

PREP CAMPS

ONDERZOEK NAAR DE HAALBAARHEID VAN
PREP CAMPS EN ALTERNATIEVEN

Utrecht, 29 mei 2006

Mr. H.G. Bakker

Mw. drs. P.E.M. van Dijk

Drs. J.J. Gelever

Mw. drs. R. Sarizeybek

Mr. M.C. de Voogd

Mw. Mr. N.M. Oud

m.m.v. Prof. Mr. Drs. B.P. Vermeulen

PREP CAMPS

ONDERZOEK NAAR DE HAALBAARHEID VAN PREP CAMPS EN ALTERNATIEVEN

INHOUD

Blz.

1.	INLEIDING.....	4
1.1	INLEIDING	4
1.2	ONDERZOEKSVRAAG MINISTERIE	4
1.3	WAT ZIJN PREP CAMPS?	5
1.4	LEESWIJZER	7
2.	ONDERZOEKSKADER EN ONDERZOEKSAANPAK	8
2.1	ONDERZOEKSKADER	8
2.2	ONDERZOEKSAANPAK	9
3.	VERKENNING VAN DE ONDERZOEKSCONTEXT	12
4.	DOELGROEP	17
4.1	ANALYSE OMVANG DOELGROEP	17
4.2	VROEGTIJDIGE SCHOOLVERLATERS.....	21
4.3	PROFIELEN	24
4.4	ZICHT OP DE ZORGGROEP.....	27
5.	REEDS BESTAANDE EN IN ONTWIKKELING ZIJNDE INITIATIEVEN	29
5.1	INLEIDING	29
5.2	NEDERLANDSE INITIATIEVEN	30
5.3	BUITENLANDSE INITIATIEVEN.....	41
5.4	CONCLUSIES OP BASIS VAN DESKSTUDY EN INTERVIEWS	45
6.	JURIDISCHE GRONDSLAGEN VOOR VARIANTEN VAN INTENSIEVE AANPAK VAN DE DOELGROEP	51
6.1	INLEIDING	51
6.2	DE JURIDISCHE GRONDSLAG VAN EEN GENERIEKE MAATREGEL VOOR VERPLICHTE DEELNAME AAN HET PREP CAMP.....	52
6.3	VRIJWILLIGE DEELNAME AAN EEN PREP CAMP.....	60

6.4	SEMI-VERPLICHTE DEELNAME AAN EEN PREP CAMP (DRANG)	61
6.5	DRIE BIJZONDERE MAATREGELEN VOOR MINDERJARIGEN	64
6.6	INVOERING VAN EEN LEER/WERKPLICHT TOT 23 JAAR.....	67
6.7	CONCLUSIES.....	70
7.	ALTERNATIEVEN VOOR HET PREP CAMP	71
7.1	INLEIDING	71
7.2	INTENSIVERING VAN DE SAMENWERKING IN DE KETEN EN SLUITENDE AANPAK.....	71
7.3	INTENSIEVE EN GERICHTE HANDHAVING	73
7.4	SOCIALE DIENSTPLICHT	74
7.5	FINANCIËLE PRIKKELS VOOR BETROKKEN INSTANTIES.....	75
7.6	PILOTS MET DEELNAME AAN INITIATIEVEN TUSSEN ONDERWIJS EN STRAFRECHT	76
7.7	CONCLUSIES.....	78
8.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	79
8.1	INLEIDING	79
8.2	HET VRAAGSTUK	79
8.3	CONCLUSIES UIT HET ONDERZOEK	79
8.4	AANBEVELINGEN	84
9.	BIJLAGEN.....	86

1. INLEIDING

1.1 INLEIDING

Uit recent onderzoek in opdracht van de Taskforce Jeugdwerkloosheid blijkt dat er een ‘zorggroep’ is van 40.000 jongeren onder de 23 jaar die geen werk hebben, geen opleiding volgen en geen startkwalificatie hebben. De Taskforce stelt, geredeneerd vanuit het belang van de jongeren en vooral vanuit het arbeidsmarktperspectief, dat deze jongeren *verplicht* opgenomen zouden moeten worden in een internaatachtige instelling, waar jongeren die zijn afgehaakt discipline, dagritme en sociaal gedrag wordt bijgebracht en nieuw perspectief wordt geboden. Hiervoor is door de Taskforce Jeugdwerkloosheid de term “Prep Camp” geïntroduceerd.

Jongeren krijgen in het Prep Camp begeleiding bij hun keuze van beroep of opleiding, worden daarop voorbereid en worden voorgelicht over gewenst gedrag tijdens sollicitaties en op de werkvloer. Het Prep Camp is een concept van de Taskforce met als doel om de jongeren te laten doorstromen in een opleiding of leerwerkplek, zodat zij alsnog een startkwalificatie kunnen halen. Er wordt uitgegaan van een verblijfsduur in het Prep Camp van een half tot driekwart jaar (dag en nacht).

1.2 ONDERZOEKSVRAAG MINISTERIE

Het Ministerie van SZW heeft Berenschot opdracht gegeven om een onderzoek te doen met als doel om inzicht te krijgen in de zorggroep van 40.000 jongeren en de juridische mogelijkheden om hen met dwang via Prep Camps te begeleiden naar opleiding en werk. In het geval dat verplichte deelname aan een Prep Camp om redenen van juridische aard en/of op grond van effectiviteitoverwegingen niet mogelijk is, is het ook van belang alternatieven in kaart te brengen.

In dit rapport worden verschillende denkrichtingen uitgewerkt om de verplichte deelname aan een Prep Camp te realiseren. Daarnaast is het de vraag voor welke subdoelgroepen “andere wegen” meer passend (effectiever) zijn dan het Prep Camp-concept.

Het concept van verplichte opname van de ‘zorggroep’ is onderwerp van discussie in verschillende geledingen, waaronder een drietal gemeenten: Rotterdam, Amsterdam en Tilburg. Hier zijn momenteel initiatieven in ontwikkeling, die tot op zekere hoogte gelijkenis vertonen met het Prep Camp concept. Deze initiatieven zijn bij het onderzoek betrokken.

Tijdens het onderzoek is overigens gebleken, dat de beelden die bij de drie genoemde gemeenten en bij de andere respondenten omtrent het concept Prep Camps leven sterk variëren. Dit is vooral veroorzaakt door wisselende accenten in uitingen over Prep Camps in stukken en in de media. Daarom is allereerst van belang nader te beschrijven wat de Taskforce Jeugdwerkloosheid precies heeft bedoeld. Daartoe is een uitgebreid interview afgenomen met Hans de Boer van de Taskforce.

1.3 WAT ZIJN PREP CAMPS?

Door Hans de Boer is toegelicht, dat het pleidooi voor Prep Camps geen onderdeel uitmaakt van de taakopdracht van de Taskforce, maar daar ook allesbehalve los van moet worden gezien. De Taskforce (TF) hanteert een drie sporenbeleid:

1. *Spoor 1: intensieve bemiddeling* van jongeren naar een baan: het doel hiervan is 40.000 extra jeugdbanen te creëren. Dat gaat goed, aldus De Boer (inmiddels circa 30.000 gerealiseerd)
2. *Spoor 2: effectiever beroepsonderwijs*. Het 'vlaggenschip' binnen dit spoor is het 2^e kans beroepsonderwijs, voor jongeren die hun opleiding hebben afgebroken. Jongeren worden toegeleid naar een zogenaamd BBL-traject, waarin ze door een combinatie van leren en werken (in een leerbaan met salaris) alsnog een startkwalificatie kunnen halen. Recente ontwikkelingen, zoals de recent geïntroduceerde no-risk polis voor werkgevers, ondersteunen de mogelijkheden voor het 2^e kans beroepsonderwijs.
3. *Spoor 3: verplichtende aanpak voor 'niet-willers'*. In dit kader is door de TF gepleit voor de Prep Camps.

De TF heeft geconstateerd dat een grote groep jongeren (circa 40.000) niet meedoet. Deze 'zorggroep' komt niet opdagen bij actiedagen in het kader van de 40.000 extra jeugdbanen, terwijl de gemobiliseerde werkgevers concrete banen in de aanbieding hebben. Er is weinig zicht op deze jongeren. De TF wil dat hierin niet wordt berust, maar dat ook voor deze grote groep jongeren iets wordt gedaan in de vorm van een niet vrijblijvend aanbod van een Prep Camp. Daarbij wordt gedacht aan het volgende:

- De jongere wordt niet vrijblijvend opgepakt (input);
- Er volgt een intensief traject van 6 tot 9 maanden (throughput);
- Na afronding van het traject stroomt de jongere in in spoor 2 (beroepsonderwijs, in de vorm van een combinatie van leren en werken), waarmee de jongere een perspectief wordt geboden (output).

Ten aanzien van de exacte invulling (de throughput) kunnen nadere keuzes worden gemaakt. De Boer gaf aan te hopen dat dit onderzoek daar extra bouwstenen voor aanlevert. Wat maar het meest effectief is (niet-willers' tot 'willers' maakt), niet vrijblijvend is en echt zoden aan de dijk zet (dus een voorziening voor een grote groep), dat is waar het om gaat, volgens De Boer.

Met dit voorstel heeft De Boer voor nog al wat beroering gezorgd. De Boer heeft dat bewust gedaan (ook een term als 'kazernes' bewust gebruikt) om op die manier de aandacht op de grote groep jongeren te vestigen en om duidelijk te maken dat er nu écht (dus niet vrijblijvend) iets gedaan moet worden om deze groep te bereiken. Desondanks wil De Boer een aantal misverstanden recht zetten.

1. *"De Taskforce biedt jongeren geen perspectief"*. Dat is onjuist. Jongeren kunnen gegarandeerd instromen in het 2^e kans beroepsonderwijs (voorheen O&O-jeugdmodel).
2. *"Jongeren worden afgemat en gedrild in een kamp met hekken erom"*. Er is geen sprake van opsluiting of hekken. Wel heeft de deelname aan een Prep Camp een verplicht karakter. Niet meedoen of halverwege afhaken zal dus niet zonder gevolgen blijven voor de jongere. Er is geen sprake van een aanpak waarbij jongeren

worden gedrild en gekleineerd. Structuur, discipline en doorzettingsvermogen zijn echter wel belangrijk. Evenals bijvoorbeeld beroepsoriëntatie. Bij de invulling van het programma kan gebruik gemaakt worden van ervaringen in bijv. de jeugdzorg, het onderwijs, Glen Mills en de militaire dienst.

3. *“Het gaat om veroordeelde jongeren”*. Volgens de Taskforce gaat het echter niet om veroordeelde jongeren en dat maakt het ook zo lastig om ze ‘op te pakken’. Wel gaat het voor een deel om ‘bijna-boefjes’ (first offenders). De TF heeft geen zicht hoeveel van de 40.000 jongeren ‘niet-willers’ zijn. Het zou goed zijn als dit onderzoek daar meer zicht op geeft.
4. *“De TF stopt 40.000 jongeren in een kamp”*. Dit veronderstelt dat er een ‘voorraad’ is van 40.000 jongeren, die in aanmerking komen voor een Prep Camp. Dat is niet het geval. Het gaat hoe dan ook om een stroomgrootheid van enkele duizenden jongeren per jaar. Voor deze jongeren zijn grootschalige voorzieningen nodig (confectie). Daarbij wordt gedacht aan 2 tot 3 landelijke faciliteiten, waarvan alle gemeenten (klant/afnemer) gebruik kunnen maken. Dus niet per gemeente voorzieningen organiseren. In het veld wordt veel gesproken over maatwerk, maar dat werkt niet (“wantrouw degene die pleit voor maatwerk”); het volume is te groot (te veel jongeren), maatwerkvoorzieningen zijn daarmee te duur, er is altijd het aspect van institutionele belangen (over elkaar heen buitelande “maatwerkprojecten”, steeds weer opnieuw het wiel uitvindend). Uiteraard kan binnen de confectioneering wel een zekere ruimte voor maatwerk zijn.
5. *“De Prep Camps zijn hetzelfde als de kampementen van Lubbers”*. Dat is onjuist. Bij het model van Lubbers was geen sprake van een rechtsgrond. De TF streeft juist naar een aanpak waarbij een rechtsgrond aanwezig is om jongeren niet vrijblijvend te kunnen bereiken.
6. *“De TF dwingt werkgevers om een jongere op de loonlijst te zetten”*. Dat is onjuist (werkgevers willen dat ook helemaal niet). De TF wil de jongeren alleen dwingen om een traject in te gaan. De TF ziet voldoende mogelijkheden om de jongeren aan het eind van het Prep Camp-traject te laten instromen in een leerbaan (combinatie van leren en werken in het beroepsonderwijs). De invoering van een no risk-garantie voor werkgevers is hiervoor van belang.

Zoals aangegeven, is de invulling van de Prep Camps wat De Boer betreft nader te bepalen, zolang het maar efficiënt en effectief is voor de jongere. Wat efficiency betreft: Glen Mills kost ongeveer € 70.000 per jaar (per jongere), een jeugdgevangenis € 120.000 en een confectioneering à la Prep Camps € 40.000. Het meest wezenlijke echter is toch de effectiviteit. De Boer maakt een onderscheid tussen inhoudelijke effectiviteit en preventieve effectiviteit. De preventieve effectiviteit heeft bijvoorbeeld betrekking op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs wanneer leerlingen die zich ernstig misdragen naar een Prep Camp gestuurd kunnen worden. De inhoudelijke effectiviteit heeft betrekking op:

1. Input (toeleiding)
2. Throughput (traject, bijvoorbeeld Prep Camp)
3. Output (nazorg)

Ad 1: input:

Volgens de TF gaan de welzijns- en jongerenwerkers te veel mee met de jongeren. De TF wil af van de vrijblijvendheid waarmee jongeren die niet willen (lachen je uit en spelen de

omgeving uit) worden benaderd en opgepakt. De TF is voorstander van een leer-/werkplicht tot 23 jaar.

Ad 2: throughput

Dit is de kern van de Prep Camps: het aanbod. Gedacht wordt aan een traject van 6 tot 9 maanden. De specifieke invulling is nader te bepalen. Mogelijk gaat het om een combinatie van aspecten uit de jeugdzorg en de Glen Mills-aanpak. Daarnaast zijn ook taalonderwijs, beroepsoriëntatie en ontwikkeling van een reëel beroepsperspectief van belang.

Ad 3: output

Hierbij gaat het om perspectief en nazorg. De TF staat de volgende lijn voor: na afronding van het Prep Camp stroomt de jongere in in het 2^e kans beroepsonderwijs. De jongere kan zo door een combinatie van leren en werken (in een leerbaan met salaris) alsnog een startkwalificatie halen en een duurzame positie op de arbeidsmarkt verwerven. Daarmee biedt de TF de jongere een perspectief.

Wat betreft de exacte omvang van de doelgroep die in aanmerking komt voor een Prep Camp, is De Boer er van overtuigd dat het hier gaat om grote aantallen, waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen het opgebouwde lopende bestand en de jaarlijkse nieuwe instroom. De Boer weet dat exacte gegevens niet bekend zijn, maar hoe dan ook pleit hij ervoor om de energie vooral te richten op het creëren van de oplossing in plaats van het blijven hangen in discussies over de exacte omvang van de doelgroep. Volgens De Boer gaat het in ieder geval om een jaarlijkse stroom van enkele duizenden jongeren. Gezien het volume zijn dus grootschalige voorzieningen nodig, te beginnen met (een) voorziening(en) voor bijvoorbeeld 1.000 jongeren, waarvan zoals gezegd ook een preventieve werking uitgaat: niet meedoen wordt niet geaccepteerd.

1.4 LEESWIJZER

Wij hebben ons rapport als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan wij in op het gebruikte onderzoekskader en de gehanteerde onderzoeks aanpak. De hoofdstukken 3 tot en met 7 bevatten de resultaten. In hoofdstuk 3 verkennen we de context van het onderzoek. Hoofdstuk 4 bevat de nadere doelgroepenanalyse, hoofdstuk 5 gaat in op wat we op basis van bestaande documenten weten over Prep Camp-achtige benaderingen, waarna in hoofdstuk 6 wordt ingegaan op juridische mogelijkheden en onmogelijkheden. Hoofdstuk 7 gaat in op alternatieve benaderingen ten behoeve van andere subdoelgroepen. We sluiten af met het benoemen van conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 8).

2. ONDERZOEKSKADER EN ONDERZOEKSAANPAK

Het onderzoekskader en de daarbij behorende onderzoeksaanpak is erop gericht geweest om in korte tijd – naast een onderzoek naar juridische grondslagen – op basis van bestaande informatie uit deskresearch, interviews en een groepsbijeenkomst met experts zoveel mogelijk bouwstenen voor mogelijke effectieve aanpakken te verzamelen. In dit hoofdstuk geven we de hoofdlijnen weer van het gehanteerde onderzoekskader en beschrijven we de door ons gehanteerde aanpak.

2.1 ONDERZOEKSKADER

Hoofdvragen

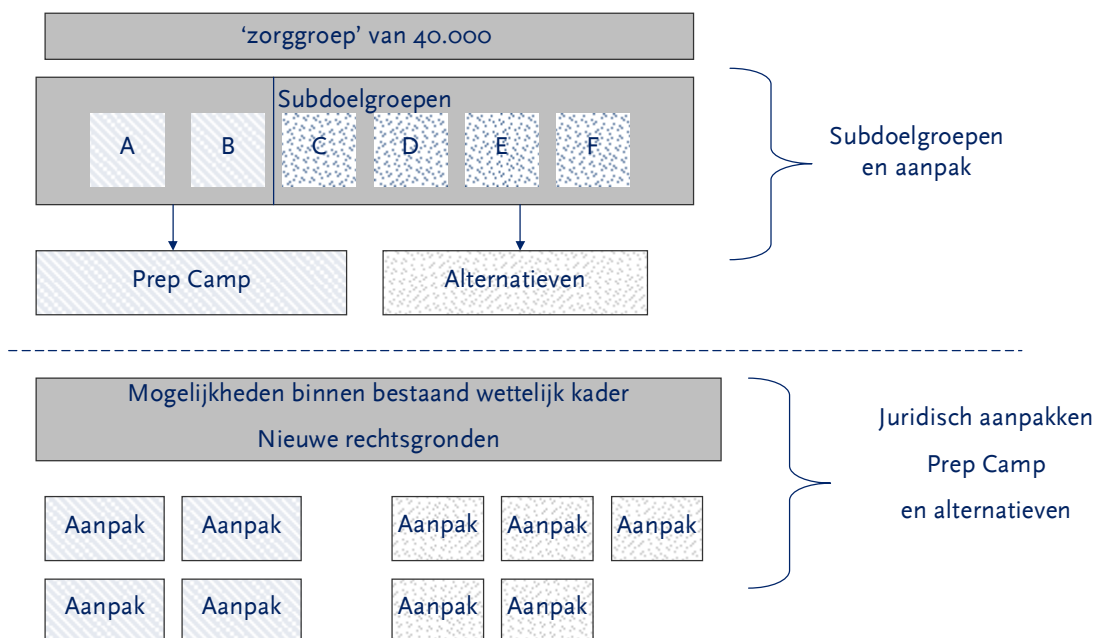
In dit onderzoek hebben de volgende hoofdvragen centraal gestaan:

1. Onderzoek de samenstelling van de ‘zorggroep’ van 40.000. Definieer de subdoelgroepen en kenmerken van jongeren die voor opname in het Prep Camp in aanmerking komen en subdoelgroepen waarvoor een alternatieve aanpak wenselijk is.
2. Op welke wijze kan een rechtsgrond(en) gecreëerd worden voor verplichte deelname van de verschillende subdoelgroepen aan het Prep Camp waarvoor dit de meest passende aanpak is?
3. Wat zijn de juridische gronden voor de alternatieve aanpakken?

Bij het beschouwen van deze drie hoofdvragen en ook in de verdere aanpak van het onderzoek zijn we uitgegaan van een feitelijke driedeling van de onderzoeksvraag: de doelgroepanalyse, de aanpakken (Prep Camp en ‘alternatieven’) en de juridische haalbaarheid van die aanpakken. De antwoorden op deze hoofdvragen worden in deze rapportage – in dezelfde volgorde – beschreven in de hoofdstukken vier, vijf en zes.

Onderzoekskader schematisch

Deze driedeling van het totale kader laat zich schematisch in het volgende schema vatten:



2.2 ONDERZOEKSAANPAK

2.2.1 De opdrachtgever en de klankbordgroep

De opdrachtgever

De opdrachtgeversrol bij de uitvoering van dit onderzoek is in handen geweest van de Directie Arbeidsmarkt van het Ministerie van SZW. Gedurende de onderzoeksperiode (eind maart 2006 – eind april 2006) hebben wij wekelijks overleg gehad over de voortgang van het onderzoek en de voorlopige resultaten per onderzoeksstap.

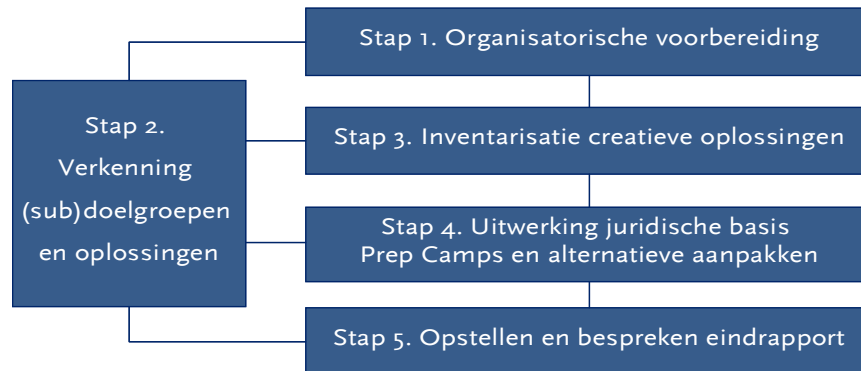
De klankbordgroep

Naast het wekelijkse opdrachtgever-opdrachtnemeroverleg is in de onderzoeksperiode gebruik gemaakt van een klankbordgroep¹, bestaande uit deskundigen van de Ministeries van SZW, VWS, Justitie, BZK, OCW en Defensie. Tijdens een bijeenkomst is de voorgestelde onderzoeksaanpak besproken en verder aangescherpt, zijn relevante documenten geïnventariseerd en zijn te interviewen sleutelpersonen besproken. Daar waar voor het onderzoek van belang hebben we naast deze gezamenlijke bijeenkomsten één op één contact gehad met leden van de klankbordgroep.

¹ Voor samenstelling klankbordgroep zie bijlage 4.

2.2.2 De onderzoeksaanpak in vijf stappen

Het onderzoek is uitgevoerd in vijf stappen, waarvan enkele (deels) parallel zijn uitgevoerd:



Stap 1: Organisatorische voorbereiding

Gezien de korte doorlooptijd hebben we in samenspraak met de opdrachtgever en de klankbordgroep zo spoedig mogelijk na de opdrachtverlening de nodige organisatorische zaken geregeld en suggesties besproken voor de nadere invulling van de aanpak. Verder is vastgesteld welke relevante documenten bij de deskresearch betrokken dienden te worden en met welke sleutelpersonen een gesprek gevoerd kon worden indachtig de doelen van het onderzoek.

Stap 2: Verkenning subdoelgroepen en oplossingen

In deze stap hebben we met behulp van documentenonderzoek² en interviews³, en mede geïnspireerd door buitenlandse voorbeelden, een overzicht opgesteld van de omvang en aard van de doelgroep ('40.000'), de diversiteit daarbinnen en de reeds bestaande alternatieve aanpakken naast het 'Prep Camps concept'.

Stap 3: Inventarisatie creatieve oplossingen

In deze stap hebben we samen met deskundigen⁴ (nieuwe) creatieve oplossingen voor de voorliggende problematiek geïnventariseerd. We hebben hiervoor met 15 deelnemers een groepsbijeenkomst gehad waarbij we de bestaande effectieve aanpakken en mogelijke andere oplossingen hebben besproken. Daarbij is ook de juridische haalbaarheid onderwerp van gesprek geweest.

² Voor een overzicht van bestudeerde documenten en websites zie bijlage 2.

³ Voor een overzicht van geïnterviewde personen zie bijlage 1.

⁴ Voor een overzicht van deelnemers aan de groepsbijeenkomst zie bijlage 3.

Stap 4: Uitwerken juridische basis Prep Camps en alternatieven

De resultaten uit de stappen twee en drie hebben gediend als input en kader voor het in stap 4 nader gehouden juridisch onderzoek. Dit onderzoek is uitgevoerd door het team Bestuurlijk Juridische Oplossingen van Berenschot Public Management in samenwerking met Prof. Mr. Drs. B.P. Vermeulen, hoogleraar aan de VU, specialist in het Nederlandse en Internationale onderwijsrecht en lid van de Onderwijsraad. Dit onderzoek had tot doel om scherp inzicht te krijgen in het bestaande juridische kader en in juridische mogelijkheden van eventuele werkbare aanpakken.

Stap 5: Opstellen en bespreken eindrapport

In stap vijf hebben wij op basis van de informatie uit de stappen één tot en met vier en na finale afstemming met de opdrachtgever de nu voorliggende eindrapportage opgesteld.

3. VERKENNING VAN DE ONDERZOEKSCONTEXT

Het jeugdbeleid, waaronder de aanpak van voortijdig schoolverlaten, de bestrijding van jeugdwerkloosheid, het tegengaan van jeugdcriminaliteit en het voorkomen van “incidenten” in de sfeer van kindermishandeling en erger, mag zich verheugen in veel politieke en maatschappelijke belangstelling. Ook gemeenten, zeker de grote en middelgrote, zetten het jeugdbeleid steeds hoger op hun prioriteitenlijst. Vanwege de overlast die een deel van de jeugd veroorzaakt, maar in positieve zin ook vanwege de kansen die met het investeren in jeugd worden gecreëerd. “De jeugd heeft de toekomst”, maar dat gaat niet vanzelf. En om nog een gevleugelde term te hanteren: “It takes a village to raise a child”, waarmee wordt aangegeven, dat iedereen medeverantwoordelijk is voor de groei van kinderen tot stabiele volwassenen. Ouders kunnen het niet alleen, scholen kunnen het niet alleen en ga zo maar door.

Het volgen van onderwijs en het afronden daarvan met een arbeidsmarktrelevant diploma (in Nederland doorgaans vertaald met “startkwalificatie”) is een belangrijk instrument om kansen van jongeren te vergroten en door participatie cohesie in de maatschappij te bevorderen.

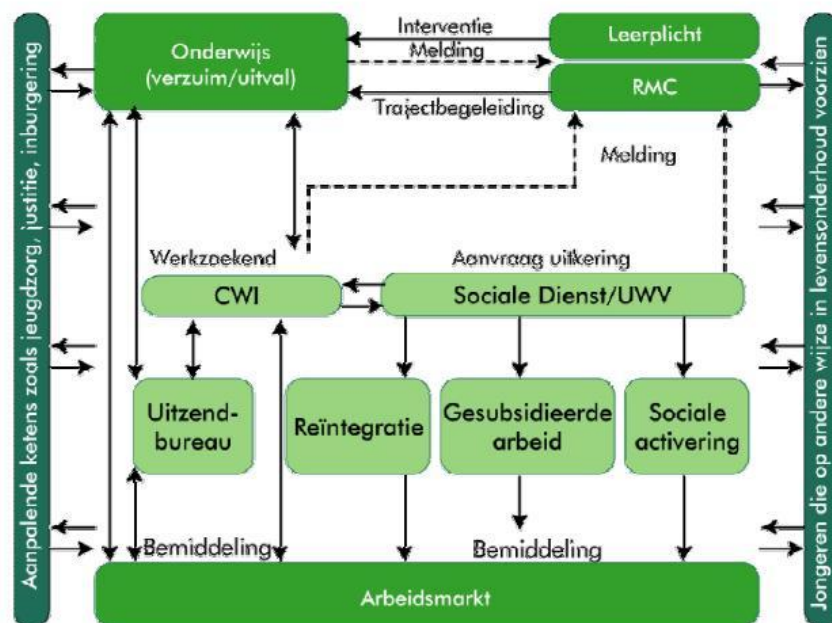
In reactie op de zogeheten “motie Verhagen” over de invoering van een leer/werkplicht voor jongeren tot 23 jaar gaf het kabinet bij monde van de minister van OCW in dit verband aan (brief aan de Kamer van 1 juli 2005): “Het kabinet vindt het, net als uw Kamer, van groot belang dat al het mogelijke in het werk wordt gesteld om er voor te zorgen dat jongeren tot 23 jaar zonder startkwalificatie, die niet aan het leren of werken zijn en geen uitkering ontvangen, maatschappelijk actief zijn door te werken en/of te leren. Dit om sociale cohesie te versterken en structurele afhankelijkheid van overheidsvoorzieningen te voorkómen. Dat neemt niet weg dat de meeste jongeren tot 23 jaar die hun opleiding hebben afgerond en een korte periode werkloos zijn, soms met enige ondersteuning, zelfstandig hun weg via school naar de arbeidsmarkt weten te vinden. Deze brief richt zich op de eerste categorie jongeren. Het voorkómen van structurele uitval van jongeren heeft in het kabinetsbeleid prioriteit. Met het huidige en aangekondigde beleid om er voor te zorgen dat jongeren aan het leren of aan het werk zijn, wordt het overgrote deel van de jongeren bereikt. Het kabinet constateert ook, mede op grond van ervaringen zoals in de gemeente Rotterdam, dat er een relatief kleine groep jongeren, om uiteenlopende redenen, niet bereikt wordt. Het kabinet gaat voor deze groep daarom de volgende maatregelen op haalbaarheid toetsen en de budgettaire effecten ervan nader uitwerken. Ten eerste moet een gezamenlijke aanpak door instanties op gemeentelijk niveau versterkt worden (ketenbenadering). De gemeente heeft hierbij een belangrijke regierol. Dit kan gestimuleerd worden door onder andere het verspreiden van succesvolle ervaringen met bijvoorbeeld jongerenloketten. Ten tweede moet een sluitende registratie van deze doelgroep op gemeentelijk niveau tot stand komen. Ten derde is er maatwerk nodig om deze kleine, diverse groep toch duurzaam bij de maatschappij te betrekken. Hiervoor doet het kabinet een beroep op instellingen in het beroepsonderwijs en sociale partners om gezamenlijk een leerroute te ontwikkelen waarbij jongeren in de praktijk ervaringen op kunnen doen en basisvaardigheden kunnen verwerven die weer perspectief bieden op duurzame deelname aan scholing en arbeidsmarkt. Als vierde, en sluitstuk, wordt de mogelijkheid tot het verplichten van een jongere tot actieve participatie op haalbaarheid getoetst.”

Hiermee is kernachtig weergegeven waar het met name om draait bij de discussie over “Prep Camps”. Waar houdt het scala aan bestaande “preventieve voorzieningen”, hulpverlening, “sluitende aanpak” in het reïntegratiebeleid etc op en wanneer begint de noodzaak tot verplichtende deelname aan curatieve maatregelen om erger te voorkomen? Is daar pas sprake van zodra een jongere met het strafrecht te maken krijgt, of is het ook in een eerder stadium verstandig en passend om voor dwang te kiezen?

Zoveel domeinen, zoveel wetten, zoveel regimes en maatregelen

Al vele malen is gewezen op de complexiteit en verkokering binnen het jeugdbeleid. Recente voorbeelden zijn de analyse en oplossingen in de Handreiking Lokale Samenwerking Aanpak Jeugdwerkloosheid⁵ en de analyse “12 thema’s: plannen van aanpak” van de Operatie Jong⁶.

In genoemde Handreiking ligt het accent op knelpunten en oplossingen op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt, die leiden tot voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid. In een “gesimplificeerd ketenplaatje” wordt de complexiteit tot uitdrukking gebracht:



Terwijl er al veel te winnen valt door op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt juiste oplossingen te kiezen en beter samen te werken, zit de simplificering vooral in de twee verticale balken links en rechts: juist de hardnekkige categorie voortijdig schoolverlaters die

⁵ Door mr. H.G. Bakker en drs. S.M.A.F. de Zwart, Capgemini, in opdracht van het ministerie van SZW, www.handreikingjeugdwerkloosheid.nl (2004)

⁶ www.operatiejong.nl, brochure “12 thema’s van Operatie Jong: Plannen van Aanpak”, Den Haag, november 2004

niet kan worden bereikt om alsnog een startkwalificatie te behalen zitten in de sfeer van de “aanpalende ketens zoals jeugdzorg, justitie en inburgering” en “jongeren die op andere wijze in levensonderhoud voorzien”. De laatste doelgroep wordt in de Handreiking “route 6” genoemd, waarbij uit de beschreven praktijkvoorbeelden in onder andere Rotterdam en Tilburg blijkt hoe hardnekkig en veelomvattend de problematiek is: hoe bereik je de doelgroep? Hoe kunnen instrumenten en mogelijkheden vanuit de terreinen van onderwijs, werk en inkomen, jeugdhulpverlening, jeugdzorg en justitie zodanig samenhangend worden ingezet, dat er sprake is van een onderling versterkende, effectieve aanpak?

Naast de instelling van de Taskforce Jeugdwerkloosheid is de Operatie Jong een ander, recent voorbeeld van een poging van de Rijksoverheid om meer samenhang te brengen in het jeugdbeleid. De breedte en complexiteit van het vraagstuk, de verkokering van het beleid, de hoeveelheid betrokken instituties en de urgentie van de problematiek hebben per 1 december 2004 geleid tot de opdracht aan een speciale regeringscommissaris voor het jeugdbeleid (dhr. Steven van Eijck) om dit nader in kaart te brengen en met voorstellen voor passende maatregelen te komen. Ook Operatie Jong heeft vastgesteld, dat er sprake is van verregaande versnippering van beleid op en tussen de hoofddomeinen van jeugdbeleid:

- onderwijs
- welzijn
- arbeid
- justitie

Operatie Jong stelde vast, dat de veelheid aan voorzieningen die zich richten op de jeugd, het risico in zich dragen dat de jeugd tussen wal en schip raakt. Gebleken is dat jeugdvoorzieningen als onderwijs, jeugdgezondheidszorg, jeugdzorg, leerplicht-/RMC-ambtenaar en schoolmaatschappelijk werk, onvoldoende samenwerken en te weinig afstemmen. Het onderwijs slaagt, als belangrijke vindplaats van jongeren, er niet altijd in (vroegtijdige) problemen te signaleren, en ontvangt omgekeerd niet tijdig signalen van andere schakels in de zorgketen. En, indien problemen wel (tijdig) gesignaleerd worden, verloopt de schakeling naar achterliggende voorzieningen niet altijd voorspoedig en tijdig genoeg.

De knelpunten liggen in:

1. Gebrekkige afstemming en samenwerking: de samenwerking in zorgstructuren is niet in alle sectoren ontwikkeld; de overdracht tussen sectoren verloopt niet soepel; er ontbreken afspraken tussen de partners en de signaalfunctie in het onderwijs heeft verbetering.
2. Het aanbod van zorg: door wachtlijsten (bijv. jeugdzorg) is hulp niet tijdig beschikbaar, het systeem van leerlingbegeleiding in de school is nog weinig gestructureerd.
3. Onduidelijkheden over taken en bevoegdheden van verschillende actoren: waar houdt de verantwoordelijkheid van de school op en begint die van andere voorzieningen?

Op ieder domein wordt beleid ontwikkeld, zoals het vergroten van de toegankelijkheid en beschikbaarheid van de jeugdzorg en de subsidiëring van Glen Mills scholen (waarover verderop meer) door het ministerie van VWS, investeren in onderwijs, reboundvoorzieningen, leerplicht en RMC door het Ministerie van OCW, het stimuleren van Work First voor Jongeren en andere WWB-mogelijkheden door het Ministerie van SZW en het via diverse wegen aanpakken van jeugdcriminaliteit door het Ministerie van Justitie. Op lokaal niveau, zo stelt ook Operatie Jong vast, zijn er in Nederland veel initiatieven om samenhang in voor-

zieningen voor jeugdigen te realiseren, waarbij al die initiatieven last hebben van het versnipperde beleid en afzonderlijke acties van Rijk, provincie en gemeente en de wijze waarop de bestuurlijke verantwoordelijkheden nu verdeeld zijn.

