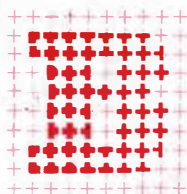


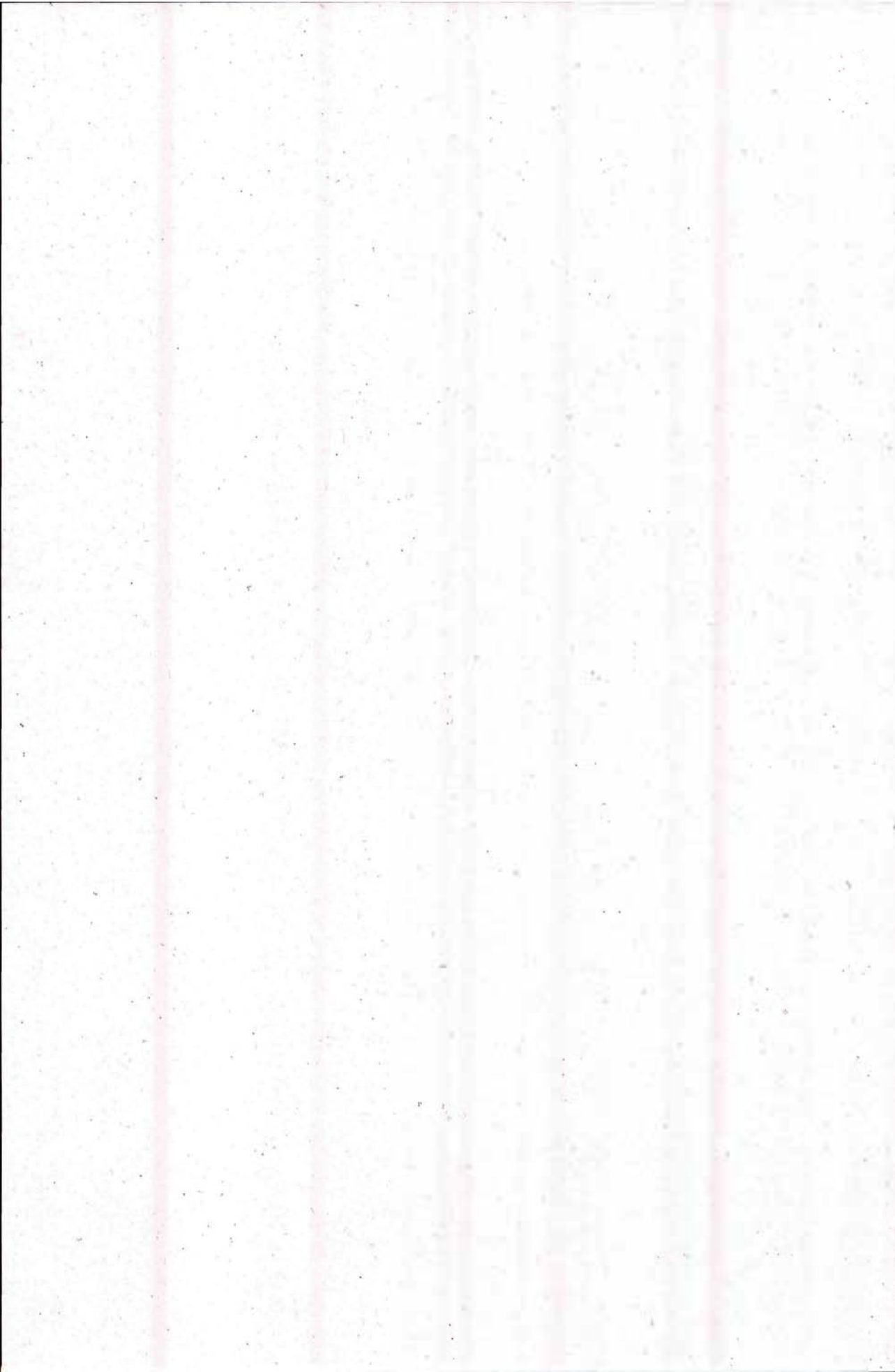
Een kleurrijke aanpak

Allochtone jongeren en criminaliteit:
een uitwerking van mogelijke oplossingen



Ministerie van Binnenlandse Zaken





Een kleurrijke aanpak

Allochtone jongeren en criminaliteit:
een uitwerking van mogelijke oplossingen

Amsterdam, juli 1996

Van Dijk, Van Soomeren en Partners
mr drs C.A. van 't Hoff
drs N.C. Hilhorst

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	15
1.1 Algemeen	15
Achtergronden van dit onderzoek	15
Werkwijze van het onderzoek	16
Doel van de rapportage	17
1.2 De invalshoek van dit rapport de aanpakken	17
Welke aanpakken kunnen worden onderscheiden?	17
De aanpak 'bemiddeling'	17
De aanpak 'lichte begeleiding'	18
De aanpak 'intensieve trajectbegeleiding'	18
De aanpak 'casemanagement'	19
De aanpak 'kansverbetering'	19
Wat valt er te zeggen over de resultaten?	19
1.3 Leeswijzer	20
2 Algemene lessen: de organisatie	21
2.1 Inleiding	21
2.2 De regierol	21
Keuzemogelijkheid: een willekeurig project of een aanpak op basis van geformuleerd beleid?	21
Wie heeft de regie?	21
Wat betekent dit in de praktijk?	23
Wie moet het initiatief nemen?	23
2.3 De organisatie van een project	24
Wie heeft de verantwoordelijkheid voor een project?	24
Een goed begin	24
Afbakening van de doelgroep?	25
Het formuleren van doelen	25
Projectduur	26
Wat is de schaal van de aanpak?	26
Welke organisaties moeten bij het project betrokken zijn?	27
2.4 Samenwerking	28
Het organiseren van samenwerking	28
Wat betekent samenwerken voor de privacy?	29
En moet men allochtone groepen zelf betrekken?	29
2.5 Het projectteam	29
Hoe regel je het werkgeverschap?	29
Volstaat één medewerker?	30
De aanstelling van projectmedewerkers	30
Allochtone of autochtone medewerkers?	30
Wat zijn de selectiecriteria?	31
Begeleiding	32

3	Algemene lessen: de inhoud	33
3.1	Inleiding	33
3.2	Samenwerking in de uitvoering	33
	Wanneer worden welke netwerken ingeschakeld?	33
	Welke rollen hebben de deelnemers aan die netwerken en wat zijn de knelpunten?	34
3.3	De werkwijze van projecten in de praktijk	37
	Wat zijn relevante elementen van de werkwijze van de aanpakken?	37
	Heeft toepassing van drang en dwang zin?	38
	Moet je rekening houden met de culturele achtergrond?	38
	Wat betekent dat dan in de praktijk?	39
4	De afzonderlijke aanpakken	43
4.1	Inleiding	43
4.2	Keuze van de aanpakken	43
4.3	De aanpak 'bemiddeling'	44
	De toepassing van bemiddeling	44
	Specifieke kenmerken van bemiddeling	44
	De werkwijze	45
	Beperken van het aanbod	46
	Samenwerking	46
	Specifieke organisatorische aspecten	47
	De teamsamenstelling	47
	Behaalde resultaten	47
4.4	De aanpak 'lichte begeleiding'	48
	De toepassing van lichte begeleiding	48
	Specifieke kenmerken van lichte begeleiding	48
	De werkwijze	48
	Rol van de politie	49
	Afstemmingsproblemen	49
	Organisatorische aspecten	49
	Behaalde resultaten	49
4.5	De aanpak 'intensieve trajectbegeleiding'	50
	De toepassing van intensieve trajectbegeleiding	50
	Specifieke kenmerken van intensieve trajectbegeleiding	50
	De werkwijze	50
	Bewaking van de instroom	51
	Nazorg	51
	Betrokkenheid van allochtone groepen	51
	Behaalde resultaten	52
4.6	De aanpak 'casemanagement'	52
	De toepassing van casemanagement	52
	Specifieke kenmerken van casemanagement	52
	De werkwijze	53
	Organisatie van de projecten	53
	Teamsamenstelling	53
	Behaalde resultaten	53
4.7	De aanpak 'kansverbetering'	54
	De toepassing van kansverbetering	54
	Specifieke kenmerken van kansverbetering	54
	De werkwijze	54
	Organisatie van de projecten	55
	Financiering is een speciaal probleem	55
	Eisen aan projectmedewerkers	55
	Voorwaarden voor een geslaagd traject	56
	Behaalde resultaten	56
	Bijlagen	
1	Deelnemers begeleidingscommissie	59
2	Deelnemers brainstormbijeenkomsten	61
	Colofon	63



In een veilige, leefbare samenleving kunnen mensen zich ontplooiën tot volwaardige deelnemers aan die samenleving zonder bedreiging van lijf en goed. Het is een voortdurende opgave hieraan te werken, temeer omdat veiligheid en leefbaarheid voorwaarden zijn voor integratie van mensen in de samenleving. In een multiculturele samenleving heeft die opgave een extra dimensie wanneer we constateren dat sociale en economische achterstand zich met name concentreert bij allochtonen. Cumulatie van achterstanden leidt vooral in de grote steden tot een opvallend hoog dader- én slachtofferschap van allochtone groepen in de samenleving. Daarmee komt het integratieproces van allochtone jongeren onder spanning. Dat is de reden waarom op verschillende fronten wordt geïnvesteerd in het integratieproces. In dat licht moet ook de speciale inzet worden beoordeeld om criminaliteit onder (allochtone) jongeren te voorkomen en te bestrijden.

Sinds de jaren tachtig zijn de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie actief betrokken bij het voorkomen van criminaliteit onder allochtone jongeren. Daarbij is veel aandacht voor de ontwikkeling van en het experimenteren met nieuwe preventieve aanpakken op lokaal niveau. De kennis en ervaring die daarbij werden opgedaan, vindt u in dit rapport op een heldere manier ontsloten.

In het rapport worden op basis van de evaluatie van 24 preventie projecten, vijf verschillende aanpakken onderscheiden. Deze aanpakken zijn met name gebaseerd op de mate van ernst van de geconstateerde problemen en de daarop toegesneden benadering: van bemiddeling tot intensieve individuele begeleiding. Aan de hand van praktijkvoorbeelden krijgt u inzicht in en een overzicht van mogelijke oplossingen en praktische handreikingen. Daarbij is rekening gehouden met de culturele achtergrond van de cliënten, een essentiële voorwaarde voor het welslagen van het project. Door de talrijke praktische tips die het rapport bevat, kan het worden gebruikt als hulpmiddel voor gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, scholen en instellingen voor jeugdhulpverlening.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
J. Kohnstamm

De staatssecretaris van Justitie
E. Schmitz

Samenvatting

Het probleem

Niet voor niets is de beheersing van de jeugdcriminaliteit de afgelopen jaren een steeds voornamere plaats gaan innemen op de politieke agenda van landelijke en lokale beleidsmakers. Onomstotelijk immers doemt, uit velerlei wetenschappelijke publicaties, het beeld op van een groeiende betrokkenheid van jeugdigen bij criminaliteit. Het gaat dan vooral nog om vermogenscriminaliteit als diefstal en inbraak, maar ernstige delicten als mishandeling en roof behoren al lang niet meer tot de uitzonderingen. Voor een groot deel kan het plegen van strafbare feiten waarschijnlijk gerangschikt worden onder de noemer 'jeugdzonden' die na het bereiken van volwassenheid vanzelf verdwijnen. Dergelijke 'jeugdzonden' echter dreigen een enorm beslag te leggen op de justitiële, politieke en hulpverleningscircuits. Bovendien houdt de toenemende instroom van jeugdige daders een groter risico in op doorgroei naar een criminele carrière. Meer jongeren, met andere woorden, dreigen af te glijden naar het criminele milieu.

9

Allochtone jongeren en jeugdcriminaliteit

Zonder een gerichte aanpak is jeugdcriminaliteit een blijvertje. 'Een kleurrijke aanpak' beschrijft hoe een dergelijk beleid voor een specifieke doelgroep, namelijk allochtone jongeren, kan worden opgezet. Ten behoeve van zo'n aanpak worden een vijftal groepen onderscheiden. Van licht naar zwaar gaat het hier om:

- de risicogroep, bestaande uit jongeren die zich (nog) niet schuldig gemaakt hebben aan strafbare feiten maar op grond van maatschappelijke criteria een bovengemiddeld risico lopen;
- Halt-jongeren, die zijn doorverwezen naar een Halt-bureau;
- first-offenders, tegen wie een eerste proces-verbaal is opgemaakt;
- licht-criminelen, die binnen korte tijd twee of meer lichte vormen van criminaliteit hebben gepleegd;
- harde kern-jongeren, die binnen korte tijd minimaal twee zware delicten hebben gepleegd.

Bezien we de samenstelling van bovengenoemde groepen nader dan blijkt steeds sprake van een oververtegenwoordiging van allochtone jongeren. Deze constatering gevoegd bij allerlei signalen dat politie, justitie en hulpverlening met behulp van reguliere routines en procedures geen grip krijgen op allochtone jongeren rechtvaardigen een aparte aanpak van dit fenomeen.

Allochtone jongeren hebben dan ook inmiddels binnen de preventie en bestrijding van de veel voorkomende criminaliteit een aparte plek gekregen. Op tal van plaatsen is, mede gestimuleerd door de Ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken, de afgelopen jaren geëxperimenteerd met specifieke projecten en aanpakken voor allochtone jongeren.

Dat heeft geresulteerd in een schat aan kennis en ervaring die er op wijst dat, met goed georganiseerd, de bestrijding van allochtone jeugdcriminaliteit zeer succesvol ter hand kan worden genomen. Met het verschijnen van dit rapport, dat kan worden gezien als een afsluiting van de experimenteerfase, worden drie doelen nagestreefd.

In de eerste plaats wordt de fragmentarische kennis die in de tientallen projecten is opgebouwd op één plaats systematisch samengebracht. Ten tweede wordt tegemoet gekomen aan de informatiebehoefte van personen en instellingen die bezig zijn met het formuleren van oplossingen van de criminaliteitsproblematiek onder allochtone jongeren. Tenslotte bevat 'Een kleurrijke aanpak' oplossingen voor de groeiende vraag

hoe bestaande ad hoc projecten onderdeel te maken van het reguliere beleid. 'Een kleurrijke aanpak' is gebaseerd op een intensieve en systematische analyse van 24 lokale projecten die zich richten op de bestrijding van de allochtone jeugdproblematiek. De selectie heeft zorgvuldig plaatsgevonden en bestrijkt het hele spectrum aan jeugdcriminaliteit, van licht tot zwaar. Omdat lokale omstandigheden te sterk variëren bevat het rapport geen dwingende blauwdruk voor het ultieme succesvolle project. De geboden handreiking biedt wel de ingrediënten waarmee gemeenten, politiekorpsen, parketten, scholen en instellingen voor jeugdhulpverlening ruimschoots uit de voeten kunnen.

De aanpakken centraal

De invalshoek van dit rapport is de manier waarop binnen de onderzochte projecten te werk wordt gegaan. Nadere beschouwing leert dat er sprake is van vijf aanpakken, elk met zijn eigen karakteristieken. Deze werkwijzen worden in het rapport 'Een kleurrijke aanpak' behandeld. Onderscheiden worden:

- 1 Bemiddeling.
- 2 Lichte begeleiding.
- 3 Intensieve trajectbegeleiding.
- 4 Casemanagement
- 5 Kansverbetering.

Hoewel deze indeling zeker geen pleidooi inhoudt voor een gefragmenteerde aanpak en ook niet wil uitsluiten dat binnen een project tegelijkertijd met verschillende aanpakken wordt gewerkt, biedt ze een uitstekend handvat om de vaak ingewikkelde materie, problemen en oplossingen te verduidelijken. Hieronder worden de vijf aanpakken nader voorgesteld.

Bemiddeling

Bemiddeling wordt in de praktijk vooral toegepast bij Marokkaanse jongeren uit de jongere leeftijdscategorieën behorend tot de risico-, Halt- of first-offender groep. Bij deze aanpak treedt een - allochtone - bemiddelaar op als tussenpersoon tussen jongere en allerlei anderen zoals ouders, politiefunctionarissen, leerplichtambtenaren, onderwijzers etc. De bemiddelaar verleent niet direct zelf hulp aan de jongere maar tracht de vaak door taalproblemen verstoorde communicatie weer op gang te krijgen. In een groepsgerichte variant vindt bemiddeling ook wel plaats onder de noemer 'kadervorming'. Het gaat dan onder andere om informatie-overdracht betreffende normen, waarden en culturele achtergronden, maar ook over het reilen en zeilen van Nederlandse organisaties. Een knelpunt dat bij bemiddeling wel voorkomt is dat medewerkers te maken krijgen met vragen en problemen die buiten het directe bereik van een project vallen en niet altijd weten hoe hiermee om te gaan. Bemiddeling blijkt in tweederde van de onderzochte gevallen succesvol te verlopen. Zowel ouders als jongeren - die vrij massaal instromen - tonen zich na afloop tevreden.

Lichte begeleiding

Lichte begeleiding is momenteel een belangrijke vorm van hulpverlening aan allochtone jongeren van 12 tot 18 jaar met middelzware problemen, overwegend behorend tot de licht-criminele groep. Het betreft hier een langere periode van begeleiding, drie tot zes maanden, die vooral bestaat uit (wekelijkse) gesprekken met de jongere en personen uit diens sociale netwerk.

Daarnaast worden waar mogelijk praktische problemen, bijvoorbeeld op school of met huisvesting opgelost. Medewerkers begeleiden tegelijkertijd meerdere jongeren. Bij lichte begeleiding dient men zeer alert te zijn op een goede afstemming met bestaande organisaties.

Over de resultaten van deze aanpak valt vanwege een gebrek aan effectmetingen, nog weinig te zeggen. Waar dat wel gebeurde was sprake van positieve resultaten.

Intensieve trajectbegeleiding

Ook hier gaat het om begeleiding van individuele jongeren die echter veel intensiever verloopt. De doelgroep bestaat uit jongeren, behorend tot de groep der licht-criminele en harde-kernjongeren. In een gelimiteerde periode van ± drie maanden wordt zeer ruime aandacht aan de jongere geschonken. Medewerkers zijn in die periode in principe 24 uur per dag voor de cliënt beschikbaar.

Bij intensieve begeleiding voert de hulpverlener gesprekken met een jongere en vertegenwoordigers uit diens sociale netwerk, inclusief de ouders. Hierop volgend

wordt door de trajectbegeleider een werkplan opgesteld met doel en bijbehorend traject. De begeleider helpt de jongere dit traject af te leggen door middel van gesprekken, tips, adviezen en andersoortige ondersteuning. Intensieve trajectbegeleiding verdient een goede nazorg. Voorkomen moet worden dat jongeren na de intensieve periode in een zwart gat vallen. De resultaten van deze aanpak zijn positief. Een (grote) meerderheid van de interventies kan geslaagd worden genoemd. Vooral bij jongeren die het gehele traject doorlopen wordt maar weinig recidive geconstateerd.

Casemanagement

Bij casemanagement vindt geen directe uitvoerende hulpverlening plaats, maar gaat het om de organisatie hiervan. Casemanagement wordt toegepast bij alle jongeren, uitgezonderd zij die slechts heel lichte problemen vertonen.

Casemanagement draait om de samenwerking tussen allerlei instanties, waarbij de casemanager verantwoordelijk is voor het regelen van de juiste hulp aan de juiste persoon. Waar mogelijk wordt geput uit het reguliere aanbod. Na aanmelding worden de problemen van een jongere in kaart gebracht en geanalyseerd waarna een individueel begeleidingsplan wordt opgesteld en uitgevoerd. Omdat jongeren vaak op verschillende gebieden problemen hebben is afstemming en samenwerking met diverse hulporganisaties bij casemanagement essentieel.

De resultaten van deze aanpak liggen dan ook met name bij netwerkvorming, samenwerking en een verbeterd zicht van instanties op de problemen van jongeren.

11

Kansverbetering

Kansverbetering wordt toegepast bij jongeren die, ongeacht leeftijd of problematiek, in een achterstandspositie verkeren. Het betreft hier geen pure hulpverleningsvariant maar eerder een aanpak om jongeren concrete vaardigheden bij te brengen of hen te leren hun vrije tijd zinvol te besteden. Verbetering van het toekomstperspectief staat dus voorop. Kansverbetering vindt vaak groepsgericht plaats met specifieke aandacht voor iedere individuele jongere. Het aanbod bestaat veelal uit gerichte cursussen, opleidingen en arbeidtoeleiding. De financiering van projecten gericht op kansverbetering stuit soms op problemen omdat ze moeilijk onder te brengen zijn in het reguliere subsidiekader. Voor het welslagen is motivatie van personeel en deelnemers van groot belang. Kansverbetering laat zonder meer positieve resultaten zien, onder andere op het gebied van opleiding, werk en zelfvertrouwen.

Lessen en randvoorwaarden

Hoewel de aanpakken soms zeer sterk van elkaar verschillen, blijkt er tevens sprake te zijn van gemeenschappelijke factoren. Zo valt voor de hulpverlening allereerst een aantal lessen te trekken uit de culturele achtergrond van allochtone jongeren. We noemen er enkele.

- Vooral het betrekken van ouders staat centraal. Om het 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 dan ook zeer belangrijk.
- Het is van belang allochtone cliënten onbevangen en met respect te benaderen.
- Men moet zich bewust zijn van een mogelijke communicatiekloof. Allochtone jongeren uiten zich vaak indirecter waardoor een streven naar duidelijkheid van groot belang wordt.
- Duidelijkheid over de normen en waarden waar een jongere zich aan te houden heeft en duidelijkheid over wat een project te bieden heeft zijn voor het welslagen van groot belang. Als er afspraken gemaakt worden met een jongere moet deze zich hieraan houden en er op aangesproken worden, eventueel met sancties.

Andere, meer algemene maar zeker aanbevelenswaardige, elementen uit de verschillende aanpakken kunnen als volgt worden geformuleerd:

- Streef naar het oplossen van praktische problemen bij jongeren.
- Werk snel en probeer wachtlijsten te voorkomen.
- Werk integraal.
- Benader de jongere niet alleen, maar in zijn of haar sociale context.
- Wees actief en ondernemend, leg bijvoorbeeld huisbezoeken af.
- Streef naar het nakomen van afspraken van zowel projectmedewerkers als jongeren.
- Sluit aan bij de mogelijkheden van de jongere zelf.
- Leg nadruk op vertrouwen.
- Benut zo veel mogelijk het bestaande aanbod van instellingen.

Uiteraard volstaat het bij lange na niet om met behulp van een geselecteerde aanpak en een aantal wijze raadgevingen een succesvol project gericht op de problematiek van allochtone jongeren van de grond te krijgen. Er zal ook voldaan moeten worden aan een aantal randvoorwaarden op beleidsmatig, organisatorisch en inhoudelijk terrein. 'Een kleurrijke aanpak' gaat zeer uitvoerig in op de totstandbrenging van deze randvoorwaarden en op de algemene lessen die geleerd kunnen worden uit de 24 projecten die in het onderzoek zijn vervat. Hieronder passeren enkele van de belangrijkste conclusies de revue.

Beleid

Samenhang aanbrengen in het werk van verschillende organisaties is van groot belang omdat jongeren vaak problemen op meerdere gebieden hebben. Voor een adequate aanpak van criminaliteit onder allochtone jongeren is een projectmatige aanpak alleen niet voldoende, maar dienen gemeenten te beschikken over een beleidskader voor projecten die een bepaalde aanpak (of combinatie van aanpakken) uitvoeren, met heldere en meetbare doelstellingen. Projecten hoeven dan niet, zoals thans nog al te vaak het geval is, allerlei zaken op beleidsniveau zelf te regelen.

12

Regie

Het ligt voor de hand dat de gemeente een centrale rol speelt bij het opzetten en uitvoeren van het preventief jeugdbeleid. Aan te bevelen valt om dergelijk beleid - waar nodig - af te stemmen en te accorderen in de lokale driehoeksoverleggen, zodat ook de bijdrage van essentiële partners als de regio-politie en het Openbaar Ministerie is verzekerd.

