>Jeugdhulpverlening</li> <li>Politie</li> </ul>	15 10 ? 50

Alle cellen in de matrix zijn op zich redelijk tot goed gevuld. Uit de matrix blijkt wel dat op dit moment van een aantal voorzieningen en activiteiten ten behoeve van de Zeeburgse jeugd niet bekend is hoeveel jeugdigen daar gebruik van maken.

### *Participatie*

Participeren in de samenleving is het liefst jong geleerd en oud gedaan.

Als men kinderen en jongeren de kans geeft om een eigen actieve inbreng te hebben in de dingen die hen aangaan, die om hen heen gebeuren, slaat men meer vliegen in een klap.

- Kinderen krijgen meer zelfvertrouwen: het gevoel iemand te zijn die meetelt, waarnaar geluisterd wordt.
- Kinderen leren de grenzen van het mogelijke en haalbare kennen, zij leren onderhandelen en keuzes maken. Zij ontwikkelen een actief meedenkende in plaats van een passief vragende houding ten opzichte van de samenleving.
- Kinderen leren samenwerken en omgaan met verantwoordelijkheid. Dingen waaraan zij zelf hebben meegewerkt worden niet vernield of anderszins kapot gemaakt.



Maar ook voor de volwassen (systeem)wereld zelf heeft jeugdparticipatie voordelen:

- Overleg met de jeugd over het gewenste aanbod van instellingen leidt tot een beter (vraaggericht) aanbod. Hetzelfde geldt voor tevredenheidsonderzoek onder jeugdige gebruikers van voorzieningen.
- Meedenken en -praten van de jeugd over de dingen die hen aangaan leidt tot beter beleid van instellingen en overheden. Voor overheden kan jeugdparticipatie een belangrijke legitimering zijn van gevoerd (jeugd)beleid.
- Kinderen en jongeren zijn creatieve denkers en kunnen vaak originele oplossingen bedenken voor problemen waar volwassenen op stuk lopen.

Kortom:

- jeugdparticipatie versterkt een positief zelfbeeld bij de jeugd en traint belangrijke vaardigheden
- jeugdparticipatie vergroot de sociale en maatschappelijke binding van jeugdigen
- jeugdparticipatie kan een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het aanbod en aan het probleemoplossend vermogen van veldpartijen en de overheid.

In Zeeburg zou jeugdparticipatie langs de volgende lijnen uitgewerkt kunnen worden:

- vergaren van voor het jeugdbeleid relevante informatie onder de jeugd (monitoring, jeugdpanels, jeugdonderzoek);
- het organiseren van overleg met de jeugd;
- het ontwikkelen van methoden van vraaggericht werken in en door de instellingen die veel met jeugd werken;
- participatieprojecten: kinderen en jongeren plannen laten ontwikkelen of activiteiten laten uitvoeren ter verbetering van de eigen buurt (leefbaarheid);
- ondersteuning van eigen initiatieven/zelforganisaties van jongeren.

### *Perspectief*

We kunnen jongeren nog zo goed toerusten voor een zelfstandig en (liefst) werkend bestaan als volwassene, met kennis en vaardigheden alleen bouw je geen huizen en creëer je geen werkgelegenheid. Welzijn en onderwijs lopen hier op tegen de harde realiteit van het huizen- en banentekort.

Zeker op stadsdeelniveau zijn de mogelijkheden om aan de perspectiefkant echte veranderingen te bewerkstelligen zeer gering. Er moet geroeid worden met de riemen die er zijn. Verbetering op dit vlak moet vooral gezocht worden in:

- een versterkt toezicht op de doorstroom van jeugdige schoolverlaters naar JWG of vervolgopleiding: jongeren die in het JWG thuishoren moeten daarin ingesluisd worden;
- een beter en actiever gebruik van stedelijke voorzieningen op het gebied van arbeidstoeleiding en arbeidsbemiddeling.

Daarnaast kan het stadsdeel zelf samen met het veld projecten opzetten om jongeren die buiten de bestaande kaders vallen een perspectief richting arbeidsmarkt te bieden. Een combinatie van werken en leren verdient daarbij de voorkeur.

#### **4.2 Specifiek beleid: kwetsbare groepen**

In de uitwerking van het specifieke beleid wordt de ketenbenadering van Schuyt als leidraad gebruikt. De ketenbenadering is in principe van toepassing op alle jeugdigen, maar heeft speciale betekenis voor de kwetsbare jeugd. Dit heeft te maken met het feit dat bij kwetsbare jeugd de systeemwereld in feite degene moet zijn die deze jongeren in hun totale ontwikkeling van klein kind tot volwassene volgt, ondersteunt en bijstuurt. Daar waar het natuurlijke netwerk tekort schiet moet de systeemwereld bijspringen.