Met de instelling van de Operatie Jong is beoogd een versnelling te realiseren in de ontkenning van het jeugdbeleid. Daartoe zijn door de samenwerkende departementen twaalf plannen van aanpak tot stand gebracht, onder andere gericht op de verbetering van zorgstructuren in en rond de school, het maximaliseren van het maatschappelijk rendement van onderwijs, vroegsignalering, de aanpak van jeugdcriminaliteit, de verbetering van registratie en monitoring en het meer zicht krijgen op kwaliteit en effectiviteit van preventieve, curatieve en repressieve programma's. In het kader van deze twaalf plannen van aanpak zijn veel acties in gang gezet, variërend van het introduceren van een "Elektronisch Kinddossier en een Verwijsindex Risicjongeren" tot het verbeteren van de regie op jeugdbeleid.

Tot slot heeft de heer Van Eijck in april 2006 het sturingsadvies 'Koersen op het kind' aan de regering uitgebracht. Van Eijck benadrukt daarin onder meer het belang van gemeentelijke regie, van een sluitende signaleringsketen en van afstemming van zorg. Daarvoor is onder meer nodig: Centra voor Jeugd en Gezin, die onder meer verantwoordelijk zijn voor het bijeenroepen van een flexibel casusoverleg als signalen over problemen van een kind daar aanleiding toe geven, voor de toeleiding cq de geïntegreerde indicatiestelling en voor een warme overdracht naar de gespecialiseerde zorg en/of het speciaal onderwijs. De regie van gemeenten heeft betrekking op het totale jeugdbeleid, zowel van algemene en preventieve taken als de verbindingen met de specialistische taken. De verantwoordelijkheid berust bij de wethouder Jeugd. Op Rijksniveau behoort de totale coördinatie van het jeugdbeleid bij de minister Jeugd.⁷

Ook afzonderlijke ministeries hebben in de afgelopen periode nieuwe stappen gezet, bijvoorbeeld het ministerie van OCW, dat in de begroting van 2006 en 2007 uit de extra FES-middelen een bedrag van 400 miljoen heeft bestemd voor onder andere de aanpak van taalachterstand, de versterking van het praktijkdeel van het onderwijs en de aansluiting van vmbo-mbo en een betere registratie van uitvallers. Recentelijk zijn in de nota "Aanval op de uitval", aangeboden aan de Tweede Kamer op 28 april 2006, weer nieuwe maatregelen aangekondigd.⁸

Dit onderzoek heeft niet de pretentie "JONG-breed" het jeugdbeleid in het algemeen en voortijdig schoolverlaten in het bijzonder te bespreken en te behandelen. Binnen de onderzoeksopdracht ligt het accent op de vraag in hoeverre het concept van Prep Camps als aanvullende voorziening een effectieve manier is om de aanpak sluitender te maken dan die nu is (gelet op de omvang van de door de Taskforce genoemde zorggroep die niet wordt bereikt) en wat de juridische grondslagen zijn of zouden kunnen zijn om dit mogelijk te maken. Een belangrijke doelgroep daarbij is, conform de doelstelling van de Prep Camps, de categorie jongeren die dreigen af te glijden als we niets doen. Daarbij gaat het om jongeren

⁷ Sturingsadvies deel 1 'Koersen op het kind', dr. S.R.A. van Eijck, Commissaris Jeugd en Jongerenbeleid, projectbureau Operatie Jong, Den Haag, april 2006

⁸ Bijvoorbeeld: versnelde uitbreiding van het aantal zorg-advies teams, projecten met leerlingen met ernstige gedragsproblematiek, verbetering overgang VMBO-MBO, sluitend maken van de registratie met behulp van het onderwijsnummer, maatregelen gericht op meer stageplaatsen, kwalificatieplicht tot 18 jaar, informatie- en meldplicht opnemen voor niet leerplichtige jongeren tot 23 jaar.

die beginnen met recidiveren en dreigen “te kiezen voor” een criminele carrière. In het volgende hoofdstuk wordt daarop nader ingegaan.

Wel zijn de contouren van het “ketenvraagstuk” en ontwikkelingen op dat gebied bovenstaand kort toegelicht, omdat alle respondenten met wie interviews zijn afgenomen wijzen op de noodzaak van “nu eens echt” investeren in preventie en in snelle verbetering van de werking van de keten, als basis voor structurele verbetering van de aanpak, ook van voortijdig schoolverlaten.

4. DOELGROEP

De zorggroep waar de Taskforce Jeugdwerkloosheid aan refereert, bestaat volgens de Taskforce uit circa 40.000 jongeren onder de 23 jaar. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de eerste onderzoeksvraag van het Ministerie van SZW aan Berenschot:

Onderzoek de samenstelling van de ‘zorggroep’ van 40.000. Definieer de subdoelgroepen en kenmerken van jongeren die voor opname in een Prep Camp in aanmerking komen en subdoelgroepen waarvoor een alternatieve aanpak wenselijk is.

Onze zoektocht, die we hebben uitgevoerd in samenwerking met de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), start met een analyse van kwantitatieve gegevens. In dit hoofdstuk gaan we in op cijfermateriaal dat zo goed mogelijk de beoogde doelgroep, en mogelijke subgroepen hierbinnen, benadert. Daarbij wordt uitgegaan van de leeftijdscategorie 15 tot en met 22 jaar. Waar de statistische informatie eindigt, baseren wij ons verder op gegevens uit interviews met experts.

4.1 ANALYSE OMVANG DOELGROEP

De zoektocht naar geschikte cijfers om de doelgroep in kaart te brengen, blijkt een lastige. De beste benaderingen hebben we aangetroffen in een rapport van bureau Cinop uit 's-Hertogenbosch⁹ en in een rapport van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI)¹⁰. Deze twee rapportages hanteren een enigszins andere indeling waardoor de cijfers ook iets uiteen lopen. We benoemen in de volgende subparagrafen de meest in het oog springende conclusies uit beide rapportages.

4.1.1 Cinop-analyse

Op verzoek van het Ministerie van OCW heeft Cinop in 2005 een rapport opgeleverd waarin het bureau:

- zich baseert op CBS-gegevens uit 2003;
- specifiek de doelgroep zonder startkwalificatie uitlicht;
- zich richt op de groep 18 t/m 22 jaar.

In de volgende tabel is te zien dat zij komen tot een groep van 54.000 jongeren zonder school, werk en startkwalificatie.

⁹ Omvang en samenstelling van de groep 18-23 zonder startkwalificatie, niet op school en niet op de arbeidsmarkt, CINOP, 2005.

¹⁰ Duizenden jongeren buiten bereik arbeidsmarktbeleid, Raad voor Werk en Inkomen, 6 oktober 2004

	Met SK	Zonder SK
Op school (61%)	358.000 (38%)	221.000 (23%)
Niet op school: werkt (30%)	163.000 (17%)	121.000 (13%)
Niet op school, werkt niet (9%)	33.000 (3%)	54.000 (6%) waarvan <ul style="list-style-type: none"> • 17.000 bij CWI • 37.000 niet bij CWI
Totaal: 950.000 (100%)	554.000 (58%)	396.000 (42%)

Binnen deze groep maakt Cinop onderscheid tussen de 17.000 jongeren die zich wel bij het CWI inschrijven en de 37.000 jongeren die dit niet hebben gedaan. Dat de meerderheid van deze groep zich niet inschrijft, betekent niet automatisch dat ze niet autonoom of via andere kanalen, zoals de uitzendbureaus, op zoek kan zijn naar werk. Maar er is niet veel over het gedrag van deze groep bekend aangezien ze niet bij het CWI maar ook niet bij andere overheidsinstanties in beeld zijn. Anderzijds betekent het feit dat 17.000 jongeren zich wel inschrijven ook niet per definitie dat zij wél actief op zoek zijn. Inschrijven bij het CWI kan ook puur ‘berekendend’ zijn om een uitkering te kunnen aanvragen.

Het uitgangspunt van de Taskforce is dat een Prep Camp bedoeld is voor die jongeren zonder startkwalificatie, die niet uit zichzelf actief op zoek gaan naar scholing of werk. Voor ons is daarom met name die groep van 37.000 jongeren van belang die zich niet inschrijft bij het CWI.

Cinop heeft een aantal achtergrondkenmerken van deze specifieke groep van 37.000 jongeren onderzocht. In de volgende tabel is samengevat welke kenmerken oververtegenwoordigd zijn binnen deze groep t.o.v. de totale groep jongeren van 18 t/m 22 jaar¹¹.

Kenmerken	Doelgroep, zonder SK	Totaal aantal jongeren 18-23
Omvang groep	37.000	950.000
Vrouwen	56% (20.500)	49% (446.500)
Allochtone afkomst	58% (21.500)	21% (200.000)
Grote steden (G4 en G27)	49% (18.000)	35% (329.500)
Zorg voor kinderen, met partner of alleen ¹²	20% (7.500)	2,5% (22.000)

Op deze gegevens voortbordurend, ontstaat binnen de door de Taskforce genoemde zorggroep van 40.000 voortijdig schoolverlaters een relatief grote groep met als kernprofiel: in grote steden woonachtige allochtone vrouwen, die met partner of alleen, de zorg voor kinderen hebben. De omvang van deze subdoelgroep, die niet behoort tot de doelgroep van de

¹¹ Omdat kenmerken elkaar niet uitsluiten (vrouwen van allochtone afkomst komen vaak voor binnen deze groep), tellen de percentages niet op tot 100%.

¹² Bij CBS vallend onder de categorieën: “eenouder” en “lid ouderpaar”.

Prep Camps, is echter niet exact vast te stellen. Daarnaast zullen er andere profielen binnen deze groep zijn, die nu echter nog niet bekend zijn. Extra onderzoek door het Centraal Bureau voor de Statistiek vergt meer tijd dan dit onderzoek toelaat.

4.1.2 RWI-analyse

Op verzoek van de RWI heeft het CBS gegevens gekoppeld van de enquête beroepsbevolking aan bepaalde CWI-data. De RWI heeft op basis van deze gegevens zijn rapport “Duiszenden jongeren buiten bereik arbeidsmarktbeleid” opgeleverd waarin de raad:

- zich ook baseert op CBS-gegevens uit 2003 en CWI-data uit juni 2004;
- zich richt op de groep jongeren zonder baan;
- zich richt op de groep 15 t/m 23 jaar.

De RWI komt tot de conclusie dat 149.000 jongeren (van de 1,9 miljoen in totaal) niet of nauwelijks op school zitten én niet of nauwelijks aan het werk zijn. Van deze 149.000 zoeken er 57.000 actief naar een baan, zijn er 30.000 als zogenaamde “passieve zoekers” geïdentificeerd en zijn er 62.000 jongeren niet op zoek naar werk, de ‘niet-willers’ genoemd. Van deze niet-willers hebben circa 41.000 jongeren geen startkwalificatie. Dit komt ongeveer overeen met de omvang van de door de Taskforce genoemde groep. Overigens heeft een deel van deze “niet-willers” wel een VMBO-opleiding gevolgd.

De RWI komt tot de volgende indeling van redenen waarom de jongeren niet op zoek zijn naar werk, waarbij de raad de groep met en zonder startkwalificatie heeft samengenomen:

RWI rapport	Omvang
Totaal aantal jongeren dat niet wil werken:	62.000 <ul style="list-style-type: none"> • waarvan 21.000 met startkwalificatie • waarvan 41.000 zonder startkwalificatie
• Vanwege zorgtaken	16.000 (26%)
• Vanwege niet-volledige dagopleiding	18.000 (29%)
• Vanwege ziekte	11.000 (18%)
• Reden voor niet willen werken is onbekend	16.000 (26%)

De cijfers van Cinop wijken enigszins af van de cijfers van de RWI. Ten eerste ligt het aantal niet-werkende/niet-schoolgaande jongeren zonder startkwalificatie hoger in het RWI-rapport (41.000 t.o.v. 37.000) maar dat kan worden toegeschreven aan de ruimere leeftijdsdefiniëring van de doelgroep door de RWI. Het RWI-rapport richt zich namelijk op een leeftijdsgroep vanaf 15 jaar en tot en met 23 jaar, Cinop op de groep 18 tot en met 22 jaar.

De RWI komt het dichtst bij de leeftijdsgrenzen die wij in onze onderzoeksoopdracht als uitgangspunt hebben genomen: 15 tot en met 22 jaar. Wij bouwen daarom voort op het gegeven van 41.000 jongeren die een “mogelijke” risicogroep vormen omdat zij nog niet in het bezit zijn van een Startkwalificatie.

Overigens blijkt uit de RWI-analyse dat de groep jongeren die niet wil werken nog 50% groter is dan alleen de jongeren zonder Startkwalificatie. Maar omdat het doel van de Taskforce

is om de achterstand weg te werken in het hebben van een startkwalificatie laten wij deze groep van ruim 20.000 jongeren hier verder buiten beschouwing.

4.1.3 Actualisatie met data uit 2004

Beide onderzoeken naar de omvang van de zorggroep zonder startkwalificatie zijn gebaseerd op cijfers van het CBS uit 2003. Recentelijk zijn de CBS-cijfers over 2004 door de RWI geanalyseerd. Deze nieuwe data laten voor de zorggroep een daling zien van maar liefst 15.000 jongeren, waardoor de omvang per saldo uitkomt op circa 26.000¹³.

Volgens de RWI kan een (vooralsnog onbekend) deel van deze daling worden verklaard door verschuivingen in de leeftijdsopbouw. Het is nog niet bekend of, en zo ja welk deel van de daling verklaard kan worden door het succes van huidige aanpakken. Gerichte betrouwbare onderzoeken naar resultaten en effectiviteit zijn nog niet voorhanden. Of de daling incidenteel is of dat zich een trend aftekent, kan ook nu nog niet worden bepaald. Bij het beschikbaar komen van de cijfers over 2005, kan hier meer over worden gezegd.

Er zijn bovendien nog geen achtergrondanalyses verricht op de actuele cijfers van 2004, zoals de RWI en Cinop op de data van 2003 hebben gedaan.

We zijn ons bewust van de beperkingen van de recente data maar tevens van de behoefte aan een globale kwantificering van bepaalde subgroepen. We hebben daarom de volgende denkexercitie verricht, waarvan de resultaten met de nodige voorzichtigheid moeten worden gehanteerd.

Om enige indicatie te hebben van de actuele omvang van subgroepen die door de RWI zijn onderscheiden op basis van gegevens over 2003, passen we de hierin geconstateerde verhoudingen ten opzichte van de totale groep jongeren die niet op zoek is naar werk, toe op de totale groep van 2004 (26.000 jongeren zonder Startkwalificatie). We komen dan tot de volgende aantallen (vergelijk hiervoor de percentages uit de voorgaande tabel):

Jongeren van 15 t/m 23 jaar	Geschatte omvang door Berenschot
Totaal aantal jongeren dat niet wil werken:	39.000 <ul style="list-style-type: none"> • waarvan 13.000 met startkwalificatie • waarvan 26.000 zonder startkwalificatie
• Vanwege zorgtaken	10.000 (26 %)
• Vanwege niet-volledige dagopleiding	11.000 (29 %)
• Vanwege ziekte	7.000 (18 %)
• Reden voor niet willen werken is onbekend	10.000 (26%)

Mits de omvang van de groep jongeren die niet op zoek is naar werk, ook nu nog op het niveau is van 2004, en mits de relatieve omvang van de subdoelgroepen uit 2003 constant is gebleven, hebben de vier subgroepen de hierboven geschatte omvang. Dit is nog iets ruimer dan de doelgroepen waar wij naar zoeken aangezien maar circa tweederde van iedere subgroep geen Startkwalificatie bezit.

¹³ CBS, tabellen via StatLine thema beroepsbevolking

De globale omvang per “zorg”-subgroep wordt dan respectievelijk: 6 à 7 duizend jongeren die niet willen werken vanwege zorgtaken, circa 7 duizend jongeren die niet willen werken omdat zij een niet-volledige dagopleiding volgen, 4 à 5 duizend jongeren die niet werken vanwege ziekte en 6 à 7 duizend jongeren die om onbekende reden niet willen werken.

In de analyse van Cinop was 56% van de groep zonder startkwalificatie vrouw, 58% van allochtone afkomst, 46% afkomstig uit een grote stad en had 20% een zorgtaak. Deze percentages zijn gebaseerd op 2003 en zijn gebaseerd op een andere leeftijdsgroep. Als we deze percentages zouden toepassen op de groep van 26.000 jongeren die in 2004 geen startkwalificatie had, dan gaat het globaal om:

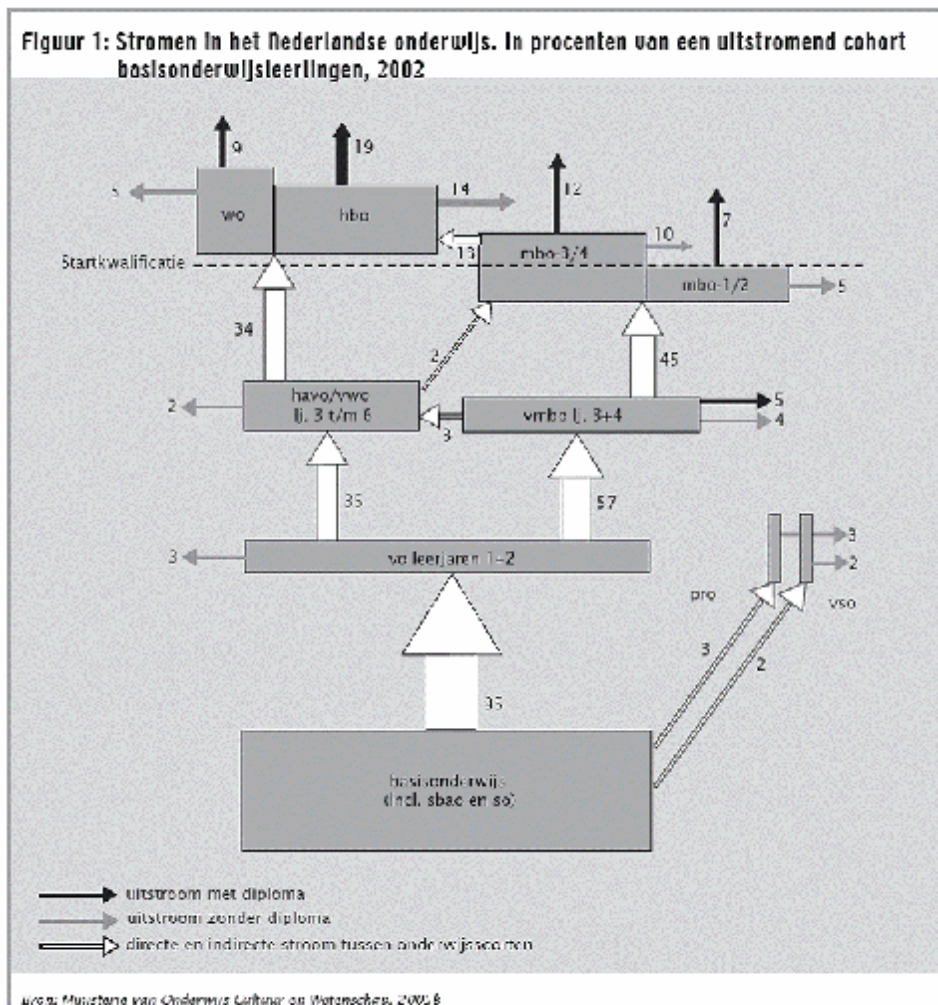
- 14 à 15 duizend vrouwen en circa 11 duizend mannen
- Circa 15 duizend allochtonen en 11 duizend autochtonen
- Circa 12.000 jongeren uit de grote steden en 13 duizend jongeren uit kleinere steden/dorpen
- Circa 5.000 jongeren met een zorgtaak en 21 duizend jongeren zonder zorgtaak

Hiermee sluiten we onze “denkexercitie” af. Het lijkt ons echter verstandig om met spoed nadere analyses op de nieuwe CBS-data te laten uitvoeren, conform de analyses die Cinop en de RWI op de data over 2003 hebben gedaan.

4.2 VROEGTIJDIGE SCHOOLVERLATERS

In deze paragraaf gaan we in op het aantal jongeren dat per jaar uitstroomt uit school zonder startkwalificatie, zoals beschreven in de rapportage van de Onderwijsraad “Betere overgangen in het onderwijs” uit 2005. Zie onderstaand schema.

Figuur 1: Stroom in het Nederlandse onderwijs. In procenten van een uitstromend cohort basisonderwijsleerlingen, 2002



In totaal verlaten circa 200.000 jongeren per jaar het basisonderwijs. Uit de figuur van de Onderwijsraad is op te maken dat onder het niveau (de stippellijn) van de Startkwalificatie (MBO2) al ongeveer een kwart van de jongeren vroegtijdig uitvalt. Dit komt per saldo neer op circa 50.000 jongeren per jaar. Deze groep komt niet in totaal terecht in de “zorggroep” aangezien ze wellicht later weer terug gaan naar school, direct aan het werk gaan etc. Over het percentage dat uiteindelijk tot de zorggroep gaat behoren kunnen we geen uitspraken doen.

We hebben gekeken naar mogelijke oorzaken voor het grote aantal vroegtijdig schoolverlaters per jaar. De impact van de hierna genoemde oorzaken op de problematiek is echter onbekend.

Ten eerste is vaak als oorzaak genoemd dat jongeren afkomstig zijn uit gezinnen met een lage sociaal economische status. Meerdere respondenten geven indicaties van de thuissituatie als:

- Zeer slechte gezinssituatie: armoede, huiselijk geweld, verslaving, etc.
- Afkomstig uit achterstandswijken waar een baan hebben geen gemeengoed is (geen rolmodellen)

- Groepsdruk: verkeerde vriendjes hebben. “Je bent een miet als je naar school gaat”.

Deze kenmerken zijn oververtegenwoordigd onder allochtone gezinnen in de grote steden waardoor het aandeel allochtonen onder de vroegtijdig schoolverlaters relatief groot is.

Een tweede oorzaak die is genoemd is dat er een gat van een aantal maanden is tussen het moment waarop leerlingen het VMBO verlaten (mei) en het moment waarop de vervolgoeding aan het ROC start (september). Jongeren nemen in die tussenliggende maanden een vakantiebaan of zoeken andere bezigheden. Tegen de tijd dat de school weer begint (september) zijn zij hiervoor niet meer gemotiveerd.

- Bas van Meggelen, werkzaam bij de DWI, gemeente Amsterdam: “Jongeren zouden in de tijd tussen mei en september niet uit het oog verloren moeten worden, om een zogenaamde ‘warme overdracht’¹⁴ te realiseren van het VMBO naar het ROC.”

Ten derde is het hebben van een stageplaats voor sommige opleidingen een voorwaarde om te worden toegelaten. In een brief van de Minister van OCW¹⁵ wordt vermeld dat het met name voor jongeren van allochtone afkomst moeilijk is een stageplaats te bemachtigen. Dit kan een oorzaak zijn voor het vroegtijdig uitvallen.

Tenslotte is een veelgenoemde oorzaak dat het huidige schoolsysteem voor de zorggroep te theoretisch is. Het wordt door veel gesprekspartners betreurd dat het duale leersysteem is verdwenen. Veel jongeren die in de doelgroep belanden, zijn gezien hun intelligentieniveau niet in staat om een startkwalificatie te behalen. Volgens geïnterviewden zouden deze jongeren wel een beroep kunnen leren via een leerwerktraject.

- Leo Zevenbergen, Stadsmarinier Antilliaanse jongeren in Rotterdam: “De doelgroep moet vooral met handen kunnen werken. We moeten af van de startkwalificatie in de huidige vorm (MBO2/Havo), daar zijn veel jongeren uit de zorggroep niet toe in staat maar ze zijn vaak heel goed met de handen. We zouden een beroepskwalificatie/beroepsdiploma moeten invoeren. En daarvoor zou dus weer een LTS moeten komen waar leerlingen de eerste twee jaar bijvoorbeeld 12 praktische beroepen leren en de laatste twee jaar 1 beroep kiezen en zich dan specialiseren.”
- Cees van der Kolk, initiatiefnemer Glen Mills, innovatiearchitect bij de Hoenderloogroep: “Differentiatie in niveaus van vakken zou goed zijn. En dan gaan uitvogelen wat ze goed kunnen. Niet les gaan geven in wat overbodig is. Gewoon timmerles... geen 2 jaar theorie maar learning on the job.”

Meerdere respondenten bevestigen dat voor een deel van de zorggroep een startkwalificatie en een reguliere baan niet haalbaar zijn. Dit deel van de zorggroep is aangewezen bijvoorbeeld de sociale werkvoorziening of dagbesteding.

¹⁴ Warme overdracht wordt door de Onderwijsraad als volgt gedefinieerd: “Informatierijke persoonlijke begeleiding bij de overgang naar een andere opleiding.”

¹⁵ Brief: “Aanpak Voortijdig Schoolverlaten (incl. RMC analyse en rapportage leerplichtgegevens 2004) van de Minister van OC&W aan de Tweede Kamer, d.d. 1 november 2005.

4.3 PROFIELEN

De rapportages van Cinop en de RWI hebben hun analyse van de omvang van de zorggroep vervolgd met het zoeken naar “profielen” binnen de zorggroep. Cinop gaat daarbij in op *persoonskenmerken* op basis waarvan zij eventuele profielen binnen de zorggroep zou kunnen onderscheiden. De RWI geeft, op basis van CWI-gegevens, een onderverdeling in *redenen* waarom de jongeren niet naar school gaan en niet werken (waarbinnen de raad geen onderscheid maakt tussen wel of geen startkwalificatie). Beiden bieden wel enig houvast voor het detecteren van subgroepen maar echte risicoprofielen, of inschattingen van de omvang van subgroepen, zijn op basis van de CBS-gegevens niet mogelijk.

Cinop meldt in haar rapport dat navraag bij gemeenten leert dat er maar weinig gemeenten zijn die risicoprofielen opmaken, voordat ze beleid ontwikkelen ten behoeve van deze zorggroep. Beleid wordt blijkbaar niet gebaseerd op dit soort kennis. Een gemeente liet Cinop weten: “Voor maatwerk is dit ook niet nodig.”

Een typologie die tot dusverre de meest uitgebreide is, is afkomstig van een expertmeeting die op initiatief van de RWI in mei 2005 heeft plaatsgevonden. Beleidsmatige en praktijkdeskundigen die met de doelgroep werken, hebben vijf groepen onderscheiden. Onderstaande moet dus ook worden gelezen als een groep met een aantal kenmerken.

1. Willen niet werken
 - Uit omgeving met niet-werkenden, contact mijndend, onderhouden door ouders, hebben neveninkomsten uit bijv. criminele circuit, traditionele rolopvatting etc.
2. Gaan eerst iets anders doen
 - Goed opgeleid, verkeerde opleiding, zwartwerken, vrijwilligerswerk, au-pair, werkende partner etc.
3. Hebben zorgtaak
 - Allochtoon, gehuwde meisjes, met werkende partner, ongehuwde moeders, zorgende dochters, kunnen weg naar hulpverlening niet vinden, jeugd die buiten maatschappij opgroeit etc.
4. Werken te weinig
 - Kunnen niet in levensonderhoud voorzien, niet ingeschreven bij CWI, volgen geen studie, zijn tijdelijk in afwachting van studie en werk, wonen thuis, zijn op zoek naar een carrièrelijn etc.
5. Kunnen niet werken
 - Psychische problemen, gedetineerd, verslaafd, ernstig ziek, dakloos, complexe sociale situaties, illegaal etc.

Bovengenoemde categorieën 2 en 4 zijn perifere doelgroepen in de zin dat zij tijdelijk in deze situatie zijn beland of deels wel werken.

De overige 3 categorieën lijken ‘door de oogharen beschouwd’ op 3 van de subgroepen die de RWI in de kwantitatieve analyse heeft benoemd (paragraaf 4.1.2). Dit waren de subgroepen “willen niet werken om onbekende redenen”, “willen niet werken vanwege zorgtaak” en “willen niet werken vanwege ziekte”.

In onze verdere analyse gaan we in op de hoofdlijnen uit de interviews ten aanzien van 3 van de bovengenoemde subgroepen, namelijk de jongeren met een zorgtaak, de niet-kunners en de niet-willers.

4.3.1 Jongeren met een zorgtaak

Op de gegevens van Cinop voortbordurend, ontstaat een kernprofiel van in grote steden woonachtige allochtone vrouwen, die met partner of alleen, de zorg voor kinderen hebben. In interviews wordt gemeld dat er in de praktijk inderdaad een grote groep jonge vrouwen is, vaak alleenstaande (ongehuwde) moeders, die op jonge leeftijd al weinig verwachtingen hebben van hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Ambitie is bij de groep vaak ver te zoeken.

In enkele interviews is aangegeven dat hierbij een extra probleem speelt, namelijk de overwaardering van bepaalde “glamour” functies, zoals schoonheidsspecialist en kapster. Functies in de zorg, die meer voor handen zijn, zijn niet of nauwelijks gewild.

In gegevens van de Sociaal Economische Raad over 2000/2003 “Kansen geven, kansen nemen”, is een overzicht opgenomen van subgroepen onder allochtone vrouwen, hun kans op de arbeidsmarkt en voorgesteld beleid om ze toe te leiden naar arbeid. Uit het overzicht¹⁶ blijkt dat de groep allochtone vrouwen als geheel relatief weinig kans op werk heeft als er sprake is van een lage opleiding. Kijken we naar Antilliaanse/Arubaanse laagopgeleide jonge moeders, dan wordt daar als oplossing bij vermeld: het zorgen voor specifieke kinderopvang en schoolklassen voor jonge moeders.

Ook in interviews is aangegeven dat een stimulerende omgeving, het werken aan een realistische beroepskeuze (die verbonden is aan meer perspectief op een baan), het zorgen voor kinderopvang en het praktijkleren voorwaarden zijn om deze groep weer op het goede spoor te krijgen. Het werken met rolmodellen is een eigentijdse manier om perspectieven te tonen. Een oplossing als een Prep Camp wordt door deze voorwaarden niet uitgesloten.

4.3.2 Niet-kunners

Uit de interviews blijkt overduidelijk dat de groep niet-kunners met meerdere soorten problemen kampt, die niet met een disciplinerende aanpak als een Prep Camp zijn op te lossen. Typering van niet-kunners die in de interviews zijn genoemd:

- John van den Oord, projectmanager MEE NW-Holland: “Door de Taskforce wordt volgens mij ook bedoeld op de groep licht verstandelijk gehandicapten (lvg). Ik denk dan aan de zwerfende lvg, lvg die drank of drugs gebruiken, agressief gedrag vertonen, psychische stoornissen hebben en tot de zorgmijders behoren. Ze hebben een IQ tussen de 70 en 90, hebben al vele banen gehad, zijn kwetsbaar, willen zich bewijzen en gaan overcompenseren. Het zijn niet de slimste en bij een groepsactie als inbreken, zijn zij degenen die gepakt worden. Het probleem van deze groep is dat zij een onzichtbare handicap hebben, waardoor vergeten wordt dat voor hen een speciale begeleiding nodig is. Met name begeleiding op sociaal emotionele aspecten. Het regime van zo’n Prep Camp is voor deze ‘onzichtbare lvg’ zeer onverstandig.”

¹⁶ Zie bijlage 5

- Cees van der Kolk, initiatiefnemer Glen Mills en innovatiearchitect Hoenderloo-groep: “Voor de groep psychiatrisch patiënten (ADHD, contactstoornis, autistiform, PDD-NOS, agressief etc.) is een Prep Camp een schadelijke aanpak.”

Er dient in het oog gehouden te worden dat Cees van der Kolk zijn opmerking heeft geplaatst vanuit de veronderstelling dat een Prep Camp een militaristische inslag heeft. Hoewel dit beeld inmiddels door ons is bijgesteld, denken we toch dat voor de groep licht verstandelijk gehandicapten en psychiatrisch patiënten een andere aanpak gekozen moet worden. We gaan er vanuit, dat deze niet-kunners een ander soort begeleiding nodig hebben, waaronder veel zorg. Bovendien zal het behalen van een startkwalificatie, een van de doelen van een Prep Camp, veelal te hoog gegrepen zijn voor deze groep.

4.3.3 Niet-willers

Volgens de RWI is er een groep niet-willers onder de Nederlandse jongeren zonder startkwalificatie. Er zijn diverse beschrijvingen gegeven van deze groep of delen hiervan.

Er is een groep jongeren die wordt onderhouden door hun ouders of partner en niet zo nodig (of nog niet) hoeft te werken. Ze veroorzaken geen overlast maar vormen toch een doelgroep omdat zij zonder startkwalificatie een te grote afstand tot de arbeidsmarkt kunnen ‘oplopen’.

Binnen de groep van de niet-willers is een andere groep te onderscheiden die wordt aangeduid met ‘de harde kern’. Op basis van deskundigen uit de praktijk leren we dat de harde kern jongeren betreft, die veelal op straat lopen en moeilijk bereikbaar en onbenaderbaar zijn. Deze groep jongeren, vooral jongens, heeft vaak (ernstige) psychische problemen en een zeer slechte thuissituatie. Ze missen vaak betrokkenheid, zitten tegen de criminaliteit aan en raken in feite tussen wal en schip door een mix van factoren.

- Roel Piera, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, gemeente Amsterdam: “Wat zijn niet-willers? Dat zijn jongeren die niet in staat zijn om voor een positieve insteek te kiezen. Dit heeft verschillende oorzaken die belangrijk zijn om te onderscheiden bij de aanpak:
 - Tijdelijke fase, samenhangend met het opgroeien. Dat komt over het algemeen wel goed, maar je moet ze wel in de gaten houden.
 - Problemen in de thuissituatie, schulden, verslaving etc.
 - De jongere is geen binding aangegaan met de maatschappij. Ze hebben een antipersoonlijkheid ontwikkeld. Bij deze categorie gaat het alleen om het beheersbaar houden van de situatie. Als bij jongeren de binding niet voor het 13e/14e levensjaar tot stand is gebracht, is dat later moeilijk te herstellen. Het enige wat voor die groep rest, is het in bescherming nemen van de maatschappij tegen die jongeren.”

Volgens geïnterviewden hebben vele van deze jongeren uit de harde kern gedragsproblemen, waardoor ze moeilijk in de reguliere schoolsystemen passen. Waar hebben we het over als we over gedragsproblemen praten?

- Cees van der Kolk, initiatiefnemer Glen Mills, innovatiearchitect Hoenderloo-groep: “Het kan gaan om schelden, slaan/vechten (geweld), stelen, niet aan regels willen houden, geen respect voor volwassenen, los gemaakt van maatschappij (‘ik red mezelf

wel'), geen belang meer hebben bij normaal gedrag - maken opmerkingen als: 'jij krijgt een klap want jij moet hier niet lopen, je weet toch dat ik agressief ben'."

Dit zijn volgens velen de echte 'niet-willers' ofwel de ongemotiveerde jongeren. Een tegengeluid is er echter ook:

- Otto Schildknecht, zelfstandig ondernemer in jeugdhulpverlening, initiatiefnemer Reboundprojecten in Rotterdam: "Ik vind niet dat deze jongeren niet zijn te motiveren. Een groot deel is wel gemotiveerd om te gaan werken maar ervaart een hoge drempel om naar de bureaucratische instellingen te gaan om velerlei redenen: o.a. teleurstellende ervaringen, negatief zelfbeeld, gebrek aan stimulerende leefomgeving, te grote fysieke afstand naar het Jongerenloket etc."
- Els Lubbers, ambassadrice risicojongeren voor het Albeda-college in Rotterdam: "Oorzaak van tussen de wal en het schip vallen is ook vaak de versnipperde hulpverlening – sommige jongeren hebben op hun 18^e al meer dan tweehonderd hulpverleners gezien, het inadequaat functioneren van instanties. Problemen worden vaak niet gesignaleerd of te laat en verkeerd gediagnosticeerd. Deze jongeren missen met name betrokkenheid in hun leven. Oorzaken voor de problemen deze jongeren liggen in armoede, eenoudergezinnen, huiselijk geweld, sociale gezondheidsverschillen, slechte woonomstandigheden, lage opleidingen, werkloosheid en integratie/uitsluiting."

Voor een deel van deze groep zou een oplossing als een Prep Camp gepast kunnen zijn.

- Otto Schildknecht, zelfstandig ondernemer in jeugdhulpverlening, initiatiefnemer Reboundprojecten in Rotterdam: "Voor sommige jongeren is het interessant om ze een tijd uit hun omgeving te halen. Een internaat heeft zeker een positief effect, maar bij het moment van terugkeren in de eigen leefomgeving dient de nazorg nauwlettend in de gaten te worden gehouden. Zonder nazorg kan het hele effect wegvallen. Er moet direct een vervolgtraject zijn voor de jongere, dus geen wachtlijsten en thuiszitten, dan ben je zo weer terug bij af."

