

Veiligheidsbeleid

*Mr. drs. C.A. van 't Hoff**

Inleiding

De aandacht voor jeugdcriminaliteit is zeer groot. Extreme incidenten zoals de gewelddadige dood van Joes Kloppenburg in het uitgaanscentrum van Amsterdam en de kloppartij tussen zogenaamde Feyenoord- en Ajax-supporters bij Beverwijk worden breed uitgemeten. Maar ook het feit dat bepaalde allochtone groepen in de criminaliteit oververtegenwoordigd zijn, haalt regelmatig de pers.

Ook de politiek lijkt de jeugdcriminaliteit ontdekt te hebben. In vele gemeenten bestaan inmiddels diverse projecten en initiatieven die zich op de bestrijding van de jeugdcriminaliteit richten. Het beleid Jeugd en Veiligheid vormt een van de speerpunten van het grote-stedenbeleid.

Weerspiegelt zich in deze belangstelling nu het feit dat er sprake is van een verontrustende stijging van het criminaliteitspeil onder jongeren? In dit hoofdstuk wordt op deze vraag ingegaan. Daarnaast worden enkele theorieën beschreven die verklaringen bieden voor de jeugdcriminaliteit en die centraal staan in het toegepaste beleid. Vervolgens wordt ingegaan op de mogelijke aanpakken van de jeugdcriminaliteit en ten slotte worden enkele specifieke thema's behandeld.

1 Aard en omvang jeugdcriminaliteit: definiëring jeugdcriminaliteit en jeugd

De commissie-Van Montfrans omschrijft in haar advies van 1994 jeugdcriminaliteit als volgt:

'Jeugdcriminaliteit is een verzamelbegrip waaronder een grote verscheidenheid aan strafbare gedragingen van jongeren wordt samengevat. Deze variëren van incidenteel, normoverschrijdend opgroeigedrag dat kan worden gezien als een doorgeschoten uiting van het 'normale' of 'gezonde' experimenteergedrag van kinderen, pubers en adolescenten tot racistisch geweld en het stelselmatig plegen van delicten om bijvoorbeeld een verslaving te bekostigen, er een dure leefstijl op na te kunnen houden of deel

* De auteur is senior onderzoeker bij Van Dijk, Van Soomeren en Partners.

te kunnen uitmaken van een subcultuur waarbinnen delinquent gedrag groepsnorm is.'

Naar leeftijd ingedeeld gaat het hierbij om drie categorieën jongeren.

- Kinderen tot 12 jaar (ook wel '12-minners' genoemd). Aangezien het jeugdstrafrecht een ondergrens kent tot 12 jaar kunnen kinderen niet worden vervolgd als zij een delict hebben gepleegd.

- Minderjarigen van 12 tot 18 jaar. Deze categorie is strafrechtelijk minderjarig en op hen is het jeugdstrafrecht van toepassing.

- De jong-volwassenen van 18 tot 25 jaar. Weliswaar zijn deze jongeren wettelijk gezien meerderjarig en dus volwassen, maar het proces van opgroeien en het zoeken naar een 'vaste' positie in de samenleving is vaak nog in volle gang.

1.1 Ontwikkelingen in politiecijfers

De ontwikkelingen in de geregistreerde jeugdcriminaliteit kunnen worden afgeleid uit de politieregistratie. Een probleem is dat deze registraties niet altijd 100% betrouwbaar zijn. Bovendien leveren registraties slechts een beperkt zicht op de werkelijkheid. Lang niet alle delicten komen ter kennis van de politie (bijvoorbeeld winkeldiefstal) en een nog beperkter deel leidt tot aanhouding en verhoor.

Van de jongeren van 12 tot 18 jaar, de strafrechtelijk minderjarigen, kunnen gegevens uit de politieregistratie gelicht worden. Er is sprake van grote fluctuaties in het aantal jongeren dat met de politie in aanraking komt. Het aantal strafrechtelijk minderjarigen dat door de politie wordt 'gehoord' op verdenking van een strafbaar feit is vanaf het eind van de jaren zestig tot het midden van de jaren tachtig sterk toegenomen tot zo'n 45.000 jongeren per jaar. Daarna is vanaf 1986 sprake van een geleidelijke daling tot ruim 37.000 in 1990. Aangezien het totaal aantal inwoners van 12 tot 18 jaar in die periode ongeveer even sterk daalt, blijft het percentage jongeren dat met de politie in aanraking komt gelijk op ongeveer 3.3%. Na 1990 worden ongeveer 40.000 jongeren in deze leeftijdscategorie jaarlijks door de politie gehoord, dat is ongeveer 3.8% van het totaal. In 1996 is een sprong zichtbaar naar bijna 51.000 jongeren, of 4.7% van de inwoners in die leeftijd (bron: Ministerie van Justitie). Het is onduidelijk in hoeverre deze stijging wordt veroorzaakt door de toegenomen aandacht bij de politie voor de jeugdproblematiek.

Het vaakst heeft de verdenking bij jongeren te maken met vermogensmisdrijven zoals diefstal en inbraak, al neemt het aandeel van deze categorie af. Het aantal jongeren dat werd verhoord in verband met geweldsdelicten

is de afgelopen jaren naar verhouding juist gestegen, namelijk van 3.500 in 1990 en 6.500 in 1995 tot bijna 8.000 in 1996.

Uit deze gegevens blijkt dat de jeugdcriminaliteit in totaal ongeveer gelijk blijft. Daarnaast is er een verharding zichtbaar, jongeren worden vaker verdacht van geweldsmisdrijven. Overigens neemt ook onder volwassenen de geweldscriminaliteit toe.

1.2 Kenmerken van jongeren met politiecontacten

Voor het grootste deel moet de jeugdcriminaliteit op het conto geschreven worden van jongens. Meisjes nemen nog steeds een bescheiden plaats in, al is de geregistreerde criminaliteit bij hen naar verhouding wel gestegen. Was in 1980 10% van de verdachten volgens de politiecijfers een meisje, in 1992 was dat 12% (Junger-Tas en Van der Laan, Jeugdcriminaliteit 1980-1992. WODC, 1995).

Een relatief kleine groep is verantwoordelijk voor een groot deel van de jeugdcriminaliteit. Globaal genomen komt de helft van de geregistreerde jeugdcriminaliteit voor rekening van 75 à 90 procent zogenoemde 'gelegenheidsdaders'. Voor de andere helft is 10 à 25 procent 'gewoontedaders' verantwoordelijk.

Jeugdcriminaliteit is ook een probleem van de stad. De groep minderjarige verdachten die gehoord wordt, kent een aanzienlijke oververtegenwoordiging van jongeren afkomstig uit de grote steden.

Daarnaast is ook het aandeel van allochtone jongeren in de criminaliteit opvallend. Na correctie voor demografische en sociaal-economische factoren (allochtonen wonen vaker in achterstandswijken in grote steden en bevinden zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt) blijkt dat allochtone jongeren verantwoordelijk zijn voor anderhalf- tot driemaal zoveel criminaliteit als autochtone jongeren (Ed. Leuw. Criminaliteit en etnische minderheden; een criminologische analyse. WODC 1997).

1.3 Justitiegegevens

Naast de politieregistratie leveren gegevens van justitie inzicht in ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit. In november 1997 verscheen de nota 'Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden' (Crim) van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie.

Hieruit blijkt dat in 1995 ruim 11.000 Nederlandse jongeren van 12 tot en met 17 jaar instroomden bij de arrondissementsparketten (ruim 1% van de totale Nederlandse populatie in die leeftijd) en 3.000 Marokkaanse jongeren. De bevolking van de justitiële jeugdinrichtingen bestond in 1995 voor

de helft uit Nederlanders, terwijl de Marokkanen met 29% een goede tweede zijn.

Ook de Antilliaanse jongeren zijn oververtegenwoordigd en datzelfde geldt voor de Surinamers, zij het in iets mindere mate. In 1995 kwamen ruim 1.000 Antilliaanse jongeren bij de arrondissementsparketten terecht, dat is 5.1% van de totale groep in die leeftijd en bijna 1.500 Surinamers (5%). In de justitiële jeugdinstellingen vormden de Antillianen 5% van de totale populatie en Surinamers 11%.

Turkse jongeren doen het relatief gezien het best. Ruim 1.000 jongeren van 12 tot en met 17 jaar zijn in 1995 ingestroomd bij de parketten en in de justitiële instellingen maken zij 6% van de populatie uit.

Het beeld dat van jongeren uit etnische minderheidsgroepen naar voren komt is dus weinig rooskleurig. Zij komen in verhouding vaker met justitie in aanraking, al bestaan er verschillen tussen de diverse groepen.

1.4 Self-reportgegevens

In self-reportstudies geven jongeren zelf aan of ze bepaalde strafbare feiten hebben gepleegd en zo ja, hoe vaak. Gebruik van deze gegevens biedt een completer beeld van de omvang van en ontwikkelingen in de problematiek. Uit onderzoek onder jongeren van 12 tot 18 jaar blijkt een redelijk sterke stijging van de zelfgerapporteerde criminaliteit. In 1988 zegt 32% een of meer delicten te hebben gepleegd en in 1992 bijna 40% (J. Junger-Tas en P.H. van der Laan, 1995). Dit zou een groep van circa 410.000 tot 425.000 minderjarigen betreffen.

Volgens een recent self-reportonderzoek onder ruim 3.800 schoolkinderen in Rotterdam (B. Rovers en M. Wouters, De nazaten van Pietje Bell. In: Tijdschrift voor Criminologie, 1996, nr.1) zou 7 tot 12% van de jongeren van 11 tot 13 jaar zich regelmatig schuldig maken aan regelovertreding van uiteenlopende aard. Omdat nog weinig self-reportonderzoek onder deze leeftijdsgroep is gedaan, kunnen geen trends over meerdere jaren worden gegeven.

Voorts zijn cijfers beschikbaar die specifiek betrekking hebben op agressie en geweld op scholen. Uit een landelijk onderzoek naar leerlinggeweld in het voortgezet onderwijs komt een zorgwekkend beeld naar voren (T. Mooij, Leerlinggeweld in het voortgezet onderwijs; sociale binding van scholieren. Nijmegen, 1994):

- 15% van de leerlingen is dader van fysiek geweld, waarbij het kan gaan om hard fysiek geweld en het gebruik van wapens;

- 15% van de leerlingen is minstens eenmaal het slachtoffer van fysiek geweld geworden; hierbij gaat het vooral om lichamelijke agressie door medeleerlingen;
- 43% van de leerlingen is slachtoffer geworden van delicten als stelen, vernielen van eigendommen, handtastelijkheden en ordeverstoring;
- 25% is in het bezit van een wapen en 17% van de leerlingen loopt buiten school regelmatig met een wapen rond.

2 Criminologische theorieën

Naar verklaringen voor het fenomeen (jeugd)criminaliteit zijn vele onderzoeken verricht. Misschien is de belangrijkste conclusie daarvan wel dat er niet één oorzaak aangewezen kan worden, maar dat complexen van factoren bepalen of iemand wel of niet tot crimineel gedrag overgaat. Om de jeugdcriminaliteit adequaat aan te pakken is kennis van en inzicht in de oorzaken van jeugdcriminaliteit noodzakelijk. De voor het beleid meest relevante theorieën worden daarom hier kort genoemd.¹

■ Controletheorie.

Bij deze theorie wordt ervan uitgegaan dat iedereen geneigd is crimineel gedrag te vertonen. De mate waarin bindingen met de maatschappij bestaan, bepaalt of iemand ook daadwerkelijk overgaat tot afwijkend gedrag. Kosten en baten worden tegen elkaar afgewogen. Wanneer er sterke positieve bindingen bestaan, bijvoorbeeld een goede gezinsband of een baan, zal iemand minder snel tot crimineel gedrag overgaan omdat men iets te verliezen heeft.