Gezamenlijke inzet

De problematiek op het terrein van jeugd en veiligheid moet niet door gemeenten alleen aangepakt worden. Integendeel, de inzet van alle betrokken organisaties is noodzakelijk. Ontwikkelingen op uitvoerend niveau moeten de ruimte krijgen en gestimuleerd worden. Welke organisatie vervolgens het initiatief neemt voor een project, hangt af van de vraag wie een bepaald probleem signaleert en wie (mede) verantwoordelijk is voor de aanpak van gesignaleerde problemen. Het is daarbij aan te bevelen om op een zo vroeg mogelijk moment draagvlak binnen allochtone gemeenschappen te verwerven en ervoor te zorgen dat deze ook daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen.

Bestuurlijke betrokkenheid

De mate waarin het bestuur betrokken is bij een project, hangt onder meer af van de aanpak die men toepast. De betrokkenheid is licht als de nadruk ligt op het niveau van de uitvoering en voor werken 'van onderaf'. Bij een zware bestuurlijke inbreng is een gemeente bij het project betrokken op beleidsniveau. Naarmate de doelgroep zwaardere problemen heeft, valt het aan te bevelen dat het bestuur sterker betrokken is. Een periodieke rapportage over de uitvoering is van belang, mede met het oog op noodzakelijke bestuurlijke ingrepen in het geval van knelpunten.

Verantwoordelijkheid voor een project

Het verdient aanbeveling om, wanneer tot een preventieproject besloten wordt, de verantwoordelijkheid ervoor neer te leggen bij een organisatie die de uitvoering verricht, of die al reeds belangrijke taken heeft op het terrein waarop het project zich richt. Dit in verband met de meer structurele inbedding van een project. In de aansturing van projecten kunnen meerdere organisaties betrokken zijn, bijvoorbeeld in een stuurgroep. Het is aan te bevelen om in een dergelijke groep, reeds functionarissen van beleids- en directieniveau op te nemen. De stuurgroep vormt de verbinding tussen een project en deelnemende organisaties, zorgt voor de uitwerking en uitvoering van een plan van aanpak en voor het realiseren van de randvoorwaarden.

Doelgroep en doelstellingen

Het is aan te bevelen de doelgroep van een project helder te omschrijven. Het moet voor de jongere, het project zelf, de gemeente en aanmeldende organisaties duidelijk zijn met welke hulpvragen men bij het project terecht kan. Ook dient een goede intake-procedure met duidelijke instroom-criteria vastgesteld te worden. Aangemelde jongeren die niet passen binnen de doelgroep van een project moeten goed doorverwezen worden, bij voorkeur onder begeleiding. Er moet voor gewaakt worden dat projecten zich richten op hulpvragen die buiten de doelstelling vallen.

In de meeste projecten stromen vooral jongens in. Dit terwijl ook allochtone meisjes problemen hebben en hulp nodig hebben. Bij hen zijn vooral signalen op school van belang. Het valt aan te bevelen hier meer aandacht aan te besteden zodat de hulp aan allochtone meisjes verbetert.

Uiteraard moeten de doelstellingen van een project erop gericht zijn om de geconstateerde problemen van jongeren op te lossen. Het valt aan te bevelen om jaarlijks gefaseerde doelstellingen te formuleren die haalbaar, concreet en meetbaar zijn.

Projectduur en evaluatie

Het valt aan te bevelen al bij de start van een project voor criminaliteitspreventie te garanderen dat het project een minimale looptijd van vier jaar heeft. Het kost tijd om een bepaalde manier van denken en werken in te bouwen. Na drie jaar moet evaluatie plaats vinden, zodat in het laatste jaar de eventuele structurele inbedding geregeld kan worden.

Aan evaluatie van projecten wordt in de praktijk nog te weinig aandacht besteed, met name ook de relatie met de vooraf beoogde resultaten. Het is aan te bevelen al bij de voorbereidingen na te denken over de manier waarop een evaluatie vormgegeven zal worden. Bij de beslissing over structurele inbedding van een project moet inzicht gegeven kunnen worden in de resultaten.

In dit verband is het van belang meetbare doelstellingen te formuleren. Ook verdient het aanbeveling om aandacht te schenken aan de registratie en bijvoorbeeld een client-volgsysteem in te zetten.

13

Het projectteam

Het valt aan te bevelen om te zorgen voor een multi-etnische samenstelling van de teams, die projecten voor allochtone jongeren uitvoeren. Het projectteam dat altijd moet bestaan uit tenminste twee medewerkers, moet qua etnische herkomst zoveel mogelijk een afspiegeling zijn van de doelgroep. De culturele bagage van allochtone medewerkers is noodzakelijk om jongeren goed te kunnen helpen. Ook kan het vooral voor ouders meer vertrouwen opwekken als hulp wordt geboden door iemand die de eigen taal spreekt en dezelfde culturele achtergrond heeft. De kracht van Nederlandse medewerkers kan vooral liggen in hun ervaring in de omgang met Nederlandse instanties. Door uitwisseling en wederzijdse deskundigheidsbevordering verkrijgt een project een meerwaarde. De aanstelling van vrouwelijke allochtone medewerkers valt zeer aan te bevelen om moeders van jongeren te bereiken.

Werkgevers hebben de verantwoordelijkheid om te zorgen voor een goede begeleidings- en ondersteuningsstructuur, zeker bij relatief minder ervaren personeel.

Als er nieuwe medewerkers aangesteld worden is een inwerkperiode noodzakelijk. In dit verband zijn regelmatige trainingen in de omgang met allochtone cliënten aan te bevelen.

Om aanstelling van voldoende gekwalificeerd personeel te waarborgen valt het aan te bevelen over te gaan tot detachering van medewerkers. Door te kiezen voor detachering vanuit verschillende disciplines (onderwijs, politie, hulpverlening) wordt extra kennis ingebracht in het project.

Er zijn nog altijd onvoldoende gekwalificeerde allochtone medewerkers beschikbaar. Het is daarom van belang dat onderwijsinstellingen (HBO) aandacht schenken aan de werving van allochtone studenten en intensieve praktisch gerichte opleidingen ontwikkelen.

Samenwerking

Bij de oplossing van vaak complexe problemen van allochtone jongeren is samenwerking tussen organisaties noodzakelijk. Het valt aan te bevelen zowel afspraken over samenwerking op bestuurs-, beleids- en directieniveau te maken, als in de praktische uitvoering. De aanstelling van vaste contactpersonen vergemakkelijkt de communicatie. Bij samenwerking is een goede terugkoppeling over de ondernomen activiteiten absoluut noodzakelijk.

Ook verdient het aanbeveling aandacht te geven aan samenwerking met allochtone zelforganisaties en individuele sleutelpersonen.

Bij de praktische samenwerking is de uitwisseling van gegevens een knelpunt in verband met de bescherming van de privacy.

Onderwijs

Omdat alle jongeren leerplichtig zijn, vormen scholen een belangrijke vindplaats. Knelpunt in de samenwerking is dat scholen vaak te laat aangeven dat jongeren problemen hebben. Het is aan te bevelen om een signaleringssysteem op te zetten en methodieken voor probleemsignalering in het onderwijs (verder) te ontwikkelen.

Daarnaast moet gezocht worden naar mogelijkheden voor flexibele (tussentijdse) instroom en naar praktische en kortdurende onderwijsmodules.

Politie en justitie

De politie signaleert problemen bij jongeren en zorgt voor vele aanmeldingen bij projecten. Het valt aan te bevelen om in de beginfase van een project stages te organiseren over en weer in verband met de kennismaking en om de wederzijdse beeldvorming te verbeteren.

Politiefunctionarissen hebben soms de neiging de hulpverlening aan jongeren voor hun rekening te nemen. Het is aan te bevelen dit te beperken tot snelle, kortdurende en praktische activiteiten en voor een goede overdracht te zorgen.

Zeker bij allochtone jongeren is het van belang dat een snelle en duidelijke reactie volgt op delictgedrag. Deze reactie hoeft niet per definitie hard te zijn. Goede communicatie tussen projecten en justitie is van belang bij eventuele uitval van verplicht geplaatste jongeren. Dan is een sanctie noodzakelijk in verband met de geloofwaardigheid, ook naar andere deelnemers.

Jeugdhulpverlening

De projecten bewerkstelligen een drempelverlaging voor allochtone jongeren en hun ouders. Het valt aan te bevelen dat ook reguliere instellingen hun werkwijze meer op deze jongeren afstemmen.

Arbeid

Knelpunt voor allochtone jongeren is dat er te weinig banen zijn waarvoor zij in aanmerking komen, onder andere vanwege de vaak hoge opleidingseisen die gesteld worden. Daarnaast vormt starre regelgeving vaak een belemmering voor projecten om jongeren zelf in een traject te plaatsen.

Vrije tijd

Hoewel allochtone jongeren vaak over veel vrije tijd beschikken, zijn er in het algemeen weinig vrijetijdsvoorzieningen die hen aanspreken en waarvan zij gebruik maken. Dit terwijl dergelijke voorzieningen een rol kunnen spelen bij het voorkomen en oplossen van criminaliteitsproblemen. Het valt aan te bevelen dat gemeenten hieraan aandacht besteden.

1

Inleiding

1.1 Algemeen

Achtergronden van dit onderzoek

15

Vanaf de jaren '80 houdt de Nederlandse overheid zich nadrukkelijk bezig met de beheersing van veel voorkomende criminaliteit. Naast de politie en het Openbaar Ministerie hebben gemeenten, welzijns- en hulpverleningsinstellingen en allerlei andere organisaties op dit terrein steeds meer taken op zich genomen. Mede onder impuls van de commissie Roethof is een groot aantal projecten en initiatieven tot stand gebracht met de bedoeling de veel voorkomende criminaliteit terug te dringen. In de jaren '90 zijn op vele plaatsen vergelijkbare initiatieven ontstaan, vaak onder de noemer van het (integrale) gemeentelijk veiligheidsbeleid.

Bij de aanpak van de veel voorkomende criminaliteit is steeds aandacht uitgegaan naar de jeugd. Een heleboel delicten worden gepleegd door jongeren tot 24 à 25 jaar. Het gaat dan vooral om vermogensdelicten (winkeldiefstal, andere vormen van diefstal en inbraak), maar ook om gewelddelicten (vechtpartijen, bedreigingen, mishandeling en roof). Er bestaat een enorme variatie in de mate van betrokkenheid bij criminaliteit. Een aantal jongeren valt onder de categorie 'eens maar nooit weer', terwijl een kleiner percentage doorstroomt naar de 'harde kern' van criminelen. Binnen de gehele groep van jeugdigen is er in de laatste jaren specifieke aandacht voor de positie van allochtone jongeren. Onder meer uit de registratie van de politie blijkt een onevenredig grote betrokkenheid bij criminaliteit van (bepaalde) groepen, hetgeen voornamelijk geldt voor Marokkaanse jongens¹. Daarnaast kwamen er vanuit de politie en allerlei hulpverleningsorganisaties signalen dat men met toepassing van de gebruikelijke routines en procedures, geen grip krijgt op allochtone jongeren.

Allochtone jongeren hebben binnen de preventie en bestrijding van de veel voorkomende criminaliteit dan ook een aparte plek gekregen. Dit kwam tot uiting in het feit dat binnen verschillende gemeenten met specifieke projecten voor deze jongeren is geëxperimenteerd. Ook werd binnen projecten die zich op jongeren uit alle bevolkingsgroepen richten, speciale aandacht gegeven aan allochtone groepen. De ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken hebben getracht deze ontwikkelingen te stimuleren door subsidies voor experimenten beschikbaar te stellen. Door Binnenlandse Zaken is in het kader van het traject 'Allochtone Jongeren en veiligheidszorg' in 1994 een informatiedag georganiseerd waar betrokkenen hun ervaringen uitwisselden over criminaliteitspreventie ten behoeve van deze groep.

Er is in de afgelopen jaren op veel plaatsen kennis opgebouwd over de aanpak van de criminaliteit van allochtone jongeren en de voorwaarden voor succes. De in projecten opgebouwde kennis is echter nog fragmentarisch en niet systematisch op één plaats samen gebracht. Daarnaast bestaat er bij vele betrokkenen grote behoefte aan informatie over de mogelijke oplossingen van criminaliteitsproblemen. Ook doet zich op een aantal plaatsen de vraag voor hoe een bestaand project structureel gemaakt kan worden als onderdeel van het reguliere beleid.

Aandachtspunten die hierbij dan aan de orde komen zijn bijvoorbeeld:

- Moet er een speciale aanpak voor allochtone jongeren opgezet worden, of volstaat de reguliere aanpak?
- Hoe moet een project voor criminaliteitspreventie ten behoeve van allochtone jongeren georganiseerd worden?
- Hoe kom je aan voldoende gekwalificeerd personeel voor hulp aan deze jongeren?
- Welke organisaties moeten een rol vervullen om een project tot een succes te maken?

Werkwijze van het onderzoek

Deze rapportage hoopt een bijdrage te leveren aan de beantwoording van deze en gelijksoortige vragen. Dit gebeurt op grond van ervaringen van 24 projecten, al dan niet specifiek voor allochtone jongeren, die in diverse steden zijn of worden uitgevoerd. De projecten uit het onderzoek zijn niet willekeurig gekozen, maar zorgvuldig geselecteerd. Hierbij is voortgebouwd op een eerder in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken samengesteld overzicht van projecten voor jongeren op het terrein van veiligheid². Voorwaarde om in dit onderzoek te worden opgenomen was dat er van het project voortgangs- en bij voorkeur ook evaluatieverslagen bestaan. Ook is ernaar gestreefd om door de projectkeuze een grote diversiteit aan leereffecten te realiseren.

Alle 24 projecten zijn benaderd voor een interview met de coördinator. Daarnaast zijn tussenverslagen en eindevaluaties geanalyseerd. Ook is een brainstormsessie gehouden met uitvoerend medewerkers die bij dergelijke projecten betrokken zijn en is een bijeenkomst georganiseerd met beleidsmakers op het terrein van jeugd-criminaliteit³. De resultaten hiervan zijn in deze rapportage verwerkt. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken, van het ministerie van Justitie, van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van de VNG en van de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht⁴.

De jongeren waar in dit rapport over gesproken wordt zijn Marokkanen, Turken, Surinamers en Antillianen en Arubanen. Deze allochtone bevolkingsgroepen zijn de grootste in Nederland en het zijn ook de groepen die in belangrijke mate in de politieregistraties voorkomen.

Voor Marokkaanse en Antilliaanse en Arubaanse jongeren troffen we specifieke projecten aan, waarvan we er enkele in het onderzoek hebben opgenomen. Er werden geen specifieke projecten voor Turkse en Surinaamse jongeren aangetroffen. Omdat deze jongeren wel in algemene projecten opgenomen worden, komen ze ook in het onderzoek aan bod.

De werkgroep 'Eenheid van begrip' heeft in het kader van het Grote Stedenbeleid een gemeenschappelijk begrippenkader ontwikkeld ten aanzien van jongeren met politie- en justitiecontacten. Hoewel de werkgroep alleen politie- en justitiecontacten als invalshoek kiest en eventuele andere problematiek niet meeweegt (bijvoorbeeld de situatie thuis of op school) zal bij deze indeling in dit rapport zoveel mogelijk worden aangesloten.

Aansluitend bij de praktijk kiest de werkgroep voor een indeling op grond van twee criteria, namelijk de zwaarte van het gepleegde delict en het aantal tegen de jongeren opgemaakte processen-verbaal. Op basis hiervan komt men tot de volgende indeling van licht naar zwaar⁵:

- *risico-groep*: jongeren die zich (nog) niet schuldig hebben gemaakt aan delicten maar op grond van maatschappelijke criteria behoren tot een categorie met een bovengemiddeld risico (jongeren in een meervoudige achterstandssituatie);
- *Halt-jongeren*: jongeren die naar Halt zijn verwezen;
- *first-offenders*: jongeren tegen wie een eerste proces-verbaal is opgemaakt;

Noot 2 Allochtone jongeren en veiligheidszorg. Een beschrijving van 45 projecten. Van Dijk, Van Soomer en Partners en Eysink Smeets en Elman. Amsterdam, februari 1994.

Noot 3 Zie bijlage 2 voor de deelnemers aan de brainstormbijeenkomsten.

Noot 4 Zie bijlage 1 voor de samenstelling van de begeleidingscommissie.

Noot 5 Uit: Notitie 'Eenheid van begrip' van de gelijknamige werkgroep, bestaande uit ambtenaren van de vier grote steden en de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken.

- *licht-criminelen*: jongeren die zich in een periode van zes maanden schuldig hebben gemaakt aan twee of meer lichte vormen van criminaliteit (bijvoorbeeld eenvoudige diefstal, winkeldiefstal, lichte openlijke geweldpleging) eventueel in combinatie met één zwaar delict waarvoor proces-verbaal is opgemaakt;
- *harde-kern jongeren*: jongeren die in een periode van zes maanden minimaal twee zware delicten (bijvoorbeeld afpersing, diefstal met geweld, inbraak in woning, zware mishandeling) hebben gepleegd waarvoor een proces-verbaal is opgemaakt.

Doel van de rapportage

Het rapport kan gebruikt worden als naslagwerk wanneer gemeenten of andere betrokkenen, zoals de politie, instellingen voor jeugdhulpverlening, het Openbaar Ministerie of scholen de criminaliteit van (allochtone) jongeren aan willen pakken. Het is een bundeling van kennis en ervaringen die hiermee in de afgelopen jaren op allerlei plaatsen is opgedaan. Met het rapport wordt beoogd om ideeën aan te dragen voor de beïnvloeding van de situatie in de eigen gemeente. Daarbij wordt wel iets van de lezer zelf verwacht. We geven geen blauwdruk van een oplossing die succes oplevert wanneer men deze maar stap-voor-stap uitvoert. Dit werkt niet. Het blind kopiëren van succesvolle projecten naar andere plaatsen is niet zinvol. Een project moet altijd worden aangepast aan de lokale mogelijkheden en problemen. Wel kan men leren van de ervaringen die elders al zijn opgedaan.

Het rapport kan door gemeenteambtenaren en andere betrokkenen bij het thema jeugd en veiligheid worden gebruikt als hulpmiddel om tot een structurele oplossing van problemen te komen. Zoveel mogelijk wordt aangegeven waarmee men gedurende dat traject geconfronteerd kan worden en welke oplossingen mogelijk zijn. Uiteraard is het aan de betrokkenen zelf om vervolgens te besluiten en te kiezen voor de ene of de andere aanpak en de manier waarop het project vorm gegeven wordt.

17

1.2

De invalshoek van dit rapport: de aanpakken

Welke aanpakken kunnen worden onderscheiden?

Als centrale invalshoek bij de beschrijvingen in deze rapportage wordt het begrip 'aanpak' gebruikt. In verband met een heldere beschrijving is ervoor gekozen om de 24 projecten van het onderzoek te ordenen aan de hand van de manier waarop te werk wordt gegaan. Er worden vijf verschillende aanpakken onderscheiden, namelijk:

- 1 bemiddeling;
- 2 lichte begeleiding;
- 3 intensieve trajectbegeleiding;
- 4 casemanagement
- 5 kansverbetering.

Bij deze indeling moeten twee aanvullende opmerkingen gemaakt worden. Ten eerste zijn binnen een project in de praktijk vaak meer dan één aanpak te onderscheiden. Projecten die bemiddelen en die de aanpak kansverbetering toepassen, zorgen vaak ook voor een lichte vorm van begeleiding. De hier gehanteerde indeling blijft echter een zeer geschikt middel om de materie te benaderen en problemen en oplossingen inzichtelijk te maken. Ten tweede betekent een dergelijke indeling geen pleidooi voor een gefragmenteerde aanpak. De aanpakken zelf zijn vaak integraal gericht en er wordt samengewerkt door een groot aantal betrokkenen. Hierna geven we kort aan wat de afzonderlijke aanpakken inhouden. In hoofdstuk 4 wordt per aanpak dieper ingegaan op de vragen als: wanneer kies je voor welke aanpak en wat zijn specifieke aspecten van die aanpak?

De aanpak 'bemiddeling'

De volgende projecten uit het onderzoek passen deze aanpak toe:

- Afak, het Perspectiefproject voor Marokkaanse jongeren in Amsterdam;
- Criminaliteitspreventieproject Rijn-side in Arnhem;
- Project Marokkaanse kaders in Gouda;
- Preventieproject Marokkaanse jongeren in Lelystad;
- Project Marokkaanse contactfunctionarissen in Rotterdam.

Bemiddelen betekent volgens het woordenboek tussen twee of meer partijen een overeenkomst tot stand brengen. Bemiddeling komt in twee vormen voor: een individuele en een groepsgerichte variant

De individuele variant kenmerkt zich door het optreden van een allochtone bemiddelaar als tussenpersoon tussen de jongere en allerlei anderen. Dit kunnen zijn de ouders van de betrokkene, maar ook vertegenwoordigers van instellingen zoals scholen en politie of de leerplichtambtenaar. Bij de communicatie tussen instellingen en allochtone ouders (met name Marokkaanse ouders) doen zich vaak taalproblemen voor. De intermediair is geen tolk, maar zorgt tijdens de bemiddeling wel voor vertalingen indien dat nodig is. Aangezien men zich in het algemeen ook op de ouders van de jongeren richt, is dat regelmatig het geval.

Bovendien werpen cultuurverschillen barrières op. De intermediair tracht contacten weer op gang te brengen en partijen 'on speaking terms' te krijgen.

Bij bemiddeling in zijn zuiverste vorm verleent de bemiddelaar niet direct zelf hulp aan een jongere, maar tracht hij of zij partijen zover te krijgen dat deze weer met de problemen aan de gang (kunnen) gaan.

De groepsgerichte variant van deze aanpak vindt plaats onder de noemer kader-vorming. Bij een dergelijk project vindt een vorm van bemiddeling plaats tussen de allochtone (te weten Marokkaanse) gemeenschap en Nederlandse organisaties zoals de politie, scholen en reguliere hulpverleningsinstellingen. De bemiddeling vindt plaats door allochtonen zelf. Het gaat daarbij onder andere om informatie-overdracht, vooral op het terrein van normen en waarden en culturele achtergronden, maar ook over het reilen en zeilen van Nederlandse organisaties.

De aanpak 'lichte begeleiding'

De volgende projecten passen deze aanpak toe:

- Prejop in Den Haag;
- Antilliaanse en Arubaanse first-offenders in Dordrecht;
- Jeugd Preventieproject in Eindhoven;
- Project criminaliteitspreventie Marokkaanse jongeren in Gouda.

Begeleiden betekent adviseren, helpen, steunen, richting geven.

Lichte begeleiding is een belangrijke vorm van hulpverlening aan (allochtone) jongeren. De aanpak is op individuele jongeren gericht en men beoogt ermee jongeren van een criminele carrière af te houden en perspectief te bieden.

De lichte begeleiding duurt ongeveer drie tot zes maanden.

De medewerkers hebben één tot twee uur per week of per twee weken contact met de jongere. Het contact bestaat veelal uit gesprekken met de jongere en/of personen uit diens sociale netwerk. Daarnaast worden (praktische) problemen aangepakt. Het gaat dan om problemen thuis en op school, maar ook probeert men soms huisvesting te realiseren of geeft men aandacht aan de manier waarop de jongere zijn vrije tijd besteedt. De medewerkers begeleiden meerdere jongeren (soms meer dan tien) tegelijkertijd.

De aanpak 'intensieve trajectbegeleiding'

De volgende projecten passen deze aanpak toe:

- Nieuwe Perspectieven in Amsterdam;
- Unitur in Amsterdam;
- De Kans in Den Haag;
- Agadir, Interventieproject voor Marokkaanse Jongeren in Leiden;
- Cashba in Rotterdam.

Bij deze aanpak gaat het eveneens om de begeleiding van individuele jongeren.

