



*Centre d'Etudes sur la Situation des Jeunes en Europe*  
CESIJE asbl

*Marianne Milmeister (ed.)*

*Aspects de la recherche jeunesse:  
Risques, désavantages, opportunités*

*Documents de la Journée CESIJE  
du 28 janvier 2004*

*Luxembourg 2004  
Editions du CESIJE asbl*



---

## *Inhaltsverzeichnis - Sommaire - Table of Contents*

*Charles Berg*

**Einleitung**..... 5

*Helmut Willems, Christiane Meyers*

**Sozialräumliche Strukturen der Stadt Luxemburg**..... 11

*Jonathan Evans*

**Venerating *Our* Angels or Exorcising *Their* Demons? The management of young people in the welfare and criminal justice systems of England and Wales**..... 33

*Charles Berg, Marianne Milmeister, Jean Schoos*

**Vernetzung in der Sozial- und Jugendarbeit. Ein Werkstattbericht des Projektes „Jugendliche im städtischen Raum“** ..... 103

*Jean-Charles Lagrée*

**Pauvreté, Exclusion sociale, Désaffiliation, *UNDERCLASS***..... 123

*Jean-Louis Meyer*

**Conclusion** ..... 135



Charles Berg

## Einleitung

Meine Damen und Herren,

Hiermit eröffne ich die zweite CESIJE-Tagung, indem ich Sie alle, Mitarbeiter, Mitglieder und Freunde des CESIJE herzlich begrüße und willkommen heiße. Dies gilt natürlich besonders für unsere ausländischen Gäste und Freunde, Jean-Charles Lagrée aus Paris und Jonathan Evans aus Cardiff.

### *Kontext der Tagung*

In ihrem Evaluationsbericht, den die schottische Soziologin Gill Jones, federführend in einer internationalen Expertengruppe, über die Luxemburger Jugendpolitik verfasst hat, heißt es:

*Part of any youth policy programme will need to concern itself with currently excluded groups [...].<sup>1</sup>*

Dieser Satz wird nun auf S. 10 der eben vom Jugendministerium ausgearbeiteten “Lignes directrices: Jeunes et société” wiederaufgenommen, und er liefert auch der heutigen Tagung ihr Rahmenthema. Wenn vor ungefähr fünfzehn Jahren Jugendpolitik im Wesentlichen Jugendfreizeitpolitik gewesen ist, ist heute dieses rein sektorielle Verständnis überwunden. So steht zum Beispiel in den eben zitierten “Lignes directrices”:

*Il est évident que la politique jeunesse en tant que politique sectorielle serait dépassée en s'attendant seule à une telle tâche [=intégration]. C'est pourquoi il faudra dans le cadre du développement de tels projets, rechercher et favoriser la collaboration intersectorielle avec tous les acteurs pouvant aider à influencer une estime forte de soi [...].<sup>2</sup>*

Die Hinwendung zu einer vernetzten, globalen und transversal konzipierten Jugendpolitik bringt auch die Jugendsozialarbeit, die Jugendhilfe, die Arbeit mit psychosozial schwer belasteten Jugendlichen ins Blickfeld. Vorsichtig, aber doch eindeutig formulieren die Autoren der “Lignes directrices”:

*S'il est vrai que jusqu'ici, les mécanismes d'exclusion évidents ne sont pas vécus par la majorité des jeunes, il faut cependant les prendre au sérieux là où ils existent. C'est pour cette raison que des lignes*

<sup>1</sup> Demanuele, J., Jones, G., Mitev, P., Serracant Melendres, P., & Simon, R. (2002). *Youth Policy in Luxembourg. Report by an International Panel of Experts Appointed by the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, p. 19.

<sup>2</sup> Le Gouvernement de Grand-Duché de Luxembourg. (2004). *Lignes directrices “Jeunesse et société”*, Forum national du 7 février 2004 Lycée de garçons Limpertsberg. Proposition de texte pour de nouvelles lignes directrices de la politique jeunesse, p. 19.

---

*directrices existent spécialement sur l'intégration sociale et professionnelle des jeunes issus de milieux défavorisés.*<sup>3</sup>

### **Programm der Tagung**

Das Programm des heutigen Tages liest sich nun, ohne dass eine Absprache in irgendeiner Form bestanden hätte, wie eine direkte Antwort auf die "Lignes directrices". Dies ist durchaus ein gutes Omen für die zukünftige Vernetzung von Jugendpolitik, Jugendarbeit und Jugendforschung.

Das Referat von Jonathan Evans (Cardiff University) behandelt das Thema der *Youth Criminal Justice* und der Jugendwohlfahrt. An der Oberfläche geht es dabei über das britische Modell, tatsächlich möchten wir an den Spannungen arbeiten zwischen Jugendstrafvollzug, den wir nicht haben und offensichtlich auch nicht haben wollen, Jugendschutz und Jugendhilfe. Das Motiv für die Einladung an Jonathan Evans lieferte a) der Bericht von Gill Jones, b) die eher ergebnisarm ausgegangene Diskussion in der parlamentarischen Kommission zur Novellierung des Jugendschutzgesetzes "Jeunes en détresse" und c) unsere Arbeit am Projekt "Jugendliche im städtischen Raum", in dem wir unmittelbar mit der facettenreichen Problematik der Jugenddelinquenz konfrontiert worden sind.

Die Arbeit von Marianne Milmeister (CESIJE) und Jean Schoos (CESIJE/Jongenheem) geht unmittelbar aus diesem Projekt hervor. Sie befasst sich aber weniger direkt mit den Jugendlichen, sondern mit den organisationssoziologischen Bedingungen, unter denen sich ein intra- oder intersektorielles Hilfenetz herausbilden kann.

Das zweite Referat von Christiane Meyers (CESIJE) und Helmut Willems (CESIJE/Universität Trier) stellt ebenfalls eine Annäherung an die gleiche Problematik dar, die aber jetzt aus einem stadtsoziologischen Blickwinkel erfolgt, deren Grundlage die im Jugendkommunalplan der Stadt Luxemburg unternommene, sozialräumliche Beschreibung der Stadtviertel darstellt.

Der Beitrag von Jean-Charles Lagrée versucht ein konzeptuelles Unterfutter zu den bisherigen Überlegungen zu liefern, indem die beiden soziologischen Begriffe Exklusion und *underclass* auch anhand von empirischen Daten in ihrer Relevanz auch für die Jugendsoziologie hinterfragt werden.

Die eigentlich undankbare Aufgabe am Ende des Tages Schlussfolgerungen zu ziehen, kommt unserm Freund Jean-Louis Meyer (CESIJE/Université de Nancy 2) zu. Ihm sei es überlassen, gemeinsame Trends, offene Fragen und Lücken sowie Perspektiven aufzuweisen.

---

<sup>3</sup> Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg. (2004). *Lignes directrices "Jeunesse et société"*, Forum national du 7 février 2004 Lycée de garçons Limpertsberg. Proposition de texte pour de nouvelles lignes directrices de la politique jeunesse, p. 10.

## ***Verhältnis von Jugendforschung und Jugendpolitik***

Erlauben Sie mir bitte über diese kurze Einführung ins Programm hinaus, auch in allgemeinerer Form über unsere Tätigkeit nachzudenken. Die heute hier vorgetragenen Ergebnisse bewegen sich im Spannungsfeld von sozialwissenschaftlicher Analyse und dem Anspruch, politischen und professionellen Handlungsbedarf zu identifizieren, um in kreativ-innovativer Weise Maßnahmenvorschläge zu entwickeln. Im Lauf der nun beinahe zehnjährigen Arbeit haben wir unterschiedliche Bilder bemüht, um das nicht immer selbstverständliche Zusammenspiel von Jugendforschung und Jugendpolitik begrifflich zu fassen. Ich möchte vier von diesen metaphorischen Modellen diskutieren, um abschließend eine Art Minimalkonzept für unsere zukünftige Arbeit und die Entwicklung des CESIJE zu skizzieren.

Das erste Modell war sehr beliebt im Umkreis der *Direction Jeunesse* des Europarates. Es ist das Bild vom magischen Dreieck von Jugendpolitik, Jugendarbeit und Jugendforschung. Hierauf beziehen sich Georges Wirtgen und ich in einem 1999 veröffentlichten Text, der aber eigentlich aus der Gründungszeit des CESIJE stammt. Er wurde nämlich bei dem Seminar im Jahre 1995, an dem schon Helmut Willems, Jean-Charles Lagrée, aber auch Andy Furlong (University of Glasgow) und Sibylle Hübner-Funk (DJI München) teilgenommen haben, und der zur Gründung des CESIJE führte. Wir schrieben damals:

*It is important to provide the links in the triangle of youth policy, youth work and youth research. Institutionally speaking, it will be necessary to think in terms of exchange rather than in terms of monolithic research structures. The aim will be to establish a communication mode and to bring together interested parties from various backgrounds in an intermediary associative structure. The framework of research on youth will have to be defined so as to promote the implementation of inter-institutional networking and the emergence of representations shared by actors in both theory and practice. The aim will be to arrange structures for synergetic knowledge production and to give youth policy and youth work the opportunity to become knowledge-based and problem-solving.<sup>4</sup>*

Das hört sich auch heute noch relativ gut an, es ist aber nicht ganz so einfach. Die Krux mit dem magischen Dreieck ist, dass es wohl sehr nützlich ist, wenn es darum geht, Ausdifferenzierungsprozesse zu legitimieren, sie idealtypisch zu beschreiben, sie zu fordern und durchzusetzen. Ist aber die Ausdifferenzierung bis einmal vollzogen, gibt es SNJ, Jugendministerium und CESIJE, stellen sich eine Reihe viel handfesterer Fragen, die den Austausch und

---

<sup>4</sup> Berg, C., & Wirtgen, G. (1999). An Experiment in Youth Research Going European: the Case of Luxembourg. In S. Hübner-Funk, & M. du Bois-Reymond (eds.), *Intercultural Reconstruction : Trends and Challenges* (pp.195-204). Berlin, New York : Walter de Gruyter, p. 201.

das Zusammenspiel betreffen. Das Zitat deutet an, dass wir uns damals der Problematik bewusst waren. Rückblickend kann man zugeben, wir haben sie dennoch unterschätzt. Wir hofften nämlich auf eine Art von magischen Austauschmechanismen. Heute wissen viele von uns, dass harte Abstimmungsarbeit notwendig ist, die aber nicht allein vom Netz persönlicher Kontakte abhängig sein kann, sie braucht verbindliche Prozeduren und Strukturen, die das offene Spiel zwischen autonomen Partnern koordinieren und konsolidieren.

Ein zweites Bild, das ich zu einem späteren Zeitpunkt als Orientierungsgröße benutzt habe, stammt aus dem Umfeld der Aktionsforschung<sup>5</sup>. Es trägt für mich das Etikett “third task”, die dritte Aufgabe. Im Jahre 1997 wurde im schwedischen Hochschulgesetz eine dritte Aufgabe der Universität neben den zwei traditionellen, Lehre und Forschung, verankert. Sie soll sich auf die Praktiker in ihrer näheren Umgebung beziehen, mit ihnen zusammenarbeiten, um die Entwicklung der Gemeinschaft zu fördern. Im Projekt “Jugend im städtischen Raum” zum Beispiel bildet gerade der Bezug zu Praktikern aus dem direkten Umfeld eine entscheidende Erkenntnisquelle. Der Universität fällt im Allgemeinen die Praktiker- und Gemeinschaftsorientierung nicht leicht. So wusste Donald Schön schon 1983:

*They are institutions committed, for the most part, to a particular epistemology, a view of knowledge that fosters selective inattention to practical competence and professional artistry.*<sup>6</sup>

Obwohl in postmoderner Zeit nach Lyotard gegenüber dem *grand récit* der *petit récit* aufgewertet wird, kann man sich dennoch ausmalen, dass die Schaffung von gemeinschaftsrelevantem Wissen in Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft und ihren Praktikern der *Université du Luxembourg* wahrscheinlich eher schwer fallen wird. Ein Symptom hierfür liefert der Text jenes Artikels, der im Universitätsgesetz die Aufgaben der neuen Einrichtung definiert. Hier ist von Ausbildung, Lehrerbildung, Fortbildung, Forschung, Wissenschaftskultur sowie von Sozial-, Kultur- und Wirtschaftsentwicklung die Rede; Verbindungslinien aber werden keineswegs sichtbar. Das CESIJE kann nun, wie der heutige Tag vielleicht beweisen wird, die Rolle einer Vermittlungsplattform zwischen Wissensproduktion und Gemeinschaftsentwicklung spielen. Dazu gilt es das ausschließlich akademische Format akademischer Arbeiten zu modifizieren, neue Formen der langfristigen Zusammenarbeit zu entwickeln und die Anerkennung der Praktikernetzwerkbildung als universitäre Leistung zu fördern.

Ein viertes und letztes Modell ergibt sich aus dem Weißbuchprozess<sup>7</sup> in der

<sup>5</sup> Brulin, G. (2001). The Third Task of Universities or How to get Universities to Serve their Communities. In P. Reason, & H. Bradbury, *Handbook of Action Research. Participative Inquiry and Practice*. London, Thousand Oaks, New Dehli: Sage Publications, pp. 440-446.

<sup>6</sup> Schön, D. A. (1983). *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books, p.VIII.

<sup>7</sup> Direction générale de l'éducation et de la culture. (2002). *Un nouvel élan pour la jeunesse européenne*.



---

Europäischen Union. Das Schlagwort von der *knowledge driven* und der *evidence based policy* bedeutet, dass es heute zum europäischen Standard gehört, dass Jugendpolitik eine unabhängige Jugendforschung ermöglicht und sich auf sie bezieht, sowohl bei der Politikentwicklung als bei der Maßnahmenevaluation. Das ist insgesamt eine erstaunliche Entwicklung. Denn vor fünfzehn Jahren galt im Umkreis der Jugend-für-Europa-Programme Forschung als schmutziges Wort. Man war gehalten, von Studien zu sprechen. Das ist auch die Erklärung dafür, dass CESIJE ein *Centre d'études* und kein Jugendforschungszentrum geworden ist. Die *Lignes directrices* ihrerseits übernehmen die Weißbuchdiktation und setzen drei konkrete Akzente: die Entwicklung einer regelmäßigen Jugendberichterstattung, die Evaluation und die Förderung des Dialogs zwischen Forschern, Entscheidungsträgern und Praktikern.

### ***Orientierungsdimensionen***

Jenseits der angedeuteten vier Metaphern gibt es jene Richtlinien, welche die alltägliche Arbeit und auch die Entwicklung des CESIJE mitbestimmen. Es gibt sechs derartige Orientierungsdimensionen, die ich am Schluss der knappen Einleitung kurz erwähnen möchte:

- *Transversalität*: Jugendforschung kann sich nicht beschränken auf die enge Domäne der Jugendpolitik. Sie braucht eine thematische Spannweite. Nur das erlaubt ihr, über die politische und administrative Kompartimentierung (Jugendpolitik, Gesundheitspolitik, Sozialpolitik, Familienpolitik, Bildungspolitik usw.) hinauszugehen und sich auf das Jugendleben als Ganzes zu beziehen.
- (b) *Öffentlichkeit des produzierten Wissens*: Es geht nicht darum Herrschaftswissen bereitzustellen. Jugendforschung, die mit öffentlichen Mitteln finanziert wird, produziert öffentliches Wissen. Eine autonome Jugendforschung ermöglichen bedeutet in diesem Sinn sicher auch den öffentlichen Diskurs über Jugendbelange fördern. Die regelmäßige Jugendberichterstattung erscheint in diesem Zusammenhang als ein sinnvolles Mittel der Wissensverbreitung und des Austauschs.
- (c) *Kumulative Verarbeitung des Wissens*: Jugendforschung im Gegensatz zu Jugendstudien erlaubt eine kumulative Verarbeitung des Wissens. Jahrelang unterlagen Jugendstudien einer One-shot-Logik. Regelmäßig wurden zum Beispiel seit den 60er Jahren Jugendumfragen durchgeführt. Die einzelnen Studien aber nahmen nicht voneinander Notiz, sie bezogen sich nicht aufeinander und es bestand keinerlei Kontinuität. Die Dokumentations- und Koordinierungsarbeit im CESIJE soll gerade hier Abhilfe schaffen, indem sie ein kumulatives Bearbeiten von Daten, eine

aufbauende Entwicklung von Einsichten, ermöglicht.

- (d) *Geographische Schachtelung*: Jugendforschungsprojekte sollen auf mehreren geographischen Ebenen definiert werden: lokal, national, Großregion, europäisch.
- (e) *Praxisbefangenheit und Verantwortlichkeit*: Ein Ausgangspunkt der Forschungsarbeit im CESIJE sind die Repräsentationen der Praktiker der Sozial- und Jugendarbeit. Ein Ziel ist auch, soziale Mitverantwortung für die pädagogische Praxis zu übernehmen.
- (f) *Internationale Einbindung in eine sich europäisierende Jugendforschung*: Es sind die europäischen Ansätze, die in Luxemburg den Stein erst ins Rollen gebracht haben. Logischerweise muss die Luxemburger Jugendforschung konzeptuell und methodologisch eingebunden bleiben im Projekt einer europäischen Jugendforschung. Die Entwicklung einer europäischen Wissensbasis über Jugend in Europa liefert hierfür den geeigneten Rahmen.

### **Literatur**

- Berg, C., & Wirtgen, G. (1999). An Experiment in Youth Research Going European: the Case of Luxembourg. In S. Hübner-Funk, & M. du Bois-Reymond (eds.), *Intercultural Reconstruction: Trends and Challenges* (pp.195-204). Berlin, New York : Walter de Gruyter.
- Brunin, G. (2001). The Third Task of Universities or How to get Universities to Serve their Communities. In P. Reason, & H. Bradbury, *Handbook of Action Research. Participative Inquiry and Practice*. London, Thousand Oaks, New Dehli: Sage Publications, pp. 440-446.
- Demanuele, J., Jones, G., Mitev, P., Serracant Melendres, P., & Simon, R. (2002). *Youth Policy in Luxembourg. Report by an International Panel of Experts Appointed by the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Direction générale de l'éducation et de la culture. (2002). *Un nouvel élan pour la jeunesse européenne. Livre blanc*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Le Gouvernement de Grand-Duché de Luxembourg. (2004). *Lignes directrices "Jeunesse et société"*, Forum national du 7 février 2004 Lycée de garçons Limpertsberg. Proposition de texte pour de nouvelles lignes directrices de la politique jeunesse.
- Schön, D. A. (1983). *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books.

---

*Privatdozent Dr. phil. habil. Helmut Willems,*

*Universität Trier; Cesije*

*Dipl. päd. Christiane Meyers, Cesije*

## **Sozialräumliche Strukturen der Stadt Luxemburg**

### ***Einleitung***

Der folgende Aufsatz geht auf ein Forschungsprojekt zum Thema „Jugend und Jugendfreizeit“ zurück, das vom Cesije für die Stadt Luxemburg im Rahmen des *Plan Communal Jeunesse* durchgeführt wird. In diesem Zusammenhang spielt auch die Bevölkerungsstruktur und ihre räumliche Verteilung in der Stadt Luxemburg eine zentrale Rolle. Der Aufsatz beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit Tendenzen einer ungleichen sozialräumlichen Struktur in Luxemburg Stadt zu finden sind, und welche Rolle Ethnizität und sozialer Status in diesem Zusammenhang spielen. Angesichts des hohen Anteils von unterschiedlichen Migrantengruppen in der Bevölkerung der Stadt Luxemburg gilt es insbesondere zu überprüfen, ob Tendenzen einer Segregation, d.h. einer extrem ungleichen räumlichen Verteilung bestimmter Bevölkerungsgruppen, beobachtet werden können, wie dies für viele andere Städte festgestellt worden ist (Heitmeyer, Dollase & Backes, 1998).

Daher soll im Folgenden *erstens* die internationale stadtsoziologische Debatte in ihren zentralen Befunden und Positionen kurz dargestellt werden; *zweitens* sollen die gegenwärtig erkennbaren Tendenzen der sozialräumlichen Segregation in den Städten diskutiert werden vor dem Hintergrund aktueller gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen. *Drittens* wollen wir die spezifische Situation der Stadt Luxemburg darstellen und fragen, inwieweit diese Resultate internationaler Stadtstruktur- und Stadtentwicklungsforschung auf Luxemburg übertragen werden können, im vierten Abschnitt wollen wir dann empirische Ergebnisse zur Sozialraumanalyse der Stadt Luxemburg präsentieren und diskutieren. Wir schließen *fünftens* ab mit der Frage welche Probleme insbesondere mit der Segregation benachteiligter Gruppen verbunden sind. Schlagworte wie überforderte Nachbarschaften und der Verlust der Integrationsfähigkeit von Städten verweisen auf diese Problematik.

### ***1. Soziale Ungleichheit und Segregation: stadttheoretischer Befunde***

Der aktuelle öffentliche und auch der wissenschaftliche Diskurs zur Entwicklung der modernen Städte findet seinen Ausdruck in Metaphern von „der gespaltenen Stadt“ (Häußermann, 2000) und „der modernen Stadt in einer gespaltenen Gesellschaft“ (Dangschat, 1999). Im Zentrum dieser Debatte stehen dabei vor allem Fragen nach den Konsequenzen des aktuellen ökonomischen und sozialen Wandels für die sozialräumliche Entwicklung moderner Städte und hier

vor allem für die Herausbildung und Stabilisierung benachteiligter städtischer Wohngebiete.

Die Diskussion um die Verschärfung sozialräumlicher Segregationsprozesse in den großen Städten hat bereits Ende der 80er in den USA begonnen. Insbesondere die Arbeiten von Wilson gelten in diesem Zusammenhang als bahnbrechend. Mit der These von der Herausbildung einer neuen *Urban underclass* hatte er Ende der 80er Jahre in den USA eine heftige Debatte ausgelöst. In seiner Studie „The truly disadvantaged“ (Wilson, 1987) beschreibt er die soziale Spaltung zwischen den innerstädtischen Slums der Unqualifizierten, der Arbeitslosen und der Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen einerseits und den suburbanen Mittelschichtregionen andererseits. Der Wegzug der Qualifizierten, der Aufsteiger und Erfolgreichen in die suburbanen Wohnviertel führe in den innerstädtischen Gebieten zu einem Verlust an Kompetenz und Kohäsion; Armut werde damit zum dominanten Phänomen; und diejenigen, die heute dort leben, sähen sich selbst (und würden gesehen) nicht mehr als Nachzügler in Bezug auf gesellschaftliche Anerkennung und Wohlstand, sondern als Ausgeschlossene, die keinen Anschluss gefunden haben oder aber erreichte Positionen wieder verloren haben. Insbesondere die heranwachsenden Generationen in diesen Armutsvierteln - so Wilson - haben in der Regel den Glauben daran verloren, je den Grad an Wohlstand, gesellschaftlicher Anerkennung und Integration zu erreichen, wie er für die Elterngeneration noch selbstverständliches Ziel sein konnte.

Im Anschluss an Wilson finden sich auch in der europäischen Stadtforschung eine Vielzahl von Studien, die auf zunehmende Armuts- und Ausgrenzungsphänomene in vielen europäischen Städten verweisen. So haben Dubet und Lapeyronnie (1994) mit ihrem Buch „Im Aus der Vorstädte“ darauf hingewiesen, wie dramatisch die Situation in vielen französischen Vorstädten ist. Ehemals ein Zeichen der Integration der Arbeiterklasse in die Wohlfahrtskultur hätten sie sich durch den Wegzug der erfolgreichen Aufsteiger einerseits und den Zuzug weniger erfolgreicher Gruppen (Unqualifizierte, Arbeitslose, Kranke) insbesondere aus dem Migrantenumfeld heute zu Vierteln der Ausgegrenzten und Deklassierten entwickelt, so die Autoren. Auch für die Niederlande gibt es eine Vielzahl von Hinweisen auf ähnliche Entwicklungen, so etwa in der Arbeit von Kloosterman (1994a, 1994b) über Trends der Polarisierung in Amsterdam und Rotterdam; entsprechende Befunde aus Großbritannien liegen in Fainsteins Studie (Fainstein, Gordon & Harloe, 1992) über "Divided Cities" sowie in Schmitter Heislers Arbeit über „housing policy and the urban underclass“ (Schmitter Heisler, 1994) vor. In Deutschland haben insbesondere die Arbeiten von Häußermann (2000), Friedrichs (2000) und Dangschat (1999) die Debatte zur „gespaltenen Stadt“ vorangetrieben. Häußermann und Siebel (1991) sprechen in diesem Zusammenhang von einer Dreiteilung der deutschen Städte: Die *erste* Stadtstruktur wird als die international ausgerichtete, wettbewerbsfähige Stadt beschrieben; überregionale wirtschaftliche Funktionen (Messen, Flughäfen,

---

internationale Unternehmen etc.) erzeugen hier ein relativ kleines Segment an höchst bezahlten Spitzenkräften im tertiären Sektor, die sich hinsichtlich Karrieremuster und Lebensstil an internationalen Märkten orientieren. Hinsichtlich der sozialräumlichen Konzentration dieser Gruppe spielen insbesondere die neu aufgewerteten ehemals vernachlässigten Innenstadtgebiete eine große Rolle. Hochgebildete, junge, meist kinderlose Nachfragergruppen (young urban professionals, double income no kids = Dinks) tragen diesen Prozess der Gentrifikation. Die *zweite* Stadt ist die normale Arbeits-, Versorgungs- und Wohnstadt für die Mittelschicht mit den bekannten sozialräumlichen Strukturen, insbesondere der Suburbanisierung. Die *dritte* Stadt wird als die marginalisierte Stadt bezeichnet: Es ist die Stadt der Randgruppen, der Ausgegrenzten, der dauerhaft Arbeitslosen und der Armen; sie stelle ein schnell wachsendes Segment am Rande der Gesellschaft und der Städte dar, mit einem hohen Anteil von Arbeitslosen und unqualifiziert Beschäftigten in den Grauzonen des Arbeitsmarktes (Häußermann & Siebel, 1991). Diese drei Stadtstrukturen werden als Ausdruck einer verschärften und räumlich verfestigten sozialen Ungleichheit in der Gesellschaft angesehen.

Diese Entwicklungen hin zu verstärkter Segregation statusniedriger Gruppen werden in der Regel auf drei Prozesse zurück: a) die Verarmung der Bewohner dieser Stadtviertel, deren berufliche Qualifikationen durch Deindustrialisierung, Tertiarisierung und Rationalisierung entwertet werden; b) den selektiven Wegzug von Haushalten mit höheren Einkommen aus den ärmeren Vierteln; und c) selektive Zuzüge von eher ärmeren Haushalten (darunter viele Alleinerziehende und Ausländer) auch als Folge städtischer Belegungspolitik in öffentlich gefördertem Wohnraum.

Dangschat (1999) konnte in seinen Studien zum Zusammenhang von ökonomischer Entwicklung und Armutsentwicklung am Beispiel Hamburgs deutlich machen, dass die Zahl der armen Stadtviertel im gleichen Zeitraum (zwischen 1980 und 1998) deutlich gestiegen ist, in dem auch das durchschnittlich zu versteuernde Einkommen in den fünf reichsten Stadtvierteln kräftig gewachsen ist. Diese Entwicklung einer Einkommensspaltung ist für die 80er und 90er Jahre für viele Länder (vgl. Hauser, 1998) beschrieben worden. In provokanter Zuspitzung spricht Dangschat daher auch von Armut durch Wohlstand. Damit will er deutlich machen, dass die Entwicklung von Wohlstand einerseits, Armut andererseits, zusammenhängen und sich wechselseitig bedingen; dass die Art der gegenwärtigen städtischen Organisation von Gesellschaft in wirtschaftlich und technologisch hoch entwickelten Ländern Armut erzeugt, verstärkt, und räumlich konzentriert (vgl. Dangschat, 1999).

Die Segregation benachteiligter Gruppen kann somit als Ausdruck einer Spaltung der Gesellschaft angesehen werden, die sich in drei Dimensionen beschreiben lässt: Als Spaltung zwischen Einheimischen und Zugewanderten, als Spaltungen auf dem Arbeitsmarkt zwischen fest verankerten Segmenten einerseits

und Segmenten prekärer Beschäftigungsverhältnisse, marginalisierter Jobs und hoher Arbeitslosigkeit andererseits und schließlich als kulturelle Ausdifferenzierungen von Lebensstilen, Haushalts- und Wohnformen.

Der gesellschaftliche Hintergrund für diese Entwicklung liegt in der Globalisierung und Tertiärisierung: In deren Folge kommt es einerseits zur Ausweitung der qualifizierten Dienstleistungsberufe, deren Inhaber Merkmale wie hohe berufliche Qualifikation, hohe Karriereorientierung, hohe Flexibilität und neue Lebensformen (single) und Lebensstile (hedonistisch-international orientiert) aufweisen; andererseits kommt es zur Zunahme gering qualifizierter Dienstleistungsberufe in meist prekären Beschäftigungsverhältnissen sowie zum Rückgang der traditionellen Arbeitsmarktsegmente für Unqualifizierte durch Technisierung im sekundären Sektor.

## ***2. Stadtentwicklung und gesellschaftliche Entwicklungen: Globalisierung, Tertiärisierung, Migration***

Die empirische Beobachtung von Segregationsprozessen ist kein neues Feld in der soziologischen Stadtforschung. Ihre Anfänge liegen in der Chicago Schule der Sozialökologie. Sie hat sich in den 20er Jahren des letzten Jahrhunderts ausführlich mit der Verteilung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in der Stadt Chicago beschäftigt und konnte feststellen, dass sich die Bevölkerung nicht gleichermaßen über die Stadt verteilte, sondern dass je nach sozialem Status und ethnischer Zugehörigkeit verschiedene Stadtgebiete präferiert wurden. Park u.a. (Park, 1925) hatten die Vorstellung, dass sich die soziale Distanz unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in einer räumlichen Distanz der Wohngebiete niederschlägt und jede soziale Gruppe ihren „natural area“ bewohne.

In der Weiterentwicklung des Segregationsansatzes und in der Übertragung auch für den deutschsprachigen Raum, wie sie vor allem von Hamm (1982), aber auch von Friedrichs (2000) geleistet wurde, hat man von dieser Idee des „natural areas“ mehr und mehr Abstand genommen. Segregation wurde nun verstanden als Ausdruck der sozialräumlichen Organisation der Gesellschaft, die je nach Kulturkreis und gesellschaftlichem Wandel unterschiedlich ausfallen kann. Die zentralen Faktoren jedoch, auf die sich die Segregationsforschung bereits seit den zwanziger Jahren zur Analyse residentieller Segregation bezieht, finden auch heute noch weitgehend Verwendung: *Ökonomische* Faktoren, die sich auf die ungleiche Verteilung von Ressourcen (Einkommen, Eigentum, Positionen auf dem Arbeitsmarkt) beziehen; *soziale* Faktoren, die sich auf unterschiedliche Bildung/Qualifikation, unterschiedliche soziale Integration und unterschiedliche soziale Netzwerke (soziales Kapital) beziehen; und schließlich *kulturelle* Faktoren, die Unterschiede entsprechend ethnisch-religiöser Zugehörigkeiten und Lebensstilen hervorheben.



---

Dangschat (1998) hat diese in der sozialökologischen Tradition stehende Segregationsforschung als empiristisch kritisiert. Die dort dominierende Beschreibung der ungleichen sozialräumlichen Verteilung von Bevölkerungsgruppen entsprechend ihres sozialen Status, ihres Alters, ihres Familienstands oder ihrer Herkunft habe zur Folge, dass die „ökonomischen und politischen Einflussfaktoren auf Sozialstrukturen und Hierarchisierungen städtischer Teilgebiete ausgeblendet werden“ (S. 210). Die Ursachen der Segregation aus der empirischen Regelmäßigkeit von Standortpräferenzen der Haushalte erklären zu wollen, bedeute eine Vernachlässigung von Erklärungen auf der Makroebene. Hier bleibe offen, welche neuen gesamtgesellschaftlichen Kräfte und Faktoren auf die Segregation einwirken.

Auch wenn diese Kritik sicherlich als Universalvorwurf gegen die empirische Segregationsforschung überzogen ist, so lenkt sie doch die Aufmerksamkeit auf einen wichtigen Aspekt. Insbesondere der Hinweis auf Differenzen zur Segregationsdynamik früherer Jahrzehnte ist bedenkenswert. Zwar lassen sich auch heutige Entwicklungen zum Teil durchaus noch entsprechend der Beobachtungen der Chicago Schule interpretieren. Dennoch sind die makro-ökonomischen Hintergründe einerseits, sowie die Integrationsprobleme andererseits, die mit den neuen Formen residentieller Segregation verbunden sind, heute andere und schwerwiegendere.

Hintergrund der von der Chicago Schule analysierten sozialräumlichen Entwicklung der Städte im Norden der USA in den 20er und 30er Jahren war die Migration von Arbeitern aus agrarischen Gesellschaften in einen expandierenden sekundären Sektor. Heute hingegen scheint es eher die Transformation der Industriegesellschaft in eine post-industrielle Dienstleistungsgesellschaft zu sein, die sowohl die späten Migranten aus dem agrarischen Sektor, als auch die durch Technisierung und Rationalisierung freigesetzten einfach qualifizierten Arbeitskräfte im sekundären Sektor besonders hart trifft.

Die Entwicklung der Dienstleistungsgesellschaft hat eine Stärkung der höher qualifizierten Angestellten- und Dienstleistungsberufe und eine Reduzierung bzw. tendenzielle Auflösung traditionaler Arbeitermilieus zur Folge. Hinsichtlich der residentien Segregation bedeutet dies zunächst, dass der Trend zur Suburbanisierung fortgesetzt und gestärkt wird (aufstiegsorientierte Mittelschichtsfamilien). Wenn aber die beruflich besser integrierten, sozial aufgestiegenen Gruppen die Arbeiterviertel verlassen, so bedeutet dies für die ehemaligen, innerstädtischen Arbeiterwohnviertel, dass diejenigen zurückbleiben, die aufgrund geringer beruflicher Qualifikationen, durch soziale Benachteiligung oder gesundheitliche Probleme nicht dauerhaft in den sich verändernden Arbeitsmarkt integriert werden können.

Hinzu kommen die Folgen einer bislang weitgehend ungesteuerten Immigration, die zu einer „Unterschichtung“ der Gesellschaft geführt hat. Aufgrund der geringen Ressourcenausstattung der Migranten kommt es zunächst

überwiegend zu einem Zuzug in die ehemaligen und neuen Arbeiterviertel. Hier treffen sozial deklassierte Gruppen und nicht integrierte Migrantengruppen aufeinander. Durch den selektiven Wegzug der einheimischen Bevölkerung und den Zuzug weiterer Migrantengruppen entwickeln sich diese Viertel dann schnell zu Immigrantenvierteln und ethnischen Kolonien (Invasions-Sukzession-Zyklus).

Diese bislang beschriebenen Prozesse der sozialräumlichen Segregation werden nun zum Teil durch Investitionen in Wohnungsbau und Infrastruktur und den Zuzug statushöherer, jüngerer und meist höher gebildeter sozialer Gruppen in Innenstadtwohngebiete wieder umgekehrt. Dieser mit dem Begriff des Gentrifikation bezeichnete Prozess hat in der Öffentlichkeit und Sozialforschung Lob und Kritik gefunden: Kritik deshalb, weil hier preiswerter innerstädtischer Wohnraum verloren ging und die ursprüngliche Wohnbevölkerung, meist mit geringen Ressourcen und niedrigem sozialem Status, in die Trabantenstädte verdrängt wurde. Andererseits aber wurde gerade auch in dem Prozess der Gentrifikation (Blasius, 1993) die Wiederbelebung der Innenstädte, die Stärkung der Urbanität gefeiert, gibt es doch hier gleichsam funktionierende, sozial heterogene und multiethnische Stadtviertel von niedrig qualifizierten Einwanderern einerseits und post-materialistischen neuen Dienstleistungsgruppen andererseits.

### ***3. Die Stadt Luxemburg: Kleinstadt mit internationalem Rang***

Die meisten Ergebnisse dieser stadtsoziologischen Analysen sind an modernen Großstädten beobachtet worden. Von daher gilt es zu fragen, inwiefern erwartet werden kann, dass entsprechende Tendenzen und Entwicklungen der sozialräumlichen Struktur auch für eine Stadt von der Größe Luxemburgs kennzeichnend sind. Sicherlich muss aufgrund der Größenverhältnisse davon ausgegangen werden, dass entsprechende Strukturen und Verteilungstendenzen in Luxemburg Stadt vergleichsweise schwächer ausgeprägt sind. Andererseits weist Luxemburg Stadt eine Reihe von Besonderheiten auf, die sie von anderen Städten vergleichbarer Größe unterscheidet und ihr eher den Rang einer internationalen Stadt verleiht.

a) Obwohl die Stadt Luxemburg von der Fläche und der Einwohnerzahl her betrachtet eine Kleinstadt ist (vgl. Gengler, 1994), verfügt sie über einen vergleichsweise stark entwickelten Dienstleistungssektor mit einem hohen Anteil an internationalen Dienstleistungsfunktionen, wie es eher für international orientierte moderne Großstädte kennzeichnend ist. Dabei sind vor allem die Bedeutung als internationaler Banken- und Finanzstandort sowie als Sitz verschiedener europäischer Institutionen hervorzuheben (Fehlen & Jacquemart, 1995).

b) Zugleich hat Luxemburg sowohl aus wirtschafts-historischen Gründen (Anwerbung von Arbeitsmigranten für Stahlindustrie und Bausektor) als auch auf



Grund seiner gegenwärtigen Bedeutung als internationaler Dienstleistungsstandort einen selbst im internationalem Vergleich hohen Anteil von Ausländern, der in den letzten Jahren weiter angewachsen ist (Gengler, 1994). Der größte Teil der Ausländer konzentriert sich in der Stadt Luxemburg. Stellten die Ausländer 1970 noch lediglich 25% der Einwohner der Stadt, so waren es Anfang der 80er bereits mehr als 35% und im Jahre 2003 (nach dem „fichier de la population“ der Stadt Luxemburg) mehr als 50%. Neben den traditionellen Einwanderergruppen der Portugiesen und Italiener, die vor allem als Arbeitskräfte für die Stahlindustrie sowie den Bausektor benötigt wurden, gibt es heute auch eine starke Immigration von hochqualifizierten, international orientierten Arbeitskräften (Cesije, 2003). Auch diesbezüglich unterscheidet sich Luxemburg Stadt somit deutlich von anderen Städten ähnlicher Größe.

c) Drittens schließlich lassen sich auch für die luxemburgische Gesellschaft ähnliche Strukturen sozialer Ungleichheit sowie ähnliche Tendenzen sozialer Ausgrenzung und Marginalisierung beschreiben, wie dies andernorts in den letzten Jahrzehnten verstärkt beobachtet wird. Wenn auch Luxemburg nach wie vor als wirtschaftlich starkes Land und Hochlohngesellschaft (Feist, 2001) mit einem gut funktionierendem sozialen Sicherheitssystem gilt, so haben sich doch auch hier die Einkommensunterschiede vergrößert, so können Armut, Arbeitslosigkeit und fehlende Integration doch auch hier zur Herausforderung für die Gesellschaft und zum Problem für den Sozialstaat werden.

Aufgrund dieser allgemeinen Entwicklungstendenzen lässt sich vermuten, dass wir auch in Luxemburg Stadt sozialräumliche Prozesse und residentielle Verteilungsmuster identifizieren können, wie sie für andere moderne Städte beschrieben worden sind. Dabei konzentrieren sich unsere Beobachtungen vor allem auf die residentielle Verteilung der Bevölkerung, d.h. die unterschiedliche Verteilung der Wohnorte der Bevölkerung je nach sozialem Status, Bildung und Nationalität für die Stadt Luxemburg (vgl. Berg, Meyers & Wirtgen, 2001).

#### ***4. Sozialräumliche Strukturen in Luxemburg und ihre Verfestigung***

Im Rahmen der Studie zum „Plan Communal Jeunesse“ in der Stadt Luxemburg, haben wir mit Hilfe verschiedener Datenquellen<sup>8</sup> die Bevölkerungsstruktur in den 24 administrativen Vierteln der Stadt nach unterschiedlichen Charakteristiken dargestellt.