- Relatieve deprivatie.

In deze theorie speelt het bestaan van ongelijke kansen een rol. Crimineel gedrag ontstaat als mensen datgene wat ze willen, niet op legale wijze kunnen krijgen. Criminaliteit biedt een ontsnappingsmogelijkheid uit achterstandssituaties en armoede vanwege het financiële voordeel dat het op kan leveren. Sociaal-economische factoren (gebrek aan scholing, werkloosheid, wonen in achterstandswijken) zijn volgens deze theorie bepalend voor criminaliteit.

¹ Zie voor overzicht: Met de neus op de feiten, Advies aanpak Jeugdcriminaliteit, maart 1994.

- Gelegenheidstheorie.

In deze theorie is 'de pakkans' een belangrijk begrip. Zij gaat ervan uit dat de meeste mensen als de mogelijkheid zich voordoet crimineel gedrag vertonen, mits de kans groot is dat dit onopgemerkt blijft. Als het risico te groot is dat je gepakt wordt, laat je het wel uit je hoofd om iemands spullen te stelen. Het opvoeren van (extern) toezicht vormt in deze redenering een belangrijke rem op de criminaliteit.

In de pogingen de criminaliteit van allochtone jongeren te verklaren, worden ook nog cultuurtheorieën toegepast. Gewezen wordt op verschillen tussen de 'Nederlandse' normen (individualisme, seculier) en de normatieve oriëntatie van andere etnische groepen (collectivisme, religieus).¹ De hier genoemde theorieën liggen alle ten grondslag aan het beleid op het terrein van de jeugdcriminaliteit, zonder dat de ene of de andere duidelijk de voorkeur heeft.

3 Beleidsmatige ontwikkelingen

3.1 Bestuurlijke preventie en sociale vernieuwing: projectmatige aanpak

Onder impuls van de Commissie-Roethof is in de 80-er jaren een beleid ter preventie van veelvoorkomende criminaliteit ontwikkeld. Op enkele plaatsen werden projecten voor jongeren opgezet. Een voorbeeld hiervan is het project Contactfunctionaris Marokkaanse Jongeren te Amersfoort, waarin een preventieve aanpak voor deze groep werd ontwikkeld.

De jeugdcriminaliteit komt in deze periode nog niet als zelfstandig thema op de politieke agenda, maar is eerder een onderdeel van het algemene beleid voor Bestuurlijke Preventie. Hoofdlijnen daarvan zijn (O. Etman e.a. (red.), Preventie van criminaliteit. Mogelijkheden in gemeenten. Houten/Zaventem, 1992):

ontwikkeling van een gebouwde omgeving die planologisch en bouwtechnisch zo min mogelijk gelegenheid geeft tot het plegen van delicten;

het versterken van de binding van de opgroeiende generatie aan de samenleving (dit betekende wel specifieke aandacht voor de jeugdproblematiek);

het versterken van het functioneel toezicht.

¹ Criminaliteit en etnische minderheden. Een criminologische analyse. Ed. Leuw. WODC 1997.

Meer en meer wordt preventie, naast repressie, een belangrijk instrument ter beheersing van criminaliteit. Daarmee neemt ook het aantal betrokken organisaties sterk toe.

Ook toen de Sociale Vernieuwingsgedachte opgeld deed in Nederland, vormden jongeren nog geen aparte doelgroep voor dit beleid. In het kader van de sociale vernieuwing werkten burgers, bedrijven en instellingen samen aan de bestrijding van maatschappelijke achterstanden en het voorkomen van segregatie.

De focus op het buurtniveau en het grote belang dat aan bewonersactivering werd gehecht, gaven het denken en handelen op het terrein van de criminaliteitspreventie een nieuwe impuls en ten dele ook een nieuw gezicht. Onveiligheid in de woonomgeving werd door veel bewoners van achterstandsgebieden genoemd als één van de meest centrale leefbaarheidsproblemen in de buurt. Aangezien deze onveiligheid mede veroorzaakt wordt door het gedrag van jongeren, komt de jeugd in beeld. De aanpak van de sociale vernieuwing werd vanaf 1994 voor een belangrijk deel voortgezet in het Grote Steden Beleid.

3.2 Jaren 90: beleid jeugd en veiligheid

In de eerste helft van de jaren 90 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken gemeenten gestimuleerd om de criminaliteit onder allochtone jongeren aan te pakken. Dit gebeurde vooral door het beschikbaar stellen van financiën voor lokale projecten en kennisontwikkeling. Het thema criminaliteit en etnische minderheden, lange tijd een taboe-onderwerp, werd bespreekbaar gemaakt.

Dat de jeugdcriminaliteit op de agenda stond, bleek toen in 1995 het Ministerie van Justitie het Beleidsprogramma Jeugdcriminaliteit uitbracht. Dit programma bevat een pakket van maatregelen dat erop gericht is om in samenwerking met andere ministeries en gemeenten, een evenwichtige preventieve en repressieve aanpak van de jeugdcriminaliteit te realiseren. Onderdelen van dit programma zijn lokale netwerkontwikkeling, ontwikkeling van een cliëntvolgsysteem, bevordering van opvoedingsondersteuning en de campagne de Veilige School. Daarnaast is er sprake van een versterking van de rol van de jeugdbescherming in het strafproces en de ontwikkeling van een landelijk dekkend stelsel van voorzieningen voor hulpverlening aan veroordeelde jongeren.

Bij deze ontwikkeling wordt door het eerder genoemde onderdeel Jeugd en Veiligheid van het Grote Steden Beleid aangesloten. Hiermee wordt beoogd een betere en structurele samenwerking en afstemming tot stand te

brengen tussen justitiële organisaties onderling en tussen justitiële en niet-justitiële organisaties. Inhoudelijk wordt daarbij uitgegaan van de visie dat het beleid aan moet sluiten bij de ontwikkelingsketen die elke jeugdige doorloopt op weg naar volwassenheid.

3.3 Focus beleid: van problemen naar mogelijkheden

Behalve de totstandkoming van een structureel beleid op het terrein van de criminaliteitspreventie, heeft ook de aanpak van de jeugdcriminaliteit thans structureel aandacht. De problematiek van de jeugd is te weerbarstig en het belang van de jeugd te groot; specifieke aandacht blijkt noodzakelijk.

Er is nog een ontwikkeling in het gevoerde beleid zichtbaar. Lange tijd zijn problemen centraal gesteld bij de aanpak. Het groepsgedrag van jongeren zorgt voor overlast in bepaalde buurten en voor onveiligheidsgevoelens bij omwonenden. Het beleid richtte zich aanvankelijk vooral op de bestrijding van overlast.

Mede onder impuls van de door het Ministerie van VWS ingestelde commissie Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid, is een omslag in denken tot stand gebracht. Op veel plaatsen wordt juist uitgegaan van de mogelijkheden en kansen van jongeren. Het realiseren van voldoende opleidingskansen voor jongeren is nu het centrale uitgangspunt. Dit betekent dat uitval van jongeren wordt tegengegaan, of het nu uitval uit het gezin, uit de school of, breder gezien, uit de samenleving betreft. Daarnaast is in toenemende mate het besef gegroeid dat de aanpak van de jeugdcriminaliteit gecombineerd moet worden met de bestrijding van de jeugdwerkloosheid.

4 Uitgangspunten huidige aanpak

4.1 Vroegtijdig, snel en consequent

Bij de aanpak van de jeugdcriminaliteit is het rapport 'Met de neus op de feiten' van de Commissie-Van Montfrans verschenen. Gesteld wordt dat 'jeugdcriminaliteit een intensieve veelvormige aanpak behoeft, die gekenmerkt wordt door een pedagogische benadering en die is samen te vatten in drie kernbegrippen: vroegtijdig, snel en consequent'. Deze begrippen hebben breed ingang gevonden in het beleid.

- Vroegtijdig reageren.

Er moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat jongeren afglijden naar criminaliteit of ander deviant gedrag. Om vroegtijdig ingrijpen mogelijk te maken, is adequate informatie nodig op basis waarvan signalering kan plaatsvinden. Dit stelt dus eisen aan de diverse registratie- en informatie-systemen van instanties die met jongeren te maken hebben, zoals scholen en politie. In dit kader is bijvoorbeeld besloten dat de politie alle proces-verbaal tegen minderjarigen aan de Raad voor de Kinderbescherming meldt, zodat de Raad tijdig actie kan ondernemen.

- Consequent reageren.

Dat wil zeggen: voor een zwaarder vergrijp dient zwaarder gestraft te worden. In de praktijk komt het nog weleens voor dat een jongere die een relatief zwaar delict als inbraak heeft gepleegd, er met een politiesepot (vermaning) van afkomt, terwijl een ander die een kleine winkeldiefstal gepleegd heeft een Halt-afhandeling krijgt. In 1996 is een nieuwe richtlijn politiesepot van kracht geworden, waarin is vastgelegd welke strafbare feiten wel en welke niet voor een summiere afdoening door de politie in aanmerking komen.

Consequent reageren betekent ook dat wanneer een jongere zich niet aan een door de rechter opgelegde voorwaarde houdt, hij alsnog zijn straf moet ondergaan. In de praktijk gebeurde het maar al te vaak dat er dan geen haan meer naar kraaide.

Bij een consequente reactie moet niet uit het oog verloren worden dat de motieven van jongeren voor het normovertredend gedrag verschillend kunnen zijn. Sanctionerende reacties dienen in die zin wel gedifferentieerd te zijn, maatwerk is vereist. Zo moet opgroergedrag anders behandeld worden dan signaalgedrag.

- Snel reageren.

Om het verband ertussen voor de jongere zo duidelijk mogelijk te maken, dient de straf zo snel mogelijk op het vergrijp te volgen. Dit verhoogt de effectiviteit ervan.

Voor het OM geldt vanaf 1996 als doelstelling dat 75% van de zaken tegen minderjarigen binnen zes maanden moet zijn afgehandeld. Een middel dat hiervoor wordt ingezet, is het zogenaamde 'officiersmodel': het opleggen van taakstraffen door de Officier van Justitie. Het aantal aan jongeren opgelegde leer- en werkstraffen is de laatste jaren sterk toegenomen.

4.2 *De ketenbenadering*

Naast de uitgangspunten van de Commissie-Van Montfrans, biedt de ketenbenadering relevante aanknopingspunten voor de aanpak van de jeugdcriminaliteit (C.J.M. Schuyt, Kwetsbare jongeren en hun toekomst, beleidsadvies gebaseerd op literatuurverkenning. Amsterdam, mei 1997). De belangrijkste schakels in het groeiproces naar volwassenheid in de hier bedoelde keten zijn: het gezin, de school, het werk en de vrije tijd. Maatschappelijk kwetsbare jongeren hebben een verhoogde kans dat zij ergens in hun ontwikkeling uit deze keten vallen en een afwijkende weg inslaan. Er is speciale aandacht nodig voor de kwetsbare overgangen tussen de verschillende schakels van de keten: juist daar raakt de samenleving vaak het zicht en de greep kwijt op jeugdigen. De organisaties en instanties die een rol vervullen in de verschillende schakels hebben eigen verantwoordelijkheden en taken. Daarnaast zijn deze organisaties gezamenlijk verantwoordelijk voor een goede afstemming van hun activiteiten ten behoeve van de betrokken jeugdigen.