Voorwaarde is volgens diverse geïnterviewden wel dat er geen sprake is van een 'militaristische aanpak'.

- Cees van der Kolk, initiatiefnemer Glen Mills, innovatiearchitect Hoenderloo-groep: "De jongens moeten een vak leren en gedrag veranderen (o.b.v. begrijpen van hun verleden). En bovendien zinvolle vrijetijdsbesteding hebben. Wat je ook doet, begin met respect! Vanuit het basisgevoel "je bent de moeite waard". Je moet wel eens ophouden met pampieren maar vanuit respect benaderen. En er moet wel "opvolging" zijn."

4.4 ZICHT OP DE ZORGGROEP

Samenvattend kunnen we het volgende zeggen over de zorggroep:

- Er zijn geen betrouwbare recente cijfers over de omvang en kenmerken van de doelgroep. De beste analyses zijn gebaseerd op CBS-cijfers uit 2003 waaruit blijkt dat de zorggroep circa 41.000 jongeren telt. Informatie van het CBS over 2004 laat een daling van de zorggroep tot 26.000 jongeren zien. Op deze nieuwe cijfers zijn nog geen nadere analyses verricht.

- Om toch een indicatie te geven van subgroepen hebben wij een denkexerctie verricht, waarvan de resultaten met de nodige voorzichtigheid moeten worden gehanteerd. Voor de aanpak verwijzen we naar de paragraaf 4.1. De resultaten zijn als volgt:
 - De grove schattingen van de omvang van de “zorgsubgroepen” zijn: 6 à 7 duizend jongeren die niet willen werken vanwege zorgtaken, 4 à 5 duizend jongeren die niet werken vanwege ziekte en 6 à 7 duizend jongeren die om onbekende reden niet willen werken.
 - Indien de verhoudingen, ondanks de daling van de omvang van de zorggroep in 2004, sinds 2003 constant zijn gebleven, zijn vrouwen, allochtonen, jongeren uit grote steden en jonge zorgers oververtegenwoordigd ten opzichte van de totale groep jongeren van deze leeftijd.
 - Het lijkt ons echter verstandig om met spoed nadere analyses op de nieuwe CBS-data te laten uitvoeren, conform de analyses die Cinop en de RWI op de data over 2003 hebben gedaan.
- Uit het onderzoek blijkt dat de groep “niet-kunners” niet in aanmerking komt voor een Prep Camp. Voor een deel van de subgroep “jongeren die om onbekende reden niet willen werken” zou een Prep Camp een oplossing kunnen bieden.¹⁷ Strikt genomen sluiten de in het onderzoek genoemde voorwaarden om jongeren met een zorgtaak (tiernmoeders) weer perspectief te bieden, een oplossing als een Prep Camp niet uit. Als er beleidsmatig voor gekozen zou worden om ook (een deel van) deze zorgjongeren (tiernmoeders) te betrekken bij de doelgroep voor een Prep Camp, dan zouden we op basis van onze denkexerctie uitgaan van in totaal 12 tot 14 duizend jongeren.
- Over het deel van de jaarlijkse “nieuwe instroom in voortijdig schoolverlaten”, dat tot de doelgroep van de Prep Camps behoort, kan op dit moment geen gefundeerde uitspraak worden gedaan.

¹⁷ Voor een overzicht van deelnemers aan de groepsbijeenkomst zie bijlage 4. Tijdens deze bijeenkomst is onder meer de vraag voorgelegd voor welke doelgroepen binnen de ‘zorggroep’ het Prep Camp concept onder bepaalde voorwaarden kan werken. De resultaten van de groepsbijeenkomst tonen een doelgroep voor het Prep Camp die veel overeenstemming vertoont met de doelgroep die we op basis van de onderzoeken van het Cinop en de RWI hebben gedefinieerd, te weten de nietwillers en een deel van de zorgjongeren (bv. tiernmoeders), die kampen met een variëteit aan problemen.

5. REEDS BESTAANDE EN IN ONTWIKKELING ZIJNDE INITIATIEVEN

5.1 INLEIDING

Het doel van de in hoofdstuk 1 gedefinieerde Prep Camps is jongeren te laten doorstromen in een opleiding of leerwerktraject zodat zij een startkwalificatie kunnen halen. Dit initiatief is niet nieuw; er zijn op dit moment al talloze projecten/trajecten in Nederland die dit doel ook al (proberen te) bereiken voor de in hoofdstuk 3 geschetste doelgroep. Deze projecten/trajecten komen op één of soms zelfs meerdere punten overeen met het voorgestelde plan voor Prep Camps, te weten:

1. “internaatachtige instelling”;
2. “begeleiding bij keuze van beroep of opleiding”;
3. “algehele gedrag van de jongeren moet worden verbeterd”;
4. “met militaire aanpak discipline, dagritme en sociaal gedrag bijbrengen”;
5. “verblijf 24 uur per dag voor een periode van 6 tot 9 maanden”;
6. “de jongeren kunnen verplicht worden tot deelname”.

Onderstaand geven wij een omschrijving van de bestaande projecten, oplopend naar uitgebreidere overeenstemming, waarbij we aangeven op welke punten de projecten bovenstaande kenmerken hebben en hoe effectief de aanpak is. Na informatie over de ervaringen met de “Lubberskampementen” wordt eerst een aantal initiatieven genoemd die al wel ontwikkeld zijn, maar nog opgestart moeten worden. Na het overzicht van initiatieven worden voor zover mogelijk conclusies getrokken, in het algemeen en toegespitst op het Prep Camps concept. De woorden “voor zover mogelijk” hebben betrekking op de vaststelling, dat bestaand evaluatiemateriaal voornamelijk berust op eigen onderzoek en dus niet wetenschappelijk zijn gefundeerd.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op:

- (5.2.1) Jeugdwerkinrichting (de ‘Lubberskampementen’)
- (5.2.2) BOP Academie – Deventer
- (5.2.3) Cross Roads – Tilburg
- (5.2.4) Campus Nieuwe Kans – Rotterdam
- (5.2.5) Stichting De Herstelling – Amsterdam
- (5.2.6) ROC ASA Amsterdam, project De Amsterdamse School
- (5.2.7) Direkshon – Landelijk
- (5.2.8) De Uitdaging – Amsterdam
- (5.2.9) Den Engh – Landelijk
- (5.2.10) Glen Mills School – Landelijk
- (5.2.11) Reboundvoorzieningen - Landelijk

- (5.3.1) JOJO – België
- (5.3.2) Youthreach – Ierland
- (5.3.3) Learning for young adults – Slovenië
- (5.3.4) Sociale Vormingsplicht – Nederlandse Antillen
- (5.3.5) Project Toekomst Antilliaanse Militie – Nederlandse Antillen
- (5.3.6) Boot Camps – USA

5.2 NEDERLANDSE INITIATIEVEN

5.2.1 Jeugdwerkinrichting (de ‘Lubberskampementen, 1994¹⁸)

Overeenstemmende kenmerken: alle kenmerken, maar geen militaire aanpak, periode van verblijf is langer en deelname is semi-verplicht.

In 1994 heeft de toenmalig premier Lubbers het driejarige experiment met de Jeugdwerkinrichting (JWI) – ook wel bekend als ‘het kampement van Lubbers’ – geopend. In een traject van 15 maanden tracht men jongvolwassen *delinquenten in de leeftijd van 18 tot 24 jaar*, die mede door een gemis aan adequate opvoeding, vorming en opleiding zijn vervallen tot ernstig crimineel gedrag, weer op het rechte pad te brengen. Dit gebeurt door middel van een proces van disciplineren en arbeidstoeleiding. Het JWI-traject bestond uit 3 fasen: De eerste fase besloeg 3 tot 6 maanden, afhankelijk van de inzet van de deelnemer en de bereikte resultaten, en vond plaats in Veenhuizen. Overdag werd er in de bossen gewerkt, de avonden werden besteed aan taal, rekenen, sociale vaardigheden, sport en voorlichting. Deze fase had de status van een huis van bewaring. De tweede fase duurde ook 3 tot 6 maanden en vond plaats in de regio waaruit de deelnemers afkomstig zijn. In deze fase staat de toeleiding naar werk of een ‘opleiding met baanperspectief’ centraal. De weekenden mochten de deelnemers naar huis. Deze fase had geen penitentiaire status. De laatste fase duurde ook nog 3 tot 6 maanden. Tijdens deze fase waren de deelnemers niet meer gedetineerd en werden ze intensief begeleid bij het zo snel mogelijk wonen en werken of het volgen van een opleiding. Deelname geschiedde op vrijwillige basis: dat wil zeggen, de jongere koos tussen deelname aan de JWI en een traditionele afdoening van zijn detentie. Deelname was alleen mogelijk voor die jongeren die een gevangenisstraf boven het hoofd hing van 6 tot 24 maanden. Daarnaast moest de jongere in staat zijn tot het verrichten van zware fysieke arbeid en geen ernstige verslavings- of psychiatrische problemen hebben. Tenslotte moest de deelnemer gemotiveerd zijn. In elke fase van het JWI-traject is tussen de 17% en 26% van de deelnemers uitgevallen. Ongeveer 60% heeft de desbetreffende fase voltooid. In de onderbouw vallen de deelnemers gemiddeld na 2 maanden uit, vanwege gebrek aan motivatie, het niet terugkeren van verlof c.q. ontvluchting of agressief gedrag ten opzichte van het personeel of andere deelnemers. De voornaamste redenen voor uitval in de tweede fase zijn harddruggebruik en het plegen van nieuwe delicten tijdens het weekendverlof en het zich niet houden aan gemaakte afspraken. Van degenen die het JWI traject geheel hebben doorlopen had tweederde een eigen woonruimte. De zwaarder bestrafden haakten eerder af dan de lichter bestrafden. Verder bleek dat deelnemers die voor het JWI-traject naar school gingen, werkten of in militaire dienst zaten, hun traject vaker afmaakten dan deel-

¹⁸ De Jeugdwerkinrichting binnenstebuiten gekeerd, E.C. Spaans, WODC, 1997.

nemers die voorheen geen vaste dagbesteding hadden. Ruim de helft van alle deelnemers voltooide het traject. Als effectieve elementen worden beschouwd: vergroting van de zelfdiscipline, doorzettingsvermogen, sociale vaardigheden en een goede voorbereiding op de terugkeer naar de vrije maatschappij. Na de pilotperiode van drie jaar is mede op basis van het evaluatieonderzoek besloten de JWI niet voort te zetten, aangezien de vervangingswaarde voor de celstraf te gering is gebleken.

5.2.2 BOP Academie¹⁹ – Deventer

Overeenstemmende kenmerken: begeleiding bij keuze van beroep of opleiding, algehele gedrag van de jongere moet worden verbeterd, discipline, dagritme en sociaal gedrag bijbrengen, verblijf van 12 uur per dag.

De BOP-academie is een experiment bedoeld om een nieuwe leer methode te ontwikkelen voor jongeren die vanwege gedragsproblemen niet meer of moeilijk te handhaven zijn in het reguliere onderwijs (lastposten, degradanten en drop outs of jongeren die zich melden bij het jongerenloket). Er is een nauwe samenwerking met het bedrijfsleven en onderwijs. Jongeren geven zelf invulling aan de normen en waarden, groepsontwikkeling staat centraal, er is een promotiesysteem met bijbehorende privileges. De sociale omgeving van de jongeren wordt nauw betrokken, de jongeren zijn eigenaar van hun persoonlijke ontwikkeling, docenten zijn coaches. Het programma duurt van 8.00-20.00 uur, vijf dagen per week. Alle maaltijden worden verstrekt. Het schooljaar is langer dan normaal: de BOP-academie is het hele jaar open, alleen in de vakantieperiode wordt er 4 weken geen onderwijs gegeven, maar de andere activiteiten lopen wel door. Het doel is om leren en werken vanuit een andere invalshoek te stimuleren om een zo hoog mogelijke kwalificatie c.q. diploma kunnen halen. In januari 2007 start de uitvoering van de pilot met een eerste groep studenten.

5.2.3 CrossRoads Traject - Tilburg²⁰

Overeenstemmende kenmerken: begeleiding bij keuze beroep of opleiding, algehele gedrag van de jongere moet worden verbeterd, verblijf van 8.00-20.00 voor 6 tot 12 maanden, deelname is semi-verplicht.

Het project Crossroads is ontstaan naar aanleiding van het advies van de commissie Fijnaut (december 2003) om in Tilburg een voorziening te creëren voor jongeren die het risico lopen om het criminele pad te bewandelen. Zij moeten door "sociale tucht", discipline en onderwijs alsnog kansen krijgen een behoorlijk bestaan op te bouwen in Tilburg. Het is de bedoeling dat dit project in het schooljaar 2006-2007 gaat starten en zal tot en met 2008 als experiment functioneren voor een groep van 16 leerlingen per jaar. Plaatsing geschiedt via OTS of PIJ-maatregel. Het gaat om jongeren met ernstige gedragsproblemen, of zij die net uit een justitiële jeugdinstelling komen. Een traject op Crossroads duurt gemiddeld zes tot twaalf maanden en kan via een rechterlijke uitspraak met maximaal twaalf maanden verlengd worden. Wanneer het traject niet succesvol wordt doorlopen, dan wordt de eerder opgelegde straf alsnog uitgevoerd, bijvoorbeeld een taakstraf of plaatsing in een

¹⁹ BOP-academie nieuwsbrieven 1 t/m 3, sept. '05 – mrt. '06, BOP presentatie 27-03-2006

²⁰ http://www.tilburg.com/componenten/nieuwsplein/P_detail.asp?NieuwsID=9622&PleinID=21; Crossroads, werk maken van je toekomst, bestuurlijk document Taakgroep Crossroads, 23 februari 2006

Justitiële Jeugd Inrichting. Crossroads biedt een dagelijks intensief programma van 8.00 uur tot 20.00 uur, waarbij pedagogiek boven straf staat, en sprake is van maatwerk.

Dit project wordt in september 2006 opgestart, de effectiviteit ervan zal dus moeten blijken.

5.2.4 Campus Nieuwe Kans – Rotterdam²¹

Overeenstemmende kenmerken: voor de startfase moet een 24-uurssetting worden overwogen, na verloop van tijd zal een goed gevuld dagprogramma voldoende zijn; begeleiding bij keuze van beroep of opleiding, algehele gedrag van de jongere moet worden verbeterd, discipline, dagritme en sociaal gedrag bijbrengen, langere duur van het traject, niet volledig 24-uurs, deelname is semi-verplicht.

De gemeente Rotterdam wil starten met Campus Nieuwe Kans Rotterdam. Campus Nieuwe Kans Rotterdam is een intensief traject om jongeren zonder diploma en zonder werk weer perspectief te bieden op zinvol zelfstandig maatschappelijk functioneren. Het is een omvangrijk en verplichtend traject dat begint met een disciplinerende startfase, dan een kwalificerende opleidingsfase en afsluitend garantie op werk. Toegang is mogelijk voor jongeren vanaf 14 jaar van wie gebleken is dat het reguliere onderwijs geen mogelijkheden meer biedt. Buiten de doelgroep vallen jongeren die geen training maar een intensieve behandeling nodig hebben, ‘echte’ criminele jongeren die via het strafrecht aangepakt moeten worden en jongeren met te beperkte verstandelijke vermogens. Met een aantal middelen kan de doelgroep bereikt worden, zoals:

- Indien de in de eerdergenoemde nota Aanval op de Uitval genoemde verhoging van de kwalificatieplicht tot 18 jaar wordt gerealiseerd, dan kan de leerplichtambtenaar een jongere die op geen enkele school meer te handhaven is naar bijvoorbeeld Campus Nieuwe Kans sturen.
- Jongeren die niet meer onder de (verhoogde) leerplicht vallen, kunnen worden bereikt door het instellen van een verlengde leerwerkplicht tot 23 jaar en via de wet gedragsbeïnvloedende maatregelen.
- Via de wet werk en bijstand kan vrijwillige deelname worden gestimuleerd door de uitkering te korten indien de jongere weigert deel te nemen aan Campus Nieuwe Kans.

Belangrijk voor de aanpak is een goede registratie van gegevens en een koppeling van gegevensbestanden. Uitwisseling GBA nummer en opleidingsgegevens moet mogelijk worden. Een deel van de doelgroep is slechts bereikbaar via een outreachende aanpak (Assessment-Community-Treatment: ACT-methode).

Campus Nieuwe Kans duurt twee jaar en kent drie fasen:

Fase 1: disciplinerende startfase

Fase 2: kwalificerende opleidingsfase

Fase 3: consoliderende eindfase

²¹ Campus Nieuwe Kans Rotterdam, nieuw perspectief voor jongeren tussen wal en schip, CDA Rotterdam, Leonard Geluk, 2 maart 2006

Niet voor elke jongere zal elke fase geschikt zijn. Ze hoeven dan ook niet noodzakelijk alle drie de fasen te doorlopen. Er is veel aandacht voor nazorg: het traject na Campus Nieuwe Kans. Hier wordt mee gestart in de consoliderende eindfase.

5.2.5 Stichting De Herstelling – Amsterdam²²

Overeenstemmende kenmerken: begeleiding bij keuze van beroep of opleiding, algehele gedrag van de jongere moet worden verbeterd, discipline, dagritme en sociaal gedrag bijbrengen.

De stichting Herstelling is op initiatief van de Stichting Stelling van Amsterdam, voormalige Dienst Maatwerk Amsterdam en de provincie Noord-Holland opgericht. De stichting Herstelling wordt gefinancierd door de Dienst Werk en Inkomen van de gemeente Amsterdam en de provincie Noord-Holland. Ook de Rijksdienst voor de Monumentenzorg heeft in het kader van de experimentenregeling een projectsubsidie toegekend.

Jongens met grote afstand tot de arbeidsmarkt, met name zij die een stageovereenkomst hebben met de gemeentelijke dienst werk en inkomen of werken met behoud van uitkering, niet ouder dan 27 zijn, die het leuk vinden om in de buitenlucht te werken en onbemiddelbaar zijn voor een andere stageplaats, komen in aanmerking voor de Herstelling. Veel deelnemers beschikken niet over een voltooide middelbare schoolopleiding en hebben meerdere problemen.

De Herstelling is een werkervaringstraject: Forten en panden opknappen en tegelijkertijd werken aan sociale vaardigheden en dagritme. Het is niet verplicht om deel te nemen aan dit project, via de Dienst Werk en Inkomen wordt een jongere geselecteerd.

Volgens eigen zeggen stroomt 70% van de deelnemers uit naar een vakopleiding, regulier werk, of een combinatie van leren en werken. Uit het jaarverslag 2005 blijkt dat de 30% uitval te wijten is aan psychische afwijkingen die leiden tot uiterst onaangepast gedrag. Het gaat dan om dreigen met en toepassen van geweld en om stelen van collega's.

5.2.6 ROC ASA Amsterdam, project Amsterdamse School²³

Overeenstemmende kenmerken: afhankelijk van de situatie van de jongere residentieel programma of niet, direct opleidingfase in, algehele gedrag van de jongere moet worden verbeterd.

Binnen het reguliere aanbod van ROC ASA Amsterdam is er sinds augustus 2005 de Amsterdamse School: een kleinschalige, specifieke setting waarbinnen optimale omstandigheden aanwezig zijn om te kunnen komen tot een relatie met jongeren die op grote schaal door het systeem zijn afgewezen.

²² www.herstelling.nl

²³ ROC ASA Amsterdam: een sluitende aanpak voor risicovolle jongeren naar een toekomst met perspectief / Amsterdamse School, interne documenten

Leerlingen komen binnen via het ROC zelf of via jeugdhulpverlening of Justitie op basis van de leerplicht/RMC regelingen. De Amsterdamse School biedt maatwerk. Alle leerlingen volgen een individueel programma volgens het persoonlijk ontwikkel plan (POP). De meeste jongeren zijn niet meer leerplichtig maar willen de opleiding nog volgen of afmaken. De Amsterdamse School heeft ook een aantal jonge moeders als leerling. Boven in het gebouw is een ruimte waar de moeders hun kind kunnen brengen als zij zelf les hebben. Een schooldag duurt tot 12.30 uur en twee middagen in de week worden er extra activiteiten georganiseerd tot 15.00 uur. De Amsterdamse School wil in de toekomst een voorziening zijn van '8 tot 8' en wil de naschoolse activiteiten uitbreiden. De Amsterdamse School streeft naar verschillende leerroutes:

Eigenaarschap via de Amsterdamse School		
Fase 1 Amsterdamse School	Fase 2 Hoenderloo-groep	Fase 3 Amsterdamse School
Bouwen van een relatie; indicering; start opleiding	Residentieel programma van zes maanden; aangevuld met onderwijselementen	Afronding opleiding; begeleiden naar werk; indien noodzakelijk wonen in het Werkhotel

Uit: ROC ASA Amsterdam; Een sluitende aanpak voor risicovolle jongere naar een toekomst met perspectief

- Jongeren die geen onderdak hebben of een thuissituatie hebben die weinig ruimte laat voor leren en persoonlijke ontwikkeling kunnen de route volgen van het Werkhotel. De leerlingen wonen in het Werkhotel, krijgen daar begeleiding en volgen de basisopleiding of zoeken naar werk.
- Voor jongeren met in de volle breedte negatieve prikkels is er een residentieel programma van 6 maanden bij de Hoenderloo-groep²⁴ in de maak, waarna zij weer terugkeren naar de Amsterdamse School. Dit heet dan het ROC Star trainingscenter. Het gaat hierbij om jongeren die of met justitie in aanraking zijn geweest of die met justitie in aanraking dreigen te komen. Tijdens de eerste week vindt er een survival-training plaats. De eerste 2 maanden zijn de jongeren intern, zonder weekendverlof en de eerste maand zonder bezoek. Na twee maanden gaan de jongens elke 2 weken naar huis. Elke week of twee weken zijn er gesprekken met ouders.
- Ook is het mogelijk een combinatie van deze 2 trajecten te volgen, als het noodzakelijk is na het verblijf bij de Hoenderloo-groep nog in het Werkhotel te wonen.

Er is nog geen evaluatie bekend van de Amsterdamse School.

²⁴ Zoals besproken bij de Glen Mills School

5.2.7 Direkshon – Landelijk²⁵

Overeenstemmende kenmerken: Begeleiding bij keuze van beroep of opleiding

Kansarme Antilliaanse jongeren vormen een erkende probleemgroep binnen de Nederlandse samenleving. Begin 2002 is de Experimentele stimuleringsregeling opvang en integratie Antilliaanse jongeren opgezet. De Experimentele stimuleringsregeling opvang en integratie Antilliaanse jongeren heeft als doel lokale projecten te ondersteunen die een combinatie van voorzieningen aanbieden aan jongeren van Antilliaanse afkomst. De deelnemende projecten (de Direkshon-projecten genoemd) bieden tijdelijke huisvesting aan de jongeren in combinatie met een traject van coaching, scholing en werktoeleiding. Een cruciaal onderdeel is de huisvesting. Maximale verblijfsduur in een Direkshon variant is twee jaar, met woonvoorziening dus 24 uur per dag.

Medio 2005 waren in 14 gemeenten 18 projecten actief.

Er is sprake van vrijwillige deelname, de behandelmethode wordt afgestemd op de specifieke problematiek van de jongere. Elke jongere heeft een coach of begeleider. De projecten moeten met de jongeren een overeenkomst afsluiten. In deze overeenkomst moet als voorwaarde voor de huisvesting zijn opgenomen dat de jongere meewerkt aan integratie of inburgering. Verder dient de aangeboden huisvesting te worden beschreven. De periode van huisvesting moet worden vastgesteld evenals de gevolgen bij het niet nakomen van de overeenkomst.

In opdracht van de Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden van het ministerie van Justitie heeft Research voor Beleid in december 2005 een tussenevaluatie uitgebracht. Een van de voorwaarden van het ministerie voor toekenning van de subsidie is de betrokkenheid van de Antilliaanse gemeenschap bij zowel de opzet als de uitvoering van de projecten. In de praktijk werken bijna alle projecten met coaches van Antilliaanse afkomst en wordt er regelmatig overlegd met leden van de Antilliaanse gemeenschap. De projecten hebben in het algemeen goede ervaringen met methodieken die uitgaan van een positieve aanpak van de jongere. De focus ligt op datgene waar de jongere goed in is. Vanwege culturele aspecten worden vraaggerichte of 'strengere' aanpakken niet of nauwelijks toegepast. De projecten geven aan dat dit niet goed mogelijk is voor deze doelgroep, omdat Antillianen volgens betrokkenen over het algemeen niet gewend zijn om hulp te vragen. Van een succesvolle uitstroom kon in dit stadium nog niets gezegd worden, aangezien deze pas op gang komt na anderhalf of twee jaar begeleiding. Wel is bekend dat deelnemers met zware problematiek (bv schulden of criminaliteit) eerder voortijdig afhaken.

5.2.8 De Uitdaging - Amsterdam²⁶

Overeenstemmende kenmerken: Alle kenmerken, maar: kortere duur, alleen doordeweeks internaat, uitgevoerd door Nederlandse Krijgsmacht

De jongeren die voor de Uitdaging in aanmerking komen zijn gemotiveerde jongeren die in aanraking met de politie zijn geweest of dat dreigen te komen. De jongeren volgen vrijwillig

²⁵ Tussenevaluatie Direkshon-projecten, eindrapport, Leiden 23 december 2005, Research voor Beleid

²⁶ <https://www.amsterdam.nl/loket/asp/get.asp?PosIdt=00002780&ItmIdt=00000606&SitIdt=000002&VarIdt=00000001>; Evaluatierapporten De Uitdaging 1999 tot en 2002, 2003 en 2004.

drie maanden lang intern een opleiding bij een onderdeel van de krijgsmacht. Daarnaast volgen de jongeren een vakopleiding.

Verwijzing van de jongere geschiedt via zowel reclassering, bureau jeugdzorg, als sociale dienst.

De aanpak is de jongeren fysieke en sociale vaardigheden en leerervaringen op te laten doen binnen een duidelijke werkstructuur en in de gedisciplineerde setting van een militaire organisatie. Men wordt door middel van korte praktische modules of cursussen een oriëntatie geboden op de arbeidsmarkt in diverse richtingen (bijvoorbeeld lassen, vorkheftruckchauffeur, rijwiel herstellen, steigerbouw, elementaire elektrotechniek, horecabedieningsmedewerker/sociale hygiëne, brandwacht). Jongeren ontvangen na succesvolle afronding (deel)certificaten. Maandag tot vrijdag zitten de jongens intern, weekend terug naar Amsterdam.

Eindresultaten uit door de betrokkenen zelf voltooide evaluaties zijn de volgende: Voor de reguliere arbeidsmarkt zijn de meeste jongeren nog niet klaar. 80% gaat wel werken of leren, maar het zijn meestal werkervaringsplaatsen. Veel Surinamers en Nederlanders, maar opvallend weinig Marokkanen nemen deel. Maatwerk kon de meeste deelnemers (83%) direct na afloop van De Uitdaging plaatsen bij een werk/scholingsproject. Ongeveer de helft neemt deel in het kader van een strafrechtelijke maatregel.

Leermomenten waren:

- er moet een duidelijk onderscheid zijn tussen instructie (door de krijgsmacht) en persoonlijke begeleiding (door de toeliders: Reclassering etc.).
- belangrijkste motivatie om deel te nemen was de kans om zich te verbeteren
- de specifieke legersetting is voor een aanzienlijk deel een bijkomende reden om voor De Uitdaging te kiezen. Dit lijkt vooral voor de Surinamers op te gaan en in mindere mate voor Nederlanders.
- Sport en fysieke training wordt zeer positief beoordeeld
- Er wordt negatief gedacht door de deelnemers over collectieve straffen voor individuele overtredingen.
- De begeleiding wordt positief beoordeeld

Uit een zelf uitgevoerde evaluatie in 2004: “De Uitdaging blijft zorgen voor een trendbreuk bij 80% van de deelnemers. Het blijft gelden dat de jongeren nog niet klaar zijn voor de arbeidsmarkt, en veelal terecht komen bij werkervaringsplaatsen. Het aantal deelnemende Marokkanen blijft dalen, meer dan de helft is inmiddels van Surinaamse afkomst. Na zo’n 2 maanden na De Uitdaging heeft 82% een leer- of werkplek. Na 6 maanden is dit percentage echter al met 10% gedaald. 44% van de deelnemers recidiveert binnen 2 jaar, maar de criminele activiteiten zijn wel minder zwaar en het aantal neemt af. “

5.2.9 Den Engh²⁷ - Landelijk

Overeenstemmende kenmerken: alle kenmerken, verblijf is echter langer en aanpak is niet militair, deelname is semi-verplicht

Den Engh is een deels gesloten, deels open justitiële jeugdinrichting die zich richt op het met behulp van de groep opvoeden van ernstig gedragsgestoord en/of criminele jongens. Zij functioneren ofwel op zwakbegaafd niveau (I.Q. tussen 65 en 85) of behoren tot de groep jonge veelplegers. Alle jongens hebben een OTS- of een voogdijmaatregel (met een machtiging plaatsing in een justitiële jeugdinrichting) of een PIJ-maatregel. Den Engh voedt de opgenomen jongeren op en behandelt hen volgens een groepsgerichte aanpak, de basis van waaruit Den Engh werkt is de Socio Groeps Strategie. De jongere maakt deel uit van een vaste groep van 12 jongeren. Alle activiteiten vinden plaats binnen deze ene groep van 'ochtends vroeg tot 's avonds laat. De groep is voor de jongere heel erg belangrijk. Binnen de groep ontstaat bepaalde groepsnormen (van negatieve normen op straat ontstaan er positieve groepsnormen). Bij de groep vindt de jongere binding en veiligheid. De tijdsduur is 18 tot 24 maanden.

Er is een evaluatie gedaan door de DSP-groep in opdracht van het ministerie van Justitie, waarover de minister bij brief van 2 juni 2005 het volgende opmerkt²⁸: "Den Engh past de Socio Groeps Strategie (SGS) toe bij zowel licht verstandelijk gehandicapte jongeren (LVG-ers) als jeugdige veelplegers. *Sterk aanwezig*: praktisch onderwijs wordt gestimuleerd; er wordt veel aandacht besteed aan kwaliteitsbewaking van het personeel. *Redelijk aanwezig*: selectiecriteria zijn niet eenduidig geformuleerd; leren van vaardigheden neemt duidelijke plaats in maar gebeurt niet systematisch, oefenen van opgedane ervaringen is (te) beperkt; programma wordt in grote lijnen ook uitgevoerd zoals beoogd; registratie van gegevens is redelijk op orde maar behoeft verbetering. *Gering of niet aanwezig*: de doelstelling en eindtermen dienen nader gedefinieerd te worden; de theorie achter de SGS-methodiek is uitgebreid beschreven, maar gebaseerd op gedateerde theoretische kaders. Voorts is de theorie door een in omvang beperkte groep personen ontwikkeld waardoor er sprake lijkt van een gesloten systeem; de groepsaanpak maakt dat de aandacht voor het individu mager is; er worden geen elementen van cognitieve gedragstherapie toegepast; er wordt zeer beperkt gebruik gemaakt van het gezinssysteem; geen systematische aandacht voor het, door de jongeren te leren onderkennen van kenmerken die leiden tot het plegen van een delict en leren doorbreken van deze mechanismen; er is aandacht voor nazorg maar de vraag is of de wijze waarop voldoende is. De conclusie luidt dat onduidelijk is of de aanpak tot recidivereductie leidt.

In september 2001 was ook de rijksuniversiteit Groningen aan een langlopende evaluatie van de heropvoedingsmethode van Den Engh begonnen. Het proefschrift van Arjen Jonker 'Niet opsluiten, maar opvoeden'²⁹ maakt hier deel van uit. Jonker laat zich zeer positief uit over de wijze van opvoeden in Den Engh. Dit is niet vreemd: Jonker is bijna twaalf jaar lang

²⁷ www.den-engh.nl; Programma-evaluatie Den Engh, april 2005, DSP-groep; De Grenzen van Den Engh, de gevolgen van de werkwijze van Den Engh voor jeugdigen, personeel en omgeving, jan. 2005, Inspectie Jeugdzorg.

²⁸ Brief Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 2 juni 2005; Programma-evaluatie Den Engh, april 2005, DSP-groep

²⁹ Niet opsluiten, maar opvoeden, proefschrift over rijksjeugdinrichting Den Engh, A. Jonker, november 2004.

directeur geweest van Den Engh³⁰. Arjen Jonker besteedt in zijn proefschrift weinig aandacht aan de dagelijkse gang van zaken op Den Engh. Hij gaat in op recidive-reductie in relatie tot de opvoedingsmethodiek en de overige effectiviteit ervan voor de specifieke doelgroep. Jonker concludeert dat de recidivecijfers van Den Engh na circa één jaar na vertrek uit Den Engh beduidend lager zijn (9%) dan na verblijf in een andere justitiële jeugdinrichting (38,4%). 85% heeft een dagbesteding in de vorm van werk of school na Den Engh in tegenstelling tot de 37% (gebaseerd op een in 1998 door WODC uitgevoerd onderzoek) na verblijf in een andere justitiële jeugdinrichting.

Door anderen (zoals Ana van Es in het tijdschrift *De Skepter*³¹) is het proefschrift van Jonker gekarakteriseerd zijn vraagtekens geplaatst bij het wetenschappelijke karakter van dit proefschrift³². Daarbij uit Van Es kritiek op de omvang van de onderzochte doelgroep en de samenstelling van cijfers.

5.2.10 Glen Mills School³³ – Landelijk

Overeenstemmende kenmerken: alle kenmerken, verblijf is echter langer en aanpak is niet militair, deelname is semi-verplicht

De 'School voor winnaars', zoals de studenten hun eigen school beschouwen, is bedoeld voor jongens, al dan niet gemotiveerd, vanaf 14 jaar die in bendeverband actief zijn en delinquent gedrag vertonen in groepsverband. Plaatsing kan vrijwillig geschieden, maar geschiedt veelal op basis van een OTS- of PIJ-maatregel. Daarnaast is het eveneens mogelijk om geplaatst te worden bij de volgende vier situaties: Schorsing van de voorlopige hechtenis met de bijzondere voorwaarde van plaatsing in de Glen Mills School (GMS), voorwaardelijke jeugddetentie met de bijzondere voorwaarde van plaatsing in de GMS, voorwaardelijke jeugddetentie met als bijzondere voorwaarde positieve afronding van de GMS, in combinatie met 'hulp en steun' en de voorwaardelijke PIJ-maatregel met bijzondere voorwaarde plaatsing in de GMS, al dan niet met 'hulp en steun'. De tijdsduur is 18 tot 24 maanden. Het programma van de Glen Mills School sluit nauw aan op de belevingswereld: sociale

³⁰ Onlangs heeft het Ministerie van Justitie, als resultaat van jarenlange onrust omtrent de gehanteerde SGS-methodiek, de gehele directie van Den Engh (tijdelijk) een andere functie bij Justitie aangeboden, de heer Jonker krijgt een adviesfunctie binnen het Ministerie van Justitie.

³¹ Artikel over: 'Niet opsluiten, maar opvoeden', proefschrift over rijksjeugdinrichting Den Engh, A. Jonker; A. van Es, *Skepter* 17(4), winter 2004.

³² Uit artikel noot 31: "In mei 2004 uitte hoogleraar jeugdcriminologie Josine Junger-Tas in het VPRO-radioprogramma *Argos* kritiek op de innige verhouding tussen de bedenkers en uitvoerders van het heropvoedingsprogramma. De promotor van Jonker is namelijk een oude bekende: hoogleraar orthopedagogiek Ko Rink. En lid van de begeleidingscommissie is bijzonder hoogleraar orthopedagogiek Tjalling Zandberg. Rink en Zandberg schreven in 1997 het boek *Opvoeden en behandelen op Den Engh*. Dat was een blauwdruk voor de heropvoedingsmethode die de jeugdinrichting hanteert. Sinds vier jaar leidt Rink de evaluatie van diezelfde methode. Dat vond professor Junger-Tas 'tegen alle regels' van goed wetenschappelijk onderzoek."

³³ www.hoenderloo-groep.nl; Programma-evaluatie van de Glen Mills School, oktober 2004, DSP-groep; Onderzoeken De Hoenderloo-Groep Glen Mills School 2004-2005, samenvatting 5 externe onderzoeken, intern document

status, groepshiërarchie en groepsnormen. De methodiek van Glen Mills is gericht op hiërarchie, in tegenstelling tot Den Engh. Er zijn verschillende statusniveaus te bereiken. Geen hekken en muren, in plaats daarvan elke 20 min. een aanwezigheidscheck.