Hieronder worden enkele aspecten van de ketenbenadering eerst in algemene zin beschreven (zie ook de bijlage voor aanvullende informatie). Vervolgens wordt een invulling voor het stadsdeel Zeeburg gegeven.

##### ***De ketenbenadering van Schuyt: schakels in de ontwikkeling van de jeugd***

De ketenbenadering zoals Schuyt deze beschrijft, is vooral bedoeld als methode voor betrokken partijen om greep te krijgen op de problematiek van kwetsbare jeugd 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 jeugd betrokken zijn hebben hun eigen rol en dienen deze met behoud van eigen verantwoordelijkheid te vervullen. Er is sprake van een *geschakelde verantwoordelijkheid*. De belangrijkste schakels in de ontwikkeling van een kind naar volwassenheid zijn:

*gezin -> basisonderwijs -> voortgezet onderwijs -> werk/vervolgonderwijs*

Deze hoofdschakels kunnen verder uiteen worden gelegd in een aantal deelschakels. Schuyt onderscheidt er in het totaal 10. In de bijlage bij deze notitie worden tien schakels in de ontwikkelingsketen van de jeugd beschreven, met speciale aandacht voor de positie en problemen van de kwetsbare jeugd in elke schakel.

##### ***Een keten is even sterk als de zwakste schakel***

De ketenbenadering maakt ons alert op zwakke schakels in de geschakelde zorg voor de jeugd: deze zwakke schakels moeten opgespoord en versterkt worden.

Er kunnen vier typen van zwakte in de keten zitten:

- onvoldoende zorg voor kwetsbare jeugd *binnen* schakels;
- onvoldoende samenhang *tussen opeenvolgende schakels*;
- te weinig aandacht voor de kwetsbare *overgangen* tussen schakels;
- ontbreken van een consistente benadering *door de hele keten heen*.

#### *Begeleiding binnen elke schakel*

Een eerste vereiste waaraan een goede geschakelde zorg voor kwetsbare jeugd moet voldoen, is dat alle schakels in de keten afgedekt worden. Omdat kleine ontsporingen in een van de eerdere schakels vaak grote en kwalijke gevolgen hebben in de latere schakels, is het met name van belang dat de eerste schakels in de keten zeer goed worden afgedekt. Gelukkig zijn dat ook de schakels waarop de lokale overheid relatief goed kan sturen.

#### *Samenhang tussen opeenvolgende schakels*

In de huidige praktijk houden verschillende instanties en organisaties zich los van elkaar bezig met de verschillende schakels. Iedere organisatie heeft daarbij eigen prioriteiten en eigen manieren om de jeugd in die schakel te begeleiden en bewaken. Dit kan ertoe leiden dat voor de jeugd zelf (en hun ouders) een verwarrend beeld ontstaat: met het vorderen van de leeftijd van het kind doemen steeds nieuwe organisaties en instanties op, die ieder weer een andere benadering hebben. Ook projecten zijn vaak eenzijdig gericht op één enkele schakel. De lange termijn effecten van zo'n project vallen vaak tegen: later blijkt het toch weer mis te gaan met kinderen die op zich goed reageerden op het project. Hieruit blijkt dat het versterken van één schakel in de keten weinig zin heeft als de aanpak geen logisch vervolg krijgt in de daaropvolgende schakel(s). Zo moeten projecten om achterstanden in de taalontwikkeling en in de ontwikkeling van spelen in de voorschoolse periode te corrigeren een logisch vervolg krijgen in de aandacht voor taalontwikkeling en het ontwikkelen van spelen op de basisschool. Gebeurt dit niet dan verdwijnt na verloop van tijd het positieve effect van het voorschoolse project: de kinderen raken opnieuw op achterstand.

#### *Aandacht voor overgangen tussen schakels*

Binnen de ontwikkelingsketen zijn kinderen extra kwetsbaar in de perioden dat zij de *overgang* moeten maken naar een volgende schakel in de keten. Juist op die momenten is er een verhoogd risico op ontsporing.

De belangrijkste risicovolle overgangen binnen de ontwikkelingsketen zijn:

- voor het eerst naar school: van de gezinssituatie -> de school-situatie;
- van de basisschool -> voortgezet onderwijs;
- van voortgezet onderwijs naar werk, beroepsopleiding of studie.