Vanuit het perspectief van de jeugdige zelf moet er sprake zijn van doorlopende aandacht en een consistente en consequente benadering vanuit de systeemwereld. Door in toenemende mate de jeugdcriminaliteit integraal te benaderen vanuit standpunten van zowel justitiële als niet-justitiële organisaties, kan een meer consequente aanpak tot stand gebracht worden. Gemeenten kunnen hierin een belangrijke rol vervullen als regisseur van de totaalaanpak waarbij een groot aantal verschillende instanties betrokken is.

5 Samenwerking op lokaal niveau

5.1 *Samenwerking veiligheidsketen en jeugdketen*

Bij de lokale aanpak van jeugdcriminaliteit zijn veel verschillende organisaties betrokken. Grosso modo kan onderscheid gemaakt worden tussen:

- organisaties uit de veiligheidsketen, waartoe bijvoorbeeld de politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, bureau Halt en de reclassering behoren;

- organisaties uit de jeugdketen, zoals verschillende afdelingen en diensten van de gemeente (welzijn, onderwijs, sociale zaken), het basis- en voortgezet onderwijs, het sociaal-cultureel werk, (jeugd)welzijnsinstellingen, (jeugd)hulpverlening, arbeidsvoorziening, sportverenigingen. Ook organisaties van burgers (bewonersverenigingen, allochtonenorganisaties) en last but not least jongerenorganisaties zelf spelen een rol.

Bij de preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit moet samengewerkt worden door zeer uiteenlopende organisaties waartussen vaak geen hiërarchische banden bestaan, zoals scholen en de politie. Om de samenwerking te bevorderen moet er een instantie zijn die de regie bij dit proces voert.

5.2 De regierol

De gemeente is de aangewezen instantie om de regierol op zich te nemen omdat zij op een aantal relevante terreinen bevoegdheden heeft, zoals onderwijs (leerplicht), openbare orde (de burgemeester), jeugdwelzijn en arbeid. De grote gemeenten zijn ook zelf verantwoordelijk voor de jeugdhulpverlening - in andere gevallen zijn goede lijnen met de provincie van belang.

De wijze waarop gemeenten regie voeren hangt voornamelijk af van lokaal bepaalde factoren. Ongeacht hoe dat precies gebeurt, brengt de regierol het volgende met zich mee:

- formuleren van de gewenste resultaten;
- dragen van de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering;
- beschikbaar stellen van (deel)budgetten;
- opstellen van duidelijke subsidie- of financieringscriteria;
- organiseren van samenwerking en afstemming tussen de diverse partners;
- zonodig vastleggen van samenwerkingsafspraken in convenanten;
- bewaken van de voortgang en eventueel corrigerend optreden;
- afrekenen op resultaten;
- evalueren van processen, effecten en belemmerende en bevorderende factoren.

Voor een adequate aanpak van de jeugdcriminaliteit is een goede organisatie van belang. In de praktijk worden veelal de vertegenwoordigers van de betrokken instanties en organisaties samengebracht in een lokale regiegroep Jeugd en Veiligheid. Deze vertegenwoordiging dient wel voldoende gewicht te hebben (directeuren, management, bestuurders).

Vanwege haar eindverantwoordelijkheid is het wenselijk dat een gemeentebestuur of bestuurder zo'n regiegroep voorziet. Vanzelfsprekend dienen de leden van de stuurgroep de uitvoerders direct aan te sturen.

De belangrijkste taken van een regiegroep zijn:

- de uitvoering en verdere verfijning van een plan van aanpak onder gezamenlijke verantwoordelijkheid;

■ het realiseren van de randvoorwaarden voor projecten en het wegnemen van eventuele belemmeringen;

■ het terugkoppelen van opgedane kennis en ervaringen naar de deelnemende organisaties.

Naast de organisatie is het van belang dat de aanpak inhoudelijk van voldoende kwaliteit is.

6 De aanpak van de jeugdcriminaliteit

6.1 Maatregelen-mix

Een lokaal jeugd- en veiligheidsbeleid dient uit meerdere in elkaar grijpende maatregelen te bestaan. In de Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 (Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag 1995) wordt onderscheid gemaakt tussen pro-actie, preventie en repressie.

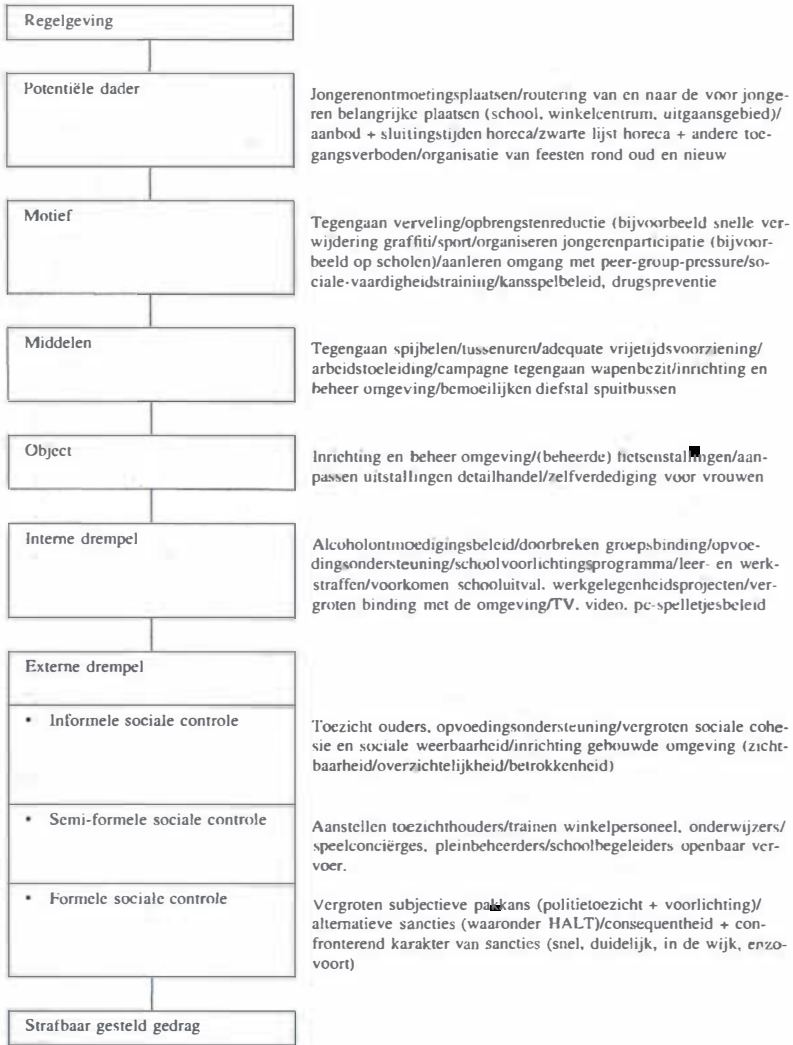
■ Pro-actie is het structureel voorkomen van onveiligheid. Daarbij kan gedacht worden aan goed onderwijs, sociaal-cultureel werk dat ondersteunt en een arbeidsmarkt die jongeren goede kansen biedt. Het gaat hier met name om het creëren van gunstige opvoedings- en ontwikkelingskaders. Over het algemeen zullen maatregelen die onder pro-actie vallen niet direct het terugdringen van jeugdcriminaliteit als hoofddoel hebben, maar deze kunnen daar wel een bijdrage aan leveren. Recente initiatieven voor opvoedingsondersteuning passen in deze categorie van maatregelen (zie: J. Junger-Tas, *Jeugd en Gezin. Preventie vanuit een justitieel perspectief*. Ministerie van Justitie, juni 1996).

■ Preventie omvat het wegnemen van directe oorzaken van onveiligheid en het beperken van de gevolgen ervan door het nemen van maatregelen voor bepaalde groepen of in een bepaald gebied. Bij preventie van jeugdcriminaliteit gaat het in de eerste plaats om maatregelen die zich primair richten op oorzaken die gelegen zijn in de leefsituatie van jongeren. In de tweede plaats kunnen preventieve maatregelen gericht zijn op het beperken van de gelegenheid om jeugdcriminaliteit te plegen. In dit verband is de campagne 'De Veilige School' van het ministerie van OCW het vermelden waard, die onder meer ten doel heeft dat scholen veiligheidsplannen ontwikkelen.

■ Repressie is het feitelijk bestrijden van criminaliteit door politie en justitie: het opsporen, aanhouden en straffen van daders.

Bij het bepalen van de aanpak is het volgende model een hulpmiddel (Eysink Smeets en Etman, *Samenspannen tegen kleine criminaliteit*, en Ministerie van Binnenlandse Zaken, Voor als het niet stortregent). Het biedt

geen blauwdruk, maar wel een voorbeeld van een integrale benadering van criminaliteitsproblemen.



Dit criminaliteitsvoorwaardenmodel biedt aanknopingspunten voor het tegengaan van criminaliteit. Het is te gebruiken als een checklist om te komen tot een probleeminventarisatie en een evenwichtig maatregelenpakket.

6.2 *Individuele aanpakken*

In de afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met de individuele aanpak van de jeugdcriminaliteit. Deze aanpakken zijn vooral preventief gericht en hebben in enkele gevallen ook repressieve aspecten. In deze paragraaf worden kort de belangrijkste aanpakken besproken op basis van een evaluatie van 24 projecten die grotendeels op allochtone jongeren zijn gericht (Een kleurrijke aanpak. Allochtone jongeren en criminaliteit: een uitwerking van mogelijke oplossingen. Van 't Hoff en Hilhorst, Den Haag 1996). Het gaat om de volgende aanpakken: bemiddeling, lichte begeleiding, intensieve trajectbegeleiding en casemanagement. Bij al deze aanpakken wordt samengewerkt door verschillende instellingen voor jeugdhulpverlening en jeugdwelzijn en vaak ook met instanties, zoals politie, justitie en scholen. Ook de ouders worden meestal bij de projecten betrokken.

6.3 *Bemiddeling*

Deze benadering wordt veelal toegepast bij allochtone jongeren in geval van communicatiestoornissen door cultuurverschillen en taalproblemen. De bemiddeling kan individueel of in groepsvorm plaatsvinden.

In de individuele variant bemiddelt een intermediaire persoon tussen allochtone jongeren en hun ouders of tussen allochtone jongeren en Nederlandse instanties, zoals scholen, leerplichtambtenaar en politie. Deze variant is preventief van aard en vooral geschikt voor jongeren met een lichte problematiek in de leeftijd van ongeveer 10 tot 15 jaar. Bemiddeling is ook toepasbaar voor allochtone (vooral Marokkaanse) meisjes, omdat bij hun problematiek cultuurverschillen een belangrijke rol spelen.

In de groepsvariant wordt bemiddeld tussen allochtone bevolkingsgroepen (meestal de Marokkaanse gemeenschap) en Nederlandse instanties. Deze variant staat bekend onder de naam 'kadervorming of -versterking'. Het gaat hierbij veelal om informatieoverdracht over Nederlandse waarden en normen en de werking van instanties.

6.4 *Lichte begeleiding*

Bij de aanpak lichte begeleiding heeft een hulpverlener (mentor) gedurende een korte periode (ongeveer drie maanden) één tot twee uur per week of per twee weken contact met de jongere. In gesprekken wordt getracht de jongere inzicht te bieden in de eigen situatie, zodat deze er meer grip op krijgt. Dikwijls vinden er ook gesprekken plaats met personen uit het sociale netwerk van de jongere, bijvoorbeeld familie of een vroegere leraar. Daarnaast wordt er hulp geboden bij problemen thuis of op school. Ook kan praktische hulp geboden worden, zoals het regelen van huisvesting of een baantje.

Lichte begeleiding is vooral gericht op jongeren met middelzware problematiek. Het betreft jongeren die nog wel naar school gaan, maar regelmatig spijbelen, weinig gemotiveerd zijn en al met de politie in aanraking geweest zijn wegens het plegen van strafbare feiten.