De Programma-evaluatie verzorgd door de DSP groep geeft het volgende beeld van sterke en zwakke punten die worden genoemd bij het interviewen van 7 oud-studenten:

- *Minder sterke punten:* Aangegeven is dat ze niet kunnen praten over hun emoties, hun familie amper zagen, weinig begeleiding bij het omgaan met emoties en constant confrontaties met anderen. De groepen zijn groot en er is geen individueel plan. Nazorg kan individueler, vooral het zelf regelen van werk of leerplek wordt als lastig ervaren. De jongens zijn nog onvoldoende zelfredzaam.
- *Sterk:* Sport en onderwijs worden gewaardeerd, ook het feit dat ze na GMS minder impulsief reageren.

Op basis van een onderzoek dat bestond uit een combinatie van literatuuronderzoek, analyse van plaatsing en instroom, imago en samenwerking is de conclusie als volgt:

In sterke mate aanwezig	In redelijke mate aanwezig	In geringe mate/niet aanwezig
<ul style="list-style-type: none"> • zorgvuldige selectieprocedure 	<ul style="list-style-type: none"> • heldere doelstellingen 	<ul style="list-style-type: none"> • gericht op verminderen dynamische risicofactoren
<ul style="list-style-type: none"> • praktisch onderwijs, afgestemd op niveau van de jongeren • aansluiten bij levensstijl en capaciteiten • leren van vaardigheden 	<ul style="list-style-type: none"> • wetenschappelijke onderbouwing • elementen van cognitieve gedragstherapie • oefenmogelijkheden vaardigheden 	<ul style="list-style-type: none"> • samenhang intensiteit programma en recidiverisico • gebruik maken van gezinssysteem
<ul style="list-style-type: none"> • beoordeling personeel 	<ul style="list-style-type: none"> • uitvoering programma zoals beoogd • medewerkers kunnen inspelen op verschillen in leerstijlen, motivatie en capaciteiten jongeren • nazorg • registratie van cliëntgegevens • effectiviteitonderzoek 	<ul style="list-style-type: none"> • aandacht bij cliënt voor herkenning van kenmerken die leiden tot plegen delict • doorbreken van deze (bovenbedoelde) kenmerken

Uit: Rapport DSP groep, nt. 3

Het interne document van Glen Mills laat onderzoeksresultaten zien van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, de Onderwijsinspectie, het onderzoeksbureau DSP i.o.v. WODC en een afstudeerproject van A. Gerritsen aan de UU waarmee GMS wil aantonen dat ook zij menen dat GMS op het goede pad zit. Nadeel is dat het allemaal korte onderzoeken betreft; één van de aanbevelingen is dan ook het doen van een longitudinaal onderzoek.

Uit alle onderzoeken blijkt dat de leerlingen positief oordelen over het concept. Na een jaar heeft het leeuwendeel nog een verantwoorde leefomgeving en schulden onder de 250 euro. 66-74% heeft een werk of leerplek. Als sterk punt wordt ook de nazorg genoemd. De trajectcoördinatoren begeleiden de studenten vanaf het moment van plaatsing tot twee jaar na hun vertrek. De studenten worden thuis opgezocht gedurende die 2 jaar. Men is positief

over het individuele leertraject, het individueel herkennen van kenmerken die leiden tot het plegen van het delict. Het onderlinge functioneren van personeelsleden is minder, men ageert teveel geïsoleerd van elkaar.

Positief wordt de verandering door leerlingen ervaren dat ze assertief kunnen optreden door de aangeleerde verbale uitdrukkingsvaardigheid, zodat ze niet alleen agressief kunnen optreden.

5.2.11 Reboundvoorzieningen³⁴

Overeenstemmende kenmerken: algehele gedrag van de jongere moet worden verbeterd, discipline en sociaal gedrag bijbrengen.

Reboundvoorzieningen zijn onderwijsvoorzieningen, bedoeld voor de tijdelijke opvang van leerlingen die om gedragsmatige redenen niet handhaafbaar zijn in de actuele schoolsituatie. In de reboundvoorziening volgt de leerling een niet-vrijblijvend programma om binnen enkele maanden een nieuwe start te maken in het reguliere onderwijs, waar hij zijn schoolloopbaan kan vervolgen. De leerling volgt tijdens zijn verblijf in de reboundvoorziening een traject op maat om zijn motivatie en gedrag te veranderen, de verhoudingen met docenten en medeleerlingen te herstellen, zijn leerattitude te verbeteren en leerachterstanden in te halen. Ook wordt tijdens de reboundperiode bekeken welk vervolgetraject het meest geschikt is voor de leerling.

In de meeste reboundvoorzieningen wordt gewerkt met samenwerkingscontracten die afspraken en verantwoordelijkheden vastleggen van rebound, de school, de leerling en zijn ouders. In een reboundvoorziening wordt over het algemeen gewerkt met een multidisciplinair team van docenten en zorgverleners.

Prof. dr. D. van Veen, Hoofd Landelijk Centrum Onderwijs en Jeugdzorg en in opdracht van het ministerie van OCW betrokken bij de implementatie van reboundvoorzieningen in het Nederlandse voortgezet onderwijs: “We zijn hard op weg naar een dekkend aantal voorzieningen voor alle samenwerkingsverbanden. Acht van de tien scholen hebben nu een voorziening, bij de rest is dit in voorbereiding. Uit de eerste onderzoeksgegevens blijkt, dat het lukt om 70% van de Rebound-leerlingen te handhaven in het regulier onderwijs. Dat is dus een veelbelovende ontwikkeling. Daarnaast worden de zorgadviesteams (ZAT) zodanig verder uitgebouwd en versterkt, dat steeds meer externe instellingen (zoals jeugdhulpverlening, jeugdzorg) aanhaken en beschikbaar zijn de begeleiding van schoolgaande leerlingen. Waar regio's al langer een ZAT hebben, zie je dat er eerder wordt gesignaleerd dat het fout dreigt te gaan of gaat (op 13 à 14 jarige leeftijd, in plaats van wat het was, pas op 15 à 16 jarige leeftijd).³⁵

³⁴ www.lcoj.nl/smartsite.dws?id=14469

³⁵ De exacte cijfers staan in de rapportage “Monitor 2005 leerlingenzorg en zorgadviesteams in het voortgezet onderwijs”, van Dolf van Veen en Paolo van der Steenhoven. Als afgeleide daarvan verschijnt binnenkort ook een speciale uitgave over Reboundvoorzieningen.

5.3 BUITENLANDSE INITIATIEVEN

5.3.1 JOJO³⁶ - België

Overeenstemmende kenmerken: toeleiding naar een beroep

Doelgroep: jongeren die school voortijdig hebben verlaten, maar toch geïnteresseerd zijn om in scholen te werken. Er is sprake van positieve discriminatie ten opzichte van jongeren van allochtone afkomst en jongeren uit kansarme gezinnen. De doelstelling van het project is tweërlei: De jongeren van de doelgroep laten proeven van een baan in het onderwijs, om hen aldus de smaak te pakken te laten krijgen voor eventuele verdere opleiding en tewerkstelling; en scholen met een publiek van jongeren met schoolse problemen een bijkomende werkkraft bieden om te werken aan een positief schoolklimaat en een beter contact tussen de leraren en de allochtone of kansarme gezinnen. De school beslist wie wordt aangenomen, het kan zijn dat ze zelf nog kandidaten hebben in hun oud-leerlingen bestand. Anders kan de vacature kenbaar worden gemaakt via de VDAB (de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding), maar er is geen vaste regel voor het werven van kandidaten.

5.3.2 Youthreach³⁷ - Ierland

Overeenstemmende kenmerken: begeleiding bij keuze van beroep of opleiding, algehele gedrag van de jongere moet worden verbeterd.

Youthreach is een integraal “2^e kans onderwijsprogramma” van de Ierse overheid voor jongeren tussen de 15 en 20 jaar die werkloos zijn en voortijdig hun school hebben verlaten. Deelname is vrijwillig. In Ierland zijn al 15 jaar 78 centra waarin dit programma wordt aangeboden. Youthreach neemt een jaar fulltime in beslag en biedt participanten in een niet-schoolse omgeving de mogelijkheid reële opties voor hun ‘adult life’ te identificeren en na te streven en geeft ze de mogelijkheid een “Post Leaving Certificate” te bemachtigen, waarmee de kansen op de arbeidsmarkt aanzienlijk worden vergroot. Het is een programma dat hen voorbereidt op leren en werkervaring verschaft, en bovendien het algehele gedrag van de jongere verbeterd. Ze doen persoonlijke en sociale vaardigheden op in een setting waar uitgegaan wordt van alleen positieve benadering.

Er is geen wetenschappelijk uitgevoerde, onafhankelijke evaluatie beschikbaar. Volgens eigen evaluaties is de effectiviteit hoog: 75% van de participanten stroomt door naar de arbeidsmarkt of door naar verdere opleiding en training.

³⁶ <http://www.ond.vlaanderen.be/jojo/doc/Infobundel%20JoJo%20project.doc>

³⁷ <http://www.youthreach.ie/aatopmenu/AboutYR/about.html>

5.3.3 Project learning for young adults³⁸ - Slovenia

Overeenstemmende kenmerken: begeleiding bij keuze van beroep of opleiding

Het Sloveens instituut voor volwassenenonderwijs is in 1998 een project opgestart voor jong volwassenen van 15 tot 25 jaar die voortijdig school hebben verlaten, geen startkwalificatie hebben en nu ook niet naar school gaan of werk hebben. Deelname is vrijwillig.

Het doel is het helpen van deze jongeren om zich weer aan te sluiten bij hun peers, het ontwikkelen van werk- en leervaardigheden en hen te motiveren te leren. Duur van het traject is één jaar. Deelnemers leren elkaar te steunen en samen te werken zodat ze weer een doel in hun leven en zelfvertrouwen krijgen. Naast onderwijs bestaat het project uit diverse andere activiteiten zoals koken, computerles, muziek en dans, maar ook workshops over drugsgebruik, alcohol, geweld etcetera. De mentoren, die allen een academische graad hebben, helpen deelnemers te zoeken naar een baan en/of opleiding. Op dit moment zijn er 8 PLYA projecten aan de gang in Slovenië, maar de verwachting is dat het project in alle grote Sloveense steden van start zal gaan. Het PLYA is geëvalueerd op het gebied van toename in sociale integratie van de jongeren over de periode 1998-2003 door Dobrovoljc & Isteni Starj³⁹, maar dit rapport helaas niet op te vragen.

5.3.4 Sociale Vormingsplicht⁴⁰ - Nederlandse Antillen

Overeenstemmende kenmerken: begeleiding bij keuze van beroep of opleiding, algehele gedrag van de jongeren moet worden verbeterd, de jongeren kunnen verplicht worden tot deelname.

Per 1 maart 2006 is de Landsverordening Sociale Vormingsplicht (SVP) op de Nederlandse Antillen van kracht. Uit de Memorie van Toelichting bij de Landsverordening⁴¹ blijkt dat slechts 40% van de jeugd op de Nederlandse Antillen het voortgezet onderwijs verlaat met een diploma. Van de 60% die geen diploma heeft gaat een deel zich bewegen in het drugs-circuit, een deel wordt gemakkelijk prooi voor het overige criminele circuit en een deel wordt al op zeer jonge leeftijd vader of moeder. Er bestond dus breed draagvlak bij de bevolking voor de invoering van deze verordening. Voorafgaand aan de inwerkingtreding is er een pilotproject georganiseerd voor 200 jongeren. Het totale aantal probleemjongeren dat uiteindelijk onder het bereik van de SVP zou kunnen vallen wordt geschat op 4400, maar registratie van de jongeren ontbreekt, dus dit getal blijft ongefundeerd.

Zodra jongeren 16 jaar worden moeten zij zich na een oproeping melden en aantonen wat hun dagbesteding is. Heeft een jongere geen dagbesteding en geen startkwalificatie, dan moet het kanstraject van de Sociale Vormingsplicht gevolgd worden. Deelname is verplicht op straffe van een geldboete of gevangenisstraf. Er zijn een aantal uitgesloten categorieën jongeren, te weten jongeren met geestelijke of lichamelijke beperkingen, jongeren die de

³⁸ http://www.logos-net.nl/ilo/150_base/en/init/slo_9.htm; <http://siae.acs.si>

³⁹ Dobrovoljc, A. & Isteni Starj, A. (2003). *Evaluation of the social integration role of the programme »Project learning for young adults«*. Science Institute at the Faculty of Arts, Ljubljana.

⁴⁰ Landsverordening SVP, Publicatieblad A 2005, no. 72; Eindverslag pilot SVP mrt. t/m dec. 2005

⁴¹ Staten van de Nederlandse Antillen, zitting 2004-2005, memorie van toelichting bij de Landsverordening Sociale Vormingsplicht, no. 3.

daadwerkelijke dienstplicht gaan vervullen en persoonlijke omstandigheden die het de jongere tijdelijk onmogelijk maken deel te nemen. Het kanstraject bestaat uit scholing in persoonlijke ontplooiing, sociale vaardigheden en beroepsvaardigheden, scholing in beroepskwalificatieniveau 1, een talencursus en computervaardigheden. De duur van het traject bedraagt minimaal zes maanden en maximaal twee jaar. Na afloop ontvangt de deelnemer een certificaat. Deelnemers ontvangen een maandelijksse toelage en eventueel een vergoeding voor kinderopvang.

Het doel van het kanstraject is het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt van die jongeren die buiten de leerplicht vallen en onvoldoende geschoold zijn om in aanmerking te komen voor een beroep op de arbeidsmarkt.

De Directie Jeugd en Jongerenontwikkeling⁴² heeft het pilotproject, dat duurde van maart tot en met december 2005, geëvalueerd. Het belangrijkste punt dat naar voren kwam is dat de zorgvraag van een deel van de deelnemers de hulp die binnen de projecten aan de jongeren geboden kan worden, overstijgt. Er kan, met andere woorden, binnen het generieke systeem van deze Sociale Vormingsplicht niet de juiste (psychische) zorg geboden worden, passend bij de variëteit aan problemen waarmee de jongeren kampen. Om deze reden alleen al is tot dusverre de vormingsplicht weinig effectief. In 2006 zal daarom een link worden gelegd met de jeugdzorg. Daarnaast werken de docenten veelal freelance naast hun hoofdfunctie elders. Dat bevordert de duurzaamheid van het project ook niet.

5.3.5 Project Toekomst Antilliaanse militie⁴³ – Nederlandse Antillen

Overeenstemmende kenmerken: alle kenmerken, maar alleen verplicht voor mannen vanaf 18 jaar die geen kostwinner zijn en/of geen middelbare schooldiploma hebben.

Het idee achter dit project is het instellen van een militaire dienstplicht voor mannen vanaf 18 jaar, tenzij hij kostwinner is of een middelbare schooldiploma heeft. Ook ex-gedetineerden die maximaal een half jaar gevangenisstraf hebben gehad zijn welkom. Resultaat is dus dat alleen de kansarme probleemjongeren feitelijk een militaire dienstplicht hebben.

Er is sprake van een militaire aanpak (tucht), discipline en regelmaat. Deelnemers moeten eerst fysiek geschikt worden geacht. Na een paar maanden van militaire training volgt de beroepsopleiding. Bureau TAM bevindt zich op de marinekazerne en valt onder de verantwoordelijkheid van de landsoverheid. Het bureau heeft de leiding over het gehele civiele opleidingstraject van de miliciens (de deelnemers) en draagt zorg voor de gehele coördinatie en begeleiding van Antilliaanse miliciens tijdens de civiele opleidingstrajecten, zodat de jongens na de dienstplicht klaar zijn voor de arbeidsmarkt. De opleidingen worden in militair uniform gevolgd en de miliciens worden nadat de presentie is gecontroleerd met marinetransport naar de opleidingslocatie gebracht. Na afloop van de schooldag worden zij teruggebracht naar de marinekazerne, waarna zij naar huis gaan.

Er is een eigen evaluatie, die weergeeft dat ruim $\frac{3}{4}$ een half jaar na afloop een goede baan heeft. Dit is echter niet wetenschappelijk gefundeerd.

⁴²De Directie Jeugd- en Jongerenontwikkeling vormt samen met de Directie Onderwijs, Cultuur en Sport het Ministerie van Onderwijs en Cultuur van de Nederlandse Antillen.

⁴³ <http://www.antmil.info>

5.3.6 Boot Camps⁴⁴ - USA

Overeenstemmende kenmerken: alle kenmerken, maar geen begeleiding bij keuze beroep of opleiding en verblijf is langer

Een typisch Boot Camp kenmerkt zich door een strak rooster van vroeg opstaan waarbij de activiteiten bestaan uit drillen, opleiding, ceremonieel en fysieke aspecten. De leiders mag je alleen aanspreken op hun titel, niet op hun naam. Iedereen draagt een uniform, hoofden zijn kaalgeschoren. Sancties zijn meestal in de vorm van push-ups.

Er is geen effectiviteit te concluderen in de zin van recidive-reductie als gevolg van het doorlopen van een boot camp. Boot camps gericht op niet-criminele jongeren tonen een groter positief effect dan boot camps die zich richten op de zware criminele jongeren. Ondanks het feit dat boot camp de recidive niet verkleint, levert zij wel een positieve bijdrage aan het drugsgebruik en de opleiding van de jongeren. Een component therapie in het dagelijkse ritme levert een dalend recidivecijfer op.

De meeste studies die zijn gedaan naar de effectiviteit van boot camps geven geen kenmerken van de jongeren die deelnemen weer, waardoor het lastig is te zeggen voor welke jongeren het camp wel of niet effect zou sorteren. Het enige wat we zeker weten is dat het bijna allemaal jongens zijn.

De conclusie luidt dat het boot camp als alternatief voor gevangenisstraf geen negatiever effecten sorteert dan de gevangenis, maar het is ook niet zo dat boot camp een corrigerende werking heeft. Het voordeel van boot camp is in elk geval dat het gevangenisplaatsen spaart en sociale vaardigheden tracht bij te brengen, iets dat in de gevangenis niet aan de orde is.

In een onderzoek⁴⁵ van Prof. Dr. J. Hermanns en Prof. Dr. P. van der Laan in opdracht van Operatie JONG-regeringscommissaris Steven van Eijck wordt over de effectiviteit van boot camps gezegd: "In de Verenigde Staten is veel vergelijkend onderzoek gedaan naar de effecten van een aanpak waarin (militaire) discipline en tucht uitgangspunten zijn. Onlangs bracht het *National Institute of Justice*, het onderzoeksinstituut van het Amerikaanse Ministerie van Justitie, een overzichtstudie uit waarin de resultaten van ruim 10 jaar onderzoek naar *Boot Camps* (zo heten deze instituten daar) op een rij zijn gezet. Gemeld wordt dat houding en gedrag enigszins verbeterden tijdens het verblijf in de *Boot Camps*, maar dat de verbetering niet aanhield na vertrek en er derhalve geen afname van recidive kon worden vastgesteld. Onderzoek in Nederland naar de effecten van vergelijkbare aanpakken zoals in den Eng, Glen Mills School en de Uitdaging is beperkt van omvang en bovendien van slechte kwaliteit. Er zijn vooralsnog geen harde aanwijzingen dat de recidive lager is dan bij een andere aanpak. Waar recidive goed in kaart is gebracht, geeft dit geen aanleiding tot optimisme."

⁴⁴ Rapport 'Effects of Correctional Boot Camps on Offending', D. Wilson, D. MacKenzie, F. Mitchell (2005); 'Examining the effectiveness of boot camps: a randomized experiment with a long-term follow-up, J. Bottcher, M. Ezell

⁴⁵Welke effecten mogen verwacht worden van tuchtscholen en disciplinerende opvang in kazernes voor marginaliserende jongeren? Door Prof. Dr. J. Hermanns en Prof. Dr. P. van der Laan in opdracht van Operatie JONG-regeringscommissaris Steven van Eijck, 2006

5.4 CONCLUSIES OP BASIS VAN DESKSTUDY EN INTERVIEWS

Algemeen

Er zijn reeds vele initiatieven door diverse instellingen georganiseerd die voortijdige schoolverlaters op het goede spoor willen houden. Er is echter nog maar erg weinig bekend over de effectiviteit van de maatregelen. Wel kunnen we voorzichtig concluderen aan de hand van eigen evaluaties van projectuitvoerders dat het leren van communicatieve- en overige sociale vaardigheden een positief effect heeft op de jongeren, en zij ervaren die zelf ook als zeer positief. Sporten en fysieke training wordt ook zeer goed beoordeeld. Het feit dat er aandacht aan hen wordt geschonken, voor sommigen iets wat ze nooit eerder hebben meegemaakt, heeft eveneens een positief effect. De meeste projecten zijn gestoeld op het aanpassen van het gedrag en daarbij het aanbieden van een leer-werktraject, wat nog niet altijd tot gevolg heeft dat de jongere na het bewuste traject ook echt klaar is voor de reguliere arbeidsmarkt; dit verschilt sterk per project.

Wat verder op basis van de interviews en de groepsbijeenkomst belangrijk is te constateren, is:

- Dat er brede overeenstemming is over het gebrekkige functioneren van “de keten”. Daarbij gaat het onder andere over het binnenboord houden van jongeren binnen het onderwijs (door de inhoud van het onderwijs, door effectieve, flexibele zorgadviesteams, met interventiekracht etc), het functioneren van jeugdhulpverlening en jeugdzorg, de wijze van handhaven van de leerplicht en de RMC-functie, de medewerking vanuit de justitiële keten etc;
- Dat de ontwikkeling van reboundvoorzieningen binnen het onderwijs breed als wenselijk en noodzakelijk wordt gezien;
- Dat er een gat zit tussen het onderwijs (ook als de reboundvoorzieningen overal staan en functioneren) en het strafrecht, waarin momenteel wordt getracht te voorzien in diverse gemeenten (waaronder Rotterdam, Amsterdam, Tilburg en Deventer). De aanpak is door dat gat in de aanpak feitelijk niet sluitend, de jongere wordt niet bereikt totdat het ècht goed fout gaat en de jongere strafrechtelijk veroordeeld wordt.

“Positieve benadering” versus “dwang”

Vanuit dezelfde positieve intentie om een categorie jongeren die dreigt te ontsporen als niets wordt gedaan, aan te pakken, beluisteren we bij de respondenten twee verschillende visies hoe dit het best gedaan kan worden.

De ene wordt bijvoorbeeld verwoord door Carry Roozmond van het Landelijk Werkverband Voortijdig Schoolverlaten: “Het Prep Camps concept kan niet 1 op 1 landelijk worden toegepast. Het vraagstuk is daarvoor veel te veelvormig. Van belang is eerst de vraag te beantwoorden: waar hebben we het over? Ik betwijfel of er zoveel jongeren zijn waarvoor zoiets als Prep Camps passend zou kunnen zijn. Voor een specifieke groep zou dat best het geval kunnen zijn, maar voor het overgrote deel werkt dit volgens Carry Roozmond vooral averechts.” In algemene zin is Carry Roozmond op grond van praktijkervaring de mening toegedaan, dat repressieve maatregelen alleen maar leiden tot uitstel en weinig oplossen: “Er zijn veel voorbeelden van meer passende, creatieve, uitdagende, bij de doelgroep aansluitende aanpakken. Belangrijk is aan te sluiten bij wat jongeren aanspreekt. Positieve voorbeelden, de “MTV-wereld”, positieve incentives (bijv. puntentelling, bonussen), respectvolle benadering etc. Daag ze uit, hou ze een spiegel voor!”

Anderen, zoals Taskforce Jeugdwerkloosheid-voorzitter Hans de Boer en Jelte Zondervan, die in Amsterdam met een grote groep “first offenders” te maken hebben, benadrukken dat de benadering, zoals door Carry Roozmond verwoord, niet werkt voor de groep waar we ons juist het meest zorgen over moeten maken. Jelte Zondervan: “De wereld zit zo niet in elkaar. Er is een meer stringente aanpak noodzakelijk, waarbij dwang aan de orde moet zijn, anders bereiken we de doelgroep niet.”

Het lijkt erop dat het verschil in inzicht te maken heeft met de groep jongeren waar men het over heeft. En het lijkt erop alsof het iets met een verschil in mensbeeld te maken heeft en veel verder komen we ook niet door het ontbreken van harde effectiviteitscijfers.

Disciplinerende/militaristische aanpak

Er wordt door de meeste respondenten aangegeven dat een disciplinerende/militaristische aanpak niet werkt:

- Prof. J.E. Doek: “elke vorm van militarisme in dit soort kampen is uit den boze. Discipline kan op vele andere manieren worden bijgebracht. Maar het is ook te simpel het probleem van deze jongeren terug te brengen tot alleen gebrek aan discipline.”
- Prof. Dr. P.H. van der Laan: “Er is bij mijn weten binnen de wetenschappelijke wereld nog nooit bewezen dat in een behandeling het accent op orde, tucht en groepsdiscipline succes heeft. Diverse onderzoeken en overzichtstudies naar de correctional bootcamps in de Verenigde Staten wijzen zelfs op het tegendeel. Orde, tucht en discipline kunnen niet worden gerekend tot de Algemeen Werkzame Factoren; zij hebben juist een ondermijnende werking. Onderzoek in Nederland naar bijvoorbeeld het effect van Glen Mills, weliswaar niet helemaal te vergelijken met dergelijke kampen, heeft in mijn ogen niet het bewijs geleverd dat door orde, tucht en groepsdiscipline een blijvende gedragsverandering wordt gerealiseerd. Dat neemt niet weg dat Glen Mills wel interessante dingen doet: contacten met werkgevers over stage en werkplaatsen bijvoorbeeld, maar juist het stoere sausje (de harde aanpak, de strikte hiërarchie en de groep als middel van beïnvloeding) draagt niet bij aan het gewenste effect.”

Anderen geven aan, dat spreken over “militaristisch” niet goed is, maar dat veel jongeren uit de doelgroep wel positief gevoelig zijn voor goed werkende militaire aspecten “groepsdynamiek” en structuur. Bijvoorbeeld Ale Jelle de Boer hierover: “We moeten niet spreken over “militaristische aspecten“. Centraal staat de groepsdynamiek, zoals dat in veel organisaties plaatsvindt, niet alleen in het leger, maar bijvoorbeeld ook bij de scouting en de majoretteclub. Het gaat om saamhorigheid en binding met de groep.” Volgens De Boer is dit principe van toepassing op iedere doelgroep, maar het is afhankelijk van de insteek die wordt gekozen. Belangrijk is dat er naar ontwikkelmogelijkheden van de jongere wordt gekeken op basis van positieve gronden en dat daadwerkelijk een wenkend perspectief wordt geboden. De activiteiten in de groep zijn daarom niet gericht op het verleden en het delict, dat de jongere heeft begaan. De ‘wedstrijd’ moet zijn dat je de jongere meekrijgt, dat de jongere wordt uitgedaagd en gestimuleerd en dat deze het belang van het programma/een traject gaat inzien. Als een concreet, positief perspectief wordt geboden, lukt dat in de meeste gevallen ook wel. Vooraf moet een jongere duidelijk gemaakt worden dat de samenleving niet meedoen niet accepteert, maar dat er ook een aantrekkelijk alternatief is en dat het niet vanzelf gaat. Je moet er keihard voor werken en wordt daarbij ook geholpen. Dat is lastig, omdat de jongere altijd alleen maar te horen heeft gekregen dat hij iets niet kan, niet goed doet, nergens voor geschikt is etc. Belangrijk is ook dat ouders er achter staan. Als je een

goed verhaal hebt, echt een concreet, positief perspectief kunt bieden, zien de ouders dat zelf ook wel in en helpen ze mee om de jongere te stimuleren. Dat geldt voor de meerderheid van de ouders. Ouders die hun kind ook dan nog niet willen helpen en stimuleren moeten daar ook de consequenties van ondervinden, in die zin dat later – als de jongere door werkloosheid een uitkering aanvraagt - de uitkering bijvoorbeeld geheel of gedeeltelijk wordt verhaald op de ouders. Ouders moeten weten dat ze hun verantwoordelijkheid voor hun kinderen niet kunnen afwentelen op de maatschappij.”

Uit de eigen omgeving plaatsen

Er bestaat verschil van mening tussen onze respondenten over het wel of niet uit de omgeving plaatsen van de jongeren:

Steven van Eijck: “Vanuit de gedachte dat het probleem vooral in de wijk zit en niet zozeer in de jongeren, werkt het dus niet om de jongere uit zijn omgeving te halen. Op die manier raakt de jongere geïsoleerd. In een geïsoleerde omgeving wordt het gedrag van de jongere veranderd en vervolgens wordt hij weer in zijn problematische omgeving teruggeplaatst.”

Dolf van Veen: “Voor een relatief kleine groep is een aanpak echt buiten onderwijs nodig (waarbij opvang à la Prep Camps misschien ook een deel van het aanbod kan zijn). Hierbij gaat het om groepen die tegen het justitiële aan zitten. Deze groep staat zodanig buiten de maatschappij en heeft zodanige problemen, dat alleen een oplossing van buitenaf (Glen Mills, Den Engh) passend is (in sommige elementen van die aanpakken zit ook wel veel goeds, namelijk voor de groep waar je er zwaarder in moet, bij gedragsstoornissen en ernstige gedragsproblemen). Voor de rest – verreweg de grootste groep, maar exacte aantallen zijn niet bekend – gaat het om oplossingen van binnenuit.”

Leo Zevenbergen: “Er zijn voordelen als iemand even uit het systeem trekken, waardoor ze beter benaderbaar zijn en even aangewezen op zichzelf. Maar alleen wegzetten is te mager. Als ze terugkeren in zelfde systeem is alles zo weer bij het oude.”

Otto Schildknecht: “Een normaal functionerend kind moet je niet in een kamp stoppen, je moet alleen kinderen in een kamp stoppen als hij/zij op enige wijze een probleem heeft en daar in zijn vrije setting niet los van komt. Een tienermoeder of allochtoon meisje bijvoorbeeld moeten niet in een kamp.”

Ale Jelle de Boer, procesbegeleider bij Den Engh: “Het is het noodzakelijk dat een jongere uit zijn omgeving wordt gehaald en dat het contact met de omgeving wordt doorbroken. Anders krijg je de jongere echt niet mee. Komt ‘ie ’s avonds in het winkelcentrum weer zijn foute vriendjes tegen. Zeker in het begin is dat belangrijk.”

Outreaching werken/buurtgerichte aanpak

Zoals ook in de Handreiking Lokale Samenwerking Aanpak Jeugdwerkloosheid aangegeven, kiezen gemeenten in toenemende mate voor een outreachinge aanpak, om een categorie voortijdig schoolverlaters te bereiken die niet wordt bereikt als instanties alleen “vanachter hun bureau” blijven werken. Ook in hulpverleningsland is dit een tendens (daar vaak “bemoeizorg” genoemd), vanuit de notitie dat er een groep mensen is die om verschillende redenen niet vanzelf terecht komt bij de hulpverlening. In de genoemde handreiking wordt ingegaan op zwerfjongeren, daklozen en verslaafden en op de categorie die in het criminele circuit verkeert. Daarbij wordt gewezen op het belang van een goede koppeling en informa-

tie-uitwisseling tussen de organisaties, maar ook op de noodzaak van aanvullende activiteiten, zoals het actief en in samenwerking met welzijn en justitie opzoeken van jongeren in de buurt vanuit de RMC's. De aanpak om de jongeren direct in hun wijk op te zoeken is bijvoorbeeld zeer effectief gebleken in de Rebound-aanpak van Otto Schildknecht in Rotterdam. Zoals hij het uitdrukte: "Je moet ze rugnummers geven, uit de anonimiteit halen en een positief perspectief aanbieden."

Ook Sadik Harchaoui van Instituut Forum heeft aangegeven dat de oplossing zit in een buurtgerichte aanpak en loopacties (mensen die de straat opgaan om de jongeren te zoeken en ze rechtstreeks te benaderen). Sadik heeft al vaak pleidooi gehouden voor een meer buurtgerichte aanpak, bijvoorbeeld door instrumenten specifiek in te zetten op de probleemwijken.

Nazorg

Bij nagenoeg alle geïnterviewden bestaat overeenstemming over belang van de 'warme overdracht' van jongeren van de ene schakel in de keten naar de andere. Ook het element van de nazorg en de begeleiding voor een lange periode (soms zelfs tot voorbij het 26^e jaar) wordt veelvuldig genoemd. Een aantal geïnterviewden heeft er in dit verband op gewezen dat de effectiviteit van deelname aan een Prep Camp en de mate van recidive na deelname aan een Prep Camp zal afhangen van de nazorg en het vervolgtraject dat na de deelname aan het Prep Camp wordt aangeboden. Deze geïnterviewden hebben in dat verband gewezen op de hoge recidivepercentages (rond 70%) bij de bestaande methodes van aanpak van criminele jongeren. Zij gaven ook aan dat er verband bestaat tussen de hoogte van het recidivepercentage en de mate waarin in nazorg en een vervolgtraject worden geboden. Tot slot benadrukken veel geïnterviewden dat het van belang is om één instantie te hebben die de regie over de keten voert.⁴⁶

Toepassing van de conclusies op Prep Camps

Dit hoofdstuk afsluitend is de vanzelfsprekende vraag, wat we nu op basis van het voorgaande kunnen concluderen ten aanzien van het concept van de Prep Camps. In algemene zin is het, omdat nog maar weinig bekend is over effectiviteit van interventies in het algemeen, moeilijk om een oordeel te geven over de verwachte effectiviteit van de Prep Camps, zoals door de Taskforce Jeugdwerkloosheid bepleit. Toch willen we op basis van de uitgevoerde documentenstudie, de interviews en de groepsbijeenkomst een aantal verwachtingen formuleren:

- Dwang: er is vrij breed de overtuiging, dat je in de algemene aanpak van voortijdig schoolverlaten niet zonder het instrument dwang kunt (om jongeren zover te krijgen dat ze mee gaan doen). De preventieve effectiviteit ervan wordt breed onderschreven. De vraag is (los van de juridische toelaatbaarheid, daarover in het volgende hoofdstuk

⁴⁶ Interessant is in dit kader de keuze van het nieuwe college van B&W van Utrecht om – in lijn met het advies van Jong-commissaris Van Eijck - een wethouder jeugdzaken te benoemen. Het college komt met een integraal jeugdprogramma onder verantwoordelijkheid van één wethouder. De Utrechtse sluitende aanpak is: jongeren tot 27 jaar zitten op school, zijn aan het werk of lopen stage. De 'opgroecriminaliteit' vraagt om een aanpak vanuit jeugdbeleid en niet vanuit de strafrechtketen. De criminaliteit onder jongeren moet in 2010 zijn gedaald met 20 %. Zie voor de presentatie van het collegeprogramma www.utrecht.nl.

meer), *wanneer en op wat voor wijze* dit wordt ingezet. Bij dwang als vertrekpunt voor de benadering van de grote groep van voortijdig schoolverlaters worden door de meeste geïnterviewden vraagtekens geplaatst. Dwang kan wel aan de orde zijn voor een specifieke categorie niet-willers, die niet anderszins kunnen worden bereikt. Kortom: je kunt niet zonder (als preventief instrument en voor een specifieke groep ook daadwerkelijk toe te passen), maar vertrek vooral vanuit een positieve benadering: het bieden van kansen, het creëren van een perspectief. Prep Camps dus primair voor de grote groep als “buitenschool” in plaats van als “straf”. Zoals door degenen, die dit benadrukken, wordt aangegeven, is hiermee geenszins gezegd dat de aanpak vrijblijvend moet zijn, noch in het algemeen en zeker niet bij de allermoeilijkste groep.