Ziel war ein Vergleich der unterschiedlichen Einkommensstrukturen in den verschiedenen Vierteln. Dabei sind wir uns natürlich darüber im Klaren, dass die administrativen Viertel nur sehr begrenzt unterschiedliche, in sich mehr oder weniger homogene Sozialräume widerspiegeln. In der Regel muss man davon ausgehen, dass in den relativ großen und administrativ festgelegten Stadtgebieten

---

<sup>8</sup> Fichier de la population der Stadt Luxemburg (22.05.03) / Recensement de la population des Statec (15.02.01)

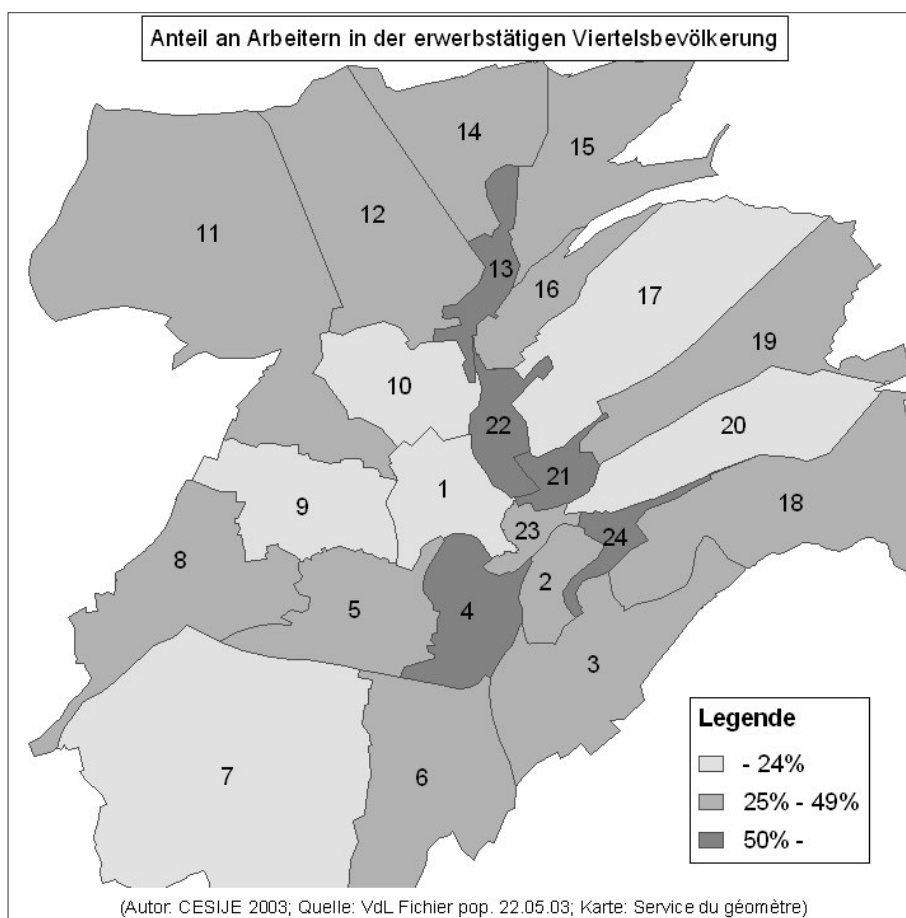
zum Teil sehr heterogene Bevölkerungsgruppen leben. Eine ideale Darstellung der sozialräumlichen Verteilung unterschiedlicher Milieus und Bevölkerungsgruppen müsste sich daher auf kleinere Einheiten und kleinräumlich aggregierte Daten basieren. Praktisch war es jedoch unmöglich, die Daten auf einer kleinräumlicheren Ebene als der administrativen Einteilung zu erhalten. Zudem hätte eine Aufarbeitung der kleinräumlichen Daten den Rahmen der Studie gesprengt.

Von daher konzentriert sich unsere empirische Analyse der sozialräumlichen Struktur der Stadt Luxemburg auf eine vergleichende Beschreibung und Analyse der Bevölkerungsstrukturen in den 24 administrativen Vierteln.

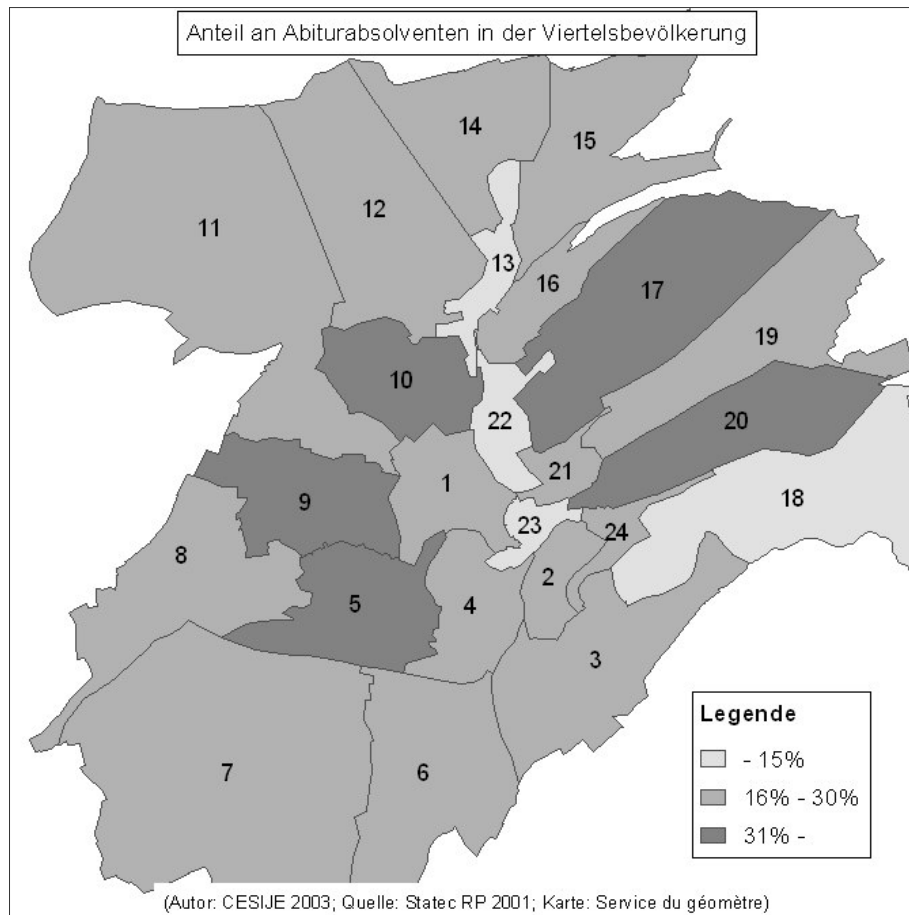
In einem ersten Schritt möchten wir einige Daten zum sozialen Status der Bevölkerung in den Vierteln darstellen. Wir haben zwei "klassische" Kriterien zur Operationalisierung des sozialen Status ausgewählt: den Anteil der Arbeiter in der erwerbstätigen Bevölkerung und den Anteil der Abiturabsolventen. Mit Hilfe dieser beiden Kriterien haben wir einen Indikator für den sozialen Status gebildet, und können somit an Hand dieses Indikators für die einzelnen Viertel die dominierenden sozialen Milieus identifizieren.

Gleichzeitig haben wir die Bevölkerung entsprechend der Nationalitätenverteilung in den Vierteln verglichen und können somit unterschiedliche ethnisch-nationale Milieus identifizieren und zugleich auch auf Zusammenhänge zwischen sozialen Milieus und unterschiedlichen Nationalitätengruppen verweisen.

Auf der 1. Karte wird der Anteil der Arbeiter in der erwerbstätigen Bevölkerung der jeweiligen Viertel dargestellt. Im Durchschnitt der Stadt Luxemburg sind 1/3 der Erwerbstätigen Arbeiter. Schaut man sich aber den Anteil der Arbeiter in den verschiedenen Vierteln der Stadt an, so sind jedoch deutliche Unterschiede in der Verteilung der Wohnorte der Arbeiter über die verschiedenen Viertel der Stadt hinweg erkennbar. Eine Gleichverteilung würde bedeuten, dass wir in allen Vierteln zu etwa 1/3 der erwerbstätigen Bevölkerung Arbeiter auffinden müssten. Wie die Ergebnisse zeigen weicht die tatsächliche sozialräumliche Verteilung der Arbeiter jedoch deutlich von einer Gleichverteilung ab: der Anteil der Arbeiter schwankt je nach Viertel zwischen 11% (20 Cents) und 67% (22 Pfaffental). In Vierteln mit wenig Arbeitern wohnen viele Angestellte und Beamte, in Vierteln mit vielen Arbeitern wohnen entsprechend wenige Angestellte und Beamte. Vor allem in den Tallagen (22 Pfaffental, 24 Pulvermühle, 4 Gare, 21 Clausen, 13 Eich) sind klassische Arbeiterviertel (über 50%) zu erkennen, während andererseits Cents (20), Belair (9), Kirchberg (17), Limpertsberg (10), Ville Haute (1) und Cessange (7) als Angestellten- und Beamtenmilieu hervorstechen (Arbeiteranteil unter 20%).

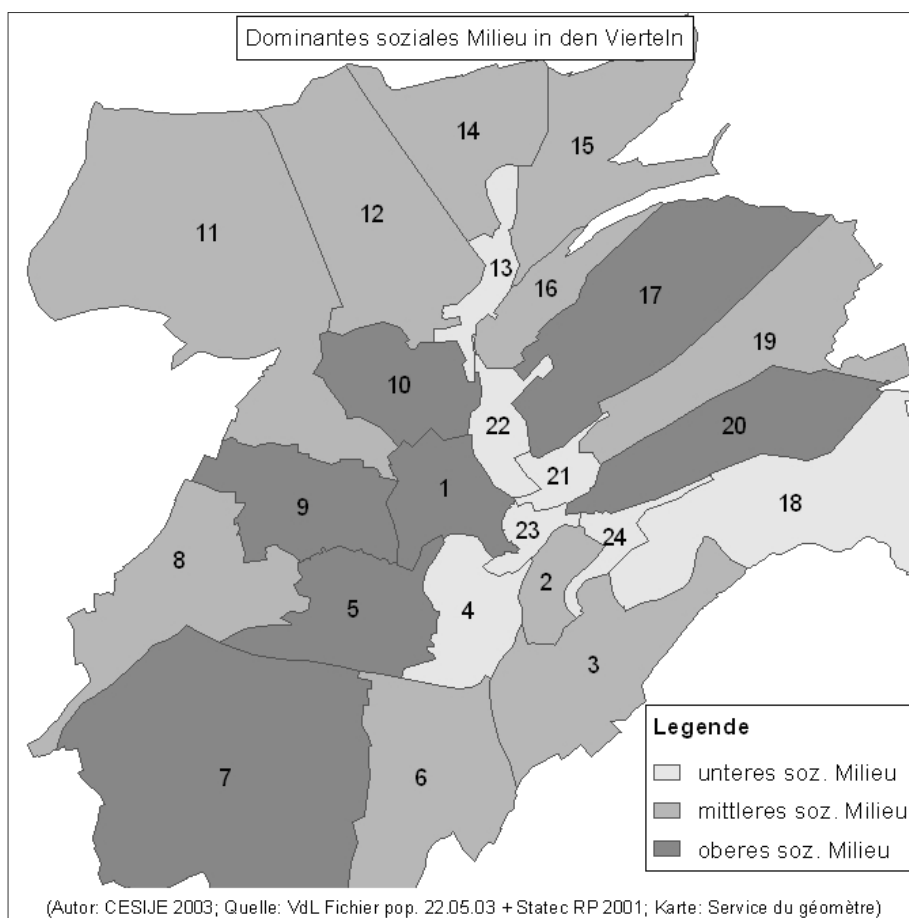
**Karte 1: Anteil an Arbeitern in der erwerbstätigen Viertelbevölkerung**

Ergänzend zur Verteilung nach dem sozialen (oder beruflichen) Status wird auf der 2. Karte der Anteil der Abiturabsolventen in der Bevölkerung dargestellt, d.h. der Anteil derjenigen Personen in der Bevölkerung, die einen Abiturabschluss bzw. einen Hochschulabschluss haben (*Enseignement supérieur* und *Diplôme de fin d'études secondaires*). Im Durchschnitt besitzen 1/4 der Einwohner der Stadt Luxemburg einen Abiturabschluss. Der Anteil der Abiturabschlüsse schwankt je nach Viertel jedoch zwischen 7% (22 Pfaffenthal) und 40% (10 Limpertsberg). Auch in Bezug auf den durchschnittlichen Anteil an Personen mit Abitur ergeben sich somit gravierende Unterschiede zwischen den einzelnen Viertel: die Viertel mit dem höchsten Anteil an Abiturabsolventen sind Cents (20), Limpertsberg (10), Belair (9), Kirchberg (17) und Hollerich (5) (30-40% Abiturabsolventen); die Viertel mit dem niedrigsten Anteil an Abiturabsolventen sind Pfaffenthal (22), Hamm (18), Eich (13), Grund (23) und Bonnevoie-Sud (3) (7-20%). Man erkennt, dass ein niedriger Arbeiteranteil und ein hohes formales Bildungsniveau sich in den gleichen Vierteln auffinden lassen. Umgekehrt zeichnet sich ebenfalls ein tendenzieller Zusammenhang zwischen hohem Arbeiteranteil und niedrigem Bildungsniveau ab.

**Karte 2: Anteil an Abiturabsolventen in der Viertelbevölkerung**

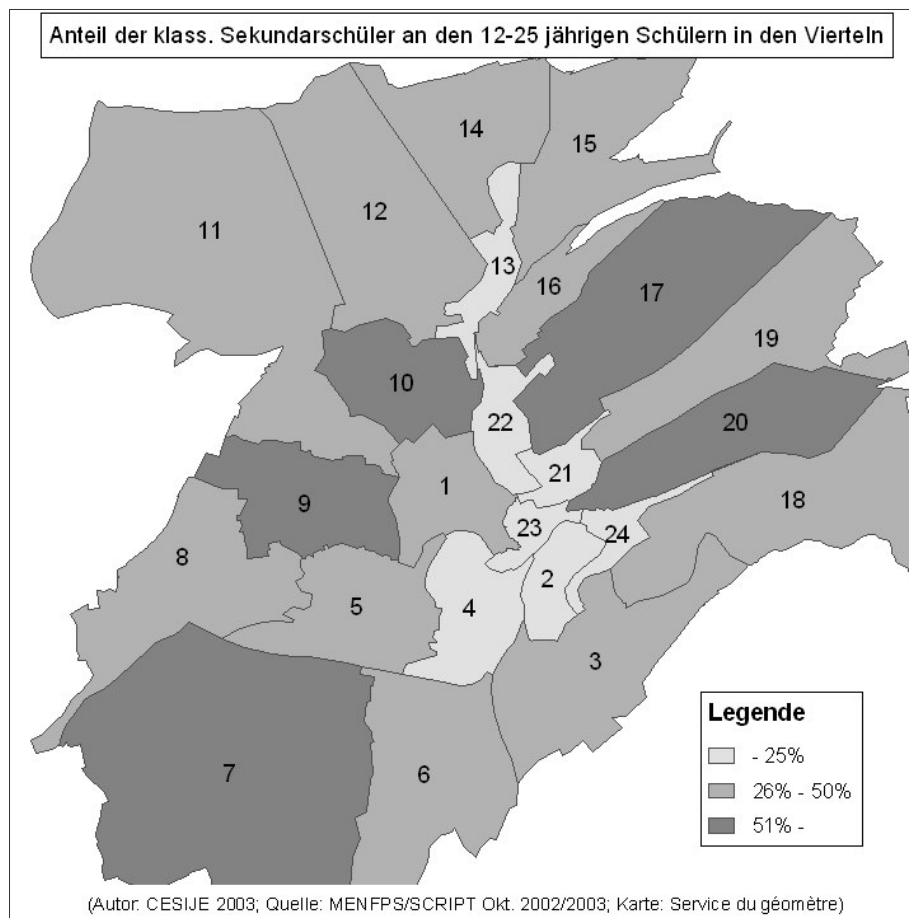
Wir haben nun mit Hilfe dieser beiden Variablen (Bildungsniveau und Berufsstatus) einen neuen Indikator für das soziale Milieu<sup>9</sup> gebildet. Ein unteres soziales Milieu charakterisiert sich durch einen sehr hohen Anteil an Arbeitern oder einen sehr geringen Anteil an Abiturabsolventen. Ein hohes soziales Milieu ist charakterisiert durch einen sehr geringen Anteil an Arbeitern oder einen sehr hohen Anteil an Abiturabsolventen. Ein überwiegend mittleres soziales Milieu charakterisiert sich durch einen mittleren Anteil an Arbeitern und einen mittleren Anteil an Abiturabsolventen. Karte 3 zeigt, wie sich die gebildeten sozialen Milieus über die unterschiedlichen Viertel der Stadt verteilen.

<sup>9</sup> Zur Erstellung des Indikators haben wir Viertel mit einem hohen Anteil an Arbeitern (50% und mehr) 1 Punkt gegeben, Viertel mit einem mittleren Anteil an Arbeitern (25%-49%) 2 Punkte und Viertel mit einem niedrigen Anteil an Arbeitern (24% und weniger) 3 Punkte. Umgedreht bekamen Viertel mit einem niedrigen Anteil an Abiturabsolventen (15% und weniger) 1 Punkt, mit einem mittleren Anteil an Abiturabsolventen (16%-30%) 2 Punkte und mit einem hohen Anteil an Abiturabsolventen (31% und mehr) 3 Punkte. Die Skala des neuen Indikators lag also zwischen 2 und 6. Daraufhin teilten wir die Werte in 3 Kategorien ein: unteres soziales Milieu (2-3 Punkte), mittleres soziales Milieu (4 Punkte) und hohes soziales Milieu (5-6 Punkte).

**Karte 3: Dominantes soziales Milieu in den Vierteln**

Man erkennt deutlich, dass der soziale Status auch in Luxemburg Stadt ein relevanter Faktor zur Beschreibung ungleicher sozialräumlicher Strukturen ist. Sowohl hinsichtlich der höheren sozialen Statusgruppen als auch hinsichtlich der niedrigen sozialen Statusgruppen sind unterschiedliche Wohnortpräferenzen erkennbar. Viertel in denen überwiegend Personen mit einem hohen sozialen Status wohnen sind Kirchberg (17), Cents (20), Limpertsberg (10), Belair (9), Ville Haute (1), Hollerich (5) und Cessange (7). Hier überwiegen Angestellten- und Beamtenhaushalte mit durchschnittlich hohem Bildungsniveau. Auch für die Jugendlichen in diesen Vierteln lässt sich feststellen, dass sie häufig eine klassische Schule besuchen und gewillt sind, den hohen sozialen Status der Eltern zu erreichen.

Karte 4: Anteil klassische Sekundarschüler an den 12-25 jährigen Schülern in den Vierteln



Diese „upperclass“ Viertel stehen jenen Vierteln gegenüber, wo (entsprechend unserer Definition) eher untere soziale Statusgruppen (hoher Anteil an Arbeiterhaushalten mit durchschnittlich niedrigem Bildungsniveau) dominieren. Es sind Eich (18), Pfaffental (22), Clausen (21), Hamm (18), Pulvermühle (24), Grund (23), Gare (4).

Auch für diese unteren sozialen Milieus gilt, dass in der jüngeren Generation sich die Bildungsniveaus zu reproduzieren scheinen. Hier findet man überproportional viele *Lycée technique* Schüler (vgl. Karte 4).

Die Ergebnisse zeigen somit nicht nur deutliche ungleiche sozialräumliche Verteilungen der sozialen Statusgruppen in Luxemburg Stadt sondern darüber hinaus auch Tendenzen eine Verfestigung und Reproduktion dieser Strukturen, die für eine auf sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit ausgerichteten Politik viele Fragen aufwerfen dürfte.

Für die sozialräumliche Verteilung der Wohnbevölkerung ist neben dem sozialen Status insbesondere auch die Unterscheidung der Bevölkerung nach Nationalitäten bzw. Herkunft und ethnisch-kultureller Zugehörigkeit von Bedeutung. Wie wir bereits dargelegt haben ist dies für Luxemburg Stadt insofern besonders relevant, als etwa 59% der Bevölkerung nicht die luxemburgische

---

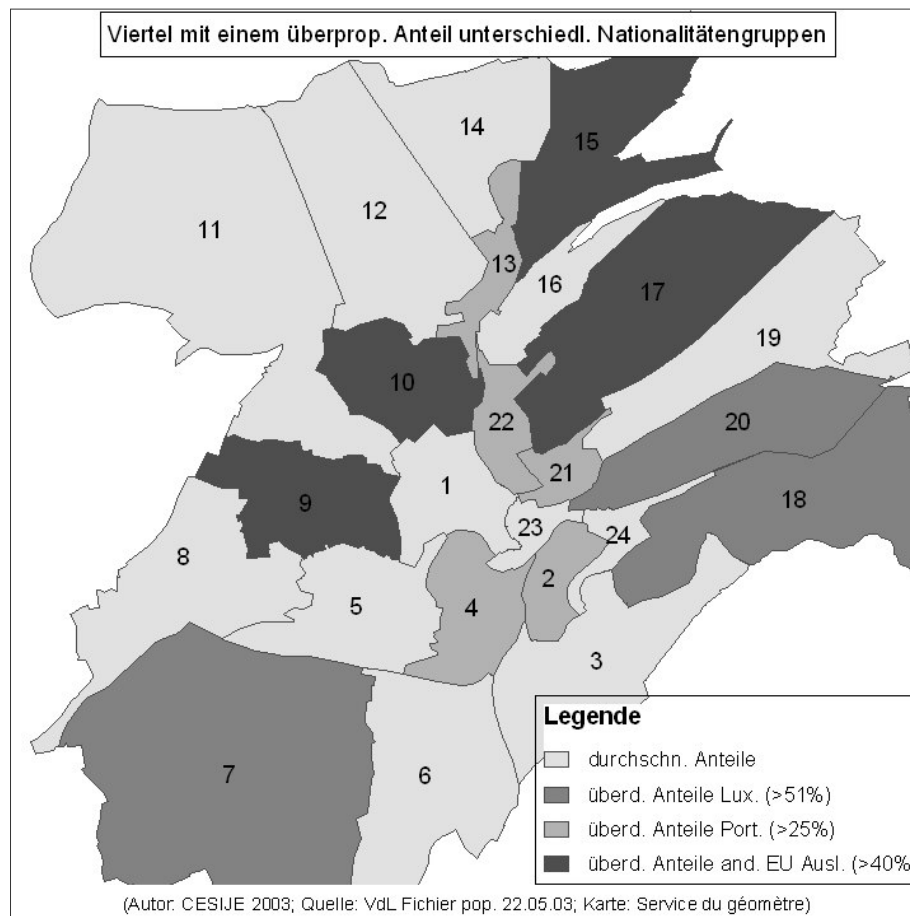
Nationalität besitzen und unterschiedlichen Migrantenpopulationen angehören. Im Rahmen unserer Sozialraumanalyse zur Stadt Luxemburg haben wir uns daher besonders der Frage gewidmet, welche residentiellen Muster für die verschiedenen Migrantengruppen festzustellen sind, und wo sich diese Muster in die Unterscheidung unterschiedlicher sozialer Milieus und Sozialräume einfügen.

Dabei ist es wichtig die Gruppen der Nicht-Luxemburger entsprechend ihrer Bedeutung als Migrantengruppe in der Stadt Luxemburg sowie unter Berücksichtigung ihres unterschiedlichen sozialen Status zu unterscheiden. Wir haben entsprechend unterschieden zwischen der luxemburgischen Bevölkerung, der portugiesischen Bevölkerung, sowie der Gruppe der Migranten aus anderen EU-Ländern.

Während die portugiesische Bevölkerung eher einem unteren sozialen Status zugeordnet werden kann, haben wir für die Migranten aus anderen EU-Ländern überdurchschnittlich hohe Anteile von höheren Statusgruppen. In Karte 5 sind nun jene Viertel ausgewiesen in denen überproportional hohe Anteile dieser unterschiedlichen Nationalitäten bzw. Migrantengruppen zu finden sind.

Die luxemburgischen Viertel (mit mehr als 50% der Bewohner mit luxemburgischer Nationalität) sind Cents (20), Hamm (18) und Cessange (7). Typisch portugiesische Viertel (mehr als 25% der Bevölkerung mit portugiesischer Nationalität) sind Eich (13), Clausen (21), Pfaffental (22), Gare (4) und Bonnevoie-Nord (2). Die Viertel mit überdurchschnittlichem hohen Anteil anderer EU-Migranten (über 40%) sind Kirchberg (17), Limpertsberg (10), Belair (9) und Dommeldange (15.).



**Karte 5: Viertel mit einem überproportionalen Anteil unterschiedlicher Nationalitätengruppen**

Sowohl in Bezug auf die luxemburgische und portugiesische Bevölkerung als auch in Bezug auf die sonstigen EU-Migranten lassen sich deutlich ungleiche residentielle Verteilungsmuster aufzeigen. Es fällt auf, dass sich die Portugiesen besonders häufig in den traditionellen Arbeitervierteln in den Talvierteln niederlassen, während auf den verschiedenen Plateauvierteln entweder die luxemburgische Bevölkerung oder die unterschiedlichen, status-höheren Migrantenpopulationen aus den anderen EU-Ländern zu finden sind.

Es bestehen somit deutliche unterschiedliche und ungleiche sozialräumliche Verteilungsmuster zwischen Einheimischen (Luxemburger) und Migranten einerseits, sowie zwischen statusniedrigern und Status höheren Migrantengruppen andererseits, wie sie auch in anderen Städten als Ausdruck städtischer Segregation gefunden werden können. Insofern wird man auch für die Stadt Luxemburg festhalten müssen, dass auf dem Weg eine multikulturelle post-industrielle Gesellschaft – Tendenzen einer Spaltung der Gesellschaft in Einheimische und Migranten einerseits, sowie unter den unterschiedlichen sozialen Milieus andererseits ernst genommen werden müssen.

Sicherlich haben diese sozialen Spaltungen sowie die Ansätze einer residentiellen Segregation verschiedener Bevölkerungsgruppen für Luxemburg



---

Stadt (aufgrund der Wirtschaftskraft und der guten sozialen Absicherungen) noch nicht dazu geführt, dass sich in bestimmten städtischen Vierteln die sozialen Problemlagen konzentrieren und verdichten und damit auch schwer zu bewältigen sind.

Eine „Krise der Stadt“ oder gar ein „Ende der sozialen Stadt“, wie dies für andere europäische Städte diagnostiziert wurde (Heitmeyer, Dollase & Backes, 1998) ist für Luxemburg Stadt sicherlich nicht festzustellen. Im Gegenteil: Angesichts einer stark ausgeprägten ethnisch-kulturellen Heterogenität der Bevölkerung und dessen hohen Anteil von Migranten ist das Fehlen einer verfestigten und fortgeschrittenen Segregation benachteiligter Wohnviertel als Erfolg sowohl der wirtschaftlichen Dynamik wie auch der sozialpolitischen und städtischen Politik zu verstehen. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, dass die hier identifizierte sozialräumliche Ungleichheit zusammen mit der Spaltung zwischen verschiedenen Nationalitätengruppen durchaus ein Problem beschreibt, das bei einer Verschlechterung der ökonomischen Situation und einem gleichzeitigen Rückgang des Sozialstaates schnell virulent werden könnte.

### ***5. Segregation als Problem: Lebensbewältigung in städtischen Problemgebieten***

Aus diesen Gründen wollen wir fragen, wann und unter welchen Umständen die residentielle Segregation zum Problem wird? Zur vertrauten Struktur von Großstädten gehört, dass sie unterschiedliche Sozialräume mit unterschiedlichen Lebensstilen und Verhaltensnormen beherbergen. Der kulturelle und soziale Pluralismus kann als ein Ausdruck der emanzipatorischen Kultur moderner Städte gesehen werden, in denen es keine einheitlichen Normen und Lebensstile gibt. Seit den Anfängen der Stadtforschung wurde aber stets auch die Frage gestellt, welche unerwünschten Folgen mit Segregationsprozessen verbunden sind. Dabei stand insbesondere die Frage im Vordergrund, ob und inwiefern die residentielle Segregation sozial benachteiligter Gruppen der gesellschaftlichen Integration entgegensteht (Friedrichs, 1995). Wir wollen im Folgenden hier vier Problemfelder ansprechen, die soziale benachteiligte, segregierte Stadtviertel kennzeichnen. Sie sind von allem für eine Strategie der politischen oder sozialarbeiterischen Intervention von großer Bedeutung.

Die *erste* Frage betrifft die Bedeutung sozialer Netzwerke für die Bewältigung von Benachteiligung. Hier stehen sich zwei konträre Ansätze gegenüber: Auf der einen Seite wird die starke Integration in sozial und ethnisch-kulturell homogene Netzwerke als entscheidende Qualität benachteiligter Wohngebiete hervorgehoben; sie sei verantwortlich dafür, dass ein Mindestmass an sozialer Integration auf lokaler Ebene und an individueller Stabilisierung stattfindet; sie könne somit wenigstens tendenziell die Ausgrenzung durch die Gesellschaft kompensieren. Vor allem mit Blick auf die historischen Milieus in

den traditionellen Arbeitervierteln oder auch den Vierteln der frühen Migranten ist immer wieder hervorgehoben worden, dass die in ihnen wirksame Binnenintegration auf nachbarschaftlicher oder ethnischer Ebene Ausdruck der Lebendigkeit dieser Kulturen und Voraussetzung auch der gesellschaftlichen Integration ihrer Mitglieder seien.

Dem gegenüber betonen etwa Wilson (1987), aber auch Esser (1986), Friedrichs (2000) und Blasius (1993), dass gerade die starke Integration in enge, nachbarschaftliche Netzwerke gegenwärtig nicht dazu beitragen könne, Folgen gesellschaftlicher Ausgrenzung und Benachteiligung zu kompensieren; im Gegenteil: Homogene und in sich geschlossene Netzwerke seien geradezu eine Voraussetzung dafür, dass sich die soziale Ausgrenzung und Benachteiligung verfestige. Entsprechend wurde explizit von der Rückständigkeit dieser Quartiere, der Problematik devianter Subkulturen und von ethnischer Kolonibildung als Sackgasse hinsichtlich der Integration einer multiethnischen Gesellschaft gesprochen und eine korrigierende Stadtsanierung gefordert.

Die *zweite* Frage betrifft die interethnischen Konflikte in benachteiligten Stadtvierteln. Im Gegensatz zu den historischen Milieus der Arbeiterwohnviertel oder der ethnischen Kolonien lassen sich die heutigen städtischen Armutsquartiere und benachteiligten Wohngebiete nicht mehr generell als einheitliche Lebensräume sozial homogener Gruppen beschreiben, die eine Basis für die Herausbildung kollektiver Identitäten sein könnten. Sie sind vielmehr sozial und ethnisch heterogen zusammengesetzt insoweit, als in ihnen die aus den unterschiedlichsten Gründen marginalisierten Gruppen einer Gesellschaft zusammenwohnen. Die Identitätsfindung findet daher nicht kollektiv in der Grenzziehung nach außen, sondern vielmehr kleinräumig, entlang vielfacher sozialer und ethnischer Konfliktlinien und Milieuunterschiede statt. Eine Ethnisierung sozialer Konflikte bzw. eine Zunahme interethnischer Konflikte ist in den letzten Jahren für viele moderne Gesellschaften festgestellt worden (vgl. Heitmeyer, Dollase & Backes, 1998; vgl. Eckert, 1998). Allerdings hat es vergleichsweise lange gedauert, bis auch die räumlichen Zusammenhänge und Hintergründe dieser Konflikte entsprechend analysiert und thematisiert wurden. Dabei ist seit langem bekannt, dass die Immigration von Personen mit geringer Qualifikation sich in besonders starkem Maße auf die großen Städte konzentriert und sich räumlich in heruntergekommenen städtischen Vierteln und ehemaligen Arbeitervierteln niederschlägt. Sie sind gerade aufgrund ihrer sozialen und ethnisch-kulturellen Heterogenität extrem konfliktreiche Stadtviertel, die auch nicht über eine gemeinsame Subkultur integriert und stabilisiert werden. Zwischen den im Sinne von Norbert Elias (Etablierten) einheimischen Milieus sozial Abgestiegener und Sitzenbleiber (Modernisierungsverlierer) und den Außenseitern der neuen Migrantengruppen spielen dann neben Verteilungskonflikten (um Arbeit, Wohnraum, etc.) zunehmend auch symbolische und kulturelle Anerkennungskonflikte eine Rolle (Elias & Scotson, 1993).

Die *dritte* Frage bezieht sich auf die defizitäre Repräsentanz staatlicher Institutionen in benachteiligten Stadtvierteln. In der öffentlichen Debatte über innerstädtische Segregation wird häufig statt von benachteiligten Stadtvierteln auch von abgehängten Stadtvierteln gesprochen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass in diesen Stadtvierteln nicht nur der Anschluss an die ökonomische und soziale Entwicklung der Gesellschaft nicht gelungen ist, sondern dass auch die institutionelle und infrastrukturelle Ausstattung in diesen Vierteln so defizitär ist, dass gesellschaftliche Ausgrenzung und Benachteiligung noch verstärkt werden. Kronauer (1997) hat dies als die institutionelle Dimension von Ausgrenzung bezeichnet und den Blick auf Kindergärten und Schulen, Sozial- und Arbeitsämter sowie andere soziale Dienstleistungen (Verkehr, Jugendfreizeit und Sportangebote) gelenkt: In benachteiligten Stadtvierteln sind Kindergärten und Schulen in der Regel mit den sozialen Problemen überlastet, die in sie hineingetragen werden; zugleich erfahren sie nur wenig Unterstützung und finanzielle Hilfe. Sozialstaatliche Einrichtungen wie Arbeitsämter und Sozialämter sind angesichts der finanziellen/personellen Situation meist überfordert und ziehen sich in Folge von Rationalisierungsmaßnahmen häufig aus den Gebieten ganz zurück. Zugleich kann für die meisten benachteiligten Wohngebiete eine defizitäre Infrastruktur im Hinblick auf Verkehr, außerschulische Betreuungsangebote für Kinder und Jugendliche, Sport und Freizeitangebote etc. festgestellt werden. Diese institutionellen Defizite werden gelegentlich auch als ein Rückzug des Staates interpretiert, mit dem auch eine bedenkliche Abwendung von Rechtsstaat und Demokratie einhergeht.

Die *vierte* Frage betrifft die Folgen für die Lebensbewältigung von Kindern und Jugendlichen. Kinder und Jugendliche in benachteiligten Wohngebieten sind – ebenso wie viele Frauen – in ihrem Verhalten in besonderem Maße auf den Nahraum des Quartiers oder Stadtviertels bezogen. Sie sind damit hinsichtlich ihrer Entwicklungschancen und Lerngelegenheiten besonders abhängig von der Qualität des Stadtviertels: Von der Qualität der Kindergärten und Schulen einerseits, aber auch der sozialen Kontakte und Alltagsinteraktionen andererseits. Mit der Abwanderung besser gestellter Gruppen aus den benachteiligten Vierteln kommt es nach und nach zu einer Dominanz von Werten und Verhaltensweisen, die durch Armut, aber auch durch Konflikte und Gewalt gekennzeichnet sind (vgl. Häußermann, 2000, S. 19). Aufstiegsorientierte Lebensentwürfe, Rollenmodelle und Verhaltensmuster, an denen die Kinder und Jugendlichen sich orientieren könnten und die für die Integration in die Gesellschaft von großer Bedeutung sind, spielen meist keine Rolle mehr (Oberwittler et al, 2001). Der Lernhorizont der Jugendlichen ist daher erheblich eingeschränkt. Schon im Jugendalter werden daher mögliche über das Milieu hinausweisende individuelle Aspirationen und Aufstiegshoffnungen zurückgedrängt und „realistisch“ korrigiert. Angesichts dieser für benachteiligte Wohngebiete typischen Erfahrungen wird in vielen Studien hervorgehoben, dass die gewaltsamen Auseinandersetzungen von Jugendgruppen um den öffentlichen Raum verstanden werden können als ein

Versuch, Identität und Selbstwert jenseits der schulischen und beruflichen Anerkennung zu gewinnen.

Diese Probleme mit benachteiligten Wohnvierteln dürften in der Zukunft auch auf die Stadt Luxemburg zu kommen. Hier ist eine vorausschauende Stadtentwicklungspolitik ebenso gefordert wie eine Politik, die die partizipativen und integrativen Potentiale der Viertel fördert und zu nutzen weiß. Doch ebenso groß wird die Herausforderung sein, die mit der Entwicklung und Integration der multikulturellen Stadtgesellschaft Luxemburgs verbunden wird. Auch hier gilt es vorausschauend zu agieren und nicht abzuwarten, bis sich die heute erkennbaren ethnisch-kulturellen Differenzen und sozialen Spaltungen zu manifesten Krisen entwickelt haben.

### ***Literatur***

- Alisch, M. (1998). *Armut und soziale Integration*. Opladen: Leske und Budrich.
- Anhut, R., & Heitmeyer, W. (2000). Desintegration, Konflikt und Ethnisierung. In W. Heitmeyer & R. Anhut (Hrsg.), *Bedrohte Stadtgesellschaft*. Weinheim/München: Juventa.
- Berg, C., Meyers, C., & Wirtgen, G. (2001). *National report on youth conditions in Luxembourg*. Luxembourg: Centre d'études sur la situation des jeunes en Europe [Unpublished paper].
- Blasius, J. (1993). *Gentrification und Lebensstile*. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.
- Cesije. (2003). *Aspekte der sozialräumlichen Struktur der Stadt Luxemburg. Erster Zwischenbericht zur Jugendfreizeitstudie des Cesije im Rahmen des Plan Communal Jeunesse der Stadt Luxemburg*. Luxembourg: Centre d'études sur la situation des jeunes en Europe [Unpublished paper].
- Dangschat, J., & Blasius, J. (Hrsg.). (1994). *Lebensstile in den Städten*. Opladen: Leske und Budrich.
- Dangschat, J. (1998). Warum ziehen sich Gegensätze nicht an? Zu einer Mehr-Ebenen-Theorie ethnischer und rassistischer Konflikte um den städtischen Raum. In W. Heitmeyer, R. Dollase, & O. Backes (Hrsg.), *Die Krise der Städte* (S. 21-96). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Dangschat, J. (1999). *Modernisierte Stadt - gespaltene Gesellschaft*. Opladen: Leske und Budrich.
- Dubet, F., & Lapeyronnie, D. (1994). *Im Aus der Vorstädte*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Eckert, R. (Hrsg.). (1998). *Wiederkehr des »Volksgeistes«? Ethnizität, Konflikt und politische Bewältigung*. Opladen: Leske und Budrich.
- Eisner, M. (1997). *Das Ende der zivilisierten Stadt?* Frankfurt am Main: Campus.

- 
- Elias, N., & Scotson, J.L. (1993). *Etablierte und Außenseiter*. Frankfurt am Main, Deutschland: Suhrkamp.
- Esser, H. (1986). Ethnische Kolonien: "Binnenintegration" oder gesellschaftliche Isolation? In J. H. P. Hoffmeyer-Zlotnik (Hrsg.), *Segregation und Integration. Die Situation von Arbeitsmigranten im Aufnahmeland* (S. 106-117). Mannheim, Deutschland: FRG.
- Eurostat (ed.). *Eurostat Yearbook 2002. The statistical guide to Europe. Data 1990-2000*.
- Fainstein, S., Gordon, I., & Harloe, M. (eds.). (1992). *Divided Cities*. Oxford.
- Fehlen, F., & Jacquemart, E. (1995). *La main d'œuvre frontalière au Luxembourg* (Série d'articles présentant les principaux aspects développés dans le Cahier Economique 84 publié par la STATEC). Luxembourg: Centre de Recherche Public – Centre universitaire.
- Feist, P. (25. Mai 2001). Frauenarmut. Von den Verliererinnen in der Hochlohngesellschaft. *Lëtzebuurger Land*, 21, S. 6-7.
- Friedrichs, J. (1995). *Stadtsoziologie*. Opladen: Leske und Budrich.
- Friedrichs, J. (2000). *Leben in benachteiligten Wohngebieten*. Opladen: Leske und Budrich.
- Gengler, C. (1994). Un espace social en mutation. In G. Trausch (Hrsg.), *La ville de Luxembourg – du Château des comtes à la métropole européenne* (S. 325-333). Anvers : Fonds Mercator Paribas.
- Hamm, B. (1982). *Einführung in die Siedlungssoziologie*. München: Beck.
- Hauser, R. (1998). Einkommen und Vermögen. In W. Zapf & B. Schäfers (Hrsg.), *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*. (S. 154-166). Opladen: Leske und Budrich.
- Häußermann, H., & Siebel, W. (1991). *Neue Urbanität*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Häußermann, H. (2000). *Großstadt*. Opladen: Leske und Budrich.
- Heitmeyer, W., Dollase, R., & Backes, O. (1998). *Die Krise der Städte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Heitmeyer, W. (1999). Sozialräumliche Machtversuche des ostdeutschen Rechtsextremismus. Zum Problem unzureichender politischer Gegenöffentlichkeit in Städten und Kommunen. In Kalb et al (Hrsg.), *Rechtsextremistische Jugendliche - was tun?* (S. 47-79). Weinheim/ Basel: Beltz.
- Heitmeyer, W., & Anhut, R. (Hrsg.). (2000). *Bedrohte Stadtgesellschaft*. Weinheim/ München: Juventa.