De aanpak is geschikt voor zowel allochtone als autochtone jongeren in de leeftijd van 12 tot 24 jaar.

6.5 *Intensieve trajectbegeleiding*

Ook intensieve trajectbegeleiding betreft hulpverlening aan individuele jongeren. Deze is beduidend intensiever dan bij 'lichte begeleiding': per jongere wordt meer tijd en aandacht besteed. Gedurende enkele maanden is de hulpverlener in principe namelijk 24 uur per dag beschikbaar voor de jongere.

Op basis van gesprekken met de jongere en met personen uit diens sociale netwerk stelt de hulpverlener een werkplan op en helpt de jongere het plan uit te voeren door middel van ondersteuning, advisering en directe hulpverlening.

Deze aanpak wordt toegepast bij allochtone en autochtone jongeren vanaf ongeveer 14 jaar met een zware problematiek.

6.6 *Casemanagement*

Een casemanager verleent zelf geen hulp, maar zorgt ervoor dat een jongere hulp krijgt van een samenwerkingsverband van andere instanties. Hij organiseert dus hulpverlening, waarbij zoveel mogelijk gebruikgemaakt wordt van het bestaande aanbod van reguliere instanties.

Welke hulp nodig is, wordt door de casemanager bepaald en vastgelegd in een begeleidingsplan. De casemanager bewaakt vervolgens het hulpverleningsproces. Dit houdt in het regisseren en volgen van de samenwerking

tussen de instanties op zo'n manier dat een sluitend aanbod wordt geleverd.

Wat de ernst van de problematiek betreft, is deze aanpak voor een brede groep geschikt, variërend van vrij lichte tot zware problemen. Ook qua leeftijd zijn er weinig beperkingen, daar de casemanager de jongere zo snel mogelijk tracht door te geleiden naar de - ook qua leeftijd - meest geëigende instellingen.

7 Een gebiedsgerichte aanpak

7.1 Wijk- en buurtveiligheidsplannen

Naast individuele aanpakken, wordt er in vele gemeenten meer en meer gebiedsgericht gewerkt bij het voorkomen en bestrijden van onveiligheid. Dit betekent een integrale benadering op het niveau van wijken of buurten. De aanpak van jeugdcriminaliteit vormt een onderdeel van de algemene benadering. De gebiedsgerichte aanpak biedt een goed kader voor het verbeteren van de ontplooiingsmogelijkheden van jongeren.

Bij de gebiedsgerichte aanpak worden wijk- en buurtveiligheidsplannen opgesteld (zie: Gebiedsgericht veiligheidsbeleid in Amsterdam. Bestuursdienst Stadhuis Amsterdam. Amsterdam, mei 1997). Voor de opzet en inhoud van deze plannen bestaan de volgende uitgangspunten.

1 Een wijk- en buurtveiligheidsplan bevat een integrale visie op de veiligheidsproblematiek in de betreffende buurt of wijk. Elk terrein waarop orde, rust of veiligheid een rol speelt, hoort erbij: juridisch (handhaving), sociaal (relaties tussen bevolkingsgroepen), openbare ruimte, wonen, enzovoorts. In het plan wordt aangegeven welke concrete veiligheidsproblemen in de buurt spelen, bijvoorbeeld het bestaan van probleemgroepen van jongeren die op een bepaald plein bij elkaar komen. De onderlinge samenhang en de oorzaken en achtergronden van de problemen komen aan de orde.

2 In een wijk- en buurtveiligheidsplan wordt aangegeven welke instanties, organisaties en groeperingen betrokken zijn bij de aanpak. Tevens dient duidelijk te zijn op welke wijze(n) de verantwoordelijkheid van de diverse betrokkenen wordt vastgelegd.

3 In een wijk- en buurtveiligheidsplan wordt aangegeven op welke wijze(n) men de buurtbewoners i.c. jeugdigen betreft bij de verdere ontwikkeling en uitvoering van het plan.

7.2 *Buurtbeheer en een plekgerichte (of brandhaarden) aanpak*

In de gebiedsgerichte aanpak van onveiligheid is buurtbeheer een belangrijke variant. Onder buurtbeheer wordt verstaan: de voortdurende en kleinschalige zorg van beheerders en bewoners voor de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving (leefbaarheid) van de buurt. Kernthema is het verbeteren van de communicatie en samenwerking tussen alle betrokken instanties, organisaties, groeperingen en individuen. Buurtbeheer kan gericht worden ingezet voor een verbetering van de situatie van de jeugd, en preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit. Hierbij kan gedacht worden aan de inrichting van jeugd ontmoetingsplaatsen, waarbij afstemming met buurt en jongeren plaatsvindt.

Veiligheidsproblemen die zich concentreren in of rond een kleiner gebied, bijvoorbeeld een plein waar jongeren rondhangen of een wooncomplex, kunnen via een plekgerichte (of brandhaarden) aanpak worden benaderd. Versterking van het functioneel toezicht en het plegen van aanvullend beheer zijn daarbij belangrijke elementen. In het kader van de jeugdproblematiek is de (plein)toezichthouder een belangrijke figuur. Deze toezichthouders hebben zowel toezichthoudende taken als aanvullende beheertaken en sociaal-preventieve taken gericht op de plegersgroep. Essentieel is dat de toezichthouders nauwe contacten opbouwen en onderhouden met jongeren, met de buurtbewoners en met de instanties die de orde handhaven en het gebied beheren. Hierdoor kan de vertrouwensrelatie tussen de toezichthouders en de jongeren uit de doelgroep ontstaan, die het mogelijk maakt om de jongeren aan te spreken op negatief gedrag. Vanuit die relatie kan een geleidelijke integratie van deze jongeren in bestaande voorzieningen op gang worden gebracht.

8 **Specifieke thema's**

Jong zijn betekent dynamisch en snel zijn. Degelijke kwalificaties zijn ook van toepassing op het fenomeen jeugdcriminaliteit. Nieuwe problemen en probleemgroepen duiken op en van overheden en andere betrokkenen wordt steeds een adequate reactie verwacht.

Dit betekent niet dat de aandacht steeds weer volledig op nieuwe onderwerpen moet worden gericht. Met een aantal zaken is al ervaring opgedaan omdat deze al langer op de agenda staan. De problematiek van allochtone jongeren is er één van.

8.1 Problematiek allochtone jongeren

Eerder in deze paragraaf kwam de oververtegenwoordiging van allochtone jongeren in de geregistreerde criminaliteit aan de orde, ook na correctie voor sociaal-economische factoren. Het taboe dat lange tijd op dit onderwerp rustte is inmiddels verdwenen, met als gevolg dat ook gericht aan oplossingen gewerkt kan worden.

Inmiddels is de nodige ervaring opgedaan met projecten ter preventie en bestrijding van de criminaliteit onder allochtone jongeren (zie: C.A. van 't Hoff en N.C. Hilhorst. Een kleurrijke aanpak). Enkele belangrijke lessen uit de 24 projecten die werden onderzocht zijn de volgende.

- Zorg voor draagvlak binnen de allochtone gemeenschap.

Zelforganisaties (moskee, voetbalclub, buurtraad) kunnen fungeren als een verbinding naar de allochtone gemeenschap en als aanspreekpunt. Deze organisaties moeten goed geïnformeerd worden over de toegepaste aanpak. Maar ook is het noodzakelijk dat ze meepraten over problemen en oplossingen en medeverantwoordelijkheid dragen voor de gekozen aanpak. Overigens mocht men de verwachtingen niet te hoog stellen. Allochtone organisaties krijgen veel vragen en zijn vaak in belangrijke mate afhankelijk van vrijwilligers. Vaak biedt ook de inschakeling van actieve individuen (sleutelpersonen) uit allochtone gemeenschappen mogelijkheden.

- Kies voor een multi-etnische benadering.

Het aanstellen van allochtone medewerkers heeft voordelen: zij kennen uit eigen ervaring de omstandigheid, dat jongeren een kloof moeten overbruggen tussen twee werelden: de wereld van thuis en de wereld buiten het gezin. Bovendien kunnen zij bij allochtone ouders vaak veel bereiken. Zij hebben in veel gevallen een voorsprong omdat ze de taal van de ouders spreken en dezelfde culturele achtergrond hebben. Dat levert vertrouwen op. Het is daarom aan te bevelen om teams multi-etnisch samen te stellen, zodat het projectteam een afspiegeling vormt van de doelgroep.

- Stel het betrekken van ouders centraal.

Om vertrouwen te winnen is het van belang ouders beter toe te rusten in de omgang met de hier geldende normen en waarden. Informatieverstrekking over het reilen en zeilen van de Nederlandse samenleving is belangrijk.

- Houd rekening met de culturele achtergrond.

Er kan geen lijstje met punten worden opgesteld dat gehanteerd moet worden als men met allochtone jongeren te maken heeft. Er kan wel een aantal algemene uitgangspunten worden gegeven die bij communicatie met allochtone jongeren en hun ouders van belang zijn. Van belang is dat geen valse verwachtingen gewekt worden en dat men duidelijk is over de nor-

men en waarden waaraan jongeren zich moeten houden. Daarnaast is het relevant alle cliënten, maar zeker ook allochtone cliënten, met respect te benaderen.

■ Geef aandacht aan praktische problemen.

Er moet niet alleen gepraat worden met jongeren. Vaak is het regelen van huisvesting of zijn tips bij het zoeken naar een baantje veel belangrijker en een goede ingang voor verdere actie.

Wanneer met bovengenoemde aspecten rekening wordt gehouden, wordt de kans op een adequate aanpak van de problematiek vergroot.

8.2 *Nieuwe thema's*

Er is een tendens zichtbaar dat jongeren op steeds lagere leeftijd met criminaliteit beginnen. Daarnaast neemt het aandeel van geweldsdelicten toe. Vraag is daarbij in hoeverre ook kinderen jonger dan 12 jaar met de politie in aanraking komen. Uit onderzoek blijkt dat het aantal 12-minners dat in de politieregistratie voorkomt gering is (M. Grapendaal, P. van der Veer, A. Essers. Over criminaliteit en kattenkwaad bij 7- t/m 12-jarigen. WODC, 1996). Wel beraden Halt Nederland en de Raden voor de Kinderbescherming zich over maatregelen voor jongeren uit deze leeftijdscategorie, waarbij gedacht wordt aan het opleggen van leer- of werkstraffen.

Daarnaast is er in toenemende mate sprake van drugsgebruik (bijvoorbeeld XTC en speed) in het uitgaanscircuit. Of en in hoeverre hier een relatie ligt met het toegenomen geweldgebruik is onderwerp van onderzoek. Ten slotte moet opgemerkt worden dat op veel plaatsen zogenaamde Jeugdmonitoren ontwikkeld worden. Periodiek wordt de situatie van jongeren op een aantal relevante (leef)gebieden in kaart gebracht. Goede voorbeelden zijn de Monitor Jeugdproblematiek Utrecht (Bestuursinformatie gemeente Utrecht, december 1997) en de Jeugdmonitor Groningen. Momenteel organiseert de Commissie Jeugdinformatie overleg met directbetrokkenen over de vraag in hoeverre standaardmodules toegepast kunnen worden. Hierdoor kunnen kosten bespaard worden en wordt een betere vergelijking van verschillende steden mogelijk.

Hoewel het gevaar bestaat dat de verwachtingen van monitoring te hoog gesteld worden, is zij wel van belang (R. Engbersen e.a. (red.). Nederland aan de monitor. Het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen. NIZW, Utrecht 1997). Voor het maken van beleid immers, is informatie noodzakelijk. Een goede monitor kan daartoe een bijdrage leveren.