De overgangen tussen deze schakels zijn in veel gevallen *onbewaakte overgangen*: de betrokken instellingen voelen zich alleen verantwoordelijk voor begeleiding en bewaking van de jeugd *binnen* een schakel (basisonderwijs, voortgezet onderwijs, vervolgopleiding, werk-

situatie) maar niemand is en voelt zich verantwoordelijk voor de cruciale *overstap* tussen de schakels. Juist op het moment dat het spannend wordt verdwijnt ook nog (tijdelijk) de institutionele zorg voor het kind. Als het kind op dat moment ontspoot of de verkeerde weg inslaat is er geen vangnet: de oude begeleiders hebben het kind losgelaten en de nieuwe - als die er al zijn - hebben nog geen band met het kind - en kennen diens achtergrond ook nog niet goed. Gevolg is: een slechte start in de nieuwe omgeving, de ontwikkelingsproblemen die het kind het hoofd moet bieden worden niet of gebrekkig opgelost, het kind functioneert niet goed en de kans op afhaken en nog verder ontsporen wordt groter.

Ook komt het voor dat kinderen gewoon 'zoek raken' in deze overgangsfasen. Het kind verdwijnt uit het zicht van instellingen of wordt een hopper of shopper langs instellingen (scholen, jeugdhulpverlening).

Voor kwetsbare groepen is het dus van het grootste belang dat zij ook en juist tijdens de cruciale overgangen van de ene naar de andere omgeving in het bijzonder naar het voortgezet onderwijs worden gevolgd en begeleid, zodat snel ingrijpen bij dreigende ontsporing mogelijk wordt.

#### *Geen/onlogische aansluiting tussen benaderingen in verschillende schakels*

Kwetsbare jeugdigen hebben meer dan andere kinderen te maken met conflicterende omgevingen en dus ook met innerlijke conflicten. De gezinscultuur is vaak anders dan (of zelfs vijandig aan) de mainstreamcultuur. Ook de reactie op grensoverschrijdend gedrag is vaak niet eenduidig: in elke opvoedingsomgeving (thuis, school, buurthuis, op straat) lijken weer andere regels van toepassing.

Praktijkervaringen met kwetsbare jongeren hebben bewezen hoe belangrijk het is dat de aanpak van deze jongeren vanuit de systeemwereld eenduidig en samenhangend is: de boodschap wat er van hen verwacht wordt en wat wel en niet acceptabel is moet helder overgebracht worden. Er moet met andere woorden een consequente en consistente lijn *door alle schakels heen lopen*<sup>7</sup>.

#### ***Oplossingen: hoe kan de keten versterkt worden?***

Voor alle genoemde zwaktes in de keten bestaan gelukkig ook oplossingen die in de praktijk al worden toegepast en goed blijken te werken.

- *Afdekking van elke afzonderlijke schakel*

Aan de hand van de 10 schakels van de ketenbenadering kan in kaart worden gebracht of binnen elke onderscheiden schakel voorzien is in voldoende (kwantitatief en kwalitatief goede)

Noot 7 Hier kan tegenin gebracht worden dat het leren omgaan met verschillende regel- en waardensystemen deel uitmaakt van het opgroeien in onze complexe samenleving. Daarmee onderschat men echter de extra zware opgave waarvoor kwetsbare jongeren staan. Leren omgaan met tegenstrijdigheden is goed, maar teveel tegenstrijdigheden in combinatie met geringe draagkracht en weinig steun uit de directe omgeving stellen het kwetsbare kind voor een onmogelijke opgave.

aandacht en begeleiding voor kwetsbare jeugd. Zwakke schakels moeten versterkt worden. In sommige gevallen kan volstaan worden met kwantitatieve uitbreiding van het bestaande aanbod, in andere gevallen zal versterking vooral gezocht moeten worden in vernieuwing en/of kwaliteitsverbetering van het aanbod.

- *De aansluiting tussen opeenvolgende schakels*  
Hier is overleg en afstemming nodig tussen organisaties (inclusief het onderwijs) die zich met de verschillende schakels bezighouden. Over begeleidingsactiviteiten die doorgekoppeld moeten worden naar een volgende schakel (zoals bijvoorbeeld taalontwikkelingsprojecten: van voorschoolse naar schoolse begeleiding) moeten van tevoren afspraken gemaakt worden. Hoe wordt de begeleiding voortgezet in de volgende schakel? Lukt het niet om vervolgsafspraken te maken, dan moet men zich ernstig afvragen of de activiteit wel zin heeft.
- *Onbewaakte overgangen*  
Trajectbegeleiding van kwetsbare jongeren blijkt hierop een goed antwoord.  
Kwetsbare jongeren krijgen extra aandacht en begeleiding bij het maken van keuzes (welke vervolgopleiding/welk type werk) en zij worden gesteund en gevolgd totdat zij inderdaad in een bevredigende vervolgsituatie zijn beland. Met begeleiders in de vervolgsituatie worden afspraken gemaakt over de verdere begeleiding en bewaking van de jongere in het vervolgtraject. Uitvallende jongeren worden opnieuw aangemeld bij de trajectbegeleider.
- *Een lijn door alle schakels heen*  
Hier gaat het met name om het collectief handhaven van een aantal basisregels en normen. Met collectief wordt bedoeld dat de hele betrokken systeemwereld (lokale overheid, onderwijs, welzijn, hulpverlening, politie, etc.) daarnaar handelt en dit ook duidelijk maakt aan de jeugd.  
Zo'n collectieve lijn is:
  - alle kinderen zitten op school
  - alle jongeren zitten op school of hebben werk/zinvolle bezigheden
  - de jeugd wordt altijd aangesproken op grensoverschrijdend gedrag
  - strafbaar gedrag wordt altijd direct aangepakt.

