

Jeugdveiligheidsbeleid in Almere

De gemeente als
beleidsontwikkelaar en regisseur

Renske van der Gaag
Inge Bakker

Jeugdveiligheidsbeleid in Almere

De gemeente als beleidsontwikkelaar en regisseur

Renske van der Gaag
Inge Bakker

Met medewerking van:
Marjolijn Distelbrink
Rob Gilsing
Vita Los

Utrecht, september 2013

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Doel- en vraagstelling	6
1.3	Afbakening van het onderzoek	7
1.4	Onderzoekopzet en -methoden	7
	Leeswijzer	8
2	Beleidsontwikkeling en regie: een analysekader	9
2.1	De gemeente als beleidsontwikkelaar	9
2.2	De gemeente als regisseur	14
2.3	Keuze van interventies en instrumenten	19
2.4	Samenvattend	24
3	Het jeugdveiligheidsbeleid in Almere	25
3.1	Achtergronden van het (jeugd) veiligheidsbeleid	25
3.2	Actieprogramma Veiligheid 2010-2014	26
3.3	Bestuurlijke structuren jeugdveiligheid	27
3.4	Operationele structuren: Veiligheidshuis, Jeugd Interventie Teams en Zorgpiramide	28
3.5	Specifieke interventies	33
4	De gemeente als beleidsontwikkelaar	37
4.1	Probleemanalyse en -diagnose	37
4.2	Beleidsdoelstellingen en evaluatiecriteria: Doelstellingen niet altijd uitgewerkt of meetbaar	38
4.3	Samenhang in beleid	39
4.4	Draagvlak en afstemming	40
4.5	Beleidsontwerp	41
4.6	Samenvattend	44
5	De gemeente als regisseur	47
5.1	Gemeentelijke visie op regierol: Actief sturen op effecten en beleid bijstellen waar nodig	47
5.2	Overzicht over beleid	48
5.3	Sturing door de gemeente: Gemeente gebruikt verschillende vormen, kan nog gericht sturen om doelstellingen te behalen	51
5.4	Coördinatie van samenwerking binnen het jeugdveiligheidsbeleid	53
5.5	Samenvattend	56

6	Jeugdveiligheidsbeleid in uitvoering	59
6.1	Het Almeerse jeugdveiligheidsbeleid	59
6.2	Brede dekking van doelgroepen binnen jeugdveiligheidsbeleid	61
6.3	Aandachtspunten bij operationele structuren	63
6.4	Aandachtspunten bij interventies	65
6.5	Samenvattend	67
7	Conclusie en aanbevelingen	71
7.1	Inleiding	71
7.2	De gemeente als beleidsontwikkelaar	72
7.3	De gemeente als regisseur	74
7.4	De uitvoering van het jeugdveiligheidsbeleid	76
7.5	Aanbevelingen voor de gemeente Almere	78
	Afkortingen	83
	Literatuur	85
	Bijlagen	
1 -	Geraadpleegde beleidsdocumenten	89
2 -	Interviews en focusgroepen	93
3 -	Samenstelling begeleidingscommissie	95
4 -	Beschrijving van interventies	97

1 Inleiding

1.1 Inleiding

In 2010 lanceerde de gemeente Almere het Actieprogramma Veiligheid 2010-2014. Almere is een jonge stad en jongeren onder de 23 jaar zijn oververtegenwoordigd. De aanwezigheid van jeugd is een van de belangrijkste voorspellers voor het veiligheidsniveau in Almeerse buurten en wijken (Moors et al., 2009: 45). Jongeren zijn vaak als daders betrokken bij overlast en criminaliteit, maar zijn tegelijkertijd ook vaak slachtoffer van incidenten en delicten. De gemeente Almere richt zich met het Actieprogramma Veiligheid 2010-2014 dan ook voor een groot deel op de jeugdveiligheid. Het gaat met name om de aanpak van jeugdoverlast (en criminaliteit) in de verschillende woonwijken en daarnaast vormt preventie een belangrijk onderdeel binnen het beleid. Zo wil de gemeente Almere voorkomen dat jongeren afglijden in de criminaliteit.

Een motie door de gemeenteraad in mei 2012 vormde de aanleiding voor dit onderzoek. De motie betrof een verzoek om een screening van het jeugd- en veiligheidsbeleid in Almere (motie RG-106/2012). De gemeenteraad vraagt daarbij om een gefundeerde analyse van de ketensamenwerking binnen het JIT en het Veiligheidshuis en de interventies binnen het Almeerse Jeugd en Veiligheidsbeleid. Deze analyse moet de sterke en zwakke punten inzichtelijk maken en het Almeerse Jeugd en Veiligheidsbeleid naar een hoger niveau tillen.