VEILIGHEIDSBELEID



Veiligheidsbeleid

Mr. drs. C.A. van 't Hoff

Inleiding

De aandacht voor jeugdcriminaliteit is zeer groot. Extreme incidenten zoals de gewelddadige dood van Joes Kloppenburg in het uitgaanscentrum van Amsterdam en de kloppartij tussen zogenaamde Feyenoord- en Ajax-supporters bij Beverwijk worden breed uitgemeten. Maar ook het feit dat bepaalde allochtone groepen in de criminaliteit oververtegenwoordigd zijn, haalt regelmatig de pers.

Ook de politiek lijkt de jeugdcriminaliteit ontdekt te hebben. In vele gemeenten bestaan inmiddels diverse projecten en initiatieven die zich op de bestrijding van de jeugdcriminaliteit richten. Het beleid Jeugd en Veiligheid vormt een van de speerpunten van het grote-stedenbeleid.

Weerspiegelt zich in deze belangstelling nu het feit dat er sprake is van een verontrustende stijging van het criminaliteitspeil onder jongeren? In dit hoofdstuk wordt op deze vraag ingegaan. Daarnaast worden enkele theorieën beschreven die verklaringen bieden voor de jeugdcriminaliteit en die centraal staan in het toegepaste beleid. Vervolgens wordt ingegaan op de mogelijke aanpakken van de jeugdcriminaliteit en ten slotte worden enkele specifieke thema's behandeld.

1 Aard en omvang jeugdcriminaliteit: definiëring jeugdcriminaliteit en jeugd

De commissie-Van Montfrans omschrijft in haar advies van 1994 jeugdcriminaliteit als volgt:

'Jeugdcriminaliteit is een verzamelbegrip waaronder een grote verscheidenheid aan strafbare gedragingen van jongeren wordt samengevat. Deze variëren van incidenteel, normoverschrijdend opgroeigedrag dat kan worden gezien als een doorgesloten uiting van het 'normale' of 'gezonde' experimenteergedrag van kinderen, pubers en adolescenten tot racistisch geweld en het stelselmatig plegen van delicten om bijvoorbeeld een verslaving te bekostigen, er een dure leefstijl op na te kunnen houden of deel

* De auteur is senior onderzoeker bij Van Dijk, Van Someren en Partners.

te kunnen uitmaken van een subcultuur waarbinnen delinquent gedrag groepsnorm is.'

Naar leeftijd ingedeeld gaat het hierbij om drie categorieën jongeren.

- Kinderen tot 12 jaar (ook wel '12-minners' genoemd). Aangezien het jeugdstrafrecht een ondergrens kent tot 12 jaar kunnen kinderen niet worden vervolgd als zij een delict hebben gepleegd.

- Minderjarigen van 12 tot 18 jaar. Deze categorie is strafrechtelijk minderjarig en op hen is het jeugdstrafrecht van toepassing.

- De jong-volwassenen van 18 tot 25 jaar. Weliswaar zijn deze jongeren wettelijk gezien meerderjarig en dus volwassen, maar het proces van opgroeien en het zoeken naar een 'vaste' positie in de samenleving is vaak nog in volle gang.

1.1 Ontwikkelingen in politiecijfers

De ontwikkelingen in de geregistreerde jeugdcriminaliteit kunnen worden afgeleid uit de politieregistratie. Een probleem is dat deze registraties niet altijd 100% betrouwbaar zijn. Bovendien leveren registraties slechts een beperkt zicht op de werkelijkheid. Lang niet alle delicten komen ter kennis van de politie (bijvoorbeeld winkeldiefstal) en een nog beperkter deel leidt tot aanhouding en verhoor.

Van de jongeren van 12 tot 18 jaar, de strafrechtelijk minderjarigen, kunnen gegevens uit de politieregistratie gelicht worden. Er is sprake van grote fluctuaties in het aantal jongeren dat met de politie in aanraking komt. Het aantal strafrechtelijk minderjarigen dat door de politie wordt 'gehoord' op verdenking van een strafbaar feit is vanaf het eind van de jaren zestig tot het midden van de jaren tachtig sterk toegenomen tot zo'n 45.000 jongeren per jaar. Daarna is vanaf 1986 sprake van een geleidelijke daling tot ruim 37.000 in 1990. Aangezien het totaal aantal inwoners van 12 tot 18 jaar in die periode ongeveer even sterk daalt, blijft het percentage jongeren dat met de politie in aanraking komt gelijk op ongeveer 3.3%. Na 1990 worden ongeveer 40.000 jongeren in deze leeftijdscategorie jaarlijks door de politie gehoord, dat is ongeveer 3.8% van het totaal. In 1996 is een sprong zichtbaar naar bijna 51.000 jongeren, of 4.7% van de inwoners in die leeftijd (bron: Ministerie van Justitie). Het is onduidelijk in hoeverre deze stijging wordt veroorzaakt door de toegenomen aandacht bij de politie voor de jeugdproblematiek.

Het vaakst heeft de verdenking bij jongeren te maken met vermogensmisdrijven zoals diefstal en inbraak, al neemt het aandeel van deze categorie af. Het aantal jongeren dat werd verhoord in verband met geweldsdelicten

is de afgelopen jaren naar verhouding juist gestegen, namelijk van 3.500 in 1990 en 6.500 in 1995 tot bijna 8.000 in 1996. Uit deze gegevens blijkt dat de jeugdcriminaliteit in totaal ongeveer gelijk blijft. Daarnaast is er een verharding zichtbaar, jongeren worden vaker verdacht van geweldsmisdrijven. Overigens neemt ook onder volwassenen de geweldscriminaliteit toe.

1.2 Kenmerken van jongeren met politiecontacten

Voor het grootste deel moet de jeugdcriminaliteit op het conto geschreven worden van jongens. Meisjes nemen nog steeds een bescheiden plaats in, al is de geregistreerde criminaliteit bij hen naar verhouding wel gestegen. Was in 1980 10% van de verdachten volgens de politiecijfers een meisje, in 1992 was dat 12% (Junger-Tas en Van der Laan, Jeugdcriminaliteit 1980-1992. WODC, 1995).

Een relatief kleine groep is verantwoordelijk voor een groot deel van de jeugdcriminaliteit. Globaal genomen komt de helft van de geregistreerde jeugdcriminaliteit voor rekening van 75 à 90 procent zogenoemde 'gelegenheidsdaders'. Voor de andere helft is 10 à 25 procent 'gewoontedaders' verantwoordelijk.

Jeugdcriminaliteit is ook een probleem van de stad. De groep minderjarige verdachten die gehoord wordt, kent een aanzienlijke oververtegenwoordiging van jongeren afkomstig uit de grote steden.

Daarnaast is ook het aandeel van allochtone jongeren in de criminaliteit opvallend. Na correctie voor demografische en sociaal-economische factoren (allochtonen wonen vaker in achterstandswijken in grote steden en bevinden zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt) blijkt dat allochtone jongeren verantwoordelijk zijn voor anderhalf- tot driemaal zoveel criminaliteit als autochtone jongeren (Ed. Leuw. Criminaliteit en etnische minderheden; een criminologische analyse. WODC 1997).

1.3 Justitiegegevens

Naast de politieregistratie leveren gegevens van justitie inzicht in ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit. In november 1997 verscheen de nota 'Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden' (Criem) van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie.

Hieruit blijkt dat in 1995 ruim 11.000 Nederlandse jongeren van 12 tot en met 17 jaar instroomden bij de arrondissementsparketten (ruim 1% van de totale Nederlandse populatie in die leeftijd) en 3.000 Marokkaanse jongeren. De bevolking van de justitiële jeugdinrichtingen bestond in 1995 voor

de helft uit Nederlanders, terwijl de Marokkanen met 29% een goede tweede zijn.

Ook de Antilliaanse jongeren zijn oververtegenwoordigd en datzelfde geldt voor de Surinamers, zij het in iets mindere mate. In 1995 kwamen ruim 1.000 Antilliaanse jongeren bij de arrondissementsparketten terecht, dat is 5.1% van de totale groep in die leeftijd en bijna 1.500 Surinamers (5%). In de justitiële jeugdinstellingen vormden de Antillianen 5% van de totale populatie en Surinamers 11%.

Turkse jongeren doen het relatief gezien het best. Ruim 1.000 jongeren van 12 tot en met 17 jaar zijn in 1995 ingestroomd bij de parketten en in de justitiële instellingen maken zij 6% van de populatie uit.

Het beeld dat van jongeren uit etnische minderheidsgroepen naar voren komt is dus weinig rooskleurig. Zij komen in verhouding vaker met justitie in aanraking, al bestaan er verschillen tussen de diverse groepen.

1.4 Self-reportgegevens

In self-reportstudies geven jongeren zelf aan of ze bepaalde strafbare feiten hebben gepleegd en zo ja, hoe vaak. Gebruik van deze gegevens biedt een completer beeld van de omvang van en ontwikkelingen in de problematiek. Uit onderzoek onder jongeren van 12 tot 18 jaar blijkt een redelijk sterke stijging van de zelfgerapporteerde criminaliteit. In 1988 zegt 32% een of meer delicten te hebben gepleegd en in 1992 bijna 40% (J. Junger-Tas en P.H. van der Laan, 1995). Dit zou een groep van circa 410.000 tot 425.000 minderjarigen betreffen.

Volgens een recent self-reportonderzoek onder ruim 3.800 schoolkinderen in Rotterdam (B. Rovers en M. Wouters, De nazaten van Pietje Bell. In: Tijdschrift voor Criminologie, 1996, nr.1) zou 7 tot 12% van de jongeren van 11 tot 13 jaar zich regelmatig schuldig maken aan regelovertreding van uiteenlopende aard. Omdat nog weinig self-reportonderzoek onder deze leeftijdsgroep is gedaan, kunnen geen trends over meerdere jaren worden gegeven.

Voorts zijn cijfers beschikbaar die specifiek betrekking hebben op agressie en geweld op scholen. Uit een landelijk onderzoek naar leerlinggeweld in het voortgezet onderwijs komt een zorgwekkend beeld naar voren (T. Mooij, Leerlinggeweld in het voortgezet onderwijs; sociale binding van scholieren. Nijmegen, 1994):

- 15% van de leerlingen is dader van fysiek geweld, waarbij het kan gaan om hard fysiek geweld en het gebruik van wapens;

- 15% van de leerlingen is minstens eenmaal het slachtoffer van fysiek geweld geworden; hierbij gaat het vooral om lichamelijke agressie door medeleerlingen;
- 43% van de leerlingen is slachtoffer geworden van delicten als stelen, vernielen van eigendommen, handtastelijkheden en ordeverstoring;
- 25% is in het bezit van een wapen en 17% van de leerlingen loopt buiten school regelmatig met een wapen rond.

2 Criminologische theorieën

Naar verklaringen voor het fenomeen (jeugd)criminaliteit zijn vele onderzoeken verricht. Misschien is de belangrijkste conclusie daarvan wel dat er niet één oorzaak aangewezen kan worden, maar dat complexen van factoren bepalen of iemand wel of niet tot crimineel gedrag overgaat. Om de jeugdcriminaliteit adequaat aan te pakken is kennis van en inzicht in de oorzaken van jeugdcriminaliteit noodzakelijk. De voor het beleid meest relevante theorieën worden daarom hier kort genoemd.¹

- Controletheorie.

Bij deze theorie wordt ervan uitgegaan dat iedereen geneigd is crimineel gedrag te vertonen. De mate waarin bindingen met de maatschappij bestaan, bepaalt of iemand ook daadwerkelijk overgaat tot afwijkend gedrag. Kosten en baten worden tegen elkaar afgewogen. Wanneer er sterke positieve bindingen bestaan, bijvoorbeeld een goede gezinsband of een baan, zal iemand minder snel tot crimineel gedrag overgaan omdat men iets te verliezen heeft.