Vergeleken met de lichte begeleiding, gaat het hierbij om een veel intensievere aanpak. Dat betekent in concreto dat er gedurende een gelimiteerde periode (gemiddeld drie maanden) ruime aandacht aan de client gegeven wordt. De projectmedewerkers zijn in die periode in principe (bijna) 24 uur per dag voor de client beschikbaar. Dit wordt onder meer mogelijk gemaakt door de caseload voor een projectmedewerker tot maximaal vier clients te beperken.

Bij intensieve trajectbegeleiding voert de hulpverlener gesprekken met een jongere en één of meer vertegenwoordigers van diens sociale netwerk en de ouders. Op basis van die gesprekken en van de wensen en mogelijkheden van de betreffende jongere stelt

de trajectbegeleider een werkplan op, dat met de jongere wordt besproken. Hierbij wordt een doel gesteld en een pad (traject) afgesproken dat gevolgd moet worden om dit doel te bereiken.

De begeleider helpt de jongere het traject uit te voeren. Hij of zij voert gesprekken, geeft tips en adviezen en biedt ondersteuning op allerlei terreinen. Er is sprake van directe hulpverlening, gericht op de uitvoering van het werkplan.

De aanpak 'casemanagement'

De volgende projecten passen deze aanpak toe:

- Trajectteam Transvaal in Den Haag;
- Criminaliteitspreventie Allochtone jongeren in Enschede;
- Minos Criminaliteits-preventieproject in Oss;
- Project Hoograven in Utrecht;
- Retour Zaanstreek in Zaanstad/Haarlem.

De casemanager heeft een regie- en volgfunctie in de afstemming van het aanbod en de begeleiding van jongeren. Bij deze aanpak vindt geen uitvoerende hulpverlening plaats, maar gaat het om de organisatie van hulpverlening.

Bij casemanagement staat samenwerking tussen allerlei organisaties centraal. De casemanager zorgt ervoor dat de jongere de hulp krijgt die nodig wordt geacht. Men maakt daarbij zoveel mogelijk gebruik van het reguliere aanbod van de betrokken hulpverleningsorganisaties en de casemanagers ontwikkelen (een intensieve vorm van) samenwerking tussen verschillende instellingen.

Na een aanmelding brengt de casemanager samen met de jongere, de ouders en andere direct betrokkenen de problemen van een jongere in kaart. Op basis van deze analyse wordt (vaak samen met het netwerk) een individueel begeleidingsplan opgesteld met concrete doelen, tijdsplanning, de activiteiten, verdeling van verantwoordelijkheden en de afspraken. Omdat jongeren vaak op diverse gebieden problemen hebben, is afstemming en samenwerking met verschillende organisaties noodzakelijk. De casemanagers bewaken dit proces en zorgen ervoor dat het aanbod sluitend is.

19

De aanpak 'kansverbetering'

De volgende projecten passen deze aanpak toe:

- Beware Watch Out in Amsterdam;
- Werkstart in Amsterdam;
- Sport en Criminaliteitspreventie in Enschede;
- Opboxen, onderdeel Nos Kousa in Rotterdam-Hoogvliet;
- Project Onderwijshulpverlening in Tilburg.

Deze aanpak is, anders dan de vier voorgaande, geen hulpverleningsvariant. Veeleer gaat het er hierbij om dat jongeren concrete vaardigheden leren en/of hun vrije tijd zinvol (leren) besteden. Bij deze aanpak wordt vaak groepsgericht gewerkt met specifiek aandacht voor iedere individuele jongere (maatwerk).

Het aanbod bestaat dan ook uit gerichte cursussen, opleidingen of arbeidstoeleiding. Jongeren nemen veelal in groepsverband deel aan bijvoorbeeld een cursus voor sportleider.

Om het gestelde doel ook daadwerkelijk te kunnen realiseren wordt op individueel of groepsniveau jongeren-gerichte begeleiding en ondersteuning geboden, bijvoorbeeld in de vorm van sociale vaardigheidstraining, sollicitatietraining en/of Nederlandse taal. Soms kan deze begeleiding ook individuele hulpverlening betreffen. Men beoogt achterstanden weg te werken en perspectieven te verbeteren.

Wat valt er te zeggen over de resultaten?

In de beoordeling van een aanpak is het bereikte resultaat van belang. Helaas leggen slechts weinig projecten hun resultaten helder vast. Dit kan een probleem geven als de lokale besluitvormers moeten beslissen over structurele voortzetting. Wel geldt dat de weinige evaluaties hoopgevende resultaten te zien geven.

Een oorzaak voor het ontbreken van effectevaluaties is dat het vaak om experimentele projecten gaat waarbij men gedurende de ontwikkeling ervan vaak 'nog niet toe' is aan een harde effectmeting. Daarnaast ontbreken hanteerbare onderzoeksmodellen om

1.3 Leeswijzer

resultaten bij individuele jongeren zichtbaar te maken⁶. Ook staat men bij de start van een project vaak onvoldoende stil bij de opzet van een effectmeting. Vaak worden doelen zo vaag geformuleerd dat in een evaluatie moeiteloos aangetoond kan worden dat ze wel, maar ook dat ze niet gehaald zijn.

Het veelal ontbreken van duidelijke metingen betekende voor dit onderzoek dat projecten niet altijd op hun resultaat beoordeeld kunnen worden. Daarom is nadrukkelijk gekeken naar wat goed en minder goed functioneert, naar de vorm waarop het project is georganiseerd en naar de wijze van inbedding van het project.

In dit verband is het van belang op te merken dat gemiddeld drie van de vijf projecten structureel zijn voortgezet na de experimentele periode. Over de andere projecten is vaak nog geen beslissing genomen, bijvoorbeeld omdat ze te recent zijn gestart. Als aan een aantal relevante voorwaarden is voldaan, hebben de onderscheiden aanpakken goede mogelijkheden voor jongeren met problemen. Deze voorwaarden komen in dit rapport aan de orde. Het is voor de toekomst van groot belang dat projecten er beter in slagen hun resultaten zichtbaar te maken. Hierbij is een adequate registratie een noodzakelijke voorwaarde.

Na deze inleiding gaan we in de hoofdstukken 2 en 3 in op algemene lessen die geleerd kunnen worden uit de 24 projecten die in dit onderzoek zijn vervat. Het gaat om organisatorische en inhoudelijke aspecten. Bij de beschrijving is voor deze scheiding gekozen om zaken overzichtelijk weer te kunnen geven. Ter illustratie zijn praktijkvoorbeelden (cursief gedrukt) opgenomen.

In hoofdstuk 2 staan de lessen op het terrein van de organisatie centraal. De lezer wordt geleid langs vragen als:

- kies je voor een project of voor structureel beleid?
- wie heeft de regierol en wat houdt deze in?
- welke organisatie is verantwoordelijk voor een aanpak?
- wat is zware bestuurlijke inbreng?
- hoe organiseer je netwerken?
- hoe kunnen allochtone groepen worden betrokken?
- wat is de rol van de werkgever?
- waaraan moet je denken als je een team gaat samenstellen?

In hoofdstuk 3 staat de inhoud van de aanpakken centraal. Vragen waarop in gegaan wordt zijn:

- hoe werk je samen in de uitvoering?
- wat is de rol van de betrokken partijen?
- wat zijn de meest relevante kenmerken van de aanpakken?
- pas je drang of dwang toe?
- wat is de rol van cultuurverschillen?

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de vijf aanpakken afzonderlijk en worden van elke aanpak specifieke aspecten beschreven. De informatie in dit hoofdstuk biedt in samenhang met de algemene informatie van het tweede en derde hoofdstuk, een compleet beeld van de betreffende aanpak. Gewapend met deze wetenschap kan de aanpak van criminaliteit onder (allochtone) jongeren ter hand worden genomen. Ook door gemeenten of andere betrokkenen die daar in de uitvoering tot dusverre nog weinig mee te maken hebben gehad.

Noot 6 Voor dit rapport verrichtten wij secundaire analyses, er heeft geen zelfstandig onderzoek naar projecten plaats gevonden. Wel verrichtte DSP voor drie projecten in eerdere instantie de effectmeting

Algemene lessen: de organisatie

2.1

Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op enkele algemene lessen die uit de onderzochte projecten te trekken zijn. Het gaat daarbij om aspecten die met de organisatie van projecten te maken hebben. Sommige ervan zullen mogelijk ook voor projecten op heel andere terreinen gelden. Wij noemen ze hier omdat beleidsmakers er zeker rekening mee moet houden bij de voorbereiding en uitvoering van projecten voor (allochtone) jongeren en veiligheid. Dit rapport biedt geen stappenplan aan de hand waarvan een project opgezet kan worden, hiervoor verwijzen we naar het Basisboek Criminaliteitspreventie⁷. Nadrukkelijk geven we aan dat de organisatie van belang is, maar dat het uiteindelijk gaat om de inhoudelijke uitvoering. Deze komt in hoofdstuk 3 aan de orde.

21

2.2

De regierol

Keuzemogelijkheid: een willekeurig project of een aanpak op basis van geformuleerd beleid?

Wil men tot een structurele oplossing van de criminaliteitsproblemen van de in dit onderzoek betrokken jongeren te komen, dan dient voor een fundamentele benadering gekozen te worden. Dit is des te meer van belang aangezien deze problemen zich niet op de korte termijn op laten lossen, maar een lange adem vereisen.

De aard van de problemen van de jongeren die aan de projecten van dit onderzoek deelnemen, bepalen welke terreinen bij een dergelijke benadering van belang zijn. Deze jongeren hebben vaak problemen in de schoolsituatie (spijbelen, drop-out), problemen in verband met werkloosheid, problemen in de sfeer van de vrijetijdsbesteding (rondhangen), problemen thuis en politie- en justitiecontacten. Instanties die bij oplossing hiervan een rol spelen zijn bijvoorbeeld gemeenten, politie, lokale justitiële instanties (OM, Raad voor de Kinderbescherming), scholen, jeugdhulpverleningsorganisaties en welzijnsinstellingen.

Voor het beleid van gemeenten is van belang bij een fundamentele benadering van jeugdcriminaliteit, met name wanneer het gaat om preventie. Gemeenten dienen aan de hand van een achterliggende visie uitgangspunten te formuleren voor het te voeren jeugdbeleid, de doelen hiervan vast te stellen en de manier aan te geven waarop men deze doelen wil bereiken. In dit verband is het noodzakelijk dat de politiek prioriteiten stelt.

Belangrijke onderdelen van zo'n beleid zijn samenwerking tussen betrokken organisaties en afstemming van het aanbod op de vraag. Op beleidsniveau dienen door allerlei bij de beheersing van veel voorkomende criminaliteit betrokken organisaties afspraken gemaakt te worden over het beoogde doel en de (personele) inzet. Het gaat daarbij om de vraag welke instantie verantwoordelijk is en wie betrokken moet worden bij een aanpak.

In concreto betekent dit bijvoorbeeld:

- dat het onderwijs regelt hoe men omgaat met verwijderingen van leerlingen; een mogelijke afspraak is dat elke verwijdering verplichte opname van een elders verwijderde leerling betekent;
- dat de politie haar signalerende taak structurele invulling geeft bijvoorbeeld door een nauwe samenwerking met scholen (schooladoptie);
- dat het arbeidsbureau prioriteit geeft aan bemiddeling voor justitiële jongeren en bijvoorbeeld een functionaris aanstelt die zich bezig houdt met de arbeidsbemiddeling ten behoeve van deze groep.

Het geformuleerde jeugdbeleid fungeert in de ideale situatie als een soort paraplu. Onder die paraplu functioneren de projecten. Het voordeel is dat binnen de projecten niet allerlei zaken die op beleidsniveau spelen geregeld hoeven te worden. Daarnaast biedt het jeugdbeleid een kader om een heel traject op te zetten waarin op alle schakels van de veiligheidsketen actie wordt ondernomen.

Niet alleen gemeenten maken beleid op het terrein van de jeugd. Ook de justitiële organisaties doen dit. Zo ontwikkelen politiekorpsen een preventiebeleid voor jongeren die (nog) niet met haar in aanraking zijn gekomen. Het Openbaar Ministerie tracht op verschillende manieren tot een aanpak te komen van jongeren die regelmatige politie- en justitiecontacten hebben (de harde kern). Het gemeentelijke beleid en het beleid van de andere betrokken organisaties moet op elkaar afgestemd worden. Hiervoor is het driehoeksoverleg van burgemeester, commissaris van politie en officier van justitie van groot belang.

Wie heeft de regie?

Een relevant thema bij de aanpak van jeugdcriminaliteit is de regievoering. Zoals aangegeven is een groot aantal organisaties en instellingen betrokken bij de aanpak van jeugdcriminaliteit. Een kernprobleem dat door velen gesignaleerd wordt is de verkokering en versnippering op dit terrein. In de georganiseerde brainstormbijeenkomst kwam als duidelijke aanbeveling naar voren dat een duidelijke regie gewenst is om tot een integrale aanpak te komen.

Onafhankelijk van de vraag welke organisatie de regie voert en wat deze precies inhoudt, geldt dat de regie helder en enkelvoudig moet zijn. Om de regiefunctie te kunnen uitoefenen is het noodzakelijk dat men zicht krijgt op de procesvoortgang, de behaalde effecten en de belemmerende en bevorderende factoren. Zeker vanwege de (soms ingewikkelde) samenwerking tussen een groot aantal partijen, is een heldere structuur een voorwaarde voor succes. De uiteindelijke regie over de aanpak van de jeugdproblematiek dient feitelijk bij één of een beperkt aantal organisaties (regiegroep) te liggen.

In dit verband spreekt Schuyt over de ketenbenadering en geschakelde verantwoordelijkheid⁸. De schakels die jongeren doorlopen op weg naar volwassenheid moeten op lokaal niveau worden geïnventariseerd zodat vastgesteld kan worden welke acties noodzakelijk zijn. Het gaat om schakels als het gezin, de school en het vinden van werk. De acties waartoe men vervolgens besluit worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties. Bij de inventarisatie, de afstemming en de samenwerking zou de gemeente een grote rol moeten spelen. Deze benadering sluit goed aan bij de situatie die we in het onderzoek in de praktijk aantreffen.

Er moet een instantie zijn met gezag die het voortouw neemt en die als dat nodig is knopen door kan hakken. Dit is vooral van belang omdat er tussen de verschillende betrokken organisaties belangentegenstellingen kunnen bestaan. Vrijwel altijd zal de gemeente betrokken zijn bij de gekozen aanpak. In de projecten wordt heel vaak samengewerkt door instellingen waartussen geen hiërarchische verhoudingen bestaan, bijvoorbeeld scholen en de politie. De gemeente heeft op een aantal relevante terreinen bevoegdheden, 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. Het valt dan ook aan te bevelen dat gemeenten de regierol op zich nemen. Uiteraard behouden andere organisaties zoals politie, justitie (Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming), onderwijs en hulpverlening de eigen verantwoordelijkheid en dient steeds afstemming plaats te vinden.

Wat betekent dit in de praktijk?

Een belangrijk onderdeel van de regie is dus het regelen van de afstemming en samenwerking tussen de diverse partners. Dit kan door een regiegroep in te stellen van een klein aantal (be)stuurders op beleids- en directieniveau. Door deelname aan een dergelijke groep kan het gemeentebestuur de oplossing van problemen in het gebied waarvoor men verantwoordelijk is direct (mede) bepalen en beïnvloeden.

Het gaat bij de regie overigens niet alleen om afstemming van een projectmatige aanpak. Ook bij de inzet van reguliere middelen moet aan samenwerking aandacht geschonken worden. In dat verband zijn afspraken tussen de gemeente en (met name) de politie, lokale justitiële organisaties en instellingen voor hulpverlening noodzakelijk. Het valt zeker aan te bevelen te streven naar samenvallende beleidscycli zodat organisaties hun (jaarlijkse) beleidsplannen op elkaar kunnen afstemmen. Daarnaast moet een gemeente duidelijkheid geven aan organisaties die gesubsidieerd worden en deze afrekenen op resultaten. Indien nodig moet gecorrigeerd worden. Ook dan is de politiek belangrijk omdat deze immers richting geeft aan dit proces. Het is niet noodzakelijk en zelfs niet wenselijk dat de gemeente zich bemoeit met de vraag hoe een instelling de gewenste resultaten bereikt. Als het maar duidelijk is wat er verwacht wordt. Instellingen hebben hun eigen verantwoordelijkheid. Die mag niet door anderen worden overgenomen.

Naast de aansturing van bovenaf, moet er ruime aandacht zijn voor ontwikkelingen 'bottom-up'. Deze moeten ondersteund en gestimuleerd worden. Een goede communicatie tussen beleid en uitvoering (medewerkers jeugdhulpverlening, scholen, politie, enzovoort) is van groot belang. In die communicatie kan de visie op de oorzaken van problemen en mogelijke oplossingen worden aangescherpt. Het betekent een stimulans voor uitvoerders om op basis daarvan gemotiveerd aan de slag te gaan. Hoe dit georganiseerd wordt zal van plaats tot plaats verschillen.

Wie moet het initiatief nemen?

Het feit dat een gemeente geschikt is om de regie uit te oefenen, wil nog niet zeggen dat de gemeente altijd het initiatief voor een project moet nemen. Integendeel: vele organisaties krijgen in het dagelijks werk allerlei signalen van problemen van jongeren. Als de ernst van de signalen dat rechtvaardigt, is actie noodzakelijk⁹. Dit kan betekenen dat een voorstel voor een project wordt gedaan bijvoorbeeld door de politie, door lokale justitiële organisaties en door instellingen voor jeugdhulpverlening. Ook allochtone zelforganisaties, wijkvoorzieningen en bewoners kunnen initiatieven ontplooiën.

Wie precies het initiatief neemt voor een project hangt af van de vraag wie signaleert en welke organisatie verantwoordelijk is voor het geconstateerde (deel)probleem. Betrokken organisaties moeten niet afwachten en met de rug naar het probleem gaan staan. Samen moeten problemen aangepakt worden. Dit vergt misschien een cultuuromslag: men (en dat geldt ook voor veel gemeenten) moet zich actief gaan bemoeien met de problematiek van jeugdcriminaliteit. Men moet elkaar daarbij aanvullen. Uiteraard is ook hier de kwaliteit van de betrokken mensen (ambtenaren, bestuurders en medewerkers van instellingen) van belang.

Als actie van een verantwoordelijke instelling uitblijft, is het de taak van de gemeente om zaken op scherp te zetten en actie af te dwingen. Dit betreft dan de meest vergaande vorm van regie.

Noot 9 Uit de brainstormbijeenkomst bleek overigens dat er in de praktijk onvoldoende kennis bestaat over methodieken voor signalering. Gevolg hiervan kan zijn dat problemen van jongeren te laat onderkend worden en er extra inspanningen verricht moeten worden om deze op te lossen.

De organisatie van een project

Wie heeft de verantwoordelijkheid voor een project?

Het verdient aanbeveling om de verantwoordelijkheid voor een project neer te leggen bij organisaties die de uitvoering verrichten, of die belangrijke taken hebben op het terrein waarop het project zich richt. Dit in verband met de continuïteit. Als er sprake is van een succesvol project, dient dit immers regulier te worden ingebed. In de aansturing van projecten kunnen meerdere organisaties betrokken zijn. Vrijwel alle projecten kennen een organisatiestructuur, waarbij de aansturing is neergelegd bij een stuurgroep of een begeleidingscommissie. Het is aan te bevelen om in een dergelijke regiegroep functionarissen van beleids- en directieniveau op te nemen. Als deelnemers moet worden gedacht aan verschillende afdelingen en diensten van de gemeente (namelijk Welzijn, Sociale Zaken, Werkgelegenheid, Onderwijs, Algemene Zaken/Bestuurszaken), de politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, instellingen voor jeugdhulpverlening en soms ook zelforganisaties. Zo'n stuurgroep heeft enkele belangrijke functies:

- het terugkoppelen van opgedane kennis en ervaringen binnen een project naar de deelnemende organisaties;
- de uitvoering en verdere verfijning van het plan van aanpak onder gezamenlijke verantwoordelijkheid;
- het realiseren van de randvoorwaarden van het project en wegnemen van eventuele belemmeringen.

Het kan zeker bij projecten die zich op allochtone jongeren richten belangrijk zijn dat de verantwoordelijkheid voor het project bij een neutrale organisatie berust. Dit vanwege mogelijke belangentegenstellingen, maar ook omdat een aantal allochtone ouders negatief staat ten opzichte van instellingen zoals hulpverlening ("doet niets"), Raad voor de Kinderbescherming ("ze pakken onze kinderen af") en soms ook de politie ("ze pakken jongeren niet hard genoeg aan"). Veel (vooral Marokkaanse) ouders zien de gemeente als neutrale organisatie.

Een goed begin . . .

Essentieel bij de opzet van een project is een goede voorbereiding, waarvoor voldoende tijd moet worden ingeruimd. Bij lang niet alle projecten is dat overigens gebeurd. Het is raadzaam om voor de fase van voorbereiding apart budget te reserveren.

Voorts is van belang dat een project gezamenlijk door de relevante partners wordt voorbereid. Dit ook om draagvlak te creëren voor de gekozen aanpak. Op beleidsniveau dient tussen de diverse betrokkenen overeenstemming tot stand te worden gebracht over doel, opzet en aanpak. Om resultaten te kunnen bereiken moeten de verschillende partners samenwerking wel 'zien zitten'.

Het is zeker een voordeel als er in elke organisatie een aanjager is die naar buiten toe als aanspreekpunt fungeert. Daarnaast is het van groot belang draagvlak binnen de allochtone gemeenschappen te verwerven. Hier moet al in een vroeg stadium van het project mee begonnen worden, opdat die gemeenschap daadwerkelijke invloed heeft.

Bij een project is gewerkt met een panel waaraan door Antillianen is deelgenomen. Dit betrof mensen van zelforganisaties en sleutelfiguren uit de gemeenschap. Op een mini-conferentie kon na een toelichting door de betrokkenen worden aangegeven hoe men over diverse project-voorstellen dacht. Door het opsteken van een groene of rode kaart werd vervolgens door het panel beslist of het voorstel werd aangenomen. Het panel stemde enkele projecten af. Dit leidde ertoe dat leden van het panel in overleg met de initiatiefnemers nieuwe voorstellen maakten die wel werden aangenomen.

Zeker in de ontwikkelingsfase van een project is het van belang dat, als zich problemen voordoen, men een beroep kan doen op gemeentelijke ondersteuning.

De betrokkenheid van het openbaar bestuur in casu de gemeente bij een project, is groot in deze fase. onafhankelijk van de vraag welke aanpak wordt voorbereid. Het is in deze fase van belang om politiek draagvlak voor het project te realiseren. Men moet zaken op de politieke agenda plaatsen en ervoor zorgen dat geld beschikbaar komt. Er

moet een structuur neergezet worden zodat dat geld zo doelmatig mogelijk wordt besteed. Ook al gezien de omvang van de bedragen die hier omgaan, moet er een goede controle op de bestedingen plaatsvinden.
Voor de start van een project moeten de mogelijke knelpunten realistisch ingeschat worden. Eventuele risico's moeten in een vroeg stadium onderkend worden zodat daarop vanaf het begin kan worden gestuurd.

Afbakening van de doelgroep?

Iedereen die een projectvoorstel formuleert krijgt direct te maken met de vraag: wat is de doelgroep van het project?

Wat opvalt is dat men vaak algemene en vage omschrijvingen van de doelgroep hanteert en niet uitgaat van harde gegevens. Dit heeft gevolgen voor externen. Het is voor aanmeldende instanties vaak niet duidelijk welke jongeren men waar kan aanmelden.

Maar het heeft ook interne gevolgen. Er ontstaat onduidelijkheid over de vraag of een bepaalde jongere nu wel of niet door het project geholpen kan worden. Bovendien bestaat het gevaar dat een aanpak wordt toegepast op een 'verkeerde' doelgroep, namelijk jongeren met te zware of juist te lichte problemen.