### ***Uitwerking van de ketenbenadering voor Zeeburg***

Uit de Quick Scan en uit de Werkconferentie over zorg voor de jeugd in Zeeburg komt duidelijk naar voren dat er in Zeeburg nog geen sprake is van een goed geschakelde zorg voor de kwetsbare jeugd in Zeeburg.

Ter adstructie nemen wij hier drie citaten van sleutelpersonen op uit de rapportage van de Quick Scan, die betrekking op problemen met het 'doorschakelen' (in dit geval rond het project Opstap):

- "Elk kind mag vanwege beperkte capaciteit maar aan één project meedoen: Opstap of Opstapje; terwijl de projecten zo mooi op elkaar aansluiten".



- "Er mist een mogelijkheid om gezinnen met opvoedingsproblemen, waar men bijvoorbeeld via het Opstap(je) project mee te maken krijgt, door te kunnen verwijzen naar de jeugdhulpverlenings- en opvoedingsondersteunende instanties".

In de komende tijd zal er aan gewerkt moeten worden om de belangrijkste zwaktes in de Zeeburgse keten op te sporen en te versterken.

## 5 Bestuurlijk en organisatorisch kader

Binnen het lokale jeugdbeleid heeft het stadsdeel een regierol. Over het hoe, wat en waarom van die regierol is recent een aparte notitie verschenen<sup>8</sup>. In dit hoofdstuk wordt - mede op basis van de genoemde notitie - een plan uitgewerkt voor de bestuurlijke en organisatorische vormgeving van het lokale beleid voor de jeugd.

### 5.1 Enkele uitgangspunten

- Het stadsdeel(bestuur) is verantwoordelijk voor de regie binnen de (preventieve) zorg voor de jeugd, aangezien:
  - het stadsdeel in een zodanige (overzichts)positie verkeert dat zij van alle lokaal betrokkenen het best in staat is om deze rol te vervullen;
  - binnen het beleid keuzes gemaakt moeten worden over de besteding van publieke middelen, en dit is uiteindelijk een politieke verantwoordelijkheid.
- De mogelijkheden van het stadsdeel om effectief te kunnen registreren worden beperkt door:
  - de spreiding van verantwoordelijkheden voor verschillende bestuurslagen; zo heeft het stadsdeel geen directe zeggenschap over (het aanbod van) de jeugdhulpverlening, de politie en het justitiële (jeugd-)circuit;
  - de niet optimale informatiepositie van het stadsdeel: informatie die van belang is voor het effectief kunnen registreren ontbreekt momenteel;
  - de verdeling van taakvelden binnen het stadsdeelapparaat zelf: bij een goede zorg voor de jeugd zijn ook andere sectoren dan welzijn en onderwijs betrokken. De intersectorale samenwerking op dit gebied moet nog meer gestalte krijgen.Duidelijk is dat het stadsdeel het meeste directe sturingsmogelijkheden heeft op het gebied van de *preventieve* zorg voor de jeugd.
- De regierol kan alleen effectief worden uitgevoerd als daarvoor een draagvlak bestaat in het veld. Vanaf het begin moeten daarom vertegenwoordigers uit het veld betrokken worden bij de verdere uitwerking van het beleid. Andersom geldt dat de uitvoerende organisaties zich bereid moeten verklaren om samen te werken en af te stemmen met de overige partners. Deze wederzijdse commitment zal expliciet worden vastgelegd.

Noot 8 Het betreft de notitie 'Zorg voor de jeugd: de rol van de lokale overheid', d.d. 31-01-1997.