- 
- Kloosterman, R.C. (1994a). Amsterdamed: The Rise of Unemployment in Amsterdam in the 1980s. *Urban Studies* 31, S. 1325-1344.
- Kloosterman, R.C. (1994b). Three Worlds of Welfare Capitalism? The Welfare State and the Postindustrial Trajectory in the Netherlands after 1980. *West European Politics* 17, S. 166-189.
- Kronauer, M. (1997). "Soziale Ausgrenzung" und "Underclass": Über neue Formen der gesellschaftlichen Spaltung. *Leviathan*, 25(1), S. 28-49.
- Oberwittler, D. et al. (2001). *Soziale Lebenslagen und Delinquenz von Jugendlichen* (Arbeitsberichte 1/2001 aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht). Freiburg.
- Park, R. E. (1974). Die Stadt als räumliche Struktur und ihre sittliche Ordnung. In Atteslander, & Hamm (Hrsg.), *Materialien zur Siedlungssoziologie*, S. 90-100. Köln. Zuerst als: *The Urban Community and the Moral Order* (1925). *Publications of the American Sociological Association* 20, S. 1-14.
- Schmitter Heisler, B. (1994). Housing Policy and the Underclass: Lessons from the United Kingdom, Germany and The Netherlands. *Journal of Urban Affairs*, 16, p. 203-220.
- Willems, H. (1997). *Jugendunruhen und Protestbewegungen. Eine Studie zur Dynamik innergesellschaftlicher Konflikte in vier europäischen Ländern*. Opladen: Leske und Budrich.
- Willems, H. (2002). L'Exclusion Sociale, la mobilité et l'intégration. In Estra, *L'Europe, un espace de libre échange pour l'insertion* (Actes du Colloque). Bruxelles.
- Willems, H. (2003). *Segregation in den Städten: die Verfestigung von Armutsvierteln und die Bedeutung stadtteilorientierter Gemeinwesenarbeit*. Gefunden auf [www.uni-trier.de/asw](http://www.uni-trier.de/asw)
- Willems, H. (2003). Erklärungsansätze zu Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus und ihre Bedeutung für die Identifikation von Interventionsmöglichkeiten. In W. Heitmeyer (Hrsg.), *Fremdenfeindlichkeit bekämpfen - Demokratie stärken* (Dokumentation des internationalen Kolloquiums des IKG und EVZ).
- Willems, H. (2004). *Von der sozialistischen Idylle zum postindustriellen Ghetto? Halle-Neustadt im Umbruch und die Situation der Jugendlichen. Ergebnisse einer empirischen Studie*. Bielefeld: i.V.
- Willems, H. et al.(2004). *Schülergewalt in einem sozialen Brennpunkt: Ausmaß, Hintergründe, Strategien*. Bielefeld: i.V.
- Willems, H. (2004). Die gespaltene Stadt. Sozialräumliche Differenzierung und die Probleme benachteiligter Wohngebiete. In Heitmeyer, & Imbusch (Hrsg.), *Desintegration-Integration*.

Wilson, W. J. (1987). *The Truly Disadvantaged*. The University of Chicago Press.

***Autoreninformation:***

Willems, Helmut; Dipl.-Soz., Dr. phil. habil., geb. 1954. 1982-1988 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Allgemeine Soziologie an der Universität Trier; 1988 Promotion; 1988-1990 wissenschaftlicher Assistent an der Universität Trier; 1990 Forschungsaufenthalt an der New York University, New York, USA; 1991-1992 John F. Kennedy Memorial Fellow am Center for European Studies, Harvard University, Cambridge, USA; 1992-1995 Assistent an der Universität Trier; 1995-2000 Leiter der Forschungsabteilung „Jugend und Politik“ am Deutschen Jugendinstitut in München; seit 2001 Privatdozent an der Universität Trier;

Meyers, Christiane; Dipl.-Pädagogin, Cesije-Luxemburg





---

Jonathan Evans, Prifysgol Caerdydd, Cymru/ Cardiff University, Wales

## **Venerating *Our* Angels or Exorcising *Their* Demons?**

### **The management of young people in the welfare and criminal justice systems of England and Wales**

A paper presented to a one-day conference ('Aspects de la recherche jeunesse: Risques, désavantages, opportunités') organised by Journee Cesije at Bettange-sur-Mess, Luxembourg on Wednesday, 28<sup>th</sup> January 2004.

#### ***Introduction***

This paper is structured around three main areas of discussion. It *first* introduces those dominant social constructions of young people that continue to exert an influence on the current design and delivery of British youth policy. Historically, children in Britain have been characterised as angels or demons, whilst the troublesome condition of youth is still widely perceived as a source of either envy or fear.

The **second** area of discussion provides a brief - and necessarily selective - critical overview of the recent history of youth justice in England and Wales. The paper will concentrate on the system as it pertains to those below the age of political majority (under 18 years). Some references will, however, also be made to young adults. It should be noted that the criminal justice system takes special account of young offenders below the age of 21 years: hence the existence of Young Offender Institutions. An account of the acute pressures placed on political rationality in this field of policy and practice will also be introduced. The relationship between the discourses of *welfare*, *justice* and *punishment* is duly explored. Following the election of the New Labour government in 1997, the youth justice system has been subject to radical 'reform'. The more salient departures in policy and practice are described and evaluated. One of the most important innovations has been the establishment of multi-disciplinary Youth Offending Teams overseen by the national Youth Justice Board. Despite the application of genuinely creative thinking in some areas of practice, it is argued that New Labour's youth justice policy – far from being an example of evidence-based Third Way philosophy - merely repackages an eclectic assortment of old (and, in some cases, discredited) ideas.

**Thirdly**, the paper examines the impact on practitioner culture of centrally imposed *National Standards* and the above-mentioned organisational changes in the delivery of youth justice services. It considers the potential conflict between traditional child-centred youth justice practice and the new priorities set for Youth Offending Teams by the Youth Justice Board. The uneasy philosophical differences that often co-exist within Youth Offending Teams are highlighted.

Against the background of a relatively new constitutional settlement between the nations of the United Kingdom, attention is also drawn to the possibility of divergences in philosophy and practice between England and Wales.

The **concluding** sections of the paper make some evaluative comments about New Labour's response to youth crime. In the final analysis, it is suggested, the effectiveness of a youth justice system can be judged by two criteria: on the basis of its success in reducing re-offending rates; and on the number of young people it imprisons. Some final reflections on the British experience are duly shared.

### *Angels or Demons? – Social Constructions of Young People*

In order to make sense of the English youth criminal justice system – of which Wales is an integral part - it is important to understand a few things about Britain. It has been argued persuasively that it is a place which – deep down - does not really like children and young people. Haines and Drakeford (1998) believe that it is possible to discern two essentially contradictory – but simultaneously held - public attitudes in respect of young people: *envy* and *fear*. In terms of the first sentiment,

*“...young people are regularly portrayed as having the times of their lives, untrammelled by responsibility or restraint, a group for whom life is simply an extension of a Club 18 –30 holiday in which sex, stimulant and sleep are mixed in a cocktail which was never on the market when the commentators themselves were their age. These are the beautiful young people of the colour supplements and advertising hoardings, high priests of the consumer culture, wearing pairs of trainers which cost more than a family of four had to live on for a month only shortly before they were born.”*

(Haines & Drakeford, 1998: 3)

Paradoxically, this attitude is contrasted with a palpable sense of fear.

*“These are the youngsters who are out of control, who do not know how to behave, who have been brought up by parents who are too soft, who congregate on street corners in order to intimidate passers-by, who have no respect and show no consideration. There is a physical menace which is never far from the surface in these encounters. These young people are dangerous. They need to be avoided or, better still, kept away. Suspicion, hostility and oppression are the products of fear and, in the demonising of young people which has been the hallmark of the 1990's, full rein has been afforded them.”*

(Haines & Drakeford, 1998: 3-4).

It is beyond the scope of this paper to examine in detail the historical reasons for this peculiarly British attitude towards young people. Hendrick (1994, 1997), however, has argued that three main constructions of children are represented in British social policy: *investment*, *victimhood* and *threat*. The first representation – children as an *investment* – implies that the value of children resides not in what they can contribute now, but in what they can deliver in future. The projected benefits of prudent investment will – so the argument goes – not only be realised by individual citizens; it will also ‘trickle down’ to families, communities and, of course, the ‘nation’ as a whole. Although – as we all know – the value of investments can depreciate as well as grow, the optimistic forecast suggests that handsome dividends will be paid to all. A Report by the Commission on Social Justice illustrates this kind of thinking.

*“Children are not a private pleasure or a personal burden; they are 100% of a nation’s future...the best indicator of the capacity of our economy tomorrow is the quality of our children today.”*

(Commission on Social Justice, 1994: 311).

New Labour’s 1997 General Election campaign mantra of ‘*Education, Education, Education*’ is a more recent example of investment values being invoked in the interests of public service and the economy.

The second construction centres on children as *victims* or *potential victims*. In this account children are constructed in terms of their vulnerability; being defined largely in terms of welfare needs. The advantage of this construction is that young people are, at the very least, viewed within an essentially protective framework. The disadvantage of this construction is that young people are not necessarily assessed as being fully competent human beings. Thus, policies – often paternalistic in character – are designed to protect this vulnerable group from physical and moral danger. This construction often emerges in the discourse surrounding child abuse (Parton, 1985), official public inquiries investigating child deaths (Butler & Drakeford, forthcoming) and some media representations of young people abused by paedophiles. Parton (1985) suggests, however, that constructions based *purely* on notions of victimhood tend to appear only episodically. It is more usual for such representations – and the policies and practices that proceed from these representations – to be conflated with other constructions; most commonly the concept of *threat*.

Although many positive welfare policies have been founded on these first two constructions, it is worth noting that there are obvious dangers in perceiving young people as ‘incomplete adults’. The pitfall of viewing children as ‘*human becomings*’ rather than ‘*human beings*’ (Qvortrup, 1994) can result in adults believing that they always ‘know best’. The obvious danger of this construction is that children’s voices are stifled and their rights overlooked – especially by those appointed to positions of professional authority and guardianship. Consequently

young people are at risk of being victimised by systems designed to protect them. The consequences of not listening to children have, indeed, been vividly recorded in Wales (Waterhouse, 2000). It would be no exaggeration to suggest that in Britain, at least, the clouds of scandal (in respect of neglect, physical assaults and sexual abuse) have overshadowed debates about residential care for young people. Nevertheless, despite the inherent problems of residential social work's troubled history of state paternalism, one returns to the point that it was at least founded upon an underlying commitment to meeting children's welfare needs.

The third representation of children is as a *threat*: a threat, that is, to *us* – middle-aged adult society in general, and the 'respectable classes' in particular (Pearson, 1983, 1987, 1989, 1993, 1994). This threat can take the form of robust challenges to the prevailing moral order by older children/adolescents/ youth (depending on one's preferred terminology). Such challenges often involve 'unearned pleasures' (good sex, loud music and illicit drugs), anti-social behaviour (sometimes constituting relatively innocuous misdemeanours such as riding bicycles on pavements or gathering in large groups in public places and making offensive comments about passers-by) and, of course, infractions of the criminal code (Campbell, 1993).

On the whole such negative representations of 'youth' are accepted uncritically. 'Youth' and 'deviancy' have become almost synonymous terms in public discourse. 'Adolescence' has been constructed as an essentially troublesome and challenging condition. The psychological and behavioural disorders that are supposed to cluster around young people in their teenage years are commonly regarded as a 'natural' and integral part of childhood and adolescent development. Although most of Hall's (1905) ideas have been jettisoned by the academic discipline of psychology, the vivid image of adolescence as a time of *storm and stress* with hormonally driven crises endures and has become embedded in *commonsense* folk wisdom. The traces of these ideas are still clearly discernible in contemporary accounts of youth (Harber & Harper-Dorton, 2002). The 'psychologisation of 'youth' has, according to Jones (2002), recruited willing accomplices from the social work profession since the 19<sup>th</sup> century. Historically, he argues, the profession's supine adoption of individualised and quasi-psychodynamic forms of casework helped to foster an essentially reactionary practitioner culture. There has been a consequential tendency to explain 'offending behaviour' in terms of individual and family pathologies. The dysfunctional working class family has thus become the principal target of criminal justice policy. Even contemporary rhetoric about service-user empowerment, it is implied, is not so very far removed from the Victorian belief in moral autonomy and self-help.

Some of the psychological labels attached to 'challenging' young people have been popularised in many mass media representations of youth. The 'disturbed adolescent' occupies a prominent position in the familiar diagnostic

trinity of the ‘mad, sad and bad’. The mass media has, of course, long played a key role in the creation of ‘moral panics’ about the condition and threat of youth: from the excitable apprentices in the 19<sup>th</sup> century London mob (Pearson, 1983) to ‘mods and rockers’ (Cohen, 1980) and other post-war youth cultures. Most people in early 21<sup>st</sup> century Britain are more media literate than their forbears and, as such, appreciate the ironised nuances of many of these popular representations. Less appreciated, though, is the influence of the sophisticated briefing and lobbying practices undertaken by special interest groups such as the police and the Probation Service (Brown, 1998). The impact of sensationalist reporting also continues to have a profound effect upon public opinion and the political process (McRobbie & Thornton, 1995). Moreover the news media’s concentration on youth offending as opposed to other forms of crime (tax fraud, corporate crime, domestic violence, etc.) ensures that the diminutive, hooded figure of the ‘juvenile delinquent’ looms large in the public mind. Young people are, after all, more visible on the streets with their scary haircuts, challenging music and incomprehensible demotic street argot. Youth – so often the object of envy and fear in equal measure – are highly susceptible to being represented as the dangerous ‘other’ and ‘enemy within’ the city walls. The challenges experienced by youth – delayed and often fractured transitions into the labour and housing markets, for example, (Furlong & Cartmel, 1997; Ball *et al*, 2000) – tend to be presented as social problems of their own making. Whilst it would be misleading to suggest that all youth crime is the result of social and economic trauma, there are dangers in over-emphasising the ‘pleasures of youthful transgression’ thesis (Katz, 1988; Hayward, 2002). The reasons underlying crimes like ‘joyriding’ are complex and go well beyond the more reductive versions of the ‘late modern teenage kicks in a risk society’ account. Issues of power, social inequality and masculinity require closer intellectual inspection.

Although there are middle class versions of youthful rebellion involving cautionary narratives of ‘falling’ into ‘bad company’ or ‘descending into drug-induced hells’, for the most part the dominant constructions of juvenile delinquency are masculine and class specific. The feral offspring of the Victorian ‘residuum’ bear a striking resemblance to contemporary representations of the modern ‘underclass’ (Murray, 1984, 1990, 1994). Like their 19<sup>th</sup> century counterparts, the post-modern poor are contrasted with a noble but fast-vanishing respectable working class. According to Pitts (2000), New Labour invokes a nostalgic

*“...vision of a 1950’s municipal housing estate where fully employed, skilled, solvent, working class artisans took care of their families and kept their children under control.”*

(Pitts, 2000: 4).

Although the main *threat* to respectable society is perceived as being mainly from youth, pre-pubescent children also have a long history as a source of fear

and anxiety. There is evidence to suggest that the children of the poor have been constructed in these terms at least as far back as Elizabethan times (Dingwall *et al*, 1983). More recently, of course, the media representation of Robbie Thompson and Jon Venables – the two ten year old boys convicted of murdering the infant, James Bulger (Smith, 1994) – has played a significant part in demonising young children in general. Indeed the satanic representation of the two boys helped feed an intellectually frenzied debate about a supposedly more general ‘*crisis in childhood*’ (Scruton, 1997). Paradoxically, the Bulger case contained the two most potent constructions of childhood: *victim* and *threat*. Some media representations actually portrayed the horrific – but highly atypical – events of February 1993 as the day that childhood innocence was murdered. In the last analysis, we in Britain tend to selectively sentimentalise some of *our* children as little angels whilst simultaneously demonising *other* young people as folk devils. These *others*, of course, tend to be from certain disadvantaged sections of the white workless class or those minority ethnic communities popularly perceived as feckless and ill-disciplined (Phillips & Bowling, 2002).

### ***Welfare or Punishment? - (and is there a difference?)***

Given this historical and cultural context, it is perhaps unsurprising that youth justice policy has been described as swinging between discourses of ‘*welfare*’, on the one hand, and ‘*punishment*’ on the other (Haines & Drakeford, 1998). Indeed, it could be said to be a logical extension of young people’s construction as ‘*objects of concern*’ (Butler-Sloss, 1988; Oppenheim & Lister, 1996; Parton *et al*, 1997) or ‘*sources of fear*’ (Pearson, 1994). They are, in other words, treated as either ‘victims’ or ‘villains’ (Hendrick, 1994). Sometimes, moreover, they can be simultaneously represented as both.

Policy debates about children in trouble with the law tend to hinge on questions of *agency* and *structure* (Giddens, 1990, 1991): between those who perceive young people as being in possession of a significant degree of moral agency; and others who take the view that such criminal behaviour is more usually a manifestation of other difficulties associated with personal life, family life, social disadvantage or the life of the neighbourhood. Whilst this tension between *agency* and *structure* is also present as a feature of social and criminal justice policy in relation to adults, it is more acute in respect of children because there are usually at least some concessions to their age, maturity and relative powerlessness. The development of a relatively discrete criminal justice system for young offenders began to emerge in the mid-19<sup>th</sup> century (Newburn, 2002). The establishment of separate juvenile courts in 1908 is a particularly important landmark in the history of youth justice in England and Wales. Such institutional concessions to young people imply a *duty of care*. Consequently, policy responses to the criminal behaviour of the young can be represented on the one hand by interventions delivering some form of welfare drawn from a list that includes care,



protection, treatment, education, training, rehabilitation and community reintegration; and on the other, more ‘punitive’ measures selected from an inventory encompassing retributive justice, control, surveillance, public protection and ‘naming and shaming’. Indeed, social and criminal justice policy in this area – as indicated above – is often presented in dualistic or ‘pendulum-swinging’ terms. Whilst the idea of a *punishment –welfare* continuum offers a certain seductive analytic clarity, its use as a narrative device for presenting the history of youth justice fails to take full account of the underlying complexities in the way in which these themes interweave. Very often such seemingly opposing binaries overlap. The history of child incarceration is a case in point. The incarceration of young people can be represented simultaneously as *child-rescuing care* and *punitive custody*. Institutional regimes may be informed by seemingly diverse philosophies: *soft-centred* treatment and education programmes, on the one hand, or *hard-edged* disciplinary training on the other. What they will have in common, though, is the turn of a key. Child confinement is just one area of practice where *welfare* and *punishment* can appear indistinguishable – especially to the child behind the locked door.

A further irony in the history of youth justice is that those who desire to promote the welfare of children often do the most harm. This is well illustrated by the contrasting practices of the 1970’s and 1980’s. In the 1970’s the road to high levels of juvenile incarceration was paved with the good intentions of liberal reformers and ‘child-friendly’ social workers. Clarke (1985) has identified two ‘good’ intentions underpinning the Children & Young Persons Act 1969: the first was the “*anti-institutionalist and decarcerationist pressure to remove juveniles from state institutions*”; and the second was recognition of the “*...class inequalities of juvenile justice*” (292). As far as the latter point is concerned, the White Paper that preceded the 1969 Act (Home Office, 1965; Home Office, 1968) certainly acknowledged social problems as causative factors in criminal behaviour; however, this Act was underpinned by an individualised treatment philosophy. As Brown observes:

*“Primacy is given to the family and the social circumstances of the deprived and underprivileged whose circumstances caused crime, truancy, lack of control and neglect – but it should be noted that primacy was accorded to individual factors rather than structural factors such as poverty or poor housing.”*

(Brown, 1998: 59-60).

The Act’s language of welfare, moreover, should not distract attention from the Foucauldian (Foucault, 1991a, 1991b) extension of social control over children from poorer backgrounds. ‘Care’ and ‘control’ have long been recognised as two sides of the social work coin (Davies, 1986). When this is understood it is, perhaps, unsurprising that the decarcerationist spirit of ’69 should have resulted in a sharp increase in custody rates for young people in the decade

that followed. In 1977 38% of convicted juveniles were sentenced to detention centres and borstals compared with only 21% in 1965 (Pitts, 2001a:179). A government report (DHSS, 1981), moreover, identified a fivefold increase in the juvenile custody rate between 1965 and 1980. Part of the explanation for this upward trend lay in the pitfalls of early intervention with young people considered ‘at risk’ of offending (i.e., working class youth). In 1977, for example, some 12,000 children were participating in the first wave of community-based Intermediate Treatment (e.g., groupwork, supervised ‘youth work-style’ activities, etc.); only 1,500 of these were actually adjudicated ‘offenders’. As Pitts observes:

*“...early informal intervention revealed a tendency to draw youngsters further into the system as the discovery of new needs and new problems appeared to necessitate the formalisation of such interventions. In consequence, larger numbers of children were appearing in the juvenile court and a higher proportion of these was receiving custodial sentences.”*

(Pitts, 2001a: 179).

Whatever the noble intentions of those social workers operationalising this legislation, the outcomes were both deleterious to the interests of young people and woefully ineffective as a crime reduction strategy. It was, indeed, very much upon the outcomes of the so-called ‘welfarist’ movement that the slowly emerging justice movement concentrated its criticisms. The 1969 Act had delegated social workers discretionary powers of intervention into the lives of young people. This discretion – exercised in a dangerously secluded legal vacuum of professional privacy - was, it was argued, scandalously misused. The absence of ‘due process’ and the deprivation of legal rights to meaningful defence effectively provided a fast track from ‘care’ to ‘custody’. It is often the case that when treatment appears to fail (as the ‘net widening’ strategies of IT undoubtedly did), punishment almost invariably becomes the next destination for the young person.

Whilst acknowledging the role played by many social workers in this debacle, Clarke (1985) implies that social workers fell victim to a process of scapegoating by the justice movement. There were, he says, “*suppressions of argument*” (286) at work in their incomplete analysis. The subordinate structural position of social work within a wider framework of “*punitive juvenile justice*” (287) was, Clarke claims, widely ignored. Moreover, the sentencing practice of the time did not take place within a political and social vacuum. Well-organised briefing campaigns were conducted by influential special interest groups (the police, for example), which resulted in many politically pre-disposed journalists sounding alarm bells about a juvenile crime wave (Pearson, 1983: 217; Brown, 1998: 61).

Whilst conceding the validity of the above points, it cannot be denied that many social workers collaborated with the prevailing sentiments of the time.



Some of these social workers were genuinely committed to various psychological treatment-based models of practice. Others simply failed to believe that they had the power to challenge sentencing habits by risking unpopular or ‘unrealistic’ recommendations in Social Inquiry Reports (SIR’s). Whilst it is true to say that many critics of 1970’s orthodoxies were influenced by a sense of ‘Nothing Works’ – based on the inconclusive evaluation studies of rehabilitative programmes (Martinson, 1974; Lipton *et al.*, 1975) - this can sometimes be overstated. The collapse in professional social work’s self-belief was probably not quite of the magnitude that is sometimes claimed (McGuire, 1995). It is, though, possible to view this period as a time when a gradual paradigmatic shift occurred among many juvenile justice workers. Social work with young offenders was certainly re-cast in a ‘systems’ mould. One version of Fabian, treatment-based work was replaced by a more sociologically-informed practice. Whilst this new manifesto was characterised by breadth of vision, its *modus operandi* was narrowed by the constraints of the time. Histrionic gestures of ideological purity and full-blooded oppositionism were abjured in favour of modest, pragmatic objectives. Little victories achieved ‘under fire’ were deemed preferable to ‘heroic defeats’.

Haines and Drakeford (1998) describe the new *justice* orthodoxy that emerged in the 1980’s as a “*quiet consensus*” (p. 33). This was, after all, the ‘Thatcher decade’. Given the shrill, declamatory conviction politics that characterised this period, the justice movement’s best chance of survival was to be as unobtrusive as possible. The consensus – though not without a few high-octane squabbles between friends in private – was constructed fairly discreetly between academics, sympathetic senior civil servants, ‘wet’ Conservative cabinet ministers and practitioners. The academic community divided between those who focused on the ‘rights’ abuses of 1970’s practice (Morris *et al.*, 1980) and those (like Thorpe *et al.*, 1980; Tutt, 1982; Tutt & Giller, 1987) who examined the criminogenic mechanisms at work within the closely related systems of welfare and justice. Senior civil servants at the Home office were particularly receptive to this research, whilst the alliance between Douglas Hurd (Home Secretary) and David Faulkner (senior civil servant) – influenced, in part, by the high cost of imprisonment – proved to be critical (Windlesham, 1993; Rutherford, 1996) in creating a conducive policy environment in which ‘experts’ occupied a pivotal position in the political process. It should not be assumed, however, that practitioners waited deferentially to receive instructions from this impressive cadre of the ‘officer class’. They, too, brought to the debate practice wisdoms and acute insights on how different points in the system could be manipulated to serve the new policy objectives. Indeed, the impact of the practitioner movement cannot be under-estimated.

Haines and Drakeford (1998: 48) claim that the practitioner movement was based on a set of core beliefs derived from a mixture of research findings and the

distillation of practitioners' collective experience. These beliefs are summarised below:

- The **'triviality reality'**. Most youth offending is petty.
- The **'growing out of crime' rationale**. For most young people offending is simply a transient phase.
- **Labelling theory**. Labelling young people as 'offenders' is damaging and runs the risk of confirming them in a criminal career.
- The **'up tariffing effect'**. The imposition of formal criminal justice interventions – such as Supervision Orders - at an early stage in a young person's offending history increases the likelihood of more punitive, liberty-restricting sentences in the event of subsequent offences being committed.
- The **'school of crime' argument**. Custodial institutions are ineffective in the sense that they demonstrably increase the likelihood of reoffending on release.
- The **'net widening principle'**. Agencies charged with criminal justice responsibilities should not engage with those who have not committed criminal offences. Although young people who exhibit acute welfare needs (or happen to reside in socially disorganised, high crime neighbourhoods) may be considered 'at risk' of offending, their needs are better served via mainstream welfare services. Drawing young people into the ambit of criminal justice agencies not only introduces them to those already entrenched in offending behaviour, but also exposes them to the spotlight of criminal justice surveillance. 'Deeds' not 'needs' should be the only route of access to criminal justice agencies.
- **Radical non-intervention**. Given the trivial nature of most youth crime and the dangerous toxicity of the criminal justice system, in most cases the interests of young people are best served by non-intervention. The chances are they would 'grow out' of crime before anything really serious happened.

Arising out of this belief system emerged two main modes of intervention:

*"...(i) diversion from the formal criminal justice system through the development of cautioning and (ii), the targeted provision of community-based treatment programmes operating largely with an alternative-to-custody aim and developed through the use of supervision orders."*

(Haines & Drakeford, 1998: 33).

The use of a 'systems-management' approach (Tutt & Giller, 1987) was instrumental in ensuring that petty and first-time offenders were diverted from the

---

stigmatising effects of the criminal justice system whilst those who were more serious or persistent ‘offenders’, as far as possible, were dealt with by way of supervised programmes in the community. The application of principles of proportionality (later and very briefly embodied rather schematically in the Criminal Justice Act 1991) to the sentencing process helped protect young people from being sentenced on the basis of their backgrounds. This is not to suggest that practitioners were unaware of the material context and personal circumstances in which the law was broken (Asquith, 1983). Few practitioners allowed themselves to be reduced to the actuarial role of mechanistically calculating risk and offence gravity. This is not to suggest, of course, that such considerations did not enter the equation when SIR recommendations were being prepared.

It was, indeed, at the SIR stage that practitioners had the best opportunity to influence magistrates and judges. The Criminal Justice Act 1982 required courts to make greater use of SIR’s in the sentencing process. One common complaint about the minimalist reports beginning to appear at around this time was that authors were decontextualising offending behaviour by failing to give fully rounded accounts of the young person’s social and personal background. There is legitimacy in this criticism. However, there were sound reasons for departing from the ‘personal history’ genre of report writing. SIR authors first applied the principle of minimum sufficient intervention to their conclusions (thereby framing the desired sentencing outcome). This judgement would determine the extent of the personal background/social information contained in the main body of the Report. Authors became adept at providing just enough background information on the young person in order to achieve the desired sentencing outcome. Accumulated experience showed that providing too much information (particularly when this involved a litany of personal and social problems) could work against the interests of the defendant and result in higher tariff sentences. So, for example, the child from a lone parent family on a social housing estate was at great risk of receiving a Supervision Order (with all the attendant risks of breach for failing to attend future appointments) for a straightforward Criminal Damage offence. If one mentioned all her/his problems (girls, incidentally, being particularly at risk in the welfare spotlight), magistrates would often be genuinely puzzled if the SIR author concluded that there was no need for the court to provide help. Most practitioners believed that the principle of *minimum sufficient intervention* should be applied even to those with extreme welfare needs. This is because the criminal justice system can potentially pose enormous risks to children in need. In effect, a young person’s problems can be multiplied by the system’s propensity to amplify and stigmatise personal difficulties. Additionally, the sanctions for non-compliance or failure to respond to ‘treatment’ can ultimately be draconian. As Drakeford observes:

*“...welfare cannot effectively be delivered through the medium of criminal justice sanctions.”*

(Drakeford, 2001: 43).

It was in the light of this risk assessment (“what risk does the system represented by the practitioner pose to the young person?”) that alongside the principle of minimum sufficient intervention there developed the principle of ‘system integrity maintenance’. In other words, it was the business of other welfare agencies (Social Services Department’s Children’s Services, Housing Departments, the Health Service, Education Welfare, etc.) to provide the appropriate support. Thus, it became common practice amongst many youth justice practitioners to keep ‘high needs’ young people as low down the sentencing tariff as possible whilst simultaneously referring them to other relevant agencies. In some cases – though this was probably a minority – voluntary work was undertaken with such young people outside the statutory framework of formal supervision.

The great success of the justice movement was that it achieved a dramatic reduction in the juvenile custodial population across the decade. Between 1981 and 1989 the number of juveniles imprisoned fell from 7, 700 to 1,900 (Pitts, 2001a: 179). This success was attributable to both changes in sentencing culture and the mass diversion of young people away from the courts to multi-agency diversion panels. This achievement can, I believe, be presented as a tangible triumph of not only ‘justice over punishment’, but of ‘welfare over punishment’ (for how else can the diversion from a potentially brutalising and highly criminogenic institution be described?). There was, however, a downside.

The period in question witnessed an increase in child poverty, the collapse of the youth labour market and the erosion of such traditional welfare supports as housing and income maintenance (Furlong & Cartmel, 1997). In Social Services Departments, moreover, there was a trend away from supportive, preventive and therapeutic work with children and families (including work with older children and ‘adolescents’) and a concentration on acute child protection work with pre-school infants. This resulted in many poor young people in the 1980’s effectively losing their entitlement to social work and other relevant welfare services (Haines, 1997).

Against this background it is easy to see how a young person diverted from the criminal justice system or ‘down-tariffed’ with a Conditional Discharge and sent on their way might feel neglected rather than helped. At an ideological level, moreover, the virtual disappearance of the ‘social’ dimension from many SIR’s (later described as PSR’s – Pre-Sentence Reports) helped those on the political Right to de-couple environmental issues from individual ‘offending behaviour’ (Drakeford & Vanstone, 1996). Whilst re-focusing on the individual offender may have helped to ensure the observance of ‘legal rights’ and ‘due process’, it took

---

only a small step to the Right to privilege the principle of individual criminal responsibility.

### *New Labour and the New Youth Justice*

Those who seek to find ideological coherence in New Labour's approach to youth crime will be disappointed. Like most social democratic governments, New Labour's dominant ideological convictions are diluted by a perfectly understandable desire to satisfy competing constituencies of interest. Inevitably, perhaps, this has led to some philosophical contradictions within the government's youth crime strategy. Some of the more salient aspects of New Labour's approach to juvenile justice are explored within this section of the paper.

Traditionally, the English criminal justice system has – albeit grudgingly – accorded children a special and protected status. This is reflected in the long-established existence of a discrete youth justice system comprising separate criminal courts with which to deal with juvenile offenders and a corresponding network of custodial facilities for young people. The juvenile justice system has thus taken account of such factors as age, maturity and social powerlessness. This was even reflected in Home Office advice during the 1990's, a decade that witnessed what Drakeford and Vanstone (2000) described as a 'punitiveness auction' between the two main British political parties: Labour and the Conservatives. At the beginning of the decade the Conservative government's attitude towards the English legal principle of *doli incapax* (established in 14<sup>th</sup> century) was described in the following terms:

*“The criminal law is based on the principle that people understand the difference between right and wrong. Very young children cannot easily tell this difference, and the law takes account of this. The age of criminal responsibility, below which no child can be prosecuted, is 10 years; and between the ages of 10 and 13 a child may only be convicted of a criminal offence if the prosecution can show that he knew what he did was seriously wrong. The government does not intend to change these arrangements which make proper allowance for the fact that children's understanding, knowledge and ability to reason are still developing.”*

(Home Office, 1990: paragraph 8.4).

Even in the middle of the decade a Conservative government gave the following advice to juvenile justice practitioners preparing court reports on young people who had offended:

*“When a pre-sentence report is being prepared on a child or young person, the report writer must take account of section 44 of the Children & Young Person's Act 1933 which requires the court to have*

*regard for the welfare of the individual. The UN Convention on the Rights of the Child...also requires that in all actions concerning children...in courts of law the best interests of the child shall be the primary consideration. The report writer should therefore take account of the age of the young offender, his or her family background and educational circumstances.”*

(Home Office, 1995: 2.35)

In opposition the Labour Party foreshadowed a departure from these principles of child welfare in the criminal justice domain:

*“Ultimately, the welfare needs of the individual cannot outweigh the needs of the community to be protected from the adverse consequences of his or her offending behaviour.”*

(Labour Party Media Office, 1996: 9)

Although the election of a Labour government in 1997 has resulted in a number of child-friendly policies – most notably in the area of child poverty with such community development initiatives as Sure Start – the status of children in the criminal justice system has actually been eroded by the Blair administration. Its attitude to ‘young offenders’ and those who allegedly administered the old youth justice system so incompetently was well encapsulated in the title of one of the first documents to emerge from the New Labour tenants at the Home Office. *No More Excuses* (Home Office, 1997) pithily summed up its finger-wagging brand of ‘tough love’ and social authoritarianism in this area of policy. The abolition of *doli incapax* was one striking example of New Labour’s approach to children who offend. The presumption that children aged between ten and thirteen years do not have a fully developed sense of moral agency and, as such, cannot understand the wider implications of their criminal actions was duly abandoned. This has effectively resulted in an untrammelled age of criminal responsibility that starts at the age of ten years. Gelsthorpe and Morris (1999) regard the abolition of this well-established principle of English law as being deeply symbolic. For them *doli incapax*

*“...was a statement about the nature of childhood, the vulnerability of children and the appropriateness of criminal justice sanctions for children.”*

(p. 213)

This loss of protected status for children in the courts – along with other measures contained in the legislation (Bandalli, 2000; Haines, 2000); Monaghan, 2000) – represents a process that Goldson has described as the “*responsibilisation of children*” and the “*adulterisation of childhood*” (Goldson, 2001). Moreover, the trend towards delivering ‘welfare’ services via criminal justice sanctions risks



sending ‘mixed messages’ to its recipients and the public at large. It could be argued that this approach counters the much-vaunted *social inclusion* agenda.

There is insufficient space to provide a detailed account of the changes that have taken place since New Labour came to power in 1997. The two most significant pieces of legislation, however, are the Crime and Disorder Act 1998 and the Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999. Although other statutes have been passed by parliament, these two measures are the foundations upon which the *new youth justice* has been constructed. It has been pointed out, though, that these two acts of parliament – whilst being very radical in content - do not actually repeal, to any significant extent, pre-existing legislation. As Monaghan (2002) has observed, “*Reform in this sense is sedimentary rather than metamorphic*” (p. 146). Thus, for example,

*“...the new legislation does not disturb the sentencing framework provided by the Criminal Justice Act 1991 and this may result in tensions and a lack of clarity. Thus, new orders might be expected to fit into the three principal sentencing bands: ‘fines and discharge’, ‘community sentence’ and ‘custody’. The principle of commensurate sentencing, ‘just deserts’, encompassing the right of proportionality, also remains in place. The Children and Young Persons Act 1933 provides significant principles that apply to the youth court, most notably recognising the child as being in need of protection and establishing arrangements for children that are different to, and separate from, those for adults. Such provisions, together with the ‘welfare principle’ contained in section 44 of the 1933 Act, and powerfully reflected in the Children Act 1989, that every court in dealing with a child shall have regard to that child’s welfare, are not amended.”*

(Monaghan, 2002: 146)

One result of this ‘sedimentary’ approach to legislation is that a bewildering array of sentencing options are now available to the Court, including: financial penalties, Compensation Orders, Conditional Discharges, Referral Orders, Reparation Orders, Action Plan Orders, Curfew Orders, Attendance Centre Orders, Drug Treatment and Testing Orders, Community Rehabilitation Orders, Community Punishment Orders, Supervision Orders (that can include additional requirements like Intensive Supervision and Surveillance Programmes) and Detention and Training Orders (Appendix 1 of this paper provides brief explanatory notes on the main Orders available to sentencers). Ostensibly, juvenile justice practitioners in Youth Offending Teams would appear to retain a significant degree of professional discretion in terms of the proposals they make in pre-sentence reports and the way in which court orders are managed. In practice, however, they often feel constrained by centrally imposed *National Standards* and agency policies. In a strictly legal sense, an Act of Parliament

clearly overrides the prescriptive ‘guidance’ of *National Standards* (Drakeford, 1993). However, when a Youth Offending Team’s funding depends very largely on its ability to meet objectives based on such *Standards*, it is very clear that such agency documents effectively *drive* practice at ground level. The issue of practitioner culture is one that is revisited a little later in this paper. At this juncture, though, it may be helpful to elucidate some of the salient features of the two most important statutes drafted by the government.

The essential philosophy of the Crime and Disorder Act 1998 is enshrined in Section 37:

*“1. It shall be the principal aim of the youth justice system to prevent offending by children and young persons.*

*2. In addition to any other duty to which they are subject, it shall be the duty of all persons and bodies carrying out functions in relation to the youth justice system to have regard to that aim.”*

(Crime and Disorder Act 1998: section 37)

The first aim, “...to prevent offending by children and young people...”, marks an explicit departure from the received wisdom instilled from the previous decade. The notion that most children and young people merely go through a phase of offending (related, perhaps, to episodic events in their personal lives in such domains as family, school and peer group) and subsequently ‘grow out of it’ with minimal intervention is here clearly rejected. The first aim of Section 37 is, very explicitly and ambitiously, to *prevent* juveniles from committing offences in the first place. The second aim, meanwhile, alludes to a more corporatist, multi-disciplinary approach to juvenile crime.

Prior to the Crime and Disorder Act 1998 young people who offended were dealt with by social workers located in specialist Social Services Juvenile Justice Teams. These social workers were guided by legislation that emphasised principles of child welfare (the Children Act 1989, for example). Thus, when a young person offended, the welfare of the child was the paramount consideration. The ethos of these statutory Social Services teams was overwhelmingly child-centred. In 1998, however, the Crime and Disorder Act removed juvenile justice services from Social Services Departments and re-located them within newly created Youth Offending Teams (YOT’s). YOT’s - which are directly accountable to a national Youth Justice Board – are multi-disciplinary agencies that draw their personnel from those statutory services covering the core areas of education, health, social services, probation and the police. Although these different occupational groups operate on a seconded basis, it is important to make the point that they are accountable to the Youth Justice Board via local Youth Offending Team management structures. Local practice is also regulated through centrally imposed *National Standards* (Youth Justice Board, 2000, 2001). These multi-



disciplinary agencies are, therefore, the organisational sites within which the new juvenile justice practitioner culture is being fostered.