De doelgroep van een project moet helder omschreven worden. Het moet voor de jongere, het project zelf, de gemeente en aanmeldende organisaties duidelijk zijn wie naar welk project moet worden verwezen.

Het is ook van belang om een goede intake-procedure met duidelijke instroom-criteria vast te stellen. Projecten worden namelijk in sterke mate geconfronteerd met vragen die niet op hun bordje horen en projectmedewerkers hebben de neiging om elke aangemelde jongere te helpen, ook al behoort deze niet tot de doelgroep. Als een jongere bij het project aan het verkeerde adres is, moet voor goede doorverwijzing gezorgd worden. Dat wil zeggen een doorverwijzing:

- naar de juiste instantie die de jongere wel kan helpen;
- op zodanige wijze dat de jongere daar ook terecht komt (begeleide doorverwijzing).

Het blijkt in de praktijk lastig te zijn om goede voorspellingen te doen over het aantal jongeren dat op jaarbasis bereikt gaat worden. Men is immers ook afhankelijk van externe factoren, zoals de bereidheid van andere instellingen om aan te melden. Wanneer streefgetallen genoemd worden, is het aan te raden om aan te geven welke factoren daarin bepalend zijn en niet alleen maar uit te gaan van de beschikbare capaciteit.

Voor wat betreft de etnische herkomst van de doelgroep zijn in de projecten twee lijnen zichtbaar:

- Enkele projecten kiezen voor een specifieke allochtone doelgroep. Men gaat ervan uit dat culturele factoren (mede) aan de problemen van jongeren ten grondslag liggen. Men meent dat een algemene benadering onvoldoende resultaten oplevert.
- Veel meer projecten kiezen voor een gemengde doelgroep van allochtonen en autochtonen. Een dergelijke keuze betekent dat men geen uitzonderingspositie voor allochtone jongeren wenst, maar men wil wel rekening wil houden met de culturele component in de hulpverlening.

Hoewel het vaak niet expliciet de bedoeling is, zijn het toch vooral jongens die instromen bij projecten. De geringe deelname van meisjes kan voor een belangrijk deel verklaard worden uit hun relatief lage deelname aan criminaliteit. Bovendien uiten meisjes problemen vaak anders dan jongens. Meisjes internaliseren veel sterker dan jongens, hetgeen leidt tot minder manifest negatief gedrag. Dit geldt in nog sterkere mate voor bepaalde groepen, met name Marokkaanse en Turkse meisjes. Hefaan hebben ook allochtone meisjes problemen voor welke een hulpaanbod in het kader van een algemeen preventiebeleid noodzakelijk is. Dit betekent dat een op allochtone meisjes toegesneden aanpak ontwikkeld zou moeten worden, waarbij vooral de school als ingang benut kan worden.

Het formuleren van doelen

Het valt aan te bevelen dat de organisatie die verantwoordelijk is voor een project (en als dat een andere is: de organisatie die subsidie verstrekt) aangeeft op welke terreinen

men resultaten van een project wenst. Bij het formuleren van de doelstellingen dient steeds een koppeling gemaakt te worden met de problemen die zich in de betreffende gemeente voordoen.

Om na verloop van tijd iets over de resultaten te kunnen zeggen is het van het grootste belang dat een kritische houding wordt ingenomen ten aanzien van wat als doelstelling wordt geformuleerd. Het is van belang om haalbare doelstellingen te formuleren. Het gevaar bestaat dat men teveel wil bereiken, of in elk geval meer dan men feitelijk waar kan maken. Daarnaast dienen de doelen zo concreet mogelijk te zijn.

Het verdient aanbeveling naast algemene doelstellingen ook voor een beperkte periode van bijvoorbeeld één jaar subdoelstellingen voor het project vast te stellen. Door dergelijke gefaseerde doelstellingen op te stellen maakt men het mogelijk dat het project zich volwaardig kan ontwikkelen en dat het niet al direct onder grote druk komt te staan.

Het is aan te raden om twee soorten doelstellingen te formuleren, namelijk.

- inhoudelijke, waarin men aangeeft wat men met (individuele) jongeren wil bereiken;
- organisatorische, waarin men aangeeft welke veranderingen in organisaties nodig zijn om de inhoudelijke doelen te kunnen verwezenlijken.

Achterliggende gedachte is dat een project wel op allerlei manieren jongeren kan helpen, maar dat voor oplossingen op de langere termijn kaders en voorwaarden geschapen moeten worden als deze ontbreken. Dit geldt zeker voor de problematiek van allochtone jongeren, die vaak nog onvoldoende via de reguliere kanalen op de juiste plaats voor hulp terecht komen.

Om te kunnen vaststellen of de gestelde doelen gehaald worden, is registratie noodzakelijk. Registreren is tijdrovend, er moet daarom tijd voor worden gereserveerd. Het verdient aanbeveling om de registratie aan de hand van goede registratie-formulieren, te laten verzorgen door een aparte administratieve kracht. Bij de eventuele aanschaf van een registratiesysteem moet gelet worden op: gebruiksvriendelijkheid, de aanwezigheid van instructie-materiaal en een vraagbaak-functie. Om de effecten op individueel niveau te kunnen bepalen, valt het te overwegen om een cliënt-volgsysteem te hanteren.

Projectduur

Een project voor criminaliteitspreventie heeft een minimale looptijd van vier jaar. Het gaat er immers ook om, om een bepaalde manier van denken en werken in te bouwen. En dat kost tijd. Na drie jaar moet evaluatie plaats vinden, zodat in het laatste jaar de eventuele structurele inbedding geregeld kan worden¹⁰.

Wat is de schaal van de aanpak?

De aanpakken kunnen in principe in elke stad, groot of klein worden toegepast. Een overweging bij de voorbereiding is wel: wordt gekozen voor een stedelijk project of voor een project op kleinere schaal (per buurt, wijk of stadsdeel danwel deelgemeente)? In deze keuze is de plaatselijke situatie bepalend. Naarmate een stad kleiner is, kan een project een groter gedeelte bestrijken. Twee relevante vragen zijn:

- wat is de beschikbare capaciteit van het project (personeel en financiën) en
- waar zijn de probleemgebieden in een stad?

Wanneer er wordt gekozen voor een aanpak op een deelgebied, moet gezorgd worden voor een verband met het stedelijke niveau.

In Rotterdam voert men binnen een deelgemeente een project uit onder verantwoordelijkheid van een bestuurlijke stuurgroep bestaande uit twee wethouders van de stad Rotterdam en twee portefeuillehouders van de deelgemeente.

De mobiliteit van de doelgroep van het project speelt eveneens een rol in de discussie over de schaal. Naarmate de kinderen jonger zijn, blijven ze dichterbij huis. Als ze

Noot 10 Zie ook Commissie Montfrans 'Met de neus op de feiten' Advies aanpak Jeugdcriminaliteit Den Haag, Ministerie van Justitie 1994.

ouder worden gaan ze de hele stad bestrijken. Zeker met een jonge doelgroep is het belangrijk om de activiteiten te concentreren in wijken en buurten waar de doelgroep woont. In veel gemeenten zijn concentraties zichtbaar van allochtone groepen. Vooral daar kan de aanpak worden ingezet.

Voor projecten die zich juist op de zware probleemgroep richten is het verstandig te kiezen voor een groter gebied (meerdere stadsdelen of deelgemeenten, stedelijk of zelfs een arrondissement) om voldoende instroom van jongeren te kunnen realiseren. Uiteraard kunnen in dat grote gebied meer vestigingen worden opgezet, zodat de fysieke afstand tot de doelgroep zo klein mogelijk wordt gehouden.

Een praktisch punt dat in dit verband om de hoek komt kijken is de vraag wat voor instroom bepalend is: waar de jongere woont, waar deze naar school gaat of waar deze wordt opgepakt door de politie. In veel gevallen is de woonplaats (stad, buurt of stadsdeel) van de jongere doorslaggevend in de beslissing of men deel kan nemen.

Welke organisaties moeten bij het project betrokken zijn?

Vele zaken die voor de jongeren die aan de projecten deelnemen van belang zijn (onderwijs, huisvesting) behoren tot de verantwoordelijkheid van gemeenten. Om tot oplossingen te komen is betrokkenheid van de gemeente gedurende het traject dan ook van belang. Binnen het gemeentelijk apparaat dient duidelijk te worden welke dienst of afdeling met betrekking tot de problematiek van (allochtone) jongeren verantwoordelijk is en waarvoor. Bij verschil van opvatting over aanpak en financiering ontstaan er problemen en dat kan de gekozen aanpak frustreren. In die situatie dient de politiek (bestuur, gemeenteraad) op te treden.

27

In grove lijnen zijn er twee mogelijkheden denkbaar van bestuurlijke betrokkenheid op projectniveau.

- 1 *Lichte bestuurlijke inbreng* waar meer de nadruk ligt op het niveau van de uitvoering. Er kan een principiële keuze gemaakt worden voor werken 'van onderaf', omdat men daar meer van verwacht. Men zet dan geen zware ambtelijke en bestuurlijke begeleidingsstructuur op, maar brengt uitvoerders van instellingen en van het project samen. Dit kan soms arbeidsintensief zijn, maar het betekent ook kortere lijnen, minder bureaucratie en dus meer snelheid. De gemeente dient wel een rol in de begeleiding van het project te hebben (bijvoorbeeld via een begeleidingscommissie) als stimulator en om bij te sturen.
- 2 *Zware bestuurlijke inbreng* met een betrokkenheid op beleidsniveau. In deze variant zijn bij de aansturing van een project functionarissen betrokken die beslissingen kunnen nemen of die op zijn minst beslissingen kunnen beïnvloeden. Het kan gaan om ambtenaren, maar ook om bestuurders zelf. Door de directe betrokkenheid nemen bestuurders snel kennis van de belemmeringen waar de medewerkers van het project tegen aan lopen en die op een hoog niveau gecoördineerde inzet vereisen.

Opvallend is de hoge insteek in Amsterdam: de burgemeester is direct betrokken bij een project. Hij is voorzitter van een Interbestuurlijke regiegroep, waarin naast verschillende portefeuillehouders, vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie en van de Stedelijk Marokkaanse Raad zitting hebben. Deze regiegroep wordt terzijde gestaan door een ambtelijke groep (het 'ambtelijk voorportaal') van vertegenwoordigers van portefeuillehouders en de politie. Deze hoge insteek heeft het voordeel dat bepaalde problemen snel opgelost kunnen worden.

De aanpakken bemiddeling en lichte begeleiding vereisen in het algemeen lichte bestuurlijke inbreng. De problematieken van de doelgroep van deze aanpakken zijn minder complex. Vaak zijn oplossingen mogelijk zonder dat er allerlei specifieke voorzieningen getroffen moeten worden. Bij de aanpak kansverbetering constateren we dat de bestuurlijke inbreng sterker is als het initiatief voor het project is uitgegaan van de gemeente zelf.

De aanpak intensieve trajectbegeleiding heeft een vrij zware vorm van bestuurlijke inbreng nodig. Het gaat bij deze aanpak om jongeren met relatief zware problemen die af dreigen te glijden in criminele circuits. Op allerlei terreinen waar de gemeente verantwoordelijk is, zijn interventies noodzakelijk (school, arbeid, vrijetijdsbesteding). Ook bij casemanagement is er een vrij zware bestuurlijke inbreng vereist om tot afstemming te komen omdat een aantal van deze voorzieningen vallen onder de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur.

In schema 1 geven we per aanpak aan hoe intensief de bestuurlijke inbreng moet zijn.

Schema 1
De bestuurlijke inbreng per aanpak

Aanpak	Inbreng
Bemiddeling	licht
Lichte begeleiding	licht
Intensieve trajectbegeleiding	zwaar
Casemanagement	zwaar
Kansverbetering	licht/zwaar

Ook de betrokkenheid van andere organisaties dan de gemeente is noodzakelijk. Dit geldt uiteraard als het initiatief voor een project van zo'n organisatie uitgaat. Bovendien zijn gemeenten niet altijd bereid om op dit terrein actief te zijn en krijgt de jeugdproblematiek weinig prioriteit. Er zijn projecten waar de gemeente meer op afstand staat.

De betrokkenheid van organisaties als de politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, organisaties voor jeugdhulpverlening, welzijnsinstellingen en instellingen in de sfeer van arbeidsvoorziening is van belang. Ook allochtone zelforganisaties kunnen projecten entameren.

28

2.4 Samenwerking

Het organiseren van samenwerking

Bij alle aanpakken is samenwerking van belang, zeker gezien het feit dat problemen integraal benaderd moeten worden. Als projecten kunnen aansluiten bij bestaande netwerken biedt dat het voordeel van tijdsparing. Vaak moet vanuit het project samenwerking grotendeels nog opgezet worden. Dit gebeurt op twee manieren:

1 *Op directieniveau.*

Er worden afspraken gemaakt met directies van instellingen waarop in de praktijk kan worden teruggevalen. De gemaakte afspraken moeten op uitvoerend niveau met vaste contactpersonen door de betrokken instellingen uitgewerkt worden.

2 *Op basis van bilaterale contacten met andere instellingen.*

Tussen de medewerkers van een project en die van een instelling ontstaat concrete samenwerking in verband met een jongere. De coördinator van het project dient deze contacten te begeleiden. Men moet zorgen voor een terugkoppeling naar andere organisaties (zie ook hoofdstuk 3).

Voor netwerkopbouw moet tijd gereserveerd worden. Uit de ervaring van alle projecten blijkt dat netwerkvorming en ook het uitwerken van contacten veel overleg en inzet vergt. Ook onderhoud van het netwerk kost tijd.

Bij de opbouw van een netwerk is fasering erg belangrijk: men kan beter klein beginnen en daarna uitbouwen.

Een project organiseert meerdaagse netwerktrainingen. Hiervoor worden uitvoerend medewerkers van de belangrijkste organisaties waarmee men samenwerkt uitgenodigd. De beeldvorming van en over elkaars organisatie wordt aan de orde gesteld. Tevens wordt besproken wie wat doet en wat men voor elkaar kan betekenen.

Veel waarde wordt tegenwoordig toegekend aan het opstellen van convenanten. Naar buiten toe is het vaak een goed resultaat als er een convenant is, maar het gaat er natuurlijk om wat er in de praktijk uit de gemaakte afspraken voortkomt. Indien er sprake is van een convenant tussen meerdere instellingen dan dienen de doelstelling, de beoogde resultaten en ieders financiële, organisatorische en inhoudelijke bijdrage bij de start vastgelegd te worden. Daarnaast moeten deze afspraken ook gecontroleerd worden, bijvoorbeeld door een regiegroep.

Naast de taakgerichte netwerken kan ook naar informele netwerken gestreefd worden. Zo'n netwerk biedt een snelle en gemakkelijke ingang naar organisaties ook als men daar geen intensief contact mee heeft.

Wat betekent samenwerken voor de privacy?

Om goed te kunnen samenwerken is informatie-uitwisseling een eerste voorwaarde. Wetgeving ter bescherming van de privacy maakt het moeilijk en soms zelfs onmogelijk om relevante informatie uit te wisselen. De hulpverlening aan jongeren kan op deze manier worden gefrustreerd.

In de praktijk lost men dit probleem vaak informeel op, maar het is de vraag of dat niet tot regelovertreding leidt. Een structurele oplossing van dit probleem is noodzakelijk.

En moet men allochtone groepen zelf betrekken?

In het algemeen geldt dat het resultaat van beleid groter wordt naarmate er meer draagvlak voor is. Het is dan ook niet meer dan logisch om allochtonen te betrekken. Zelforganisaties (moskee, voetbalclub, buurtraad) kunnen fungeren als een verbinding naar de allochtone gemeenschap en als aanspreekpunt. Deze organisaties moeten goed geïnformeerd worden. Maar ook is het noodzakelijk dat ze meepraten over problemen en oplossingen en mede verantwoordelijkheid 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.

Het verkrijgen van steun van allochtone groepen is geen gemakkelijke opgave. Onder deze groepen bestaat, zoals in alle delen van de samenleving, een grote pluriformiteit en men laat zich vaak niet door één organisatie of persoon vertegenwoordigen. De keuze voor de ene organisatie kan daarbij soms worden beschouwd als een keuze tegen de andere. Wanneer de ene organisatie uitgenodigd wordt, moeten ook anderen gevraagd worden. Een ander probleem kan zijn dat organisaties als een soort belangenbehartigers voor de groep op gaan treden. Men richt zich minder en minder op eerste-lijns taken, zoals daadwerkelijke ondersteuning van ouders met problemen. Er bestaat een zekere spanning tussen enerzijds organisaties die de projecten verwijten dat ze nooit betrokken worden en anderzijds projecten die aangeven dat een organisatie niet representatief is, of inhoudelijk te weinig te bieden heeft. Gevolg is dan vaak dat beide partijen zich star op gaan stellen, wat het contact niet ten goede komt. Indien formele samenwerking met organisaties niet lukt, dan verdient het de voorkeur om naar goede informele samenwerking met allochtone groepen te streven. Men moet daarbij altijd alert blijven op neutraliteit. Men kan hierbij denken aan de benadering van moskeeën en jongerenorganisaties. Vaak biedt ook de inschakeling van actieve individuen (sleutelpersonen) uit allochtone gemeenschappen mogelijkheden. Daarnaast kan men trachten bij een project een informeel draagvlak van allochtone ouders op individuele basis te creëren. Dit kan door informele overleggen, waarin bijvoorbeeld ook aandacht wordt besteed aan kennisvergroting over de Nederlandse samenleving, zoals het functioneren van politie en justitie of het onderwijssysteem.

Een project heeft veel tijd en energie gestoken om contacten te ontwikkelen met het 'Marokkanenplatform' en een wijkcomité van Marokkanen. Contacten met deze zelforganisaties zijn heel belangrijk om het vertrouwen en de steun van ouders te winnen. Voor het opbouwen van contacten binnen de Marokkaanse gemeenschap kan het project beschikken over geld dat op korte termijn gebruikt kan worden om extra activiteiten op te zetten. Zo heeft men een voorlichtingsavond over opvoeding georganiseerd.

2.5

Het projectteam

Hoe regel je het werkgeverschap?

Voor de organisatie van de projecten is het van belang bij welke instantie het betreffende project is aangehaakt of met andere woorden welke organisatie het formele werkgeverschap voor zijn rekening neemt

Deze aanhaking hoeft niet per se bij een gemeente. Dit ligt zelfs minder voor de hand gezien de ontwikkeling dat gemeenten zich steeds meer richten op beleid en dat de uitvoering wordt verzelfstandigd. Bovendien moet men de arbeidsrechtelijke consequenties goed beseffen (aanstelling als ambtenaar van projectmedewerkers). Bij de keuze omtrent de aanhaking moet ook een lange termijn perspectief in

ogenschouw worden genomen. Het ligt voor de hand een project aan te haken bij een organisatie met taken die raakvlakken hebben met het betreffende project, bijvoorbeeld een instelling voor jeugdhulpverlening. Dit heeft grote voordelen als er sprake is van het regulier maken van de betreffende aanpak. Ook kunnen tussentijdse problemen (bijvoorbeeld ziekte van een projectmedewerker) gemakkelijker worden opgelost.

Uiteraard heeft de werkgever belangrijke verantwoordelijkheden wanneer het gaat om de dagelijkse ondersteuning (inhoudelijk en organisatorisch) en sturing van het project en de medewerkers ervan. Zeker bij jonge en relatief onervaren medewerkers en bij een team waar men werkt met allochtone medewerkers die soms op barrières stuiten bij andere organisaties is een dergelijke ondersteuning van het grootste belang. De formele werkgever heeft hierin een belangrijke taak die onderdeel is van het reguliere personeelsbeleid. De taak van de gemeente is meer toezichhoudend: men moet bewaken dat ondersteuning en begeleiding wordt gegeven.

Volstaat één medewerker?

Bij alle aanpakken, met uitzondering van de intensieve trajectbegeleiding komt het voor dat een project uit één persoon bestaat. Dit is een smalle basis: als deze werker ziek wordt of op vakantie gaat, ligt het project stil.

Wij raden aan om bij een project altijd meer dan één formatieplaats te realiseren in verband met de noodzakelijke back-up. Door aanstelling in deeltijd, kan er voor worden gezorgd dat er nog meer medewerkers aan het project zijn verbonden en de continuïteit beter wordt gewaarborgd.

De aanstelling van projectmedewerkers

Met name wanneer het gaat om allochtone projectmedewerkers moet in de praktijk geconstateerd worden dat het aanbod van voldoende gekwalificeerd personeel gering is. Er bestaat dan ook grote behoefte aan een praktisch gerichte beroepsopleiding op HBO-niveau met een ruime stageperiode (zie ook hoofdstuk 3).

Bovendien hebben mensen die in aanmerking komen vaak al een aanstelling elders en is het voor hen niet aantrekkelijk om over te stappen naar een tijdelijk project. Om die reden kan naast job-rotation, detachering naar een project een goed alternatief zijn, vooral vanuit het oogpunt van de gedetacheerde zelf.

Ook voor een project heeft detachering voordelen, namelijk:

- wanneer mensen van belangrijke netwerkorganisaties worden gedetacheerd, is er gelijk sprake van netwerkopbouw;
 - het biedt goede mogelijkheden om ervaren personeel aan te stellen;
 - het versnelt de procedure van aanstelling van personeel;
 - er is een goed zicht op het functioneren van mensen die worden gedetacheerd.
- Zeker voor projecten waarin wordt geëxperimenteerd met een moeilijke doelgroep, is dit van belang.

Detachering van personeel kan ook nadelen hebben. Men moet kiezen uit beschikbare medewerkers van de betreffende organisaties en bovendien moeten mensen gedetacheerd worden die goed binnen die organisatie liggen in verband met de netwerkopbouw.

Detachering kan vanuit allerlei disciplines, zoals instellingen voor jeugdhulpverlening, de politie, lokale justitiële organisaties of het onderwijs. Het kan een voordeel zijn om kennis vanuit meerdere vakgebieden in het team te verenigen, aangezien de aanpakken zich ook vaak op meerdere terreinen richten.

Detachering kan via een aanstelling in deeltijd, waarbij de medewerkers voor het andere deel van hun tijd in de bestaande organisatie blijven werken. Zeker bij kleinere projecten biedt dit voordelen omdat dan meerdere medewerkers aangesteld kunnen worden en de continuïteit beter gewaarborgd wordt.

Allochtone of autochtone medewerkers?

Wanneer men een project waarin allochtone jongeren participeren wil opzetten, dient zich direct de vraag aan of het de voorkeur verdient om allochtone medewerkers aan te stellen. Allochtone medewerkers immers kennen uit eigen ervaring de omstandigheden, 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. Aan de andere kant kan het in de richting van Nederlandse instanties soms nadelig opleveren, als projectmedewerkers weinig ervaring hebben in de omgang met dergelijke instanties en de gewoonten en gebruiken in de samenwerking niet goed kennen.

Er bestaat dus een zekere spanning in de wens allochtone medewerkers aan te stellen en de huidige mogelijkheden daartoe. Het is overigens niet alleen een kwestie van allocatie: soms is er weinig bereidheid om allochtoon personeel aan te stellen, of ziet men het belang er niet van in. Bovendien is er een gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel van allochtone herkomst.

Het is aan te bevelen om teams multi-etnisch samen te stellen. Dit is zeker het geval bij een gemengde doelgroep: het projectteam moet dan een afspiegeling zijn van die doelgroep. Het is niet noodzakelijk en soms zelfs niet wenselijk dat een Marokkaanse hulpverlener alleen maar Marokkaanse jongeren begeleidt en een Turkse medewerker de Turkse jongeren. Soms zien jongeren een allochtone medewerker als verlengstuk van hun vader en wijzen ze deze af.

Wel is het van belang dat in teambesprekingen en in andere contacten uitvoerig wordt ingegaan op de betekenis van een bepaalde etnische achtergrond, van de waarden en normen en andere culturele aspecten. Dit geldt over en weer: de Surinaamse medewerker kan iets opsteken van zijn Nederlandse collega en andersom. Er moet sprake zijn van een wederzijdse overdracht van kennis en vaardigheden. Alle projectmedewerkers moeten er profijt van hebben.