## 5.2 Organisatiestructuur: regiegroep, werkgroepen, jeugd/ouders betrekken

Het vervullen van de regierol door het stadsdeel betekent zeker niet dat het stadsdeel vanuit eenzame hoogten het veld aanstuurt. In tegendeel zelfs: het succes van de regie door het stadsdeel staat en valt met de kwaliteit van de samenwerking tussen het stadsdeel en de betrokken partners:

- de organisaties in het veld die het jeugdbeleid uitvoeren
- en de jeugd zelf (en hun ouders) voor wie het beleid bedoeld is.

### *De regiegroep*

De samenwerking tussen het stadsdeel en het veld zal worden vormgegeven door het instellen van een *Regiegroep 'Zorg voor de jeugd in Zeeburg'*, waarin de sectoren die direct van belang zijn voor het jeugdbeleid vertegenwoordigd zijn. Aan de volgende instellingen en organisaties is gevraagd een vertegenwoordiger op het niveau van directie of management af te vaardigen voor deze regiegroep:

- Stichting Welzijn Zeeburg (SWZ)
- Maatschappelijke Dienstverlening en Samenlevings Opbouw (MDSO)
- Nieuwe Perspectieven
- Psychologisch Pedagogisch Instituut (PPI)
- GG&GD (afdeling jeugdgezondheidszorg)
- basisonderwijs (openbaar en bijzonder)
- politie

Vanuit het stadsdeel neemt naast ambtenaren de wijkwethouder welzijn deel aan de regiegroep. Een eerste bijeenkomst heeft plaatsgevonden op 17 februari jl.

### *Werkgroepen*

De regiegroep is verantwoordelijk voor de verdere uitwerking van het jeugdbeleid en de aansturing en bewaking daarvan op hoofdlijnen. Voor de uitwerking van het beleid op onderdelen kunnen aparte *werkgroepen* of projectgroepen worden ingesteld.

### *De relatie met de bevolking (jeugd/ouders): participatie*

Eerder is gesteld dat er bij de zorg voor de jeugd sprake is van een samenspel van drie gelijkwaardige partijen: het stadsdeel, het veld en de burgers. Aan deze burgers (jeugd en ouders) moet in het organisatie-model dan ook een volwaardige plaats worden toegekend. Dit hoeft echter niet te betekenen dat jeugd/ouders een plaats aan tafel moeten krijgen in de regiegroep. Betrekken van jeugd/ouders bij *concrete onderwerpen die hen direct aangaan* ligt meer voor de hand. Wij denken daarbij aan de volgende mogelijkheden:

- Invoeren van methoden van vraaggericht werken door de instellingen inclusief het onderwijs die direct voor de jeugd werken. Op deze wijze kan de gebruikersgroep kenbaar maken waar zij behoefte

- aan hebben, wat anders of beter moet, enzovoorts<sup>9</sup>.
- Informatieverzameling bij de jeugd (en ouders) in het gehele stadsdeel over leefwereld, wensen, behoeften en eigen ideeën en mogelijkheden om zaken te verbeteren. Dit kan door het opzetten van panels, enquêtes, consulatierondes, etc. Zowel het stadsdeel zelf als de veldpartijen hebben hierbij een belang en een taak. Zie ook paragraaf 2.2.

Door jeugd en ouders nadrukkelijk te betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van onderdelen van het beleid worden meerdere doelen tegelijk gerealiseerd:

- legitimering en onderbouwing van gevoerd beleid;
- kwaliteitsverbetering van het aanbod van instellingen;
- activering van jeugd en ouders; aanspreken op hun eigen kracht en mogelijkheden.

### 5.3 Voortgang van het beleid: uitwerken beleidskader, monitoring en evaluatie

Met het uitbrengen van dit beleidskader is een belangrijke stap gezet op de weg van een integraal preventief beleid rond zorg voor de jeugd in Zeeburg. Het beleidskader is echter nog algemeen van aard: het geeft alleen de grote lijnen aan. In de komende periode zal het beleidskader nader uitgewerkt moeten worden in concrete plannen van aanpak. Wij stellen ons daarbij de volgende werkwijze voor.

- De in te stellen regiegroep krijgt als taak om het beleidskader binnen de eigen organisatie te bespreken. Commentaren vanuit de verschillende organisaties worden binnen de regiegroep besproken. Het beleidskader wordt waar nodig aangepast (periode: voorjaar 1997).
- De regiegroep stelt een convenant of '*mission statement*' op waarin de intentie samen te werken in en aan de zorg voor de jeugd in Zeeburg wordt vastgelegd. Alle deelnemers ondertekenen namens hun organisatie dit stuk (voorjaar 1997).
- De regiegroep stelt vast welke hoofdlijnen nadere uitwerking verdienen. Per hoofdlijn wordt vastgesteld welke organisaties en sectoren direct betrokken zijn. Vertegenwoordigers daarvan worden eventueel uitgenodigd in een *werkgroep* die de betreffende hoofdlijn gaat uitwerken.