The main advantage of the creation of YOT's is essentially systemic. YOT's provide the opportunity to develop properly co-ordinated, joined-up services for young people who offend. The positive achievements of the new Teams are well publicised (Youth Justice Board Website). Nevertheless, there are potential disadvantages and real concerns about the new arrangements that tend to be overlooked by enthusiasts of the new order. Three areas merit careful consideration.

First, the establishment of multi-disciplinary YOT's has created "*partnerships of the powerful*" (Drakeford & McCarthy, 2000); and where there is a concentration of power, there is obviously also a risk of that power being misused. Drakeford and McCarthy have made the important point that when the systems of welfare and justice were more clearly separated from one another, there was at least a greater possibility of the truanting child with a criminal record being treated by the school as – first and foremost – a school pupil. Likewise, if a young person with an alcohol or drug problem approached the health service or an independent sector substance misuse agency, s/he would be regarded primarily as a 'patient' or quite simply a young person with healthcare needs. The new arrangements, however, run the risk of privileging the 'offending behaviour' label above other diagnostic assessments. As Coppock (1996) points out in another context:

*"...the diagnostic label applied is contingent upon the first point of contact, identification and referral. Thus, the defining process is as much a cause of concern as the definitions themselves."*

(p. 56).

Thus, the truanting young person with healthcare needs will be regarded primarily as a 'young offender'.

The second issue requiring careful consideration relates to role boundaries. Who does what? How do they do it? Are role boundaries becoming indistinct? This author has certainly observed the incremental process of 'job creep' and 'role blur' in the course of conducting ethnographic research in a Youth Offending Team (Evans, forthcoming). In some Teams, moreover, police officers are writing pre-sentence reports on young people - a task previously undertaken only by social workers and probation officers. Nevertheless, even when occupational roles appear to be clearly demarcated, the fact remains that assorted professionals with very different backgrounds are sharing the same office space. In such circumstances the conditions are created where information is shared more easily with colleagues from other disciplines. Although there are evidently positive 'spin-offs' from such close association, there are also potential dangers in over-familiarity. Is information now being conveyed across professional boundaries in

a way that would have been hitherto considered inappropriate? *Different* occupational groups interpret professional ethics of confidentiality and appropriate disclosure in *different* ways. Will the health worker share information about a young person's drug using habits with the police officer that is sitting at the next desk? How will that police officer then respond to such 'intelligence'? Such questions are not an argument against institutionalising multi-disciplinarity, but they do constitute an argument for developing clear codes of practice.

The third issue concerns the development of a new practitioner culture within the recently established YOT's. The nature of this emerging culture will clearly have a direct bearing on practice interventions and, therefore, resulting outcomes for young people. How, then, are these different occupational cultures and professional discourses interacting with one another? Which discourse appears to be in the ascendancy? Crucially, how is social work discourse faring in the presence of these other occupational cultures?

It would be premature to comment authoritatively on the above questions. Nevertheless, on the basis of this author's own research, three clear trends are beginning to exert an influence on professional practice. Firstly, YOT's are being evaluated on the basis of their ability to meet centrally imposed *National Standards* (Youth Justice Board, 2000, 2001). As the *Standards* are essentially quantitative and procedural in character (x number of days in which to serve a Court Order; the number of appointments to be met each week is stipulated, etc.) there is a creeping routinisation in practice. Secondly, partly in order to meet the contact demands of the new National Standards and partly to make full use of the range of expertise represented in YOT's, there is a trend towards a case management model of practice. Although there are undoubtedly advantages to this approach, there is a danger of the 'case manager' failing to develop a personal professional relationship with the 'whole' young person – a relationship the author found to be important to the young people interviewed (Evans, forthcoming).

The third trend relates to the vigorous promotion of an allegedly 'evidence-based' culture of practice. Whilst in itself this is a commendable development, in practice huge assumptions are made about the nature of 'evidence'. Pitts (2001b) has also noted the way in which an authorised canon of rehabilitative practice (usually involving 'risk factor paradigms' and cognitive behavioural programmes) reduces youth justice interventions to a narrow "*conservative political correctness*" (p. 12). Meanwhile,

“...‘product support’ is provided via a steady flow of ‘evidence-based’ data about ‘what works’.”

(pp. 8-9)

The uncritical fashion in which such 'evidence' is constructed, communicated and – in some cases – received by consumer-practitioners is deeply

worrying. One of the consequences of an actuarial mentality has been a “*narrowing of the aetiological focus*” (Pitts, 2001b: 9). Serious discussions about crime causation have been replaced in many quarters by bullet-pointed ‘risk factors’ (Farrington, 1996; Utting & Vennard, 2000). Whilst the ‘risk factor’ paradigm has the advantage of being “*easy to understand and to communicate, and it is easily accepted by policy makers and the general public*” (Farrington, 2000: 17), it is not clear whether risk factors are ‘causes’ or ‘effects’. The relationship between the individual biographies of offenders, family characteristics, neighbourhood profiles and socio-economic stressors remains unexplained. This leads to what Currie (1986) has called the ‘fallacy of autonomy’ whereby individuals present as decontextualised clusters of ‘risk factors’. These risk factors, incidentally, are largely constructed on the basis of some very old data (West & Farrington, 1973). The *Cambridge Study* of 411 South London boys was undertaken between 1961 and 1985. Leaving aside the fact that the world – and indeed the experience of being young - has changed fairly significantly since the 1960’s and 1970’s, there are other concerns about the use to which this research has been put. In UK policy formation circles the original ‘risk factor’ paradigm has been whittled down to fit more comfortably with contemporary political priorities. The new, ‘improved’ paradigm foregrounds parenting, schooling, individual cognitive deficits and peer group factors. The impact of neighbourhood poverty, however, receives considerably less emphasis than previously. This is despite the fact that Wikstrom and Loeber’s (1997) research – based, incidentally, on a much larger sample of young people - found that residence in a low income, high crime neighbourhood can overwhelm the best endeavours of ‘good’ parents. The social de-contextualisation of crime represented by these more selective ‘risk factor’ paradigms runs the obvious risk of pathologising individuals in relation to their ‘deviant’ families and friends. Thus, the former Home Secretary, Jack Straw, could confidently assert in a broadsheet newspaper:

*“All the serious research shows that one of the biggest causes of serious juvenile delinquency is inconsistent parenting.”*

(*The Observer*, 1<sup>st</sup> February 1998)

Such a reductive reaction to the complexity of available research data is disappointing in a politician, if not entirely surprising. What is more depressing is the quality of some of the evaluations commissioned by the government. The evaluation of Youth Offending Teams conducted by Holdaway *et al* (2001), for example, appears to base its view of ‘evidence-based’ practice on the more conservative intellectual orthodoxies currently in vogue at the Home Office and Youth Justice Board. Even if one sets to one side the important debates about what actually constitutes valid ‘evidence’, there remains an uncritical acceptance of the aims of the Youth Justice Board in some of these ‘official’ evaluations of YOT’s.

The author's own research found that most practitioners – though not hostile to cognitive behaviourism, for example – sometimes promoted agendas other than those set by the Youth Justice Board. This was not – as it has sometimes been characterised – Luddism. Rather there was deep concern about the individual needs of often very damaged and vulnerable young people. Thus, rather than intervention being tram-lined into 'evidence-based' packages, practitioners drew upon their professional experience in more reflexive ways. Victim awareness and cognitive behaviourism were, perhaps, suspended or deferred until the right foster placement was found or mental health service accessed. The importance of building up a meaningful working relationship with the 'whole' young person also underpinned much of the work. On the whole the author did not find practitioners hostile to the idea of 'evidence-based' practice, *per se*. Many did, however, want their experience recognised and, as such, wished to retain a significant degree of professional discretion. Their intellectual rejection of simplistic 'solutions currently in vogue' (Tilley, 2001) was often based upon personal experience and 'practice wisdoms'. There is actually sound research evidence to suggest that the 'instincts' of such practitioners is not misplaced. Practice responses to young people's offending should take a wider view (Howell *et al*, 1995; and Pitts, 2003a). As has already been suggested, most young people can be dealt with successfully outside the formal criminal justice system through cautioning and other forms of pre-court diversion. Even those offences that are adjudicated by the Youth Courts can be managed in accordance with the principle of *minimum sufficient intervention*. Resources should therefore be concentrated upon the minority of chronic offenders. Pitts (2003b) concludes that successful, community-based rehabilitative programmes with *persistent* young offenders (in contrast with the majority who will desist) should be more flexible. The main characteristics of such approaches are summarised below. They,

- Are holistic, dealing simultaneously with as many aspects of young people's lives as is needed.
- Are informed by an underlying developmental rationale.
- Offer diverse opportunities for success and the development of a positive self-image.
- Build on young people's strengths rather than focusing on their deficiencies.
- Are frequently conducted outside the justice system.
- Are intensive, often involving weekly or even daily contact.
- Adopt a socially grounded rather than a 'treatment' approach, and emphasise reintegration.
- Involve young people in programme planning and decision-making.
- Offer enriched educational and vocational programmes.

- Utilise forms of counselling matched to the young person's needs, including opportunities for young people to discuss childhood problems.
- Provide opportunities for the development of links between young people in trouble and pro-social adults and institutions.
- Give frequent, timely and accurate feedback for both positive and negative behaviour.
- Specify clear and consistent consequences for misconduct.
- Provide a forum in which young people are enabled to recognise and understand thought processes that rationalise negative behaviour.
- Offer opportunities to engage with problems and deficits that got the young person into trouble in the first place.

(Pitts, 2003b: 7-8)

New Labour's *big idea*, of course, is Restorative Justice. In legislative terms, the Restorative Justice philosophy is most clearly inscribed in the Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999. The introduction of the Referral Order, in particular, evidences a bold commitment to a radically different way of dealing with young people who offend. The notion of applying a 'family group conferencing' model of mediation and reparation in a criminal justice context runs against the grain of English legal traditions. However, provided the victim and young person concerned give informed consent, both parties can derive enormous benefit from a sensitively facilitated meeting. The young person can, for example, learn to appreciate the impact of his/her offending on others and make amends. Meanwhile, the victim will hopefully perceive the perpetrator as an individual child with needs rather than a demonised 'criminal'. Nevertheless, it is this author's view that such encounters should always privilege the child's interests above that of the adult victim. A young person who has offended may lack the required maturity to manage such a meeting. By the same token, the young person might have been severely damaged by traumas that render him/her extremely vulnerable (bereavement, family breakdown, violence or sexual abuse). Even the most skilled facilitator and sympathetic victim might struggle to engage meaningfully with such children. Leaving aside these caveats, the introduction of restorative justice principles to the criminal justice system is to be welcomed. Unfortunately, though, there are some problems associated with the manner of their introduction in England and Wales. These difficulties are discussed in more detail in Appendices 2 and 3.

### ***Placing Youth Crime in Perspective***

As has been previously mentioned, 'youth' and 'crime' have become virtually synonymous terms. Consequently, very often the problems experienced by young people are merely appended to an agenda dominated by concerns about

public order and safety. On one level this is inevitable. In poor neighbourhoods in particular young people's social exclusion is highly visible on the streets. Inevitably, they are associated with crime, minor misdemeanours and low level 'public nuisances' (more commonly and evocatively referred to as 'disorder'). Given that only one in ten offences recorded by the police results in a caution or conviction, we cannot know with exact precision the profile of those who commit crimes in our communities (Maguire, 2002). On the basis of adjudicated offenders we do know, however, that around 80% are male and 41% are below the age of 21 years (Maguire, 2002: 362). Moreover, at least a quarter of crime is committed by young people aged 10-17 years (Newburn, 2002: 540). It is important to make the point, though, that most youth crime is confined to less serious offences. Over the last decade property offences (Theft, Handling Stolen Goods, Burglary, etc.) have outnumbered crimes of violence. Those offences of violence that are committed also tend not to be serious. Brown's (1998) observation a few years ago remains valid today.

*“Mid-life is portrayed as a time of maximum respectability, maximum productivity: the age of the solid, respectable, law-abiding citizen. Crime is therefore portrayed as a problem for those in mid-life, rather than the middle-aged being portrayed as a problem for society. Rarely do we imagine middle-aged people as corporate or white-collar criminals, embezzlers, or orchestrators of sleaze in politics. The fact that most serious crimes of theft and violence are perpetrated by this age group...is concealed by our cultural notions of respectable middle age and our concomitant fear and suspicion of the young.”*

(p. 3)

It is also conveniently forgotten that many of the young people who commit crimes have themselves been victims of one sort or another. The public care system in Britain, for example, has been exposed as a site of acute danger for young people: a series of scandals on the 1980's and 1990's uncovered cases of physical, sexual and institutional abuse (Utting, 1997; Waterhouse, 2000; Butler & Drakeford, forthcoming) taking place in residential establishments. Given that those with a background in public care are over-represented in the criminal justice system (some 23% of adult prisoners and 38% of young prisoners have been in state care: Utting, 1997), young offenders' emotional vulnerability and experience of victimisation should not be overlooked. Indeed, the high proportion of young offenders with a background in public care (plus those defined as being 'Children in Need' under the terms of the Children Act 1989) has important implications for those practitioners delivering youth justice services. A mainstream cognitive behavioural or anger management programme, for example, may not be suitable for a young person who has experienced violence and/or sexual abuse.

Once convicted, of course, children and young people are at severe risk of being victimised by the criminal justice system. Less well publicised - but



nevertheless extensively documented - is the culture of assault, bullying and intimidation that exists in many custodial institutions for young people (Ramsbotham, 2001a; Ramsbotham, 2001b; Goldson, 2002). During 2000/1 the Prison Service recorded an average assault rate of 43%. One privately-run institution recorded an assault rate of 74% (Howard League website: accessed October 2002). In some cases this has clearly contributed to self-harm and suicides in juvenile prisons. Between April 2000 and November 2001 there were 554 cases of self-harm and 4 suicides in the under-18 population being held in custody (Howard League website: accessed October 2002). Since 1997 there have been around a hundred suicides by those aged below the age of 21 years (Howard League website: accessed January, 2004). The UN Committee on the Rights of the Child (United Nations, 2002) is therefore understandably concerned about the high numbers of young people in our custodial institutions. Between October 2000 and March 2002 a total of 10,650 young people aged below 18 years experienced custody. The figures on any given day hover around 2,700 - 3,000 in respect of those aged under 18 years and 10, 800 -11,000 (Howard League Website: accessed January 2004) for those aged under 21 years. It should be noted that there is particular concern for girls because they are denied access to separate juvenile provision. Consequently, they are compelled to mix with adult female prisoners. There are also around 400-500 children remanded in custody awaiting trial. One survey of 4,000 young people awaiting trial presented the following key findings:

- 340 were experiencing mental health problems
- 318 had attempted suicide or self-harmed
- 252 were the victims of bullying
- 27 cases involved child protection issues.

(Children's Society website: accessed October 2002).

It is important to acknowledge that there are critics of Britain's custodial arrangements within the heart of the British establishment. The former Chief Inspector of Prison, General Sir David Ramsbotham, published a series of damning reports in which he expressed concern about the safety of young prisoners. He also wondered,

*"...whether child protection procedures should not apply in a situation where institutional arrangements are themselves intrinsically abusive."*

(Ramsbotham, 2001b: 57)

One of the institutional practices causing acute concern is the routine use of solitary confinement. Between April 2000 and January 2002 3,776 children were held in segregation cells, of whom 976 were held for more than seven days (Howard League website: accessed October 2002). In any other context such



practices would be against the law. The UK government argued, however, that children in prison were not protected by the Children Act 1989. Sir David Ramsbotham and the Howard League challenged this position. The outcome of a judicial review upheld the challenge. On 29<sup>th</sup> November 2002, the High Court judged that the Children Act 1989 **should** apply to children held in prison custody. Mr. Justice Munby said that the Howard League had,

*“...performed a most useful service in bringing to the public attention matters which, on the face of it, ought to shock the conscience of every citizen.”*

(The Howard League Website: accessed in December 2002)

This landmark decision means that the welfare of those aged below 18 years will be of “*paramount concern*” to those charged with a duty of care. Social Services Departments now have responsibilities regarding the assessment of children’s welfare needs and, where applicable, child protection.

“*Things can only get better*”, as New Labour’s 1997 campaigning jingle, put it. Well, things have got a little better since that landmark judgment, but there is still a long way to go. Although conditions in the juvenile secure estate are much improved, there is still a dark side to custodial detention. Only this month, we have received reports that ‘disruptive’ children in youth prisons are being kept in solitary confinement in bare cells where they are stripped naked and forced to use the floor as a toilet. In the past year more than 100 children were sent to punishment cells that have no light, no furniture, inadequate ventilation and poor sanitation. The Howard League for Penal Reform is investigating allegations that two young offenders were detained in solitary confinement for more than a year (Bright, 2004). This is unacceptable in a civilised society. *Things really must get better.*

Despite the fact that young people are more likely to be victims than perpetrators of violence, the youth justice system concentrates its resources and attention on young people as ‘offenders’. This is not to suggest that welfare needs are ignored. Indeed under the present arrangements, when welfare needs are found to be coterminous with criminogenic risk factors, there is very often active engagement with children’s needs. As has already been suggested, however, there are intrinsic difficulties associated with the criminalisation of social policy and welfare service delivery.

As mentioned previously, it goes beyond the scope of this paper to present a detailed and critical account of New Labour’s youth justice policy. In the author’s view, though, it is profoundly confusing in philosophical and practice terms. Neither the public pronouncements of ministers nor the accumulated detail of the legislation amount to a coherent approach to youth crime. Restorative Justice initiatives, for example, are tacked on to the existing formal criminal justice system in an extremely unconvincing way. What is potentially an exciting and

---

innovative philosophy seems to have more to with responsibilising offenders than meeting the needs of victims. Reparation and victim awareness – by implication, time consuming activities – are reduced to formulaic gestures by the pressure of unrealistic time limits set in those tablets of stone otherwise known as *National Standards*.

Despite being officially committed to ‘evidence-based’ practice and the ‘What Works’ research agenda, New Labour’s *Year Zero* approach to policy formation means that it has dismissed the 1970’s experience of early intervention and net-widening. The principal aim of the Crime & Disorder Act 1998 is to prevent offending or, as government ministers like to say, “nip it in the bud.” This desirable aim, however, is serviced by early and intrusive statutory intervention by Youth Offending Teams. The government’s net-widening strategy, meanwhile, is pursued by a *de facto* expansion of the criminal code to include minor misdemeanours, incivilities and public nuisances. Anti-Social Behaviour Orders were introduced to tackle ‘low level disorder’ and ‘anti-social behaviour’. The latter was defined in broad terms to include any “...matter that caused or was likely to cause harassment, alarm or distress to one or more persons not of the same household” (cited in Newburn, 2002: 563). Crucially, only a civil standard of proof is required to make such an Order. The breach of these Orders, however, incurs criminal sanctions. The new Anti-Social Behaviour Act (2004) represents more of the same medicine and risks criminalising young people’s basic human right to associate with one another in public places. Child Welfare Orders and Local Child Curfew Schemes further extend the net of social control to those below the age of criminal responsibility. The reach of New Labour’s criminal justice policy could be now be said to extend to the maternity wards of our hospitals.

Defenders of New Labour’s Third Way project point to the positive commitment to social inclusion – and they are right so to do. That said, the paradoxes of policy formulation and presentation smack of intellectual confusion at worst and the practice of *realpolitik* at best. A ‘no excuses’ rhetoric is used to responsibilise and demonise young people and their parents (through Parenting Orders, for example), whilst at the same time some in the government acknowledge many of the genuine social problems experienced by children in poor families. The virtues of variety are celebrated in the creation of multidisciplinary teams whilst cultural homogenisation is being engineered on the ground. Meanwhile, the latest version of ‘constructive custody’ (Detention & Training Orders) is promoted by the Youth Justice Board but, because it is now proving so popular with sentencers, the capacity to deliver meaningful education and training within the reformed institutions is now severely reduced. None of this is, perhaps, particularly surprising. Politicians are seldom motivated solely by philosophical ideas. They will react to the representations of competing interest groups, the exigencies imposed by the size of budgets, results from the latest focus groups and – of course – the tyranny of ‘events’. The search for policy

coherence is probably futile. An analysis of any given policy initiative, statute or government press release reveals, at best, a snapshot of the balance of arguments at a specific point in history. Youth justice policy has, perhaps, always been characterised by a sense of hybridity (Muncie & Hughes, 2002). Taken as a whole, therefore, New Labour's criminal justice policy is essentially eclectic. It contains welfarist, rehabilitative and socially inclusive elements as well as a strongly punitive and stigmatising dimension. Such incoherence does, however, offer practitioners and managers some leeway in constructing principles of consistent professional practice.

### ***Wales: New Labour's Nuisance Neighbour?***

Although England and Wales have shared the same legal system since the Act of Union in 1536, it is important to note that the constitutional relationship between the two countries has changed since 1999. Since that time Wales has had an elected National Assembly empowered to make autonomous decisions about a whole range of important economic and social policy matters. Although the governing Welsh Labour Party has not exactly been a 'neighbour from Hell', it has become something of a nuisance for Prime Minister Tony Blair. The Welsh industrial heartlands are incorrigibly 'Old Labour' in outlook. This is reflected in many of the policies pursued by Welsh Labour in such domains as Health, Education and Social Services. When the opposition in Westminster wish to irritate Prime Minister Blair, they often ask why the Welsh and Scottish Labour Parties are pursuing different policy agendas in their respective countries.

Although Home Office powers (police, probation and prison services) were not devolved to Wales in the constitutional settlement of 1998, the Assembly does hold responsibility for some of the services from which Youth Offending Teams recruit staff (Social Services, Education and Health). It is, therefore, significant that the Assembly chose to locate youth justice services in the portfolio of Health and Social Services rather than Crime Prevention and Community Safety; a decision made with the conscious intention of promoting a child-centred ethos in the Youth Offending Teams. The Assembly document, *Extending Entitlement*, located youth offending clearly within a context of wider social problems,

*"...government policies have tended to focus on only one manifestation – the offender, the homeless young person, the school refuser and so on, and that particular policy context defines the problem rather than listening to the young person to see things more in the round and address the underlying causes."*

(National Assembly for Wales, 2000: 23)

More recently, Jane Hutt, the National Assembly Minister for Health and Social Services, in launching the Wales Youth Offending Strategy Group, reaffirmed the Assembly's prioritisation of children's needs and added,

---

*“It presents a real opportunity to establish valuable cross-cutting lines between the Youth Justice Board’s criminal justice responsibilities and the Welsh Assembly government’s devolved duties in respect of the social well-being of young people, including health, education, training and employment.”*

(National Assembly for Wales, 2002)

The Richard Commission is due to report later this year on whether the National Assembly’s powers should be extended. Representations have been made concerning services to young offenders. It is widely expected that youth justice services will be devolved to the National Assembly for Wales. Should this transpire, then those troublesome Welsh neighbours are likely to cause even more of an irritation to the New Labour project.

### ***Conclusion: some reflections***

What conclusions and lessons, then, can be drawn from the youth justice experience in Wales and England? *Ideally*, the starting point should be international conventions. Article 1 on the *Convention on the Rights of the Child* states that

*“...a child means every human being below the age of eighteen years unless under the law applicable to the child, majority is attained earlier.”*

(United Nations, 1989)

The age of criminal responsibility should be raised accordingly and the *United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (the Beijing Rules, United Nations, 1985)* adopted. The essentially *political* case for constructing those under 18 years of age as children can also, of course, be enhanced by considerations based on *personal human development* grounds as well as wider *structural* and *social* relations. Drakeford articulates this *enhanced* position in the context of advancing a *Children First* (and, by implication, *Offender Second*) criminal justice philosophy.

*“In comparison with adults, children do not possess a similar degree of independent agency.*

*Their characters are not full formed and neither...are their capacities to frame fully informed moral judgements.*

*They remain dependent upon adults for almost all the key necessities of life.*

*The law itself determines that they are unable to take their own decisions in a whole series of areas which are available to adults.”*

(Drakeford, 2001: 43).

At the heart of the above-quoted definition resides the issue of power. Barred from participation in the democratic process, children are effectively disvoiced by the political system. Adults are therefore left with the responsibility of representing their interests. The degree of influence children and young people can exert over those key decisions that affect their lives will largely depend upon how well adults consult and listen to them. Ultimately, though, the meaningful arenas within which young people have the opportunity to define their own interests are extremely limited (Democracy for Young People, 2001). Logically, therefore, there can be no meaningful sense of responsibility without some measure of meaningful power.

A *Children First* philosophy entails diverting as many young people from the criminal justice system as possible. For those young people whose offences cannot be ignored – because of their persistence or seriousness – a tariff of graduated community-based sentences should be available. Such sentences, however, should maintain strong community links. As far as possible *health* and *welfare* needs should be met by mainstream, universal *health* and *welfare* services. The principle of *normalisation* should underpin work with young ‘offenders’. The aims of effective individual personal rehabilitation and community reintegration are best served by this principle.

Of course Britain is not an *ideal* place in which to promote such policies and practices. Popular culture is still deeply imbued by a strong belief in punishment – and for most people punishment means prison. Foucault’s (1991a) observation that in the case of custody “*failure never matters*” certainly remains relevant to contemporary British attitudes towards crime. England and Wales has the highest per capita rate of imprisonment in the European Union. The EU average is 87 prisoners per 100,000; in England and Wales it is 129. In December 2003 the total prison population stood at 74,084: 10,935 were below the age of 21 years and just below 3,000 were children (i.e., below 18 years). The statistic that 84% of children are reconvicted for another offence within two years of release from a custodial sentence has done little to dislodge popular beliefs about the efficacy of prison (National Audit Office, 2004). Bearing in mind that, on average, it costs approximately £21,000 per annum to keep a young person in custody, imprisonment most certainly does not offer value for money (National Audit Office, 2004). Britain’s love affair with prison distorts the rest of the youth justice system and siphons valuable resources away from community-based sentencing options and mainstream welfare support services. In 2002-03 268,500 offences were committed by young people aged 10-17 years in England and Wales. Some 73, 700 young people received Reprimands or Final Warnings from the police. The Youth Courts administered a total of 93,200 sentences. The sentences

comprised 59,400 non-custodial sentences and approximately 7,000 detentions in custody. Custodial sentences, however, account for over two thirds of the Youth Justice Board's £394 million budget for the financial year of 2003/4. By any standards, this is a scandalous waste of public money. More importantly, it is waste of young lives.

There is, though, a depressing lack of understanding exhibited in most public discourses about the problems experienced by young British people. This has recently been typified in the debate about young 'drug addicts'. Some regard this as a 'self-inflicted' problem that should not command the precious resources of the National Health Service. Perversely it is becoming easier to argue in favour of drug rehabilitation for young people when it is integrated into criminal justice packages of supervision and surveillance. What many of us would regard as an essentially public health issue is now at the heart of the crime reduction/management and community safety agenda. The criminalisation of social policy makes many practitioners uncomfortable. However, if the Youth Justice Board and Probation Service can attract money to meet at least some of the health and welfare needs of socially excluded and sick young people, then maintaining a position of ideological purity may be unhelpful to this vulnerable group. Political pragmatism does not necessarily involve jettisoning all our principles. However, the application of those principles in such an unpromising policy environment requires considerable thought, care and skill if young people's well-being and liberty are not to be endangered. We must be very sure that the help we offer young people does not ultimately cause them even greater harm.

### ***Main Text: References***

- Asquith, S. (1983). 'Justice, retribution and children'. In A. Morris & H. Giller (eds.), *Providing Criminal Justice for Children*, pp. 7-18. London: Edward Arnold.
- Aye Maung, N. (1995). *Young people, victimisation and the police: British Crime Survey findings on the experience and activities of 12-15 year olds* (Home Office Research Study No. 140). London: HMSO.
- Ball, S., Maguire, M., & Macrae, S. (2000). *Choice, Pathways and Transitions Post-16: New youth, new economies in the global city*. London: Routledge.
- Bandalli, S. (2000). 'Children, Responsibility and the New Youth Justice'. In B. Goldson (ed.), *The New Youth Justice*, pp. 81-95. Lyme Regis: Russell House Publishing.
- Bright, M. (2004). 'Anger over children locked alone in jail cells'. *The Observer* (11/1/04): [www.guardian.co.uk](http://www.guardian.co.uk)
- Brown, S. (1998). *Understanding youth and crime: Listening to youth?'*. Buckingham: Open University Press.



- Butler, I., & Drakeford, M. (Forthcoming). *Scandal and Social Work*.
- Butler-Sloss, E. (1988). *Report of the inquiry into child abuse in Cleveland 1987: presented to the Secretary of State for Social Services by the Right Honourable Lord Justice Butler-Sloss, DB.*, London: HMSO.
- Campbell, B. (1993). *Goliath: Britain's Dangerous Places*. London: Methuen.
- (The) Children's Society (accessed in October 2002): <http://www.childrenssociety.org.uk>
- Clarke, J. (1985). 'Whose justice? The politics of juvenile control'. *International Journal of the Sociology of Law* *ol.13, No 4, 18*, pp.407-21, reproduced J. Muncie, G. Hughes, & E. McLaughlin (eds.) (2002), *Youth Justice: Critical Readings*. London: Sage, pp. 284-295.
- Cohen, S. (1980). *Folk Devils and moral panics: the Creation of the Mods and Rockers*. Oxford: Robertson.
- Commission on Social Justice. (1994). *Social Justice Strategies for National Renewal*. London: Vintage.
- Coppock, V. (1996). 'Mad, bad or misunderstood? A critical analysis of state responses to young people whose behaviour is defined as "disturbed" or "disturbing"'. *Youth and Policy*, *vol. 53*, pp. 53-65.
- Currie, E. (1986). *Confronting Crime: An American Challenge*. New York: Pantheon.
- Davies, B. (1986). *Threatening Youth: Towards a National Youth Policy*. Milton Keynes: Open University Press.
- Democracy for Young People. (2001). *United Kingdom youth Parliament: Making Our Mark – The Youth Manifesto Executive Summary, 2001*. Birmingham: Democracy for Young People.
- DHSS. (1981). *Offending by Young People*. London: DHSS.
- Dingwall, R., Eekelaar, J., & Murray, T. (1983). *The Protection of Children*. Oxford: Blackwell.
- Drakeford, M. (1993). 'But Who Will Do The Work?'. *Critical Social Policy*.
- Drakeford, M. (2001). 'Children, Rights and Welfare: Towards a New Synthesis'. *Youth Justice*, *vol.1, no.1, July 2001*, pp.40-44.
- Drakeford, M., & McCarthy, K. (2000). 'Parents, Responsibility and the New Youth Justice'. In B. Goldson (ed.), *The New Youth Justice*, Lyme Regis: Russell House Publishing.
- Drakeford, M., & Vanstone, M. (1996) 'Rescuing the social'. *Probation Journal*, *vol 43 (1)*, pp. 16-19.



- 
- Drakeford, M., & Vanstone, M. (2000). 'Social Exclusion and the Politics of Criminal Justice: A Tale of Two administrations'. *The Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 39, no. 4, pp. 369-381.
- Evans, J. (Forthcoming). *Welfare versus Punishment? – The case of young offenders with a background in public care*.
- Farrington, D. (1996). 'Understanding and preventing youth crime' (*Social Policy Research Findings, No. 93*). York: Joseph Rowntree Trust.
- Farrington, D. (2000). 'Exploring and Preventing Crime: the Globalisation of Knowledge'. *Criminology*, 38:1, Feb., pp. 1-24.
- Flood-Page, C., Campbell, S., Harrington, V., & Miller, J. (2000). *Youth Crime: findings from the 1998/99 Youth Lifestyles Survey* (Home office Research Study No. 209). London: Home Office.
- Foucault, M. (1991a). *Discipline and Punish*. Harmondsworth: Penguin.
- Foucault, M. (1991b). 'Governmentality'. In G. Burchell, C. Gordon, & A. Miller (eds.), *The Foucault Effect*. Hemel Hempstead: Harvester.
- Furlong, A., & Cartmel, F. (1997). *Young People and Social Change: Individualization and risk in late modernity*. Buckingham: Open University Press.
- Gelsthorpe, L., & Morris, A. (1999). 'Much Ado About Nothing: A Critical Comment on Key Provisions Relating to Children in the Crime and Disorder Act 1998'. *Child and Family Law Quarterly*, 11 (3), pp. 209-21.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity in the late modern age*. Oxford: Polity Press.
- Goldson, B. (2001). 'The Demonisation of Children: from the Symbolic to the Institutional'. In P. Foley, J. Roche, & S. Tucker (eds.), *Children In Society: Contemporary Theory, Policy and Practice*. Basingstoke: Palgrave.
- Goldson, B. (2002). *Vulnerable Inside: Children in Secure and Penal Settings*. London: Children's Society.
- Haines, K. (1997). 'Young offenders and family support services: an European Perspective'. *International journal of child and Family Welfare*, Issue 3.
- Haines, K. (2000). 'Referral Orders and youth Offending Panels: restorative Approaches and the New Youth Justice'. In B. Goldson (ed.), *The New Youth Justice*. Lyme Regis: Russell House Publishing, pp. 58-80.
- Haines, K., & Drakeford, M. (1998). *Young People and Youth Justice*. Basingstoke: Macmillan.

- Hall, GS. (1905). *Adolescence: Its Psychology and Its Relation to Physiology. Anthropology, Sociology, Sex, Crime, Religion and Education*. New York: Appleton.
- Harber, M., & Harper-Dorton, K. (2002). *Working with Children, Adolescents and their Families*. Oxford: BPS Blackwell.
- Hayward, K. (2002). 'The vilification and pleasures of youthful transgression'. In J. Muncie, G. Hughes, & E. McLaughlin (eds.), *Youth justice: Critical Readings*. London: Sage, pp.80-93.
- Hendrick, H. (1994). *Child Welfare England: 1870-1989*. London: Routledge.
- Hendrick, H. (1997). 'Constructions and reconstructions of British childhood: an interpretative survey, 1800 to the present'. In A. James, & A. Prout (eds.), *Constructing and Reconstructing Childhood*. London: Falmer, pp. 32-62.
- Holdaway, S., Davidson, N., Dignan, J., Hammersley, R., Hine, J., & Marsh, P. (2001). *New Strategies to address youth offending: The national evaluation of pilot youth offending teams* (RDS Occasional Paper No. 69). London: Home Office.
- Home Office. (1965). *The Child, the Family and the Young Offender*. London: HMSO.
- Home Office. (1968). *Children in Trouble*. London: HMSO.
- Home Office. (1990). *Crime, Justice and Protecting the Public*. London: HMSO.
- Home Office. (1995). *National Standards for the Supervision of Offenders in the Community*. London: HMSO.
- Home Office. (1997). *No More Excuses: A New Approach to Tackling Youth Crime in England and Wales*. London: HMSO.
- Home Office Website (accessed October 2002): <http://www.homeoffice.gov.uk>
- Howard League Website (accessed in October, November, December 2002 and in January 2004): <http://web.ukonline.co.uk/howard.league>
- Howell, J., Krisburg, B., Hawkins, D., & Wilson, J. (eds.). (1995). *Serious, Violent and Chronic Juvenile Offenders: A sourcebook*. London: Sage Publications.
- Jones, C. (2002). 'Social Work and Society'. In R. Adams, L. Dominelli, & M. Payne (eds.), *Social Work: Themes, Issues And Critical Debates*, pp. 41-49.
- Katz, J. (1988). *Seductions of Crime: Moral and Sensual Attractions of Doing Evil*. New York: Basic Books.
- Labour Party Media Office. (1996). *Tackling Youth Crime, Reforming Youth Justice: A Consultation Paper on an agenda for change*. London: Labour Party.

- 
- Levi, M., & Maguire, M. (2002). 'Violent Crime'. In M. Maguire, R. Morgan, & R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (3<sup>rd</sup> ed.). Oxford University Press, pp. 795-843.
- Lipton, D., Martinson, R., & Wilks, J. (1975). *The Effectiveness of Correctional Treatment: A Survey of Evaluation Studies*. New York: Praeger.
- Maguire, M. (2002). 'Crime Statistics: The 'Data Explosion' And Its Implications'. In M. Maguire, R. Morgan, & R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (3<sup>rd</sup> ed.). Oxford University Press, pp. 322-375.
- Martinson, R. (1974). 'What Works? – questions and answers about prison reform', *The Public Interest*, no. 35, pp. 22-54.
- Mattinson, J. (2001). *Stranger and Acquaintance Violence: Practice Messages from the British Crime Survey* (Briefing Note 7/01). London: Home Office.
- McGuire, J. (ed.). (1995). *What Works: Reducing Reoffending*. London: Wiley.
- McRobbie, A., & Thornton, S. (1995). 'Rethinking 'moral panic' for multi-mediated social worlds', *British Journal of Sociology*, 1995, vol. 48, no. 4, pp. 559-74.
- Monaghan, G. (2002). 'The Courts and the New Youth Justice'. In B. Goldson (ed.), *The New Youth Justice*. Lyme Regis: Russell House Publishing, pp. 144-159.
- Morris, A., Giller, H., Szued, M., & Geech, H. (1980). *Justice for Children*. London: Macmillan.
- Muncie, J., & Hughes, G. (2002). 'Modes of youth governance: political rationalities, criminalization and resistance'. In J. Muncie, G. Hughes, & E. McLaughlin (eds.), *Youth Justice: Critical Readings*. London: Sage, pp. 1-18.
- Murray, C. (1984). *Losing Ground: American social policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.
- Murray, C. (1990). *The Emerging Underclass*. London: Institute of Economic Affairs.
- Murray, C. (1994). *Underclass: the Crisis Deepens*. London: Institute of Economic Affairs.
- National Assembly for Wales. (2000). *Extending Entitlement: supporting young people in Wales – report by the Policy unit, the National Assembly for Wales*. Cardiff: NafW.
- National Assembly for Wales. (2002). 'All Wales youth offending strategy meets for the first time', Press Release available on National Assembly for Wales website: [www.wales.gov.uk](http://www.wales.gov.uk)

- National Audit Office. (2004). *Youth Offending: the delivery of community and custodial sentences*. London: The Stationery Office.
- Newburn, T. (2002). 'Young People, Crime and Youth Justice'. In M. Maguire, R. Morgan, & R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (3<sup>rd</sup> ed.). Oxford University Press, pp. 531-578.
- Oppenheim, C., & Lister, L. (1996). 'The politics of child poverty 1979-1995'. In J. Pilcher, & S. Wagg (eds.), *Thatcher's Children?: Politics, Childhood and Society in the 1980's and 1990's*. London: Falmer Press.
- Parton, N. (1985). *The Politics of Child Abuse*. London: Macmillan.
- Parton, N., Thorpe, D., & Wattam, C. (eds.). (1997). *Child Protection: Risk and the Moral Order*. London: Macmillan.
- Pearson, G. (1983). *Hooligan: A History of Respectable Fears*. Basingstoke: Macmillan.
- Pearson, G. (1987). 'Social deprivation, unemployment and patterns of heroin use'. N. Dorn, & N. South (eds.), *A Land For Heroin? Drug Policies, prevention and practice*. Basingstoke: Macmillan.
- Pearson, G. (1989). 'A "Jekyll in the Classroom, A Hyde in the Street": Queen Victoria's Hooligans'. In D. Downes (ed.), *Crime in the City: Essays in Honour of John Barron Mays*. London: Macmillan.
- Pearson, G. (1993). 'Youth Crime and moral decline: permissiveness and tradition', *The Magistrate, December 1993/January 1994*, pp. 190-2.
- Pearson, G. (1994). 'Youth, Crime and Society'. In M. Maguire, R. Morgan, & R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (1<sup>st</sup> ed.). Oxford University Press.
- Phillips, C., & Bowling, B. (2002). 'Racism, Ethnicity, Crime, And Criminal Justice'. In M. Maguire, R. Morgan, & R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford University Press, pp. 579-619.
- Pitts, J. (2000). 'The New Youth justice and the Politics of Electoral Anxiety'. In B. Goldson (ed.), *The New Youth Justice*. Lyme Regis: Russell House Publishing, pp. 1-13.
- Pitts, J. (2001a). 'Youth Crime, Youth Justice and Youth Work'. In F. Factor, V. Chahan, & J. Pitts (eds.), *The RHP Companion to Working with Young People*. Lyme Regis: Russell House Publishing, pp.177-184.
- Pitts, J. (2001b). 'Korrectional Karaoke: New Labour and the Zombification of Youth Justice', *Youth Justice, vol.1, no.2, October 2001*, pp. 3-16.
- Pitts, J. (2003a). *The New Politics of Youth Crime: discipline or solidarity?*. Lyme Regis: Russell House Publishing.
- Pitts, J. (2003b). 'Changing Youth Justice?', *Youth Justice, Vol. 3, No. 1*, pp. 3-18.