Bij de aanpak bemiddeling is de inschakeling van allochtone projectmedewerkers absoluut noodzakelijk. Deze aanpak beoogt het bestaan van taalproblemen en cultuurverschillen te overbruggen. Medewerkers met dezelfde herkomst als de cliënten zijn hiertoe bij uitstek geschikt. Toch is het ook hierbij verstandig om te kiezen voor een multi-cultureel team van allochtone en autochtone medewerkers.

Voor alle aanpakken geldt, dat er nog te weinig allochtone vrouwen als medewerker zijn aangesteld. Zij slagen er beter in om de moeders van allochtone jongeren te bereiken die een belangrijke rol hebben in het gezin en die soms informatie afschermen voor de vader. Ook kunnen zij een belangrijke impuls betekenen voor het bereiken van vrouwelijke allochtone cliënten. Nadeel kan zijn dat bijvoorbeeld sommige Marokkaanse jongens het gezag van een vrouw niet accepteren. Ook kan het moeilijk liggen om als (allochtone) vrouw in individuele gevallen een vader te benaderen in verband met de problemen van zijn kind.

Het is nog moeilijker om voldoende gekwalificeerde allochtone vrouwen te vinden dan allochtone mannen. Onderwijsinstellingen zouden vooral de instroom van allochtone meisjes en vrouwen moeten stimuleren.

Wat zijn de selectiecriteria?

De persoonlijke kwaliteiten, motivatie en betrokkenheid van de werkers zijn zeer belangrijke factoren in het welslagen van een project. "De medewerkers maken de zaak". De werving en begeleiding van de medewerkers dient derhalve zeer zorgvuldig te zijn.

Heel belangrijk is dat er bij de selectie van werkers geen concessies gedaan worden. Als geen van de beschikbare kandidaten voldoet aan de criteria dient men verder te zoeken, ook al betekent dat vertraging. Bij de werving van medewerkers zijn de volgende criteria van groot belang: creatief, ondernemend, om kunnen gaan met verschillende culturen (Nederlands, Marokkaans en Turks, maar ook met de politie), voldoende inhoudelijke kennis, praktische instelling, communicatief, flexibel (geen van 9 tot 5 baan).

Projectmedewerkers dienen bereid te zijn een stapje extra te zetten, zelfstandig te kunnen werken, in netwerken te kunnen participeren en ze moeten sociaal vaardig zijn (bijvoorbeeld om kunnen gaan met 'moeilijke' jongeren en hun ouders, met collega's en leidinggevers en met partners uit het netwerk). Het gaat eigenlijk om schapen met vijf poten.

Begeleiding

Daarnaast moet er voor een goede ondersteuning en begeleiding van de projectmedewerkers gezorgd worden.

Eén project heeft de ondersteuning van de allochtone medewerkers opgezet via 'in-company training'. Alle projectmedewerkers volgen een interne opleiding die zeer praktisch is gericht. Deze opleiding duurt vijf maanden, full-time. Er is ook aandacht voor de Nederlandse taal.

Na de eerste periode gaan de medewerkers aan de slag en er is een wekelijkse training die verzorgd wordt door twee maatschappelijk werkers. Daarnaast zijn er maandelijks themabijeenkomsten rondom onderwerpen als vreemdelingenrecht, sociale zekerheid, onderwijs.

Indien nodig moeten medewerkers de mogelijkheid krijgen een opleiding te volgen die gericht is op de taken die men in het project heeft. Tevens dient vanuit de coördinatie van het project een begeleidingssysteem te worden opgezet. Naarmate de betreffende medewerkers minder ervaring hebben is meer begeleiding een absolute voorwaarde voor succes.

Algemene lessen: de inhoud

3.1

Inleiding

Een belangrijk aandachtspunt bij de criminaliteitspreventie ten behoeve van jongeren is de vraag in hoeverre er voor allochtone jongeren een specifieke behandeling vereist is. Hierover zijn vele discussies gevoerd. Ook in een van de brainstormbijeenkomsten die voor dit onderzoek zijn georganiseerd, hebben mensen uit de praktijk over deze vraag gediscussieerd. De resultaten van deze discussie zijn in dit hoofdstuk verwerkt.

Bij een aantal projecten is principieel gekozen voor een specifieke aanpak. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat men zich op één doelgroep richt. In de praktijk gaat het dan om Marokkaanse of Antilliaanse en Arubaanse jongeren. Ook kiest men soms voor de inschakeling van medewerkers van een bepaalde herkomst, dan gaat het veelal om Marokkanen. De ervaringen die hiermee zijn opgedaan zijn niet overal even positief. Er is dan ook een toenemende tendens zichtbaar naar een andere oplossing. Men constateert dat de oorzaken van de problemen van jongeren vergelijkbaar zijn. Vaak spelen zaken als generatiekloof, verveling, spanning zoeken en gebrek aan toekomstperspectief. Al geldt voor bepaalde allochtone groepen echter dat bijvoorbeeld grote verschillen kunnen bestaan tussen de normen en waarden van traditionele ouders en op de Nederlandse samenleving gerichte jongeren, waardoor conflicten hoog kunnen oplopen.

Bij de aanpak van die problemen wordt dan ook vaak gekozen voor een algemene aanpak en levert men vervolgens maatwerk per individuele jongere. Dit betekent dat in de praktijk rekening gehouden wordt met de culturele achtergrond van cliënten. In die gevallen is kennis van culturele aspecten voor de verschillende groepen natuurlijk essentieel. In dit hoofdstuk gaan we in op de inhoudelijke werkwijze van projecten en de voorwaarden voor een effectieve aanpak.

33

3.2

Samenwerking in de uitvoering

Wanneer worden welke netwerken ingeschakeld?

Op een enkele uitzondering na wordt door alle projecten die in dit onderzoek zijn vervat, samengewerkt met andere organisaties en instellingen. In het algemeen verloopt de samenwerking in de praktijk redelijk, al moet geconstateerd worden dat bij enkele projecten met (overwegend) allochtone medewerkers moeilijkheden ontstaan bij de samenwerking met (overwegend 'witte') instanties. In die gevallen moeten de organisaties die het project begeleiden en de gemeente alert zijn op een eventueel gebrek aan bereidheid tot samenwerking of andere problemen. Belemmeringen moeten via overleg op directieniveau aangekaart worden.

Samenwerking is gedurende het gehele traject van belang, namelijk bij de instroom, bij de werkelijke hulpverlening zelf en bij een eventuele doorverwijzing.

Instroom

Bij de netwerkopbouw ten behoeve van een project richt men zich in eerste instantie op de aanmeldende instanties. Voor de instroom van cliënten is men afhankelijk van organisaties als scholen en de politie.

Het is bij allochtone jongeren opvallend dat er ook een bepaalde groep 'zelfmelders' is, of jongeren die door familie (hun vader bijvoorbeeld) bij een project worden aange-

meld. Dit is met name het geval wanneer er allochtone projectmedewerkers zijn. Vooral allochtone ouders doen vaak een beroep op een medewerker die dezelfde herkomst heeft als zijzelf: "Hassan helpt ons".

Een knelpunt dat bij de samenwerking rond de instroom vaak voorkomt is onduidelijkheid bij de aanmeldende instanties over welke jongeren precies voor een project in aanmerking komen. Daarnaast is het niet altijd bekend hoe de aanmelding plaats moet vinden. Over deze onderwerpen moeten heldere afspraken gemaakt worden die breed bekend worden gemaakt bij de aanmeldende instanties. De preciese aanmeldingsprocedure met bijbehorende criteria kan op papier gezet worden, bijvoorbeeld in een folder.

Werkelijke hulpverlening

Om interventies uit te kunnen voeren op de verschillende leefgebieden zijn samenwerkingsafspraken noodzakelijk met allerlei instellingen. Bij de uitvoering van de aanpakken dient zo veel mogelijk gebruik gemaakt te worden van het bestaande aanbod van reguliere instellingen. Een project moet niet alles zelf willen doen, maar ook mogelijkheden en kennis van anderen benutten. Bovendien spelen reguliere organisaties een belangrijke rol bij het structureel maken van een bepaalde aanpak. Een knelpunt bij de samenwerking is de terugkoppeling naar instellingen waarmee wordt samengewerkt. Bij een aantal projecten is hieraan te weinig aandacht besteed, hetgeen de samenwerking frustreerde. Het blijkt motiverend te werken als men regelmatig bericht krijgt over wat er voor een bepaalde jongere is gedaan, of hoe zijn situatie zich ontwikkelt.

Naarmate een project meer samenwerkingsrelaties met andere instellingen heeft, kost het extra tijd om voor terugkoppeling en afstemming in individuele gevallen te zorgen. Dit knelpunt kan opgelost worden door structurele samenwerking te organiseren. Dit kan bijvoorbeeld in werkgroepen waarin de cliënten regelmatig (maandelijks) doorgesproken worden.

Doorverwijzing

Voor jongeren die men niet (meer) kan helpen probeert men een netwerk op te bouwen voor doorverwijzing. Met name bij bemiddeling en lichte begeleiding is het van groot belang om snel te kunnen doorverwijzen als blijkt dat jongeren met een te complexe problematiek kampen.

Het is aan te bevelen om afspraken te maken over aantallen jongeren die met voorrang bij een bepaalde organisatie in kunnen stromen. Dit bevordert de doorstroom bij een project en voorkomt tijdverlies hetgeen voor de jongere zelf van groot belang is.

Naarmate instellingen waarnaar kan worden doorverwezen nadrukkelijker betrokken zijn bij het project, is de bereidheid groter om tot dergelijke afspraken te komen.

Als dergelijke afspraken niet mogelijk zijn, kan dat betekenen dat een uitgezet traject niet afgewerkt wordt. Gevolg kan zijn dat een jongere waarbij vaak al zoveel is misgegaan, uitvalt.

Welke rollen hebben de deelnemers aan die netwerken en wat zijn de knelpunten?

Onderwijsinstellingen

Het onderwijs speelt bij alle aanpakken een rol. Alle leerplichtige jongeren gaan naar school. Met veel leerlingen gaat het goed op school. Er is echter een categorie kinderen die buiten de boot dreigen te vallen, bijvoorbeeld omdat ze leer- of gedragsstoornissen vertonen. Dergelijke leerlingen zijn vaak moeilijk te hanteren voor scholen, ook al omdat ze veel individuele aandacht nodig hebben.

Scholen en andere opleidingsinstituten zijn een zeer belangrijke vindplaats voor projecten. Scholen hebben een signaalfunctie: zij kunnen tijdig constateren dat problemen bij hun leerlingen (dreigen te) ontstaan. Bij meisjes komen bestaande problemen met name op de school aan het licht.

Daarnaast moet de school ingeschakeld worden bij de daadwerkelijke hulpverlening, juist omdat kinderen er veel tijd doorbrengen. Zeker een mentor op school, die vaak nauwere contacten met een leerling heeft en meer van diens situatie afweet, kan bij de hulpverlening worden ingeschakeld. Op veel scholen zijn er initiatieven en projecten om met name allochtone leerlingen extra ondersteuning te bieden.

Een complicerende factor volgens projectmedewerkers is het feit dat scholen door hen apart moeten worden benaderd. In het onderwijs is de versnippering groot. Scholen

trekken nog nauwelijks samen op bij de aanpak van de problemen, al lijkt hierin door recente fusies verandering te komen. Bovendien zijn er hier en daar voorbeelden van samenwerking, bijvoorbeeld in Amsterdam-west waar een aantal scholen met anderen een convenant hebben gesloten om het wapenbezit van leerlingen terug te dringen. Een ander genoemd probleem is de vaak geringe flexibiliteit van het onderwijssysteem. Deze externe factor kan een belemmering vormen voor projecten. Zo is het vaak moeilijk om gedurende het schooljaar cliënten die niet naar school gaan in te laten stromen, terwijl daar wel een grote behoefte aan bestaat. Een snelle start voor jongeren is van belang om hun motivatie op peil te houden en te voorkomen dat ze wederom afhaken.

Daarnaast is het onderwijs naar het oordeel van de projecten vaak te weinig gericht op het ontwikkelen van een aanbod voor (allochtone) jongeren met politie- en justitie-contacten. Opleidingen duren lang en er is veel aandacht voor theoretische vakken. Dit terwijl er bij bepaalde groepen allochtone jongens (met name de licht-criminelen en de harde-kern) behoefte bestaat aan korte deeltijdopleidingen die praktisch gericht zijn. Overigens geven geïnterviewden het signaal dat jongeren te laat worden verwezen door scholen. Aangezien voorkomen beter is dan genezen, ligt hier een taak voor de gemeente. De oorzaken hiervoor moeten in kaart gebracht worden en er moeten sluitende procedures worden opgezet.

35

Leerplichtambtenaren hebben de taak om schoolverzuim aan te pakken. Ook deze functionarissen zijn van belang bij de aanmelding bij projecten en als netwerkpartner. Naast een belangrijke signalerende taak vanuit regelmatige contacten met allerlei scholen, spelen zij een rol bij de plaatsing van verwijderde leerlingen op een andere school.

Politie

De rol van de politie bij de projecten is cruciaal. De politie signaleert regelmatig op een vroegtijdig moment dat het met een bepaalde jongere niet goed gaat en zorgt dan ook voor veel aanmeldingen bij projecten. Bovendien kan de politie de autoriteit aanwenden om de jongere een laatste drempel over te krijgen om hulp te accepteren. Ook jongeren en ouders hebben soms meer vertrouwen in de politie, dan in de zoveelste maatschappelijk werker.

De politie kan ook een rol hebben bij de begeleiding van een project. Zo neemt men deel aan de begeleidingscommissie en denkt mee over de ontwikkeling van de aanpak. Daarnaast kan de politie andere organisaties tot actie aanzetten als men constateert dat ernstige situaties door niemand worden aangepakt.

Voor een samenwerking met de politie geldt dat er goede persoonlijke verhoudingen moeten bestaan op uitvoerend niveau. In het algemeen hecht men meer waarde aan die relaties dan aan een meer formele benadering via convenanten of protocollen. Concreet betekent dit dat het goed werkt als medewerkers van het project gemakkelijk het politiebureau binnen kunnen lopen, ook al is het maar om een praatje te maken met een contactpersoon.

Overigens heeft de recente reorganisatie bij de politie met als consequentie het opnemen van de jeugdtaak in de basispolitiezorg de samenwerking vaak onder druk gezet. De bestaande afdelingen Jeugd en Zeden werden vaak opgeheven en daarmee ging een centraal aanspreekpunt verloren.

Samenwerking met de politie is gemakkelijker als een project aan weet te sluiten bij de wensen van de politie. Op plaatsen waar een project is ontstaan op initiatief van de politie zien we dat de samenwerking soms beter is dan wanneer dat niet het geval is. Als dit laatste het geval is zal er meer energie gestoken moeten worden in het verwerven van draagvlak bij de politie.

In een project zijn afspraken gemaakt over een aanhouding door de politie van een cliënt van het project. Een projectmedewerker had vernomen dat de politie de jongen op school of thuis op wilde pakken. Dit zou met het nodige uiterlijke vertoon gepaard gaan. Om dit te voorkomen is de afspraak gemaakt dat de jongen zich onder begeleiding van een projectmedewerker op het politiebureau zou melden. Op die manier kon voorkomen worden dat er rondom de aanhouding een heleboel opschudding ontstond.

Hoewel de politie vaak een van de (mede)initiatiefnemers van de projecten is kost een goede samenwerking met de politie de nodige investering van een project. Het is heel belangrijk dat er aan de wederzijdse beeldvorming gewerkt wordt. De politie heeft vaak geen hoge pet op van de hulpverlening ('softe aanpak') en ook bij de hulpverlening

leven stereotiepe ideeën over de politie ('repressief'). Met het organiseren van korte stages over en weer zijn goede ervaringen opgedaan. Andere elementen die de samenwerking bevorderen zijn:

- terugrapporteren door het project wat er met een jongere wordt gedaan en wat de resultaten zijn;
- voeren van regelmatig informeel overleg;
- een vaste contactpersoon bij de politie aanwijzen;
- de leidinggevende functionarissen van de politie moeten uitdragen dat het project als waardevol wordt beschouwd.

Een punt van discussie is de taak van de politie bij de jongerenproblematiek. Een extra inzet van de politie kan ertoe leiden dat men zelf hulp gaat verlenen. In het algemeen leeft de mening (met uitzondering misschien van enkele politiefunctionarissen zelf) dat de politie niet de taken van de (jeugd)hulpverlening voor haar rekening moet nemen. Het adagium 'schoenmaker houd je bij je leest' doet hier zeker opgang. Een vermenigving van de functies opsporing en hulpverlening moet voorkomen worden. De politie kan en moet wel (snel en kortdurend) praktische problemen van jongeren op zien te lossen en antwoord geven op vragen die jongeren stellen. En men moet kennis hebben van de sociale kaart, zodat bekend is waarnaar men kan doorverwijzen.

Justitie

Er is sprake van een toenemende betrokkenheid van lokale justitiële instellingen bij projecten voor jongeren met politie- en justitiecontacten. Aanvankelijk fungeerde het strafrecht vooral als laatste redmiddel. Meer en meer is men ook beleidsmatig mee gaan denken over aanpakken en actief bij projecten betrokken.

Het Openbaar Ministerie (en de kinderrechter) komt met name in beeld bij de aanpakken die gericht zijn op jongeren met zware problemen. Soms neemt men zelf ook het initiatief tot een project, bijvoorbeeld voor harde-kernjongeren. Het gaat dan met name om projecten die de aanpakken intensieve begeleiding en soms ook casemanagement toepassen. De Raad voor de Kinderbescherming is ook betrokken bij aanpakken in de preventieve sfeer.

Plaatsing van jongeren bij een project kan in het kader van de oplegging van bijzondere voorwaarden, bijvoorbeeld bij de schorsing van de voorlopige hechtenis. Een goede communicatie tussen het project en het OM is van belang om een strafrechtelijk vervolg te realiseren bij eventuele uitval van de jongere. Als dan sancties uitblijven wordt de geloofwaardigheid van justitie ondergraven. Daarnaast is voorlichting aan de rechter van belang over de situatie van de cliënt.

Instellingen voor jeugdhulpverlening

Bij alle aanpakken zijn instellingen voor jeugdhulpverlening betrokken namelijk ofwel als organisatie waarbij het project is aangehaakt en die de rol van werkgever vervult of als organisatie waarnaar jongeren kunnen worden doorverwezen.

Naarmate de betrokkenheid van de instellingen voor jeugdhulpverlening bij het project groter is, neemt ook de bemoeienis met cliënten toe. Er zijn dan bijvoorbeeld afspraken mogelijk over het reserveren van plaatsen voor cliënten van het project.

De rol van instellingen voor jeugdhulpverlening op het terrein van jeugdcriminaliteit is nog onvoldoende ingevuld. De geïnterviewden geven aan dat allochtone jongeren nog steeds grote drempels ondervinden. Via projecten vindt drempelverlaging plaats, zij het dat daar nog niet teveel van verwacht moet worden. Nog te weinig instellingen hebben hun werkwijze aangepast en een adequaat aanbod voor allochtone jongeren met politie- en justitiecontacten ontwikkeld.

Arbeid

Veel projecten hebben contacten met instellingen voor arbeidstoeleiding. Allochtone jongeren die tot de doelgroep van deze projecten behoren hebben vaak een slechte of geen opleiding. Er zijn veel drop-outs en de jongeren volgen vaak opleidingen voor laag-gekwalificeerde beroepen.

Dat dit problemen oplevert is duidelijk. Betere toekomstperspectieven kunnen een bijdrage leveren aan de oplossing van de problemen van deze jongeren. Werk is daarin een essentieel onderdeel. Voor allerlei banen echter is een opleiding een eerste vereiste. Er is vooralsnog geen goede aansluiting tussen de terreinen onderwijs en arbeid.

Om hieraan enigszins tegemoet te komen zou meer gekeken moeten worden naar de wensen van jongeren op het terrein van arbeidsopleidingen. Er is vaak behoefte aan tussentijdse instroommogelijkheden in het onderwijs. De mogelijkheden hiervoor zijn beperkt aangezien onderwijsinstellingen weinig flexibel inspelen op individuele wensen.

Bovendien is de inhoud van opleidingen vaak niet op de wensen van jongeren toegesneden en andersom zijn de wensen van jongeren soms niet reeel. Nemen we dan ook in ogenschouw dat er een hoge werkloosheid bestaat, met name onder allochtone jongeren en dat er weinig aanbod van banen is, dan is het duidelijk dat hier belangrijke knelpunten voor projecten liggen. Een extra probleem is nog de regelgeving die de noodzakelijke inventieve oplossingen soms in de weg staat.

Een project had samen met een aantal werkgevers een traject opgezet voor acht Turkse schoolverlaters met weinig perspectieven. Turkse horeca-ondernemers waren bereid deze jongens een jaar in dienst te nemen. Ze zouden werken met behoud van uitkering en tegen kleine betaling door de werkgever. Daarnaast werd een opleidings-traject voorbereid.

Het werken met behoud van uitkering stuitte echter op grote problemen. De deelnemers waren namelijk formeel niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt en verloren daarmee het recht op een uitkering. Bovendien slaagde men er niet in om de financiering voor elkaar te krijgen. De JWG bood geen mogelijkheden omdat het werk in de marktsector betrof. Men moest het project stopzetten.

Vrije tijd

Medewerkers van projecten constateren dat er op het terrein van vrijetijdsbesteding te weinig mogelijkheden voor de doelgroep zijn. Zeker allochtone jongeren hebben vaak de klacht dat er "niets te doen is".

Er dienen meer vrijetijdsactiviteiten te komen die openstaan voor jongeren uit verschillende culturen. Deze moeten ook betaalbaar zijn. Sommige projecten hebben zelf activiteiten opgestart op dit terrein, zoals een sportproject. Ook op het terrein van huiswerkbegeleiding zijn initiatieven genomen.

In het gemeentelijk beleid dient aan voorzieningen voor vrijetijdsbesteding van (allochtone) jongeren extra aandacht geschonken te worden. Via hun netwerkcontacten kunnen de projecten hiertoe de wensen van hun doelgroep naar voren brengen, of jongeren ondersteunen om deze zelf naar voren te brengen. Vervolgens kan de gemeente in overleg met welzijnsorganisaties een aanbod op maat ontwikkelen.

3.3

De werkwijze van projecten in de praktijk

Wat zijn relevante elementen van de werkwijze van de aanpakken?

Voor een consequente toepassing van een aanpak is het belangrijk dat de hoofdlijnen van de werkwijze op papier gezet wordt voor intern gebruik. De medewerkers van een project dienen vanuit dezelfde uitgangspunten te werk te gaan. Binnen de gestelde kaders kan wel ieder een persoonlijke inkleuring aan zijn/haar werkwijze geven. Uit het onderzoeksmateriaal blijkt dat de werkwijze van de aanpakken de volgende gemeenschappelijke factoren heeft.

- Men is *praktisch gericht*. De oplossing van bestaande praktische problemen van jongeren krijgt veel aandacht, zoals het regelen van een afbetalingsregeling van schulden of hulp aan iemand die van school gestuurd is omdat hij zijn boeken niet kon betalen. Zeker voor allochtone jongeren is dit van belang.
- Men werkt *snel*. Projecten proberen wachtlijsten te voorkomen en men neemt onmiddellijk contact nadat een jongere is aangemeld bijvoorbeeld door de politie. Het is vooral voor allochtone hulpvragers van belang dat ze snel geholpen worden.
- Men werkt *integraal*. Na een (uitgebreide) inventarisatie worden de problemen op de verschillende leefgebieden aangepakt. Er wordt daarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reguliere voorzieningen.
- Men werkt volgens een *systeembenadering*. Men benadert de jongere niet alleen, maar juist in de context van de groep waarin hij functioneert. Als groep zien deze projecten het gezin en bij allochtone jongeren de familie van de jongere (ook ooms worden soms betrokken als daartoe mogelijkheden zijn). De projecten zijn er vrijwel allemaal op gericht om ouders te betrekken.
- Men is *actief en ondernemend*. Met name in de richting van allochtone jongeren worden huisbezoeken afgelegd. Vaak wordt een stapje extra gezet om de jongere te motiveren.
- Men is *flexibel en creatief*. Alle projecten kiezen soms voor onorthodoxe oplossingen die niet altijd passen in de bestaande juridische kaders, maar die wel werken.