In dit rapport staat deze doorlichting van het jeugdveiligheidsbeleid van de gemeente Almere centraal. Het onderzoek richt zich op de verschillende rollen die de gemeente binnen dit beleid op zich neemt en de keuzes die zij daarbij maakt in de beleidsontwikkeling, regie en bij het inzetten van interventies.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is inzichtelijk maken hoe de gemeente als beleidsontwikkelaar en regisseur van het jeugdveiligheidsbeleid functioneert en wat sterke en zwakke punten zijn in deze processen en de uitvoering. Het jeugdveiligheidsbeleid omvat een breed spectrum aan interventies, aanpakken en regie-instrumenten. De rol van de gemeente verschilt per fase en onderdeel van het beleidsproces, maar betreft vooral beleidsontwikkeling en het voeren van regie. De manier waarop de gemeente deze rollen vervult en de keuzes die de gemeente daarbij maakt, zijn mede bepalend voor de uitvoering en de uitwerking van het beleid. Het jeugdveiligheidsbeleid onderzoeken we op basis van drie belangrijke onderdelen van het beleidsproces:

- **Beleid:** De gemeente is de kaderstellende partij in het jeugdveiligheidsbeleid. De gemeente benoemt, al dan niet in samenspraak met andere partijen, de doelen en de aanpak (op hoofdlijnen).
- **Regie:** De gemeente regisseert de gehele jeugdveiligheidsketen. Binnen het Veiligheidshuis, waar op operationeel niveau ook voor jongeren straf en zorg worden gecombineerd, is deze regierol bijvoorbeeld belangrijk.
- **Uitvoering:** De gemeente heeft verschillende keuzes gemaakt die mede bepalend zijn voor de uitvoering van het jeugdveiligheidsbeleid.

Het onderzoek betreft een doorlichting van het jeugdveiligheidsbeleid, waarbij we nagaan of de gemeente de goede dingen doet en de dingen goed doet. Daarbij gaan we na hoe de gemeente deze verschillende onderdelen oppakt binnen het jeugdveiligheidsbeleid. De vraagstelling luidt als volgt:

- Hoe verlopen beleidsontwikkeling, regie en de uitvoering van interventies binnen het jeugdveiligheidsbeleid? Wat zijn verbetermogelijkheden?

Deze hoofdvraag leidt tot de volgende deelvragen:

1. Op welke wijze geeft de gemeente Almere vorm aan haar rol als beleidsontwikkelaar? Hoe verloopt de beleidsontwikkeling? Wat zijn mogelijke verbeterpunten?
2. Op welke wijze geeft de gemeente Almere vorm aan haar rol als regisseur van het jeugdveiligheidsbeleid? Hoe verloopt de regievoering? Wat zijn mogelijke verbeterpunten?
3. Zijn de instrumenten en interventies die ingezet worden, gezien de literatuur over effectiviteit, geschikt om de beoogde doelen te bereiken? Wat zijn aandachtspunten?
4. Hoe verloopt de uitvoering van de interventies en activiteiten binnen het jeugdveiligheidsbeleid? Wat zijn knelpunten in de uitvoering van activiteiten, instrumenten en interventies en in de (keten)samenwerking? Hoe kan de gemeente daarin verbetering aanbrengen?

1.3 Afbakening van het onderzoek

Veiligheid raakt vele beleidsdomeinen. Interventies en activiteiten in het jeugdveiligheidsbeleid staan niet op zichzelf: er zijn veel raakvlakken met andere beleidsdomeinen en er is sprake van overlap. De mate van doelbereik in het jeugdveiligheidsbeleid wordt ook bepaald door beleidsinspanningen in aanpalende beleidsdomeinen. Daarbij valt te denken aan het beleid op het gebied van jeugdzorg, onderwijs of leefbaarheid. Bijvoorbeeld rond de aanpak van complexe (multi)problematiek, voortijdig schoolverlaten en leerplicht of re-integratie op de arbeidsmarkt. In dit onderzoek ligt de nadruk op het jeugdveiligheidsbeleid in 'strikte' zin: het beleid dat onder verantwoordelijkheid van het Kabinet & Veiligheid van de gemeente Almere wordt uitgevoerd. Dit neemt niet weg dat we, waar relevant, aandacht besteden aan beleid op aanpalende beleidsdomeinen.

Dit onderzoek is niet bedoeld als evaluatie van de uitvoering van interventies door externe partijen. Om tot nieuwe inzichten te komen, hebben we zo veel mogelijk gebruik gemaakt van inzichten uit eerdere evaluaties en van reeds aanwezige registratiegegevens.