- Relatieve deprivatie.

In deze theorie speelt het bestaan van ongelijke kansen een rol. Crimineel gedrag ontstaat als mensen datgene wat ze willen, niet op legale wijze kunnen krijgen. Criminaliteit biedt een ontsnappingsmogelijkheid uit achterstandssituaties en armoede vanwege het financiële voordeel dat het op kan leveren. Sociaal-economische factoren (gebrek aan scholing, werkloosheid, wonen in achterstandswijken) zijn volgens deze theorie bepalend voor criminaliteit.

¹ Zie voor overzicht: Met de neus op de feiten. Advies aanpak Jeugdcriminaliteit, maart 1994.

- Gelegenheidstheorie.

In deze theorie is 'de pakkans' een belangrijk begrip. Zij gaat ervan uit dat de meeste mensen als de mogelijkheid zich voordoet crimineel gedrag vertonen, mits de kans groot is dat dit onopgemerkt blijft. Als het risico te groot is dat je gepakt wordt, laat je het wel uit je hoofd om iemands spullen te stelen. Het opvoeren van (extern) toezicht vormt in deze redenering een belangrijke rem op de criminaliteit.

In de pogingen de criminaliteit van allochtone jongeren te verklaren, worden ook nog cultuurtheorieën toegepast. Gewezen wordt op verschillen tussen de 'Nederlandse' normen (individualisme, seculier) en de normatieve oriëntatie van andere etnische groepen (collectivisme, religieus).¹ De hier genoemde theorieën liggen alle ten grondslag aan het beleid op het terrein van de jeugdcriminaliteit, zonder dat de ene of de andere duidelijk de voorkeur heeft.

3 Beleidsmatige ontwikkelingen

3.1 Bestuurlijke preventie en sociale vernieuwing: projectmatige aanpak

Onder impuls van de Commissie-Roethof is in de 80-er jaren een beleid ter preventie van veelvoorkomende criminaliteit ontwikkeld. Op enkele plaatsen werden projecten voor jongeren opgezet. Een voorbeeld hiervan is het project Contactfunctionaris Marokkaanse Jongeren te Amersfoort, waarin een preventieve aanpak voor deze groep werd ontwikkeld.

De jeugdcriminaliteit komt in deze periode nog niet als zelfstandig thema op de politieke agenda, maar is eerder een onderdeel van het algemene beleid voor Bestuurlijke Preventie. Hoofdlijnen daarvan zijn (O. Etman e.a. (red.), Preventie van criminaliteit. Mogelijkheden in gemeenten. Houten/Zaventem, 1992):

- ontwikkeling van een gebouwde omgeving die planologisch en bouwtechnisch zo min mogelijk gelegenheid geeft tot het plegen van delicten;
- het versterken van de binding van de opgroeiende generatie aan de samenleving (dit betekende wel specifieke aandacht voor de jeugdproblematiek);
- het versterken van het functioneel toezicht.

¹ Criminaliteit en etnische minderheden. Een criminologische analyse. Ed. Leuw. WODC 1997.

Meer en meer wordt preventie, naast repressie, een belangrijk instrument ter beheersing van criminaliteit. Daarmee neemt ook het aantal betrokken organisaties sterk toe.

Ook toen de Sociale Vernieuwingsgedachte opgeld deed in Nederland, vormden jongeren nog geen aparte doelgroep voor dit beleid. In het kader van de sociale vernieuwing werkten burgers, bedrijven en instellingen samen aan de bestrijding van maatschappelijke achterstanden en het voorkomen van segregatie.

De focus op het buurtniveau en het grote belang dat aan bewonersactivering werd gehecht, gaven het denken en handelen op het terrein van de criminaliteitspreventie een nieuwe impuls en ten dele ook een nieuw gezicht. Onveiligheid in de woonomgeving werd door veel bewoners van achterstandsgebieden genoemd als één van de meest centrale leefbaarheidsproblemen in de buurt. Aangezien deze onveiligheid mede veroorzaakt wordt door het gedrag van jongeren, komt de jeugd in beeld. De aanpak van de sociale vernieuwing werd vanaf 1994 voor een belangrijk deel voortgezet in het Grote Steden Beleid.

3.2 Jaren 90: beleid jeugd en veiligheid

In de eerste helft van de jaren 90 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken gemeenten gestimuleerd om de criminaliteit onder allochtone jongeren aan te pakken. Dit gebeurde vooral door het beschikbaar stellen van financiën voor lokale projecten en kennisontwikkeling. Het thema criminaliteit en etnische minderheden, lange tijd een taboe-onderwerp, werd bespreekbaar gemaakt.

Dat de jeugdcriminaliteit op de agenda stond, bleek toen in 1995 het Ministerie van Justitie het Beleidsprogramma Jeugdcriminaliteit uitbracht. Dit programma bevat een pakket van maatregelen dat erop gericht is om in samenwerking met andere ministeries en gemeenten, een evenwichtige preventieve en repressieve aanpak van de jeugdcriminaliteit te realiseren. Onderdelen van dit programma zijn lokale netwerkontwikkeling, ontwikkeling van een cliëntvolgsysteem, bevordering van opvoedingsondersteuning en de campagne de Veilige School. Daarnaast is er sprake van een versterking van de rol van de jeugdbescherming in het strafproces en de ontwikkeling van een landelijk dekkend stelsel van voorzieningen voor hulpverlening aan veroordeelde jongeren.

Bij deze ontwikkeling wordt door het eerder genoemde onderdeel Jeugd en Veiligheid van het Grote Steden Beleid aangesloten. Hiermee wordt beoogd een betere en structurele samenwerking en afstemming tot stand te

brengen tussen justitiële organisaties onderling en tussen justitiële en niet-justitiële organisaties. Inhoudelijk wordt daarbij uitgegaan van de visie dat het beleid aan moet sluiten bij de ontwikkelingsketen die elke jeugdige doorloopt op weg naar volwassenheid.

3.3 Focus beleid: van problemen naar mogelijkheden

Behalve de totstandkoming van een structureel beleid op het terrein van de criminaliteitspreventie, heeft ook de aanpak van de jeugdcriminaliteit thans structureel aandacht. De problematiek van de jeugd is te weerbarstig en het belang van de jeugd te groot; specifieke aandacht blijkt noodzakelijk.

Er is nog een ontwikkeling in het gevoerde beleid zichtbaar. Lange tijd zijn problemen centraal gesteld bij de aanpak. Het groepsgedrag van jongeren zorgt voor overlast in bepaalde buurten en voor onveiligheidsgevoelens bij omwonenden. Het beleid richtte zich aanvankelijk vooral op de bestrijding van overlast.

Mede onder impuls van de door het Ministerie van VWS ingestelde commissie Ontwikkeling Lokaal Preventief Jeugdbeleid, is een omslag in denken tot stand gebracht. Op veel plaatsen wordt juist uitgegaan van de mogelijkheden en kansen van jongeren. Het realiseren van voldoende ont-plooiingskansen voor jongeren is nu het centrale uitgangspunt. Dit betekent dat uitval van jongeren wordt tegengegaan, of het nu uitval uit het gezin, uit de school of, breder gezien, uit de samenleving betreft. Daarnaast is in toenemende mate het besef gegroeid dat de aanpak van de jeugdcriminaliteit gecombineerd moet worden met de bestrijding van de jeugdwerkloosheid.

4 Uitgangspunten huidige aanpak

4.1 Vroegtijdig, snel en consequent

Bij de aanpak van de jeugdcriminaliteit is het rapport 'Met de neus op de feiten' van de Commissie-Van Montfrans verschenen. Gesteld wordt dat 'jeugdcriminaliteit een intensieve veelvormige aanpak behoeft, die gekenmerkt wordt door een pedagogische benadering en die is samen te vatten in drie kernbegrippen: vroegtijdig, snel en consequent'. Deze begrippen hebben breed ingang gevonden in het beleid.

- Vroegtijdig reageren.

Er moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat jongeren afglijden naar criminaliteit of ander deviant gedrag. Om vroegtijdig ingrijpen mogelijk te maken, is adequate informatie nodig op basis waarvan signalering kan plaatsvinden. Dit stelt dus eisen aan de diverse registratie- en informatie-systemen van instanties die met jongeren te maken hebben, zoals scholen en politie. In dit kader is bijvoorbeeld besloten dat de politie alle proces-verbaal tegen minderjarigen aan de Raad voor de Kinderbescherming meldt, zodat de Raad tijdig actie kan ondernemen.

- Consequent reageren.

Dat wil zeggen: voor een zwaarder vergrijp dient zwaarder gestraft te worden. In de praktijk komt het nog weleens voor dat een jongere die een relatief zwaar delict als inbraak heeft gepleegd, er met een politiesepot (vermaning) van afkomt, terwijl een ander die een kleine winkeldiefstal gepleegd heeft een Halt-afhandeling krijgt. In 1996 is een nieuwe richtlijn politiesepot van kracht geworden, waarin is vastgelegd welke strafbare feiten wel en welke niet voor een summiere afdoening door de politie in aanmerking komen.

Consequent reageren betekent ook dat wanneer een jongere zich niet aan een door de rechter opgelegde voorwaarde houdt, hij alsnog zijn straf moet ondergaan. In de praktijk gebeurde het maar al te vaak dat er dan geen haan meer naar kraaide.

Bij een consequente reactie moet niet uit het oog verloren worden dat de motieven van jongeren voor het normovertredend gedrag verschillend kunnen zijn. Sanctionerende reacties dienen in die zin wel gedifferentieerd te zijn, maatwerk is vereist. Zo moet opgroergedrag anders behandeld worden dan signaalgedrag.

- Snel reageren.

Om het verband ertussen voor de jongere zo duidelijk mogelijk te maken, dient de straf zo snel mogelijk op het vergrijp te volgen. Dit verhoogt de effectiviteit ervan.

Voor het OM geldt vanaf 1996 als doelstelling dat 75% van de zaken tegen minderjarigen binnen zes maanden moet zijn afgehandeld. Een middel dat hiervoor wordt ingezet, is het zogenaamde 'officiersmodel': het opleggen van taakstraffen door de Officier van Justitie. Het aantal aan jongeren opgelegde leer- en werkstraffen is de laatste jaren sterk toegenomen.

4.2 *De ketenbenadering*

Naast de uitgangspunten van de Commissie-Van Montfrans, biedt de ketenbenadering relevante aanknopingspunten voor de aanpak van de jeugdcriminaliteit (C.J.M. Schuyt, Kwetsbare jongeren en hun toekomst, beleidsadvies gebaseerd op literatuurverkenning. Amsterdam, mei 1997). De belangrijkste schakels in het groeiproces naar volwassenheid in de hier bedoelde keten zijn: het gezin, de school, het werk en de vrije tijd. Maatschappelijk kwetsbare jongeren hebben een verhoogde kans dat zij ergens in hun ontwikkeling uit deze keten vallen en een afwijkende weg inslaan. Er is speciale aandacht nodig voor de kwetsbare overgangen tussen de verschillende schakels van de keten: juist daar raakt de samenleving vaak het zicht en de greep kwijt op jeugdigen. De organisaties en instanties die een rol vervullen in de verschillende schakels hebben eigen verantwoordelijkheden en taken. Daarnaast zijn deze organisaties gezamenlijk verantwoordelijk voor een goede afstemming van hun activiteiten ten behoeve van de betrokken jeugdigen.