- Men levert *maatwerk* en heeft aandacht voor de *specifieke achtergronden van de client*. De projecten maken gebruik van bestaande hulpverleningsmethodieken die men aanpast aan de culturele bagage en de etniciteit van de cliënt.
- Men probeert bij de *mogelijkheden van jongeren zelf aan te sluiten*. Men tracht jongeren te activeren en motiveren en daarmee maatschappelijk aanvaardbaar gedrag te versterken en zelfredzaamheid te bevorderen.
- Men werkt *niet-vrijblijvend*. Er worden tussen jongere en project afspraken gemaakt waaraan beide partijen zich moeten houden.
- Vrijwel alle projecten gaan uit van *vertrouwen*. Men wil het vertrouwen van de jongere winnen en deze motiveren om te komen tot een gedragsverandering.

Heeft toepassing van drang en dwang zin?

De laatste jaren is er veel aandacht voor het onderwerp 'drang en dwang'. In een aantal projecten wordt drang en dwang toegepast die op wettelijke regels is gebaseerd. Dit betekent dat jongeren verplicht worden deel te nemen, ook als ze dat zelf niet willen. Het strafrecht fungeert daarbij als 'stok achter de deur'. Daarnaast proberen andere projecten via het maken van strikte afspraken (met jongeren en met instellingen) tot een informele vorm van drang en dwang te komen.

Bij de aanpak intensieve trajectbegeleiding is er zeker sprake van formele toepassing van drang en dwang. In de strafmaat wordt vaak rekening gehouden met het feit dat jongeren hulp zoeken of aanvaarden. Bepalend voor het welslagen van de formele toepassing van drang en dwang is een goede samenwerking met justitiële instellingen bij het ten uitvoer brengen van het sanctiebeleid. Als gedreigd wordt met sancties bij uitval, dan moeten in verband met de geloofwaardigheid ook daadwerkelijk sancties opgelegd worden als een jongere zich niet aan de afspraken houdt.

Bij een project wordt drang en dwang toegepast door het formuleren van schorsende voorwaarden. De bewaring wordt geschorst, onder voorwaarde van deelname aan het project. Vervolgens wordt onder meer het verloop van de hulpverlening getoetst hetgeen meeweegt bij het tussenvonnis. Bij de strafoplegging in het eindvonnis wordt rekening gehouden met hoe de jongere de hulpverlening doorloopt, dan wel heeft doorlopen. Hiervoor is een rapportage van het project noodzakelijk.

Drang en dwang speelt formeel geen rol bij de aanpakken bemiddeling en lichte begeleiding en slechts bij uitzondering bij casemanagement en kansverbetering. Dit zijn vormen van vrijwillige hulpverlening die vooral preventief gericht zijn. Men probeert jongeren (en hun ouders) te motiveren. Dit wil niet zeggen dat de projecten vrijblijvend werken. Vaak worden strikte afspraken gemaakt tussen de jongere en het project of een instelling uit het netwerk. Bij een aantal projecten worden de gemaakte afspraken tussen jongere en projectmedewerkers vaak in de vorm van een contract gegoten. Als men zich daar (wederzijds) niet aan houdt, heeft dat consequenties.

Er wordt verschillend gedacht over de noodzaak en het nut van drang en dwang. Of drang en dwang beter of slechter werkt bij allochtone jongeren dan bij autochtonen valt in dit onderzoek niet vast te stellen. Wel komt men door de toepassing van formele vormen van drang en dwang en hantering van strikte afspraken tegemoet aan de roep om een niet-vrijblijvende aanpak. Men moet hier echter niet alles van verwachten. Het motiveren van jongeren via positieve aandacht blijft van groot belang.

Moet je rekening houden met de culturele achtergrond?

Behalve in de interviews met projectcoördinatoren is deze vraag aan de orde gesteld bij een georganiseerde brainstorm-bijeenkomst. Hieruit kwam naar voren dat bij de hulpverlening aan allochtone jongeren culturele factoren wel degelijk een rol spelen. Wat dit in de praktijk betekent is echter moeilijk aan te geven. Veel zaken blijven impliciet, er valt geen lijstje op te stellen van handelingen die je wel of juist niet moet doen als je met een allochtone cliënt te maken hebt.

Bovendien wordt er steeds op gewezen dat er grote verschillen bestaan tussen de onderscheiden allochtone groepen en mag ook de grote diversiteit binnen een bepaalde groep niet verwaarloosd worden. Met andere woorden: een Marokkaan zit anders in elkaar dan een Surinamer, en de ene Antilliaan is de andere niet. Ook leeftijd speelt een rol: met jongeren ga je anders om dan met ouderen.

In dit verband is het nog van belang op te merken dat er naast de vier groepen allochtonen waar dit onderzoek betrekking op heeft, er nog veel meer allochtone groepen van de Nederlandse samenleving deel uit maken. In de grote steden wonen mensen die uit tientallen verschillende landen afkomstig zijn. De diversiteit aan culturen waarmee projecten te maken krijgen is groot. De bij de brainstorm aanwezige deskundigen gaven overigens wel aan dat er een aantal codes zijn die gelden als je met allochtone cliënten te maken hebt. Ook in de literatuur wordt hieraan aandacht besteed¹¹.

Wat betekent dat dan in de praktijk?

In de praktijk houden de onderzochte projecten in het algemeen rekening met de culturele achtergrond van de jongere en diens gezin. Men handelt volgens bepaalde codes. Ten aanzien van de onderwerpen communicatie, duidelijkheid, het betrekken van ouders en respect kunnen de volgende opmerkingen gemaakt worden.

Communicatie

Projecten houden rekening met het feit dat mensen uit andere culturen soms anders communiceren dan Nederlanders. Men is vaak indirecter en duidelijkheid is zeer belangrijk.

De manier waarop zaken gebracht worden is belangrijk. Een projectmedewerker zegt: "Met Chalid gaat het goed op school, maar hij moet beter zijn huiswerk maken". Deze opmerking kan door ouders geïnterpreteerd worden als: het gaat slecht. Terwijl dat niet per se het geval is. Het is daarom beter te zeggen: "Het gaat goed op school en als hij heel goed zijn huiswerk maakt kan het nog beter gaan". De boodschap is dan voor ouders volstrekt helder.

Als men niet uit een bepaalde cultuur afkomstig is, dan vergt het voor een projectmedewerker veel tijd om de manier van communiceren van een groep te leren kennen. In een inwerkperiode moet hieraan aandacht besteed worden. Multi-culturele teams hebben wat dat betreft een voorsprong zowel in de communicatie met jongeren en ouders als in de contacten met Nederlandse instellingen. Onderlinge kennisoverdracht op het terrein van de communicatiewijze is groot belang.

Bij een sportproject is er veel aandacht voor de begeleiding van de deelnemers. De activiteiten van de deelnemers worden gevolgd en men geeft er commentaar op. Het werkt bij Marokkaanse en Turkse deelnemers niet als kritiek in de groep uitgesproken wordt. Dat kan beter in een gesprek onder vier ogen.

Het is bij de communicatie relevant om verschillen tussen landen en culturen onderling in overweging te nemen. In Turkije en Marokko oefent de politie duidelijk macht uit. Het is dan ook begrijpelijk dat Turkse en Marokkaanse jongeren en hun ouders in verwarring raken als een verdachte door de Nederlandse politie vriendelijk wordt bejegend en zelfs een sigaret krijgt aangeboden. Het gevaar is dat de politie dan niet serieus wordt genomen.

Om communicatie mogelijk te maken zet men soms het kind in kwestie in als tolk. In zo'n geval is een goede communicatie per definitie onmogelijk, omdat het kind zelf partij is. De kans bestaat dat het kind zaken verdraait uit eigenbelang of te nerveus is om argumenten goed over te brengen. Volgens de deelnemers aan de brainstorm verloopt de communicatie tussen instellingen en allochtonen vaak problematisch en is de inschakeling van een tolk of een intermediair noodzakelijk. Om communicatiestoornissen te voorkomen kunnen allochtone projectmedewerkers jongeren (en/of hun ouders) begeleiden naar instanties met een hoge drempel voor allochtonen. De begeleiding kan ook weer aangegrepen worden om de jongere allerlei vaardigheden bij te brengen. Bijkomend voordeel van deze vorm van begeleiding is dat de betreffende instantie ervan leert. Begeleiding moet niet onbeperkt: het is van persoon tot persoon verschillend of en hoelang deze noodzakelijk is. Uitgangspunt moet zijn dat een cliënt het zelf moet doen als hij of zij het zelf kan.

Noot 11 Zie bijvoorbeeld de recente publicatie 'Een olijfbom op de ijsberg. Een transcultureel-psychiatrische visie op en behandeling van de problemen van jonge Noord-Afrikanen en hun families', Django Sterman. Utrecht, NCB. 1996 (met literatuurverwijzing).

Aan duidelijkheid in de richting van allochtone jongeren wordt veel waarde gehecht. Het gaat daarbij in eerste instantie over *duidelijkheid over de eigen positie* van het project. Jongeren moeten weten wat het project te bieden heeft, de mogelijkheden van het project moeten duidelijk zijn. Men mag geen valse verwachtingen wekken. In de periode van contactlegging moet hieraan aandacht worden besteed.

Daarnaast moet men ook *duidelijk* zijn naar de jongere *over de normen en waarden* waar deze zich aan moet houden. De samenleving heeft bepaalde regels, jongeren moeten leren zich aan die regels te houden. Dit is bij allochtone jongeren zeker van belang omdat er vaak een groot verschil is tussen de normen en waarden van thuis en van de buitenwereld. De deelname aan sportactiviteiten en andere vormen van zinvolle vrije tijdsbesteding biedt een goede ingang om normen en waarden over te dragen.

Als *afspraken* gemaakt worden met een jongere dan moet deze zich daaraan houden. Doet hij dat niet, dan moet men erop terug komen en het niet zomaar voorbij laten gaan. Het is de jongere dan duidelijk dat men geïnteresseerd in hem of haar is en dat men wat te verliezen heeft als men zich niet aan afspraken houdt. Ook wijst men op het belang van een duidelijke reactie als een jongere zich misdraagt. Als een jongere in verband met een strafbaar feit bij de politie terecht komt en een verdere reactie blijft uit, dan kan de jongere dat als een vrijbrief beschouwen om door te gaan. Veel meer dan een strenge reactie acht men een *voortijdige en duidelijke reactie* van belang.

Betrekken van ouders

Een belangrijk onderdeel van veel projecten is de systeembenadering. Vooral bij allochtone jongeren staat het *betrekken van ouders* centraal en men biedt hulp op een breed front. Bij de hulpverlening moet altijd centraal staan dat men de positie van ouders als opvoeders respecteert. Het is relevant om ouders niet het gevoel te geven gefaald te hebben (bijvoorbeeld door te zeggen dat ze het fout doen), maar om hun opvoeding te versterken en respect te tonen. In dit verband is het van belang om het vertrouwen van mensen uit de verschillende allochtone gemeenschappen te winnen. De benadering van moskeeën, het bezoeken van buurtactiviteiten en -feesten of het organiseren van sportactiviteiten kan hiertoe bijdragen. Ook in de richting van ouders is het van belang om de grenzen van de mogelijkheden van het project aan te geven. Voorwaarde voor het betrekken van ouders is uiteraard wel dat er een gezinssysteem aanwezig is. Bij Antilliaanse jongeren ontbreekt dat vaak. Opvallend is volgens de deelnemers aan de brainstormbijeenkomst dat veel ouders niet in staat zijn in te spelen op de waarden en normen die in Nederland gelden. Het is van belang om ouders beter *toe te rusten* om daarmee om te kunnen gaan bijvoorbeeld door hierover informatie te geven.

Het geven van *informatie* aan ouders over het reilen en zeilen van de Nederlandse samenleving is zeer belangrijk. Er bestaat weinig kennis over het ingewikkelde schoolsysteem en over het functioneren van justitiële instanties als de politie of de Raad voor de Kinderbescherming. Bij de ontwikkeling en aanbieding van voorlichtingsprogramma's dient aangesloten te worden bij de beoogde doelgroep. Dit kan betekenen dat materiaal in de eigen taal ontwikkeld moet worden en dat de voorlichting voor mannen en vrouwen apart gegeven wordt.

Respect

Het is zeer belangrijk om alle cliënten, maar zeker ook allochtone cliënten *met respect en onbevangen* te benaderen. Dit vergt een professionele en betrokken houding van de medewerker en inzicht in culturele aspecten. Als je de jongere en zijn omgeving met respect benadert, dan zal men daarop met respect reageren. Uiteraard betekent dit niet dat men altijd de oren naar een jongere moet laten hangen, of zich voor het karretje van iemand moet laten spannen. Respect moet wederzijds zijn.

Een deelnemer gaf het voorbeeld dat er een conflict bestond over deelname aan schoolzwemmen door een Marokkaans meisje van 17 jaar. De schoolleiding wilde dit met haar vader bespreken. In bepaalde Marokkaanse gezinnen is schoolzwemmen door meisjes van een dergelijke leeftijd onbespreekbaar, dat moet je dus niet doen. Een ander voorbeeld is dat een leraar samen met leerlingen voor de ingang van hun school een sigaret rookt. Dit is in de Turkse cultuur ondenkbaar.

Een bepaald inlevingsvermogen in de achtergronden van een cliënt is noodzakelijk. De migratiegeschiedenis kan voor een allochtone cliënt van belang zijn. Een migrant doet afstand van bepaalde normen en waarden. Als de ontvangende samenleving er niet in slaagt het dan ontstane gat in te vullen kan de migrant zich onverschillig bejegend en inferieur behandeld voelen. Jongeren kunnen zich vervolgens af gaan zetten tegen de samenleving en een proces van marginalisatie ligt dan nadrukkelijk op de loer. Een projectmedewerker moet aandacht schenken aan de cliënt en zijn omgeving en er affiniteit mee hebben. Een belangrijk onderdeel daarvan is dat men *tijd in de jongere investeert*. Vaak is een stapje extra in de richting van allochtone jongeren noodzakelijk. Dit is soms niet gemakkelijk omdat lang niet alle jongeren direct gemotiveerd zijn om deel te nemen aan een project.

Dit betekent overigens niet per definitie dat een medewerker dezelfde opvattingen moet hebben als de cliënt of bijvoorbeeld diens vader. Als men het ergens niet over eens is, is het de taak van de hulpverlener om te voorkomen dat de betreffende persoon zich gepasseerd voelt en niet mee wil werken.



De afzonderlijke aanpakken

4.1

Inleiding

Na de beschrijving van de algemene lessen in de hoofdstukken 2 en 3 worden in dit hoofdstuk de aanpakken bemiddeling, lichte begeleiding, intensieve trajectbegeleiding, casemanagement en kansverbetering nader uitgewerkt. Allereerst wordt een aantal factoren op een rijtje gezet die bepalend is bij de vraag: gegeven de problemen in onze gemeente, voor welke aanpak kiezen we dan? Vervolgens komen van elke afzonderlijke aanpak specifieke aspecten aan de orde. Steeds blijft de relatie met de algemene hoofdstukken bestaan en men dient deze dan ook in samenhang te benaderen.

43

4.2

Keuze van de aanpakken

Voordat in een gemeente tot een preventieproject voor allochtone jongeren besloten kan worden, moet duidelijk zijn of het aanbod op het terrein van jeugd en veiligheid aansluit bij de bestaande problemen. Zo ja, dan zijn geen nieuwe aanpakken nodig. Als dat niet het geval is, kan het aanbod aangevuld en verbeterd worden door de toepassing van een nieuwe aanpak.

Bij de beantwoording van deze centrale vraag moet een gemeente een helder beeld hebben van zowel de problemen van jongeren als van het aanbod van alle betrokken organisaties. Duidelijk zal zijn dat dit gemakkelijker gezegd dan gedaan is. In het Basisboek Criminaliteitspreventie, hoofdstuk jeugd en veiligheid worden hiertoe enkele handreikingen gegeven¹². Deze inventarisatie mag er natuurlijk niet voor worden gebruikt om zaken op de lange baan te schuiven.

Het is in dit verband van belang na te gaan hoe groot de totale doelgroep is in een gemeente. Afhankelijk van de aanpak zijn daarbij diverse gegevens van belang, zoals:

- cijfers over schooluitval en schoolverzuim van de regionale meldpunten;
- de aantallen processen-verbaal van de politie tegen minderjarige verdachten;
- gegevens met betrekking tot werkloosheid zoals het aantal werklozen, leeftijdsopbouw, de duur van de inschrijving en het opleidingsniveau.

Op basis van deze gegevens en van de beschikbare financiële middelen moet bepaald worden hoeveel jongeren men met het project wil bereiken.

Belangrijke factoren die bij de keuze voor de ene of de andere aanpak in ogenschouw moeten worden genomen zijn weergegeven in schema 2. Mede aan de hand van dit schema kan men bepalen welke aanpak geschikt is. Onder caseload wordt verstaan het aantal jongeren dat een full-time medewerker van een project per jaar kan helpen

Schema 2
De toepassing van de aanpakken

Aanpak	Groep	Problematiek	Leeftijd	Caseload
Bemiddeling	allochtoon	licht	10-15 jaar	40-50
Lichte begeleiding	gemengd	middel	12-18 jaar	30-40
Intensieve traject- begeleiding	gemengd	zwaar	vanaf 14 jaar	15-25
Casemanagement	allochtoon	licht tot zwaar	12-25 jaar	30-40
Kansverbetering	gemengd. zeer geschikt voor allochtonen	zeer licht tot zwaar	16-25 jaar	n.v.t.

In de volgende paragrafen wordt dit schema nader ingekleurd zodat een gefundeerde keuze mogelijk is. Met name de onderdelen die handelen over 'de toepassing' van een bepaalde aanpak zijn bij die keuze van belang.

4.3 De aanpak 'bemiddeling'

De toepassing van bemiddeling

Bemiddeling is vooral geschikt voor allochtone jongeren¹³. Bij bepaalde allochtone groepen spelen taalproblemen geen (bijvoorbeeld bij Surinaamse jongeren) en cultuurverschillen een minder belangrijke rol dan bij andere. Bij de Marokkaanse groep spelen deze aspecten het sterkst en hiervoor is deze aanpak bij uitstek geschikt. Deze aanpak is preventief gericht en is vooral geschikt voor jongeren die nog geen complexe problemen hebben. Het gaat met name om de risico-groep, Halt-jongeren en first-offenders. Naarmate problemen hoger opgelopen zijn en er op meerdere terreinen problemen zijn, is bemiddeling minder adequaat. Omdat bij de problematiek van (vooral Marokkaanse) meisjes cultuurverschillen een grote rol kunnen spelen, is deze aanpak ook uitstekend geschikt voor meisjes.

De aanpak is vooral geschikt voor jongeren in de leeftijd van 10 tot 15 jaar omdat de problematiek dan nog vaak beperkt is. Ook bij wat oudere jongeren tot 18 jaar die te maken hebben met 'beginnende problematiek' kan deze aanpak worden toegepast. Bij deze aanpak kunnen veel jongeren instromen. Een caseload van 40 tot 50 jongeren per medewerker op jaarbasis is mogelijk. Deze aanpak richt zich met name op de leefgebieden school, gezin (met de nadruk op opvoedingsondersteuning) en vrije tijd. Niet zozeer op arbeid, alleen al omdat de doelgroep in de meeste gevallen nog leerplichtig is.

Specifieke kenmerken van bemiddeling

De aanpak bemiddeling komt in de praktijk vooral voor bij Marokkaanse jongeren. Dit heeft vooral te maken met taalproblemen die bij deze groep een rol spelen. Ook zijn er vaak grote verschillen tussen de regels waar jongeren zich thuis aan moeten houden en de regels die buiten het huis gelden, zoals op straat of op school.

Onder andere door deze factoren ontstaan (grote) communicatieproblemen en kunnen relaties verstoord raken. Verwachtingspatronen zijn verschillend. Ouders denken bijvoorbeeld dat de politie niets doet als hun kind wordt opgepakt voor een strafbaar feit en willen dat de politie strenger optreedt. De politie meent dat de door hen uitgedeelde waarschuwing aan een jongere van diens ouders een vervolg moet krijgen. Ouders wordt vaak het verwijt gemaakt dat zij niet geïnteresseerd zijn in het reilen en zeilen van hun kinderen.

Noot 13 Mogelijk kan de individuele variant ook bij autochtone jongeren worden toegepast.

Om dergelijke problemen te voorkomen of op te lossen, is bemiddeling geschikt. Dit betekent in concreto dat uitleg gegeven wordt aan allochtone ouders over de Nederlandse samenleving en aan officiële instanties over (culturele) verschillen tussen autochtonen en allochtonen.

Deze aanpak kent een groepsvariant: kadervorming. Op sommige plaatsen ontwikkelt men kaders van Marokkaanse ouders en sleutelfiguren die mede een rol spelen bij het voorkomen van criminaliteit. De kaders zijn een soort bemiddelend orgaan tussen instanties, ouders en jongeren. De achterliggende filosofie is dat de Marokkaanse gemeenschap zelf een belangrijke rol heeft bij preventie en dat ouders of sleutelfiguren anderen uit de eigen groep kunnen aanspreken. Soms worden via deze constructie ook banen gecreëerd bijvoorbeeld in het kader van een banenpool-regeling. Er dienen aparte groepen voor mannen en voor vrouwen opgezet te worden. Deze groepen organiseren voorlichtings- en discussiebijeenkomsten voor geïnteresseerde ouders over thema's als de Nederlandse geschiedenis, onderwijsstelsel en arbeidsverhoudingen. Daarnaast activeren ze andere Marokkaanse ouders om deel te nemen aan activiteiten op buurt- en wijkniveau en bemiddelen ze. Er moet van tevoren een goede afweging gemaakt worden als men een project voor kadervorming wil starten omdat de ervaring leert dat het niet gemakkelijk is om dergelijke projecten op te zetten. De aanwezigheid van een netwerk van Marokkaanse sleutelfiguren is een voorwaarde. Men moet ervoor oppassen om niet in bestaande tegenstellingen tussen organisaties verzeild te raken. Het valt daarom aan te raden te kiezen voor deelname op persoonlijke titel en niet namens organisaties.

De werkwijze

Aan het einde van het schooljaar heeft Ahmed zich ingeschreven voor een nieuwe school. In de zomervakantie krijgt hij een brief waaruit blijkt dat er voor hem geen plek is. Ahmed is vijftien jaar. Via zijn oude school komt hij terecht bij het project waar hij samen met zijn vader naartoe komt.

De mentor voert een gesprek met Ahmed om er achter te komen wat hij wil. Hij geeft een aantal telefoonnummers van stadsdelen waar scholen gevestigd zijn. De jongen gaat zelf bellen en vindt een opleiding naar zijn keuze. De mentor vraagt Ahmed om weer contact op te nemen als hij naar die nieuwe school gaat om te horen hoe het dan is. Met de vader vult de mentor een mutatieformulier van de studiefinanciering in. Na de zomer gaat Ahmed naar de nieuwe school en hij vindt dat het prima gaat. Als de mentor belt om te horen hoe het ermee gaat geeft Ahmed aan geen behoefte meer te hebben aan hulp en het dossier wordt gesloten.

De belangrijkste elementen van de werkwijze van bemiddeling zijn de volgende.