1.4 Onderzoekopzet en –methoden

Het onderzoek is een formatieve beleidsevaluatie. Deze evaluatievorm is nadrukkelijk gericht op het verbeteren en aanscherpen van beleid. Allereerst hebben we op basis van een literatuurstudie een analysekader gevormd. Dit analysekader diende als leidraad om te beoordelen op welke wijze de gemeente vorm geeft aan haar rol als beleidsontwikkelaar, regisseur en bij de invulling en uitvoering van het beleid. Wij onderzochten het jeugdveiligheidsbeleid op basis van documentanalyse. We analyseerden beleidsnotities, memo's, rapportages, en andere relevante documenten met betrekking tot het jeugdveiligheidsbeleid (algemeen jeugdveiligheidsbeleid en specifieke interventies). Daarnaast hebben we elf semi-gestructureerde interviews met sleutelfiguren uit beleid en praktijk, en drie groepsgesprekken gevoerd met ten eerste uitvoerende partijen uit het Jeugd Interventie Team (jeugdagenten en jongerenwerkers) en ten tweede veiligheidsmanagers van verschillende stadsdelen, ten derde met een beleidsmaker van Kabinet & Veiligheid (K&V) en van Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO)¹. Bijlage I en II bieden een overzicht van respondenten en gebruikte documenten.

In de periode dat het onderzoek plaatsvond voerde de gemeente veranderingen door in de structuur en werkwijze van het Veiligheidshuis. Dit betrof

¹ Een begeleidingscommissie bewaakte het onderzoeksproces en de kwaliteit van de resultaten. In Bijlage III is de samenstelling van de commissie te vinden.

onderdelen van het jeugdveiligheidsbeleid die onderwerp van onderzoek waren, namelijk vervangen van het Scenario-overleg door een geprioriteerde lijst met personen die zich bezighouden met high impact crime. Veel zaken waren (nog) onduidelijk op het moment dat de interviews plaatsvonden en deze onzekerheid speelde door in de interviews.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we het analysekader dat we gebruiken om het Almeerse jeugdveiligheidsbeleid te onderzoeken. We gaan in op de rol van de gemeente als beleidsontwikkelaar, de rol van de gemeente als regisseur en op de aandachtspunten die van belang zijn bij de keuze van instrumenten/aanpakken bij de invulling van dit beleid.

In hoofdstuk 3 beschrijven we het huidige jeugdveiligheidsbeleid van Almere en de organisatie en uitvoering hiervan. In hoofdstuk 4 analyseren we de wijze waarop de gemeente Almere de rol van beleidsontwikkelaar in de praktijk brengt, in hoofdstuk 5 doen we dit voor de regierol van de gemeente.

Hoofdstuk 6 gaat dieper in op de interventies in het jeugdveiligheidsbeleid in de praktijk. Tot slot presenteren we in hoofdstuk 7 de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

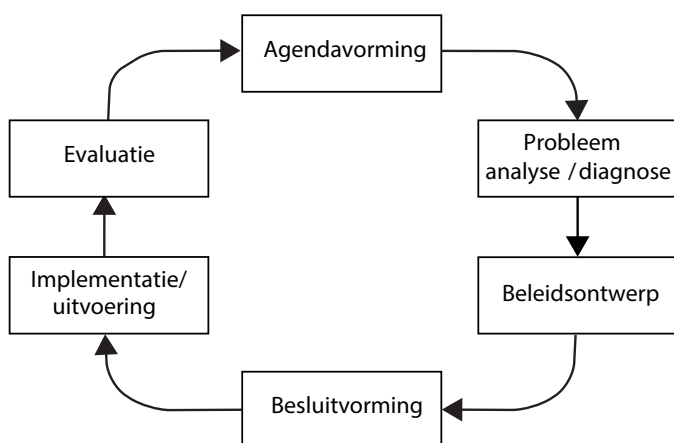
2 *Beleidsontwikkeling en regie: een analysekader*

In dit hoofdstuk schetsen we het kader dat nodig is om te beoordelen hoe de gemeente de verschillende onderdelen van het beleidsproces vorm geeft. §2.1 beschrijft het analysekader om de rol van de gemeente als beleidsontwikkelaar te beoordelen. In §2.2 bieden we het analysekader voor de gemeente als regisseur. In §2.3 benoemen we aspecten van belang bij de uitvoering van het jeugdveiligheidsbeleid.