#### *Verantwoording naar het bestuur*

Het (meerjaren) plan van aanpak dient goedgekeurd te worden door het stadsdeelbestuur. In de daarop volgende jaren rapporteert de regiegroep jaarlijks over de voortgang van het beleid middels:

- een jaarwerkplan voor het komende jaar (najaar)

Noot 9 Met dit vraaggericht werken is door de SWZ al een aanvang gemaakt (tevredenheidsonderzoek gebruikers KDV), dit zou verder uitgebouwd kunnen worden naar andere onderdelen van het werk.

- een evaluatie/voortgangsverslag van het afgelopen jaar (eind van elk jaar).

Deze rapportages worden besproken en goedgekeurd in de Commissie Welzijn en zo nodig in de stadsdeelraad. Daarnaast wordt het stadsdeelbestuur op de hoogte gehouden van relevante ontwikkelingen door de wijkwethouder welzijn.



## **Bijlage**

### **Samenvatting ketenbenadering Schuyt (1996)**

De ketenbenadering van Schuyt is vooral bedoeld als methode voor betrokken partijen om greep te krijgen op de problematiek van kwetsbare jeugd 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 jeugd betrokken zijn hebben hun eigen rol en dienen deze met behoud van eigen verantwoordelijkheid te vervullen. Er is sprake van een geschakelde verantwoordelijkheid.

De door Schuyt onderscheiden schakels zijn:

- 1 Het gezin
- 2 De overgang naar de basisschool/de relatie tussen school en gezin
- 3 Op school: functioneren op school en spijbelen/uitval
- 4 De vrije tijd na school
- 5 Tussen school en werk: schooluitval
- 6 Tussen school en werk: beroepsvoorbereiding
- 7 Het vinden van werk
- 8 Op het werk: functioneren op het werk, afhaken
- 9 Zonder werk op pad
- 10 De multiculturele samenleving en organisatie

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 het maatschappelijke functioneren 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. Hieronder worden de schakels kort getypeerd, waarbij wordt aangegeven welke problemen op kunnen treden bij maatschappelijk kwetsbare jeugd, 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.

## 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.*

### *Situatie in Zeeburg:*

*Het percentage jonge kinderen (0-4 jaar) met ouders van niet-Nederlandse afkomst is in Zeeburg zeer hoog: circa 80%. In absolute zin gaat het om 1354 kinderen (435 met Marokkaanse ouders, 296 met Surinaamse ouders, 267 met Turkse ouders, 356 overigen).*

*Aanbod opvoedingsondersteuning/taalontwikkeling (specifiek):*

- *Opstapje project. Bereik per jaar: 32 gezinnen.*
- *Cursus 'Opvoeden Zo'. Bereik per jaar: 120 ouders.*
- *Ondersteuning door SiJA.*

*Aanbod kinderopvang (algemeen):*

- *Peuterspeelzalen. bereik: 130 peuters.*
- *Kinderopvang. bereik: 240 kindplaatsen.*
- *Naschoolse opvang: 168 kinderen.*

*NB. Binnen alle opvangvoorzieningen zijn kinderen van Marokkaanse ouders ondervertegenwoordigd. Dit geldt met name voor kinderdagverblijven en naschoolse opvang. KDV en NSO worden ook relatief weinig gebruikt door Turkse ouders. Kinderen van Surinaamse ouders en 'overige niet-nederlanders maken relatief goed gebruik van deze voorzieningen.*

*Alle opvangvoorzieningen kampen met een wachtlijstproblematiek.*

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

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.

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.

*Situatie in Zeeburg:*

*Ruim 80% van de kinderen op de 12 basisscholen in Zeeburg heeft ouders van niet-Nederlandse afkomst. In absolute zin gaat het om ruim 1200 kinderen op basisscholen (875 met Marokkaanse ouders, 590 met Turkse ouders, 490 met Surinaamse ouders, 310 overigen).*

*In Zeeburg worden al de nodige initiatieven ontplooid die gericht zijn op het verbeteren van de situatie ten aanzien van deze schakel. Er wordt ook geconstateerd dat die situatie aan het verbeteren is.*

*Aanbod:*

- *Diverse activiteiten in basisonderwijs gericht op het wegwerken van (taal)achterstanden; remedial teaching, interne begeleiding.*
- *Ouderparticipatie-projecten en -inspanningen binnen het basisonderwijs.*
- *Diverse projecten binnen het basisonderwijs, o.a. 'Weer samen naar school' en in Zeeburg: Full Colour het zij-instromers project.*

- *Taal- en andere educatieve projecten voor ouders vanuit het welzijnswerk.*

### **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 onder meer: 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 achterstandsituaties. 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;
- 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.