- 
- Qvortrup, J. (1994). *Childhood Matters*. Aldershot: Avebury.
- Ramsbotham, D. (2001a). 'Reflections of a Chief Inspector', *Youth Justice*, vol. 1, no. 1, July 2001, pp. 17-27.
- Ramsbotham, D. (2001b) cited in M. Roberts, 'Youth Justice News', *Youth Justice*, vol. 1 No. 2 October 2001, pp. 53-58.
- Rees, G., & Stein, M. (1999). *The Abuse of Adolescents Within the Family*. London: NSPCC.
- Rutherford, A. (1996). *Transforming Criminal Justice Policy*. Winchester: Waterside Press.
- Scruton, P. (ed.). (1997). *Childhood in Crisis?*. London: UCL Press.
- Smith, D.J. (1994). *The Sleep of Reason: The James Bulger case*. London: Century.
- Thorpe, D., Smith, D., Green, C., & Paley, J. (1980). *Out of Care – the Community Support for Juvenile Offenders*. London: George Allen & Unwin.
- Tilley, N. (2001). 'Evaluation and Evidence-Led Crime Reduction Policy and Practice. In R. Matthews, & J. Pitts (eds.), *Crime, Disorder and Community Safety*. London: Routledge.
- Tuck, M. (1989). *Drinking and Disorder: a study of non-Metropolitan violence*, London: HMSO.
- Tutt, N. (1982). 'Justice or welfare', *Social Work today*, vol. 14, no. 7, pp. 6-11.
- Tutt, N., & Giller, H. (1987). 'Manifesto for management - the elimination of custody', *Justice of the Peace*, vol. 151, pp. 200-2.
- United Nations. (1985). *The United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (the Beijing rules)*. New York: United Nations.
- United Nations. (1989). *Convention on the Rights of the Child (1989)*. New York: United Nations.
- United Nations. (2002). *The UN Committee on the Rights of the Child: Report to the UK Government, October 2002*. New York: United Nations.
- Utting, W. (1997). *People Like Us: The Review of the Safeguards for Children Living Away from Home*. London: HMSO.
- Utting, D., & Vennard, J. (2000). *What Works With young offenders In the Community?*. Ilford: Barnardo's.
- Waterhouse, R. (2000). *Report of the Tribunal of Inquiry into the case of children in the care of the former County councils of Gwynedd and Clwyd since 1974*

– ‘*Lost in Care*’ – *Return to an address of the Honourable, the House of Commons, dated 15/2/00*. London: HMSO - HC201.

West, D., & Farrington, D. (1973). *Who Becomes Delinquent?*. London: Heinemann.

Wikstrom, T., & Loeber, R. (1997). ‘Individual Risk Factors, Neighbourhood SES and Juvenile Offending’. In M. Tonry (ed.), *The Handbook of Crime and Punishment*. New York: Oxford University Press.

Windelsham, Lord. (1993). *Penal Policy in the Making: Volume 2 – responses to Crime*. Oxford: Clarendon Press.

Youth Justice Board. (2000). *National Standards for Youth Justice, 2000*. London: Youth Justice Board.

Youth Justice Board. (2001). *National Standards for Youth Justice, Revised May 2001*. London: Youth Justice Board.

Youth Justice Board Website: [www.youth-justice-board.gov.uk](http://www.youth-justice-board.gov.uk)

---

### ***Appendix 1: Court Orders and other statutory measures available in England and Wales***

Summarised below are the main Orders available to the Courts. This does, however, represent only a ‘snapshot’ of the current situation. The Youth Justice Board and Home office websites should, however, be consulted regularly in order to keep abreast with latest developments.

#### ***Child Curfew Schemes (Crime & Disorder Act 1998: Section 14)***

Child Curfew Schemes were designed with the avowed intention of addressing the ‘problem’ of young children being allowed in public places without adult supervision late at night. In consultation with the police, the local authority can put a Scheme in place for up to 90 days in a specified and clearly defined locality between specified hours (21.00 – 6.00). Although initially targeted at those children aged below 10 years, it should be noted that Curfew Schemes have now been extended to those below the age of 16 years. In the event of a child/young person breaching the Curfew Scheme the police are required to return her/him home (unless there is concern for the child’s safety). The police are required to inform the local authority Social Services Department who must visit the family of the unsupervised child within 48 hours. The purpose of the visit by Social Services is to assess the need for further intervention and/or support. Section 47 of the Children Act 1989 is duly amended to facilitate an investigation by the Social Services Department. This is an interesting development in that the investigation is not based upon specific concerns about any ‘risk of harm’, but simply on non-compliance with a blanket order. It is also a measure that re-creates the possibility of a direct criminal route into public care.

#### ***Child Safety Order (Crime & Disorder Act 1998: Sections 11-13)***

This Order effectively conflates welfare and essentially criminal justice considerations in respect of those below the age of criminal responsibility (below 10 years). The Orders are made in the Family Proceedings Court on the application of the local authority. Whilst the Welfare Principle (Children Act 1989: Section 1) is the paramount consideration when the Court considers an application for such an Order, it is worth noting that – unlike other child welfare proceedings - a ‘Children’s guardian’ cannot be appointed. Moreover, there is no provision for independent legal representation for the child. If, as some claimed, the purpose of the new Order was too strengthen child protection practice, it is difficult to understand in what ways existing provisions were failing. An Emergency Protection Order (Children Act 1989: Section 44) or Interim Supervision Order (Section 35) would appear to cover most of the situations in which swift protective action was assessed as being needed.



A Child Safety Order can be made on a child below the age of 10 years when one or more of the following conditions apply:

*“ (a) the child has committed an act which, if he had been aged 10 or over, would have constituted an offence;*

*(b) a child safety order is necessary for the purpose of preventing the commission of an act as mentioned in paragraph (a) above;*

*(c) the child has contravened a ban imposed by a curfew order notice; and*

*(d) the child has acted in a way that caused or was likely to cause harassment, alarm or distress to one or more persons not of the same household as himself.”*

(Crime & Disorder Act 1998: Section 11 (3))

Child Safety Orders can be made for a maximum of three months and are supervised by a ‘responsible officer’ assigned from either a Social Services Department or Youth Offending Team. It should be remembered, of course, that if the Order is allocated to a member of a Youth Offending Team, it is possible that the child will be supervised by someone who does not necessarily possess any social work training (a police officer or probation officer, for example). The court can attach additional requirements to the Order. Such requirements might include restrictions of liberty in terms of forbidden public places (particular streets, parks, etc.), forbidden times out of the home (*de facto* curfews) and forbidden personal associations (including peers). A requirement to participate in a particular activity might also be attached (e.g., attendance of sessions with a psychologist). Failure to comply with any aspect of the Child Safety Order can result in the Order being varied or, ultimately, discharged in favour of a Care Order (Children Act 1989: Section 33). This measure, once again, creates the possibility of another ‘criminal’ route into public care.

### ***Parenting Order (Crime & Disorder Act: Section 8)***

This Order can be made in the Family Proceedings Court as well as the criminal courts provided that one of the following conditions are met:

*“...where in any court proceedings –*

*(a) a child safety order is made in respect of a child;*

*(b) an anti-social behaviour order or sex offender order is made in respect of a child or young person;*

*(c) a child or young person is convicted of an offence; or*

*(d) a person is convicted of an offence under section 443 or 444 of the Education Act 1996.”*

(Crime & Disorder Act 1998: Section 8 (1))

The above-mentioned sections of the Education Act 1996 refer respectively to non-compliance with a School Attendance Order and a more general parental failure to ensure the regular school attendance of a child.

A Parenting Order can be made for a maximum of twelve months. The Order is supervised by a specified ‘responsible officer’. ‘Responsible Officers’ can include probation officers, social workers employed by the local authority Social Services Department, Youth Offending Team workers or “...*a person nominated by a person appointed as chief education officer under section 532 of the Education Act 1986*” (Crime & Disorder Act 1998: Section 40(1)). A Parenting Order can comprise two elements. The heart of the Order involves parents attending a maximum of twelve ‘counselling’ or ‘guidance’ sessions. These do not take place more frequently than once a week. In addition to the requirement to attend such ‘counselling’ or ‘guidance’ sessions as are scheduled by the ‘responsible officer’, the Order may contain additional requirements that can last for a period not exceeding a year. The Home Office Guidance (available on the Home office Website) explains that this second element of the Parenting Order can involve,

*“...requirements on the parent or guardian to exercise control over their child’s behaviour. These include seeing that the child gets to school every day, or ensuring that he or she is home by a certain time at night.”*

(Home Office Guidance on the Crime and Disorder Act Website: 3.2)

Criminal sanctions available to the Court for those parents failing to comply with the requirements of the Parenting Order include a financial penalty (a maximum of £1,000) or a Community Rehabilitation Order. Failure to pay a court fine, of course, can result in imprisonment.

### ***Anti-Social Behaviour Order (Crime & Disorder Act: Section 1)***

The essential hybridity of the Order is exemplified by the fact that the breach of this *civil* Order is a *criminal offence*. Although the Order can be made in respect of adults as well as children as young as 10 years, the general background discourse against which this new measure was framed related perceptions about young people’s challenging and disorderly behaviour. According to the introductory Guide to the Crime & Disorder Act 1998,

*“...it is intended that the order will be targeted at criminal or sub-criminal behaviour, not minor disputes between neighbours, or matters which can be dealt with effectively under existing legislation.”*

(Home Office, 1998 in Brammer, 2003: 275)

An Anti-Social Behaviour Order can be made for a period not less than two years and its effect is wide-ranging.

*“(6) The prohibitions that may be imposed by an anti-social behaviour order are those necessary for the purpose of protecting them from further anti-social acts by the defendant –*

- (a) persons in the local government area; and*
- (b) persons in any adjoining local government area in the application without consulting the council for that area and each chief officer of police any part of whose police area lies within that area.”*

(Crime & Disorder Act 1998: Section 1 (6))

The grounds for an Anti-Social Behaviour Order are set out within the statute in the following terms,

*“(1) An application for an order under this section may be made by a relevant authority if it appears to the authority that the following conditions are fulfilled with respect to any person aged 10 or over, namely –*

- (a) that the person has acted, since the commencement date, in an anti-social manner, that is to say, in a manner that caused or was likely to cause harassment, alarm or distress to one or more persons not of the same household as himself; and*
- (b) that such an order is necessary to protect persons in the local government area in which the harassment, alarm or distress was caused or was likely to be caused from further anti-social acts by him;*

*and in this section ‘relevant authority’ means the council for the local government area or any chief officer of police any part of whose area lies within that area.”*

(Crime & Disorder Act 1998: Section 1 (1))

Crucially, of course, the evidence for the making of the Order does not depend upon satisfying the criminal threshold of proving the case ‘beyond reasonable doubt’. Rather, a civil case needs to be made upon ‘a balance of probabilities’. Latterly, ‘Acceptable Behaviour Contracts’ have been introduced by the police and local authority housing departments. This involves the offender signing a ‘contract’ in which s/he agrees not to engage in further ‘anti-social behaviour’. The breach of these ‘contracts’ can be used subsequently as ‘evidence’. The criminal sanctions for the breach of this civil Order are summarised below.

*“(10) If without reasonable excuse a person does anything which he is prohibited from doing by an anti-social behaviour order, he shall be liable -*

*(a) on summary conviction, to imprisonment for a term not exceeding six months or to a fine not exceeding the statutory maximum, or to both; or*

*(b) on conviction on indictment, to imprisonment for a term not exceeding five years or to a fine, or to both.”*

(Crime & Disorder Act: Section 1(10))

### ***Reprimands and Final Warnings (Crime & Disorder Act 1998: Sections 65-66)***

The Crime & Disorder Act 1998 replaced the old multi-agency cautioning system with a new and essentially police-managed one. Reprimands are generally administered by police officers to first-time offenders in the presence of a parent, guardian or ‘appropriate adult’. Second – or more serious – offences generally attract Final Warnings. Once again this disposal will be administered by a police officer in the presence of a parent, guardian or ‘appropriate adult’. It is also recommended that a Youth Offending Team worker is present on this occasion. What is different about the Final Warning, however, is that it may lead to early intervention by the Youth Offending Team. The police are required to make a referral to the local Youth Offending Team within one working day. The responsibilities of the Youth Offending Team are set out in the following terms.

*“The youth offending team has a statutory duty to assess any young offender who has been referred following a warning and, unless they consider it inappropriate to do so, to arrange for the offender to participate in a rehabilitation (change) programme. On receipt of the referral notice from the police, the youth offending team manager, or a person nominated by him or her, should allocate a member of staff to deal with the assessment of each young person. Where possible, this should be the same team member who carried out any prior assessment.”*

(Home Office, 2000: (XIV) 58)

Non-compliance with a Rehabilitation (Change) Programme does not, in itself, constitute an offence. However, the consequences for failing to co-operate can have consequences for the juvenile and parents that go beyond the more immediate professional exhortations, admonishments and written warnings (Home Office, 2000: (XXI) 91-92), as the following passage indicates.

*“The young offender will be expected to attend and take a satisfactory part in the rehabilitation activity. Failure to complete a rehabilitation*

*programme delivered as part of a warning is not in itself an offence. However, successful programmes need sufficient incentive for young offenders and their parents to co-operate. For some young offenders the intrinsic benefits of the scheme will be enough; for others the legislation that failure to comply with the rehabilitation (change) programme may be cited in court in the event of the young person being prosecuted for a subsequent offence.”*

(Home Office, 2000: (XIX) 88)

Whereas previously a juvenile's pre-court history would not be known by the Court (or certainly not taken into consideration as a sentencing factor), a child's response to this new form of early intervention will now be detailed in the pre-sentence report. Previously, cautions were perceived as an *alternative* to prosecution and the formal criminal justice system. Now, however, pre-court *diversion* has not simply been replaced by pre-court *intervention*. In actual fact, it effectively blurs the distinction between the two domains. This form of pre-court supervision is not an *alternative* to the formal criminal justice system. It actually represents an early point in an unbroken *continuum* of state intervention in young lives. Thus, the young person who fails to co-operate with pre-court supervision risks receiving a more punitive and intrusive disposal on a first court appearance than the juvenile who was compliant at this stage. It should also be noted that the court's options are restricted when a first court appearance is made within two years of a Final Warning being made. For these juvenile defendants no Conditional Discharge is available. Given the effectiveness of this particular disposal in terms of reconviction rates (Audit Commission, 1996) - some two thirds of young people completing the period of their Conditional Discharge successfully – it is ironic that sentencers' hands have been thus tied.

***Referral Order (Powers of the Criminal Courts (Sentencing) Act 2000: Sections 16-20)***

This Order was introduced by the Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999 and was subsequently consolidated by the 2000 statute. The Order, available to those aged 10-17 years, is “...*the disposition of first choice for a first time offender pleading guilty*” (Brayne & Broadbent, 2002: 444). Referral Orders can be made for a period of between 3 to 12 months, depending upon the gravity of the offence. Within 15 days of the first court Hearing a Youth Offender Panel is convened within which the detailed programme of work to be undertaken on the Order is negotiated. The composition of the Panel comprises, at the very least, the young person who has offended, “*an appropriate person*” (Powers of Criminal Courts Sentencing Act 2000, Section 20 (1) (a)) – which in the case of young people aged below 16 years usually means a parent or someone exercising

parental responsibility (in some cases this will be a representative of the local authority) – and,

*“(a) one member appointed by the youth offending team from among its members; and*

*(b) two members so appointed who are not members of the team.”*

(Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000, Section 21 (3))

Additionally, the following people can also attend the Panel meeting,

*“(3) One person aged 18 or over chosen by the offender, with the agreement of the Panel shall be entitled to accompany the offender to any meeting of the Panel (and it need not be the same person who accompanies him to every meeting).*

*(4) the panel may allow to attend any such meeting –*

*(a) any person who appears to the panel to be a victim of, or otherwise affected by, the offence, or any of the offences, in respect of which the offender was referred to the panel;*

*(b) any person who appears to the panel to be someone capable of being a good influence on the offender.*

*(5) Where the panel allows any such person as is mentioned in subsection (4)(a) above (‘the victim’) to attend a meeting of the panel, the panel may allow the victim to be accompanied to the meeting by one person chosen by the victim with the agreement of the panel.”*

(Powers of the Criminal Courts (Sentences) Act 2000: Section 22)

It is important to note that a young person cannot be legally represented at the Youth Offender Panel. When the Panel reaches agreement, a ‘contract’ is drafted which outlines the programme to be undertaken. In circumstances where a Contract of work cannot be agreed the matter is referred back to the Court for adjudication (and, potentially, an alternative sentence). In those cases where there is agreement, the Contract is duly signed by the young person. The programme of work that may be undertaken is outlined in the following terms,

*“(2) The terms of the programme may, in particular, include provision for any of the following –*

*(a) the offender to make financial or other reparation to any person who appears to the panel to be a victim of, or otherwise affected by, the offence, or any other offences, for which the offender was referred to the panel;*

*(b) the offender to attend mediation sessions with any such victim or other person;*

- (c) *the offender to carry out unpaid work or service in or for the community;*
- (d) *the offender to be at home at times in or determined under the programme;*
- (e) *attendance by the offender at a school or other educational establishment or at a place of work;*
- (f) *the offender to participate in specified activities (such as those designed to address offending behaviour, this offering education or training to those assisting with the rehabilitation of persons dependent on, or having a propensity to misuse, alcohol or drugs);*
- (g) *the offender to present himself to specified places or persons (or both);*
- (h) *enabling the offender's compliance with the programme to be supervised and recorded."*

(Power of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000, Section 23)

The Panel reconvenes periodically to review the young person's progress. If a young person has not complied with the programme of work, then the matter can be referred back to the court for adjudication and, possibly, re-sentencing. However, in those cases where the Referral Order is completed successfully the conviction is regarded as 'spent'. This, it is reasoned, is a major incentive for the young person to complete any programme of work agreed by the Panel.

***Reparation Order (Powers of the Criminal Courts (Sentencing) Act: Sections 73-75)***

This Order contains a clear element of restorative justice. It involves directly supervised reparation to the victim/s of the crime (subject to the agreement of those affected by the offence) or, where this is not possible or appropriate, to the 'community at large (Sections 73 (1) (a)). The maximum amount of time to which a juvenile can be sentenced is an aggregate total of 24 hours. This Order has to be completed within a period of three months. A Reparation Order will routinely involve a letter of apology written to the victim by the juvenile, repairing physical damage caused and undertaking voluntary work.

***Action Plan Order (Powers of the Criminal Courts (Sentencing) Act: Sections 69-72)***

This Order combines restorative justice elements like reparation with more traditional principles of punishment (in terms of restrictions on liberty) and



---

rehabilitation (welfare issues being addressed via ‘social work’-style supervision). Like the Reparation Order, it is an intensive intervention of no more than three months duration. Any breach of the Action Plan Order’s requirements may result in a fine not exceeding £1,000; the imposition of a Curfew Order; or the making of an Attendance Order. Moreover, depending upon the status of the court in which the Order was made, the Order can be revoked and a sentence passed that is commensurate with the original offence.

***Curfew Order (Powers of the Criminal Courts (Sentencing) Act 2000)***

This Order can only be made with the consent of the offender. An Order will require a young person to stay in a specified place for any period between 2 and 12 hours in a 24-hour period. The specified place will commonly be the young person’s home or other place of abode. Orders of up to 12 months can be made on children aged 12-15 years and 6 months for those aged between 16 and 17 years. The Order is supervised by a designated ‘responsible officer’. It should be noted that the Curfew Order can be ‘enhanced’ by the use of electronic monitoring (‘tagging’).

***Attendance Centre Order (Powers of the Criminal Courts (Sentencing) Act 2000: Sections 60-62)***

This Order can be made on children between the ages of 10 and 17 years for periods of between 12 and 36 hours. The Centres are generally open on Saturdays and thus, effectively, impinge upon young people’s normal leisure time. Whilst the Attendance Centre regime should not be likened to the ‘short, sharp shock’ of the ‘boot camps’, it should be noted that they are nevertheless administered by the police: activities are thus organised within an ethos of brisk discipline. Attendance Centre Orders implicitly link offending behaviour with restrictions on liberty and ‘punishment’.

***Supervision Order (Powers of the Criminal Courts (Sentencing) Act 2000: sections 63-68)***

This Order undoubtedly still bears those traces of *welfare* contained in the original concept of *supervision*. However, the aim to contain and challenge *criminal* behaviour is more deeply inscribed in the Order. The child welfare-focused supervision order of the Children & Young Persons Act 1969 is duly amended by the 2000 statute. It is now a tougher, more controlling and clearly boundaried version of supervision. Thus, whilst the traditional mission to ‘advise, assist and befriend’ remains intact, the requirements to which a juvenile aged between 10 and 17 years (for a maximum of three years) can be made subject are both highly prescriptive and restrictive of child behaviour. Some of the additional

requirements to which children can be made are contained in Schedule 6 of the 2000 Act. A juvenile can be required to reside with a named individual (PCC (S) A 2000: Schedule 6, section 1) and comply with the directions of the supervisor.

*“...a supervision order may require the offender to comply with any directions given from time to time by the supervisor and requiring him to do all or any of the following things –*

- (a) to live at a place or places specified in the direction for a period or periods so specified;*
- (b) to present himself to a person or persons specified in the directions at a place or places and on a day so specified;*
- (c) to participate in activities specified in the direction on a day or days so specified.”*

(PCC (S) A 2000: schedule 6, 2 (1))

It is worth considering here the nature and extent of some of the activities to which juveniles can be made subject by statutory requirement. In addition to the kind of specified activities that traditionally formed the basis of much statutory supervision (Intermediate Treatment Groups, for example) it can also include reparation, night restrictions, treatment (psychiatric and psychological) and education. More recently it has been made possible attach the requirement to participate in the Intensive Supervision and Surveillance Programme (see below for further details).

***Drug Treatment and Testing Order (Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000: Section 52)***

This Order is available to those aged from 16 years for a period of between 6 months and 3 years. The Order can only be made with the consent of the offender and in cases where it can be demonstrated that the young person concerned is ‘dependent’ upon drugs and that this dependency is susceptible to treatment. Orders can be ‘strengthened’ by a required residential component. Throughout the duration of the Order young people will be routinely tested in order to establish whether they have any prohibited drugs within their systems.

***Community Rehabilitation Order (Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000: Sections 41-45)***

This Order is available to those aged 16 years and above. It can be made for a period of between 6 months and 3 years. The twin aims of the order are rehabilitation of the offender and public protection. As with Supervision Orders, additional requirements can be attached to this Order. Examples of such conditions would include: residence requirements; specified activities (attendance

---

on a behavioural group programme, for example); co-operation with psychiatric treatment; and attendance at alcohol or drug education groups.

***Community Punishment Orders (Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000: sections 46-50)***

The Orders – that can only be made in respect of those aged 16 years and above – involve the completion of unpaid work that benefits the wider community. Orders can be made for a minimum of 40 hours and a maximum of 240 hours.

***Community Punishment and Rehabilitation Orders (Powers of the Criminal Courts (Sentencing) Act 2000: section 5)***

This Order combines CRO and the CPO. The *community punishment* part of the Order comprises 40-100 hours whilst the *rehabilitation* element can last between 1 and 3 years.

***Sex Offender Order (Crime & Disorder Act 1998: sections 2-3)***

Although these Orders are aimed primarily at convicted adult sex offenders, they can also be made in respect of any child who has attained the age of criminal responsibility (10 years old). *Sex offenders*, as defined by the Sex Offenders Act 1997, can be made subject to Sex offender Orders for a minimum of 5 years. The purpose of the Order is essentially preventative in intention and, as a result, surveillance and risk management are key characteristics of its application in practice. Treatment is not necessarily part of its rationale, although treatment programmes aimed at young offenders are available. Registered sex offenders are required to have their names and addresses entered on a Sex Offenders Register and can be made subject to a range of preventive measures (such as being prevented from entering certain areas). Failure to comply with the Order is a criminal offence. There are, of course, many issues and concerns that arise from categorising children as ‘sex offenders’.

***Detention and Training Order (Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000: sections 100-107)***

Apart from those very grave offences covered by sections 90-93 of the 2000 statute, all previous custodial sentences have been replaced by the generic Detention and Training Order. The Order can be made on a young person aged 12-17 years (and, where the Home Secretary gives approval, for those aged 10-11 years of age) for a maximum of 24 months. The aim is that 50 per cent of the sentence will be served under supervision in the community. However, it should

be mentioned that the period of detention served is actually indeterminate and therefore depends upon the young person's progress and the 'risk assessments' undertaken by professional staff. Sentences can be served at a variety of 'secure' regimes: Secure Training Centres, Young Offender Institutions, Youth Treatment Centres and Local Authority (or other approved) secure accommodation.

### ***Intensive Supervision and Surveillance programme***

According to the Youth Justice Board, ISSP,

*"...combines unprecedented levels of community-based surveillance with a comprehensive and sustained focus on tackling the factors that contribute to the young person's offending behaviour.... The programme aims to:*

- *reduce the frequency and seriousness of offending in the target groups;*
- *tackle the underlying needs of offenders which give rise to offending with a particular emphasis on education and training;*
- *provide reassurance to communities through close surveillance backed up by rigorous enforcement."*

(Youth Justice Board Website: accessed January 2004)

Most young people spend six months on ISSP. The most intensive supervision (25 hours per week) lasts for the first three months of the programme. After this initial period, contact is reduced to a minimum of 5 hours per week for a further three months. On completion of the ISSP, the young person is supervised for the rest of their Order. There are three routes into ISSP.

*"1. As a condition of bail supervision and support*

*The programme is limited to the time that a young offender is on bail, although an offender who starts ISSP whilst on bail may be able to continue the programme on being sentenced. Although the offending behaviour and restorative justice elements of ISSP are not appropriate before a Guilty verdict has been established, the young person receives a minimum of 25 hours supervision and additional surveillance. Schemes are now able to deploy electronic tagging on bail under Section 131 and 132 of the Criminal Justice and Police Act 2001.*

*2. As part of a community penalty (either a Supervision Order or a Community Rehabilitation Order)*

*All of the ISSP schemes are piloting the use of tagging or voice verification under new powers in the Criminal Justice*

*and Court Services Act 2000, to enforce the requirements of the community penalty.*

3. *As a condition of community supervision in the second half of a Detention and Training Order*

*ISSP covers the community element of the DTO, with assessment of suitability jointly undertaken by the secure establishment and the YOT.”*

(Youth Justice Board Website: accessed January 2004)

## *Appendix 2: Critical Discussion of Restorative Justice*

The first critical summary presented here concerns ‘restorative justice’. Although the movement draws its inspiration from politically dubious and over-sentimentalised readings of Maori, Samoan and Celtic traditions (Gelsthorpe & Morris, 2002: 243), it is important to understand that it has been formed by the confluence of two main tributaries: ‘offender-based’, penal reformism; and the ‘victim’-led perspective. Consequently, it is important to understand that – as with any philosophical movement – the manifesto is contested. Tensions certainly exist between these two tendencies. Moreover, despite its global dimensions, the movement places great emphasis on the importance of local practice. The privileging of the ‘local’ is, indeed, consistent with a romantic preoccupation with prelapsarian ‘indigenous’ cultures (Braithwaite, 1989, 1993; Braithwaite & Mugford, 1994). Whilst such diversity of practice may be logically consistent, it does make it difficult to establish definitional precision in practice. Thus, it is a relatively easy task for Morris (2002) to defend restorative justice against its critics by stating that, at best, local practices differ or, at worst, a particular model of restorative justice is a corruption of the ideal. Internal debates concerning the ideological purity of various models of restorative justice should not, however, detract from some of the very interesting and challenging ideas advanced by the movement.

Johnstone (2002) distinguishes the restorative justice approach from more formal legalistic justice in the following terms:

*“Advocates...suggest that once the facts of a crime have been established the priority should not be to punish the offender but (i) to meet the victims needs, and (ii) to ensure that the offender is fully aware of the damage they have caused to people and of their liability to repair the damage.”*

(Johnstone, 2002:1)

In practice restorative justice involves mediation between the victim, offender, members of the respective families, and representatives of the community. The way in which reparation can be made to the victim is duly negotiated between the various parties. The notion of restitution – of ‘restoration’, indeed – is, however, extended to the ‘perpetrator’ of the ‘harm’. The reasons for the perpetrator committing the offence are also explored and strategies are devised to reduce the risk of recidivism. The rehabilitative ideal is embedded in a wider commitment to the offender’s reintegration into the community.

Johnstone (2002: 11 – 13) identifies five core themes that form the basis of restorative justice. Firstly, it is claimed that in pre-modern societies people did not draw a sharp dichotomy between ‘crime’ and other ‘conflicts’ within the community (Zehr, 1990; Bianchi, 1997). Apparently, such communities focused on specific and tangible wrongs rather than abstract ideas concerning crimes

against ‘society’. This is a misreading of often very complex and sophisticated societies in which symbolism was hugely important. Bewilderingly, the significance of symbolism is

acknowledged by many devotees in respect of ‘shaming’. That said, restorative justice’s emphasis on tangible wrongs against specific victims (as opposed to abstracted notions of crime) is of central importance to the philosophy.

The second theme – which relates closely to the first – concerns the primary focus on how the victim should be helped. The victim – as opposed to the state – should therefore play an active, if not necessarily always decisive, part in how this question should be answered. Victims thus,

*“...become more like plaintiffs in a civil law action. They have much greater control over how the wrong against them is defined and over how it should be dealt with. Hence, it is maintained, restorative justice helps to heal the wounds of the crime suffered by the victim.”*

(Johnstone, 2002: 13)

The third theme concerns recognition of the essentially social relationship between victim and offender. The premise that victims and offenders are likely to belong to the same community highlights the importance of ‘repairing’ that relationship – for the good of the parties concerned and the community as a whole. The notion of criminal ‘otherness’ is inimical to the restorative justice ideal of socially inclusive communities; places characterised by solidarity, co-operation and reciprocal responsibilities. This perspective eschews ‘punitive segregation’ (Maberly, 1968: 97–8) and the demonisation of the offender as ‘folk devil’ (Cohen, 1980).

A fourth theme identified by Johnstone is that the ‘community’ not only becomes involved in the process of mediation but also in the post-resolution supervision, support and monitoring of offenders. The ‘community’ is understood to be something qualitatively different from modern abstractions of the community like the ‘state’, the ‘judiciary’ or even the ‘magistracy’. The involvement of meaningful and somehow more ‘immediate’ community is a prerequisite for the social re-integration of the offender, it is argued. Some restorative justice advocates set great store by the symbolism of ‘rites of re-entry’ into the community. Braithwaite has popularised the practice of ‘reintegrative shaming’ (Braithwaite, 1993). Given what the sociological literature tells us about labelling and deviancy amplification (Downes & Rock, 1979; Cohen, 1980; Goode & Ben-Yehuda, 1994; Downes & Rock, 1998; Shoemaker, 2000) this is potentially a rather dubious practice. Whilst no-one has, as yet, advocated the revival of ceremonial thigh-spearing (Iverson, 1999) as a serious policy transfer proposal, it would probably be inadvisable to mention such practices anywhere near New Labour’s Millbank headquarters in the run-up to a general election.



The final theme relates to the aim of restorative justice being a ‘win- win’ outcome for all participants. It is argued that ‘modern’ adversarial systems result in ‘winners’ and ‘losers’. By contrast the restorative justice model means that:

*“The criminal behaviour should be looked at in the broader context of the relations between the offender, the victim and the community. The emphasis should be on getting offenders voluntarily to accept their liability to repair the damage done. Coercion should be kept to a minimum. None of the parties should come out of the process feeling they have been the losers; the solution should be satisfactory to all sides.”*

(Johnstone, 2002: 15)

Bold, sometimes even exaggerated, claims are made for the efficacy of restorative justice. Some claim that the risk of recidivism is reduced (Braithwaite, 1999; Pollard, 2000:17; Morris & Gelsthorpe, 2000: 21). Victim satisfaction is also said to be high (Braithwaite, 1999: 20 –26). It has been claimed, moreover, that community- administered justice is more cost-effective than the ‘modern’ adversarial variant (Braithwaite, 1999: 71). There is insufficient space here to engage in a detailed critique of such claims. A few of the more substantive assertions should, though, be disputed.

The first point is that in much of the restorative justice literature, representations of ‘community’ tend to be idealised and depicted in conceptually unproblematic terms. Very few communities are ‘organic’ or ‘sealed’ in the way that tribal societies are supposed to have existed. They are diverse, stratified and not without internal tensions and conflicts. In many metropolitan areas of ‘developed’ countries, moreover, distinctive cultures occupy common neighbourhood spaces and interact with one another. In the author’s own city of Cardiff, for example, a resident of the old Butetown/’Tiger Bay’ area (as distinct from the developers’ vision of an ethnically cleansed ‘Cardiff Bay’), may have roots stretching to the Caribbean, Somalia, Ireland, Turkey and West Wales. Meanwhile, in the densely populated ward of Riverside there are at least 26 languages spoken by residents in the ‘community’. There also exist, of course, ‘communities of interest’ (Twelvetrees, 2002) that transcend geographical boundaries. Such communities have a variety of bases: sexual orientation, age, social class, language and faith being just a few examples. Those with access to the new technology are also conferred automatic membership of ‘cyber communities’. The fact that community is such an elusive and contested concept does not, in itself, discredit the aims of restorative justice; it does, however, present challenges about which ‘community’ is being referred to when the need for ‘community involvement’ is cited. In a multicultural society, moreover, there is the challenge of addressing the issue of representativeness; not simply in terms of ethnicity, but also in relation to social class, gender, religion and sexual orientation. Whilst the issue of representativeness is an issue with which more

---

formal legal systems must also grapple (most judges are, after all, still white, male, middle class and middle aged) the question seems even more pressing in an ‘informal justice’ system grafted on to ‘local’ traditions. Finally, what if the individual offender does not choose to be reintegrated into the dominant community? What if s/he considers it conservative and oppressive? ‘New Age Travellers’, for example, certainly mounted such challenges to orthodox constructions of community life in the 1990’s.

The Restorative Justice movement’s claim for reducing recidivism needs to be treated with some caution. Meta-analyses need to take account of a number of points. Firstly, a distinction needs to be drawn between adult and juvenile offenders. Secondly, the nature of the offence committed is an important factor in any rounded evaluation of effectiveness. It is important to compare ‘like with like’. Hudson (2002) also highlights the challenges and dangers of the controversial application of restorative justice principles to such offences as domestic violence and rape. Thirdly, the point at which restorative justice is introduced in the criminal justice system is another important consideration. Are such principles applied at the point of diversion, early intervention or – as in New Zealand – much later in a young person’s criminal career? Fourthly, in view of the fact that voluntarism is generally regarded as an important principle of restorative justice, there are inevitable methodological problems in comparing a self-selecting sample of presumably motivated offenders with those who refuse to engage with the process. Finally, any evaluation of restorative justice should foreground the local context within which restorative justice is being implemented (McEvoy & Mika, 2002: 553). Clearly, the local social and cultural context is a key ingredient of any meaningful evaluation; a point acknowledged in an early evaluation of pilot schemes in the UK (Miers *et al*, 2000). Interestingly, though, the cohesiveness of a local community does not always produce the expected reduction in re-offending. The hypothesis that restorative justice conducted in ‘communitarian’ societies (that is, societies characterised by high levels of social integration and solidarity) will produce lower levels of recidivism was not found to be the case in Iceland (Baumer *et al*, 2002). Indeed, it is suggested that the cohesiveness of Icelandic society might actually depend upon the existence of a deviant minority group of perpetrators.

Conversely, though, restorative justice appears to have met with some measure of success in societies characterised by internal conflict, social upheaval and political transition; or in settings where the state has lost legitimacy amongst the general population (Skelton, 2002; Roche, 2002; McEvoy & Mika, 2002). The relationship between restorative justice and social context is, therefore, complex. Drawing upon the Northern Ireland experience in general – and the example of a republican/Catholic community in particular – McEvoy and Mika identify social conditions within which informalist principles can flourish:

*“It is possible when it is based upon a genuine commitment to the values and practices of restorative justice; located in politically organised and dynamic communities; well managed and staffed by committed volunteers; and guided by locally developed standards of practice which are based upon accepted human rights principles.”*

(McEvoy & Mika, 2002: 556)

The main implication of this demanding set of pre-requisites is that any serious effort to spread good restorative justice practice requires an accompanying commitment to capacity-building within de-politicised communities: neighbourhoods characterised by disorganisation, demoralisation and disengagement. The relationship between criminal justice and social justice is as important – if not more important – in restorative justice as in other systems of justice.

More fundamental criticisms of the restorative justice approach are mounted from an explicitly justice/‘just deserts’ perspective. Ashworth (2002), whilst acknowledging the limitations of statist models of justice, presents a particularly cogent critique. The salient points are summarised below.

The first point is that some offences are not merely ‘civil torts’ involving only the victim and offender (with the community as mediator). Some offences, he argues, are of wider public interest. Violence, rape and sexual abuse within the family or racially motivated attacks in divided communities might be offence categories that are more appropriately brought into the formal public domain.

Secondly, whilst the victim of an offence has legitimate grounds for being involved in influencing the form and amount of reparation/compensation undertaken by the offender, the case for victim involvement in the wider sentencing/punishing process has not been made.

The second point elides into the third issue: the sentencing principle of proportionality. Two offenders who commit similar offences may receive quite different sentences on the basis that one victim takes a less forgiving stance than another or because, perhaps, the impact of the crime is experienced differentially. Alternatively, the disparity in sentencing may be because the values obtaining in one community differ radically from those in another. On the latter point it is difficult to see why local justice should be privileged above the law of the nation state. Justice by geography is generally regarded as a problem in formal legal systems, whereas in the restorative justice philosophy such diversity is celebrated.

Finally, there are civil liberties concerns surrounding the question of due process: the right to trial by a fair and independent tribunal; and the right to proper legal representation. In the British context - where children are criminally responsible at a comparatively young age – these are acutely important issues. Indeed, Haines (2000) has argued persuasively that Referral Orders and Youth Offender Panels are in direct contravention of European law and international

conventions. Whilst the United Nations' ongoing work in this area may help to clarify the position in relation to the international conventions (United Nations, 2000), the Youth Justice Board should be concerned about the vulnerable position in which children as young as 10 are currently being placed by New Labour's authoritarian brand of restorative justice.

Some aspects of the specifically local (UK) implementation of restorative justice principles in England and Wales are discussed in Appendix 3.

### *Appendix 3: Critical Discussion of the relationship between Restorative Justice, Actuarialism and Managerialism*

This Appendix considers the possible links that are capable of being forged between restorative justice, actuarialism and managerialism. Inevitably this discussion will touch upon aspects of New Labour's approach to governance. Actuarialism has the capacity to accommodate a number of competing criminal justice themes, discourses and philosophies. Stripped of these philosophies, though, a purely risk-focused approach to justice would satisfy few people (be they punitive or welfare-oriented). If anything, actuarialism lends itself most closely to a 'just deserts' philosophy. Having said that, it needs to be understood that risk-focused actuarial justice has no particular interest in the past. It has no interest in dealing with past wrongs, public outcries for vengeance or even satisfying the victim's needs. Paradoxically, whilst actuarialism relies upon retrospective data, it does so only in the interests of the future. Risk-focused justice/security is concerned solely with predicting the future. The question asked is: "How can we reduce the risk of this sort of thing happening again?" It is, therefore, more concerned with 'situational crime' and 'community safety' measures. Whilst this forward-looking tendency is rational, it does nothing to address past wrongs. Shearing (2000) has argued persuasively that restorative justice – when linked with actuarial practice – can both "*...remedy the past and colonise a future...*" (p. 209)

As has already been indicated in this paper, restorative justice is crucially concerned with centre-staging the victim's perspective in crime. 'How can the victim's loss be restored?', is the opening question. The emphasis placed on 'shaming' in some parts of the literature might also satisfy victims' cathartic need for some form of vengeance. The community, too, may feel that its moral boundaries are being reinforced by such symbolism. Victims, of course, are also supposed to have a critical say in the punishment meted out to the offender.

Meanwhile, those wedded to more rehabilitative, welfare-based approaches are attracted by the reintegrative dimension of restorative justice. Shearing (2000) notes, however, that reintegration also involves community surveillance and, *ipso facto*, risk reduction.