- 1 Deze aanpak is erop gericht om *ouders te betrekken*. Soms spreekt men van gezinsbemiddeling: de hulpverlening richt zich niet alleen op de jongere, maar op het gezin waarin deze functioneert.
- 2 Men probeert een *vertrouwensrelatie met jongeren* en zeker ook met de ouders op te bouwen.
- 3 Men werkt vindplaatsgericht. De projecten wachten niet af tot jongeren naar hen komen, maar gaan zelf naar jongeren toe. Men legt ook *huisbezoeken* af.
- 4 Men kan *religie* gebruiken om mensen inzicht te geven en aan te zetten tot verandering van het gedrag. Zo krijgen ouders voorbeelden uit de koran aangereikt die fungeren als opvoedingsadviezen. Soms is een imam aangesteld als projectmedewerker. Vaker schakelt men een imam in bij voorlichtingsbijeenkomsten.
- 5 Behalve hulpverlening in individuele gevallen, verzorgt men bij deze projecten diverse *sprekuren* (bijvoorbeeld op een school of in moskeeën) en geeft men voorlichting aan ouders over de gang van zaken in de Nederlandse samenleving.
- 6 Het is belangrijk ook *nazorg* te bieden en jongeren niet zomaar los te laten. De nazorg hoeft niet altijd op formele wijze geregeld te worden.

Een project heeft nauwe banden met een voetbalclub waar veel Marokkaanse jongens lid van zijn. Een aantal mentoren van dit project speelt ook bij deze club en spreekt dan de jongens die ze kennen. Zo kunnen ze op de hoogte blijven van hoe het hen gaat en indien nodig kunnen ze actie ondernemen.

Het verdient aanbeveling om voor dergelijke projecten jaarlijks een klein budget beschikbaar te stellen, waaruit activiteiten betaald kunnen worden en waaruit kleine aanschaffingen in verband met cliënten gedaan kunnen worden bijvoorbeeld een strippenkaart.

Beperken van het aanbod

Het aantal medewerkers van de projecten die bemiddelen is vaak klein. De aanpak is preventief en medewerkers hebben een relatief hoge caseload.

Bij deze aanpak moet de geboden hulp duidelijk worden afgebakend. Jongeren en ouders stellen vaak zaken aan de orde die niet tot het bereik van het project horen. Dit betreft soms specifieke vragen bijvoorbeeld over huursubsidie of studiefinanciering. Het heeft nadelen om op dergelijke vragen in te gaan, zeker als ze ingewikkeld zijn en er voor de cliënt grote financiële belangen op het spel staan. Als men in deze zaken deskundigheid mist, loopt men het gevaar verkeerde adviezen te geven. Een ander probleem is de zware belasting voor het project waardoor de kerntaken in de knel kunnen komen.

Ook worden deze projecten vaak geconfronteerd met vragen waarvoor bemiddeling niet volstaat bijvoorbeeld bij jongeren met ernstige problematiek. Jongeren of hun ouders vestigen vaak hun hoop op het project omdat er een Marokkaanse medewerker aan verbonden is en men let er dan niet altijd op of men wel aan het goede adres is. Het is de vraag hoe een project met dergelijke vragen om moet gaan. Ouders en jongeren kunnen namelijk het vertrouwen in de projectmedewerkers verliezen als men geen antwoord geeft op de gestelde vragen. Het is aan te bevelen een algemene beleidslijn op te stellen.

Te zware probleemgevallen moeten altijd worden doorverwezen naar andere instellingen omdat men onvoldoende is toegerust om deze op te lossen. Men moet dan voor begeleiding zorgen en meegaan met ouders en jongeren naar de instelling waarnaar verwezen wordt.

Verder moet er enige ruimte zijn om in te gaan op verzoeken die buiten de taken van het project liggen. Er dient dan heel duidelijk bewaakt te worden hoeveel tijd hieraan wordt besteed. Simpele vragen kunnen beantwoord worden en ook praktische problemen die voor de cliënten heel erg belangrijk zijn, kan men aanpakken. Daarnaast dient gezorgd te worden voor goede contacten met bijvoorbeeld Sociaal Raadslieden, zodat cliënten goed doorverwezen kunnen worden. In elk geval moet men altijd duidelijk uitleggen waarom men iets wel of niet doet.

Samenwerking

Het is opvallend dat zich bij projecten die bemiddelen vrij veel jongeren zelf aanmelden. Dit komt onder andere omdat vooral bij Marokkanen persoonlijke relaties van belang zijn. Men doet een beroep op de medewerker X omdat hij of zij Marokkaan is en niet zozeer omdat hij of zij bij project Y werkt.

Een goede samenwerking met aanmeldende instanties als de politie of scholen is van belang. Het project moet alert zijn op een goede terugkoppeling naar deze instanties. Het is aan te bevelen dit schriftelijk en gestandaardiseerd te doen om verwijten te voorkomen. Terugkoppeling is ook een teken dat men verwijzers serieus neemt.

Een project koppelde aanvankelijk niet goed terug naar de politie en andere aanmelders. Daar is verandering in aangebracht en er is meer aandacht aan besteed. Vervolgens bleek dat het project de relatie met de ene organisatie kon herstellen, maar dat dit bij de andere organisatie niet lukte. Als men in het begin dingen niet goed doet, is het heel moeilijk om weer vertrouwen te krijgen.

Een project kan de vaak ingewikkelde problemen waarmee men te maken krijgt niet alleen oplossen, maar moet kunnen doorverwijzen naar regulere instanties. Daarnaast kunnen zelforganisaties (moskee, voetbalclub, buurtraad) fungeren als een verbinding naar de allochtone gemeenschap en als aanspreekpunt voor het project. Steun van hen is belangrijk in verband met het krijgen van vertrouwen.

Niet alleen bij de aanmelding maar ook bij de directe hulpverlening zelf, is voor deze aanpak met name het buurt- en wijkniveau van belang. De doelgroep van deze aanpak is relatief jong en blijft in het algemeen dicht bij huis. In veel gemeenten bestaan concentraties van allochtone groepen binnen bepaalde wijken of buurten. Vooral daar kan de aanpak bemiddeling worden ingezet.

De locatie is dan ook van belang. Het project moet goed bereikbaar zijn, in de buurt zitten van de doelgroep en van de vindplaatsen, zoals een school.

Zeker bij projecten die zich uitsluitend richten op allochtone jongeren, en dat is bij deze aanpak vaak het geval, is het van belang dat men het project aanhaakt bij een organisatie waarin de betreffende groep in het algemeen vertrouwd heeft, of waar men neutraal tegenover staat. Veelal is de gemeente hiervoor geschikt. Het is dan gemakkelijker ingangen te vinden binnen de allochtone gemeenschap. Omdat de projecten die deze aanpak toepassen zich veelal op een specifieke groep richten, ligt het voor de hand om vanaf het begin te zorgen voor het betrekken van allochtone organisaties.

De teamsamenstelling

Bij bemiddeling is de inschakeling van allochtone projectmedewerkers een noodzakelijke voorwaarde. Dit betekent een verbetering van de kwaliteit van de hulpverlening. Allochtone medewerkers kunnen signalen van allochtone ouders beter interpreteren, ze kennen en herkennen de gevoelens en de problematieken die spelen, ze krijgen sneller het vertrouwen en ze krijgen meer informatie van cliënten. Uiteraard geldt dat het moet gaan om goede medewerkers die ook thuis zijn in de Nederlandse samenleving. Daarnaast geldt dat individuele ouders het vaak op prijs stellen als iemand van de eigen groep die dezelfde taal spreekt en dezelfde culturele achtergrond heeft hen helpt.

47

Uit de evaluatie van één van de projecten komt naar voren dat vijf van de zeven geïnterviewde ouders aangeven dat zij het een voordeel vinden dat de projectmedewerkers van Marokkaanse afkomst zijn. De reden hiervoor is met name de taal. Daarnaast wordt een goed begrip van de situatie in een Marokkaans gezin op prijs gesteld. De twee andere ouders (van jongeren met praktische problemen) gaven aan geen voorkeur te hebben voor een Marokkaanse of een Nederlandse mentor.

Overigens ligt dat bij jongeren minder eenduidig: sommigen willen juist wel en anderen absoluut niet door iemand van de eigen groep geholpen worden. Weer anderen maakt het niet uit welke herkomst de mentor heeft.

Uit de evaluatie van hetzelfde project blijkt dat het zeker de jongeren met praktische problemen niets uitmaakt of de hulpverlener Marokkaans of Nederlands is. In tien van de achttien gevallen geven de jongeren aan dat het hen niets interesseert. 'Helpen is helpen', verwoordde een van de jongeren zijn mening kort en krachtig.

Uit de interviews bleek dat men bij enkele projecten is geconfronteerd met de nadelige gevolgen van een etnisch eenzijdig samengesteld team. Het wakte bij netwerkinstellingen in de omgeving van het project irritatie op dat er alleen allochtonen werkten. Hoewel iets dergelijks niet valt goed te praten, moet in het belang van cliënten irritatie voorkomen worden. Ook voor deze aanpak geldt dat een combinatie van allochtone en autochtone medewerkers de beste keus is.

Zeker voor deze aanpak geldt dat de aanstelling van allochtone vrouwen aan te bevelen valt. Zij kunnen de moeders van de cliënten en vaak ook meisjes beter bereiken.

Behaalde resultaten

De resultaten de projecten die deze aanpak toepassen, worden nauwelijks inzichtelijk gemaakt. Bij het project voor kadervorming is het moeilijk om een effect op jongeren te traceren. Wel is de deelname door volwassenen/ouders goed, namelijk 13 mannen en 7 vrouwen. De projecten geven hoge instroomcijfers te zien. Slechts een enkel project gaat in op de effecten bij individuele jongeren. Voor zover er metingen zijn verricht, geeft men aan dat in de helft tot tweederde van de gevallen sprake is van succesvolle bemiddelingen. Het gaat er dan bijvoorbeeld om dat problemen bespreekbaar zijn gemaakt en opgelost, dat een jongere die eerst spijbelde weer naar school gaat of dat een jongere is doorverwezen naar een instantie. Uit de hoge instroomcijfers kan afgeleid worden dat er behoefte is aan een dergelijke aanpak.

Bij één project zijn jongeren en enkele ouders gevraagd naar hun oordeel over de hulpverlening. Men is in het algemeen positief en geeft aan dat de eigen situatie is verbeterd. Vooral praktische problemen zijn opgelost en het gedrag verbeterd.

Er zijn enkele externe en interne factoren te benoemen, die het resultaat beïnvloeden, en wel de volgende

- Enkele malen wordt de aanwezigheid van allochtone projectmedewerkers als beslissend voor het succes genoemd. Meer dan bij de andere aanpakken wordt op dit aspect gewezen.
- Een andere voorwaarde voor succes is de aanwezigheid van voldoende goede voorzieningen in de sfeer van vrije tijdsbesteding. Jongeren moeten hun tijd zinvol door kunnen brengen.
- Interne succesfactoren voor een project zijn de beschikbare faciliteiten. Er moet een goede werkruimte zijn. Medewerkers moeten goed gehuisvest zijn en er moeten spreekkamers zijn voor individuele gesprekken met de cliënt.

4.4

De aanpak 'lichte begeleiding'

De toepassing van lichte begeleiding

Deze aanpak is geschikt voor toepassing zowel bij autochtone als bij allochtone jongeren. Lichte bemiddeling richt zich overwegend op jongeren met middelzware problemen. Het gaat daarbij om jongeren die qua problematiek inzitten tussen de groep voor wie bemiddeling geïndiceerd is en de groep met zwaardere problemen die intensief begeleid moet worden. De jongeren gaan nog naar school, maar spijbelen regelmatig en zijn weinig gemotiveerd. Ook komen ze met de politie in aanraking vanwege strafbare feiten. Het gaat met name om de risico-groep, first-offenders en licht-criminelen. Deze aanpak is toepasbaar voor jongens en meisjes.

Deze aanpak is geschikt voor een brede leeftijdscategorie namelijk voor jongeren van 12 tot 24 jaar, al wordt de hoofdmoot van de cliënten gevormd door jongeren tot 18 jaar. De leeftijd van 12 jaar (vanaf die leeftijd is de betrokkene strafrechtelijke minderjarig en kan men vervolgd worden) geldt als ondergrens.

Bij lichte begeleiding is de caseload ongeveer 30 tot 40 jongeren op jaarbasis.

Alle leefgebieden worden bestreken. Er wordt met name gekeken naar gezin, school, vrijetijdsbesteding, politiecontacten en arbeid. Ook hier geldt: hoe jonger de doelgroep, hoe meer aandacht er is voor opleidingen en onderwijs. Naarmate de doelgroep van een project ouder wordt, verschuift de aandacht meer naar werk.

Specifieke kenmerken van lichte begeleiding

Bij deze aanpak wordt beoogd om individuele jongeren van een criminele carrière af te houden en hen perspectief te bieden. Dit doet men door gedurende een langere periode begeleiding te bieden. De begeleiding is vaak uitgesmeerd in tijd. Er vinden regelmatig gesprekken plaats met jongere en (praktische) problemen worden aangepakt.

Omdat de contacten niet heel erg intensief zijn, hebben de projectmedewerkers een groter aantal jongeren (soms meer dan tien) tegelijkertijd in begeleiding.

De duur van het aanbod van de projecten is zeer verschillend. Sommige projecten hanteren geen termijnen, men gaat ervan uit dat "vertrouwen in de tijd wordt opgebouwd". Andere projecten hanteren een maximale termijn van drie tot vier maanden.

De werkwijze

De belangrijkste elementen van de werkwijze van de aanpak lichte begeleiding zijn de volgende:

- vroegtijdige signalering en interventie;
- na aanmelding snelle contactlegging met jongere en ouder(s); er wordt gekeken naar het kind binnen het gezin (systeembenadering);
- de 'er-op-af'-aanpak hetgeen onder meer betekent dat men veel op pad is, de meeste afspraken vinden bij een jongere (of het gezin) thuis, op straat of op plaatsen waar jongeren vaak te vinden zijn plaats;
- een individuele ambulante begeleiding, jongeren worden begeleid door een vaste projectmedewerker;
- men organiseert soms ook groepsactiviteiten (voorlichting en sportactiviteiten);
- er is aandacht voor training van sociale vaardigheden.

Ricardo van 15 jaar, wordt opgevoed door zijn oma, omdat zijn moeder is overleden en zijn vader al jaren geleden met de noorderzon is vertrokken. Hij hangt 's avonds veel op straat rond en komt in aanraking met verkeerde vrienden. Van huiswerk maken komt niet veel terecht en het gaat op school dan ook niet zo goed. Zijn oma kan Ricardo niet goed aan.

Op een avond wordt Ricardo door de wijkagent aangehouden omdat hij op een brommer rijdt terwijl hij nog geen 16 is. Al pratend komt de wijkagent achter de situatie en meldt hem aan bij het project.

Het project zorgt voor een tijdelijk opvangadres zodat zijn oma op familiebezoek kan op Aruba. Ook wordt Ricardo op een nieuwe school geplaatst die buiten de stad ligt, vervoer wordt geregeld. Om hem zoveel mogelijk van de straat te houden zoekt het project samen met hem een baantje. Men gaat vervolgens in overleg op zoek naar een definitief opvangadres.

Rol van de politie

De rol van de politie is bij deze aanpak cruciaal. De politie heeft een belangrijke signalerende taak en zorgt voor de meeste meldingen. Soms legt een project contact met een jongere op het politiebureau, direct na de aanhouding. Op dat moment zijn jongeren zeer ontvankelijk voor hulp. Hoe langer er gewacht wordt hoe moeilijker het is om jongeren te motiveren.

Een van de projecten heeft goede resultaten geboekt met een gezamenlijke training voor maatschappelijk werkers van het project en functionarissen van de politie. Naast kennisoverdracht werd ook netwerkbouw beoogd.

Een project organiseert een cursus deskundigheidsbevordering voor politie-functionarissen en projectmedewerkers gezamenlijk.

Daarbij is aandacht besteed aan de vraag wat probleemgedrag van jongeren is en werden basislessen uit de ontwikkelingspsychologie gegeven. Verder is ingegaan op het verloop van groepsprocessen en is aandacht besteed aan interculturele communicatie en gesprekstechnieken.

49

Afstemmingsproblemen

Op het terrein van de preventie doen zich de laatste jaren veel ontwikkelingen voor. Bestaande organisaties gaan nieuwe taken uitvoeren en er komen nieuwe organisaties (projecten) die taken gaan uitvoeren die raken aan die van bestaande organisaties. Wanneer deze aanpak wordt toegepast is dan ook afstemming met Haltbureaus noodzakelijk. De doelgroepen van deze aanpak en van Halt kunnen overlappen. Gezien het feit dat de Halt-afhandeling recentelijk een wettelijke basis heeft gekregen, is afstemming met Halt nog meer van belang. Deze voorzieningen moeten op elkaar aansluiten. Halt kan problemen bij jongeren signaleren en voor meldingen zorgen.

Organisatorische aspecten

Lichte begeleiding wordt vooral toegepast door projecten die zijn ondergebracht bij instellingen voor jeugdhulpverlening. Aangezien de aanpak dicht aanligt tegen de normale werkzaamheden van deze organisaties is dit een goede keuze. Men moet zich echter realiseren dat deze aanpak vaak toch een andere is dan de gebruikelijke. Bovendien krijgen deze instellingen met een doelgroep te maken die zij eerder niet bereikten. Bij de organisatie van deze projecten heeft de gemeente een minder centrale rol. Het voortouw ligt vooral bij de organisaties bij welke de projecten zijn aangehaakt. De gemeente (afdelingen Sociale zaken, Werk en Welzijn) heeft een meer ondersteunende rol.

Behaalde resultaten

De meeste projecten die deze aanpak toepassen kunnen geen inzicht bieden in de resultaten. Slechts bij één project is een effectmeting verricht.

In de helft van de gevallen wordt de hulpverlening door het project afgesloten omdat de doelstelling (deels) bereikt is. In één derde van de gevallen wordt de jongere verwezen. Op alle vier relevante leefgebieden thuissituatie, scholing, politie/justitie en vrije tijd zijn

positieve resultaten geboekt. Jongeren zelf zijn tevreden over het project. Ze geven aan dat het beter met hen gaat en dat het project daaraan heeft bijgedragen. Dit wordt in enkele gevallen door sleutelpersonen bevestigd. Ook organisaties waarmee het project samenwerkt oordelen positief.

Dit project had ook een duidelijk succescriterium vastgesteld, namelijk dat binnen een jaar tijd niet meer dan éénderde van de cliënten met de politie in aanraking mag komen vanwege de verdenking van een strafbaar feit. Bij de meting blijkt dat dit doel gehaald wordt, aangezien slechts 16% van de cliënten opnieuw in de politiedossiers terecht is gekomen.

4.5

De aanpak 'intensieve trajectbegeleiding'

De toepassing van intensieve trajectbegeleiding

Zowel Marokkaanse, Turkse, Surinaamse als Antilliaanse en Arubaanse jongeren behoren tot de doelgroep van intensieve trajectbegeleiding. Deze aanpak is niet alleen voor deze jongeren geschikt maar wordt ook in ruime mate op autochtone jongeren toegepast.

De intensieve trajectbegeleiding is een zware aanpak en is geschikt voor jongeren met een zwaardere problematiek, te weten licht-criminelen en de harde kern.

De jongeren bij wie deze aanpak wordt toegepast hebben al diverse politiecontacten en gaan niet meer naar school of dreigen uit te zullen vallen. Het gaat om jongeren die al gemarginaliseerd zijn of waarvan de kans groot is dat ze op korte termijn zullen marginaliseren. De jongeren waarop deze aanpak wordt toegepast zijn in het algemeen minstens 14 jaar oud, het gaat overwegend om jongens. Bij deze aanpak is de caseload tussen de 15 en 25 jongeren op jaarbasis. De aanpak richt zich op alle relevante leefgebieden, zoals gezin, vrije tijd, school, politie en justitie en werk.

Specifieke kenmerken van intensieve trajectbegeleiding

Het centrale kenmerk van deze aanpak is de ruime aandacht voor de cliënt gedurende een gelimiteerde periode. Er is sprake van een (bijna) 24-uurs beschikbaarheid. In een periode van ongeveer drie maanden zijn de projectmedewerkers bijna altijd voor de cliënt beschikbaar. De medewerker kan meerdere uren per dag dan wel de hele dag aan de cliënt besteden.

Het in korte tijd heel veel aandacht aan jongeren besteden werkt motiverend voor jongeren om zelf iets aan hun situatie te gaan veranderen. Jongeren wordt duidelijk dat er iemand in hen investeert. 'Alleen een dergelijke intensieve aanpak lijkt voor deze doelgroep een blijvende verandering mogelijk te maken', geeft een coördinator aan.

De ruime aandacht voor de jongere wordt ingevuld bijvoorbeeld met dagelijkse gesprekken en training sociale vaardigheden.

De werkwijze

Rachid wordt aangemeld bij het project door de politie nadat hij is opgepakt in verband met geweldpleging. Tijdens de eerste maand van de begeleiding wordt van Rachid een uitgebreide omgevingsdiagnose gemaakt, waarbij gezocht wordt naar personen waarmee deze een positieve relatie heeft: de zogenaamde VIP's. Er wordt per leefgebied een overzicht gemaakt. In eerste instantie kijkt men binnen de familiekring en het onderwijzend personeel, ook dat van de basisschool waar Rachid al enkele jaren vanaf is. Daarnaast wordt in de sfeer van zijn vrije tijdsbesteding, gekeken naar de opbouwende (positieve) en de negatieve contacten. De project-medewerker zoekt contact met relevante VIP's.

De medewerker van het project heeft een intermediaire rol tussen Rachid en de leden uit zijn netwerk. Er worden afspraken gemaakt over de concrete hulp. Als het sociale netwerk niet dragend genoeg is wordt er ook professionele hulp ingeschakeld.

De volgende elementen zijn het belangrijkste in de aanpak intensieve trajectbegeleiding.

- 1 De projecten hebben een heldere, begrijpelijke en **eenduidige opdracht**: jongeren horen op school of zijn aan het werk. Jongeren die willen maar niet kunnen worden geholpen en degenen die wel kunnen maar niet willen, worden aangepakt.

- 2 Men levert een individuele, intensieve, ambulante begeleiding en werkt overwegend met individuele leerdoelen. Jongeren krijgen een vaste *mentor* toegewezen waar zij de gehele periode een beroep op kunnen doen.
- 3 Het aanbod is *praktisch* gericht: de projectmedewerkers gaan in op praktische zaken en problemen die voor een jongere relevant zijn. Men redeneert dat zonder oplossing van dergelijke problemen ook achterliggende problematiek niet opgelost kan worden. Het gaat bijvoorbeeld om een afbetalingsregeling van schulden of een jongen helpen die van school gestuurd is omdat hij zijn boeken niet betaald heeft.
- 4 Het uitbouwen van ontwikkelingsmogelijkheden van jongeren. Men gaat uit van de *positieve* kanten van de jongere en staat niet teveel stil bij de negatieve aspecten. Men is gericht op het activeren en motiveren van jongeren. Het bieden van toekomstperspectief is van belang.

Bewaking van de instroom

De jongeren die voor deze aanpak in aanmerking komen, worden voornamelijk aangemeld door de politie, justitiële instanties, scholen en leerplichtambtenaren. Bij alle projecten die intensieve trajectbegeleiding toepassen kunnen jongeren zowel vrijwillig als verplicht instromen.

Door de harde instroomcriteria is het gevaar minder groot dat allerlei jongeren instromen die niet tot de doelgroep van het project horen. Toch is ook hier een goede procedure van belang. Het verdient aanbeveling om de bewaking van de instroom van nieuwe clients in handen te leggen van de projectcoördinator. Als een jongere niet wordt toegelaten, is men verplicht om ervoor te zorgen dat deze alsnog op de goede plaats terecht komt. Een begeleide doorverwijzing is dan aan te bevelen. Overigens is bij deze aanpak de instroom vaak lager dan men aanvankelijk had verwacht. Personeelswisselingen binnen het team, onbekendheid met het project bij de uitvoerders van de aanmeldende instanties, achterblijvende aanmeldingen via politie en het Openbaar Ministerie waren de belangrijkste oorzaken.