- Confectie: met de Prep Camps is bedoeld een confectievoorziening te creëren. Echter ook door de Taskforce wordt aangegeven, dat dit in zoverre een schijn tegenstelling is, dat bedoeld wordt dat waar nodig ook bij de begeleiding binnen de Prep Camps rekening wordt gehouden met kenmerken van individuen. Het confectiegehalte is vooral gelegen in de overtuiging, dat voor een specifieke, maar vooral in de grote steden grote groep jongeren een aanpak met de beschreven standaardcomponenten (zoals discipline, groepsproces, structuur, sociale vaardigheden, klaar maken voor leren en werken) de beste manier is om ze de goede kant op te krijgen. Daarbij gaat het om niet-willers en daarbinnen vooral jongens, first offenders, die op zich gezond van lijf en leden zijn. Bij een bepaalde doelgroep kan er in die visie sprake zijn van verregaande, maar geen volledige confectie, terwijl in algemene zin belangrijk is uit te gaan van de grote differentiatie in kenmerken van voortijdig schoolverlaters in het algemeen. Kortom: hoe ruimer de doelgroepdefinitie, hoe sterker de nadelen van confectie.
- Internaatachtig: hierover verschillen de mening sterk. Gehoord de diverse opvattingen, lijkt het zo te zijn dat het onder bepaalde voorwaarden (bijvoorbeeld in beginsel met instemming van de ouders) uit de eigen omgeving halen van de jongere noodzakelijk is om deze uit de negatieve spiraal te halen. Of dit zo is en wat die voorwaarden zijn, kan op basis van de verzamelde informatie niet helder en eenduidig worden aangegeven.
- “Militaire aanpak”: geïnterpreteerd als “een militair voor de groep en jongeren kruipend door de modder” lijkt dit geen element te zijn, waar veel toegevoegde waarde van verwacht mag worden. “Militaire aanpak” vertaald als “groepsdynamiek, heldere regels, veel lichaamsbeweging, verhoogd zelfrespect etc” zou voor een subdoelgroep, voor wie dit positief aansprekend is, wel een werkend element kunnen zijn. In dit verband is van belang, dat in algemene zin bij een bepaalde doelgroep sporten en fysieke training goed worden beoordeeld. Heldere regels en “geen vrijblijvendheid” wordt door alle respondenten als positief onderschreven, de opvattingen gaan uiteen lopen als het gaat om de inschatting of succesvolle interventies mede ook aan de “militaire” onderdelen moeten worden toegeschreven, dan wel alleen zijn veroorzaakt door aspecten als op maat-begeleiding, hulpverlening en opleiding.
- Aandacht voor communicatieve- en overige sociale vaardigheden en (voorbereiden op) praktisch een vak leren: we kunnen er vanuit gaan, dat veel aandacht voor deze onderdelen (belangrijke bouwstenen van het Prep Camps concept) een positief effect heeft op de jongeren, die dat zelf ook als zeer positief ervaren. Het enkele feit dat er positieve aandacht aan hen wordt geschonken, voor sommigen iets wat ze nooit eerder hebben meegemaakt, heeft een positief effect.

- Nazorg: breed wordt onderschreven, dat nazorg een cruciale succesfactor voor duurzaam succes is. Bij een relatief kort verblijf als de 6 tot 9 maanden in het Prep Camps-concept lijkt dit ons ook een conditio sine qua non voor duurzame effectiviteit. In het Prep Camps concept, zoals door de Taskforce toegelicht, is het perspectief na het Prep Camp een essentieel onderdeel van de aanpak. Dit is concreet ingevuld met het vooruitzicht op een leerbaan in het kader van het tweede kans beroepsonderwijs (voorheen O&O-Jeugdmodel).

Tijdens de groepsbijeenkomst met experts is geïnventariseerd wat volgens de deelnemers de voorwaarden zijn om het Prep Camps concept te laten werken. Dit leverde de volgende set aan voorwaarden op:

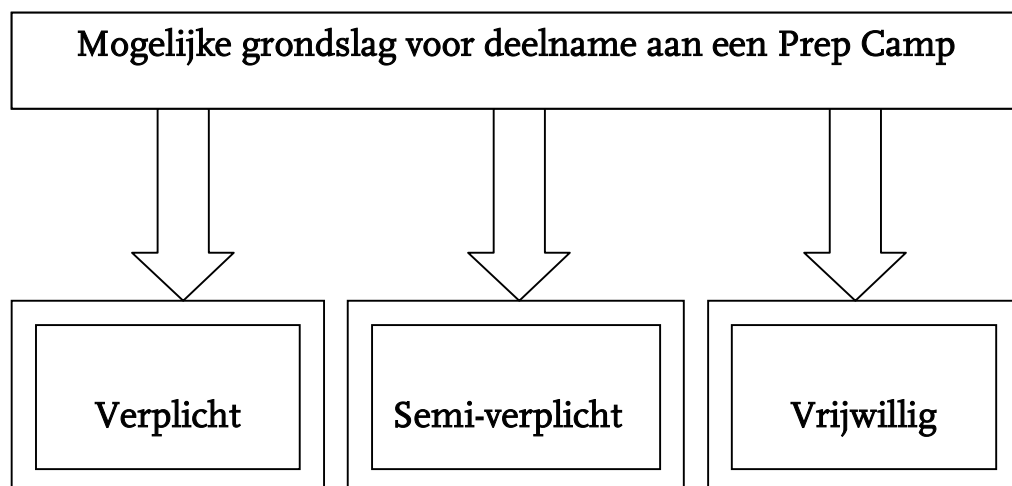
- respect;
- samenwerken met ouders en familie;
- perspectief, bv. een leerwerktraject;
- een cultuur waar leren gestimuleerd wordt;
- zorgvuldige analyse van de mogelijkheden;
- een positieve omgeving;
- begeleiders die als inspiratiebron kunnen dienen;
- een intensief interessant programma;
- bevordering van trots en eigenwaarde;
- nazorg; aansluiting bij de buitenwereld;
- leren dat inspanning loont.

6. JURIDISCHE GRONDSLAGEN VOOR VARIANTEN VAN INTENSIEVE AANPAK VAN DE DOELGROEP

6.1 INLEIDING

In hoofdstuk 1 is een definitie gegeven van het Prep Camp. Er is daarbij aangegeven dat het de bedoeling is dat alle jongeren onder de 23 jaar die niet werken of leren en geen startkwalificatie hebben verplicht aan het Prep Camp deelnemen. Uit de doelgroepanalyse van hoofdstuk 4 volgt dat het met name zinvol zou kunnen zijn om (een deel van) de subdoelgroep 'niet-willers' verplicht deel te laten nemen aan een Prep Camp. In hoofdstuk 5 is een beschrijving gegeven van verschillende maatregelen die op dit moment worden toegepast op probleemjongeren, waaronder ook jonge delinquenten. Vaststaat dat het Prep Camp zoals omschreven in hoofdstuk 1 in Nederland op dit moment niet voorkomt, al zijn er wel initiatieven die aan een aantal van de kenmerken van het Prep Camp voldoen.

In dit hoofdstuk wordt in de eerste plaats onderzocht of het juridisch mogelijk is om jongeren in de leeftijdscategorie van 15 tot 23 jaar die niet werken of leren via een generieke maatregel te verplichten deel te nemen aan een Prep Camp. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk onderzocht op welke andere wijzen dan via een juridische verplichting de deelname door deze jongeren aan een Prep Camp kan worden gerealiseerd en wat de juridische gronden daarvoor zijn. In dat verband wordt uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen verplichte deelname aan een Prep Camp (dwang), semi-verplichte deelname aan een prep Camp (drang) en vrijwillige deelname aan een Prep Camp. Dit onderscheid laat zich als volgt in een schema plaatsen.



Paragraaf 2 van dit hoofdstuk bevat een juridische analyse van de mogelijke grondslagen voor deze verplichte deelname aan het Prep Camp (dwang). De daarop volgende paragrafen bevatten analyses van andere mogelijkheden voor deelname aan een Prep Camp. Het gaat daar strikt genomen eigenlijk niet om Prep Camps: er is in die gevallen immers geen sprake van dwang. Het betreft in paragraaf 3 de vrijwillige deelname aan een Prep Camp (vrijwillige deelname) en in paragraaf 4 de semi-verplichte deelname aan een Prep Camp (deel-

name onder drang). Paragraaf 5 gaat in op drie specifieke grondslagen voor verplichte deelname aan een Prep Camp door minderjarigen bij wijze van straf. Hier wordt ook ingegaan op het voornemen van het kabinet om de leerplicht te verlengen tot 18 jaar en in dat verband leerplichtige jongeren te verplichten tot deelname aan een Prep Camp, bij wijze van straf. In paragraaf 6 wordt vervolgens ingegaan op de (overigens recentelijk door het kabinet afgewezen) mogelijkheid van invoering van een leer/werkplicht tot 23 jaar en om in dat verband meerderjarige leerplichtigen als straf tot deelname aan een Prep Camp te verplichten. Paragraaf 7 bevat de conclusies voor dit hoofdstuk.

6.2 DE JURIDISCHE GRONDSLAG VAN EEN GENERIEKE MAATREGEL VOOR VERPLICHTE DEELNAME AAN HET PREP CAMP

6.2.1 Juridisch relevante kenmerken van het Prep Camp

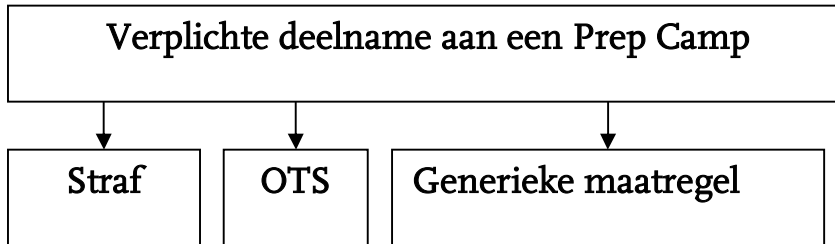
Over het soort van regeling op grond waarvan de deelname aan het Prep Camp verplicht zou moeten zijn, is door verschillende geïnterviewden opgemerkt dat de verplichte deelname zou moeten worden gebaseerd op – wat zij aanduiden als – een *generieke maatregel*. Met de term generieke maatregel wordt dan bedoeld dat het niet moet gaan om maatwerk met een afzonderlijke beoordeling van ieder individueel geval, maar juist om één vaste aanpak die zonder veel omhaal op iedere niet-willer kan worden toegepast (“confectie”), bijvoorbeeld omdat de wet bepaalt dat iedere jongere tot 23 jaar die niet werkt of leert aan een Prep camp moet deelnemen. Verschillende geïnterviewden noemden in dat verband ook de militaire dienstplicht of een sociale dienstplicht.

Met het benadrukken van dit generieke karakter van de gewenste maatregel wordt een principiële vooronderstelling bloot gelegd die lijkt te liggen onder de idee van de Prep Camps. Deze vooronderstelling is dat jongeren in de leeftijd van 15 tot 23 jaar uitsluitend geacht worden te werken en/of te leren om een startkwalificatie te behalen en anders aan een Prep Camp moeten deelnemen teneinde daarna een startkwalificatie te kunnen behalen. In het kader van dit rapport moet derhalve de principiële vraag worden beantwoord of deze vooronderstelling ook de status van een rechtsnorm kan hebben. Immers, als dat zo is, kan deelname aan een Prep Camp juridisch worden afgedwongen. De vraag is vervolgens ook of het voldoen aan die rechtsnorm moet worden gehandhaafd, en zo ja op welke wijze.

In aansluiting op het voorgaande is nog één andere notie van meer theoretische aard van belang. Op dit moment kunnen jongeren in de leeftijd van 15 tot 23 jaar worden onderworpen aan allerlei specifieke en zeer intensieve regimes, verblijven in bijzondere instellingen ((jeugd)gevangenis, jeugdinstellingen zoals Den Engh of Glen Mills) en deelnemen aan projecten die tot op zekere hoogte overeenkomsten kunnen vertonen met het idee van het Prep Camp. Voor zover het in die gevallen gaat om verplichte deelname is de grondslag daarvoor in veel gevallen een strafrechtelijke veroordeling, een straf. In sommige gevallen is de grondslag daarvoor een ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing (OTS). In zo'n geval is de verplichte deelname aan dat specifieke regime niet een straf, maar een individuele maatregel die tot doel heeft de jongere van een goede opvoeding te voorzien. Tenslotte blijken jongeren ook op min of meer vrijwillige basis deel te nemen aan de hiervoor bedoelde projecten. Ook in dat geval is geen sprake van een straf.

In de beschrijving van de in de praktijk bestaande en in ontwikkeling zijnde initiatieven en projecten is aangegeven op welke kenmerken deze initiatieven en projecten overeenkomen en verschillen van het Prep Camp. Eén verschil is dat het Prep Camp is bedoeld als een ge-

nerieke maatregel voor een substantiële groep van jongeren, terwijl de voornoemde specifieke regimes en projecten uitgaan van op het individu toegespitste diagnoses en maatwerk. Een ander verschil is dat het Prep Camp primair is bedoeld om jongeren te activeren en voor te bereiden op het behalen van een startkwalificatie. Het Prep Camp kan dan ook niet worden beschouwd als een reactie op een strafbaar feit, als een straf, maar als een bijzondere maatregel. De vraag is of zo'n maatregel met dwang aan niet-willers kan worden opgelegd.



Bij de beoordeling van de juridische toelaatbaarheid van een generieke regeling voor verplichte deelname aan het Prep Camp wordt ervan uitgegaan dat een Prep Camp een inter-naatachtige instelling is waarin de jongeren met militaire aanpak discipline, dagritme en sociaal gedrag wordt bijgebracht. De jongeren verblijven permanent in het Prep Camp voor een periode van een half tot driekwart jaar waarvan uit zij worden voorbereid op het instromen in een leer/werktraject. De jongeren kunnen verplicht worden tot deelname aan de activiteiten die de instelling aanbiedt. Uitgangspunt lijkt ook te zijn dat de jongeren zich feitelijk niet aan de deelname aan de activiteiten kunnen onttrekken. Bij deze juridische beoordeling is het van belang te onderkennen dat het Prep Camp de volgende kenmerken heeft:

- het activiteitenaanbod kent een disciplinerend- en gedragsbeïnvloedingcomponent, een opleidingscomponent en een werkcomponent;
- de jongere is tot deelname aan de activiteiten verplicht;
- de jongere wordt het feitelijk onmogelijk gemaakt zich aan deelname te onttrekken;
- de jongere wordt dusdanig in zijn bewegingsvrijheid beperkt dat van vrijheidsbeneming sprake kan zijn.

Gezien deze kenmerken van het Prep Camp rijst de vraag of een verplichting tot deelname aan een Prep Camp rechtens toelaatbaar is.

6.2.2 Bewegingsvrijheid

Voor de juridische toelaatbaarheid van verplichte deelname aan het Prep Camp is het in de eerste plaats van belang te onderkennen dat de verplichte deelname de jongere in aanzienlijke mate beperkt in zijn grondrecht op bewegingsvrijheid. Deze beperking kan zo ver gaan dat de facto sprake is van ontneming van de bewegingsvrijheid.⁴⁷ Deze vrijheidsontneming

⁴⁷ De vraag kan rijzen wanneer in een concrete situatie de vrijheidsbeperking overgaat in vrijheidsontneming en in hoeverre vrijheidsbeperkende maatregelen onder de bescherming van artikel 5 EVRM vallen. Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM dient bij de beantwoording van de vraag of iemand zijn vrijheid is ontnomen als uitgangspunt te worden genomen de concrete situatie waar-

is naar geldend internationaal en nationaal recht alleen in bijzondere gevallen toelaatbaar (artikel 15 lid 1 Gw). Artikel 5 lid 1 van het voor Nederland geldende EVRM garandeert ieder mens een recht op vrijheid en veiligheid. Het stelt voorts dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure:

- a. rechtmatige detentie na een veroordeling door een daartoe bevoegde rechter;
- b. rechtmatige arrestatie of detentie, wegens het niet naleven van een overeenkomstig de wet door een gerecht gegeven bevel of teneinde de nakoming van een door de wet voorgeschreven verplichting te verzekeren;
- c. rechtmatige arrestatie of detentie teneinde voor de bevoegde rechterlijke instantie te worden geleid, wanneer er een redelijke verdenking bestaat dat hij een strafbaar feit heeft begaan of indien het redelijkerwijs noodzakelijk is hem te beletten een strafbaar feit te begaan of te ontvluchten nadat hij dit heeft begaan;
- d. in het geval van rechtmatige detentie van een minderjarige met het doel toe te zien op zijn opvoeding of in het geval van zijn rechtmatige detentie, teneinde hem voor de bevoegde instantie te geleiden;
- e. in het geval van rechtmatige detentie van personen ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke ziekten, van geesteszieken, van verslaafden aan alcohol of verdovende middelen of van landlopers;
- f. in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is.

De vraag rijst of voor de realisering van een Prep Camp waarmee de vrijheid van de jongere wordt ontnomen, een beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsgronden van artikel 5 EVRM. Hiervoor is aangegeven dat bij de bepaling van de kenmerken van de jongeren die tot de doelgroep behoren ervan uit wordt gegaan dat de verplichte deelname aan een Prep Camp niet wordt opgelegd als straf vanwege het hebben begaan van een strafbaar feit.⁴⁸ Ge-

in de persoon zich bevindt, en moet rekening worden gehouden met een serie aan criteria zoals de aard, de duur en de effecten van de maatregel, alsmede de wijze van uitvoering van de maatregel (EHRM 25 juni 1996 Amuur t. Frankrijk, EHRM 9 juni 2005 I.I. t. Bulgarije). Voor zover een beperking van de vrijheid niet is te kwalificeren als vrijheidsontneming als beschermd door artikel 5 EVRM, valt de beperking van de bewegingsvrijheid overigens wel onder de bescherming van artikel 2 Vierde Protocol EVRM. Ingevolge artikel 2 lid 3 Vierde Protocol zijn beperkingen van de bewegingsvrijheid alleen toelaatbaar indien deze bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Op deze uitzonderingsgronden kan ten behoeve van de verplichte deelname aan een Prep Camp geen beroep worden gedaan.

⁴⁸ Om dezelfde reden gaan wij er hier ook van uit dat verplichte deelname aan een Prep Camp niet kan worden gebaseerd op een voorwaardelijke veroordeling en/of als voorwaarde (in geval van voorwaardelijke invrijheidsstelling) voor de duur van de proeftijd kan worden opgelegd. Zie in dit kader nader paragraaf 4 van dit hoofdstuk.

zien dat uitgangspunt kan voor vrijheidsontneming of vrijheidsbeperking in de onderhavige situatie geen beroep worden gedaan op de uitzonderingsgronden als bedoeld onder a, b en c. Van de uitzonderingsgevallen als bedoeld onder e en f is in dit geval logischerwijze ook geen sprake.

Alleen de uitzonderingsgrond sub d (detentie van minderjarigen wegens het toezien op de opvoeding) kan hier voor minderjarigen een uitzondering opleveren. In dit kader moet vervolgens ook worden bedacht dat iedere ontneming van de bewegingsvrijheid aan de rechtsbeginselen van proportionaliteit en subsidiariteit moet voldoen (zie ook hierna onder het kopje algemene rechtsbeginselen). Deze notie van proportionaliteit en subsidiariteit van detentiemaatregelen wordt nog nader aangescherpt door artikel 37 b Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK): ‘no child shall be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. The arrest, detention or imprisonment of the child shall be in conformity with the law and shall be used *only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time*’. In zijn general guidelines heeft het toezichthoudende VN-Comité voor de Rechten van het Kind aangegeven dat artikel 37 ziet op elke vorm van ‘detention or imprisonment, as well as any other form of placement in a public or private custodial setting, from which the child is not permitted to leave at will by order of any judicial, administrative or other public authority’.⁴⁹ Zie voor mogelijke bijzondere maatregelen ten aanzien van minderjarigen ook paragraaf 4 van dit hoofdstuk.

De conclusie uit het voorgaande moet zijn dat verplichte deelname aan het Prep Camp die tot gevolg heeft dat de jongere zijn bewegingsvrijheid wordt ontnomen, in het algemeen niet toelaatbaar is. Uitzondering hierop is de detentie van minderjarigen onder bepaalde voorwaarden wegens het willen toezien op de opvoeding en dan alleen als uiterste maatregel.

6.2.3 Vrije arbeidskeuze

Voor de juridische toelaatbaarheid van verplichte deelname aan het Prep Camp is het in de tweede plaats van belang te onderkennen dat de verplichte deelname aan een Prep Camp de jongere beperkt in zijn vrije arbeidskeuze en hem kan dwingen bepaalde arbeid te verrichten. Een dergelijke beperking van de arbeidskeuze en/of de verplichting om bepaalde arbeid wèl te verrichten komt in strijd met artikel 4 lid 2 EVRM, alsmede met artikel 1 Deel I van het ESH en artikel 19 lid 3 Gw (verbod op dwangarbeid en verplichte arbeid), indien en voorzover de uitzonderingen op deze verboden niet van toepassing zijn.⁵⁰ De uitzonderingen die artikel 4 lid 3 EVRM noemt zijn:

⁴⁹ UN Doc. CRC/C58, p. 40 (1996)). Zie terzake S. Detrick, A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Den Haag 1999, p. 629.

⁵⁰ Dat de jongeren waar het hier om gaat de facto als zij actief gebruik zouden maken van hun recht op vrije arbeidskeuze naar alle waarschijnlijkheid alleen in aanmerking zouden kunnen komen voor ongeschoold werk en dat het aanbod van ongeschoold werk feitelijk mogelijk beperkt is, doet niet af aan het feit dat de verplichte deelname aan een Prep Camp een inbreuk op dat recht is.

- a. elk werk dat gewoonlijk wordt vereist van iemand die is gedetineerd overeenkomstig artikel 5 EVRM, of gedurende zijn voorwaardelijke invrijheidstelling;
- b. elke dienst van militaire aard, of, in geval van gewetensbezwaarden in landen waarin hun gewetensbezwaren worden erkend, diensten die gevorderd kunnen worden in plaats van de verplichte militaire dienst;
- c. elke dienst die wordt gevorderd in het geval van een noodtoestand of ramp die het leven of het welzijn van de gemeenschap bedreigt;
- d. elk werk of elke dienst, welke deel uitmaakt van normale burgerplichten.⁵¹

De vraag rijst of voor het verplicht verrichten van arbeid in een Prep Camp een beroep op deze uitzonderingen kan worden gedaan. De uitzondering sub a is hier niet van toepassing omdat het niet gaat om jongeren die krachtens een strafrechtelijke veroordeling worden gedetineerd. Verplichte deelname aan het Prep Camp kan als zodanig ook niet worden gegrondvest op de uitzonderingsgrond voor de militaire dienstplicht als bedoeld in artikel 4 lid 3 sub c. Dit omdat het Prep Camp een ander doel dient dan de militaire dienstplicht.⁵² Van de uitzonderingsgrond sub c is logischerwijze geen sprake. Evenmin kan de verplichte arbeid in het kader de verplichte deelname aan het Prep Camp niet worden beschouwd als een normale burgerplicht als bedoeld in artikel 4 lid 3 sub d EVRM. Voor het verplicht verrichten van arbeid als onderdeel van verplichte deelname aan een Prep Camp is derhalve geen beroep te doen op een van de uitzonderingen van artikel 4 lid 3 EVRM. Dit leidt tot de conclusie dat het verplicht verrichten van arbeid als onderdeel van verplichte deelname aan een Prep Camp in strijd is met artikel 4 lid 3 EVRM.

Uit het voorgaande volgt dat er buiten de genoemde uitzonderingsgevallen geen juridische grondslag is te vinden voor het verplicht verrichten van arbeid in een Prep Camp.

6.2.4 Privacy en familie- en gezinsleven

Voor de juridische toelaatbaarheid van verplichte deelname aan het Prep Camp is het in de derde plaats van belang te onderkennen dat de verplichte deelname aan een Prep Camp de jongere beperkt in zijn vrije sociale contacten en familie- en gezinsrelaties en juist andere sociale contacten dwingend aan hem oplegt. In dit kader rijst de vraag of de verplichte deelname aan het Prep Camp in strijd kan komen met het grondrecht op privacy en op privé-, familie- en gezinsleven.

De grondrechten op privacy en op privé-, familie- en gezinsleven zijn met name vastgelegd in artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM. Tot deze grondrechten behoort ook de geestelijke integriteit, daaronder ook te verstaan het recht van een individu om relaties te vormen en

⁵¹ Onder het hier bedoelde begrip ‘normale burgerplicht’ valt volgens de jurisprudentie van het EHRM onder meer de verplichte deelname aan de lokale brandweer, waarvan de fysieke deelname kon worden afgekocht door betaling van een compenserende aanslag (EHRM 18 juli 1994 *Karlheinz Schmidt t. Duitsland*).

⁵² Iets anders is dat verschillende geïnterviewden hebben aangegeven het wenselijk te vinden om de militaire dienstplicht en/of een sociale dienstplicht in te voeren. Op deze mogelijkheid wordt ingegaan in paragraaf 6 van hoofdstuk 7.

te ontwikkelen met andere mensen. Daarnaast valt onder deze grondrechten het recht op een familie- en gezinsleven, waaronder huwelijkse relaties, daarmee te vergelijken samenwoonrelaties en – in bijzondere gevallen – andere relaties met voldoende bestendigheid om de facto het bestaan van familiebanden aan te nemen.⁵³ Volgens artikel 10 lid 1 Gw kan het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer bij of krachtens de wet aan beperkingen worden onderworpen. Artikel 8 EVRM staat evenwel alleen beperkingen toe voor zover deze bij wet⁵⁴ zijn voorzien en deze in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het zwaartepunt in de rechtmatigheidstoetsing van de beperking van deze grondrechten ligt bij de toetsing of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Wil de beperking rechtmatig zijn, dan moet sprake zijn van een dringende noodzaak daartoe. De beperking moet voorts evenredig zijn aan het daarmee te dienen doel en is derhalve onderworpen aan een proportionaliteitstoetsing. Dit proportionaliteitscriterium omvat tevens het subsidiariteitsbeginsel.

Het voorgaande doet in de eerste plaats de vraag rijzen of voor de verplichte deelname aan een Prep Camp een beroep kan worden gedaan op de in artikel 8 EVRM genoemde beperkingsgronden. Niet alleen valt het doel van de verplichte deelname aan het Prep Camp niet onder de genoemde criteria inzake de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid etc. Het is ook de vraag of de verplichte deelname aan een Prep Camp ook de toets aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel kan doorstaan (zie ook hierna).

Verplichte deelname aan een Prep Camp kan een inbreuk op het grondrecht op privacy en familie- en gezinsleven opleveren. Deze inbreuk is bij gebreke aan een deugdelijke grondslag ontoelaatbaar.

6.2.5 Algemene rechtsbeginselen

Het huidige stelsel van rechtsbescherming biedt burgers effectieve middelen om zich te verzetten tegen (ingrijpende) overheidsmaatregelen. Nederland kent mede door de bescherming die het EVRM de burger biedt een verfijnd systeem met verschillende relatief eenvoudige en laagdrempelige mogelijkheden voor snelle toegang tot de rechter. Ongeacht de vorm waarin de overheid de plicht tot deelname aan een jongere oplegt, zal deze jongere zonder meer altijd de mogelijkheid moeten hebben om de rechtmatigheid van die verplichting ter toetsing aan de rechter voorleggen (vgl. artikel 5 lid 4 EVRM voor toegang tot de

⁵³ G. Overkleeft-Verburg, *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*. W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 2000, p. 164.

⁵⁴ In de jurisprudentie van het EHRM wordt het begrip wet (law) ruim uitgelegd. Dit begrip omvat niet alleen wetgeving in materiele zin, maar ook beleidsregels en vaste jurisprudentie. Vgl. G. Overkleeft-Verburg, *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*. W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 2000, p. 162.

rechter in geval van vrijheidsbeneming). Het enkele feit dat vrijheidsbenemende maatregelen tot de meest verstrekkende overheidsmaatregelen behoren, zal betekenen dat indien de overheid zo'n maatregel oplegt of het voornemen heeft dat te doen, betrokkenen in veel gevallen een procedure bij de rechter zullen starten om de rechtmatigheid van die maatregel te laten toetsen. Bij de beoordeling van dergelijke ingrijpende maatregelen moet worden verwacht dat de rechter zo'n ingrijpende maatregel niet marginaal of terughoudend, maar indringend beoordeelt.

Met de ontwikkeling van dit rechtsbeschermingstelsel is ook het arsenaal aan rechtsnormen waaraan de rechter het handelen van de overheid kan toetsen sterk verruimd. De rechter is niet alleen bevoegd te toetsen aan concrete grondrechten (zie hiervoor), de rechter is ook bevoegd te toetsen aan rechtsnormen die hij kan afleiden uit (geschreven en ongeschreven) algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hiervoor is reeds gewezen op de rechterlijke toetsing aan de rechtsbeginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. In dit verband moet daarnaast ook met name worden gedacht aan toetsing aan het zorgvuldigheidsbeginsel.

In het algemeen moet worden betwijfeld of verplichte deelname aan een Prep Camp in verhouding staat tot het daarmee te dienen doel (voorbereiding op het verkrijgen van een startkwalificatie). Bovendien rijst de vraag of dat doel niet ook kan worden bereikt met voor de betrokken jongere minder belastende maatregelen. Daarnaast zal de rechter bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van deze maatregel ook betrekken de vraag in hoeverre mag worden verwacht dat de maatregel het daarmee beoogde effect ook kan realiseren. In hoofdstuk 5 is er al op gewezen dat over de effectiviteit van de bestaande initiatieven en projecten voor intensieve aanpak van jongeren in wetenschappelijke zin relatief weinig gegevens voorhanden zijn. Over de effectiviteit van Prep Camps zijn derhalve (nog) geen eenduidige uitspraken te doen. De gegevens die voorhanden zijn laten zien dat de effectiviteit beperkt is en dat met substantiële recidivepercentages rekening moet worden gehouden. Het valt te verwachten dat de rechter deze wetenschap inzake de effectiviteit van de maatregel bij zijn beoordeling zal betrekken en dat dit niet zal bijdragen aan de legitimatie van de maatregel tot verplichte deelname aan een Prep Camp.⁵⁵

Tenslotte valt ook niet uit te sluiten dat verplichte deelname aan een Prep Camp in concrete gevallen strijd met het gelijkheidsbeginsel kan opleveren (art. 1 Gw en art. 14 EVRM).⁵⁶ Daar komt bij dat het überhaupt de vraag is of het mogelijk is om een deugdelijke generieke regeling te formuleren op basis waarvan uitsluitend alle niet-willers in de doelgroep in een Prep Camp zijn te plaatsen. In hoofdstuk 4 is gebleken dat het moeilijk is om de omvang van doelgroep vast te stellen en om de doelgroep in heldere subdoelgroepen te verdelen. Dit doet vermoeden dat het moeilijk zal zijn om een rechtvaardige, objectieve en eenduidige

⁵⁵ Het mag echter niet betekenen dat nooit kan worden overgegaan tot het ontwikkelen van nieuwe ingrijpende maatregelen omdat deze maatregelen geen wetenschappelijke onderbouwing kennen. Dit probleem kan worden vermeden door beleidsmakers ruimte te bieden voor het voeren van experimenten en houden van pilots die wetenschappelijke gegevens over de effectiviteit van de maatregelen kunnen opleveren. Zie in dit verband ook de Onderwijsraad, Bakens voor spreiding en integratie, Den Haag 2005, p. 28-29.

⁵⁶ Het gelijkheidsbeginsel van artikel 14 EVRM is overigens een afhankelijk gelijkheidsbeginsel in die zin dat het ongelijke behandeling bij de naleving van de grondrechten die in het EVRM zijn verzekerd verbiedt.

regeling te ontwerpen die aangeeft welke jongere wel en welke niet verplicht is om aan een Prep Camp deel te nemen. Verwacht moet worden dat het noodzakelijk zal zijn om in de regeling een aanzienlijk aantal uitzonderingsgronden te formuleren.⁵⁷ Denk aan jongeren met een handicap, een ernstige gedragsstoornis of een psychische stoornis en bijvoorbeeld aan jonge ouders. Hoe verder te denken over jongeren die een tijdje een wereldreis willen maken, over jongeren die – zonder dat ze de samenleving tot last zijn – enige tijd nodig hebben om op zoek naar zich zelf te gaan of jongeren die niet in staat zijn om een startkwalificatie te behalen? De concrete toepassing van de beoogde maatregel zal derhalve in de regel een substantiële motivering vergen die aangeeft waarom geen sprake is van een gerechtvaardigde uitzondering op de deelnameplicht. Indien deze motivering niet op voorhand bij de oproeping voor deelname aan het Prep Camp wordt gegeven, zal deze motivering van de overheid in ieder geval worden gevraagd in de procedure bij de rechter.

Verplichte deelname aan een Prep Camp zal in veel gevallen disproportioneel zijn in verhouding tot het doel dat ermee is gediend. Dit klemmt te meer als onvoldoende vast staat dat met verplichte deelname aan een Prep Camp ook het beoogde doel kan worden bereikt. Bovendien kan dat doel in veel gevallen ook op een andere minder belastende manier worden bereikt. De overheid zal iedere beslissing tot verplichte deelname aan een Prep Camp individueel moeten motiveren. Het gelijkheidsbeginsel dwingt de overheid om eenduidige criteria te hanteren bij het beslissen wie wel en wie niet verplicht aan een Prep Camp moet deelnemen. Mede daardoor moet onmogelijk worden geacht om bij wijze van generieke regel alle niet-willers tot deelname aan een Prep Camp te dwingen.

6.2.6 Conclusie

Gezien het voorgaande moet sterk worden betwijfeld dat jongeren in de leeftijd van 16 tot 23 jaar die niet werken en/of leren en geen startkwalificatie hebben op basis van een generieke maatregel en zonder dat zij een strafbaar feit hebben begaan kunnen worden verplicht deel te nemen aan een Prep Camp. Dit neemt niet weg dat het in bijzondere gevallen mogelijk is om niet-willers aan een Prep Camp te laten deelnemen. Op deze mogelijkheden wordt in de navolgende paragrafen van dit hoofdstuk ingegaan.

Met het voorgaande is tenslotte nog niets gezegd over de mogelijkheid van een sociale dienstplicht. De sociale dienstplicht is immers ook te beschouwen als een generieke maatregel en door verschillende geïnterviewden uitdrukkelijk genoemd. Vooropgesteld zij dat een sociale dienstplicht een ander doel dient dan het in dit rapport bedoelde Prep Camp en in beginsel voor iedere jongere geldt. In zoverre is een sociale dienstplicht reeds wezenlijk anders dan een Prep Camp. Op de sociale dienstplicht wordt in paragraaf 4 van hoofdstuk 7 nader ingegaan.

⁵⁷ We moeten er daarbij rekening houden dat indien de wetgever die uitzonderingen niet zelf op voorhand formuleert, de uitzonderingen al snel in de rechtspraak zullen worden ontwikkeld.

6.3 VRIJWILLIGE DEELNAME AAN EEN PREP CAMP

In de strikte betekenis van het begrip Prep Camp, zoals bedoeld door de Taskforce Jeugdwerkloosheid, is vrijwillige deelname aan een Prep Camp onmogelijk.⁵⁸ Omdat verplichte deelname aan een Prep Camp om juridische redenen hoogstwaarschijnlijk ontoelaatbaar is, wordt hierna onderzocht in hoeverre deelname aan een Prep Camp ook op vrijwillige basis mogelijk is.

Van vrijwillige deelname aan een Prep Camp is sprake indien de ouders of opvoeders van een minderjarige beslissen dat de minderjarige aan het Prep Camp moet deelnemen⁵⁹ en indien een meerderjarige jongere zelf beslist om aan een Prep Camp deel te nemen. De beslissing tot vrijwillige deelname aan een Prep Camp kan impliceren dat de desbetreffende jongere in zijn bewegingsvrijheid, privacy en vrijheid om werk te kiezen wordt beperkt. Het betreft hier een vrijwillig ondergane beperking waarvan evenwel in een latere instantie door de ouders of opvoeders van een minderjarige en door de meerderjarige kan worden teruggekomen. Van een vrijwillig aangegane beperking van fundamentele vrijheden dient namelijk in beginsel te allen tijde op teruggekomen kunnen worden.⁶⁰

Vrijwillige deelname aan een Prep Camp kan geschieden op basis van een overeenkomst met een particuliere partij die verantwoordelijk is voor de exploitatie van een Prep Camp (contractsvrijheid). Vrijwillige deelname aan een Prep Camp kan ook geschieden op basis van een begunstigende beschikking van de overheid indien de desbetreffende jongere (of zijn ouders of opvoeders) daartoe een aanvraag hebben ingediend. Voor het aangaan van de overeenkomst is in beginsel geen wettelijke grondslag vereist⁶¹; voor het verlenen van de beschikking door de overheid wel.⁶²

Het vrijwillig aangaan van de overeenkomst of het indienen van de aanvraag voor de beschikking tot deelname aan een Prep Camp kan worden bereikt door te overreden en een aantrekkelijk perspectief te bieden. Onderkend moet worden dat de deelname aan een Prep Camp als zodanig maar voor weinig jongeren uit de doelgroep een aantrekkelijke mogelijkheid zal zijn. Er zal veel moeite en individuele aandacht moeten worden gestoken in het overtuigen van jongeren van het nut en de noodzaak om eraan deel te nemen. Daarvoor is het noodzakelijk dat een serieus, persoonlijk en blijvend contact met de jongeren wordt ge-

⁵⁸ In de strikte betekenis van het begrip Prep Camp is de deelname aan een Prep Camp voor de doelgroep immers verplicht.