*"...in practice the outcomes that result typically include the development of community-based surveillance networks that mobilise local resources to monitor and control the future behaviour of the wrongdoer."*

(p. 216)

He concludes:

---

*“In rethinking justice in ways that permit an integration of past and future-focused strategies of governance, restorative justice offers a promising starting point.”*

(p. 217)

On this basis it could be argued that the synthesis of restorative justice and actuarialism is capable of providing a new rationale for modern youth justice. The analysis, however, is possibly a little too neat. That said, Shearing does demonstrate how – when combined – these two complementary approaches might satisfy a number of constituencies simultaneously: politicians, policy makers, accountants, victims, practitioners and communities. It also fits well with trends in modern governance. As Sullivan (2002) observes:

*“...the neo-liberal state looks like it will do less, not more, about crime; its citizens take more, not less, responsibility.”*

(p. 30)

New Labour’s communitarianism (Etzioni, 1995) is also consistent with a strategy of family, neighbourhood and community responsabilisation. In the sphere of criminal justice, at least, citizens are increasingly expected to ‘do it for themselves’. This is neither lynch mob nor syndicalism, though. Government sets an overarching moral and – as time goes on – procedural framework within which citizens must operate. This relationship has been described as a ‘steer and row’ mode of governance (Rose & Miller, 1992). As Shearing (2000) puts it:

*“The state seeks to maintain control of the ‘steering’ of governance while encouraging others to accept responsibility for rowing.”*

(p. 212)

The present government’s steer, however, is profoundly confusing in both philosophical and practice terms. Neither the public pronouncements of ministers nor the accumulated detail of the legislation amount to a coherent approach to youth crime. Restorative justice initiatives are tacked on to the existing formal criminal justice system in an extremely unconvincing way; a ‘no excuses’ rhetoric is used to responsabilise and demonise young people and their parents, whilst at the same time some in government acknowledge many of the genuine social problems experienced by children in poor families; the virtues of variety are celebrated in the creation of multi-disciplinary teams at the same time as cultural homogenisation is being engineered; and ‘constructive custody’ is promoted by the Youth Justice Board until it becomes so ‘popular’ with sentencers that the capacity to deliver education and training within the ‘reformed’ institutions is severely reduced. None of this is, perhaps, particularly surprising. Politicians are seldom motivated solely by philosophical ideas. They will react to the representations of competing interest groups, the exigencies imposed by the comprehensive spending review and – of course – ‘events’. Manufactured news

stories about ‘one boy crime waves’ place enormous pressures on government ministers. When tragic events occur - such as the Soham murders and the violent death of James Bulger - the pressure to ‘do something’ becomes even more intense. In the circumstances, the search for policy coherence is perhaps inevitably futile. An analysis of any given policy initiative, statute or government press release reveals, at best, a snapshot of the balance of arguments at a given point in history. Taken as a whole, New Labour’s criminal justice policy appears eclectic. It contains welfarist, rehabilitative and socially inclusive elements (as seen in the drive for effective practice and youth inclusion programmes) as well as a punitive and stigmatising dimension (witness the introduction of DTO’s, ASBO’s, curfews, etc.). In many respects the local application of restorative justice brings all of these elements together. Empirical evaluations of the restorative justice element in the new Orders (Action Plan Orders, Reparation Orders and Referral Orders) suggest a rather unbalanced application of restorative justice principles, though. Holdaway et al. (2001) found that the restorative elements in Action Plan Orders and Reparation Orders tended to be rather formulaic. Meanwhile, evaluations of the pilot Referral Orders (Newburn *et al*, 2001a; Newburn *et al*, 2001b; Earle & Newburn, 2002) report that victim involvement in the new Referral Orders has been disappointingly low. There is also a problem of representativeness on the Youth Offending Panels. As one Youth Offender Panel member commented, members were predominately female, middle class and middle aged: “...*very, sort of, Gardener’s World!*”. (Crawford & Newburn, 2002: 483). As Crawford and Newburn (2002) go on to comment:

*“...there is a danger that community panel members come to constitute something of a ‘new magistracy’, whose normative appeal may be undermined by their empirical lack of representativeness.”*

(p. 483)

The centrally imposed proceduralism embodied in National Standards (2002) also appears to work against the interests of victims. According to Earle and Newburn (2002) the unrealistic time frame set by the Youth Justice Board means that it is often difficult to engage with victims in a meaningful way. The Standards also, perhaps, belie New Labour’s wilful misreading of restorative justice. For some New Labour insiders, at least, restorative justice has always been more about responsabilising the ‘criminal classes’ than helping victims:

*“With the restorative approach there is no way for youngsters – or their parents – to hide from their personal responsibilities.”*

(Michael, 1998, in Newburn, 2002: 455)

As a genuinely radical reform of the criminal justice system is unlikely to be undertaken by this government, exactly how restorative justice is to be accommodated within existing formal structures remains to be seen. For the time



being it is reasonable to suppose that the familiar themes of justice, punishment and rehabilitation will continue to exert pressure on these fledgling initiatives.

Whilst New Labour's philosophical steer has been incoherent at times, the project has been held together with the adhesive of managerialism. The establishment of the Youth Justice Board represents a major centralisation of power. Local Youth Justice Plans are approved by the Board and local Youth Offending Teams are judged on their ability to meet centrally imposed National Standards and performance indicators. Garland (1996), commenting upon the first wave of 'New Managerialism' in the public sector, made the perspicacious observation that "...performance indicators measure 'outputs' rather than 'outcomes', what the organisation does, rather than what, if anything, the organisation achieves." (p. 458). An example of how this approach can impact negatively on the quality of service delivery has already been cited in respect of victims' experience of Referral Orders (see above).

As has already been mentioned in the main text, Pitts has noted the way in which an authorised canon of effective rehabilitative practice (usually cognitive behavioural in character) reduces youth justice interventions to a narrow and essentially "conservative political correctness" (Pitts, 2003: 12):

*"'product support' is provided via a steady flow of 'evidence-based' data about 'what works'."*

(Pitts, 2003: 8-9)

The uncritical fashion in which such 'evidence' is constructed, communicated and ultimately received by many of its consumer-practitioners is deeply worrying. As previously mentioned, the Youth Justice Board's desire to create a compliant and homogenised practitioner culture is also a cause for concern. Thus far the government has achieved some success in shifting responsibility for crime to children, parents and communities. One suspects, moreover, that the ultimate responsibility for the government's youth justice policy will be borne by those charged with delivering it on the ground. The former Conservative Home Office Minister, Michael Howard, famously drew a distinction between responsibility for *policy* decisions and *operational* matters. Thus, the *policy* of the government might be that pigs will fly. The *operational* practicalities of exactly how these pigs will fly, however, is a challenge that is best met by professional practitioners: in this case, the poor pig farmers. This distinction continues to serve the present government well. The problem is that sometimes it is difficult for the wider public to appreciate where policy responsibility ends and operational responsibility begins. Overloading Youth Offending Teams with multiple initiatives and endless targets is a useful tactic for ensuring that attention is focused on those with responsibility for delivering policy. The result is that everyone is rowing very hard, but the direction and ultimate destination remain unclear.

***Appendices: References***

- Aries, P. (1962). *Centuries of Childhood*. London: Cape.
- Ashworth, A. (2002). 'Responsibilities, Rights and Restorative Justice', *British Journal; of Criminology*, Vol. 42, No. 3, Summer 2002, pp. 578-595.
- Asquith, S. (1983). 'Justice, retribution and children'. In A. Morris, & H. Giller (eds.), *Providing Criminal Justice for children*. London: Edwards Arnold, pp. 7-18.
- Audit Commission. (1996). *Misspent Youth: Young People and Crime*. London: Audit Commission.
- Ball, S., Maguire, M., & Macrae, S. (2000), *Choice, pathways and Transitions Post-16: New youth, new economies in the global city*. London: Routledge.
- Bandalli, S. (2000). 'Children, Responsibility and the New Youth justice'. In B. Goldson (ed.), *The New Youth justice*. Lyme Regis: Russell house Publishing, pp. 81-95.
- Baumer, E., Wright, R., Kristindottir, K., & Gummslaugson, H. (2002). 'Crime, Shame And Recidivism – the Case of Iceland', *British Journal of Criminology*, vol. 42, no. 1, Winter 2002, pp. 40-59.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Bianchi, H. (1997). 'A Just Measure of Shame: Aboriginal Youth and conferencing in Australia', *British journal of Criminology*, 37: 44, pp. 481-501.
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, Shame and Reintegration*. Cambridge University Press.
- Braithwaite, J. (1993). 'Shame and modernity', *British Journal of Criminology*, vol. 33, pp. 1-18.
- Braithwaite, J. (1999). 'Restorative Justice: assessing Optimistic and Pessimistic Accounts', *Crime and Justice: A review of Research*, 25, pp. 1-127.
- Braithwaite, J., & Mugford, S. (1994). 'Conditions of successful reintegration ceremonies: dealing with juvenile offenders', *British journal of Criminology*, vol. 34, pp. 139-171.
- Brammer, A. (2003). *Social Work Law*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Brayne, H., & Broadbent, G. (2002). *Legal Materials for Social Workers*. Oxford University Press.
- Brown, S. (1998). *Understanding youth and crime: Listening to youth?*. Buckingham: Open University Press.
- Campbell, B. (1993). *Goliath: Britain's Dangerous Places*. London: Methuen.

- Clarke, J. (1985). 'Whose justice? The Politics of juvenile control', *International Journal of the Sociology of Law*, vol. 13, No. 4, 18, pp. 407-21, reproduced in J. Muncie, G. Hughes, & E. McLaughlin (eds.) (2002), *Youth Justice: Critical Readings*. London: Sage, pp. 284-295.
- Cohen, N. (2002). 'Capita Punishment: why is the government devoted to a digital future when it plainly doesn't work?', *The Observer*, 8.9.02, p. 31.
- Cohen, S. (1980). *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*. Oxford: Robertson.
- Commission on Social Justice. (1994). *Social Justice Strategies for National Renewal*. London: Vintage.
- Crawford, A., & Newburn, T. (2002). 'Recent Developments in Restorative Justice For Young people in England and Wales: Community Participation and Representation', *British Journal of Criminology*, vol. 42, no. 3, Summer, 2002, pp. 476-495.
- Currie, E. (1986). *Confronting Crime: An American challenge*. New York: Pantheon.
- Davies, B. (1986). *Threatening Youth: Towards a National Youth Policy*. Milton Keynes: Open University Press.
- Democracy for Young People. (2001). *United Kingdom Youth Parliament: Making Our Mark – The Youth Manifesto Executive Summary 2001*. Birmingham: Democracy for Young People.
- DHSS. (1981). *Offending by Young people*. London: DHSS.
- Dingwall, R., Eekelaar, J., & Murray, T. (1983). *The Protection of Children*. Oxford: Basil Blackwell.
- DoH. (1998). *Modernising Social Services*. London: The Stationery Office.
- Downes, D., & Rock, P. (eds.). (1979). *Deviant Interpretations*. Oxford: Martin Robertson.
- Downes, D., & Rock, P. (1998). *Understanding Deviance: A Guide to the Sociology of Crime and Rule Breaking*. Oxford University Press.
- Drakeford, M. (2001). 'Children, Rights and Welfare: Towards a New Synthesis', *Youth Justice*, Vol. 1, no. 1, July 2001, pp. 40-44.
- Drakeford, M., & Butler, I. (1998). 'Curfews for Children: Testing a Policy proposal in Practice', *Youth and Policy*, 62, pp. 1-15.
- Drakeford, M., & McCarthy, K. (2000). 'Parents, Responsibility and the New Youth Justice'. In B. Goldson (ed.), *The New Youth justice*. Lyme Regis: Russell house Publishing, pp. 96-114.

- Drakeford, M., & Vanstone, M. (1996). 'Rescuing the social', *Probation Journal*, 43 (1), pp. 16-19.
- Drakeford, M., & Vanstone, M. (2000). 'Social Exclusion and the Politics of Criminal Justice: A Tale of Two Administrations', *The Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 39, no. 4, pp. 369-381.
- Earle, R., & Newburn, T. (2002). 'Creative Tension? Young offenders, Restorative Justice and the Introduction of Referral orders', *Youth justice*, Vol. 1, No. 3, Feb., 2002, pp. 3-13.
- Etzioni, A. (1995). *The Spirit of Community*. London: Fontana.
- Farrington, D. (1996). 'Understanding and preventing youth crime'. In J. Muncie, G. Hughes, & E. McLaughlin (eds.) (2002), *Youth Justice – Critical Readings*. London: Sage, pp. 425-430.
- Farrington, D. (2000). 'Exploring and preventing Crime: the Globalisation of Knowledge', *Criminology*, 38:1, Feb., pp. 1-24.
- Feeley, M., & Simon, J. (1992). 'The new penology: Notes on the emerging strategy of corrections and its implications', *Criminology*, 30, pp. 449-474.
- Feeley, M., & Simon, J. (1994). 'Actuarial justice: the emerging new criminal law'. In D. Nelken (ed.), *The Future of Criminology*. Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 172-201.
- Flood-Page, C., Campbell, S., Harrington, V., & Miller, J. (2000). *Youth Crime: findings from the 1998/99 Youth Lifestyles Survey* (Home Office Research Study No. 209). London: Home Office.
- Foucault, M. (1991a). *Discipline and Punish*. Harmondsworth: Penguin.
- Foucault, M. (1991b). 'Govern mentality'. In G. Burchell, C. Gordon, & A. Miller (eds.), *The Foucault Effect*. Hemel Hempstead: Harvester.
- Furlong, A., & Cartmel, F. (1997). *Young People and Social Change: Individualization and risk in late modernity*. Buckingham: Open University Press.
- Garland, D. (1996). 'The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society', *British journal of Criminology*, 36 (4), pp. 495-471.
- Gelsthorpe, L., & Morris, A. (1999). 'Much Ado About Nothing: A Critical Comment on Key Provisions Relating to Children in the Crime and Disorder Act 1998', *Child and Family Law Quarterly*, 11 (3), pp. 209-21.
- Gelsthorpe, L., & Morris, A. (2002). 'Restorative youth justice – the last vestiges of welfare?'. In J. Muncie, G. Hughes, & E. McLaughlin (eds.), *Youth Justice – Critical Readings*. London: Sage.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

- 
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity in the late modern age*. Oxford: Polity Press.
- Goldson, B. (1999a). 'Re-visiting First principles and Re-stating Opposition to Child Incarceration', *Ajjust*, 44, pp. 4-9.
- Goldson, B. (1999b). 'Youth (In)Justice: Contemporary Developments in Policy and practice'. In B. Goldson (ed.), *Youth Justice: contemporary Policy and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Goldson, B. (ed.). (2000). *The New Youth Justice*. Lyme Regis: Russell House Publishing.
- Goldson, B. (2001). 'The Demonisation of Children: from the Symbolic to the Institutional'. In P. Foley, J. Roche, & S. Tucker (eds.), *Children In Society: Contemporary Theory, Policy and Practice*. Basingstoke: Palgrave.
- Goldson, B. (2002a). 'New punitiveness – The politics of child incarceration'. In J. Muncie, G. Hughes, & E. McLaughlin (eds.), *Youth Justice – Critical Readings*. London: Sage, pp. 386–400.
- Goldson, B. (2002). *Vulnerable Inside: Children in Secure and penal Settings*, London: Children's Society.
- Goode, E., & Ben-Yehuda, N. (1994). *Moral Panics: The Social construction of Deviance*. Oxford: Blackwell.
- Graham, J., & Bowling, B. (1995). *Young People and Crime*. London: Home Office.
- Haines, K. (1997). 'Young offenders and family support services: an European Perspective', *International Journal of child and Family Welfare*, Issue 3.
- Haines, K. (2000). 'Referral Orders and Youth Offender Panels: Restorative Approaches and the New Youth Justice'. In B. Goldson (ed.), *The New Youth Justice*. Lyme Regis: Russell House Publishing, pp. 58-80.
- Haines, K., & Drakeford, M. (1998). *Young People and Youth Justice*. Basingstoke: Macmillan.
- Hall, GS. (1905). *Adolescence: Its Psychology and Its Relation to Physiology, Anthropology, Sociology, Sex, Crime, Religion and Education*. New York: Appleton.
- Harber, M., & Harper-Dorton, K. (2002). *Working with Children, Adolescents and their Families*. Oxford: BPS Blackwell.
- Harvie, C. (1994). *Scotland and Nationalism*. London: Routledge.
- Hayes, M., & Williams, C. (1999). '“Offending” Behaviour and Children Under 10', *Family law*, May, pp. 317-20.

- Hayward, K. (2002). 'The vilification and pleasures of youthful transgression'. IN J. Muncie, G. Hughes, & E. McLaughlin (eds.), *Youth justice: Critical readings*. London Sage, pp. 80-93.
- Hendrick, H. (1994). *Child Welfare: 1870 – 1989*. London: Routledge.
- Hendrick, H. (1997). 'Constitutional reconstructions of British Childhood: an interpretive survey, 1800 to the present'. In A. James, & A. Prout (eds.), *Constructing and Reconstructing Childhood*. London: Falmer, pp. 34-62 (CR).
- Holdaway, S., Davidson, N., Dignan, J., Hammersley, R., Hine, J., & Marsh, P. (2001). *New Strategies to address youth offending – The national evaluation of the pilot youth offending teams* (RDS Occasional Paper no. 69). London: Home Office.
- Home Office. (1965). *The Child, the Family and the Young offender*. London: HMSO.
- Home Office. (1968). *Children in Trouble*. London: HMSO.
- Home Office. (1990). *Crime, Justice and Protecting the Public*. London: HMSO.
- Home Office. (1995). *National Standards for the Supervision of Offenders in the Community*. London: HMSO.
- Home Office. (1997a). *No More Excuses: A New Approach to Tackling Youth Crime in England and Wales* (Cm 3809). London: HMSO.
- Home Office. (1997). *Tackling delay in the youth justice system*, Inter-departmental Circular. London: Home Office.
- Home Office. (1998). *Introductory guide to the Crime and Disorder Act 1998*. London: Home Office.
- Home Office. (2000). *The Final Warning Scheme: Guidance to Youth Offending Teams*. London: the Stationery Office.
- Home Office Website: [www.homepage.gov.uk](http://www.homepage.gov.uk)
- Hudson, B. (1987). *Justice through Punishment: A Critique of the 'Justice' Model of Corrections*. Basingstoke: Macmillan Education.
- Hudson, B. (2001). 'Punishment, rights and difference: defending justice in the 'risk society''. In K. Stenson, & R. Sullivan (eds.), *Crime, Risk and Justice: The Politics of Crime Control in liberal democracies*. Cullompton: Willan.
- Hudson, B. (2002). 'Restorative Justice And Gendered Violence – Diversion or Effective Justice?', *British Journal of Criminology*, vol. 42, Summer 2002, pp. 616-634.



- Iverson, D. (1999). 'Justifying Punishment in Intercultural Contexts: Whose Norms? Which Values?'. In M. Matravers (ed.), *Punishment and Political theory*. Oxford: Hart Publishers, pp. 88-107.
- Johnstone, G. (2002). *Restorative Justice – Ideas, Values, Debates*. Cullompton: Willan.
- Jones, C. (2002). 'Social Work and Society'. In R. Adams, L. Dominelli, & M. Payne (eds.), *Social Work: themes, Issues and Critical Debates*, pp. 41-49.
- Jones, D. (2002). 'Questioning New Labour's Youth Justice Strategy: A review article', *Youth justice, Vol. 1, No. 3, February 2002*, pp15-26.
- Katz, D. (1988). *Seductions of Crime: moral and Sensual Attractions of Doing Evil*. New York: Basic Books.
- Kempf-Leonard, K., & Peterson, E. (2000). 'Expanding realms of the new penology: the advent of actuarial justice for juveniles'. In J. Muncie, G. Hughes, & E. McLaughlin (eds.) (2002), *Youth justice – Critical Readings*. London: Sage, pp. 431-451.
- Labour Party Media Office. (1996). *Tackling Youth Crime, Reforming Youth justice: A Consultation paper on an agenda for change*. London: Labour party.
- Lipton, D., Martinson, R., & Wilks, J. (1975). *The Effectiveness of Correctional Treatment: A survey of Evaluation Studies*. New York: Praeger.
- Lyotard, J. (1984). *The Postmodern Condition*. Manchester University Press.
- Maberly, W. (1968). *The Ethics of Punishment*. London: Faber & Faber.
- Maguire, M. (2002). 'Crime Statistics: The 'Data Explosion' And Its Implication: In M. Maguire, R. Morgan, & R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (3<sup>rd</sup> ed.). Oxford University Press, pp. 322-375.
- Martinson. (1974). 'What Works? – questions and answers about prison reform', *Public Interest, no. 35*, pp. 22-54.
- McEvoy, K., & Mika, H. (2002). 'Restorative Justice And the Critique of Informalism in Northern Ireland', *British Journal of Criminology, vol 42, no. 3, Summer 2002*, pp. 534-562.
- McGuire, J. (ed.). (1995). *What Works: Reducing Reoffending*. London: Wiley.
- McRobbie, A., & Thornton, S. (1995). 'Rethinking 'moral panic' for multi-mediated social worlds', *British journal of Sociology, vol. 48, no. 4, 1995*, pp. 559-74.
- Miers, D., Maguire, M., Goldie, S., Sharpe, K., Hale, C., Netton, A., Uglow, S., Doolin, K., Hallam, A., Enterkin, J., & Newburn, T., (2000). *An Exploratory Evaluation of Restorative Justice Schemes* (Crime Reduction Series paper 9). London: Home Office.



- Monaghan, G. (2002). 'The Courts and the New Youth Justice'. In B. Goldson (ed.), *The New Youth Justice*. Lyme Regis: Russell House Publishing, pp. 144-159.
- Morris, A. (2002). 'Critiquing the Critics: A brief Response to Critics of Restorative Justice', *British Journal of Criminology*, vol. 42, no. 3, Summer 2002, pp. 596-615.
- Morris, A., & Gelsthorpe, L. (2000). 'Something Old, Something Borrowed, but Something New? A comment on the Proposals for Restorative Justice under the Crime and Disorder Act 1998', *Criminal Law Review*, January, pp. 18-30.
- Morris, A., Giller, H., Szued, M., & Geech, H. (1980). *Justice for Children*. London: Macmillan.
- Muncie, J. (2000). 'Pragmatic Realism? Searching for Criminology in the New Youth Justice'. In B. Goldson (ed.), *The New Youth Justice*. Lyme Regis: Russell house Publishing, pp. 14-34.
- Murray, C. (1984). *Losing Ground: American social policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.
- Murray, C. (1990). *The Emerging Underclass*. London: Institute of Economic Affairs.
- Murray, C. (1994). *Underclass: the Crisis Deepens*. London: Institute of Economic affairs.
- National Assembly for Wales. (2000). *Extending Entitlement: supporting young people in Wales – report by the Policy unit, the National Assembly for Wales*. Cardiff: NafW.
- National Assembly for Wales. (2002). 'All Wales youth offending strategy meets for the first time', Press Release available on National Assembly for Wales website: [www.wales.gov.uk](http://www.wales.gov.uk)
- National Association of Probation officers. (1998). *Briefing on the Crime and Disorder Bill*. London: NAPO.
- Newburn, T. (2002). 'Young people, Crime and Youth Justice'. In M. Maguire, R. Morgan, & R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (3<sup>rd</sup> ed.). Oxford University Press, pp. 531-578.
- Newburn, T. (2002a). 'The contemporary politics of youth crime prevention'. In J. Muncie, G. Hughes, & E. McLaughlin (eds.), *Youth justice - Critical Readings*. London: Sage, pp. 452-463.
- Newburn, T., Crawford, A., Earle, R., Goldie, S., Hale, C., Masters, G., Netten, A., Saunders, R., Sharpe, K., & Uglow, S. (2001a). *The Introduction of*

- Referral orders into the youth Justice System* (RDS occasional paper No. 70). London: Home office.
- Newburn, T., Crawford, A., Earle, R., Goldie, S., Hale, C., Masters, G., Netten, A., Saunders, R., Sharpe, K., Uglow, S., & Cabell, A. (2001b). *The Introduction of Referral Orders into the Youth justice System: Second interim Report* (RDS Occasional paper No. 73). London: Home Office.
- Parton, N. (1985). *The Politics of Child Abuse*. London: Macmillan.
- Pearson, G. (1983). *Hooligan: A History of Respectable Fears*. London: Macmillan.
- Pearson, G. (1987). 'Social Deprivation, Unemployment and Patterns of Heroin Use'. In N. Darn, & N. South (eds.), *A Land Fit For Heroin? Drug Policies, Prevention and Practice*. Basingstoke: Macmillan.
- Pearson, G. (1989). "'A Jekyll in the Classroom, a Hyde in the Street": Queen Victoria's Hooligans'. In D. Downes (ed.), *Crime in the City: Essays in honour of John Barron Mays*. London: Macmillan.
- Pearson, G. (1993). 'Youth Crime and moral decline: permissiveness and tradition', *The Magistrate, December 1993/January 1994*, pp. 190-192.
- Pearson, G. (1994). 'Youth, Crime and Society'. In M. Maguire, R. Morgan, & R. Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford University Press.
- Perfect, M. (1998). '*Presentation to Youth Justice and Community Safety Conference*'. New Hall, Cambridge: (Unpublished).
- Perkins, A. (2003). 'Hain praises the Welsh way', *The Guardian, 27.2.03*, p. 15.
- Pickford, J. (2000). 'Introduction: A New Youth Justice For A New Century?'. In J. Pickford (ed.), *Youth Justice: Theory and practice*. London: Cavendish.
- Piper, C. (1999). 'The Crime and Disorder Act 1998: child and community 'safety'', *Modern Law Review, 62 (3)*, pp. 397-408.
- Pitts, J. (2000). 'The New Youth Justice and the Politics of Electoral Anxiety'. B. Goldson (ed.), *The New Youth justice*. Lyme Regis: Russell House Publishing, pp. 1-13.
- Pitts, J. (2001a) 'Youth Crime, youth justice and Youth Work'. In F. Factor, V. Chahan, & J. Pitts (eds.), *The RHP Companion to Working with young people*. Lyme Regis: Russell House Publishing, pp. 177-184.
- Pitts, J. (2001b). 'Korrectional Karaoke: New Labour and the Zombification of youth justice', *Youth justice, Vol. 1, No.2, October 2001*, pp. 3-16.
- Pitts, J. (2003). *The new politics of youth crime: discipline or solidarity?*. Lyme Regis: Russell House Publishing.

- Pollard, C. (2000). 'Victims and the Criminal Justice System: A New Vision', *Criminal Law Review, January*, pp. 5-17.
- Pratt, J. (1989). 'Corporatism: the third model of juvenile justice, reproduced in J. Muncie, G. Hughes, & E. McLaughlin (eds.) (2002), *Youth Justice – Critical Readings*. London: Sage, pp. 404-412.
- Qvortrup, J. (1994). *Childhood Matters*. Aldershot: Avebury.
- Ramsbotham, D. (2001a). 'Reflections of A Chief Inspector', *Youth justice, Vol. 1, No. 1, July 2001*, pp. 17-27.
- Ramsbotham, D. (2001b) cited in M. Roberts, 'Youth justice News', *Youth Justice, Vol. 1, No. 2 October 2001*, pp. 53-58.
- Raynor, P., & Vanstone, M. (2002). *Understanding Community Penalties: Probation, Policy and Social Change*. Buckingham: Open University Press.
- Roche, D. (2002). 'Restorative Justice And the Regulatory State In South African Townships', *British Journal of Criminology, vol. 42, no. 3*, pp. 514-533.
- Rose, N., & Miller, P. (1992). 'Political power beyond the state: Problematics of government', *British Journal of Sociology, 43 (2)*, pp. 1-20.
- Rugg, J., & Burrows, R. (1999). 'Setting the Context: Young people, housing and social policy'. In J. Rugg (ed.), *Young People, Housing and Social Policy*. London: Routledge.
- Rutherford, A. (1996). *Transforming Criminal Justice Policy*. Winchester: Waterside Press.
- Scruton, P. (ed.). (1997). '*Childhood*' in '*Crisis*'?. London: UCL Press.
- Shearing, C. (2000). 'Punishment and the Changing Face of Governance', *Punishment and Society, 3 (2)*, pp. 203-20.
- Shoemaker, D. (2000). *Theories of Delinquency: An Exploration of Delinquent Behaviour*. Oxford University Press.
- Skelton, A. (2002). 'Restorative Justice As A Framework Fro Juvenile Justice Reform – A South African Perspective', *British journal of Criminology, vol. 42, no. 3, Summer 2002*, pp. 496-513.
- Smith, D.J., (1994). *The Sleep of Reason: The James Bulger Case*. London: Century.
- Stenson, K., & Sullivan, R., (2001). 'Introduction'. In K. Stenson, & R. Sullivan, *Crime, Risk and Justice: The politics of crime control in liberal democracies*. Cullompton: Willan.
- Sullivan, R. (2002). 'The Schizophrenic State: neo-liberal criminal justice'. In K. Stenson, & R. Sullivan (eds.), *Crime, Risk and Justice: The Politics of crime control in liberal democracies*. Cullompton: Willan, pp. 29-47.

- 
- Thorpe, D., Smith, D., Green, C., & Paley, J. (1980). *Out of Care – the Community Support for Juvenile Offenders*. London; George Allen & Unwin.
- Tuck, M. (1989). *Drinking and Disorder: a study of non-metropolitan violence*. London: HMSO.
- Tutt, N. (1982). 'Justice or welfare', *Social Work Today*, vol. 14, no. 7, pp. 6-11.
- Tutt, N. & Giller, H. (1987). 'Manifesto for management – the elimination of custody', *Justice of the Peace*, vol. 151, pp. 200 – 202.
- Twelvetrees, A. (2002). *Community Work*. Basingstoke: Palgrave/BASW.
- United Nations. (1989). *Convention on the Rights of the Child* (General Assembly resolution 44/25, 20<sup>th</sup> November 1989, Office of the United Nations High Commission for Human Rights). New York: United Nations.
- United Nations. (2000). *Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters*: [www.restorativejustice.org/ents/undecbasicprinciplesofrj.htm](http://www.restorativejustice.org/ents/undecbasicprinciplesofrj.htm)
- United Nations. (2002). *The UN Committee on the Rights of the Child: Report to the UK Government, October 2002*. New York: United Nations.
- Utting, D., & Vennard, J. (2000). *What Works With Young offenders In The Community?.* Ilford: Barnardo's.
- Utting, W. (1997). *People Like Us: The Review of the Safeguards for Children Living Away from Home*. London: HMSO.
- Wallis, E. (2000). *A New Choreography: integrated Strategy for the National Probation Service for England and Wales: strategic Framework 2001-2004*. London: National Probation Service.
- Waterhouse, R. (2000). *Report of the Tribunal of Inquiry into the abuse of children in the care of the former county councils of Gwynedd and Clwyd since 1974 – 'Lost in Care' – Return to an address of the Honourable, the House of Commons, dated 15<sup>th</sup> February 2000*. London: HMSO – HC 201.
- West, D., & Farrington, D. (1973). *Who Becomes Delinquent?.* London: Heinemann.
- Windlesham, Lord. (1993). *Penal Policy in the Making: Volume 2 – responses to Crime*. Oxford: Clarendon press.
- Youth Justice Board. (2000). *National Standards for Youth Justice, April 2000*. London: Youth Justice Board.
- Youth Justice Board. (2001). *National Standards for Youth Justice, Revised May 2001*. London: Youth Justice Board.

Youth Justice Board Website (accessed in January 2004): [www.youth-justice-board.gov.uk](http://www.youth-justice-board.gov.uk)

Zehr, H. (1990). *Changing Lenses: A Focus for Crime and Justice*, Scottsdale, PA: Herald Press.

---

*Charles Berg, Marianne Milmeister, Jean Schoos*

## **Vernetzung in der Sozial- und Jugendarbeit**

### **Ein Werkstattbericht des Projektes „Jugendliche im städtischen Raum“**

#### ***Einleitung des Projektes „Jugendliche im städtischen Raum“***

Der Schlussbericht des Projektes „Streetwork“ wird im März dieses Jahres unter dem Titel „Jugendliche im städtischen Raum“ fertiggestellt werden. Im September soll er auch einem breiteren Publikum durch eine Veröffentlichung zugänglich werden.

Das nun folgende Referat behandelt in der Form eines Werkstattberichtes einen Aspekt, den wir dem offiziellen Bericht vorwegnehmen. Wir möchten aus dieser Veranstaltung auch einen direkten Nutzen für das Projekt ziehen: durch unseren Werkstattbericht soll eine Diskussion in einer begrenzten Fachöffentlichkeit stattfinden, die auch die endgültige Fassung des Endberichtes beeinflussen wird.

Das Projekt „Streetwork“ ist vom Familienministerium und der Stadt Luxemburg in Auftrag gegeben worden. Im Mai 2001 hat das Projekt begonnen, und die Phase mit wissenschaftlicher Begleitforschung ist im März 2003 abgeschlossen worden. *Interactions* und *Caritas Jeunes et Familles*, zwei Institutionen aus dem Bereich der Jugendarbeit, haben an dem Projekt mitgewirkt. Erst im Laufe des Projektes haben sich Inhalte und Ziele konkretisiert. Wir sind anfänglich von zwei Zielen ausgegangen:

- von einer Beschreibung der öffentlichen Plätze der Stadt Luxemburg und der Jugendlichen, die sich hier aufhalten,
- und von einem Maßnahmenkatalog, mit dessen Hilfe die Jugendpolitik auf bestehende Probleme reagieren kann.

Bereits in dem ersten Zwischenbericht vom Oktober 2002 haben sich vorrangige Themen herauskristallisiert. Einerseits ist z.B. das Verhalten der Jugendlichen in der Stadt, vor allem das problematische Verhalten, ein wichtiger Aspekt einer Beschreibung. Andererseits ist vor allem die Vernetzung der Sozial- und Jugendarbeit ein vorrangiges Thema jeder Maßnahmendiskussion.

Ich möchte nun kurz erläutern, wie wir zu den für uns wesentlichen Punkten gekommen sind. Sie gründen im empirischen Datenmaterial des Projektes. Das Material ist vielfältig und umfassend. Der erste Textkorpus, HU I genannt, besteht aus 20 Leitfadeninterviews mit Schlüsselpersonen, einem Experteninterview und drei Gruppendiskussionen. Im zweiten Textkorpus, HU II genannt, sind 210 Feldprotokolle, die Gespräche und Beobachtungen im Feld dokumentieren, enthalten. Im dritten Textkorpus sind 25 explorative Gespräche mit Experten und

Schlüsselpersonen. Diese Daten sind mit Hilfe des Computerprogrammes Atlas.ti kodiert worden in Anlehnung an die *Grounded Theory* von Anselm Strauss. Beim Vernetzen der Kodierungen haben sich sehr schnell solche Hauptthemen ergeben, die wir in einer Art Schleife im weiteren Verlauf des Projektes zu erforschen versucht haben. Bei der Berichtlegung spielen zwei Momente eine wichtige Rolle: Es gibt eine Strukturierungsarbeit, bei der die Kodierungen miteinander verknüpft werden. Und es findet eine Interpretationsarbeit statt, bei der der Autor durchaus seine theoretischen Vorkenntnisse und seine Sicht miteinbringt. Dabei werden jedoch im Idealfall die Aussagen der Befragten und die des Autors immer als solche gekennzeichnet.

Wir möchten uns jetzt, wie schon gesagt, vor allem auf einen Aspekt konzentrieren: es handelt sich hierbei um die Vernetzung der Sozial- und Jugendarbeit, die von den Interviewten oft angesprochen worden ist. Man kann, was die Defizite der Sozial- und Jugendarbeit angeht, von strukturellen Defiziten und von Koordinationsdefiziten sprechen. Unter die Koordinationsdefizite fallen auch die Vernetzungsprobleme der Sozialarbeit. Sie sollen heute exemplarisch vorgestellt werden und es sollen Ansätze für Handlungsinitiativen aufgewiesen werden.

### ***Vernetzung in der Sozial- und Jugendarbeit***

Vor dem Hintergrund der Beobachtung und Beschreibung problematischen Verhaltens von Jugendlichen im städtischen Raum haben wir Aussagen von Jugendlichen, Betroffenen, Experten und sogenannten Schlüsselpersonen hinsichtlich der Stärken und Defizite des bestehenden Hilfeangebots analysiert und versucht den Handlungsbedarf zu bestimmen.

Es konnten hierzu im Wesentlichen drei Bereiche festgestellt werden:

1. Den Handlungsbedarf im Hilfsangebot, wo es um Inhalte, Methoden, Zielgruppendifferenzierung, Personalfragen, fehlende Einrichtungen und Angebote geht.
2. Den Handlungsbedarf außerhalb des Hilfsangebots. Hier kommen Fragen der Planung und Sicherheit der Städtischen Infrastrukturen zur Sprache sowie Defizite im Bereich der Schule, der Familie und der Öffentlichkeit.
3. Den Handlungsbedarf in der Vernetzung.

### ***Defizit an Vernetzung***

Ein sehr treffendes Zitat soll gleich eingangs angeführt werden:

*Symptomatisch ist, dass von den Geldgebern keine Initiativen zur Vernetzung ausgehen und dass, wenn es denn überhaupt geschieht, die Initiative von den Trägern, sozusagen von unten, kommt. Es gibt*



*keine politische Idee davon, dass es eine Vernetzung geben müsste. Es gibt keine Strukturen zu diesem Zweck, sie werden auch nicht gefordert. Nun, das ist auch vielleicht gut so, aber die sozialen Akteure werden auch nicht aufgefordert sich zu vernetzen. Ich habe eher den Eindruck, dass Vernetzung vermieden wird, das ist auch ein Symptom. Es gibt keine Kultur, kein Bewusstsein, dass Zusammenarbeit etwas hergibt, dass sie vielleicht eine Notwendigkeit ist. (HU I, 17)*

Diese Feststellung beschreibt zusammenfassend einen wichtigen Aspekt der Entwicklung der Sozial- und Jugendarbeit in Luxemburg. Sie steht auch nicht alleine da. An anderer Stelle wird bedauert

*dass es allzu oft zu Neugründungen von Einrichtungen kommt, statt dass man das bestehende Angebot verbessert. (...) So kommt es oft zu einer Überlappung der Angebote und damit auch zu Ihrer Schwächung. Es könnte sich um eine Konkurrenzsituation handeln. Daraus ergibt sich auch, dass es in einer institutionalisierten Plattform wohl zu einem nützlichen Informationsaustausch kommt, die Zusammenarbeit aber doch gehemmt bleibt. (HU I, 22)*

In dieser Aussage wird die fehlende Kooperation bestätigt und die Vermutung formuliert, dass fehlende Vernetzung etwas mit Konkurrenz zwischen den Trägern zu tun haben könnte. Auch wird zu Recht festgehalten, dass Informationsaustausch nicht mit Kooperation gleich zu setzen ist.

Bereits in diesen beiden Zitaten lassen sich Dimensionen einer Vernetzungsdiskussion erkennen:

- Die Frage der Initiative zu Vernetzung in der Sozial- und Jugendarbeit: Soll Vernetzung vom Geldgeber - in der Regel von der öffentlichen Hand - als eine der Bedingungen der Mittelvergabe gefordert werden oder soll sie den Trägern überlassen werden (Top-down versus Bottom-up).
- Die Frage nach der(den) Zielsetzung(en) von Vernetzung: Kooperation statt Begrenzung auf Informationsaustausch, Stärkung durch Bündelung des Angebotes statt Schwächung durch Streuung des Angebots.
- Die Frage nach dem Nutzen der Vernetzung im Verhältnis zu den Kosten der notwendigen Strukturen oder rechnet sich Vernetzung unter dem Strich (cost-benefit analysis).

Es werden sich noch weitere Fragen ergeben, aber werfen wir zunächst einen Blick auf das heutige System der Sozialarbeit in Luxemburg.

### ***Entwicklung der rechtlichen Grundlage der Sozial- und Jugendarbeit***

Die Gesetzgebung zu den kommunalen sozialen Diensten stammt noch aus dem 19. Jahrhundert, einzelne Institutionen der Behindertenfürsorge haben ihre

legale Grundlage bereits zu Anfang des 20. Jahrhunderts erhalten. Der differenzierte Unterricht wurde im Jahre 1974 für die bis dahin nicht schulpflichtigen behinderten Kinder eingeführt, in diesem Gesetz wurden auch einige der sozialen Berufe erstmalig in Luxemburg eingeführt, wie z.B. der des Erziehers und des Psychologen. Es gibt auch noch weitere sogenannte Kadergesetze für staatliche Einrichtungen, die in den letzten 30 Jahren eingeführt oder novelliert wurden. Sie beziehen sich im Allgemeinen lediglich auf die Definition der Aufgabe, die Struktur und die personelle Ausstattung der jeweiligen Einrichtung.