51

Nazorg

Belangrijk bij deze aanpak is dat de jongere niet in een gat valt nadat deze een periode van enkele maanden intensief is begeleid. De kans op terugval is dan groot. Er moeten mogelijkheden zijn om een nazorgtraject aan te bieden. De nazorg hoeft niet door het project zelf gegeven te worden, dit zou ook kunnen gebeuren door een organisatie voor jeugdhulpverlening of een buurtorganisatie. Het gevaar is dat de medewerkers door de intensieve benadering de neiging hebben om onderdeel uit te gaan maken van het sociale netwerk van de jongere. Dit moet voorkomen worden, jongeren moeten zelf verder. Het is de verantwoordelijkheid van het project dat de begeleiding overgedragen wordt aan een reguliere instelling (casemanagement) of aan een persoon uit het persoonlijk netwerk van een jongere. De projectmedewerker blijft van afstand volgen of het gerealiseerde contact effectief is. Het is aan te bevelen ongeveer een half jaar na de afsluiting een controlemoment in te bouwen waarop men nagaat hoe de situatie van de jongere zich ontwikkelt. Men kan zowel bij de jongere als bij diens ouders navragen hoe het gaat. Om na te gaan of er sprake is van recidive dient daarnaast informatie opgevraagd te worden bij de politie.

Betrokkenheid van allochtone groepen

Een enkele maal is bij deze aanpak de allochtone gemeenschap op informele wijze betrokken, bijvoorbeeld via een buurtraad, een moskee of een vereniging. Dergelijke organisaties worden benut voor informatie en ter versteviging van het netwerk rond een bepaalde jongere.

Bij één project speelt de allochtone gemeenschap een meer nadrukkelijke rol. Deze is vertegenwoordigd op alle relevante niveaus in het project, namelijk de stuurgroep, de ambtelijke begeleidingsgroep en ook in het uitvoerende netwerk. Vanaf de start van het project is aandacht geweest voor het betrekken van allochtone groepen. Er is aan vertegenwoordigers van de in dit geval de Marokkaanse gemeenschap om commentaar gevraagd op het projectplan. Vervolgens is ook één van de vertegenwoordigers in de sollicitatiecommissie van het project opgenomen om zo ook invloed uit te kunnen oefenen op de aanstelling van de projectmedewerkers.

De resultaten die de projecten bij jongeren behalen variëren nogal en lopen uiteen van 44 tot 80% geslaagde interventies. Geslaagd betekent dat bij jongeren een duidelijke gedragsverbetering zichtbaar is: ze zijn aan het werk of gaan weer naar school, de contacten thuis verbeteren, er treedt een verbetering op in de vrijetijdspatroon en in de huisvestingssituatie. Een groot aantal jongeren heeft geen verdere politiecontacten. Bij een project is één derde van de jongeren door een gebrek aan motivatie uitgevallen. Kanttekening hierbij is dat het om zware probleemgevallen gaat. Bij deze jongeren stond er geen justitiële stok achter de deur.

Ook een ander project kent veel tussentijdse uitvallers (38%). Overtreden van huisregels, verzuim en nieuwe politiecontacten zijn daar de voornaamste redenen van uitval. De uitvallers vertonen een hoger recidivecijfer dan degenen die het traject afronden. Opvallend is dat van de allochtone deelnemers vooral Marokkaanse en Turkse jongeren meer moeite hebben hun programma volgens plan af te ronden. Dit project heeft geen specifieke aanpak voor allochtone jongeren.

52

Enkele interne en externe factoren beïnvloeden de resultaten van deze aanpak sterk, namelijk:

- door in korte tijd heel veel aandacht aan jongeren te besteden worden zij gemotiveerd om zelf iets aan hun situatie te doen;
- de samenwerking tussen organisaties die elk op een eigen wijze betrokken zijn (politie, scholen, arbeidsbureau, enzovoort);
- knelpunten treden met name op bij het zoeken naar werk;
- er is een gering aanbod van activiteiten voor vrijetijdsbesteding waarin deze jongeren geïnteresseerd zijn.

4.6

De aanpak 'casemanagement'

De toepassing van casemanagement

Casemanagement wordt vooral toegepast bij allochtone jongeren, maar is ook voor autochtonen geschikt. De aanpak richt zich niet op een specifieke groep wat betreft herkomst.

De zwaarte van de problematiek loopt uiteen van jongeren met een vrij lichte tot jongeren met een zware problematiek. Deze aanpak wordt echter in het algemeen niet toegepast op de groep met de allerlichtste problematiek, de risico-groep.

De doelgroep van deze aanpak is vrij breed ook qua leeftijd, omdat gestreefd wordt om jongeren zo snel mogelijk door te geleiden naar die organisaties die kunnen helpen hun problemen op te lossen.

Doordat de casemanagers niet zelf hulp verlenen, maar jongeren begeleiden naar instanties die hun kunnen helpen kan de caseload vrij hoog zijn, namelijk 30 tot 40 jongeren op jaarbasis.

Problemen van jongeren waarop deze aanpak van toepassing is spelen zich vaak op diverse leefgebieden af. Er zijn dan ook vaak meerdere organisaties nodig bij de inventarisatie en de oplossing ervan. Het kan gaan om praktische zaken (huisvesting), maar ook om psychosociale zaken (oorzaken van gedragsproblemen) en advisering over scholing of arbeidstoeleiding.

Specifieke kenmerken van casemanagement

Casemanagement kan vooral worden toegepast als er instanties zijn die voldoende zijn toegerust om (ook allochtone) jongeren te helpen, maar waar de bereikbaarheid van die instellingen een probleem is.

Vaak zien we dat er voor allochtone jongeren en in het algemeen voor jongeren met politie- en justitiecontacten vrij hoge drempels liggen naar reguliere vormen van hulpverlening, zoals het RIAGG.

De casemanager zorgt ervoor dat de jongere terecht komt bij de instantie die hem of haar kan helpen. Daarvoor is het noodzakelijk dat de casemanagers een intensieve vorm van samenwerking tussen verschillende instellingen ontwikkelen, waarbij helder moet zijn wat het aanbod is van de betrokken instanties.

Bij de keuze voor een aanpak die gebaseerd is op casemanagement is het logisch om een beperkt aantal casemanagers aan te stellen. De casemanagers dienen zeer nauwe contacten te onderhouden met alle relevante instellingen. Dat kan het beste door een team bestaande uit twee of drie medewerkers gedaan worden. De daadwerkelijke uitvoering van het werk wordt grotendeels aan andere instellingen overgelaten. Toch moet geconstateerd worden dat in de praktijk de casemanagers vaak zelf ook een deel van de uitvoering van de hulpverlening voor hun rekening nemen. Terwijl dergelijke activiteiten niet in hun taakomschrijving zijn opgenomen. Tot op zekere hoogte is dat niet te voorkomen, maar het mag niet zover gaan dat taken van anderen door casemanagers worden overgenomen.

De werkwijze

Bij de opstelling van het trajectplan naar aanleiding van de probleeminventarisatie moeten jongeren zoveel mogelijk direct betrokken worden. Dit leidt tot een beter inzicht in de motivatie van de jongere en men kan snel ingrijpen als de situatie daartoe aanleiding geeft.

Voordelen van de regie- en volgfunctie van de case-manager zijn:

- jongeren hoeven niet bij elke instelling opnieuw hun verhaal te doen;
- de professionaliteit van bestaande organisaties wordt beter benut;
- het shoppen van jongeren wordt tegengegaan omdat afgestemd wordt.

53

Organisatie van de projecten

Bij deze aanpak spelen de deelnemende instellingen een cruciale rol. Zonder hen valt er immers weinig te managen. Men dient zich te realiseren dat het opbouwen van een kwaliteitsvolle samenwerking veel tijd kost. Instellingen vinden het vaak lastig om over de eigen schutting heen te kijken en/of zicht te geven op de eigen werkwijze en organisatie.

De kracht van deze aanpak is dat organisaties vanuit de eigen functie betrokken zijn bij een project. Dit betekent dat de deskundigheid van instellingen benut kan worden en ook zijn er dan goede voorwaarden aanwezig voor inbedding in het reguliere werk.

Het instellen van een stuurgroep, waarvan de meest relevante instellingen deel uitmaken is van belang om ervoor te zorgen dat 'alle neuzen dezelfde kant' op blijven staan. Door deelname aan de stuurgroep verplichten instellingen zich aan het project. Afspraken tussen betrokken instellingen dienen schriftelijk te worden vastgelegd in convenanten of samenwerkingsovereenkomsten. Zo wordt het reguliere aanbod duidelijk en valt af te leiden waar naar nieuwe wegen gezocht moet worden. Bovendien weten de instellingen dan wat ze van elkaar mogen verwachten.

Het is ook bij deze aanpak belangrijk om een klein budget te reserveren voor incidentele activiteiten. Gedurende de hulpverlening kan men tegen dingen aanlopen die snel actie vereisen. Te denken valt aan het organiseren van een voorlichtings-bijeenkomst of een thema-avond.

Teamsamenstelling

De combinatie van een allochtone en een autochtone medewerker is bij deze aanpak ideaal. Uit de interviews met projectmedewerkers blijkt dat autochtone medewerkers soms meer bedreven zijn in het onderhouden van contacten met andere instellingen. Allochtone medewerkers zijn vaak goed op de hoogte van culturele factoren die een rol spelen in de contacten met jongeren en hun ouders. Door wederzijdse overdracht kan de kennis van beiden worden vergroot zodat beide taken door alle medewerkers uitgevoerd kunnen worden.

Behaalde resultaten

Projecten die casemanagement toepassen kunnen nog weinig concrete resultaten aangeven, onder andere omdat ze nog niet lang draaien. Wel geven projecten aan dat instellingen toegankelijker geworden zijn voor haar doelgroep en dat een betere samenwerking is ontstaan.

Ook wijst men erop dat problemen van jongeren beter in beeld zijn gekomen en dat een sluitende aanpak tot stand is gebracht.

Contacten tussen jongeren en ouders zijn verbeterd en problemen worden eerder gesignaleerd. Schooluitval loopt terug en criminaliteitscijfers dalen. Een project geeft aan dat de instroom achter is gebleven bij de verwachtingen. Oorzaken hiervoor zijn ziekte en reorganisaties bij potentiële aanmelders, vooral scholen. In het tweede projectjaar boekte men wel positieve resultaten bij de meeste jongeren (90%). Verbeteringen traden op bij de leefgebieden school, vrije tijd, gezondheid en politie/justitie.

4.7

De aanpak 'kansverbetering'

De toepassing van kansverbetering

Deze aanpak is voor zowel allochtone als autochtone jongeren goed mogelijk. Zij kan zowel bij problematische als bij niet-problematische jongeren worden toegepast. Wel geldt altijd dat de deelnemende jongeren zich in een achterstandssituatie bevinden. Deze aanpak is in principe niet aan leeftijd of sekse gebonden, al geldt voor de onderzochte projecten een minimumgrens van ongeveer 16 jaar. De projecten die deze aanpak toepassen doen dit vanuit verschillende invalshoeken, namelijk sport, opleiding en werk(ervaring). Dit zijn met politie en justitie tevens de voornaamste leefgebieden waarop men zich richt.

Specifieke kenmerken van kansverbetering

Het gaat bij deze aanpak niet om hulpverlening, zoals bij de andere door ons onderscheiden aanpakken het geval is. De aanpak is er vooral op gericht om jongeren die in een slechte maatschappelijke positie verkeren toekomstperspectief te bieden en hun kansen te vergroten.

Kenmerkend in de benadering van deze aanpak is dat er sprake is van een mix van zowel groepsactiviteiten als individuele activiteiten. De invalshoek daarbij is verschillend per project.

Bij de groepsaanpak staat duidelijkheid in de richting van de jongeren centraal: jongeren moeten duidelijk weten waar ze aan toe zijn, wat mag en wat niet mag. Bij de individuele aanpak is maatwerk het kernwoord.

De toegepaste groepsbenadering heeft natuurlijk consequenties voor de aanpak. Er gaan groepsprocessen spelen die begeleid moeten worden.

Dergelijke projecten kennen vaak meer afgeleide doelen, die onder andere worden omschreven als het vergroten van de zelfwaarde en het zelfrespect van de deelnemers. Ook wordt de deelnemers geleerd eigen verantwoordelijkheden te nemen en te dragen. Aan het bijbrengen van sociale vaardigheden wordt bijzonder veel aandacht geschonken.

De werkwijze

De invulling van de projecten is zeer uiteenlopend. Het overeenkomstige kenmerk is dat ze jongeren concrete kansen willen bieden. Naast maatwerk zijn kernbegrippen van deze aanpak discipline, respect, niet-vrijblijvendheid, beschikbaarheid van de projectuitvoerders (ook buiten kantooruren). Daarnaast betreft dit vooral een onconventionele aanpak: de projecten passen een werkwijze toe die voor allerlei reguliere instanties niet direct gebruikelijk is.

De werkwijze van een project is gericht op het vergroten van zelfvertrouwen en het gevoel van eigenwaarde van jongeren.

Hiertoe worden jongeren ingeschakeld bij surveillance in een winkelcentrum. Het gaat om een kleine groep die wordt begeleid door een politiefunctionaris. De jongeren krijgen allemaal hetzelfde jack en daarmee een duidelijke status. Zij moeten met name leeftijdgenoten aanspreken op hun gedrag.

Het wordt belangrijk gevonden dat men zich inzet voor een jongere, dat men consequent is en duidelijk aangeeft wat wel en niet kan. Het gaat erom de jongere te motiveren. Andersom mag je een jongere nooit teleurstellen: projectmedewerkers moeten zich aan afspraken houden en zich inzetten.

Een uitgangspunt is dat jongeren moeten worden beloond voor positief gedrag. Indien een jongere bijvoorbeeld grote ijver en discipline toont, kan dit beloond worden met bijvoorbeeld deelname aan een cursus.

Bij een van de projecten verdienen de jongeren geld door te surveilleren. Een deel daarvan wordt gespaard, en uitgekeerd aan het eind van het traject. Dat kan oplopen tot f 900,-. Als een jongere uit het project gegooid wordt wegens wangedrag dan is hij dit bedrag kwijt.

Organisatie van de projecten

Ten aanzien van de organisatievorm van deze projecten geldt eveneens dat ze zeer verschillend zijn. Het is daarom interessant ze kort te beschrijven.

Eén project is een initiatief van de politie Amsterdam. Het project is kleinschalig. Dit project opereert geïsoleerd van andere organisaties, ook in de sfeer van de begeleiding.

Bij de kadercursus sportbegeleider is de gemeente bedenker, initiator en organisator van de cursus. Een gemeentelijk sportbureau zorgt samen met een extern bureau voor de uitvoering.

Het onderwijshulpverleningsproject is ondergebracht bij een stichting voor jeugd- en jongerenwerk. Gedurende de experimentele periode werd de Stichting in de beleidsmatige aansturing bijgestaan door een begeleidingscommissie, bestaande uit de gemeente, twee scholen, de politie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Een project is verbonden aan een justitiële jeugdinrichting. De begeleidingscommissie die tot taak had de beleidsmatige ontwikkeling van het project te ondersteunen en begeleiden heeft veel betekend voor het project. Naast de gemeente nam onder andere een kinderrechter en een vertegenwoordiger van het arbeidsbureau deel.

Tenslotte is er een project dat een onderdeel is van een breed (deel)gemeentelijk beleid. Alle organisaties die een bijdrage leveren aan dat beleid hebben een convenant ondertekend waarmee ze de uitgangspunten ondersteunen. Voor elk (sub)project hebben de betrokken partijen gezamenlijk een werkplan opgesteld waarin de concrete invulling en afspraken zijn opgetekend. De projecten worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de betreffende instellingen.

De afzonderlijke projecten maken gebruik van het brede netwerk van het gehele project en kunnen daarom volstaan met een lichte organisatie.

Financiering is een speciaal probleem

Het niet kunnen beschikken over structurele financiering en de afhankelijkheid van kortdurende subsidies levert voor deze projecten frustraties op. Er is veel onduidelijkheid over de continuïteit en mensen moeten steeds weer achter geld aan, terwijl ze hun tijd eigenlijk aan jongeren willen en moeten besteden.

Er gaat volgens de geïnterviewden veel tijd en energie zitten in het lobbyen voor geld dat nodig is voor de voortzetting van het project. Ook bestaat de kans dat men hierin doorschiet en het project naar een bepaalde subsidiestroom toeschrijft, terwijl het daar feitelijk niet onder hoort te vallen.

Eisen aan projectmedewerkers

Voor de projecten die deze aanpak toepassen, geldt bij uitstek dat de kwaliteit van het aanbod sterk bepaald wordt door de persoon, de motivatie en de betrokkenheid van de medewerkers. De werving van medewerkers dient dan ook zeer zorgvuldig te geschieden.

Van belang hierbij is dat men over de volgende kwaliteiten beschikt: continue aandacht geven aan jongeren, jongeren serieus nemen, begeleiding bieden naar afspraken, maatwerk, veel aandacht voor het netwerk, doorzettingsvermogen, lef en creativiteit. Een gevaar dat bij deze werkwijze wel op de loer ligt is dat jongeren teveel afhankelijk worden van de begeleider. De begeleiding is intensief en de jongeren hebben de

neiging om nadrukkelijk op de projectmedewerker terug te vallen. De projectmedewerkers hebben juist de neiging om het oplossen van problemen naar zich toe te trekken. Hieraan moet door de werkgever ruime aandacht worden besteed.

Voorwaarden voor een geslaagd traject

Niet alleen de projectmedewerkers moeten over kwaliteiten beschikken om deze aanpak goed neer te kunnen zetten. Voor een succesvolle afronding moeten jongeren ook iets kunnen. Belangrijke voorwaarden voor de afronding van het traject door de deelnemer zijn de volgende:

- Een goede *motivatie*. De jongere moet de wil hebben zijn (criminele) verleden voorgoed achter zich te laten en een nieuwe start te maken.
- Het bestaan van een *netwerk* rondom de jongeren. Een goed samenwerkingsverband van betrokken organisaties op de terreinen van training, oriëntatie, toeleiding, scholing en werk verhoogt de kansen op succes.
- Aanwezigheid van intensieve *begeleiding en ondersteuning* voordat de jongere aan het werk gaat. Er moet regelmatig op de jongeren worden ingesproken. Daarnaast moet gezorgd worden voor toerusting van de jongen in verschillende vaardigheden en voor toeleiding naar (betaald) werk.
- Begeleiding *op de werkplek* zelf. De werkgever waar een jongere van een dergelijk project wordt geplaatst moet de bereidheid hebben om hier meer dan gemiddeld aandacht aan te besteden. Bovendien is de kans op succes groter wanneer er een vertrouwensband ontstaat tussen de jongen en zijn directe begeleider op de werkvloer.
- Een goede *huisvestingssituatie* van de jongere. Een jongere moet huisvesting hebben en bij voorkeur thuis worden opgevangen door een of meer vertrouwenspersonen. Huisvesting en een stabiel thuisfront bevorderen de terugkeer naar een normaal bestaan.

56

Behaalde resultaten

Bij één project zijn de resultaten bij individuele jongeren onderzocht. Hieruit blijkt dat het project met een zware doelgroep een successcore van 50% heeft. De helft van de deelnemers doorloopt het gehele traject van training sociale vaardigheden, beroepsoriëntatie, opleiding en werk. Bij hen is nauwelijks sprake van recidive. Tweederde van de deelnemers werkt enige tijd en enkelen van hen hebben een vaste baan als zij de inrichting verlaten. Voor bijna alle projecten geldt dat de deelnemers sociale vaardigheden hebben opgedaan, zich hebben georiënteerd op wat zij met hun toekomst willen, soms een opleiding volgen en werkervaring opdoen.

Een ander project geeft aan dat het zelfvertrouwen van jongeren is toegenomen en hun sociaal gedrag verbeterd. Allochtone deelnemers maken in korte tijd kennis met voor hen onbekende organisaties, zoals sportverenigingen en welzijnsorganisaties. Er ontstaan nieuwe, veelal in eerste instantie informele sportgroepen, waar jongeren ook werk vinden.

Soms is een daling van de criminaliteit zichtbaar, al is het onduidelijk of dat aan het project in kwestie valt toe te schrijven.

Bijlagen





Deelnemers begeleidingscommissie

Ministerie van Binnenlandse Zaken
Directie Politie, Afdeling Veiligheidsbeleid
de heer drs J.M.M. Polman (voorzitter)

Gemeente Amsterdam
Bestuursbureau Maatschappelijke Gezondheidszorg, sector Jeugdzorg
de heer drs R. de Wilde

Gemeente Den Haag
Bestuursdienst
mevrouw mr J.E.M. Norbart

Gemeente Rotterdam
Geïntegreerd Veiligheidsbeleid
mevrouw drs R. Kruik

Gemeente Utrecht
Dienst Welzijn
de heer R. Makkinga

Ministerie van Binnenlandse Zaken
Directie Politie, Afdeling Veiligheidsbeleid
mevrouw drs M. Wong

Ministerie van Justitie
Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering
de heer drs W.S. Buwalda

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Directie Voortgezet Onderwijs
de heer P.J.N. Molenaar

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Directie Vluchtelingen, Minderheden en Asielzoekers
de heer drs E.M. Akker

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
de heer R. van Bennekom



Deelnemers brainstormbijeenkomsten

Deelnemers aan de brainstorm over culturele factoren:

De heer R. de Wilde, gemeente Amsterdam (voorzitter)
 De heer Z. Arslan, Forum
 De heer W. Buwalda, Ministerie van Justitie
 De heer A. Harika, Jouw project Rotterdam
 De heer J. van der Hor, politie Hoogvliet
 De heer H. Hotting, Stichting Jeugdzorg Noord-Brabant
 De heer F. Pieters, Stichting Verslavingszorg Oost-Brabant
 Mevrouw T. Ros, Jouw project Rotterdam
 De heer M. Sini, Multicultureel Instituut Utrecht
 De heer W. Urbanus, Landelijke Dienst Bres
 De heer H. Westerhoff, Nieuwe Perspectieven Amsterdam
 Mevrouw M. Wong, Ministerie van Binnenlandse Zaken

Deelnemers aan de brainstorm over de regio:

De heer H. Polman, Ministerie van Binnenlandse Zaken (voorzitter)
 Mevrouw G. Acton, Regiopolitie Utrecht
 De heer F. Alsemgeest, Gemeente Arnhem
 De heer M. Ekelschot, Centrum voor Jeugdzorg Gouda
 De heer K. Fortuin, Verwey-Jonker Instituut
 De heer J. Habibuw, Gemeente Bergen op Zoom
 De heer R. Hagenaaars, Gemeente Den Bosch
 De heer R. Hanson, Nova-college, onderdeel van Esprit Scholengroep Amsterdam
 Mevrouw T. de Hoop, Gemeente Tilburg
 De heer C. Jansen, Gemeente Amsterdam
 Mevrouw D. Mekel, Gemeente Dordrecht
 De heer W. Schutzmann, Regiopolitie Utrecht
 De heer H. Slats, Kerninstelling Integraal Jongerenwerk Deventer
 Mevrouw C. Verwoerd, Halt Nederland
 Mevrouw M. Wong, Ministerie van Binnenlandse Zaken
 De heer G. van der Zalm, GGD Rotterdam

Colofon

In opdracht van

Ministerie van Binnenlandse Zaken
Directoraat-Generaal voor Openbare Orde en Veiligheid
en
Ministerie van Justitie
Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering

Productie

Van Dijk, Van Soomeren en Partners te Amsterdam

Tekst

mr drs C. A. van 't Hoff
drs N. C. Hilhorst

Ontwerp en lay-out

R. H. W. Heerema, BNO

Druk

De Appelbloesem Pers
gedrukt op minder milieubelastend papier, zonder chloor gebleekt

Bestellingen

Logistiek Centrum Zoetermeer
Fax: (079) 361 49 86
Bestelnummer: 7610963052