#### *Situatie in Zeeburg*

*Er is geen inzicht in de aard van de spijbelproblematiek op basis-scholen. Evenmin zijn cijfers beschikbaar over spijbelen en voortijdige schooluitval van Zeeburgse jongeren in het voortgezet onderwijs. De afdeling leerplicht van het stadsdeel meldt dat zij jaarlijks met zo'n 100 tot 150 kinderen en jongeren (t/m 16 jaar) te maken krijgen in verband met problemen op of met school. Het betreft vooral allochtone jongeren: Marokkaans, Ghanees, Surinaams, Antilliaans.*

#### *Aanbod op dit gebied:*

- *vangnet onderwijs: RMC, zorgbreedtecommissies, leerplicht-ambtenaar;*
- *stedelijk onderwijsprogramma 'naar betere resultaten';*
- *project 'Bij de les blijven' (het voorkomen van spijbelen).*

### **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>10</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 zijn van belang.

Het kan daarbij van belang zijn deze opvang 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.

#### *Situatie in Zeeburg*

*Het buurtwerk en het jeugd- en jongerenwerk (SWZ) verzorgen opvang en (recreatieve en educatieve) activiteiten voor deze groep. Het meeste werk is accommodatiegebonden, er is echter ook ambulante werk.*

*Daarnaast organiseert het stadsdeel (sportbuurtwerk) diverse activiteiten en evenementen op sportgebied.*

*Er wordt gesignaleerd dat er voor bepaalde groepen tieners op dit moment geen goed aanbod is:*

- *er is behoefte aan een vorm van naschoolse opvang voor wat oudere kinderen (10-14 jaar);*
- *onvoldoende activerend aanbod voor 15-18 jarigen;*
- *er is vraag naar ontmoetingsplaatsen voor de eigen groep (georganiseerd langs etnische/sexuele lijnen).*

*Op het gebied van 'bijbaantjes' worden geen activiteiten ondernomen in Zeeburg.*

## **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

Noot 10 Het betreft vaak eenvoudige werkzaamheden als vakken vullen in winkels en dergelijke.



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.

*Situatie in Zeeburg:*

*Over de precieze aard, omvang en achtergronden van deze problematiek is in Zeeburg onvoldoende bekend. Wel worden straatgroepen gesignaleerd van jongeren die waarschijnlijk aan het uitvallersprofiel voldoen. Het betreft een groep van circa 100 jongeren waaronder veel jongens van marokkaanse en surinaamse afkomst en een groep van circa 40 turkse jongens.*

*Vanuit het reguliere jeugd- en jongerenwerk worden deze groepen slechts beperkt bereikt.*

*Het opzetten van een vroegsignaleringsstelsel en vormen van trajectbegeleiding voor deze groepen zouden een goede invulling zijn van het beleid ten aanzien van de oudere kwetsbare jeugd.*

## **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, dagritme, etc.).

#### *Situatie in Zeeburg:*

*Bij het arbeidsbureau staan circa 150 jongeren (t/m 19 jaar) ingeschreven als niet-werkende werkzoekenden (NWW). Onbekend is hoeveel jongeren in Zeeburg rondlopen die eigenlijk in het JWG-traject zouden moeten zitten.*

*In het stadsdeel zelf is weinig werkgelegenheid. Werkgevers staan bovendien vaak huiverig tegenover het aannemen van dit type (laag opgeleide, allochtone) jongeren.*

#### *Aanbod:*

- *diverse stedelijke projecten: stichting maatwerk (JWG), voortrajecten voor de JWG;*
- *SWZ: klussenwerkplaats;*
- *Werkmaatschappij Oost (130 banen in 3 oostelijke stadsdelen gecreëerd);*
- *diverse projecten Zeeburg College.*

## **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 (perso-

- neelsfunctionarissen bij) werkgevers.
- Het opzetten van algemene vaardigheidsprogramma's ook al tijdens de schoolopleiding 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.

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

*Situatie in Zeeburg:*

*Zie bij de zesde schakel. Het stadsdeel is op dit gebied weinig actief. In dit verband zijn wel de NV Werk en de stichting Maatwerk (JWG) van belang.*

## **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.

## **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>11</sup>.
- Ook correctiemaatregelen 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.