Seit dem Anfang der 70er Jahre wurden zunehmend private Träger in die Sozial- und Jugendarbeit miteinbezogen. Das war nicht ganz neu, denn bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts waren einige Kongregationen zur Kranken- und Kinderpflege und zur Heimerziehung herangezogen worden. Ein Jahrhundert später kam erstmalig ein Lienträger im Bereich der Betreuung von Straftlassenen dazu. Aber erst als den Kongregationen das Geld und der Nachwuchs ausgingen, wurden Lienträger in verstärktem Maße beteiligt. Auch die Kongregationen bekamen die Möglichkeit, ausgebildetes Laienpersonal einzustellen um somit nicht mehr auf die unentgeltlich arbeitenden Ordensmitglieder zurückgreifen zu müssen. Unter der Regierung *Thorn/Vouel* (1974/79) wurde die Sozialarbeit der freien Träger neu geregelt. Die staatliche Unterstützung wurde in einem Vertrag zwischen Regierung und Träger festgelegt, der jedes Jahr abgeändert und angepasst werden konnte und im Wesentlichen einheitlich für alle Träger war. Geregelt wurde

1. die finanzielle Unterstützung und die Aufsicht der Einrichtungen durch den Staat, gefordert wurde
2. eine allgemein definierte Betreuungsarbeit ausgeführt von
3. ausgebildeten Fachkräften und
4. eine gemeinsame Betriebsleitung mit den zuständigen Ministerialbeamten im Rahmen des sogenannten *comité de gérance*. Dieses Gremium wurde 1998 durch eine *plate-forme* zum Informations- und Meinungsaustausch ersetzt.

Nach dem französischen Namen des Vertrages *Convention* wurde dieser Bereich der freien, vom Staat subventionierten Träger alsbald als *secteur conventionné* bezeichnet.

Den Anfang machten die Kinder-, Jugend- und Behindertenheime, dann kamen die Kindertagesstätten, die Familienpflege, die Beratungsdienste, die Einrichtungen für Frauen, für Arbeitslose, für Wohnungslose, für Autisten, für Alzheimerpatienten usw. Die zunehmende Spezialisierung der Einrichtungen und ihre Fülle haben dazu geführt, dass zunehmend mehr Kenner und Beteiligte dieser Einrichtungen und Dienste das Fehlen einer Zusammenarbeit sowohl innerhalb dem Bereich der freien Träger als auch zwischen diesen und den staatlichen Einrichtungen beklagten. Abhilfe konnte von zwei neuen Gesetzen erwartet

werden, welche fast gleichzeitig im Jahre 1998 vom Parlament verabschiedet wurden. Es war dies das

1. Gesetz zur Pflegeversicherung und
2. jenes Gesetz, welches die vertraglichen Zusammenarbeit von Staat und privaten Trägern regeln soll und ASFT genannt wird.

Das Gesetz zur Pflegeversicherung geht von einem rechtlich verankerten Anspruch auf Pflege im Falle der festgestellten Pflegebedürftigkeit aus und nicht von der Gründung einer Einrichtung zur Pflege. Es folgt in seinem Ansatz damit dem bereits 1986 in Kraft getretenen Gesetz über das garantierte Mindesteinkommen, welches als erstes diesen Wandel von der einrichtungsbezogenen Dienstleistung zu einem personenbezogenen sozialen Leistungsfächer vollzog. Im Rahmen des Pflegeversicherungsgesetzes werden Dienste und Einrichtungen als Leistungsträger eingesetzt und entsprechend dem Volumen ihrer genehmigten und bewilligten Dienstleistung bezahlt. Die bereits bestehenden Träger der Alten- und Behindertenpflege mussten sich demnach auf eine Finanzierung einstellen, welche sich an der für die Pflegebedürftigen erbrachten Leistung orientiert statt wie bisher an der einrichtungsgebundenen Fehlbedarfsfinanzierung. Das Ganze hat nicht nur mit Finanzen zu tun sondern auch sehr viel mit Systemsteuerung und Arbeitsorganisation, da die Arbeit einer Einrichtung sich jetzt an der bezahlten Dienstleistung ausrichtet: Verrichtungen, welche nicht oder nicht mehr bezahlt werden, fallen weg, spätestens dann wenn die gewährte Übergangsförderung wegfällt.

Das zweite Gesetz, das sogenannte ASFT - Gesetz, hat sich im Wesentlichen darauf beschränkt, die Betriebsgenehmigung (agrément) zu regeln, eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung des Gesetzes zur Pflegeversicherung. Auch wird in diesem Gesetz die Finanzierung der freien Träger über den öffentlichen Haushalt sehr allgemein geregelt sowie die paritätisch besetzten Gremien zur Beratung der Regierung.

Die Einführung einer Betriebsgenehmigung für Einrichtungen der Sozial- und Jugendarbeit liefert die Grundlage für den ersten Entwurf eines Organisationsmodells, soweit die entsprechenden Tätigkeiten im Kompetenzbereich eines der vier Ministerien liegen, auf welche das ASFT - Gesetz sich bezieht: Familie, Frauen, Jugend und Gesundheit.

### ***Organisationsmodell der Sozial- und Jugendarbeit***

Grundlage jeder Sozial- und Jugendarbeit ist die gesetzliche Bestimmung, dass niemand ohne Genehmigung mehr als drei Personen gleichzeitig betreuen oder beherbergen darf, insofern es sich dabei um eine soziale, sozialerzieherische, sozialmedizinische oder therapeutische Tätigkeit handelt. Diese Bestimmung gilt gleichermaßen für staatliche wie für private Träger. In der Folge sind eine Reihe

von Ausführungsbestimmungen im Gesetzesblatt veröffentlicht worden, welche den Rahmen für einzelne Bereiche der Sozial- und Jugendarbeit präzisieren. Nicht alle Texte sind für unsere Fragestellung relevant, weshalb wir im Folgenden die Bestimmungen im Bereich der Alten- und Behindertenpflege sowie die zu den Kindertagesstätten nicht mit einbeziehen.

Um die Logik des ASFT - Gesetzes und seiner Ausführbestimmungen zu verstehen, sei noch einmal betont, dass

- Tätigkeiten (activités) von einer
- Einrichtung (service) erbracht werden, welche ihrerseits von einem
- Träger (gestionnaire) als verantwortliche juristische Person geleitet wird.

Der Träger muss also die Bedingungen für eine Betriebsgenehmigung nach Artikel 2 des Gesetzes und den Details der jeweiligen Ausführungsbestimmung für eine gegebene Tätigkeit erfüllen, welche im Rahmen einer Einrichtung durchgeführt werden kann. Es ist

die Ausführung einer Tätigkeit zum Vorteil einer Person welche genehmigungspflichtig ist,

dennoch wird die Definition dieser Tätigkeit in Artikel 1 des Gesetzes nicht zwingend vorgeschrieben.

In den meisten Ausführungsbestimmungen wird dies auch gar nicht erst versucht, vielmehr wird

die ausführende Ebene der Einrichtung eingeschoben, um über deren Zielbestimmung die eingesetzten Verfahren sozusagen implizit als Tätigkeit der Einrichtungen zu definieren.

In ihrer Konsequenz bedeutet diese Umkehrung der Logik, dass das Verfahren und nicht die Tätigkeit genehmigungspflichtig wird und die Verfahrensvielfalt bzw. ihre Weiterentwicklung stark eingeschränkt werden.

Nehmen wir z.B. Heimerziehung als Tätigkeit, nämlich als ganzheitliche Betreuung von minderjährigen Kindern und Jugendlichen in einem dazu geeigneten Milieu. Die Verfahren einer Einrichtung wären dann nach heutigem Stand in Luxemburg: Aufnahme-prozedur, Ausführung eines Erziehungshilfeplans, iterative Überprüfung und Abänderung desselben und seiner Ausführung, Heimentlassung und Nachbetreuung. Diese Verfahren werden in der Betriebsgenehmigung auf unterschiedlichen Ebenen zum Teil bestätigt und zum Teil zur Bedingung gemacht. Nehmen wir jetzt einmal an, eine Einrichtung möchte ihre Verfahrensweise ändern und ihre Betreuungsarbeit teilweise und zunehmend verstärkt in der Wohnung der Eltern durchführen oder gar außerhalb einer klassischen Heimstruktur, dann befindet sich der Träger sehr schnell außerhalb des rechtlichen Rahmens, weil das gewählte neue Verfahren nicht in den Bewilligungsbestimmungen vorgesehen ist.

Die Gleichsetzung von Tätigkeit und Verfahren lähmt also die Innovation und wirkt zudem der Vernetzung entgegen, weil nicht verbindlich definiert ist, wer WAS machen kann und darf, sondern vielmehr wer was WIE machen kann und darf. Eine wichtige Voraussetzung für Netzwerke in der Sozial- und Jugendarbeit ist jedoch eine Übereinstimmung in der Aufgabenstellung oder im Tätigkeitsbereich.

Unterschiedlichen Verwaltungskompetenzen von vier Ministerien und einigen Unterabteilungen haben bei der Umsetzung des ASFT - Gesetzes dazu geführt, dass ein Dutzend Ausführungsbestimmungen veröffentlicht wurden, in denen Überlappungen vorprogrammiert waren und so wundert es dann auch nicht, dass wir je drei verschiedene Bestimmungen für Heime und Beratungsdienste haben.

Es lässt sich also festhalten, dass bislang auf der Seite der öffentlichen Hand, als dem Geldgeber der vertragsgebundenen Jugend- und Sozialarbeit, keine Initiative zur Vernetzung festzustellen ist und diese durch die Praxis der Betriebsgenehmigung eher erschwert als erleichtert wird.

### ***Kooperationsbereitschaft der Einrichtungen***

Auf Seiten der Einrichtungen gibt es viele Hinweise auf Zusammenarbeit z.B. auf Vermittlung von Jugendlichen in Richtung auf eine spezialisierte Einrichtung:

*Es gibt immer wieder die Möglichkeit, einen Jugendlichen zu vermitteln. Man kennt im Laufe der Zeit die verschiedenen Dienste und ihre Leistungsfähigkeit. Es gab eigentlich für die Probleme, mit denen wir bisher konfrontiert waren, immer einen Dienst, den man dann hinzuziehen konnte. (HU I, 41)*

*Wenn Probleme auftauchen, die eine intensive Betreuung notwendig machen, müssen wir auf andere Einrichtungen verweisen. Diese Zusammenarbeit klappt gut, auch wenn sie nicht institutionalisiert ist. (HU I, 40)*

*Die Vermittlung hängt davon ab, wie erfinderisch man ist, wie gut man Kontakt mit anderen Institutionen bekommt und ob man es schafft, Öffnungen herzustellen. Manchmal erzielt man hiermit Resultate, aber nicht immer. (HU I, 27)*

*Es gibt Projekte, die man entwickeln müsste und zwar zusammen mit Einrichtungen und Arbeitsbereichen, die bereits vorhanden sind und das speziell für schwierige Jugendliche. Bei einzelnen Jugendlichen wird es auch einfacher gehen als erwartet, da reicht es vielleicht schon, wenn mal jemand sie weitervermittelt, denn nicht alle sind ja schon soweit abgerutscht. (HU I, 27)*

Vermittlung ist vor allem in Beratungsstellen mit stark gemischtem Klientenkreis zu finden. Beratungsstellen werden oft überfordert, da die Nachfrage das spezifische Beratungsangebot überschreitet. Die Klienten fragen z.B. nach Geld, nach einer Wohnung, nach einem Arbeitsplatz, nach einem Therapieplatz. Der Berater geht trotz seiner spezifischen Aufgabe dieser Nachfrage teilweise nach und kommt bei problematischen Fällen schnell in Überweisungsnot, da es z.B. an Notunterkünften und an Therapieplätzen fehlt, besonders im Jugendbereich. (HU I, 22)

Dabei wird auch deutlich, dass die institutionellen Beziehungen eine unterschiedliche Qualität haben können. Einige Einrichtungen sehen sich in einem Konkurrenzverhältnis und es kommt nicht zu einer Zusammenarbeit. Zwischen anderen Einrichtungen gibt es eine Verbindung, es werden auch regelmäßig Hilfesuchende dorthin überwiesen, ohne dass dabei notwendigerweise auch ein Kontakt zu den Mitarbeitern dort besteht. Eine stärkere Form der Zusammenarbeit besteht dort, wo es einen regelmäßigen Kontakt in Form einer Plattform gibt. (HU I, 22)

Es ist auch von Projekten die Rede, in denen es eine mehr systematische Vermittlung gibt und auch eine direkte gegenseitige Hilfestellung. Insgesamt ist auf Seiten der Einrichtungen der Wunsch nach engerer Kooperation sowie die allgemeine Forderung nach Vernetzung recht verbreitet aber ebenso die Befürchtung, dass sie nicht gut funktionieren und auch scheitern könnte. Wir wollten also verstehen, welche Vernetzungen es ansatzweise bereits gibt und wie Vernetzung konkret funktioniert und wie sie verbessert werden kann.

Eine Gruppe von Einrichtungen unterscheidet verschiedene Phasen der Entwicklung ihrer Zusammenarbeit. Es wird berichtet, dass vor etwa 10 Jahren eine Konkurrenzsituation ohne Ansätze von Zusammenarbeit bestand. Als Reaktion auf diese unbefriedigende Situation entstand ein gemeinsames Forum im Bereich der Arbeit mit Jugendlichen. Das Forum brach auseinander, da sich die dort vereinbarten Richtlinien nicht umsetzen ließen. Obwohl das Forum heute nicht mehr besteht, hat sich aus dem Auf und Ab der Forumsarbeit ein informelles Netzwerk ergeben, das Absprachen ermöglicht und die sinnlose Konkurrenz einschränkt. Bedauert wird aber immer noch, dass es keine Politik von oben zur Vernetzung von Maßnahmen gibt.

### ***Zielsetzung als wichtigste Voraussetzung für Netzwerke***

In einer ersten Gruppendiskussion im Rahmen des Projektes wird eine ganze Reihe von Faktoren erörtert, die Kooperation und Vernetzung hemmen können:

- Vernetzung ist abhängig vom Zeitfaktor. Kooperation ist begrenzt, da die Einrichtungen sich vorrangig der eigenen Aufgabe widmen müssen.

- Vernetzung und Kooperation leiden daran, dass sie oft eine Alibi-Funktion erfüllen müssen. Das ist besonders dann der Fall, wenn Zielsetzungen verschwommen bleiben oder wenn es unausgesprochene oder gar bewusst versteckte Ziele gibt.
- Hemmend auf Vernetzung wirkt jede Konkurrenzsituation in der die Einrichtungen sich befinden oder gebracht werden. Dabei geht es meistens um Macht, Prestige, Geldzuteilungen und Marktanteile.
- Misserfolge haben negative Effekte auf die Weiterführung einer Kooperation. Eine gute Idee bekommt nach einem anfänglichen Misserfolg selten eine zweite Chance oder es kommt zu unproduktiven Schuldzuweisungen.
- Die Weiterentwicklung von Vernetzung und Kooperation scheitert auch daran, dass die Erwartungen zu hoch gesteckt wurden und dann notwendigerweise zu Enttäuschungen führen. In die gleiche Kategorie gehören auch paradoxe Erwartungen.

Die bereits eingangs gestellte Frage nach der(den) Zielsetzung(en) von Vernetzung stellt sich erneut hier unter dem Aspekt der Präzisierung und der Aspiration. Für jedes Netzwerk in der Sozial- und Jugendarbeit sollte gelten, dass die Zielsetzung gemeinschaftlich und wirksamsteigernd sein sollte, d.h. es muss sich ein Nutzen sowohl für die teilnehmenden Einrichtungen, wie auch für das gemeinsame Netzwerk ergeben. Es ist davon auszugehen, dass es einen Zusammenhang gibt zwischen der(den) Zielsetzung(en) und der Motivation, an einem Netzwerk teilzunehmen. Eine Motivation, welche sich lediglich darauf bezieht in einem Netzwerk mit dabei zu sein, um Einfluss zu sichern, Informationen oder Ansehen zu gewinnen, reicht sicherlich nicht aus. Es bedarf einer gemeinsamen fachlichen Orientierung, einer gemeinsamen Überzeugung, dass Kooperation leistungssteigernd ist.

Weil Zielsetzung und Motivation verbunden sind ist es dann auch wichtig, die Ziele genau zu definieren und zwar nach den Kriterien der Priorität und der Abstraktionsebene. Auch ist es notwendig, die Erreichung der Ziele regelmäßig zu überprüfen, da aus diesen Rückmeldungen die Motivation zur Aufrechterhaltung des Netzwerks geschöpft wird oder aber eine Zielkorrektur vorgenommen werden kann.

Zur Verdeutlichung soll nochmals ein Beispiel aus der Heimerziehung herhalten, in dem das Zusammenspiel von Zielsetzung und Zielerreichungskontrolle illustriert wird.



### **Übergeordnete (strategische) Ziele**

1. Gleitende soziale Eingliederung heimentlassener Jugendlicher
2. Schnelle Neubelegung freigewordener Heimplätze
3. Verringerung des Nachbetreuungsaufwandes für die Gruppenerzieher

### **Abgeleitete (operative) Ziele**

1. Kostengünstige Wohnung Nähe Arbeitsstelle
2. Frühestmögliche Verfügung bei Großjährigkeit
3. Dreimonatige vorlaufende Nachbetreuungsplanung

### **Erwartete operative Effekte**

1. Zunehmende Selbständigkeit in eigener Wohnung
2. Schnelle Internalisierung der Erwachsenenrolle
3. Ausbleiben von Abnabelungsschwierigkeiten

### **Erwartete strategische Effekte**

1. Problemlose Heimentlassung
2. Geringe Wahrscheinlichkeit einer Wiederaufnahme
3. Schnelle Eingewöhnung in die eigene Haushaltsführung

Anzumerken bleibt, dass die vier Ebenen als interaktiv miteinander verbunden zu sehen sind und dass die Rückmeldungen der Effekte über ein Berichtswesen erfolgen sollte, auf welches wir allerdings hier nicht eingehen wollen.

### ***Kosten-Nutzen Rechnung als wichtigstes Motivationsagens***

Das oben vorgestellte Modell gibt es ansatzweise schon seit mehr als zehn Jahren in der Form einer eigenständigen Einrichtung, deren Träger eine größere Gruppe von Einrichtungen ist. Rechtlich ist der Träger ein Verein von Vereinen. Vom gemeinsamen Verein wird eine teilfinanzierte Wohnung geboten, der teilnehmende Verein garantiert die Nachbetreuung und eventuell die Begleichung von zusätzlichen Kosten beim Scheitern eines Eingliederungsvorhabens. Bei guter Planung und erfolgreicher Betreuung hat jeder gewonnen. Der Heimentlassene hat für einige Jahre eine teilfinanzierte Wohnung, die teilnehmende Einrichtung hat

Arbeits-, Belegungszeit und sich einige überflüssige Konflikte eingespart und die gemeinsame Einrichtung kann sich eine weitere ‚*success story*‘ zugute schreiben. Beim Scheitern einer Eingliederungsmaßnahme wird der Schaden auf dieselben Parteien verteilt, wobei die Hauptlast bei der gemeinsamen Einrichtung liegt, die diese Verluste dank der guten Gesamtlage bislang verkraften konnte. Eine derartige Schadensbegrenzung kann sich in einer langfristigen Nutzen-Kosten Analyse auch positiv rechnen.

Die Initiative zu diesem Netzwerk ging von Trägern der Heimerziehung aus und wird vom Staat teilfinanziert. Geleitet wird die gemeinsame Einrichtung von einem Team, welches von einem permanenten Ausschuss der teilnehmenden Einrichtungen seine Aufträge erhält.

Eine weitere ähnliche Einrichtung, die als Vorbild diente, hatte nach einigen Jahren offensichtlich ihre Aufgabe erfüllt und wurde von den teilnehmenden Einrichtungen nicht mehr in Anspruch genommen, da diese sich intern neue Möglichkeiten aufgebaut hatten. Die ehemalige gemeinsame Einrichtung besteht auch weiter noch als Netzwerk, sie wird allerdings nur noch von einer teilnehmenden Einrichtung regelmäßig, aber dafür umso mehr, in Anspruch genommen.

Zu den Kosten eines Netzwerks gehört auf jeden Fall der Zeitaufwand, den die Einrichtungen erbringen, er muss sich gegenüber dem speziellen Nutzen rechnen. Zusätzlich können auch Personal- und Sachmittelkosten in Frage kommen, in diesen Fällen wird die Nutzen - Kosten Rechnung besonders empfindlich.

### ***Vernetzungsarten***

In einer weiteren Gruppendiskussion wurde bestätigt, dass es zumindest eine informelle Vernetzung zwischen den Hilfsorganisationen gibt und dass es auch zwischen diesen und den betroffenen Behörden Kooperationsbemühungen gibt. In Bezug auf die horizontale Dimension wird bedauert, dass es kein Forum mehr zwischen den Hilfsorganisationen gibt, welches dazu dient, gemeinsame Ziele auszuhandeln und die Konsensbildung zu fördern, eine derartige Maßnahme würde das zur Zeit bestehende Spannungsgefälle zwischen Solidarität und Partikularinteressen mindern. Es wird von den Diskussionsteilnehmern gewünscht, dass es ein von der öffentlichen Hand finanziertes Forum und einen unabhängigen Koordinator gäbe, dessen Aufgabe es nicht sei, eine bestimmte Politik umzusetzen, sondern die Kohäsion zwischen den Hilfsorganisationen zu stärken. Die horizontale Koordination würde Polarisierungen abbauen und verhindern, dass Einrichtungen sich gegenseitig neutralisieren. Die Einrichtungen könnten mit einer Stimme reden, sie würden weniger gegeneinander ausgespielt werden und gewinnen im Interesse der Betroffenen an Durchsetzungskraft. Eine

weitere Aufgabe einer Koordinationsstelle wäre die neutrale und transparente Dokumentation von Prozessen.

In dieser Gruppendiskussion wurde vor allem die horizontale Vernetzung angesprochen, d.h. die Vernetzung zwischen den Einrichtungen. Es war aber auch die Rede von Kooperation mit Geldgebern, also Ministerium und Stadtverwaltung, sowie mit anderen Behörden und Institutionen, wie Staatsanwaltschaft, Polizei, Gesundheitswesen und Schule. In unserem Beispiel der Vernetzung im Bereich der Heimentlassung ging es um die Vernetzung von Heimen und Beratungsstellen im Hinblick auf ein begleitendes Wohnen. Es täte also gut an dieser Stelle etwas begriffliche Ordnung in die Diskussion zu bringen und die Literatur<sup>10</sup> zu diesem Thema bemühen.

- Von einer **horizontalen Vernetzung** spricht man, wenn unterschiedliche Einrichtungen in einem thematisch gleichen Feld gleiche Aufgabenbereiche wahrnehmen.
- Die **vertikale Vernetzung** verknüpft Einrichtungen die in einem thematisch gleichen Feld strukturell verschieden Aufgabenstellungen wahrnehmen.
- Zusätzlich lässt sich auch noch die **diagonale Vernetzung** als Verknüpfung sozialpolitisch sachfremder Bereiche definieren.

Bei Vernetzung steht nicht nur die horizontale Spielart aber vor allem auch die vertikale in der Diskussion. Die Verknüpfung von Einrichtungen der Suchthilfe, der Berufseingliederung, der Wohnungsversorgung als vertikale Vernetzung wird öfters von unseren Interviewpartnern erwähnt. In dieses Feld gehören aber auch ordnungsbehördliche und polizeiliche Dienststellen, besonders dann wenn es darum geht die Arbeit des kurativen Systems mit der des repressiven Systems in Einklang zu bringen mit dem Ziel Entlastung auf beiden Seiten herzustellen.

### ***Die Koordinationsstelle als Nabe in der Vernetzung***

Aus der zweiten Gruppendiskussion ergibt sich, dass eine gemeinsame professionalisierte Koordinationsstelle als notwendig für das Funktionieren eines Netzwerkes angesehen wird. Dazu müssten die Einrichtungen ihre Einstellung, ihre Zielsetzungen und ihre Arbeitsmethoden offen legen. Allerdings muss ihnen zugesichert werden, dass sie keine Sanktionen oder Benachteiligungen zu befürchten haben.

Das Funktionieren eines Koordinators wäre an folgende Bedingungen gebunden: Er muss

<sup>10</sup> Bossong, H. (2003). Hilfe „just in time“ – Vernetzung sozialer Dienstleistungen, *Neue Praxis Heft* 5/2003, S. 480f.

Hopfenbeck W. (1998). *Allgemeine Betriebswirtschafts- und Managementlehre*. Landsberg/Lech

- neutral sein. Er kann nicht zu einer Einrichtung gehören, er kann auch nicht das Instrument einer Behörde sein. Denkbar wäre, dass in den Verträgen der Hilfsorganisationen ein Anteil für die Finanzierung der Koordination vorgesehen ist.
- über eine Legitimation verfügen.
- von den Behörden als Sprecher der Einrichtungen anerkannt werden und
- gegenüber den Einrichtungen eine gewisse Verfügungsgewalt besitzen.

Ein Koordinator oder besser noch eine Koordinationsstelle ist Ausdruck eines zentralisierten Vernetzungstyps. Die Koordinationsstelle steht im Knotenpunkt eines solchen Netzwerks, bei ihr laufen alle Fäden zusammen. Sie trifft operative Entscheidungen auf der Grundlage der im Netz getroffenen Grundsatzentscheidungen. Das spart Zeit und ist effektiv, allerdings setzt es eine hohe Kompetenz des Koordinators voraus und macht diesen auch schnell zum Verantwortlichen aller möglichen Misserfolge. Es soll in diesem Zusammenhang auf das bereits oben erwähnte Berichtswesen als Rückmeldung an die Netzwerkteilnehmer verwiesen werden, da geeignete Evaluationsinstrumente für den Bestand einer Koordinationsstelle unverzichtbar sind. (vgl. Bossong, S. 479)

### ***Zusammenfassung***

Vernetzung in der Sozial- und Jugendarbeit strebt Bündelung von Ressourcen durch Kooperation an, d.h. den optimalen Einsatz von personellen wie materiellen Ressourcen mit der Absicht diese zielgerecht und effektiv dort einzusetzen, wo sie am dringendsten benötigt und am wirkungsreichsten eingesetzt werden können. Dass in der Vernetzung nicht nur die Effektivität im Sinne der Zielerreichung gesteigert werden kann, sondern ebenfalls die Effizienz im Sinne von Kostenminderung, ist ein willkommener zusätzlicher Effekt, wenn er dann dazu führt, dass die eingesparten Mittel anderswie eingesetzt werden können.

Aus der Analyse der Projektdaten und der Weiterentwicklung der erhobenen Aussagen lassen sich folgende Elemente bestimmen, von denen man erwarten kann, dass sie für die Herausbildung und die Aufrechterhaltung von Netzwerken in der Jugend- und Sozialarbeit förderlich sind.

1. Wunsch nach dauerhafter Kooperation über einen längeren Zeitraum.
2. Weitgehende Übereinstimmung in der Aufgabenstellung der teilnehmenden Einrichtungen.
3. Präzise Definition der gemeinsamen Ziele auf der strategischen und operativen Ebene in Form von Prioritätenlisten.
4. Dokumentation der erreichten Effekte mittels definierter Messwerte.
5. Erhalt der rechtlichen Selbständigkeit und Ausgleich der Interessen sowohl für die teilnehmenden Einrichtungen als für das gemeinsame Netzwerk.

6. Einrichtung einer von den Geldgebern direkt oder indirekt finanzierten Koordinationsstelle, die für die operative Umsetzung der gemeinsamen Grundsatzbeschlüsse legitimiert ist.
7. Kosten – Nutzen Rechnung im iterativen Verfahren mit entsprechender Dokumentation.

Abschließend wollen wir noch zusätzlich den Umfang und die Binnenstruktur der Jugend- und Sozialarbeit in Luxemburg skizzieren.

### ***Exkurs: Binnenstruktur der Jugend- und Sozialarbeit in Luxemburg***

Wir wollen im Folgenden die Ausführungsbestimmungen des ASFT - Gesetzes nutzen, und unseren Versuch, ein Organisationsmodell der Jugend- und Sozialarbeit auf der Grundlage der dort enthaltenen Definitionen zu erstellen. Im Folgenden werden sieben Bereiche sozialer Arbeit mit den bestehenden Einrichtungen näher bestimmt, wobei wir uns eines gemischten Ordnungskriteriums bedient haben, welches sich am Zugang zur Einrichtung, am Umfang der Betreuung und an der Zielgruppe orientiert.

#### ***1 - Jugendhäuser, Jugendinformation und Jugendweiterbildung***

- a. Jugendhäuser als *< Service de Rencontre, d'Information et d'Animation pour Jeunes >* bezeichnet müssen an wenigstens 3 Tagen in der Woche geöffnet haben und Jugendlichen zwischen 12 und 26 Jahren Informationen, Aktivierung und Weiterbildung anbieten ;
- b. Jugendinformationsdienst, *< Service d'information pour Jeunes >*, der zu ähnlichen Bedingungen wie die Jugendhäuser seinerseits Information, Beratung, Hilfe und Betreuung anbieten soll ;
- c. Weiterbildung *< Service de Formation >*- im Bereich der Jugendarbeit dient vor allem der wenigstens zweimonatigen Ausbildung von freiwilligen Jugendleitern, wie sie z.B. bei Jugendverbänden zum Einsatz kommen.

#### ***2 - Beratung, Mediation, Therapie***

- a. Beratungsdienste bieten im Allgemeinen Einzelpersonen, aber auch Haushalten, Hilfe, Beratung, Unterstützung und Begleitung bei Arbeitslosigkeit, Berufs- und Wohnproblemen und Überschuldung. Es gibt sie für Erwachsene und Jugendliche *< Services d'aide, de conseil et d'assistance >* sowie für Frauen und Mädchen *< Centre de consultation >* ;
- b. Mediation *< Service de médiation >* - bietet eine konstruktive Form von Konfliktbewältigung in allen Fällen, in denen Kinder Jugendliche direkt oder indirekt beteiligt sind ;

- c. Beratung, Betreuung und Behandlung für psychisch Kranke < *Services de consultation et de traitement socio - thérapeutiques, Services offrant un encadrement social aux personnes souffrant de problèmes médico - psycho - sociaux* >.

### **3 - Familienbegleitende Maßnahmen und Nachbetreuung**

- a. Als Alternative zur Fremderziehung in vollstationären Einrichtungen und als Nachbetreuung für heimentlassene Kinder und Jugendliche wird Beratung, Hilfe, Unterstützung, Betreuung, Vermittlung und soziale Weiterbildung im Rahmen begleitender Maßnahmen zum Vorteil von Einzelpersonen und von Lebensgemeinschaften angeboten < *Centre d'accompagnement en milieu ouvert* >.

### **4 - Berufliche Eingliederung und Wiedereingliederung**

- a. Praktische Werkstattdausbildung mit Vermittlung von Basiskennntnissen und Arbeitsrhythmus, welche einer beruflichen (Wieder)Eingliederung förderlich sein sollen für Jugendliche und junge Erwachsene < *Centre d'insertion socio - professionnelle* > und für Mädchen und Frauen < *Centre de réinsertion et d'insertion pour femmes* > ;
- b. Betreuung für die Kinder der Frauen, die sich in einer Arbeits- oder Ausbildungsmaßnahme der Frauenförderung befinden <*Garderie interne*>.

### **5 - Beschützte Werkstatt, Tagesheim**

- a. Beschützte Werkstatt und Ergotherapeutische Werkstatt < *Ateliers protégés et thérapeutiques* > ;
- b. Tagesheime < *Structure de jour* > wenden sich an Erwachsene in einer Notsituation und bieten neben der Aufenthaltsmöglichkeit auch unter Umständen eine Essensausgabe und Wiedereingliederungshilfen.

### **6 - Wohnanlagen**

Wohnanlagen sind entweder Einzelwohnungen unterschiedlicher Größe, Wohngemeinschaften oder andere Wohnformen, welche Erwachsenen mit oder ohne Kindern unter bestimmten Bedingungen angeboten werden können. Es gibt sie als

- a. Notbehelf < *Structures de dépannage* > ;
- b. intensiv begleitetes Wohnen für Frauen mit Kindern im Verlauf ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung < *Services de logements encadrés* > ;
- c. begleitetes und teilfinanziertes Wohnen für Heimabgänger und andere Einzelpersonen, Familien oder alleinerziehende Frauen < *Structure de logement en milieu ouvert, Service de logement en milieu ouvert* >.

## 7 - Heime und Familienpflege

Heime bieten eine ganzheitliche Versorgung: Wohnen, Verpflegung, Körperpflege, Gesundheit, Freizeit usw. und bieten darüber hinaus eine an den individuellen Bedürfnissen angepasste erzieherische, psychologische und soziale Betreuung. Es gibt spezialisierte Heime für

- a. Kinder und minderjährige Jugendliche < *Centre d'accueil classique* > im Allgemeinen, als Notbehelf < *Foyer d'accueil et de dépannage* > und als z.B. therapeutische Einrichtung < *Centre d'accueil spécialisé* > ;
- b. Erwachsene < *Centre d'accueil* > ;
- c. Frauen mit oder ohne Kindern < *Centre d'accueil classique* > und Mädchen im Alter von 12 bis 21 Jahren < *Foyer d'accueil et de dépannage* > ;
- d. Psychisch Kranke < *Services d'accueil et d'hébergement de jour et/ou de nuit pour personnes souffrant de problèmes psychiatriques et/ou de problèmes médico - psycho -sociaux divers en relation avec des maladies acquises, dont les maladies de la dépendance* >.
- e. Familienpflege für Kinder und minderjährige Jugendliche < *Accueil et hébergement de jour et/ou de nuit de plus de trois et moins de huit mineurs d'âge simultanément au domicile de celui qui l'exerce* > sowie Leitung und Betreuung der Pflegefamilien < *Service d'assistance au placement familial* >.

Diese Auflistung ist eine erste Annäherung an ein Organisationsmodell mit einigen Vorbehalten hinsichtlich seiner Vollständigkeit. Auch sind noch hier keine Aussagen über den quantitativen Umfang der einzelnen Einrichtungen enthalten. In einem weiteren Schritt wollen wir versuchen Tiefe in das erste Organisationsmodell zu bringen indem wir das relative Gewicht der Einrichtungen, gemessen an dem finanziellen Aufwand und der Personalausstattung, mit einbeziehen. Die dazu notwendigen Angaben entnehmen wir dem Haushaltsgesetz 2004 in der Kolonne vorläufige Abrechnung für 2002. Da dieses Zahlenwerk für den Bereich des *secteur conventionné* nur wenig Differenzierung bietet, stützen wir uns hauptsächlich auf die Abrechnungsberichte des Ministeriums für Familie aus dem Jahr 2002, welche der zuständigen ASFT - Kommission vorgelegt wurden.

Über die entsprechenden Budgetartikel der vier ASFT - Ministerien verteilt haben wir an jährlichen Betriebskosten der Sozial- und Jugendarbeit einen Gesamtaufwand von 64 Millionen € errechnet. Davon entfallen allein fast 56 Millionen auf die privaten Einrichtungen des *secteur conventionné*.

Allerdings sind diese Zahlen etwas höher, da für einige Einrichtungen, die durchaus der Jugend- und Sozialarbeit zuzurechnen sind, keine oder nur



unvollständige Angaben zur Verfügung standen. Auch sei noch einmal betont, dass die Einrichtungen der Behinderten- und Altenpflege, die zwar im Geltungsbereich der ASFT - Gesetzgebung liegen, weder im Organisationsmodell noch in den Berechnungen berücksichtigt wurden. Dann sollte außerdem noch beachtet werden, dass es sich bei diesen Zahlen um die Gestehungskosten handelt, von denen die unterschiedlichen Einnahmen der Einrichtungen abgezogen werden, um den Umfang der staatlichen Beteiligung an den Kosten zu errechnen. Das heißt, dass im Bereich des *secteur conventionné* die Haushaltsmittel nicht so hoch angesetzt sind, wie die Betriebskosten, da im Gegensatz zu den staatlichen Einrichtungen die Einnahmen hier direkt in Abzug gebracht werden und nicht über die Haushaltseinnahmen abgerechnet werden.

### **1 - Jugendhäuser, Jugendinformation und Jugendweiterbildung**

|                             | Betriebskosten <sup>11</sup> | davon Personal <sup>12</sup> | Personalschätzung <sup>13</sup> |
|-----------------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| a) Jugendhäuser             | 3 640                        | 2 324                        | 39                              |
| b) Jugendinformationsdienst | 1 277                        | 360                          | 6                               |
| c) Jugendweiterbildung      | 219                          | 194                          | 3                               |
| Teilsomme                   | 5 136                        | 2 878                        | 48                              |

### **2 - Beratung, Mediation, Therapie**

|                          | Betriebskosten | davon Personal    | Personalschätzung |
|--------------------------|----------------|-------------------|-------------------|
| a1) Beratung allgemein   | 3 738          | 3 159             | 54                |
| a2) Beratung Frauen      | 1 474          | 1 157             | 20                |
| b) Mediation             | 371            | 190 <sup>14</sup> | 3                 |
| c1) Behandlung allgemein | 2 208          | 1 918             | 32                |
| c2) Drogenbehandlung     | 2 379          | 2 014             | 34                |
| Teilsomme                | 10 169         | 8 438             | 143               |

<sup>11</sup> Es handelt sich hier um die jährlichen Betriebskosten insgesamt. Investitionskosten für die Erstausrüstung sind nicht berücksichtigt. Die Angaben sind in tausend €.

<sup>12</sup> Die Angaben sind in tausend € und beziehen sich auf das vom Staat bezahlte Stammpersonal.

<sup>13</sup> Die Personalschätzung wird aus den Personalkosten errechnet und zwar durch die Division mit einem seinerseits errechneten Mittelwert von 59 000 € pro Beschäftigtem und Jahr.

<sup>14</sup> Nicht enthalten ist das Entgelt für die nebenamtlich beschäftigten arbeitenden Mediatoren.

### 3 - Familienbegleitende Maßnahmen und Nachbetreuung

|                       | Betriebskosten | davon Personal | Personalschätzung |
|-----------------------|----------------|----------------|-------------------|
| a) Familienbegleitung | 745            | 639            | 11                |

### 4 - Berufliche Eingliederung und Wiedereingliederung

|                                      | Betriebskosten | davon Personal | Personalschätzung |
|--------------------------------------|----------------|----------------|-------------------|
| a) Berufseingliederung <sup>15</sup> | 522            | 455            | 8                 |
| b) Kinderbetreuung <sup>16</sup>     |                |                |                   |

### 5 - Beschützte Werkstatt, Tagesheim

|                             | Betriebskosten | davon Personal | Personalschätzung |
|-----------------------------|----------------|----------------|-------------------|
| a) Beschützte Werkstatt     | 2 022          | 1 546          | 26                |
| b) Tagesheime <sup>17</sup> |                |                |                   |

### 6 - Wohnanlagen

|                                                         | Betriebskosten | davon Personal | Personalschätzung |
|---------------------------------------------------------|----------------|----------------|-------------------|
| a) Notbehelf <sup>18</sup>                              |                |                |                   |
| b) intensiv begleitetes Wohnen für Frauen <sup>19</sup> |                |                |                   |
| c) begleitetes Wohnen <sup>20</sup>                     | 380            | 265            | 5                 |

<sup>15</sup> Weitere Kosten sind in den Heimen für Kinder und Jugendliche enthalten.

<sup>16</sup> Eine Differenzierung der Kosten dieser Einrichtung war wegen einer globalen Rechnung nicht möglich. Die entsprechenden Kosten sind in den Heimen für Frauen enthalten.

<sup>17</sup> Eine Differenzierung der Kosten dieser Einrichtung war wegen einer globalen Rechnung nicht möglich. Die entsprechenden Kosten sind in den Heimen für Erwachsene enthalten.

<sup>18</sup> Eine Differenzierung der Kosten dieser Einrichtung war wegen einer globalen Rechnung nicht möglich. Die entsprechenden Kosten sind in den Heimen für Erwachsene enthalten.

<sup>19</sup> Eine Differenzierung der Kosten dieser Einrichtung war wegen einer globalen Rechnung nicht möglich. Die entsprechenden Kosten sind in den Heimen für Frauen enthalten.

<sup>20</sup> Weitere Kosten sind in den Heimen für Kinder und Jugendliche enthalten.