Vanuit het perspectief van de jeugdige zelf moet er sprake zijn van doorlopende aandacht en een consistente en consequente benadering vanuit de systeemwereld. Door in toenemende mate de jeugdcriminaliteit integraal te benaderen vanuit standpunten van zowel justitiële als niet-justitiële organisaties, kan een meer consequente aanpak tot stand gebracht worden. Gemeenten kunnen hierin een belangrijke rol vervullen als regisseur van de totaalaanpak waarbij een groot aantal verschillende instanties betrokken is.

5 Samenwerking op lokaal niveau

5.1 *Samenwerking veiligheidsketen en jeugdketen*

Bij de lokale aanpak van jeugdcriminaliteit zijn veel verschillende organisaties betrokken. Grosso modo kan onderscheid gemaakt worden tussen:

- organisaties uit de veiligheidsketen, waartoe bijvoorbeeld de politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, bureau Halt en de reclassering behoren;

- organisaties uit de jeugdketen, zoals verschillende afdelingen en diensten van de gemeente (welzijn, onderwijs, sociale zaken), het basis- en voortgezet onderwijs, het sociaal-cultureel werk, (jeugd)welzijnsinstellingen, (jeugd)hulpverlening, arbeidsvoorziening, sportverenigingen. Ook organisaties van burgers (bewonersverenigingen, allochtonenorganisaties) en last but not least jongerenorganisaties zelf spelen een rol.

Bij de preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit moet samengewerkt worden door zeer uiteenlopende organisaties waartussen vaak geen hiërarchische banden bestaan, zoals scholen en de politie. Om de samenwerking te bevorderen moet er een instantie zijn die de regie bij dit proces voert.

5.2 *De regierol*

De gemeente is de aangewezen instantie om de regierol op zich te nemen omdat zij op een aantal relevante terreinen bevoegdheden heeft, zoals onderwijs (leerplicht), openbare orde (de burgemeester), jeugdwelzijn en arbeid. De grote gemeenten zijn ook zelf verantwoordelijk voor de jeugdhulpverlening - in andere gevallen zijn goede lijnen met de provincie van belang.

De wijze waarop gemeenten regie voeren hangt voornamelijk af van lokaal bepaalde factoren. Ongeacht hoe dat precies gebeurt, brengt de regierol het volgende met zich mee:

- formuleren van de gewenste resultaten;
- dragen van de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering;
- beschikbaar stellen van (deel)budgetten;
- opstellen van duidelijke subsidie- of financieringscriteria;
- organiseren van samenwerking en afstemming tussen de diverse partners;
- zonodig vastleggen van samenwerkingsafspraken in convenanten;
- bewaken van de voortgang en eventueel corrigerend optreden;
- afrekenen op resultaten;
- evalueren van processen, effecten en belemmerende en bevorderende factoren.

Voor een adequate aanpak van de jeugdcriminaliteit is een goede organisatie van belang. In de praktijk worden veelal de vertegenwoordigers van de betrokken instanties en organisaties samengebracht in een lokale regiegroep Jeugd en Veiligheid. Deze vertegenwoordiging dient wel voldoende gewicht te hebben (directeuren, management, bestuurders).

Vanwege haar eindverantwoordelijkheid is het wenselijk dat een gemeentebestuurder of bestuurder zo'n regiegroep voorziet. Vanzelfsprekend dienen de leden van de stuurgroep de uitvoerders direct aan te sturen.

De belangrijkste taken van een regiegroep zijn:

- de uitvoering en verdere verfijning van een plan van aanpak onder gezamenlijke verantwoordelijkheid;

■ het realiseren van de randvoorwaarden voor projecten en het wegnemen van eventuele belemmeringen;

■ het terugkoppelen van opgedane kennis en ervaringen naar de deelnemende organisaties.

Naast de organisatie is het van belang dat de aanpak inhoudelijk van voldoende kwaliteit is.

6 De aanpak van de jeugdcriminaliteit

6.1 Maatregelen-mix

Een lokaal jeugd- en veiligheidsbeleid dient uit meerdere in elkaar grijpende maatregelen te bestaan. In de Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 (Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag 1995) wordt onderscheid gemaakt tussen pro-actie, preventie en repressie.

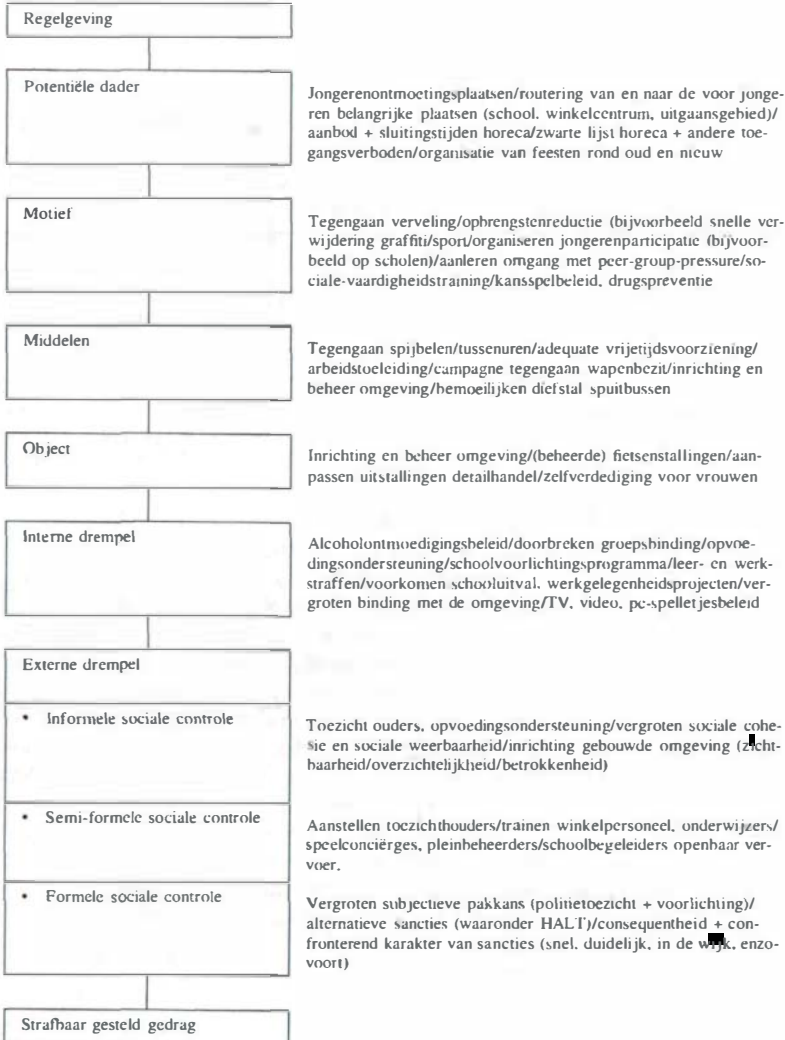
■ Pro-actie is het structureel voorkomen van onveiligheid. Daarbij kan gedacht worden aan goed onderwijs, sociaal-cultureel werk dat ondersteunt en een arbeidsmarkt die jongeren goede kansen biedt. Het gaat hier met name om het creëren van gunstige opvoedings- en ontwikkelingskaders. Over het algemeen zullen maatregelen die onder pro-actie vallen niet direct het terugdringen van jeugdcriminaliteit als hoofddoel hebben, maar deze kunnen daar wel een bijdrage aan leveren. Recente initiatieven voor opvoedingsondersteuning passen in deze categorie van maatregelen (zie: J. Junger-Tas, *Jeugd en Gezin. Preventie vanuit een justitieel perspectief*. Ministerie van Justitie, juni 1996).

■ Preventie omvat het wegnemen van directe oorzaken van onveiligheid en het beperken van de gevolgen ervan door het nemen van maatregelen voor bepaalde groepen of in een bepaald gebied. Bij preventie van jeugdcriminaliteit gaat het in de eerste plaats om maatregelen die zich primair richten op oorzaken die gelegen zijn in de leefsituatie van jongeren. In de tweede plaats kunnen preventieve maatregelen gericht zijn op het beperken van de gelegenheid om jeugdcriminaliteit te plegen. In dit verband is de campagne 'De Veilige School' van het ministerie van OCW het vermelden waard, die onder meer ten doel heeft dat scholen veiligheidsplannen ontwikkelen.

■ Repressie is het feitelijk bestrijden van criminaliteit door politie en justitie: het opsporen, aanhouden en straffen van daders.

Bij het bepalen van de aanpak is het volgende model een hulpmiddel (Eysink Smeets en Etman, *Samenspannen tegen kleine criminaliteit*, en Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Voor als het niet stortregent*). Het biedt

geen blauwdruk, maar wel een voorbeeld van een integrale benadering van criminaliteitsproblemen.



Dit criminaliteitsvoorwaardenmodel biedt aanknopingspunten voor het te-gaangaan van criminaliteit. Het is te gebruiken als een checklist om te komen tot een probleeminventarisatie en een evenwichtig maatregelenpakket.

6.2 *Individuele aanpakken*

In de afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met de individuele aanpak van de jeugdcriminaliteit. Deze aanpakken zijn vooral preventief gericht en hebben in enkele gevallen ook repressieve aspecten. In deze paragraaf worden kort de belangrijkste aanpakken besproken op basis van een evaluatie van 24 projecten die grotendeels op allochtone jongeren zijn gericht (Een kleurrijke aanpak. Allochtone jongeren en criminaliteit: een uitwerking van mogelijke oplossingen. Van 't Hoff en Hilhorst, Den Haag 1996). Het gaat om de volgende aanpakken: bemiddeling, lichte begeleiding, intensieve trajectbegeleiding en casemanagement. Bij al deze aanpakken wordt samengewerkt door verschillende instellingen voor jeugdhulpverlening en jeugdwelzijn en vaak ook met instanties, zoals politie, justitie en scholen. Ook de ouders worden meestal bij de projecten betrokken.

6.3 *Bemiddeling*

Deze benadering wordt veelal toegepast bij allochtone jongeren in geval van communicatiestoornissen door cultuurverschillen en taalproblemen. De bemiddeling kan individueel of in groepsvorm plaatsvinden.

In de individuele variant bemiddelt een intermediaire persoon tussen allochtone jongeren en hun ouders of tussen allochtone jongeren en Nederlandse instanties, zoals scholen, leerplichtambtenaar en politie. Deze variant is preventief van aard en vooral geschikt voor jongeren met een lichte problematiek in de leeftijd van ongeveer 10 tot 15 jaar. Bemiddeling is ook toepasbaar voor allochtone (vooral Marokkaanse) meisjes, omdat bij hun problematiek cultuurverschillen een belangrijke rol spelen.

In de groepsvariant wordt bemiddeld tussen allochtone bevolkingsgroepen (meestal de Marokkaanse gemeenschap) en Nederlandse instanties. Deze variant staat bekend onder de naam 'kadervorming of -versterking'. Het gaat hierbij veelal om informatieoverdracht over Nederlandse waarden en normen en de werking van instanties.

6.4 *Lichte begeleiding*

Bij de aanpak lichte begeleiding heeft een hulpverlener (mentor) gedurende een korte periode (ongeveer drie maanden) één tot twee uur per week of per twee weken contact met de jongere. In gesprekken wordt getracht de jongere inzicht te bieden in de eigen situatie, zodat deze er meer greep op krijgt. Dikwijls vinden er ook gesprekken plaats met personen uit het sociale netwerk van de jongere, bijvoorbeeld familie of een vroegere leraar. Daarnaast wordt er hulp geboden bij problemen thuis of op school. Ook kan praktische hulp geboden worden, zoals het regelen van huisvesting of een baantje.

Lichte begeleiding is vooral gericht op jongeren met middelzware problematiek. Het betreft jongeren die nog wel naar school gaan, maar regelmatig spijbelen, weinig gemotiveerd zijn en al met de politie in aanraking geweest zijn wegens het plegen van strafbare feiten.