⁵⁹ De vraag of de minderjarige het zelf ook met de deelname aan het Prep Camp eens is, is daarbij in beginsel niet van doorslaggevende betekenis. Indien de ouders die beslissing nemen is de iure sprake van vrijwilligheid.

⁶⁰ Zie bij wijze van analogie de problematiek van de oplegging van beperkingen aan psychiatrisch patiënten die zich vrijwillig hebben laten opnemen o.m. TK 2003–2004, 25 763 en 28 950, nr. 4, p. 38-39.

⁶¹ Hierbij wordt ervan uitgegaan dat het systeem van het publiekrecht ervan uitgaat dat indien de overheid de faciliteit van een Prep Camp aanbiedt, voor de deelname daaraan niet de figuur van een overkomst mag worden gebruikt, maar de figuur van een beschikking (besluit) moet worden gebruikt.

⁶² Bij gebreke aan een hogere wettelijke (medebewindsregeling) kunnen decentrale overheden op basis van hun autonome verordenende bevoegdheid hiertoe een verordening vaststellen.

legd en dat het vertrouwen wordt gewonnen. Een ander belangrijk middel om jongeren te overreden deel te nemen aan een Prep Camp kan zijn gelegen in het kunnen garanderen van een aantrekkelijk vervolgtraject (de door het TF aangeduide output: perspectief en nazorg). Van dat vervolgtraject kunnen bijvoorbeeld een werkstage en/of een baangarantie bij een op voorhand bekende werkgever deel uitmaken. In zoverre is in deze aanpak de deelname aan het Prep Camp slechts een eerste onderdeel van een meeromvattend traject om jongeren aan een baan te helpen. In de visie van de Taskforce Jeugdwerkloosheid zal worden voorzien in dit perspectief door gegarandeerde leerwerktrajecten in het kader van het 2^e kans beroepsonderwijs (voorheen het O&O-jeugdmodel).

Op basis van het voorgaande wordt verwacht, dat de resultaten van vrijwillige deelname aan een Prep Camp met name zullen afhangen van de kwaliteit van het contact dat met de jongeren en met de ouder(s) wordt gelegd en van het waarmaken van het vervolgtraject (perspectief op een (leer)baan).

6.4 SEMI-VERPLICHTE DEELNAME AAN EEN PREP CAMP (DRANG)

Omdat verplichte deelname aan een Prep Camp om juridische redenen hoogstwaarschijnlijk ontoelaatbaar is, wordt hierna onderzocht in hoeverre deelname aan een Prep Camp ook op semi-verplichte basis mogelijk is. Van semi-verplichte deelname aan een Prep Camp is sprake indien de deelname aan het Prep Camp te beschouwen is als het voldoen aan een voorwaarde of verplichting die strekt tot het verkrijgen van een bepaald recht of het voorkomen van een bepaalde nadelige overheidsbeslissing. Het verplichte karakter is gelegen in het feit dat de deelname aan het Prep Camp als een voorwaarde wordt gesteld; dat het geen volledige verplichting is, volgt uit het feit dat de jongere een keuze wordt geboden om al dan niet te voldoen aan die voorwaarde. Deelname aan het Prep is in deze benadering geen straf, maar een mogelijkheid om bepaalde nadelige gevolgen te voorkomen; achter de deelname schuilt derhalve wel drang. Opgemerkt zij dat in de strikte betekenis van het begrip Prep Camp semi-verplichte deelname aan een Prep Camp onmogelijk is.⁶³

In dit verband kunnen we in de eerste plaats denken aan een regeling die het mogelijk maakt dat de ouders van een minderjarige die niet wil werken of leren en ook niet aan een Prep Camp wil deelnemen worden gekort op de **kinderbijslag**. Daargelaten dat hiervoor de Kinderbijslagwet moet worden gewijzigd en deze maatregel overeenkomt met het doel van de Kinderbijslagwet, is het de vraag of zo'n maatregel veel zin heeft. Indien het gaat om een jongere waarvan de ouders grote schulden hebben zal zo'n maatregel hoogstwaarschijnlijk niet het gewenste effect hebben. Daargelaten de vraag hoe hoog zo'n korting mag zijn (proportionaliteitstoets), is het daarnaast waarschijnlijk efficiënter om – indien een financiële maatregel in het concrete geval effectief kan zijn – een **boete op te leggen wegens overtreding van de leerplicht**. Een minderjarige die niet wil leren overtreedt immers de leerplichtwet. Hiervoor is eens te meer aanleiding indien de leerplicht wordt verlengd tot 18 jaar (zie ook hierna).

⁶³ In de strikte betekenis van het begrip Prep Camp is de deelname aan een Prep Camp voor de doelgroep per definitie verplicht.

In dit verband zijn verder twee andere grondslagen voor semi-verplichte deelname door meerderjarige jongeren aan een Prep Camp denkbaar.⁶⁴

In de eerste plaats moet in dit verband worden gedacht aan de mogelijkheid van het korten van meerderjarigen op hun **bijstandsuitkering**. Artikel 9 WWB biedt het college van B&W mogelijkheden om aan de verlening van een uitkering de voorwaarde te koppelen om o.m. zich te laten scholen (de WWB spreekt in dit verband overigens van verplichtingen). In een door de gemeenteraad op te stellen verordening (art. 8 WWB) kan de gemeenteraad verder bepalen dat voor bepaalde groepen jongeren – tegen de achtergrond van de noodzaak van sociale activering – het niet deelnemen aan een Prep Camp een grond voor korting van de uitkering is (vgl. art. 18 lid 2 WWB). Bij het opnemen van zo'n voorwaarde in de verordening dient – gezien het ingrijpende karakter van de voorwaarde – overigens te worden te verzekerd dat zo'n voorwaarde alleen wordt opgelegd in extreme gevallen. De verordening zal daartoe in ieder geval objectieve en heldere criteria moeten bevatten. Daarnaast is het voorstelbaar dat de verordening voor de onderhavige categorie van jongeren een regeling bevat met in oplopende zwaarte verschillende verplichtingen waarvan de deelname aan een Prep Camp tot de zwaarste categorie behoort.

De mogelijkheid is geopperd om jongeren die zich in het verleden verwijtbaar onvoldoende hebben ingespannen bij het verwerven van een startkwalificatie of het vinden van werk bij voorbaat voor de toekomst uit te sluiten voor of te korten op de bijstand. De huidige Wet werk en bijstand biedt geen aanknopingspunt voor de weigering van verlening van bijstand op deze grond. Bovendien is het de vraag of buiten gevallen van een strafrechtelijke veroordeling wegens bijstandsfraude een dergelijke sanctie op gedragingen in het verleden toelaatbaar is. Met name het rechtszekerheidsbeginsel werpt hier een beperking op. Het gedrag kan bovendien niet meer (met terugwerkende kracht) ongedaan worden gemaakt, terwijl de behoefte aan bijstand in het concrete geval van de aanvrager wel degelijk reëel kan zijn.

Of deze vorm van semi-verplichte deelname aan een Prep Camp effect zal sorteren, zal afhangen van zowel de hoogte van de te genieten uitkering als van de korting die wordt opgelegd wegens het niet opvolgen van de verplichting.⁶⁵ Daarbij komt bovendien dat een korningsbesluit wegens het niet nakomen van deze verplichting na drie maanden moet worden heroverwogen (art. 18 lid 3 WWB). De effectiviteit van een dergelijke sanctie op het niet nakomen van deze verplichting zal dan ook afhangen van de omstandigheden van het geval. Overigens is de harde kern van de doelgroep volgens praktijkexperts niet of nauwelijks gevoelig voor de dreiging van een korting op de uitkering, voor zover daar al sprake van is.⁶⁶

In de tweede plaats kan met name worden gedacht aan de mogelijkheid van de **voorwaardelijke straf** en het tot stand te brengen regime van de **voorwaardelijke invrijheidstelling** (VI-stelsel). Het systeem van de voorwaardelijke straf staat het toe om aan de voorwaardelijke straf bijzondere voorwaarden te verbinden: indien de betrokkene zich aan de bijzondere voorwaarden houdt, wordt de voorwaardelijke straf niet uitgevoerd. Een voorwaardelijke

⁶⁴ Er zij in dit verband op gewezen dat in bijzondere omstandigheden ook minderjarigen vanaf 16 jaar volgens de regels van het strafrecht voor meerderjarigen kunnen worden veroordeeld (art. 77 b Sr).

⁶⁵ De bijstandsnorm voor alleenstaande jongeren van 18 tot en met 20 jaar bedraagt nog geen 200 euro per maand. Voor jongeren vanaf 21 jaar bedraagt de bijstand circa 600 euro per maand.

⁶⁶ TK 2005-2006, 26 695 en 29 454, nr. 27, p. 4.

invrijheidsstelling voorziet in de mogelijkheid om een gedetineerde een deel van zijn straf niet te laten uitzitten als hij zich aan bepaalde voorwaarden houdt. In beide gevallen zou een bijzondere voorwaarde de deelname aan een Prep Camp kunnen zijn als de persoonlijke omstandigheden van de delinquent daartoe aanleiding geven. Voorwaarde is wel dat de officier van justitie bij het formuleren van de strafeis en de strafrechter bij het opleggen van de straf overtuigd zijn van het nut en de noodzaak van het opleggen van deze bijzondere voorwaarde. Daartoe zullen de officier van justitie en de rechter op de hoogte moeten worden gesteld door de andere betrokken overheidsinstanties zoals de leerplichtambtenaar, het Bureau Jeugdzorg, de (jeugd)reclassering etc. Meer in structurele zin is het in dat verband van belang dat tussen het openbaar ministerie en de andere betrokken instanties overleg plaats vindt en afspraken worden gemaakt over de aanpak van deze jongeren. In dat verband verdient het ook overweging dat het openbaar ministerie – al dan niet door het aanpassen of vaststellen van een vervolgingsrichtlijn – de strafrechtelijke aanpak van deze doelgroep in concrete beleidsuitgangspunten vastlegt (zie hierover ook de paragrafen 2 en 3 van hoofdstuk 7).

In dit verband verdient het verder in het bijzonder aanbeveling om met name de mogelijkheden van de VI nader te onderzoeken. Dit omdat deelname aan een Prep Camp met de duur van ten minste zes maanden als een bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling voor een delinquente jongere juist een geschikte methode kan zijn om als brug te fungeren tussen de straf enerzijds en het vinden van een bevredigende weg in de samenleving. Bij de Tweede Kamer ligt inmiddels een wetsvoorstel ter omvorming van het huidige stelsel van de vervroegde invrijheidsstelling tot een stelsel voor voorwaardelijke invrijheidsstelling (Kamerstukken II 2005/06, 30 513, nrs. 1-4). Het daarin opgenomen artikel 15a Sr biedt de mogelijkheid tot het stellen van bijzondere voorwaarden bij het in vrijheid stellen van een veroordeelde die zijn straf nog niet geheel heeft uitgezeten. De duur van de voorwaardelijke periode is zo lang als de duur van het gedeelte van de straf dat niet is uitgezeten, maar ten minste één jaar. De op te leggen bijzondere voorwaarden zijn onder meer:

- Deelname aan programmatische activiteiten gericht op terugkeer in de maatschappij (scholing en vaardigheidstraining);
- Ondergaan van bijzondere zorg, zoals verslavingszorg of geestelijke gezondheidszorg;
- Beperkingen betreffende het gedrag;
- Beperking van de bewegingsvrijheid.

Voor de handhaving van het VI-stelsel is het Openbaar Ministerie verantwoordelijk. De uitvoering ervan kan door een reclasseringsinstelling worden gedaan. Voor meerderjarige delinquenten zonder startkwalificatie zou deelname aan een Prep Camp op grond van de VI een vervolgstap kunnen zijn in een traject van reïntegratie en resocialisatie. Het verdient aanbeveling om met het oog op de invoering van het VI-stelsel ernaar te streven om specifiek VI-beleid te ontwikkelen op grond waarvan jongeren zonder startkwalificatie kunnen deelnemen aan een Prep Camp dat hen voorbereidt op het verwerven van een startkwalificatie. Bijzondere aandacht verdient in dit verband het feit dat het VI-stelsel van toepassing is op veroordelingen tot een gevangenisstraf van minimaal 1 jaar en ten hoogste twee jaar.⁶⁷

⁶⁷ In de toelichting op de keuze om het VI-stelsel van toepassing te laten zijn op gevangenisstraffen van minimaal een jaar stelt de regering dat de toepassing van voorwaardelijke invrijheidsstelling op

Dit betekent dat kortgestrafte jongeren, d.w.z. jongeren die zijn veroordeeld tot hechtenis of een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar, niet voor VI in aanmerking komen. Juist bij de categorie van kortgestrafte jongeren zou moeten worden onderzocht of de deelname aan een Prep Camp toegevoegde waarde kan hebben. Tegen de achtergrond hiervan verdient het aanbeveling om het VI-stelsel ook in te voeren voor kortgestraften en de duur van de voorwaardelijke periode daarvoor te laten op 1 jaar. Hierbij valt te denken aan gevangenisstraffen vanaf 4 maanden.

De hiervoor beschreven mogelijkheden voor semi-verplichte deelname zijn strikt genomen niet van toepassing op de onderhavige doelgroep, aangezien we bij de analyse van de doelgroep hebben vastgesteld dat de jongeren die tot deze doelgroep behoren niet in contact staan met de overheid: ze vragen geen uitkering aan en worden niet strafrechtelijke vervolgd. Toch kunnen deze mogelijkheden voor de onderhavige doelgroep van belang zijn. De huidige positie van de jongeren in deze doelgroep is immers niet alleen een momentopname (ze kunnen alsnog een strafbaar feit begaan of een uitkering aanvragen), het is bovendien verre van denkbeeldig dat een aanzienlijk deel van deze jongeren ('de harde kern') bij de overheid in beeld zou komen als op deze doelgroep een intensiever strafrechtelijk handhavingsbeleid zou worden toegepast. Op dit punt zal in paragraaf 3 van hoofdstuk 7 nader worden ingegaan.

6.5 DRIE BIJZONDERE MAATREGELEN VOOR MINDERJARIGEN

6.5.1 Ondertoezichtstelling

Minderjarigen kunnen op basis van een ondertoezichtstelling (OTS) worden geplaatst in een jeugdinstelling. Essentie van de ondertoezichtstelling is dat op basis van een beschikking van de kinderrechter de ouderlijke macht over een minderjarige wordt beperkt en dat toezicht op de minderjarige wordt uitgevoerd door een gezinsvoogd. Op basis van een verzoek van deze gezinsvoogd kan de rechter vervolgens bepalen dat de minderjarige uit huis wordt geplaatst. Voor deze maatregelen wordt gekozen indien de minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen (art. 1:254, eerste lid, BW). Voor de opname in de jeugdinstelling is onder deze omstandigheden de toestemming van de minderjarige of zijn ouders niet nodig.

In de praktijk blijken jongeren soms op basis van een OTS te worden geplaatst in instellingen zoals Den Engh en Glen Mills. Niet valt uit te sluiten dat er in de doelgroep jongeren voorkomen waarvoor het zinvol zou zijn dat zij op basis van een OTS aan een Prep Camp moeten deelnemen. Het is overigens wel de vraag hoeveel jongeren uit de doelgroep van deze studie op basis van de OTS tot deelname aan een Prep Camp kunnen worden verplicht. Het betreft hier immers alleen de 16- en 17-jarigen, aangezien meerderjarigen niet (meer) onder het OTS-regime kunnen vallen. Daarnaast is het van belang te onderkennen

vrijheidsstraffen met een duur van zes maanden tot en met een jaar betekent dat slechts over zeer korte periodes voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend. Dergelijke korte periodes zijn in het algemeen te kort om invulling te geven aan de aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden voorwaarden, zeker in gevallen waarin ter voorkoming van recidive het wenselijk wordt geacht programmatische voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden, TK 2005-2006, 30 513, nr. 3, p. 7.

dat 16- en 17-jarigen die niet willen leren en/of werken niet zonder meer voldoen aan het criterium op grond waarvan de rechter een OTS kan uitspreken: een jongere die niet wil leren en/of werken groeit niet perse zodanig op dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd en andere middelen ter afwendung van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen. Uit de jurisprudentie moet worden opgemaakt dat vanwege de ingrijpendheid van de maatregel de rechter in het algemeen voorzichtig is bij het beslissen tot of verlengen van de OTS.⁶⁸ Een en ander wordt ook bevestigd in de gevoerde interviews. Iets anders is dat van het kunnen dreigen met de OTS wel een zekere preventieve werking kan uitgaan.

Het voorgaande betekent dat de OTS een grondslag kan zijn om minderjarige niet-willers aan een Prep Camp te laten deelnemen. Tegelijkertijd mag van het OTS-regime als zodanig niet worden verwacht dat het toepasbaar is op minderjarige niet-willers. Het enkele feit dat een jongere een niet-willer is, is op zich zelf onvoldoende reden om het zware instrumentarium van de OTS toe te passen.

Overigens ligt het, indien het wenselijk wordt geacht om minderjarigen die geen onderwijs willen volgen verplicht te laten deelnemen aan een Prep Camp, meer voor de hand om daarvoor in een bijzondere wet (Leerplichtwet) een afzonderlijke grondslag op te nemen, dan daarvoor het instrument van de OTS te gebruiken.

6.5.2 Verlenging van de leerplicht (kwalificatieplicht) tot 18 jaar

Op dit moment loopt de algehele leerplicht door tot het 16^e jaar en geldt voor jongeren van 16 en 17 jaar een partiële leerplicht. Inmiddels lijkt er mede naar aanleiding van de aanzienlijke schooluitval onder jongeren politieke consensus te bestaan voor verlenging van de algehele leerplicht tot 18 jaar, tenzij de jongere al een startkwalificatie heeft behaald. De facto gaat het dus om een kwalificatieplicht tot 18 jaar. Binnen het ministerie van OCW is op dit moment een wetsvoorstel tot wijziging van de Leerplichtwet met deze strekking in voorbereiding. Dit wetsvoorstel behelst derhalve niet een verlenging van de volledige leerplicht tot 18 jaar.

Deze maatregel maakt dat in beginsel alle jongeren tot 18 jaar worden onderworpen aan een rechtsnorm die hen verplicht naar school te gaan. Daarmee zouden de 16- en 17-jarige niet-willers in de doelgroep die op dit moment dus niet in contact met de overheid staan, alsnog binnen het bereik van de overheid vallen.

6.5.3 Een bijzonder handavingsinstrumentarium

Door verschillende geïnterviewden is erop gewezen dat een verlenging van de leerplicht c.q. een kwalificatieplicht tot 18 jaar, kan bijdragen aan de aanpak van schooluitval, maar dat met uitsluitend deze maatregel niet kan worden volstaan. In de huidige praktijk van de handhaving van de leerplicht blijkt de naleving van de leerplicht om verschillende vooral praktische redenen regelmatig niet goed te verlopen. Eén probleem is dat niet iedere gemeente voldoende prioriteit geeft aan de handhaving door en inzet van leerplichtambtenaren. Een ander probleem is dat de verschillende schakels in de keten van overheidsinstanties die zich met jongeren bezig houden nog onvoldoende op elkaar zijn afgestemd (zie hierover

⁶⁸ HR 13 april 2001, AB1009, Hoge Raad, Roo/092HR. Zie ook Rb. Zwolle 16 juni 2003, LJN: AG0210, Rechtbank Zwolle, 85959 JZ RK 03-200.

ook paragraaf 2 van hoofdstuk 7). Daarnaast wordt door verschillende geïnterviewden erop gewezen dat de sancties die kunnen worden toegepast wegens overtreding van de leerplichtwet niet goed functioneren. Met bestuursdwang kunnen spijbelende jongeren wel terug naar school worden gebracht, maar kan niet worden belet dat ze direct daarna weer weglopen. Verder wordt maar in weinig gevallen een strafrechtelijke procedure gestart wegens overtreding van de Leerplichtwet. Tenslotte moet ook worden bedacht dat een financiële sanctie voor de spijbelende jongere of zijn ouders niet zonder meer het gewenste effect zal hebben. In een aanzienlijk aantal gevallen zal het spijbelen een gevolg zijn van grotere onderliggende problemen in de thuissituatie van de jongere, in gedragsproblemen, drugsgebruik, problematische schulden etc.. Zeker in de gevallen waarin ook sprake is van problematische schulden zal een boete als sanctie op de overtreding van de leerplicht geen gedragsverandering te weeg brengen.

Door verschillende geïnterviewden is erop gewezen dat naast de verlenging van de leerplicht tot 18 jaar moet worden overwogen om een ander handhavingsregime voor de Leerplichtwet in te voeren. Het zou daarbij moeten gaan om een handhavingsregime dat er primair voor kan zorgen dat de leerplicht feitelijk wordt nageleefd. In dit verband moet worden bedacht dat artikel 5 lid 1 sub d EVRM het op zich zelf niet belet om een minderjarige overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure zijn vrijheid te ontnemen met het doel toe te zien op zijn opvoeding.⁶⁹ Dit impliceert dat zolang als het doel van het Prep Camp samenvalt met 'het toezien op de opvoeding van de minderjarige' verplichte deelname aan een Prep Camp als middel om toe te zien op de opvoeding van de minderjarige niet op voorhand is uitgesloten. Het is derhalve denkbaar dat de wetgever in de Leerplichtwet een regeling opneemt voor gefaseerde handhaving. Daarbij kan aan het volgende worden gedacht.

Indien het toepassen van reguliere sanctiemiddelen zoals de boete en de toepassing van bestuursdwang (door de politie terug naar school brengen) niet werken (fase I), kan een zwaarder regime worden ingezet. Dit regime (fase II) voorziet in verplichte periodieke meldingen op de school waar de leerling is ingeschreven. Deze meldingsplicht wordt met een boete gehandhaafd. Wordt bij herhaling aan deze meldingsplicht niet voldaan, dan kan de minderjarige in fase III worden geplaatst op een school met een strenger regime in combinatie met verplichte periodieke meldingen. Tenslotte wordt het niet voldoen aan deze verplichte meldingen beschouwd als een overtreding van een rechtsnorm waarvoor in de Leerplichtwet een bijzondere maatregel is opgenomen, te weten verplichte deelname aan een speciaal daarvoor geschikt Prep Camp (fase IV). Deze maatregel wordt door een rechter opgelegd.

Een voordeel van dit systeem van gefaseerde sanctionering is dat het systeem er vanzelf voor zorgt dat de zwaarste sanctie pas kan worden opgelegd als alle voorliggende fasen eerst zijn doorlopen. In zoverre biedt het systeem van gefaseerde sanctionering een waarborg tegen overhaaste pogingen tot verplichte plaatsing in een Prep Camp. Bovendien valt te verwachten dat het bestaan van de ultieme sanctie een preventief effect heeft. Voorwaarde voor een geslaagde aanpak is overigens wel dat er tussen de leerplichtambtenaren en het OM goede werkafspraken worden gemaakt en dat de rechtbanken bereid zijn om zittingscapaciteit vrij te maken om snel zulke zaken te behandelen (zie hierover ook de paragrafen 2 en 3

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld EHRM 12 oktober 2000, *Koniarska t. Verenigd Koninkrijk* en EHRM 16 mei 2002, *D.G. t. Ierland*.

van hoofdstuk 7).⁷⁰ Een nadeel van dit sanctiesysteem is dat de daarvoor te realiseren meldingsplichten een extra bureaucratische last zijn en als zodanig nog niet het gewenste gedrag daadwerkelijk afdwingen: de jongere dient zich alleen op gezette tijden te melden. Een ander nadeel is dat in dit handhavingregime het Prep Camp kenmerken krijgt van een straf. De maatregel is immers een reactie op een normovertreding.

6.5.4 Incidentele verlenging van de minderjarigheid en de leerplicht

Tenslotte kan in het kader van verplichte deelname aan een Prep Camp door minderjarigen ook worden gewezen op een zeer bijzondere optie die door een van de gesprekspartners is opgeworpen. Aan het Burgerlijk Wetboek en de Leerplichtwet zou een regeling kunnen worden toegevoegd die de rechter de mogelijkheid geeft om in bijzondere gevallen de minderjarigheid en de leerplicht te verlengen tot voorbij het 17^e levensjaar. Voor toepassing van deze mogelijkheid zou uitsluitend in uitzonderlijke gevallen kunnen worden gekozen. Hierbij moet worden gedacht aan de situatie dat een minderjarige met ernstige leerachterstand op basis van een ondertoezichtstelling reeds in een Prep Camp is geplaatst. Indien de resultaten van deze maatregelen hun effect niet volledig zullen sorteren voor het moment dat deze jongere 18 jaar wordt en verwacht mag worden dat deze jongere bij het verkrijgen van de meerderjarigheid zich direct aan dit strenge regime zal onttrekken, kan dat een reden zijn om ten aanzien van die jongere deze maatregelen te treffen.

Benadrukt moet worden dat het (ook) hier om een zeer ingrijpende maatregel gaat die naar verwachting in slechts een zeer gering aantal gevallen kan worden toegepast.

6.5.5 Slotsom

De hiervoor beschreven maatregelen kunnen specifiek worden toegepast op minderjarige jongeren die behoren tot de doelgroep van dit rapport. Onderkend moet worden dat het hier gaat om specifieke maatregelen die uitsluitend op basis van individuele diagnoses op individuele jongeren kunnen worden toegepast. Bovendien gaat het hier om maatregelen die, als deze niet reeds door de rechter, maar door het bestuur worden opgelegd, in veel gevallen direct aan de rechter ter beoordeling zullen worden voorgelegd. Deze maatregelen kunnen derhalve een aanzienlijke toename van zaken bij de rechter opleveren.

6.6 INVOERING VAN EEN LEER/WERKPLICHT TOT 23 JAAR

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de juridische mogelijkheden voor een generieke maatregel voor plaatsing van niet-willers in een Prep Camp gering zijn. Het meeste moet worden verwacht van de kwalificatieplicht tot 18 jaar en van geïndividualiseerde rechterlijke beslissingen tot verplichte deelname aan een Prep Camp, die op basis van een deugdelijk opgebouwd dossier en diagnose zijn genomen. Deze aanpak zal vooral effect hebben op minderjarigen.

Voor meerderjarigen ligt de situatie wezenlijk anders. Dit is gelegen in het feit, dat grondrechten de mogelijkheden om meerderjarige jongeren uit de doelgroep verplicht te laten deelnemen aan een Prep Camp in substantiële mate beperken.

⁷⁰ TK 2005–2006, 29 454 en 26 695, nr. 12, p. 8.

Tekenend voor de zeer beperkte mogelijkheden om meerderjarige jongeren zonder startkwalificatie die niet werken en/of leren aan te pakken zijn de resultaten van de discussie over de leer/werkplicht. In de parlementaire discussie over schooluitval is mede naar aanleiding van de motie Verhagen vanuit verschillende richtingen gepleit voor een invoering van een leer/werkplicht voor jongeren tot 23 jaar.⁷¹ In aansluiting op hetgeen hiervoor over de verlenging van de leerplicht tot 18 jaar is opgemerkt, rijst de vraag of een wettelijke leer/werkplicht voor jongeren tot 23 jaar ook een aanknopingspunt zou kunnen zijn voor verplichte deelname aan een Prep Camp. Zou een leer/werkplicht kunnen worden opgelegd, dan zou deze plicht in ieder geval in theorie op twee manieren een aanknopingspunt kunnen zijn voor het opleggen van een plicht tot deelname aan een Prep Camp. In de eerste plaats zou de verplichte deelname aan een Prep Camp kunnen worden beschouwd als een modaliteit van leren en werken: je leert of je werkt en anders neem je deel aan een Prep Camp. In de tweede plaats zou de verplichte deelname aan een Prep Camp een sanctie kunnen zijn op het niet voldoen aan de leer/werkplicht. Daargelaten of deelname aan een Prep Camp toelaatbaar is, is het in dit verband in de eerste plaats de vraag of een leer/werkplicht tot 23 jaar überhaupt rechtens wel toelaatbaar is.

Vooropgesteld zij dat de regering in navolging van de Onderwijsraad en de Raad voor Werk en Inkomen heeft verklaard geen voorstander te zijn van een generieke leerplicht tot 23 jaar, omdat dit zijn doel voorbij zou schieten en een dergelijke regeling geen recht zou doen aan de mogelijkheden om op gemeentelijk niveau maatwerk te leveren.⁷² Volgens ons moet inderdaad worden betwijfeld of een generieke verlenging van de leerplicht tot 23 jaar uit een oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit rechtens toelaatbaar is. Daarbij komt bovendien dat het hier gaat om het opleggen van een verstrekkende verplichting aan meerderjarige jongeren. In aansluiting op het standpunt van de Onderwijsraad zou misschien nog wel kunnen worden gedacht aan een partiële leerplicht voor een specifieke groep jongeren (de «niet willers») tot 23 jaar op voorwaarde dat de gemeente de jongeren aan kan wijzen op wie deze plicht van toepassing moet zijn.⁷³ De regering heeft er echter ook op gewezen dat moet worden betwijfeld of een werkplicht juridisch toelaatbaar is. Terecht wijst de regering in dit verband erop dat een werkplicht voor een meerderjarige jongere die geen uitkering ontvangt een onvrijwillige tijdelijke ontneming c.q. beperking van de vrije arbeidskeuze impliceert. Dit komt in strijd met artikel 19 lid 3 Grondwet, met artikel 4 leden 1 en 2 EVRM en met artikel 1 Deel I Europees Sociaal Handvest.⁷⁴

Gezien de inbreuk die een leer/werkplicht maakt op het grondrecht van vrije arbeidskeuze en het ontbreken van een deugdelijke uitzonderingsgrond achten wij de invoering van een leer/werkplicht ontoelaatbaar.

⁷¹ In de motie Verhagen wordt gesteld dat jongeren tot 23 jaar er twee opties zijn: hetzij leren, hetzij werken. De opstellers van de motie verzoeken de regering de Kamer een voorstel te doen toekomen voor het mogelijk maken van een leer/werkplicht voor jongeren tot 23 jaar (TK 2004–2005, 29 454, nr. 8). Het ministerie van OCW is op dit moment (mei 2006) bezig met de uitwerking daarvan.

⁷² TK 2005–2006, 26 695 en 29 454, nr. 27, p. 4.

⁷³ Zie ook Onderwijsraad, Werk- en ervaringsonderwijs voor jongeren tot 23 jaar, nr. 20050341/849, Den Haag, 2005, p. 11.

⁷⁴ TK 2005–2006, 26 695 en 29 454, nr. 24, p. 5.

De voorgaande conclusie doet de vraag rijzen of er dan wel mogelijkheden zijn om meerderjarige jongeren op basis van een specifieke maatregel te kunnen onderwerpen aan een leer/werkplicht die zo nodig doorloopt tot het 23^e jaar, en zo ja, of daaraan een verplichte deelname aan een Prep Camp kan worden verbonden. Of een leer/werkplicht op individuele basis kan worden opgelegd is in de eerste plaats afhankelijk van de vraag of er voor het scheppen van een overheidsbevoegdheid om zulke verstrekkende maatregelen op te leggen in het algemeen een legitimatie kan worden gevonden. De ernst van de problematiek en de standpunten van de diverse betrokken instanties en partijen wekken de indruk dat daarvoor nog wel draagvlak (ook bij diverse politieke partijen) kan bestaan. Hiertegenover moet worden ingebracht – aldus ook het standpunt van de Raad voor Werk en Inkomen - dat het hier gaat om meerderjarige burgers die in beginsel vrij zijn hun leven naar eigen inzicht in te vullen zolang als zij anderen of zich zelf daarmee niet schaden.

Inmiddels is het ministerie van OCW bezig met de voorbereiding van een wetsvoorstel dat voorziet in de invoering van een informatie- cq meldingsplicht en een leerwerkplicht in de RMC-regelgeving voor jongeren van 18 tot 23 jaar zonder startkwalificatie die niet aan het leren zijn en buiten het bereik van het arbeidsmarktbeleid vallen. Hiermee wordt beoogd gemeenten een wettelijk instrument te bieden waarmee met dwang deze groep van jongeren kan worden teruggedleid naar school en/of werk. Als een jongere geen uitvoering geeft aan deze plicht, kan een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd.

Voor zover een verlengde leer/werkplicht op individuele basis mogelijk is, kunnen we daarbij denken aan een regeling op grond waarvan bijvoorbeeld het college van B&W een leer/werkplicht kan opleggen (met de mogelijkheid van beroep bij de rechter) en aan een regeling waarbij de rechter op verzoek van het college van B&W daartoe beslist. De vraag is vervolgens of voor het opleggen van een leer/werkplicht aan een concrete persoon ook een voldoende onderbouwing kan worden gegeven. Gegeven het ingrijpende karakter van de maatregel moet worden verwacht dat het recht en de rechter hieraan hoge eisen zullen stellen. Ook hier hebben de rechtsbeginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, het gelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel een normerende functie. Niet moet worden uitgesloten dat in een aanzienlijk aantal gevallen – uit een oogpunt van evenredigheid – slechts een partiële leer/werkplicht en voor een beperkte duur kan worden opgelegd. Bovendien zal de rechter eisen stellen aan de verwachte effectiviteit van de opgelegde verplichting.

Voor zover de leer/werkplicht in individuele gevallen mag worden opgelegd is het vervolgens ook de vraag of daaraan de eis van verplichte deelname aan een Prep Camp kan worden gekoppeld c.q. of op het overtreden van de leer/werkplicht ook de sanctie van verplichte deelname aan een Prep Camp kan worden gesteld. Voorop staat dat een leer/werkplicht de facto slechts op een beperkt deel van de dag van het individu betrekking heeft, terwijl het Prep Camp – als modaliteit van leren en werken of als sanctie – een maatregel is die 24 uur per dag duurt. Dit doet de vraag opkomen of de maatregel van verplichte deelname aan een Prep Camp in verhouding staat tot het doel van de leer/werkplicht.

<p>Betwijfeld moet worden of de uitzonderingsgronden in het EVRM ten aanzien van het grondrecht van vrije arbeidskeuze ruimte laten voor de invoering van een <i>werkplicht</i>. Uit een oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit moet worden betwijfeld of verplichte deelname aan een Prep Camp als onderdeel van een leer/werkplicht voor jongeren tot 23 jaar toelaatbaar is.</p>
--

6.7 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk is onderzocht of een verplichting tot deelname aan een Prep Camp (dwang) anders dan bij wijze van straf rechtens toelaatbaar is. Een verplichting tot deelname aan een Prep Camp anders dan bij wijze van straf staat in het algemeen op gespannen voet met de grondrechten van de desbetreffende jongere. Het betreft hier met name de grondrechten inzake de bewegingsvrijheid, de vrije arbeidskeuze, het recht op privacy en familie- en gezinsleven en het gelijkheidsbeginsel. Verplichte deelname aan een Prep Camp zal in veel gevallen bovendien disproportioneel zijn in verhouding tot het doel dat ermee is gediend. Dit klemmt te meer als onvoldoende vast staat dat met verplichte deelname aan een Prep Camp ook het beoogde doel kan worden bereikt. Gezien de verstrekkende inbreuk die verplichte deelname aan een Prep Camp behelst, is het moeilijk voorstelbaar dat voor deze doelgroep een generieke maatregel is te formuleren op grond waarvan deelname aan een Prep Camp verplicht is. Men dient er verder rekening mee te houden dat jongeren die tot deelname aan een Prep Camp worden verplicht, de beslissing daartoe in veel gevallen ter toetsing aan de rechter zullen voorleggen. Dit levert een extra belasting van de rechter op.

Een en ander neemt niet weg dat het juridisch mogelijk is in enkele bijzondere gevallen en anders dan als straf de grondrechten te beperken en jongeren te verplichten aan een Prep Camp deel te nemen. Voor minderjarigen zijn de mogelijkheden hiertoe – gezien de uitzonderingsgrond van artikel 5 lid 1 sub d EVRM – aanmerkelijk ruimer dan voor meerderjarigen: minderjarige leerplichtigen kunnen om toe te zien op hun opvoeding aan een dwingend regime worden onderworpen. Hierbij moet overigens worden bedacht dat een beslissing tot verplichte deelname aan een Prep Camp altijd moet worden gebaseerd op een op de persoon en zijn omstandigheden toegesneden draagkrachtige motivering en dat de maatregel in verhouding dient te staan tot het doel dat daarmee wordt gediend. In ieder geval kan de wenselijkheid van het verlengen van de leerplicht cq de invoering van een kwalificatieplicht tot 18 jaar worden onderschreven. Daarnaast zou de verplichte deelname aan een Prep Camp in dat verband een maatregel kunnen zijn die de feitelijke naleving van de leerplicht zou kunnen garanderen. Uit een oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit moet worden betwijfeld of verplichte deelname aan een Prep Camp als onderdeel van een leer/werkplicht voor jongeren tot 23 jaar toelaatbaar is.