### 7 - Heime und Familienpflege

|                             | Betriebskosten | davon Personal      | Personalschätzung |
|-----------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| a1) Kinder                  | 22 827         | 19 876              | 337               |
| a2) staatl. Kinderheime     | 3 876          | 3 259               | 55                |
| a3) staatl. Erziehungsheime | 4 261          | 3 576               | 61                |
| b) Erwachsene               | 3 608          | 2 711               | 46                |
| c) Frauen                   | 3 833          | 3 013               | 51                |
| e) Familienpflege           | 6 676          | 2 059 <sup>21</sup> | 35 <sup>22</sup>  |
| Teilsumme                   | 45 082         | 34 495              | 585               |

Auch wenn diese Quantifizierung unvollständig ist, lässt sich errechnen, dass der Anteil der Personalkosten durchschnittlich bei 80% mit einer Variationsbreite von 63% bis 88% liegt<sup>23</sup>. Man kann demzufolge durchaus das Personalvolumen als Kriterium für Relevanz einer Einrichtung anführen, auch wenn wegen den feststellbaren Überlappungen sowie der Schätzungsmethode die Personalschätzung noch unpräzise ist. Dies könnte jedoch behoben werden, wenn uns die von den Ministerien geführte Personalstruktur der finanzierten Einrichtungen zur Verfügung stünde.

Es fällt sofort auf, dass der Heimbereich das Gros der Beschäftigten ausmacht, nämlich 71%. Das ist allerdings am ununterbrochenen Dienst der Heime gemessen fast selbstverständlich, wenn man bedenkt dass der Personalaufwand für den Schichtdienst wenigstens das Vierfache eines Beratungsdienstes ausmacht. Um diesen Faktor korrigiert wären die Heime dann auf gleicher Höhe wie die Beratungsdienste und damit wären sie auch die beiden Säulen der Sozialarbeit. In der Tat ist das Feld zwischen den ambulanten und den vollstationären Einrichtungen noch nicht deutlich genug konstituiert. Manche Maßnahmen dieses Mittelfeldes sind noch zu stark an die Institution Heim gebunden, als dass sie sich als selbständige Einrichtung hätten profilieren können. So gibt es im Bereich der familienbegleitenden Einrichtungen erst eine selbständige, neugegründete und eine Reihe von solchen, die weiterhin in einer Heimstruktur eingebunden bleiben und es noch nicht geschafft haben, sich als Alternative zur Heimerziehung namhaft zu machen, was aber nicht allein ihnen zur Last gelegt werden kann. Die Einrichtungen der beruflichen Wiedereingliederung sind zum Teil noch an Heime gebunden und warten – oder

<sup>21</sup> Nicht enthalten ist das Entgelt für die Pflegeeltern.

<sup>22</sup> Diese Zahl ist wohl zu hoch, da in besonders diesem Bereich Angestellte der höheren Besoldungsstufen zu finden sind.

<sup>23</sup> Einige Ausreißerwerte im unteren Bereich wurden begründbar entfernt.

vielleicht auch nicht - auf eine gesetzgeberische staatliche Initiative um mit anderen Einrichtungen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik jenseits der ASFT - Gesetzgebung neu definiert und finanziert zu werden. Das gilt in einem gewissen Maß ebenfalls für beschützte Werkstätten. Das begleitete Wohnen wurde aus der Heimerziehung heraus als integrierende Nachbetreuung entwickelt und bleibt dieser auch noch weiterhin verhaftet als eine viel leichtere Form von Heimerziehung und hat sich zum Teil auch schon verselbständigt.

### ***Literatur***

- Bossong, H. (2003). Hilfe „just in time“ – Vernetzung sozialer Dienstleistungen, *Neue Praxis Heft 5/2003*, S. 480f
- Hopfenbeck W. (1998). *Allgemeine Betriebswirtschafts- und Managementlehre*. Landsberg/Lech

*Jean-Charles Lagrée, Chargé de recherche aux CNRS; ULISS*

## **Pauvreté, Exclusion sociale, Désaffiliation, UNDERCLASS**

### ***Introduction***

Pauvreté, pauvreté relative, nouvelle pauvreté, exclusion, les termes abondent pour désigner ces "gens" qui ne peuvent se conformer aux standards dominants dans une société et qui, par le fait, menacent la cohésion sociale.

A ceux-ci s'en ajoute un nouveau qui nous vient des Etats-Unis, puis de l'Angleterre; le terme *UNDERCLASS*.

Mais voyons rapidement le contenu de quelques-uns de ces termes.

- Selon la définition officielle, la ligne de **pauvreté** correspond aux 2/3 du salaire moyen dans un pays donné, ce qui correspond à un niveau de ressources ne permettant pas de satisfaire aux besoins objectifs d'une personne.

- *Relative Deprivation* est une expression proposée par Peter Townsend, qui tend à complexifier le concept de pauvreté:

*The concept must be social and therefore 'relative' in a thoroughgoing way. Poverty must be conceived in the present in relations to the conditions, obligations, expectations and customs of today and not some absolute standard of the past. Ironically enough when the council of ministers of the European Community resolved to establish a social action programme within which a modest poverty programme was to be included, they adopted the following definition of poverty: 'Persons beset by poverty: individuals or family whose resources are so small as to exclude them from the minimum acceptable way of life of the member state in which they live. Resources, goods, cash income, plus services from public and private resources (22 July 1975)*

*This formulation is significant in three respects. Their implied poverty line or threshold is relative to the contemporaneous conditions or resources in particular national societies; it is also in principle according to a criterion, that is the minimum acceptable way of life rather than at an arbitrary point below the mean on a scale of ranked personal or household income; and finally, the concept of 'resources' rather than income is used in recognition of the contribution made to standards of living by income in kind from various resources.*

- "**Exclusion Sociale**", il s'agirait d'un concept d'origine française qui renvoie à une rupture du lien entre l'individu et la société, par le fait que des

individus sont mis dans l'incapacité de se conformer aux modèles de comportements dominants dans une société, par lesquels s'obtient la reconnaissance sociale et (donc) l'intégration sociale.<sup>24</sup>

Robert Castel (1991) formalise cette orientation de pensée en forgeant le concept de "Désaffiliation", désaffiliation produite par la métamorphose du salariat.

En ce sens, on voit que dès qu'on sort d'une définition strictement 'objective' de la mise à la marge, les orientations théoriques pointent dans la direction d'une problématique du **détachement et de la rupture** du lien social.

Mais là encore écoutons Robert Castel (1991):

*Si la question du paupérisme est devenue la question sociale du XIX siècle et qu'elle a dû être prise frontalement en compte c'est qu'elle était la question de la société toute entière qui risquait la gangrène et la déstabilisation par un effet boomerang de la périphérie sur le cœur de la société.*

*Il en va de même aujourd'hui avec l'exclusion et c'est pourquoi il faut manier ce terme avec infiniment de précaution: L'exclusion n'est pas une absence de rapport social, mais un ensemble de rapports sociaux particuliers à la société prise comme un tout. Il n'y a personne en dehors de la société mais un ensemble de positions dont les relations avec son centre sont plus ou moins **distendues**, d'anciens travailleurs devenus chômeurs de longue durée, des jeunes qui ne trouvent pas d'emploi, des populations mal scolarisées, mal logées, mal soignées mal considérées etc... Il n'existe aucune ligne de partage entre ces situations et celles un peu moins mal loties des vulnérables ... Les exclus sont le plus souvent des vulnérables qui "étaient sur le fil" et ont basculé. Mais il existe aussi une **circulation** entre cette zone de vulnérabilité et celle de l'intégration, une déstabilisation des stables, des travailleurs qualifiés qui deviennent des précaires, des cadres bien considérés qui peuvent se retrouver chômeurs ...*<sup>25</sup>

Le concept d'exclusion sociale ou de désaffiliation incite bien sur la mise à distance, le détachement, l'affaiblissement du lien social. Mais lorsque l'exclusion est ici présentée comme un espace de positions "vulnérables" un "espace de flux" où les positions sont changeantes, voire interchangeable. Le concept d'*UNDERCLASS* renvoie à une conception sans doute plus fixiste, plus stable qui évoque le "piège de la pauvreté", la stabilité d'une classe qui est produite par le système et se reproduit à la marge ...

<sup>24</sup> Remy Lenoir avec son livre Les Exclus parus en 1974 aurait été parmi les premiers auteurs à utiliser ce terme.

<sup>25</sup> Castel, R. (1994). *Quatre éventualités pour l'avenir*. Esprit, p. 92-113.

### *Le concept d'UNDERCLASS*

Mais essayons d'entrer dans ce concept.

Aux Etats-Unis, comme en Grande-Bretagne, le débat concernant le concept d'*UNDERCLASS* concerne trois points principaux de discussion:

a) un débat politico-idéologique entre conservateurs et libéraux, entre les tenants pour un marché plus compétitif et donc plus efficient, et ceux qui pour des raisons économiques ou sociales veulent défendre l'Etat Providence aussi bien que le rôle de régulation qu'il est susceptible de jouer.

b) à ce premier point s'ajoute le débat récurrent concernant l'articulation structure et culture. L'*UNDERCLASS* est vue soit comme le produit de facteurs structurels (les pauvres sont donc des victimes), soit comme le produit de modèles de comportements déviants (et donc ce seraient les victimes qu'il conviendrait de blâmer) (Robinson & Gregson, 1992; Murray, 1984, 1990). Plus précisément, pour les uns, l'*UNDERCLASS* serait à proprement parler une sous-classe générée par les changements qui interviennent dans la stratification sociale, pour les autres elle se caractériserait par une culture de la pauvreté ou de la nouvelle pauvreté, qui pourrait être une culture du désengagement, voire de l'illégalisme et plus radicalement une contre-culture.

c) Enfin, dans l'emploi de cette terminologie il s'agit bien moins de qualifier de nouvelle façon les "pauvres" que de prendre la mesure de l'émergence d'une nouvelle couche sociale située au plus bas de la hiérarchie sociale. Le concept d'*UNDERCLASS* repose sur un critère de persistance: Persistance de l'exclusion économique. Ainsi, les chercheurs s'accordent à considérer que l'*UNDERCLASS* se caractérise par une absence de relation stable avec le mode de production, avec un emploi rémunéré légitime (Smith, 1992). Persistance aussi de l'exclusion sociale d'une génération à une autre (Coffield *et al*, 1981). L'introduction d'un tel critère oblige à modifier la perspective d'analyse. Il ne s'agit donc plus de compter les pauvres en terme d'individus, mais de dénombrer les ménages ou les familles dont les membres sont dépourvus des moyens de s'épauler les uns les autres. L'unité d'investigation est moins l'atome individuel, que le collectif familial dont la dynamique peut soit offrir un support indispensable pour s'en sortir soit développer une culture adaptative fonctionnant comme un piège.

Les quelques lignes disponibles dans cette rubrique interdisent de traiter, ne serait-ce que succinctement ces différentes discussions. Je ne retiendrai donc ici qu'une question relative au second point, à savoir: Dans quelle mesure peut-on considérer que le terme d'*UNDERCLASS* est plus qu'une nouvelle appellation pour stigmatiser les pauvres, en ce qu'il renvoie aux transformations du système de stratification sociale des économies développées?



### *UNDERCLASS et structure sociale*

Gunnar Myrdal, en 1962, avait utilisé le concept d'*UNDERCLASS* dans une acception essentiellement économique. Il renvoyait aux situations de chômage, de sous-emploi, d'inemployabilité (Myrdal, 1962). Une telle ligne de pensée rapporte la constitution d'une *UNDERCLASS* aux restructurations de l'appareil de production, au fonctionnement du marché du travail, à l'accroissement du chômage et par voie de conséquence à l'émergence d'un chômage de longue durée.

Le fonctionnement du marché du travail, la compétition qui détermine les chances d'accéder ou non à l'emploi, l'employabilité des postulants, potentiels ou effectifs, à l'embauche sont ainsi les maîtres mots qui donnent consistance à cette terminologie. L'approche est orientée vers les conditions structurelles du positionnement social. Elle concerne la manière dont, en fonction des exigences de productivité, le marché du travail se recompose en engendrant la restructuration de l'espace des positions auxquelles les individus peuvent prétendre. En un mot, dans cette acception, l'analyse de l'*UNDERCLASS* renvoie à l'analyse de la stratification sociale ou pourrait-on dire aussi à une analyse des "classes sociales" (Goldthorpe & Marshall, 1992).

### *L'UNDERCLASS chez John Goldthorpe*

Sans doute peut-on rapporter au travail que John Goldthorpe a effectué sur la mobilité intergénérationnelle des 20 dernières années, le redéploiement de ce type d'approche. Le terme *UNDERCLASS* n'est jamais utilisé. Mais l'analyse qu'il réalise des évolutions qui traversent la société britannique rendent compte de l'existence de ce groupe de personnes mis à distance de l'emploi officiel. Deux phénomènes se croisent:

a) D'abord, un déplacement des couches ouvrières industrielles vers les couches manageriales ou qualifiées du tertiaire: l'innovation technologique et la recherche de productivité donnent du travail pour les plus qualifiés, tandis que les emplois manuels du secteur industriel disparaissent. Ainsi, les couches moyennes augmentent, les populations ouvrières diminuent.

b) Le second phénomène n'est rien d'autre que la récession qui engendre un chômage sélectif focalisé au premier chef sur les populations ouvrières.

En résulte un phénomène de **polarisation** de la société. Les chances d'accès aux positions des classes moyennes continuent de s'améliorer, malgré la crise. Parallèlement, s'accroissent les risques de mobilité descendante et de chute dans le chômage pour les hommes appartenant aux catégories d'ouvriers. En ce sens, le déclin du monde ouvrier tiendrait donc moins au fait qu'une partie de ce groupe est aspirée vers les classes moyennes - proposition qui avait cours durant les Trente Glorieuses, mais qui a fait long feu avec la récession - qu'au mouvement inverse de rejet d'une partie d'entre eux dans l'univers des sans-emploi. Cette

analyse, que l'on pourrait qualifier de classique, des déformations de la structure sociale intègre toutefois une dimension complémentaire et sans nul doute aujourd'hui essentielle: le chômage d'exclusion.

***Le chômage d'exclusion définit-il une position dans le système de stratification sociale***

Usuellement, l'appartenance à une catégorie ou à une classe sociale est définie par le métier exercé, l'emploi obtenu, les revenus et le prestige attachés à la position occupée dans la hiérarchie socio-professionnelle. La situation des chômeurs et de tous ceux dont les liens avec l'emploi sont distendus, pose problème. Est-ce une catégorie à part dans les enquêtes statistiques, un groupe qui se tient en dehors du système économique dans l'approche marxiste? La croissance du chômage de longue durée jette un défi à ces typologies ou à ces cadres théoriques. De mobilité descendante en mobilité descendante, les ouvriers non qualifiés, les personnes que le marché du travail rejette ou n'accepte pas tombent en dehors des nomenclatures. Nos collègues britanniques inventeront donc le terme 'Zero status' pour catégoriser cette population qui sort des catégories.

Composé de femmes, de jeunes, de migrants, de personnes aux trajectoires variées marquées par la maladie, le handicap ou par la disparition de leur emploi à un moment où leurs capacités physiques commencent à diminuer, ce groupe, fortement hétérogène n'a donc rien de ce qui lui permettrait d'exister dans les classements, sinon sous les étiquettes négatives qui servent à désigner les pauvres et les exclus. L'analyse de John Goldthorpe permet de leur donner une place, en les situant au regard du fonctionnement social au regard aussi des transformations de la stratification sociale qui résultent de la récession et de la diminution des offres de travail pour les moins qualifiés, génératrice de chômage. En bref, cette approche réfère les exclus du marché du travail aux changements structurels qui traversent la société. Elle permet aussi de les intégrer dans les typologies qui se saisissent entièrement de la stratification sociale.

Tel est le cas, par exemple, de Runciman qui fait de l'*UNDERCLASS* l'une des 7 classes ou strates composant la société britannique contemporaine (Runciman, 1990).

***L'UNDERCLASS, une classe à part***

La reconnaissance du statut de chômeur dans les sociétés industrialisées et l'accroissement du nombre de personnes ainsi répertoriées obligent donc à intégrer ces populations dans les grilles de classement. 10, 12, 15% de la population active ne peuvent être laissés dans le flou des typologies construites pour d'autres temps, surtout lorsqu'une telle position pourrait devenir le point d'aboutissement

"probable" des trajectoires de mobilité d'une part significativement importante des enfants de la classe ouvrière et/ou des enfants des populations d'immigration récente. Est-on pour autant légitimé à voir dans le développement du chômage d'exclusion l'émergence d'une sous-classe, ou tout au moins d'une couche sociale spécifique. Pour certains auteurs britanniques la réponse est négative. Ainsi, en est-il de Duncan Gallie (1989, 1992). A la suite d'une investigation empirique, il avance ainsi que les thèses qui fondent le concept d'*UNDERCLASS* ne résistent pas à l'épreuve des faits. Les chômeurs ne sont pas plus mobiles, pas plus flexibles que ceux qui ont conservé leur emploi. Sous le critère de la durée dans l'emploi le plus longuement exercé, les chômeurs de longue durée seraient même plus stables que ceux qui sont actuellement employés. Et d'une manière générale est-il dit, l'examen des histoires professionnelles montre que les chômeurs de longue durée et les actifs occupés ont des profils similaires. De même, les données ne permettent en rien d'affirmer qu'ils se soient désimpliqués de la vie sociale, qu'ils se soient isolés, qu'ils aient pris leur distance à l'égard du travail, ou qu'ils aient développé un ensemble d'attitudes et de valeurs spécifiques. Rien donc ne permet de considérer qu'ils constituent ou qu'ils sont en voie de constituer une couche sociale à part, ni leur trajectoire professionnelle, ni leurs valeurs, ni leur culture. Fort de ces résultats de recherches empiriques, il est donc proposé de "rejeter le terme *UNDERCLASS* qui obscurcit plutôt qu'il n'éclaire le débat".

Pourtant lorsqu'il faut rendre compte du chômage de longue durée ou du chômage d'exclusion, l'argumentaire déployé reprend les résultats bien connus que les approches de la stratification sociale ont mis en évidence de longue date: cette "catégorie" d'exclus augmente régulièrement, le chômage de longue ou de très longue durée affecte au premier chef la classe des ouvriers manuels et plus particulièrement les moins qualifiés, il est déterminé par la politique des employeurs recourant aux nouvelles technologies, cette logique favorise la demande de main d'oeuvre qualifiée et restreint les perspectives d'embauche de ceux qui ont une qualification insuffisante. Il est donc rappelé, en prenant appui sur des travaux statistiques comme sur des investigations anthropologiques que l'on assiste à une polarisation renforcée de la société britannique avec deux mondes de plus en plus différenciés, ceux qui ont un emploi et ceux qui sont confrontés durablement au chômage de longue durée et que au final, ce clivage a partie liée avec les positions de classe au regard des structures d'emploi et donc au regard du marché de l'emploi (Field, 1989).

Ainsi, c'est l'analyse des transformations opérant au coeur du système de stratification sociale qui permet de pointer l'existence de ce groupe d'exclus, mis à la marge, principalement mais non exclusivement, de la classe ouvrière.

L'exclusion de la sphère de l'emploi, dont il est question ici, est donc liée à des facteurs structurels dûment enkystés dans la recomposition du système économique.

Ce groupe, cette catégorie de population privée d'emploi pour des raisons structurelles pourrait donc être regardé comme une possible *UNDERCLASS*. Telle est la position que défend par exemple David Smith (1992):

*La formation d'une sous-classe doit être étroitement rapportée à la croissance continue du chômage de longue durée. Il y a maintenant abondance de données qui montrent que ce chômage durable procède de facteurs structurels et institutionnels et non des aspirations ou des attitudes de ceux qui sont le plus exposés aux risques de perte d'emploi.*

*Il reste possible que l'une des conséquences d'un niveau continuellement élevé de chômage soit la formation d'une sous-classe. Et il y a des données qui suggèrent que ceci pourrait advenir.<sup>26</sup>*

De cette analyse ressort en effet une question: que deviennent ceux qui sont non seulement privés d'emplois mais qui, par la seule action des logiques de marché, sont objectivement dans l'incapacité de trouver un emploi, sinon des exclus et/ou des assistés.

Si l'on évite de s'enliser dans les hypothèses sulfureuses qui rapportent le chômage aux comportements des individus, à leurs choix, à leurs stratégies plus ou moins conscientes, à leurs motivations ou absence de motivation, les propositions avancées jusqu'à ce point ne se prêtent guère à la discussion, tant les recherches abondent qui soulignent l'articulation étroite existant entre le chômage et les recompositions économiques d'une part, le chômage de longue durée et l'exclusion d'autre part.

Le débat se noue lorsque le terme *UNDERCLASS* est utilisé pour rendre compte de cette "masse" de sans-travail qui se situent en bas de la hiérarchie sociale et à la marge de la société.

a) La première caractéristique du terme, de la notion, du concept d'*UNDERCLASS* est, en effet, de ramener dans le débat social, pour ne pas dire le débat sociologique, la question des classes sociales et de la formation des classes. Que les sans-emplois puissent constituer une classe, voire une sous-classe et c'est toute la problématique des classes sociales qui est remise sur l'avant-scène des problématiques sociologiques, lorsque ici et là l'on s'attache à démontrer que les classes ont disparu, sont en voie de disparition, ou deviennent indistinctes.

De fait, une telle ré-activation de la discussion est chose nouvelle. Car comme le rappelle Herbert J. Gans, lorsque Gunnar Myrdal, en 1962, réinvente ce mot, il l'utilise comme un concept purement économique pour décrire les chômeurs chroniques, les sous-employés, les non-employables (Gans, 1990).

<sup>26</sup> Smith, D. (ed.). (1992). *Understanding the underclass*. P.S.I.

Dans le même ouvrage, Nick BUCK tente de répondre à l'hasardeuse question : combien sont-ils? Il avance le chiffre de 1.960.000 personnes, soit 4.2 % de la population britannique.

A ce stade, si les dangers de mauvais usages par dérives politico-idéologiques sont considérables, au plan théorique il n'y a guère de grande difficulté. Comme le souligne Max Weber: "Classes are properly at home in the economic order" (Runciman, 1990).

b) La difficulté surgit lorsqu'à ce seul critère économique: privation d'emploi, absence de positionnement sur les marchés du travail, s'ajoutent des critères sociaux et culturels <sup>27</sup>. Cet additif, qui constitue en fait un changement de cap radical, provient principalement des études réalisées par Julius Wilson sur les ghettos noirs américains, et du concept d' **ISOLATION SOCIALE** qui en est résulté. C'est en effet le processus classique de paupérisation des *Inner Cities* que pointe l'équipe du *Washington Institute*. Durant la période d'expansion économique et de plein emploi, les ghettos noirs étaient socialement bien équilibrés. Lorsque frappe la récession, que se développe le chômage et que s'effondre le marché de l'habitat, ceux qui conservent leur emploi cherchent un logement dans des environnements porteurs, mieux côtés, plus favorables à la conservation de l'emploi. Ils sont remplacés par les chômeurs, les sans-travail chroniques, les pauvres. Les *Inner Cities* rassemblent une population captive, incapable de tenter sa chance ailleurs et n'ayant que de faibles chances de trouver un emploi. Le ghetto était, avait été un lieu de forte cohésion sociale, une collectivité structurée avec son identité collective, ses modes de régulations internes, son contrôle social puissant. Il était aussi le lieu où se développait un tissu relationnel fort, directement en connection avec le marché du travail local.

c) Le processus de paupérisation qu'engendre la récession, provoque l'anomisation de ces quartiers noirs. La vie collective de ces espaces résidentiels se détériore, le contrôle social disparaît, les illégalismes se multiplient en même temps que les possibilités de retrouver un emploi rétrécissent. Le tissu relationnel n'est plus porteur de cohésion sociale. Il n'est plus que le moyen de tuer le temps, de s'occuper et de trouver dans l'espace résidentiel, à défaut d'autres domaines d'activité, une position sociale. L'auteur qualifie ce processus par le terme d'**HYPERGHETTOISATION** (Wilson, 1993).

Différents éléments sont à souligner ici, qui adressent directement la question de la formation des classes sociales. Tout d'abord, l'exclusion économique des noirs américains est vue comme la résultante des recompositions du marché de l'emploi. Elle ne saurait être attribuée aux comportements ou aux qualités de ceux qui en sont les victimes. Mais plus avant, la description qui nous est faite du processus de paupérisation de ces ghettos et de leur anomisation laisse

---

<sup>27</sup> L'on nous permettra sans doute de ne pas entrer ici dans le débat concernant la dimension "culturelle" de l'Underclass. Certaines versions de la "théorie" de l'Underclass stipulent que ce processus structurel de détachement s'accompagne d'une culture spécifique, de l'illégalisme ou du radicalisme voire par une "contre-culture". Deux questions sont ouvertes:

- les pauvres et les sans-travail se caractérisent-ils par une différence culturelle, résultat d'un processus d'ajustement à leur situation mais qui rendrait tangible l'écart qui les sépare du corps social?
- cette culture se transmet-elle d'une génération à une autre?

entendre que les habitants sont amenés à développer pour survivre, une culture qui leur est propre, adaptée à leur contexte de vie sociale. En se socialisant à l'exclusion, phénomènes que l'on retrouve parmi les jeunes des banlieues (Lagrée, 1989), les habitants des *Inner Cities* produisent collectivement une "culture de la pauvreté" qui n'est en somme qu'une culture de la survie. A tout le moins, leurs comportements et leurs références axiologiques manifestent la différence qui les sépare du reste de la société. A défaut de constituer une classe à part, ils formeraient au moins un groupe à part (Robinson & Gregson, 1992).

Surtout, mais nous aurons à revenir sur ce point qui constitue un changement significatif dans la manière d'aborder la question de l'exclusion sociale, les facteurs structurels qui sous-tendent la mise à l'écart des sans-travail sont mis en rapport avec la dynamique de construction d'unités de vie sociale. Ce ne sont pas des individus qui sont exclus, ce sont des ensembles sociaux, des collectivités résidentielles. Enfermés dans leur espace de voisinage et de fréquentation, les exclus de l'emploi voient peu à peu se rompre les liens qui les rattachent aux autres groupes sociaux, alors même que la qualité et la richesse de leur environnement immédiat se détériore. Ils ne sont pas seuls. C'est leur groupe d'appartenance qui est isolé, en étant mis à distance de la société. **L'exclusion n'est pas individuelle, elle est collective.**

Plus précisément, dans quelle mesure le chômage et la précarité qui frappent une part croissante d'individus contribuent-ils à les spécifier au plan de leur standard de vie et à les faire regarder comme une classe à part: une possible *UNDERCLASS*? Telle est la question que nous voudrions examiner ici dans les quelques pages qui nous sont allouées.

Dans cette perspective un troisième ordre de considération devra être envisagé, qui constitue en quelque sorte un challenge à la thèse de la **désaffiliation**. Selon une tradition, qui sans doute remonte à l'ère des Trente Glorieuses, lorsque la pauvreté était "résiduelle" et le chômage "de friction", l'exclusion sociale pouvait aborder sous l'angle des caractéristiques des individus. Les exclus sont alors les handicapés, les illettrés, les personnes du troisième âge, etc. A ce stade, la mise à l'écart de l'emploi ou l'incapacité à trouver un emploi sont encore congruents avec la problématique de l'isolement social. Les exclus de l'emploi encourent le risque de voir leur réseau de relations diminuer considérablement, de ne plus bénéficier du secours de leur environnement, d'être mis à la marge de leur micro-univers d'appartenance. Lorsque la pauvreté, le chômage, l'exclusion économique est susceptible de frapper 20 à 30% de la population, que des régions entières sont frappées par un chômage de masse, la thèse de l'exclusion sociale "individuelle" semble dépassée. Le risque de marginalisation est individuel, sans doute. Il est aussi collectif. C'est le risque que des quartiers, des cités, des communautés constituées, des régions ou des parties de région, soient progressivement mis au ban de la société. L'exclusion sociale peut-être collective, comme le montre l'exemple des ghettos noirs américains. Les

*Inner Cities* britanniques peuvent devenir le lieu de résidence, le pôle identitaire de l'*UNDERCLASS* urbaine des villes sinistrées par le chômage, tels que Liverpool or Glasgow. Pénalisés et stigmatisés collectivement, dans leur lieux d'habitation, les sans-travail ne sont plus "isolés", ils sont membres de réseaux ou de collectivités qui, peu à peu, perdent pied, s'habituant à vivre en marge de la cité, se socialisant à l'exclusion sociale.

Cette dernière remarque constitue une invite à reprendre le débat entre les thèses de la désaffiliation – proposées par Robert Castel, et celles relatives à l'existence d'une *UNDERCLASS*.

Dans le premier cas, l'approche de la désaffiliation se réalise dans une perspective individuelle. La désaffiliation "apparaît comme la résultante d'une série de ruptures d'appartenances et d'échecs à constituer du lien qui finalement projettent le sujet en état de flottaison dans une sorte de no man's land social." Le propos de Julius Wilson se situe dans une perspective plus écologique. L'isolation sociale n'est pas celle d'individus, mais de communautés, de collectivités, d'unités sociales qui voient se creuser le fossé les séparant du reste de la société. L'isolation sociale est le produit d'une logique de ghetto.

*Social isolation implies that contact between groups of different class and/or racial backgrounds is either lacking or has become increasingly intermittent and that the nature of this contact enhances the effects of living in a highly concentrated poverty area*

*However today, the ghetto features a population whose primary predicament is joblessness reinforced by growing social isolation.*<sup>28</sup>

Dans ce cas, la paupérisation et marginalisation des individus procède moins de ruptures d'appartenances comme il est proposé dans la thèse de la désaffiliation que de l'ancrage dans une collectivité qui est progressivement mis à la marge du corps social et dont la structure interne, les modes de régulations, la cohésion se défait peu à peu au fur et à mesure que s'amenuisent les possibilités de maintenir une connexion forte avec les autres unités territoriales.

Lorsque la thèse de la désaffiliation met l'accent sur les ruptures d'appartenances qui ponctuent une trajectoire individuelle, la thèse de l'isolation sociale et de l'*UNDERCLASS* rencontre la question de la fragmentation de l'espace des classes sociales provoquée par les restructurations socio-économiques en cours.

Les données de l'enquête "Conditions de vie" concerne la France, dont la réalité est encore fort éloignée des U.S.A.. Elles résultent d'un questionnaire administré en 1986 alors que les effets du chômage, de la précarisation et de la flexibilisation de la main d'oeuvre étaient encore contenus. L'enquête, enfin, n'adresse que marginalement la question des "collectivités sociales résidentielles",

<sup>28</sup> Wilson, W. J. (ed.). (1993). *The Ghetto Underclass*. Sage Publications.



des zones urbaines ou sub-urbaines, des quartiers ou des cités qui abritent les pauvres et les précaires.

Néanmoins, les traitements réalisés semblent indiquer qu'un processus similaire est à l'oeuvre. L'exclusion sociale concerne moins des individus que des espaces de socialisation, des collectivités sociales constituées. Mais, à ce stade et dans le contexte français les victimes du chômage et de la précarité ont encore la possibilité de conserver leurs attaches, s'insérer dans un réseau de fréquentation et d'entraide, de participer à la régénération d'un tissu social qui est à la base des communautés. Les catégories économiquement les plus fragiles et les plus démunies sont aussi celles qui encourent les risques les plus grands d'anomisation, de mise à distance des réseaux de sociabilité et de solidarité et de rupture du lien social. Mais, pour ceux qui ont perdu leur emploi ou qui n'ont plus qu'une relation distante avec le marché du travail, les collectivités sociales résidentielles, les unités spatiales de vie sociale, les réseaux de voisinage deviennent le dernier espace où se jouent la préservation de leur intégration sociale. Préserver ces espaces relationnels, ces pôles identitaires et ces réseaux de solidarités devient matière de survie sociale. Et c'est en cela une forme de résistance aux risques objectifs de désaffiliation que constitue le rejet de la sphère de l'emploi.

### ***Pour en savoir plus***

- Castel, R. (1991). La désaffiliation. In J. Donzelot, *Face à l'exclusion. Le modèle français*. Editions Esprit, p. 139.
- Castel, R. (1994). *Quatre éventualités pour l'avenir*. Editions Esprit, p. 92-113.
- Coffield, F., Robinson, P., & Sarsby, J. (1981). *A cycle of deprivation? A case study of four families*. London: Heinemann Educational Books.
- Dawes, L. (1993). *Long term unemployment and labour market flexibility*. Centre for labour market studies, University of Leicester.
- Field, F. (1989). *Losing out: the emergence of Britain's Underclass*. Oxford: Blackwell.
- Gallie, D. (1989). Employment, unemployment and social stratification. In D. Gallie (ed.), *Employment in Britain*. Oxford: Basil Blackwell, pp.465-492.
- Gallie, D. (1992). *Are the unemployed an underclass*. Nuffield College, University of Oxford, 30 october 1992, doc. Roneo.
- Gans, H. (1990). Deconstruction the Underclass. *APA Journal*, 271, Summer 1990.
- Goldthorpe, J., & Marshall, G. (1992). The promising future of class analysis: a response to recent critics. *Sociology*, vol. 26, n°3, pp. 381-400.

- Herpin, N. (1993). Exclusion sociale et pauvreté. *Revue Française de Sociologie*, juillet-septembre 1993, XXXIV-3, pp. 421-439.
- Lagrée, J.-C. (1988). *Survival at the Fringe*, in *European Contribution to youth research* (coll. Social Science). Free University press.
- Lagrée, J.-C. (1989). *Jeunes et Chômage*. Presses du CNRS.
- Lenoir, R. (1989). *Les Exclus : un français sur dix*. Paris: Seuil.
- Marshall, T.H., & Bottomore, T. (1992). *Citizenship and social class* (Pluto Perspectives). London: Pluto Press.
- Murray, C. (1984). *Losing Ground: American social policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.
- Murray, C. (1990). *The Emerging Underclass*. London: Institute of Economic Affairs.
- Myrdal, G. (1962). *Challenge to affluence*. New York: Pantheon.
- Robinson, F., & Gregson, N. (1992). The underclass: a class apart?. *Critical Social Polic*, issue 34, Summer 1992, pp. 38-51.
- Runciman, W.G. (1990). How many classes are there in British society?. *Sociology*, vol. 24, n°3.
- Smith, D. (ed.). (1992). *Understanding the underclass*. London: PSI.
- Townsend, P., Corrigan, P., & Kowarzik, U. (1987). *Poverty and Labour in London: Interim Report of a Centenary Survey* (Survey of Londoners' Living Standards). Low Pay unit.
- Wilson W. J. (ed.). (1993). *The Ghetto Underclass*. Sage Publication.

---

*Jean-Louis Meyer*

## **Conclusion**

Plutôt que de vous synthétiser les débats de cette journée, ce qui représente à mes yeux un pari trop risqué tant la richesse des communications et l'éloquence des intervenants s'impose, je préfère vous livrer quelques réflexions qu'a pu susciter cette journée d'études organisée par le CESIJE.

Premier point, l'ambivalence des discours sur la jeunesse. On y a débattu de la jeunesse sous deux acceptions bien différentes. Pour schématiser le propos, et donc en forçant le trait, la jeunesse a été synonyme de "classe dangereuse" et, à l'opposé, des points de vue formulés parfois par le même auteur, ont mobilisé cette jeunesse comme "avenir de la société". En entendant ces positions contrastées, je me demandais si la jeunesse était tellement différente des adultes. Ne concentre-t-elle pas les hésitations d'une société face à son avenir ? Et l'avenir d'un jeune, n'est-il pas de devenir vieux ? De même me suis-je posé la question de ma propre définition de la jeunesse et le discernement qui s'en est suivi en écoutant les diverses interventions. La jeunesse est certes une classe d'âge, mais elle est aussi (surtout ?) une génération. Or, de ce point de vue, la jeunesse au Luxembourg, tout comme dans les autres pays européens, connaît des mutations que n'ont certainement pas rencontrées les générations précédentes.

Second point, l'idée m'est venue, en entendant les intervenants, que l'analyse d'une réalité sociale procède rarement d'une perspective unidimensionnelle. Un point de vue, dirait un photographe, dépend du lieu d'où l'on regarde. De même en fonction de nos positions sociales, de nos métiers, de nos engagements, cette génération de jeunes peut être appréciée comme une "jeunesse sacrifiée", victime d'un monde qui change et qui ne l'accueille pas toujours de la manière la plus favorable, ou encore, dans sa proposition antinomique l'indolence de cette jeunesse peut être soulignée, ses conduites en rupture avec nos normes sociales ou encore son rejet de nos valeurs apparaissant alors difficilement admissibles. Et pourtant, la jeunesse ne procède-t-elle pas de ces deux dimensions ? Ne se positionne-t-elle pas, quelle que soit notre perspective, entre ces deux représentations opposées ?

Les catégories constituées, les dimensions des concepts influencent notre pratique sociale. Cette représentation de la "classe objet" jeunesse ne nous conduit-elle pas à solidement influencer la mise en œuvre d'un ensemble d'actions à destination de cette jeunesse ? A l'image de la jeunesse sacrifiée correspond la métaphore de la victime à laquelle s'appliquera une action de réparation, d'aide. L'image de l'indolence, au contraire, trouve sa thérapie dans une approche coercitive visant à réinscrire l'individu dans les normes sociales dominantes.

J'ai également retenu des communications d'aujourd'hui l'idée d'une jeunesse vulnérable, moment de la vie où se jouent les devenirs d'homme ; c'est la période de l'existence où les échéances, les diverses orientations prises par ces adultes en devenir transforment les parcours, réajustent l'avenir idéalisé, rempli de rêves parfois inaccessibles, à la réalité d'un futur parfois bien loin de ses illusions juvéniles. De ce point de vue, la jeunesse peut également être analysée comme une catégorie vulnérable qui s'oppose au risque de marginalisation avec les moyens dont elle dispose. Certaines réactions paradoxales des jeunes, certaines flambées de violence ne sont-elles pas souvent le signe d'une tentative d'opposition à un avenir peu enviable joué d'avance ?

Les propos d'aujourd'hui m'ont également renvoyé à la question des représentations sociales. Tout groupe construit son système de valeurs et de normes spécifiques. C'est avec ces "lunettes sociales" que nous voyons le monde, qu'il prend sens à nos yeux. Or s'il existe bien souvent plusieurs paires de "lunettes sociales", un ordre de valeurs et de normes arrive à s'imposer aux autres. Cette situation conduit les groupes qui ne sont pas en position dominante (et les populations juvéniles peuvent représenter un de ces groupes) à se voir imposer des normes différentes de celles en vigueur dans le groupe. D'où cette "incompréhension" voire cette opposition qui peut tourner au conflit entre certains jeunes et les adultes. Bien sûr que ces jeunes rechignent à rentrer dans le rang, et c'est souvent une bonne chose, car c'est par eux qu'arrive le changement, l'adaptation permanente aux transformations sociales que nous connaissons.

Les modes de traitement de la jeunesse dépendent ainsi, entre autre, de notre propre définition de la jeunesse, du contexte socio-économique et de la place que les dominants (les adultes) sont prêts à leur faire dans la société. Dès lors, quelles normes se donne une société ? Quelles variations de la norme pouvons-nous accepter ? Bref, quel droit à la différence sommes-nous prêts à concéder à la jeunesse, à nos jeunes ?

Puis-je en conclusion me permettre une certaine provocation. Nous avons entendu, dans les prises de paroles des acteurs de terrain, des interpellations fortes pour une meilleure coordination des actions, pour un travail en coopération, pour un partenariat... Et si la jeunesse présentait encore une autre caractéristique que celles énumérées aujourd'hui ? Et pourquoi ne pas voir en la jeunesse un capital pour lequel les acteurs sociaux (travailleurs sociaux, milieux politiques, animateurs...) sont prêts à s'opposer pour s'accaparer cette ressource ? Ne pourrait-on pas analyser les modes de traitement de la jeunesse comme la résultante de rationalités distinctes propres aux diverses institutions en charge des populations juvéniles ? L'action des uns aura une incidence sur l'ensemble du champ. Or, le regard porté sur les institutions et leur mode de relations pointe communément deux logiques opposées : celle de la coopération (nous travaillons dans le même secteur, nous devons partager nos informations et nous compléter dans nos actions) mais aussi celle de la concurrence (ce sont mes jeunes et je

conserve précieusement toutes informations à leur sujet). Cette réflexion m'est venue en écoutant les divers intervenants lors des débats. Aussi poserai-je la question : qu'est-ce qui domine de la coopération ou de la concurrence, une fois le discours convenu passé ? Et quelle est l'incidence de ces pratiques sur les jeunes ?