De aanpak is geschikt voor zowel allochtone als autochtone jongeren in de leeftijd van 12 tot 24 jaar.

6.5 *Intensieve trajectbegeleiding*

Ook intensieve trajectbegeleiding betreft hulpverlening aan individuele jongeren. Deze is beduidend intensiever dan bij 'lichte begeleiding': per jongere wordt meer tijd en aandacht besteed. Gedurende enkele maanden is de hulpverlener in principe namelijk 24 uur per dag beschikbaar voor de jongere.

Op basis van gesprekken met de jongere en met personen uit diens sociale netwerk stelt de hulpverlener een werkplan op en helpt de jongere het plan uit te voeren door middel van ondersteuning, advisering en directe hulpverlening.

Deze aanpak wordt toegepast bij allochtone en autochtone jongeren vanaf ongeveer 14 jaar met een zware problematiek.

6.6 *Casemanagement*

Een casemanager verleent zelf geen hulp, maar zorgt ervoor dat een jongere hulp krijgt van een samenwerkingsverband van andere instanties. Hij organiseert dus hulpverlening, waarbij zoveel mogelijk gebruikgemaakt wordt van het bestaande aanbod van reguliere instanties.

Welke hulp nodig is, wordt door de casemanager bepaald en vastgelegd in een begeleidingsplan. De casemanager bewaakt vervolgens het hulpverleningsproces. Dit houdt in het regisseren en volgen van de samenwerking

tussen de instanties op zo'n manier dat een sluitend aanbod wordt geleverd.

Wat de ernst van de problematiek betreft, is deze aanpak voor een brede groep geschikt, variërend van vrij lichte tot zware problemen. Ook qua leeftijd zijn er weinig beperkingen, daar de casemanager de jongere zo snel mogelijk tracht door te geleiden naar de - ook qua leeftijd - meest geëigende instellingen.

7 Een gebiedsgerichte aanpak

7.1 Wijk- en buurtveiligheidsplannen

Naast individuele aanpakken, wordt er in vele gemeenten meer en meer gebiedsgericht gewerkt bij het voorkomen en bestrijden van onveiligheid. Dit betekent een integrale benadering op het niveau van wijken of buurten. De aanpak van jeugdcriminaliteit vormt een onderdeel van de algemene benadering. De gebiedsgerichte aanpak biedt een goed kader voor het verbeteren van de ontplooiingsmogelijkheden van jongeren.

Bij de gebiedsgerichte aanpak worden wijk- en buurtveiligheidsplannen opgesteld (zie: Gebiedsgericht veiligheidsbeleid in Amsterdam. Bestuursdienst Stadhuis Amsterdam. Amsterdam, mei 1997). Voor de opzet en inhoud van deze plannen bestaan de volgende uitgangspunten.

1 Een wijk- en buurtveiligheidsplan bevat een integrale visie op de veiligheidsproblematiek in de betreffende buurt of wijk. Elk terrein waarop orde, rust of veiligheid een rol speelt, hoort erbij: juridisch (handhaving), sociaal (relaties tussen bevolkingsgroepen), openbare ruimte, wonen, enzovoorts. In het plan wordt aangegeven welke concrete veiligheidsproblemen in de buurt spelen, bijvoorbeeld het bestaan van probleemgroepen van jongeren die op een bepaald plein bij elkaar komen. De onderlinge samenhang en de oorzaken en achtergronden van de problemen komen aan de orde.

2 In een wijk- en buurtveiligheidsplan wordt aangegeven welke instanties, organisaties en groeperingen betrokken zijn bij de aanpak. Tevens dient duidelijk te zijn op welke wijze(n) de verantwoordelijkheid van de diverse betrokkenen wordt vastgelegd.

3 In een wijk- en buurtveiligheidsplan wordt aangegeven op welke wijze(n) men de buurtbewoners i.c. jeugdigen betreft bij de verdere ontwikkeling en uitvoering van het plan.

7.2 *Buurtbeheer en een plekgerichte (of brandhaarden) aanpak*

In de gebiedsgerichte aanpak van onveiligheid is buurtbeheer een belangrijke variant. Onder buurtbeheer wordt verstaan: de voortdurende en kleinschalige zorg van beheerders en bewoners voor de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving (leefbaarheid) van de buurt. Kernthema is het verbeteren van de communicatie en samenwerking tussen alle betrokken instanties, organisaties, groeperingen en individuen. Buurtbeheer kan gericht worden ingezet voor een verbetering van de situatie van de jeugd, en preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit. Hierbij kan gedacht worden aan de inrichting van jeugd ontmoetingsplaatsen, waarbij afstemming met buurt en jongeren plaatsvindt.

Veiligheidsproblemen die zich concentreren in of rond een kleiner gebied, bijvoorbeeld een plein waar jongeren rondhangen of een wooncomplex, kunnen via een plekgerichte (of brandhaarden) aanpak worden benaderd. Versterking van het functioneel toezicht en het plegen van aanvullend beheer zijn daarbij belangrijke elementen. In het kader van de jeugdproblematiek is de (plein)toezichthouder een belangrijke figuur. Deze toezichthouders hebben zowel toezichthoudende taken als aanvullende beheertaken en sociaal-preventieve taken gericht op de plegersgroep. Essentieel is dat de toezichthouders nauwe contacten opbouwen en onderhouden met jongeren, met de buurtbewoners en met de instanties die de orde handhaven en het gebied beheren. Hierdoor kan de vertrouwensrelatie tussen de toezichthouders en de jongeren uit de doelgroep ontstaan, die het mogelijk maakt om de jongeren aan te spreken op negatief gedrag. Vanuit die relatie kan een geleidelijke integratie van deze jongeren in bestaande voorzieningen op gang worden gebracht.

8 **Specifieke thema's**

Jong zijn betekent dynamisch en snel zijn. Degelijke kwalificaties zijn ook van toepassing op het fenomeen jeugdcriminaliteit. Nieuwe problemen en probleemgroepen duiken op en van overheden en andere betrokkenen wordt steeds een adequate reactie verwacht.

Dit betekent niet dat de aandacht steeds weer volledig op nieuwe onderwerpen moet worden gericht. Met een aantal zaken is al ervaring opgedaan omdat deze al langer op de agenda staan. De problematiek van allochtone jongeren is er één van.

8.1 Problematiek allochtone jongeren

Eerder in deze paragraaf kwam de oververtegenwoordiging van allochtone jongeren in de geregistreerde criminaliteit aan de orde, ook na correctie voor sociaal-economische factoren. Het taboe dat lange tijd op dit onderwerp rustte is inmiddels verdwenen, met als gevolg dat ook gericht aan oplossingen gewerkt kan worden.

Inmiddels is de nodige ervaring opgedaan met projecten ter preventie en bestrijding van de criminaliteit onder allochtone jongeren (zie: C.A. van 't Hoff en N.C. Hilhorst. Een kleurrijke aanpak). Enkele belangrijke lessen uit de 24 projecten die werden onderzocht zijn de volgende.

- Zorg voor draagvlak binnen de allochtone gemeenschap.

Zelforganisaties (moskee, voetbalclub, buurtraad) kunnen fungeren als een verbinding naar de allochtone gemeenschap en als aanspreekpunt. Deze organisaties mochten goed geïnformeerd worden over de toegepaste aanpak. Maar ook is het noodzakelijk dat ze meepraten over problemen en oplossingen en medeverantwoordelijkheid dragen voor de gekozen aanpak. Overigens moet men de verwachtingen niet te hoog stellen. Allochtone organisaties krijgen veel vragen en zijn vaak in belangrijke mate afhankelijk van vrijwilligers. Vaak biedt ook de inschakeling van actieve individuen (sleutelpersonen) uit allochtone gemeenschappen mogelijkheden.

- Kies voor een multi-etnische benadering.

Het aanstellen van allochtone medewerkers heeft voordelen: zij kennen uit eigen ervaring de omstandigheid, dat jongeren een kloof moeten overbruggen tussen twee werelden: de wereld van thuis en de wereld buiten het gezin. Bovendien kunnen zij bij allochtone ouders vaak veel bereiken. Zij hebben in veel gevallen een voorsprong omdat ze de taal van de ouders spreken en dezelfde culturele achtergrond hebben. Dat levert vertrouwen op. Het is daarom aan te bevelen om teams multi-etnisch samen te stellen, zodat het projectteam een afspiegeling vormt van de doelgroep.

- Stel het betrekken van ouders centraal.

Om vertrouwen te winnen is het van belang ouders beter toe te rusten in de omgang met de hier geldende normen en waarden. Informatieverstrekking over het reilen en zeilen van de Nederlandse samenleving is belangrijk.

- Houd rekening met de culturele achtergrond.

Er kan geen lijstje met punten worden opgesteld dat gehanteerd moet worden als men met allochtone jongeren te maken heeft. Er kan wel een aantal algemene uitgangspunten worden gegeven die bij communicatie met allochtone jongeren en hun ouders van belang zijn. Van belang is dat geen valse verwachtingen gewekt worden en dat men duidelijk is over de nor-

men en waarden waaraan jongeren zich moeten houden. Daarnaast is het relevant alle cliënten, maar zeker ook allochtone cliënten, met respect te benaderen.

- Geef aandacht aan praktische problemen.

Er moet niet alleen gepraat worden met jongeren. Vaak is het regelen van huisvesting of zijn tips bij het zoeken naar een baantje veel belangrijker en een goede ingang voor verdere actie.

Wanneer met bovengenoemde aspecten rekening wordt gehouden, wordt de kans op een adequate aanpak van de problematiek vergroot.

8.2 *Nieuwe thema's*

Er is een tendens zichtbaar dat jongeren op steeds lagere leeftijd met criminaliteit beginnen. Daarnaast neemt het aandeel van geweldsdelicten toe. Vraag is daarbij in hoeverre ook kinderen jonger dan 12 jaar met de politie in aanraking komen. Uit onderzoek blijkt dat het aantal 12-minners dat in de politieregistratie voorkomt gering is (M. Grapendaal, P. van der Veer, A. Essers. Over criminaliteit en kattenkwaad bij 7- t/m 12-jarigen. WODC, 1996). Wel beraden Halt Nederland en de Raden voor de Kinderbescherming zich over maatregelen voor jongeren uit deze leeftijdscategorie, waarbij gedacht wordt aan het opleggen van leer- of werkstraffen.

Daarnaast is er in toenemende mate sprake van drugsgebruik (bijvoorbeeld XTC en speed) in het uitgaanscircuit. Of en in hoeverre hier een relatie ligt met het toegenomen geweldgebruik is onderwerp van onderzoek. Ten slotte moet opgemerkt worden dat op veel plaatsen zogenaamde Jeugdmonitoren ontwikkeld worden. Periodiek wordt de situatie van jongeren op een aantal relevante (leef)gebieden in kaart gebracht. Goede voorbeelden zijn de Monitor Jeugdproblematiek Utrecht (Bestuursinformatie gemeente Utrecht, december 1997) en de Jeugdmonitor Groningen. Momenteel organiseert de Commissie Jeugdinformatie overleg met direct-betrokkenen over de vraag in hoeverre standaardmodules toegepast kunnen worden. Hierdoor kunnen kosten bespaard worden en wordt een betere vergelijking van verschillende steden mogelijk.

Hoewel het gevaar bestaat dat de verwachtingen van monitoring te hoog gesteld worden, is zij wel van belang (R. Engbersen e.a. (red.). Nederland aan de monitor. Het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen. NIZW, Utrecht 1997). Voor het maken van beleid immers, is informatie noodzakelijk. Een goede monitor kan daartoe een bijdrage leveren.

VEILIGHEIDSBELEID