Naast verplichte deelname zijn er mogelijkheden om de deelname van minderjarige en meerderjarige jongeren aan een Prep Camp te baseren op vrijwilligheid en op een semi-verplichting (drang). Bij semi-verplichte deelname aan een Prep Camp moet worden gedacht aan deelname aan een Prep Camp waardoor de desbetreffende jongere aan een voorwaarde voldoet om in aanmerking te komen voor een gunstige overheidsbeslissing (verlening van een uitkering, voorwaardelijke invrijheidsstelling of voorwaardelijke straf).

7. ALTERNATIEVEN VOOR HET PREP CAMP

7.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat het slechts in bijzondere gevallen rechtens mogelijk is om jongeren tot 18 jaar die niet willen werken en/of leren te verplichten tot deelname aan een Prep Camp. Verder is geconstateerd dat verschillende grondrechten naar alle waarschijnlijkheid in de weg staan aan een generieke verplichting voor meerderjarige jongeren tot deelname aan een Prep Camp. Het voorgaande betekent niet dat verplichte deelname door een meerderjarige aan een Prep Camp in het geheel is uitgesloten. Verplichte deelname aan een Prep Camp kan natuurlijk wel worden opgelegd als sanctie op een strafbaar feit. Deze laatste opmerking laat onverlet dat de verwachting is dat de maatregel van de verplichte deelname aan een Prep Camp slechts aan een beperkt aantal jongeren uit de doelgroep kan worden opgelegd. Deze vaststelling doet de vraag opkomen welke andere maatregelen denkbaar en juridisch toelaatbaar zijn om te bewerkstelligen dat op niet vrijblijvende, werkbare wijze een oplossing wordt gevonden voor de problematiek waar de Prep Camps in de visie van de Taskforce Jeugdwerkloosheid in zou moeten voorzien. Met andere woorden: hoe kunnen de jongeren in de doelgroep op een wijze, die voor de grote groep “zoden aan de dijk zet”, tot werken en/of het volgen van een opleiding worden gebracht?

Vooropgesteld zij dat er op dit moment al allerlei instrumenten voorhanden zijn om de doelgroep te activeren en dat in dat kader op dit moment allerlei instanties al initiatieven ontwikkelen en uitvoeren. In hoofdstuk 5 is al een (allesbehalve uitputtende) beschrijving gegeven van een aantal van die maatregelen. Ook de politiek is doordrongen van de ernst van het probleem en wordt gewerkt aan de ontwikkeling van nieuwe initiatieven.⁷⁵ Dit rapport kan geen volledig beeld schetsen van alle bestaande instrumenten en initiatieven. In het licht van de vraag welke andere maatregelen denkbaar en juridisch toelaatbaar zijn om te bewerkstelligen dat de jongeren in de doelgroep tot werken en/of het volgen van een opleiding kunnen worden gebracht zal dit rapport wel enkele aanpakken schetsen die in dit verband volgens ons bijzondere toegevoegde waarde kunnen hebben en die in dit verband accentuering verdienen. Dit rapport zal daarnaast aandacht vestigen op enkele aanpakken die nog niet worden toegepast maar die wel de moeite van het verder uitwerken waard kunnen zijn. De informatie uit de interviews en de groepsbijeenkomst met experts heeft als basis gediend voor de hierna toe te lichten aanpakken.

7.2 INTENSIVERING VAN DE SAMENWERKING IN DE KETEN EN SLUITENDE AANPAK

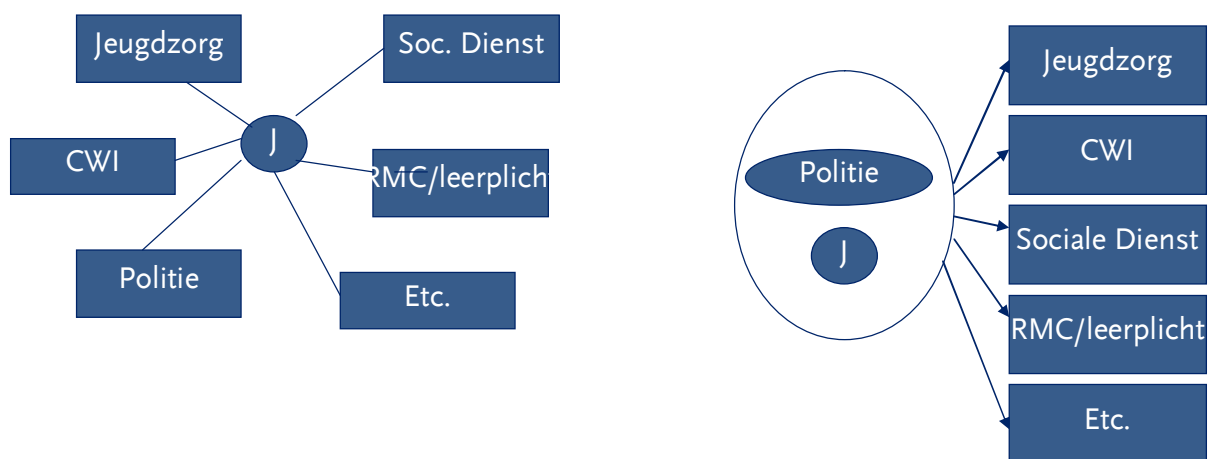
De verantwoordelijkheid voor de aanpak van de doelgroep is verspreid over uiteenlopende instanties: VMBO-scholen, ROC's, leerplichtambtenaren, RMC's, de gemeenten, de DWI, Bureau Jeugdzorg, de politie, het openbaar ministerie, de kinderrechter, de (jeugd)reclassering etc.. Veel van de geïnterviewden geven aan dat samenwerking tussen deze verschillende instanties voor een effectieve aanpak van de doelgroep van groot belang is. Tegelijkertijd geven deze geïnterviewden aan dat vaak nog geen sprake is van een gesloten keten waarvan de verschillende instanties als schakels van die keten functioneren (zie

⁷⁵ Zie onder meer de al eerder aangehaalde kamerstukken Publieke moraal (29 454) en Voortijdig school verlaten (26 695).

ook de analyse en oplossingen in de Handreiking Lokale Samenwerking Aanpak Jeugdwerkloosheid, toegelicht in hoofdstuk 3). Te vaak werken instanties nog langs elkaar heen en wordt daardoor niet op het juiste moment de juiste maatregel genomen, bijvoorbeeld omdat de juiste informatie ontbreekt of omdat instanties met achterstanden en capaciteitsproblemen kampen. Juist van een integrale aanpak waarbij de betrokken instanties hun kennis en bevoegdheden bundelen mag effect worden verwacht. In dat verband is er ook uitdrukkelijk op gewezen dat het wenselijk is om voor de jongeren in de doelgroep één vast persoon met gezag en (doorzettings)macht als aanspreekpunt aan te wijzen (jeugdcoach of ketenregisseur). Binnen de keten fungeert deze persoon als regisseur en contactpersoon met de verschillende betrokken instanties. Naar de jongeren toe is deze persoon het vaste bekende gezicht van de overheid. Het is deze persoon die de jongeren als eerste wijst op kansen en risico's, hen waarschuwt voor en kan confronteren met de gevolgen van hun gedrag.

In dit verband lijkt bijvoorbeeld een pilot in Amsterdam met “daderregie” interessant genoeg om nauwlettend te volgen en te stimuleren. Maar dan niet voor “daders”, maar voor de groep waar we het hier over hebben: de first offenders, de groep die dreigt af te glijden naar het criminele circuit. Hierbij gaat het om de ketenregie vanuit de politie, waarbij jongeren actief worden gevolgd, bewaakt en geholpen op een niet vrijblijvende wijze. Door Jelte Zondervan van de politie Amsterdam is aangegeven, dat – als dwang op basis van juridische grondslagen lastig blijkt – dit soort initiatieven, waarbij de politie die in een direct contact staat met de doelgroep zorgt voor een niet-vrijblijvende ketenregie, tenminste noodzakelijk is om het probleem in grote steden als Amsterdam niet nòg groter te laten worden.

Schematisch weergegeven wordt onderstaand links de situatie zonder overall ketenregie en rechts de situatie met ketenregie weergegeven. In dit geval dus, uitgaande van de groep first offenders, die dreigt af te glijden en vaak al in contact is geweest met de politie.



Voor zover het volgen van de niet-willers met een crimineel verleden betreft, dient de reclassering deze functie te vervullen, te meer daar deze ook zal worden belast met de controle op de naleving van de voorwaarden voor voorwaardelijke invrijheidsstelling kan.

Voor een sluitende aanpak van de doelgroep is het verder noodzakelijk dat na het doorlopen van iedere stap in de keten de vraag wordt gesteld wat de volgende stap zal zijn. Uitgangspunt voor een sluitende aanpak is dat een stap of fase in de keten pas kan worden afgesloten als er voor de desbetreffende jongeren ook is voorzien in een passende vervolgstap. Dit betekent bijvoorbeeld dat een jongere die na een periode van detentie weer vrijkomt, wordt begeleid door de reclassering bij het zoeken naar passend werk of een passende opleiding en dat ook in de jaren daarna deze jongere wordt gevolgd. Hetzelfde geldt voor een jongere die het VMBO verlaat. Dit vraagt onder meer om goede samenwerking tussen onderwijsinstellingen en om een proactieve taakinvulling door de RMC's.

Zie in dit verband ook het eerder genoemde sturingsadvies 'Koersen op het kind' van Commissaris Jeugd en Jongerenbeleid Steven van Eijck.

7.3 INTENSIEVE EN GERICHTE HANDHAVING

Naast het belang van de samenwerking komt in de interviews naar voren dat voor een effectieve aanpak van de doelgroep de aandacht in de eerste plaats moet zijn gericht op preventie. Hoe eerder de niet-willers worden bereikt, des te gemakkelijker het zal zijn om verder schoolverzuim en afglijden te voorkomen. Dit vraagt een consequente aanpak, maar ook een aanpak die daadwerkelijk doeltreffend kan zijn. Dit betekent dat het mogelijk moet zijn om met reële sancties te kunnen dreigen en deze sancties ook daadwerkelijk te kunnen opleggen. Verschillende geïnterviewden hebben aangegeven dat de handhaving bij de aanpak van schoolverzuim nog tekort schiet. Door sommige geïnterviewden is aangegeven dat dit tekort te wijten kan zijn aan onvolkomenheden in het sanctiearsenaal ('met het opleggen van een boete krijg je een leerplichtige jongere nog niet terug naar school' en 'op het niet melden door het ROC van schooluitval aan het RMC staat geen sanctie'). Een aantal andere geïnterviewden wees erop dat de handhaving met behulp van reeds bestaande instrumenten meer dan eens tekort schiet ('het kan wel, maar men doet het niet'). Het zou daarbij overigens niet alleen gaan om handhaving van de Leerplichtwet en het niet (tijdig) melden van schooluitval op ROC's, maar ook om een tekort aan buurtagenten, het niet aanpakken van overlast veroorzakende hangjongeren en om capaciteitstekorten en wachtlijsten bij jeugdinstanties en andere instellingen. Ook wordt erop gewezen dat (jeugd) (straf)rechters soms te terughoudend zijn in het opleggen van straffen en maatregelen, met name ook waar het gaat om first-offenders en jongeren die met enige vorm van straf weer op het rechte pad zijn te krijgen. Tenslotte is het ook voor de intensivering van de handhaving noodzakelijk dat de samenwerking tussen de verschillende schakels in de keten wordt verbeterd.

De analyse van de doelgroep in hoofdstuk 4 geeft aanleiding te veronderstellen dat met name van de niet-willers in de doelgroep een aanzienlijk aantal jongeren deel uitmaakt die, als het handhavingssysteem strikter zou worden toegepast, wel met justitie in aanraking zou komen ('de harde kern'). Voorlopige indrukken van de groep van niet-willers doen vermoeden dat het hier om een aanzienlijk aantal 'multi problemjongeren' gaat. De verwachting is dat deze jongeren in veel gevallen al problematisch gedrag vertonen waardoor ze vroeg of laat toch met justitie of jeugdzorg in aanraking komen. Al is het alleen maar omdat een deel van hen - om aan geld te komen (ze hebben immers geen baan of uitkering) - illegale activiteiten moet ondernemen.

Gezien het voorgaande verdient het overweging om een op deze doelgroep toegespitste integrale handhavingaanpak te ontwikkelen. Het zou bij zo'n handhavingaanpak moeten gaan om samenwerking tussen de verschillende schakels in de keten waarbij uitdrukkelijk prioriteit wordt gegeven aan deze doelgroep en waarbij een 'zero tolerancebeleid' wordt gevoerd. Op iedere zichtbare overtreding wordt gereageerd en leidt op een zo kort mogelijke termijn tot een sanctie. Voorwaarde voor het welslagen van zo'n aanpak is dat ook met het Openbaar Ministerie en de Rechterlijke Macht afspraken kunnen worden gemaakt over het aanleveren van zaken en de strafeisen die worden gesteld. Voorwaarde hierbij is overigens wel dat de officier van justitie bij het formuleren van de strafeis en de strafrechter bij het opleggen van de straf overtuigd zijn van het nut en de noodzaak van het opleggen van deze bijzondere voorwaarde. Daartoe zullen de officier van justitie en de rechter op de hoogte moeten worden gesteld door de andere betrokken overheidsinstanties zoals de leerplichtambtenaar, het Bureau Jeugdzorg, de (jeugd)reclassering etc. Meer in structurele zin is het in dat verband van belang dat tussen het openbaar ministerie en de andere betrokken instanties overleg plaats vindt en afspraken worden gemaakt over de aanpak van deze jongeren. In dat verband verdient het ook overweging dat het openbaar ministerie – al dan niet door het aanpassen of vaststellen van een vervolgingsrichtlijn – de strafrechtelijke aanpak van deze doelgroep in concrete beleidsuitgangspunten (een vervolgingsrichtlijn) vastlegt.

De 'Almelose aanpak' van spijbelaars kan voor zo'n aanpak als voorbeeld dienen. In de Almelose aanpak werken de verschillende instanties nauw samen en vindt periodiek een spijbelzitting plaats, waarbij zo mogelijk alle betrokken instanties aanwezig zijn. De jeugdstrafrechter die de overtreding van de Leerplichtwet behandelt, is tevens kinderrechter. Dit maakt het mogelijk om in gevallen waarin het spijbelen slechts een element van meeromvattende problemen van de jongere is, bijvoorbeeld ook vanuit een oogpunt van kinderscherming op te treden.⁷⁶ Interessant is dat de Almelose aanpak volledig is gebaseerd op het bestaande instrumentarium aan bevoegdheden en sancties en dat in dat kader vooralsnog geen behoefte lijkt te bestaan aan meer of andere bevoegdheden.

7.4 SOCIALE DIENSTPLICHT

In de discussie over de Prep Camps is enkele malen verwezen naar de militaire dienstplicht en een sociale dienstplicht. Diverse geïnterviewden hebben benadrukt dat een sociale dienstplicht een (gedeeltelijke) oplossing zou kunnen zijn voor het probleem van de doelgroep. Zij benadrukken het feit dat de dienstplicht jongeren met diverse achtergronden en kwaliteiten dwingt tot samenwerken en functioneren in een andere omgeving dan de thuis-situatie. Daarnaast wordt erop gewezen dat de dienstplicht een generieke maatregel was die een eigen handhavingssysteem had (marechaussee en militair tuchtrecht). Ook is in dit verband de op de Nederlandse Antillen zeer recent ingevoerde sociale vormingsplicht aan de orde gekomen.⁷⁷ De vraag is of een sociale dienstplicht een oplossing is voor de problematiek van de niet-willers en of een sociale dienstplicht kan worden ingevoerd met name met het oogmerk om de doelgroep van niet-willers te activeren.

In de eerste plaats moet sterk worden betwijfeld of de aanpak van de doelgroep van niet-willers een voldoende maatschappelijke legitimatie oplevert voor de invoering van een generieke maatregel als de sociale dienstplicht. De vraag is immers welk maatschappelijk be-

⁷⁶ Zie hierover ook TK 2005–2006, 29 454 en 26 695, nr. 12, p. 8.

⁷⁷ Zie hiervoor paragraaf 5.2.4.

lang ermee is gediend om jongeren die werken, een opleiding volgen of inmiddels een startkwalificatie hebben te onderwerpen aan een sociale dienstplicht. In de praktijk zal dan ook waarschijnlijk moeten worden gewerkt met een aantal uitzonderingsgronden voor o.m. jongeren die werken of leren. In het vervolg daarop valt niet uit te sluiten dat de toepassing van de uitzonderingsgronden uiteindelijk leidt tot een sociale dienstplicht voor uitsluitend de doelgroep van dit rapport. Zo'n instrumentele uitvoering van de sociale dienstplicht loopt het risico van indirecte discriminatie, zeker als een aanzienlijk deel van de jongeren in de doelgroep tot een minderheid behoort. Als het met name de doelgroep van niet-willers is die onder de sociale dienstplicht valt, rijst in de tweede plaats de vraag of dit nu wel jongeren zijn die in staat zijn om de samenleving een sociale dienst te verlenen. In zo'n geval is de invoering van de sociale dienstplicht meer een creatieve oplossing dan een acceptabele oplossing voor het vraagstuk van de dwingende aanpak van de niet-willers. In de derde plaats moet worden bedacht dat een sociale dienstplicht alleen kan worden ingevoerd als een alternatief voor een militaire dienstplicht. Invoering van een sociale dienstplicht zonder koppeling met de militaire dienstplicht levert een vorm van dwangarbeid op en is in strijd met artikel 4 lid 3 EVRM. Het feit dat op de Nederlandse Antillen op dit moment krachtens een landsverordening een sociale vormingsplicht geldt, maakt een en ander naar onze mening niet anders.. De vraag rijst hoe deze sociale vormingsplicht zich verhoudt tot vornoemde bepaling in het EVRM. Het is daarnaast maar de vraag of de vormingsplicht ook daadwerkelijk gehandhaafd kan worden (er is een capaciteitsgebrek) en of het daadwerkelijk opleggen van de vormingsplicht niet tot ongelijke behandeling leidt. In het oog moet worden gehouden dat de maatschappelijke omstandigheden die de legitimatie voor de invoering ervan moeten rechtvaardigen wezenlijk anders zijn (zeer moeilijke economische omstandigheden en extreme jeugdwerkloosheid).

Wij achten de invoering van een sociale dienstplicht niet haalbaar.⁷⁸

Zie voor een uitgebreide analyse van de sociale dienstplicht ook het rapport 'Een sociaal jaar voor jongeren in Nederland' van het Verwey-Jonker Instituut. In dat rapport wordt voor wat betreft de mogelijkheden voor een sociale dienstplicht dezelfde conclusie getrokken.⁷⁹

7.5 FINANCIËLE PRIKKELS VOOR BETROKKEN INSTANTIES

In enkele interviews is gesproken over de mogelijkheid en wenselijkheid om de instanties in de keten in sterkere mate verantwoordelijk te maken voor de gevolgen van schooluitval e.d. In dit verband is gesproken over de gebreken in de registratie van schooluitval. Daarnaast is gesproken over mogelijkheden om ROC's en gemeenten een financiële prikkel te geven die hen moet stimuleren om de uitvallers en niet-willers aan te pakken. In aansluiting op het financieringssysteem van de Wet werk en bijstand kan worden gedacht aan een financieringssysteem die maakt dat ROC's worden gekort naar rato van het aantal jongeren dat zonder startkwalificatie de opleiding verlaat. Daarnaast kan worden gedacht aan

⁷⁸ Zie in dit verband H.G. Schermers Dienstplicht, sociale dienstplicht en arbeid. *Opinie*. NJB 1993, p. 138-139.

⁷⁹ Een sociaal jaar voor jongeren in Nederland, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2004.

het vastleggen of verduidelijken van de wettelijke taakstelling voor gemeenten op het terrein van de aanpak van jongeren zonder startkwalificatie. De mate waarin gemeenten erin slagen om aan deze wettelijke taakstellingen te voldoen zou een aanknopingspunt voor financiering van de gemeenten kunnen zijn.

7.6 PILOTS MET DEELNAME AAN INITIATIEVEN TUSSEN ONDERWIJS EN STRAFRECHT

In hoofdstuk 5 is een beschrijving gegeven van een breed scala aan initiatieven voor jongeren met een criminele achtergrond, voor jongeren met opvoedproblemen etc. Vast staat dat er op dit moment veel wordt ondernomen voor deze doelgroep. Er is in hoofdstuk 5 aangegeven dat we weinig weten over de effectiviteit van deze initiatieven: er zijn nauwelijks wetenschappelijk onderbouwde analyses beschikbaar. Dit valt deels te verklaren uit het feit dat het hier gaat om initiatieven in de startfase. Tegelijkertijd wijst het feit dat er zo veel initiatieven op dit moment worden ondernomen erop, dat van zulke initiatieven aanzienlijke resultaten worden verwacht.

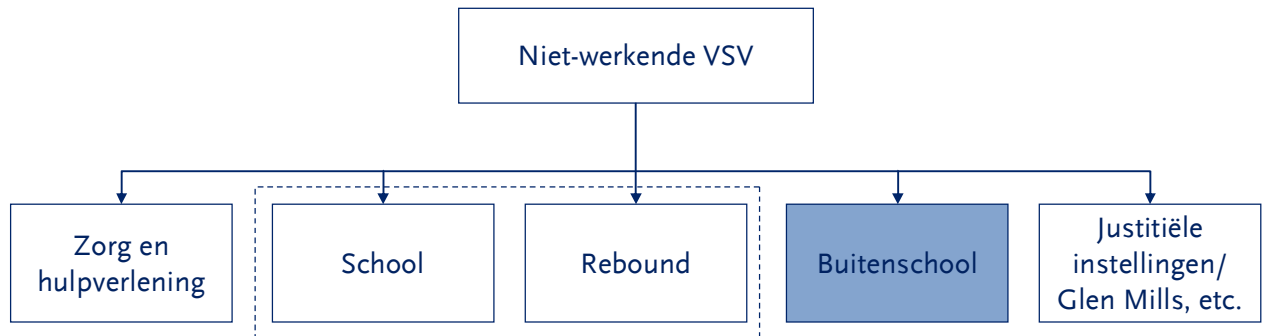
Bij nadere beschouwing van deze initiatieven, projecten en maatregelen valt op dat er een driedeling is te maken:

- In de eerste plaats betreft het initiatieven, projecten en maatregelen die in de praktijk met name gericht zijn op jongeren die nog op school zitten c.q. onder de leerplicht vallen (binnenboord houden en krijgen).
- In de tweede plaats betreft het initiatieven, projecten en maatregelen die in de praktijk met name geschikt lijken voor jongeren met een justitiële achtergrond.
- Tenslotte valt op dat er inmiddels ook initiatieven, projecten en maatregelen worden opgezet (al dan niet met intern verblijf) voor jongeren die niet meer op school zitten en ook niet op basis van een veroordeling worden gedetineerd. Het betreft hier met name initiatieven in de gemeenten Amsterdam (De Amsterdamse School), Rotterdam (Campus Nieuwe Kans) en Tilburg (Cross Roads). Een ander voorbeeld is Deventer. Een bijzonderheid van deze initiatieven is dat deelname daaraan niet is gebaseerd op een wettelijke plicht of een veroordeling, maar op vrijwilligheid. Het voorgaande neemt overigens niet weg dat wordt gezocht naar wegen voor een niet vrijblijvende aanpak en dat ook jonge delinquenten aan deze initiatieven kunnen deelnemen. In het verlengende hiervan ligt een andere bijzonderheid van deze initiatieven, te weten dat ze niet als een straf worden gepresenteerd, maar als een kans om een behoorlijk bestaan op te bouwen.

Met name in dit kansperspectief en de geboden persoonlijke begeleiding en aandacht lijkt de verwachting op een substantieel succes van deze aanpak te zijn gelegen. Tenslotte zij ook opgemerkt dat deze initiatieven reeds nu een concreet aanknopingspunt bieden om direct met extra energie en gerichtheid aan de slag te gaan met de groep jongeren, waar juist ook de Taskforce Jeugdwerkloosheid zich zorgen over maakt.

In onderstaand schema is de positie van deze initiatieven, projecten en maatregelen onder de noemer 'Buitenschool' (een term die we tijdens het onderzoek al tegenkwamen) weergegeven in relatie tot andere bestaande initiatieven. Dit schema brengt tot uiting dat – naast

de met behulp van OCW-financiering in ontwikkeling zijnde reboundvoorzieningen - deze Buitenschoolinitiatieven het ‘gat’ tussen onderwijs en strafrecht moeten dichten⁸⁰.



Gezien de positie en verwachte effecten van deze Buitenschoolinitiatieven verdient het in de eerste plaats aanbeveling om de verdere ontwikkeling van deze initiatieven te stimuleren en te onderzoeken of het zinvol is om in andere steden vergelijkbare pilots op te zetten. Om de deelname niet vrijblijvend te laten zijn is – mede in het licht van de noodzaak van een zero tolerancebeleid voor de groep van niet-willers – van belang te overwegen om aanvullend op de primaire insteek op vrijwilligheid ook via drang en dwang deze jongeren te laten deelnemen.

Leerplichtige niet-willers (d.w.z. jongeren tot 18 jaar) zouden kunnen worden verplicht tot deelname aan een Buitenschool, indien de Leerplichtwet hiertoe wordt aangepast. Deze aanpassing van de Leerplichtwet zou dan de verlenging van de kwalificatieplicht tot 18 jaar moeten behelzen, alsmede de opname in de Leerplichtwet van de maatregel tot verplichte deelname aan de Buitenschool. Voor meerderjarige niet-willers is verplichte deelname aan de Buitenschool (dwang) niet te realiseren. Zowel minderjarige als meerderjarige niet-willers kunnen op basis van een semi-verplichtingen worden bewogen deel te nemen aan de Buitenschool (drang). Met een zero tolerancebeleid kan worden bewerkstelligd dat de niet-willers die crimineel gedrag vertonen met justitie in aanraking komen en worden vervolgd. Met name de voorwaardelijke veroordeling en de vervroegde invrijheidsstelling kunnen voor deze niet-willers het aangrijpingspunt zijn voor het opleggen van een bijzondere voorwaarde, te weten deelname aan de Buitenschool. Voor meerderjarige niet-willers kan daarnaast ook de beslissing tot verlening van bijstand een aanknopingspunt zijn voor het stellen van de voorwaarde voor deelname aan de Buitenschool (zie ook de paragrafen 6.3 en 6.4). Tenslotte moet ook niet worden uitgesloten dat niet-willers ook op basis van vrijwilligheid aan de Buitenschool zullen deelnemen. Om dat te doen slagen zullen wel bijzondere inspanningen moeten worden verricht om het vertrouwen van deze jongeren te winnen en is het van belang hen een perspectief te bieden dat verder strekt dan alleen de deelname aan de Buitenschool (stage, leerwerkplek etc.).

⁸⁰ Overigens is de formulering “gat tussen onderwijs en strafrecht” bedoeld om in dit rapport de focus te leggen op dat deel van de keten, waar dit onderzoek zich met name op richt. Dit laat onverlet dat ook in de rest van de keten veel knelpunten te onderkennen zijn, zoals tussen onderwijs en arbeidsmarkt en in de aansluiting met jeugdhulpverlening en jeugdzorg. In Hoofdstuk 3 is daar op hoofdlijnen al op ingegaan.

Het verdient aanbeveling juist met het oog op het gebruik van deze grondslagen voor deelname aan de Buitenschool samen te werken met de andere betrokken instanties, met name met de leerplichtambtenaar, RMC, Bureau Jeugdzorg, de sociale dienst, het openbaar ministerie en de reclassering. Daarnaast verdient het aanbeveling om deze initiatieven te onderwerpen aan wetenschappelijk onderzoek teneinde zo snel mogelijk inzicht te verkrijgen in de effecten ervan en verbeterpunten te kunnen vaststellen. Bovendien zal dit onderzoek ook gericht moeten zijn op het verkrijgen van meer inzicht in de samenstelling van de doelgroep. Tenslotte verdient het aanbeveling om aan het (financieel) stimuleren van deze initiatieven duidelijke randvoorwaarden te stellen, die waarborgen dat de effectiviteit ervan op wetenschappelijke wijze kan worden vastgesteld. Alleen op deze wijze kunnen gegevens worden verkregen die als basis kunnen dienen voor gerichte nadere beleidsontwikkeling.

In aansluiting op hetgeen met name in de paragrafen 2 en 3 van dit hoofdstuk is opgemerkt over de samenwerking in de keten en het belang van de intensivering van de handhaving, is het van belang te onderkennen dat de toegevoegde waarde van de hiervoor genoemde initiatieven mede afhankelijk is van de positie die deze initiatieven innemen in de gehele keten en de mate van samenwerking in de keten. Voorkomen moet worden dat jongeren waarvoor de Buitenschool niet bedoeld is, daar wel terecht komen. Tegelijkertijd moet ook worden voorkomen dat jongeren die zich melden voor de Buitenschool maar daar niet voor geschikt worden geacht, worden heengezonden zonder dat zij worden doorgezonden naar een voor hen wel geschikte alternatief. Daarnaast is het van belang ervoor te zorgen dat jongeren die aan een Buitenschool hebben deelgenomen worden begeleid in de vervolgfase naar werk of een opleiding, en in de periode na deelname aan de Buitenschool actief worden gevolgd. Tenslotte moet worden voorzien in een sluitend systeem van registratie van de jongeren in de doelgroep. Dit klemmt te meer daar in hoofdstuk 4 nadrukkelijk is gewezen op het ontbreken van eenduidige data over de omvang en kenmerken van de doelgroep en van een sluitend systeem van registratie.

7.7 CONCLUSIES

Een effectieve aanpak van niet-willers vereist intensieve samenwerking tussen de verschillende schakels in de keten en intensivering van de handhaving van de bestaande rechtsregels. Overwogen moet worden om ten aanzien van de doelgroep een 'zero tolerancebeleid' te voeren. Als deze aanpak wordt gevolgd mag worden verwacht dat de omvang van de doelgroep zal afnemen. Het verdient vervolgens aanbeveling om voor de doelgroep die dan overblijft te onderzoeken of de in ontwikkeling zijnde Buitenschoolinitiatieven een adequate aanpak zijn voor de niet-willers, en of de niet-willers op basis van vrijwilligheid en drang tot deelname kunnen worden bewogen. Indien de Leerplichtwet daartoe wordt aangepast, zou het daarnaast ook mogelijk kunnen zijn om leerplichtige niet-willers verplicht te laten deelnemen aan de Buitenschool (dwang).

Een ander impliceert dat de reeds in gang gezette initiatieven ondersteuning verdienen. Voorwaarde daarvoor is evenwel dat deze initiatieven aan wetenschappelijk onderzoek worden onderworpen teneinde inzicht te krijgen in de effectiviteit ervan en in de kenmerken van de doelgroep. Tenslotte is het ook van belang te voorzien in een deugdelijk vervolgtraject en in een systeem voor sluitende registratie van de jongeren in de doelgroep.

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 INLEIDING

Via dit onderzoek is verkend wat de juridische mogelijkheden zijn om de verplichtende elementen van het Prep Camp concept, zoals voorgesteld door de Taskforce Jeugdwerkloosheid, tot uitvoering te brengen. Daarnaast is via deskresearch, interviews en een groepsbijeenkomst met wetenschappers, beleidsmakers en praktijkdeskundigen in kaart gebracht hoe wordt aangekeken tegen de inhoud van de Prep Camp formule: in hoeverre valt te verwachten dat deze formule, kijkend naar de omvang en kenmerken van de doelgroep waarvoor dit een oplossing moet bieden, effectief zal zijn? Tot slot hebben we, mede op basis van de bestudeerde bestaande en in ontwikkeling zijnde initiatieven, een aantal aanbevelingen ontwikkeld.

8.2 HET VRAAGSTUK

De Taskforce heeft het voorstel voor de introductie van Prep Camps gelanceerd naar aanleiding van het niet komen opdagen van veel voortijdig schoolverlaters tijdens actiedagen in het kader van het 40.000 jeugdbanenplan van het huidige kabinet, terwijl de gemobiliseerde werkgevers concrete banen in de aanbieding hadden (en hebben). Op basis van onderzoek in opdracht van de Taskforce is vervolgens gesproken over een 'zorggroep' van 40.000 jongeren, die op een relatief grootschalige, niet vrijblijvende wijze voor een Prep Camp in aanmerking zou moeten komen. De Taskforce stelt, geredeneerd vanuit het belang van de jongeren en vooral vanuit het arbeidsmarktperspectief, dat deze jongeren *verplicht* opgenomen zouden moeten worden in een internaatachtige instelling, waar jongeren die zijn afgehaakt discipline, dagritme en sociaal gedrag wordt bijgebracht en nieuw perspectief wordt geboden. Bij dat laatste wordt gedacht aan het doorstromen naar werkend leren in het kader van het 2^e kans beroepsonderwijs (voorheen het O&O-Jeugdmodel). Uit een interview met de Taskforce Jeugdwerkloosheid blijkt, dat bij de doelgroep vooral wordt gedacht aan 'first offenders', waarbij het vooral gaat om veel jongens, maar in toenemende mate ook meisjes. Het is de groep, die niet strafrechtelijk veroordeeld is, maar er wel dicht tegenaan zit en dreigt af te glijden naar blijvende werkloosheid en/of criminaliteit, als daar niet een niet-vrijblijvende, effectieve reactie van de overheid op volgt.

8.3 CONCLUSIES UIT HET ONDERZOEK

Op basis van het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

Zicht op de doelgroep

- Er zijn geen betrouwbare cijfers over de omvang en kenmerken van de doelgroep. De beste analyses zijn gebaseerd op CBS-cijfers uit 2003 waaruit blijkt dat de zorggroep circa 41.000 jongeren telt. Recente informatie van het CBS over 2004 laat een daling tot 26.000 jongeren zien. Op deze nieuwe cijfers zijn nog geen nadere analyses verricht.

- Om toch een indicatie te geven hebben wij een denkexercitie verricht, waarvan de resultaten met de nodige voorzichtigheid moeten worden gehanteerd. Voor de aanpak verwijzen we naar de inhoud van hoofdstuk 4. De belangrijkste resultaten zijn de volgende:
 - De grove schattingen van de omvang van de “zorgsubgroepen” zijn (standcijfers): 6.000 à 7.000 jongeren die niet willen werken vanwege zorgtaken, 4.000 à 5.000 jongeren die niet werken vanwege ziekte en 6.000 à 7.000 jongeren die om onbekende reden niet willen werken.
 - Het zou globaal gezien gaan om 14.000 à 15.000 vrouwen en circa 11.000 mannen, 15.000 allochtonen en 11.000 autochtonen, 12.000 jongeren uit de grote steden en 13.000 jongeren uit kleinere steden/dorpen, en circa 5.000 jongeren met een zorgtaak en 21.000 jongeren zonder zorgtaak.
 - We gaan er vanuit dat de groep “niet-kunners” niet in aanmerking komt voor een Prep Camp. Als er beleidsmatig voor gekozen zou worden om ook (een deel van) de zorgjongeren (waaronder tienermoeders) te beschouwen als onderdeel van de Prep Camps-doelgroep, dan moeten we op basis van onze denkexercitie op dit moment uitgaan van 12.000 tot 14.000 jongeren.
 - Over het deel van de jaarlijkse “nieuwe instroom in voortijdig schoolverlaten”, dat tot de doelgroep van de Prep Camps behoort, kan op dit moment geen gefundeerde uitspraak worden gedaan.
- We pleiten ervoor om op korte termijn nadere analyses op de nieuwe CBS-data te laten uitvoeren, voortbouwend op de analyses die Cinop en de RWI op de data over 2003 hebben gedaan.