#### *Situatie in Zeeburg*

*Het is niet bekend hoeveel Zeeburgse jongeren langdurig werkloos zijn en in een criminele carrière zijn beland - of dreigen te belanden. Het wijkteam Balistraat meldt dat men jaarlijks met zo'n 100 criminaliteit plegende jongeren te maken krijgt (Nb het werkgebied is groter dan Zeeburg). Hoeveel daarvan ernstig crimineel actief zijn is niet bekend.*

#### *Aanbod:*

- *HALT en PEP-team voor licht criminele jongeren;*
- *er is geen aanbod (bekend) voor zwaarder criminele jongeren;*
- *het project Keerpunt.*

## **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

Noot 11 Zie ook hoofdstuk 2 over verschillen in moreel normbesef in de westerse samenleving en niet-westerse culturen.



dat geslaagde maatschappelijke binding van kwetsbare groepen alleen tot stand kan komen als deze groepen gaan participeren in alle maatschappelijke instituties 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, etc.;
- 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>12</sup>.

*Situatie in Zeeburg:*

*De situatie is nog niet optimaal en het blijkt dat de ene instelling verder is dan de andere instelling.*

### **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 het stadsdeel. Elk onderdeel (problemen, risicogroepen, maatregelen en betrokken partijen) moet per gebied nader ingevuld worden.

Noot 12 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.



schakel	problemen	risicogroepen	maatregelen	betrokken partijen
1 het gezin	taalachterstand jonge kinderen  afwijkende verzorgings-/ opvoedings- patronen	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  multiculturalisering van onderwijs (-personeel)	gemeente  stadsdeel  scholen  scholen stadsdeel
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 buurt- huiswerk  sportorganisaties  etnische (zelf)organisaties  jeugdhulp- verlening  werkgevers  vrijwilligers
5 schooluitval	veel spijbelen  kleine criminaliteit e.a. deviant gedrag  voortijdig school verlaten	kwetsbare jongeren, m.n. allochtonen van de 'anderhalve generatie'	vroegsignalerings- systeem met persoonlijke begeleiding  revitalisering jeugd- reclassering  schakelpunten	scholen gemeente politie stadsdeel jeugdhulp- verlening  reclassering  etnische (zelf)organisaties

schakel	problemen	risicogroepen	maatregelen	betrokken partijen
6 beroepsvoor- bereiding	aanbod opleidingen te vakgericht  onvoldoende aansluiting school - werk	kwetsbare jongeren, m.n. allochtonen	vaardigheids- programma's in LBO/MBO  samenwerking opleidingen - werkgevers  allochtonentrajecten in leerlingstelsel	gemeente  lokale bedrijfs- leven/werkgevers  LBO- en MBO- opleidingen  streekscholen
7 het vinden van werk	geringe kansen op arbeidsmarkt (o.a. door lage scholing)  discriminatie door arbeidsbemiddeling en werkgevers	kwetsbare groepen, m.n. allochtone jongeren	werkgelegenheids- bevordering voor jongeren en daar- binnen aparte trajecten voor allochtone jongeren  tegengaan discriminatie bij werkgevers en arbeidsbemiddelaars  vaardigheids- programma's voor jongeren  vergroten participatie allochtonen in vak- organisaties of oprichten parallele allochtone organi- saties	gemeente  stadsdeel  werkgevers- (organisaties)  lokale bedrijfs- leven  arbeids- bemiddeling  vakorganisaties  etnische (zelf)organisaties
8 op het werk	vergroete kans op uitval uit werk	kwetsbare jongeren (schoolverlaters)	vroegsignalerings- systeem met persoonlijke begeleiding  formele kwaliteits- verbetering op de werkplek (taal/vaktechnisch)	werkgevers- (organisaties)  vakbeweging  etnische (zelf)organisaties
9 zonder werk	cirkelgang:  uitval uit werk leidt tot toename crimineel gedrag (recidive)  toenemende criminaliteit leidt tot langdurige werkloosheid	oudere kwetsbare jongeren die op jongere leeftijd kleine criminaliteit pleegden	intensieve trainings- programma's (arbeidsrehabilitatie)  disciplinerende maatregelen in combinatie met beroeps- voorbereiding  snel/consequent maar niet persé zwaar straffen	justitie/justitiële instellingen  scholingsinstel- lingen  jeugdhulp- verlening

schakel	problemen	risicogroepen	maatregelen	betrokken partijen
10 de multi-culturele organisatie	Organisaties zijn onvoldoende ingesteld op bedienen van multi-culturele samenleving	Allochtone jongeren en hun ouders	tegenaan discriminatie bevorderen tolerant klimaat aannemen (meer) etnisch personeel  Specifieke programma's voor conflictbemiddeling bij etnische spanningen	alle organisaties in Zeeburg