Algemeen: effectiviteit van bestaande en in ontwikkeling zijnde initiatieven

- Uit bestaand onderzoek en op basis van een quickscan van bestaande initiatieven wordt duidelijk, dat er reeds vele initiatieven door diverse instellingen zijn en worden georganiseerd die voortijdig schoolverlaters op het goede spoor willen brengen. Een belangrijke conclusie is dat er niet of nauwelijks evidence based informatie bekend is over de effectiviteit van de maatregelen.
- Wel kunnen we voorzichtig concluderen aan de hand van eigen evaluaties van projectuitvoerders en interviews dat het leren van communicatieve- en overige sociale vaardigheden een positief effect heeft op de jongeren, en zij ervaren die zelf ook als zeer positief. Sporten en fysieke training wordt ook zeer goed beoordeeld. Het feit dat er aandacht aan hen wordt geschonken, voor sommigen iets wat ze nooit eerder hebben meegemaakt, heeft eveneens een positief effect. De meeste projecten zijn gestoeld op het aanpassen van het gedrag en daarbij het aanbieden van een leer/werktraject, wat nog niet altijd tot gevolg heeft dat de jongere na het bewuste traject ook echt klaar is voor de reguliere arbeidsmarkt; dit verschilt sterk per project.
- Over de mogelijke effectiviteit van Prep Camps kunnen derhalve moeilijk voorspellende uitspraken worden gedaan. Op basis van buitenlandse voorbeelden (Boot Camps, Sociale Vormingsplicht, PLYA etc.), die echter in geen enkel geval overeenkomen met het Prep Camps concept, kan in algemene zin worden geconcludeerd dat ook in andere landen voor de doelgroepjongeren een aanpak wordt ontworpen die

een combinatie biedt van het verbeteren van het algehele gedrag van de jongere door het aanleren van sociale- en communicatieve vaardigheden, begeleiding bij keuze van een beroep of opleiding.

- Beleid wordt derhalve op dit moment voornamelijk gebaseerd op wat we op basis van eigen verwachtingen en/of praktijkervaring denken dat effectief is. Overigens wil dit niet zeggen dat er geen goede bestaande voorbeelden zijn. Integendeel, we hebben tijdens het onderzoek diverse voorbeelden van aanpakken gezien of beluisterd, die er veelbelovend uitzien. Maar nogmaals, we kunnen noch stellen dat ze werken, noch dat ze niet werken.
- Voor wat betreft opvattingen over effectiviteit treffen we in de literatuur en tijdens interviews: twee “kampen” aan. Zwart-wit gesteld zeggen de kampen tegen elkaar: “jullie zijn simplistisch” versus “jullie zijn naïef”. De eerste groep gelooft niet in grootschaliger aanpakken met hantering van dwang om jongeren daaraan deel te laten nemen. De tweede groep heeft het over een harde kern, die niet of hooguit schijnbaar bereikbaar is met “de zachte hand” en die uit zijn of haar omgeving moet worden gehaald om iets te veranderen. Over de wijze waarop de tussengroep (niet-willers die dat eigenlijk niet zijn, als ze serieus worden genomen en positief worden bejegend) het beste kan worden benaderd verschillen vervolgens de meningen.
- De eerste groep hanteert als vertrekpunt dat er altijd een harde kern is die niet kan worden bereikt dan met behulp van het strafrecht, maar dat verreweg de meeste voortijdig schoolverlaters heus iets van hun leven maken. Uitdagen, maatwerk, positief maar niet vrijblijvend een perspectief bieden, dat is de weg. Zij zijn niet tegen dwang, maar hebben geen geloof in grootschalige oplossingen zoals Prep Camps voor het 40.000 voortijdig schoolverlater vraagstuk. Zij waarschuwen ook voor het risico van afwentelegedrag bij instellingen aan de voorkant van de keten (zoals het onderwijs), als de oplossing vooral wordt gezocht in curatieve zin in plaats van te investeren in het onderwijs, betere zorg, reboundvoorzieningen etcetera.
- De tweede groep vindt ook dat eveneens moet worden geïnvesteerd aan de voorkant, maar is ervan overtuigd dat het vraagstuk te groot en te ernstig is om het daarbij te laten. Er is een niet vrijblijvende aanpak nodig voordat het strafrecht in beeld komt. “Laat jongeren niet over aan welzijnswerkers en projectuitvoerders”. De omvang van de doelgroep wordt door de tweede groep groter ingeschat dan door de eerste groep. Benadrukt wordt, dat niet alleen het direct bereiken van een harde kern belangrijk is, maar juist ook de preventieve werking: aan de voorkant wordt het gemakkelijker om jongeren weer de goede kant op te krijgen, als bekend is dat niet meedoen niet wordt geaccepteerd.
- Het is belangrijk te constateren:
 - Dat er breed overeenstemming is over het gebrekkige functioneren van “de keten”. Daarbij gaat het onder andere over het binnenboord houden van jongeren in het onderwijs (door de inhoud van het onderwijs, door effectieve, flexibele zorgadvies-teams, met interventiekracht etc), het functioneren van jeugdhulpverlening en jeugdzorg, de wijze van handhaven van de leerplicht en de RMC-functie, de medewerking vanuit de justitiële keten etc;
 - Dat de ontwikkeling van reboundvoorzieningen binnen het onderwijs breed als wenselijk en noodzakelijk wordt gezien;

- Dat er de facto een gat zit tussen het onderwijs (ook als de reboundvoorzieningen overal staan en functioneren) en het strafrecht, waarin momenteel wordt getracht te voorzien in diverse gemeenten (waaronder Rotterdam, Amsterdam, Tilburg en Deventer). De keten is op diverse terreinen (zie Hoofdstuk 3), maar zeker ook door dit gat in de aanpak feitelijk niet sluitend, de jongere wordt niet bereikt totdat het ècht goed fout gaat en de jongere strafrechtelijk veroordeeld wordt.

Effectiviteit Prep Camps

Zoals eerder aangegeven, kunnen door gebrek aan hard evaluatiemateriaal over de effectiviteit van bestaande initiatieven over de mogelijke effectiviteit van Prep Camps moeilijk voorspellende uitspraken worden gedaan. Toch willen we in dit rapport, op basis van de uitgevoerde documentenstudie, de interviews en de groepsbijeenkomst, een aantal verwachtingen formuleren:

- Dwang: er is vrij breed de overtuiging, dat je in de algemene aanpak van voortijdig schoolverlaten niet zonder het instrument dwang kunt (om jongeren zover te krijgen dat ze mee gaan doen). De preventieve effectiviteit ervan wordt breed onderschreven. De vraag is (los van de juridische toelaatbaarheid, daarover in het volgende hoofdstuk meer), *wanneer* en *op wat voor wijze* dit wordt ingezet. Bij dwang als vertrekpunt voor de benadering van de grote groep van voortijdig schoolverlaters worden door de meeste geïnterviewden vraagtekens geplaatst. Dwang kan wel aan de orde zijn voor een specifieke categorie niet-willers, die niet anderszins kunnen worden bereikt. Kortom: je kunt niet zonder (als preventief instrument en voor een specifieke groep ook daadwerkelijk toe te passen), maar vertrek vooral vanuit een positieve benadering: het bieden van kansen, het creëren van een perspectief. Prep Camps dus primair voor de grote groep als “buitenschool” in plaats van als “straf”. Zoals door degenen, die dit benadrukken, wordt aangegeven, is hiermee geenszins gezegd dat de aanpak vrijblijvend moet zijn, noch in het algemeen en zeker niet bij de allermoeilijkste groep.
- Confectie: met de Prep Camps is bedoeld een confectievoorziening te creëren. Echter ook door de Taskforce wordt aangegeven, dat dit in zoverre een schijntegenstelling is, dat bedoeld wordt dat waar nodig ook bij de begeleiding binnen de Prep Camps rekening wordt gehouden met kenmerken van individuen. Het confectiegehalte is vooral gelegen in de overtuiging, dat voor een specifieke, maar vooral in de grote steden grote groep jongeren een aanpak met de beschreven standaardcomponenten (zoals discipline, groepsproces, structuur, sociale vaardigheden, klaar maken voor leren en werken) de beste manier is om ze de goede kant op te krijgen. Daarbij gaat het om niet-willers en daarbinnen vooral jongens, first offenders, die op zich gezond van lijf en leden zijn. Bij een bepaalde doelgroep kan er in die visie sprake zijn van verregaande, maar geen volledige confectie, terwijl in algemene zin belangrijk is uit te gaan van de grote differentiatie in kenmerken van voortijdig schoolverlaters in het algemeen. Kortom: hoe ruimer de doelgroepdefinitie, hoe sterker de nadelen van confectie.
- Internaatachtig: hierover verschillen de mening sterk. Gehoord de diverse opvattingen, lijkt het zo te zijn dat het onder bepaalde voorwaarden (bijvoorbeeld in beginsel met instemming van de ouders) uit de eigen omgeving halen van de jongere noodzakelijk is om deze uit de negatieve spiraal te halen. Of dit zo is en wat die voorwaarden zijn, kan op basis van de verzamelde informatie niet helder en eenduidig worden aangegeven.

- “Militaire aanpak”: geïnterpreteerd als “een militair voor de groep en jongeren kruipend door de modder” lijkt dit geen element te zijn, waar veel toegevoegde waarde van verwacht mag worden. “Militaire aanpak” vertaald als “groepsdynamiek, heldere regels, veel lichaamsbeweging, verhoogd zelfrespect etc” zou voor een subdoelgroep, voor wie dit positief aansprekend is, wel een werkend element kunnen zijn. In dit verband is van belang, dat in algemene zin bij een bepaalde doelgroep sporten en fysieke training goed worden beoordeeld. Heldere regels en “geen vrijblijvendheid” wordt door alle respondenten als positief onderschreven, de opvattingen gaan uiteen lopen als het gaat om de inschatting of succesvolle interventies mede ook aan de “militaire” onderdelen moeten worden toegeschreven, dan wel alleen zijn veroorzaakt door aspecten als op maat-begeleiding, hulpverlening en opleiding.
- Aandacht voor communicatieve- en overige sociale vaardigheden en (voorbereiden op) praktisch een vak leren: we kunnen er vanuit gaan, dat veel aandacht voor deze onderdelen (belangrijke bouwstenen van het Prep Camps concept) een positief effect heeft op de jongeren, die dat zelf ook als zeer positief ervaren. Het enkele feit dat er positieve aandacht aan hen wordt geschonken, voor sommigen iets wat ze nooit eerder hebben meegemaakt, heeft een positief effect.
- Nazorg: breed wordt onderschreven, dat nazorg een cruciale succesfactor voor duurzaam succes is. Bij een relatief kort verblijf als de 6 tot 9 maanden in het Prep Camps-concept lijkt dit ons ook een conditio sine qua non voor duurzame effectiviteit. In het Prep Camps concept, zoals door de Taskforce toegelicht, is het perspectief na het Prep Camp een essentieel onderdeel van de aanpak. Dit is concreet ingevuld met het vooruitzicht op een leerbaan in het kader van het tweede kans beroepsonderwijs (voorheen O&O-Jeugdmodel).

Juridische grondslagen: wat is mogelijk dan wel mogelijk te maken?

- Een verplichting tot deelname aan een Prep Camp anders dan bij wijze van straf staat in het algemeen op gespannen voet met de grondrechten van de desbetreffende jongere. Het betreft hier met name de grondrechten inzake de bewegingsvrijheid, de vrije arbeidskeuze, het recht op privacy en familie- en gezinsleven en het gelijkheidsbeginsel.
- Gezien de verstrekende inbreuk die verplichte deelname aan een Prep Camp behelst, is het moeilijk voorstelbaar dat voor deze doelgroep een generieke maatregel te formuleren op grond waarvan deelname aan een Prep Camp verplicht is. Verplichte deelname aan een Prep Camp zal in veel gevallen disproportioneel zijn in verhouding tot het doel dat ermee is gediend. Dit klemt te meer als onvoldoende vast staat dat met verplichte deelname aan een Prep Camp ook het beoogde doel kan worden bereikt.
- Men dient er verder rekening mee te houden dat jongeren die tot deelname aan een Prep Camp worden verplicht, de beslissing daartoe in veel gevallen ter toetsing aan de rechter zullen voorleggen. Dit levert een extra belasting van de rechter op.
- Een en ander neemt niet weg dat het juridisch mogelijk is in bijzondere gevallen en anders dan als straf de grondrechten te beperken en jongeren te verplichten aan een Prep Camp deel te nemen. Voor minderjarigen zijn de mogelijkheden hiertoe – gezien de uitzonderingsgrond van artikel 5 lid 1 sub d EVRM – ruimer dan voor meer-

derjarigen. Hierbij moet overigens worden bedacht dat een beslissing tot verplichte deelname aan een Prep Camp altijd moet worden gebaseerd op een op de persoon en zijn omstandigheden toegesneden draagkrachtige motivering en dat de maatregel in verhouding dient te staan tot het doel dat daarmee wordt gediend.

- De wenselijkheid van het introduceren van een kwalificatieplicht tot 18 jaar wordt onderschreven. Daarnaast zou de verplichte deelname aan een Prep Camp in dat verband een maatregel kunnen zijn die de feitelijke naleving van de leerplicht zou kunnen garanderen. Tenslotte zijn er mogelijkheden om de deelname van minderjarige en meerderjarige jongeren aan een Prep Camp te baseren op vrijwilligheid en op een semi-verplichting (drang).
- Invoering van verplichte deelname aan een Prep Camp via een leer/werkplicht tot 23 jaar lijkt juridisch onhaalbaar. In algemene zin wordt de juridische haalbaarheid van een leer/werkplicht tot 23 jaar betwijfeld.
- Voor meerderjarige jongeren moet worden gezocht naar mogelijkheden om hen op vrijwillige en op semi-verplichte basis te laten deelnemen aan een Prep Camp. Vrijwillige deelname kan effect hebben als jongeren een duidelijk vervolgperspectief (bijvoorbeeld een opleiding, werkstage en/of baangarantie) en intensieve begeleiding – zonedig tot het 26^e jaar – wordt geboden. Een aanknopingspunt voor semi-verplichte deelname zou de bijstandsuitkering kunnen zijn. Een ander aanknopingspunt kan de voorwaardelijke straf en de voorwaardelijke invrijheidsstelling zijn. Dit aanknopingspunt is overigens alleen bruikbaar in die gevallen dat de niet-willers in aanraking met justitie zijn gekomen.
- De indruk is dat een aanzienlijk deel van de niet-willers (licht) crimineel gedrag vertoont of dreigt te gaan vertonen, terwijl zij nog niet met justitie in aanraking zijn gekomen. Voor deze groep dient een zero tolerancebeleid te worden ontwikkeld op basis waarvan iedere overtreding direct tot een sanctie leidt. Een effectieve aanpak van de niet-willers vereist intensieve samenwerking tussen de verschillende schakels in de keten en intensivering van de handhaving van de bestaande rechtsregels. Als deze aanpak wordt gevolgd mag worden verwacht dat de omvang van de doelgroep zal afnemen. Deze sancties kunnen een aanknopingspunt bieden voor het stellen van de voorwaarde voor (semi-verplichte) deelname aan een Prep Camp.
- Het verdient aanbeveling om parallel voor de doelgroep die dan overblijft te onderzoeken of de in ontwikkeling zijnde alternatieve invullingen van wat bedoeld is met het Prep Camps concept, de Buitenschoolinitiatieven, een adequate aanpak zijn voor de niet-willers, en of de niet-willers op basis van vrijwilligheid en drang tot deelname kunnen worden bewogen. Dit impliceert dat de reeds in gang gezette initiatieven ondersteuning verdienen. Voorwaarde daarvoor is evenwel dat deze initiatieven aan wetenschappelijk onderzoek worden onderworpen teneinde inzicht te krijgen in de effectiviteit ervan en in de kenmerken van de doelgroep. Tenslotte is het ook van belang te voorzien in een deugdelijk vervolgtraject.

8.4 AANBEVELINGEN

- Investeer in onderzoek, gericht op het beter in kaart krijgen van de doelgroep voortijdig schoolverlaters (verbetering van de registratie). We pleiten er daarbij ook voor om met spoed nadere analyses op de nieuwe CBS-data te laten uitvoeren, conform de

analyses die Cinop en de RWI op de data over 2003 hebben gedaan. De verbeteringen op het gebied van registratie en monitoring van voortijdig schoolverlaten, zoals genoemd in de nota Aanval op de Uitval, worden onderschreven.

- Investeer “JONG-breed” in de keten, zoals toegelicht in de hoofdstukken 5 en 7, waardoor aan de voorkant minder gaten vallen, die vervolgens achteraf met behulp van handhaving, strafrecht en andere curatieve maatregelen moeten worden opgelost (voor zover het dan nog lukt).
- De in hoofdstuk 7 genoemde pilot in Amsterdam, gebaseerd op het principe van “daderregie”, lijkt in dit verband interessant genoeg om nauwlettend te volgen en te stimuleren (in dit geval niet voor “daders”, maar voor de groep waar we het hier over hebben: de first offenders, de groep die dreigt af te glijden naar het criminele circuit). Hierbij gaat het om de ketenregie vanuit de politie, waarbij jongeren actief worden gevolgd, bewaakt en geholpen op een niet vrijblijvende wijze.
- Stimuleer een aantal pilots, zoals momenteel in ontwikkeling in Amsterdam, Rotterdam, Tilburg en Deventer, die gericht zijn op het dichten van het gat tussen onderwijs en strafrecht. Daarbij gaat het – naast reboundvoorzieningen – voor de groep waarvoor dat niet toereikend is, om initiatieven die bijvoorbeeld door ROC ASA in Amsterdam ‘Buitenschool’ worden genoemd.

9. BIJLAGEN

- Overzicht met (telefonisch) geïnterviewde personen
- Overzicht bestudeerde documenten en websites
- Overzicht deelnemers Group Decision Room
- Overzicht samenstelling begeleidingscommissie
- Figuur uit SCP, Variatie in Participatie, behorend bij par. 4.3.1.

BIJLAGE 1: OVERZICHT (TELEFONISCH) GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

- De heer G. Bax en de heer drs. P. Dekkers– Tilburgs Regiepunt Jongeren en te starten project ‘Crossroads’ Gemeente Tilburg
- De heer J. Beerenhout – voormalig lid commissie Schäfer
- Mevrouw L. Bijl – Reclassering Nederland
- De heer J. de Boer – procesbegeleider Den Engh
- De heer drs. H. de Boer, mevrouw drs. E. van Kooten en mevrouw drs. A. van der Meer – Taskforce Jeugdwerkloosheid
- Prof. J.E. Doek – Emeritus hoogleraar Familie- en Jeugdrecht, plv. Raadsheer Gerechtshof Amsterdam
- De heer dr. S.R.A. van Eijck – Regeringscommissaris Operatie Jong
- De heer R. Hanson – Directeur Nova / Esprit College Amsterdam
- Mr. S. Harchaoui – Instituut Forum
- Mevrouw C. Jaspers – Ministerie van Binnenlandse Zaken, directie Koninkrijksrelaties
- De heer drs. A.H.M. Jongenelen MPA – programmamanager jeugdwerkloosheid Gemeente Rotterdam
- De heer J. Klooster, Ing. P.F. Spreeuwens, en de heer R. Vandalon – De Amsterdamse School / ROC ASA Amsterdam
- De heer C. van der Kolk – innovatiearchitect Hoenderloo-groep, initiatiefnemer Glen Mills
- Prof. Dr. P.H. van der Laan - Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechts-handhaving (NSCR)
- De heer A. van der Lugt – Directeur Stichting De Herstelling
- De heer B. van Meggelen – Dienst Werk en Inkomen Gemeente Amsterdam
- Mr. J. Olthof – Kinderrechter Rechtbank Almelo
- De heer J. van den Oord - projectmanager MEE Noordwest-Holland
- Mevrouw Mr. I. Otting-Noordhoek en de heer D.E. Romkema - Ministerie van Justitie, directie Justitieel Jeugdbeleid
- De heer R. Piera – DMO / Gemeente Amsterdam, op persoonlijke titel geïnterviewd
- Mevrouw C. Roozmond – Landelijk Werkverband Voortijdig Schoolverlaten
- Drs. O. Schildknecht – Zelfstandig ondernemer in jeugdhulpverlening, Rebound projecten te Rotterdam
- De heer drs. W. Schouten en mevrouw drs. A.M.A. Wortman – Raad voor Werk en Inkomen

- Dr. M. Steketee – Verwey-Jonker Instituut
- De heer T. Thissen – Divosa
- Mevrouw E. Toxopeus-Lubbers – Ambassadrice Risicjongeren voor het Albeda College te Rotterdam
- De heer prof. dr. D. van Veen – Hoofd Landelijk Centrum Onderwijs en Jeugdzorg / Orthopedagoog
- Prof. Mr. Drs. B.P. Vermeulen - Specialist in het Nederlandse en Internationale onderwijsrecht, en lid van de Onderwijsraad
- Mevrouw drs. C. P. Vogelaar - Voorzitter Borea, voormalig voorzitter Taskforce Inburgering
- De heer L. Zevenbergen – Stadsmarinier Antillianen Rotterdam
- De heer J. Zondervan – Projectleider Prioritaire Doelgroepen Politie Amsterdam-Amstelland, tevens betrokken vanuit de Dienst DWI bij De Herstelling

BIJLAGE2: OVERZICHT BESTUDEERDE DOCUMENTEN

- Aanval op de uitval (Perspectievennota), nota ministerie OCW, aan de Tweede Kamer aangeboden op 28 april 2006
- Aansprekend jeugdbeleid, opgroeien in Rotterdam: Steun en Grenzen, een tussentijdse evaluatie (periode 2004-2005); CO ACT Consult, februari 2006.
- Actieprogramma Voorkomen en bestrijden van jeugdwerkloosheid, Gemeente Rotterdam, januari 2004.
- Advies NVVR wetsvoorstel gedragsbeïnvloedende maatregel jeugdigen, 2004.
- 'Antilliaanse Jongeren van de foyer', de Dordtenaar, 13 augustus 2004.
- Artikel over: 'Niet opsluiten, maar opvoeden', proefschrift over rijksjeugdinrichting Den Eng, A. Jonker; A. van Es, Skepter 17(4), winter 2004 .
- ASBO doe normaal: het 'Doe normaal! Bevel' en het 'Ik-doe-normaal-contract', 2006.
- Asbo Nederland Voortgangsbericht doe normaal contract, minister van justitie, 3 maart 2006.
- Bakens voor spreading en integratie, Onderwijsraad, Den Haag 2005.
- Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters, Algemene Rekenkamer, 2001.
- Begroting ordeschool Tilburg (crossroads), J. Box, 2006.
- Beleidsnota ordeschool Tilburg, Beleidsontwikkeling/onderwijs en jeugd/team, 2005.
- Betere overgangen in het onderwijs, Onderwijsraad, 2005.
- Boot Camps for Juvenile Offenders; An Implementation Evaluation of Three Demonstration Programs, B. Bourque.
- BOP academie, toelichting nieuwe initiatieven, Gemeente Deventer.
- Campus nieuwe kans Rotterdam, nieuw perspectief voor jongeren tussen wal en schip, CDA Rotterdam, 2006.
- Concept rapport IBO BVE: risicoleerlingen en hun leerloopbanen in het mbo, IBO-BVE interdepartementaal beleidsonderzoek, 2005-2006, nr. 1.
- Correctional Boot Camps: A Tough Intermediate Sanction, MacKenzie, Doris L, 1996.
- Correctional Boot Camps: Lessons From a Decade of Research, D.G. Parent, 2003.
- Crossroads...werk maken van je toekomst, Bestuurlijk document taakgroep crossroads, 23 februari 2006.
- De buitenring van het Veiligheidshuis, C. Fijnaut, Grote Veiligheidscommissie gemeente Tilburg, 9 juni 2005.

- De grenzen van Den Engh, De gevolgen van de werkwijze van Den Engh voor jeugdigen, personeel en omgeving. Inspectie Jeugdzorg, januari 2005.
- De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, G. Overkleef-Verburg, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer 2000.
- De jeugdwerkinrichting binnenstebuiten gekeerd, E.C. Spaans, 1997.
- De werkloze jongere in beeld, eindrapport, Research voor Beleid, september 2005.
- Dienstplicht, sociale dienstplicht en arbeid, H.G. Schermers, NJB 1993, p. 138-139.
- Een sluitende aanpak voor risicovolle jongeren naar een toekomst met perspectief, ROC ASA Amsterdam.
- Een sociaal jaar voor jongeren in Nederland, Samenvatting, Verwey Jonker Instituut, 2004.
- Effects of Correctional Boot Camps on Offending: A Campbell Collaborative systematic review, Criminal Justice Review Group, 8 januari 2003.
- Effects of Correctional Boot Camps on Offending, D. Wilson e.a., 27 juni 2005.
- Eindverslag pilot sociale vormingsplicht, programma kans op perspectief, Stuurgroep, 10 februari 2006.
- Evaluatierapport De Uitdaging, 1999 t/m 2002, 2003 en 2004, DMO gemeente Amsterdam, Ministerie van Defensie e.a.
- Evaluation of two intensive regimes for young offenders, Home Office Research Study, 2002.
- Examining the effectiveness of boot camps: a randomized experiment with a long-term follow up, J. Bottcher, M.E. Ezell, 2005.
- Handreiking jeugdstrafrecht, werkgroep aanpassing jeugdstrafrecht, inclusief wetsvoorstel gedragsbeïnvloedende maatregel.
- Handreiking Lokale Samenwerking Aanpak Jeugdwerkloosheid, H.G. Bakker en S.M.A.F. de Zwart, Cap Gemini 2004.
- Hoofdlijnen van de Nieuwe Uitdaging, DMO Gemeente Amsterdam, Ministerie van Defensie e.a.
- Ieder zijn vak, notitie Reclassering Nederland, S. van Gennip, april 2006.
- Instroom Jongeren, Taakgroep Crossroads, 2006.
- Kansen geven, kansen nemen, SER 2000/2003.
- Koersen op het kind, sturingsadvies van Commissaris Jeugd en Jongerenbeleid, dr. S.R.A. van Eijck
- Korte omschrijving Amsterdamse School, ROC ASA Amsterdam.
- Monitor Voortijdig Schoolverlaten Rotterdam 2005, DESAN Research Solutions, 2005.

- Niet opsluiten, maar opvoeden, proefschrift over rijksjeugdinstelling Den Engh, A. Jonker, november 2004.
- Nieuwsbrief BOP academie, maart 2006.
- Nieuwsbrief BOP academie, september 2005.
- Nieuwsbrief BOP academie, november 2005.
- NRC Handelsblad 25 april 2006.
- Omvang en samenstelling van de groep 18-23 zonder startkwalificatie, niet op school en niet op de arbeidsmarkt, CINOP, 2005.
- Onder toezichtstelling, plaatsing in een gesloten instelling en het EVRM, J.E. Doek, FJR nr. 3, maart 1996.
- Onderzoeken De Hoenderloo Groep, Glen Mills School 2004-2005.
- Overleg taakgroep CrossRoads Traject Tilburg, Taakgroep Crossroads, 2006.
- Plan van aanpak ordeschool Tilburg, 2005.
- Plan van aanpak veiligheid in het onderwijs en de opvang van risicoleerlingen, minister van OCW, 2003-2004.
- Programma-evaluatie Den Engh, Brief Ministerie van Justitie, 2 juni 2005.
- Programma evaluatie van de Glen Mills School, DSP Groep, oktober 2004.
- Projectplan De Uitdaging 2003 en verder, Gemeente Amsterdam, 18 maart 2003.
- Publicatieblad A 2005, nr. 72, Landsverordening Sociale Vormingsplicht, 7 juli 2005.
- Rapportage JOJO project, Ministerie Van de Vlaamse Gemeenschap Departement Onderwijs.
- Recidiveonderzoek naar de deelnemers van De Uitdaging, DMO gemeente Amsterdam, Ministerie van Defensie e.a., 2004.
- Recidiveonderzoek naar de deelnemers van De Uitdaging, de eerste 8 trajecten; 1999 tot juni 2003, DSP Groep BV, april 2004.
- Reïntegratie-instrumentarium Gemeente Amsterdam, DWI Gemeente Amsterdam.
- Samen leven, samen leren, kansen voor jongeren op een zelfstandig bestaan, Een evaluatieonderzoek naar de Foyer de Jeunesse Walcheren, Eindrapport, H. Damen en J-W. Delicat, Nijmegen, maart 2004.
- Startklaar: voorstellen voor sluitende aanpak jongeren zonder diploma, Raad voor Werk en Inkomen, 29 september 2005.
- Startnotitie: Kaders Naderdetentiehuis, Gemeente Tilburg, februari 2006.
- Staten van de Nederlandse Antillen, zitting 2004-2005, memorie van toelichting bij de Landsverordening Sociale Vormingsplicht, no. 3

- Tussenevaluatie Direkshon projecten: eindrapport, Research voor Beleid, 23 december 2005.
- UN Doc. CRC/C58, p. 40 (1996)) en in dit verband: S. Detrick, A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Den Haag 1999, p. 629.
- Vergelijking Glen Mills en Den Engh.
- Voortgangsrapportage 1, pilot Leerwerkplicht, praktijkfase, JOS, februari 2006
- Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten, CPB, februari 2006
- VSV-Aanvalsplan 2 "Klaar voor de start!" periode 2006-2009, Gemeente Rotterdam, januari 2006.
- Welke effecten mogen verwacht worden van tuchtscholen en disciplinerende opvang in kazernes voor marginaliserende jongeren, J. Hermanns, P. van der Laan.
- Werkbezoek Glen Mills, 9 maart 2006.
- Werk- en ervaringsonderwijs voor jongeren tot 23 jaar: briefadvies over structureel onderwijsaanbod en leerplichtverruiming voor moeilijk bereikbare jongeren, Onderwijsraad, september 2005.
- Werkloze jongeren in Rotterdam, een terreinverkenning, dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Gemeente Rotterdam, 2005.

Kamerstukken

- TK 2003/2004, 25 763 en 28 950, nr. 4, p. 38-39
- TK 2004/2005, 26 695 en 29 454, nr. 24 tot en met 30.

Websites

- www.herstelling.nl
- www.youthreach.ie
- <http://siae.acs.si>
- www.hoenderloo-groep.nl
- www.antmil.info
- http://www.tilburg.com/componenten/nieuwsplein/P_detail.asp?NieuwsID=9622&PleinID=21
- <https://www.amsterdam.nl/loket/asp/get.asp?PosIdt=00002780&ItmIdt=00000606&SitIdt=00000002&VarIdt=00000001>
- www.den-engh.nl
- <http://www.ond.vlaanderen.be/1010/doc/Infobundel%201010%20project.doc>
- http://www.logos-net.nl/ilo/150_base/en/init/slo_9.htm

- www.youramsterdam.nl
- www.reboundcentre.nl
- www.lcoj.nl
- www.handreikingjeugdwerkloosheid.nl
- www.operatiejong.nl
- www.cbs.nl

Jurisprudentie

- HR 13 april 2001, AB1009, Hoge Raad, R00/092HR
- Rb. Zwolle 16 juni 2003, LJN: AG0210, Rechtbank Zwolle, 85959 JZ RK 03-200
- EHRM 9 juni 2005, I.I. t. Bulgarije
- EHRM 16 mei 2002, D.G. t. Ierland
- EHRM 12 oktober 2000, Koniarska t. Verenigd Koninkrijk
- EHRM 25 juni 1996, Amuur t. Frankrijk
- EHRM 18 juli 1994, Karlheinz Schmidt t. Duitsland
- EHRM 29 februari 1988, Bouamar t. België
- EHRM 23 november 1983, Van der Mussele t. België
- EHRM 24 juni 1982, Van Droogenbroeck t. België
- EHRM 6 november 1980, Guzzardi t. Italië

BIJLAGE 3: OVERZICHT DEELNEMERS GROUP DECISION ROOM

- Mevrouw R. Kalalo (Gemeente Tilburg)
- De heer C. van der Kolk (Hoenderloo Groep)
- Mevrouw drs. A. van der Meer – Taskforce Jeugdwerkloosheid
- De heer J. Beerenhout – voormalig lid commissie Schäfer
- Mevrouw C. Roozenmond (Gemeente Dordrecht)
- De heer J. Klooster, Amsterdamse School / ROC ASA Amsterdam
- De heer R. Vandalon, Amsterdamse School / ROC ASA Amsterdam
- De heer drs. J.J.C.M. van Dommelen (Ministerie van SZW)
- Mevrouw drs. S.H. van der Laan (Ministerie van SZW)
- De heer drs. O. Schildknecht – Zelfstandig ondernemer in jeugdhulpverlening, Rebound projecten te Rotterdam
- Mevrouw E. Toxopeus-Lubbers (ROC Albeda College Rotterdam)
- De heer drs. W. Schouten (RWI)
- Mr. H.G. Bakker (Berenschot)
- De heer drs. B. Drenth (Berenschot)
- Mevrouw drs. P.E.M. van Dijk (Berenschot)
- De heer drs. J. Reinhoudt (Berenschot)

BIJLAGE 4: OVERZICHT SAMENSTELLING KLANKBORDGROEP

- De heer drs. J.J.C.M. van Dommelen – voorzitter (SZW – AM)
- Mevrouw drs. S.H. van der Laan (SZW – AM)
- De heer drs. L. Koning (BZK)
- Mevrouw drs. M.K. Groot (Justitie - DCIM)
- De heer drs. D. Brons (Justitie – DJJ)
- Mevrouw drs. M.J. Koppenaar (VWS – DJB)
- Mevrouw drs. M. Ait Mallouk (OCW – BVE)
- Mevrouw drs. E.A. Cobussen (OCW – VO)
- De heer drs. H. Van Duijn (Defensie)

BIJLAGE 5: SCP, VARIATIE IN PARTICIPATIE, P.84 ,BEHORENDE BIJ PAR. 4.3.I

Aandachtsgroepen	Oplossingen
Turkse en Marokkaanse vrouwen: algemeen lage arbeidsparticipatie	<ul style="list-style-type: none"> - als versnelling gewenst is: specifieke projecten of taakstellingen - om ontwikkeling arbeidsparticipatie te volgen: onderscheid naar geslacht en Wet Samen
allen: relatief lage kans op werken laagopgeleiden	<ul style="list-style-type: none"> - verlagen uitval, verhogen onderwijsprestaties, stimuleren van doorstroom - extra ondersteuning lager opgeleiden om hen naar arbeidsmarkt te leiden of hen op de arbeidsmarkt te houden
Turkse vrouwen: als zij kinderen hebben: relatief lage kans op werken	<ul style="list-style-type: none"> - specifieke kinderopvang - herintreding stimuleren (rekening houdend met jonge leeftijd, geringe arbeidservaring) - bijscholing
Turkse en Marokkaanse vrouwen: als volwassene gemigreerd en sinds kort in Nederland: zeer lage kans op participatie	<ul style="list-style-type: none"> - combinatie inburgering/kinderopvang - gefaseerde inburgeringsprogramma's - extra inspanningen om arbeidstraject in inburgering vorm te geven
Surinaamse vrouwen: relatief hoge arbeidsparticipatie, maar relatief laag functieniveau	<ul style="list-style-type: none"> - analyse van situatie op arbeidsmarkt
Antilliaanse/Arubaanse vrouwen: alleenstaande moeders, laagopgeleiden, recentelijk aangekomenen: geringe kans op werk	<ul style="list-style-type: none"> - specifieke kinderopvang - algemene opname in inburgeringsprogramma's - schoolklassen voor jonge vrouwen met kinderen
allochtone vrouwen vgl. bij autochtone vrouwen; lagere arbeidsparticipatie als geen kinderen	<ul style="list-style-type: none"> - analyse van non-participatie kinderloze vrouwen - zorgvoorzieningen voor oudere of anderszins hulpbehoevende familieleden
Turkse en Marokkaanse vrouwen vgl. bij autochtone vrouwen: als kinderen verschil in arbeidsparticipatie gering	<ul style="list-style-type: none"> - analyse naar herverdelingsmogelijkheden en onmogelijkheden binnen Turkse en Marokkaanse huishoudens
Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse vrouwen met kinderen en alleenstaande Surinaamse moeders vgl. met autochtone vrouwen: een grotere kans op werk	<ul style="list-style-type: none"> - analyse van de sterke kanten van Surinaamse en Antilliaanse huishoudens met kinderen en Surinaamse eenouderhuishoudens
migranten die kort in Nederland zijn vgl. bij andere migranten, tweede generatie en autochtonen: een zeer lage arbeidsparticipatie binnen alle en met name hoge opleidingsniveaus	<ul style="list-style-type: none"> - inburgeringsprogramma's voor iedere migrant - maatwerk - gemeenten verplichten om kinderopvang te verzorgen