2.1 *De gemeente als beleidsontwikkelaar*

A. Beleidscyclus en belangrijke tussenstappen voor de gemeente

De rol van de gemeente als beleidsontwikkelaar beoordelen kan niet zonder inzicht in het beleidsproces. Het beleidsproces kan vanuit vele verschillende invalshoeken worden benaderd. Wij gebruiken hier omwille van de overzichtelijkheid de rationele visie. Deze visie is niet alomvattend, maar biedt goed houvast voor verdere analyse. De rationele visie op de beleidscyclus beschouwt het beleidsproces als een rationeel proces waarin de ontwikkeling en implementatie van beleid verschillende opeenvolgende stadia doorloopt (Parsons, 1995; Abma & In 't Veld, 2001; Bovens e.a. 2001; Hoogerwerf, 2008):



De eerste stap in dit proces is de signalering van een maatschappelijk probleem. Bij de daaropvolgende fasen begint de rol van de gemeente als beleidsontwikkelaar. Deze fasen staan in het teken van de analyse en diagnose van het probleem, het opstellen van nota's en beleidsplannen, de keuze voor beleidsinstrumenten en interventies en het uiteindelijke besluit over het beleid. Vervolgens volgen de fasen van implementatie en uitvoering van het beleid en tot slot de evaluatie daarvan en eventueel bijstelling of herziening van het beleid. De laatste twee fasen staan meer in het teken van regie door de gemeente, maar kennen ook aspecten van beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld als het om tussentijdse bijstelling gaat. In de praktijk verloopt de beleidscyclus niet zo rationeel en kunnen verschillende fasen en rollen naast en door elkaar heen lopen (Bovens e.a. 2001; Hill, 2005). Het model biedt echter een goed kader om te bepalen welke aspecten van belang zijn om de rol van beleidsontwikkelaar te kunnen vervullen (afgeleid van Bovens e.a. 2001):

1. Probleemanalyse en diagnose

De eerste stap is een goede analyse en diagnose van het probleem. Daarbij zijn belangrijke vragen wat het probleem precies is en voor welke groep binnen de gemeente dit een probleem is. Hier hoort ook een analyse van oorzaken en gevolgen bij over de ontwikkeling, aard en omvang van het probleem en de factoren die hierop van invloed zijn. De gemeente moet lopend beleid en de effecten hiervan in deze analyse meenemen. Een situationele analyse dient de koppeling te maken tussen 'harde' systeem informatie en 'zachte' straat informatie. Professionals die werken met de jongeren zijn daarvoor een belangrijke informatiebron. Wanneer het vermoeden bestaat dat problemen samenhangen met bepaalde groepen in de gemeente, kan uitsplitsing van criminaliteitscijfers naar etniciteit, sociaaleconomische status, of andere problemen zoals schooluitval of jeugdwerkloosheid meer inzicht bieden (Bakker et al., 2013). Negatieve beeldvorming over gemeentelijke inzet of weinig betrokkenheid - bijvoorbeeld van buurtbewoners - kan ook een probleem zijn. De gemeente kan dit nagaan door in een draagvlakanalyse de mening van bepaalde doelgroepen over een specifiek onderwerp te peilen (Berkeley & Van Uden, 2009).

2. Opstellen van beleidsdoelstellingen en evaluatiecriteria

De tweede stap is het ontwikkelen van beleidsdoelstellingen - wat wil de gemeente bereiken, hoe concreet, uitvoerbaar, ambitieus en aanvaardbaar zijn deze doelstellingen - en het meetbaar maken van deze doelstellingen om later in het proces te kunnen bepalen of het beleid al dan niet succesvol is. Een gemeente die effectieve aanpakken voor jeugdveiligheid wil inzetten, kan niet zonder het monitoren van resultaten van interventies, maar ook van het eigen beleid (Bakker e.a., 2013). Monitoren betekent het bijhouden van output: direct meetbare resultaten, bijvoorbeeld het aantal gerealiseerde

trajecten in een project. Daarnaast is het goed om een gewenste meetbare outcome van beleid te formuleren en te volgen (maatschappelijke effecten van een beleidsinspanning, bijvoorbeeld het verlagen van de jeugdwerkloosheid met een aantal procentpunten, of individuele effecten voor jongeren).

3. Bepalen van in te zetten middelen en partijen van belang voor het beleid

Tot slot moet de gemeente bepalen welke instrumenten en interventies zij inzet en welke partijen en organisaties bij de uitvoering hiervan betreft. Bij de keuze voor instrumenten onderscheidt dit onderzoek enerzijds sturings- en monitoringsinstrumenten om de rol als regisseur door de gemeente te bevorderen. Voorbeelden hiervan zijn subsidieafspraken, resultaatafspraken, convenanten, en de aanwezigheid van feedbackmechanismen om op basis van resultaten te kunnen sturen. Anderzijds gaat het bij het jeugdveiligheidsbeleid ook om de keuze voor interventies of aanpakken die het beleid vormgeven. Voorbeelden in dit onderzoek zijn de hulpverleningstrajecten die de gemeente inkoopt bij verschillende zorgpartners. Instrumenten en interventies moeten aansluiten bij de probleemanalyse (probleem, oorzaak en gevolg), maar ook de beoogde doelstellingen. Daarnaast is een kosten-batenanalyse van interventies van belang van de verwachte effecten, bijkomende positieve en negatieve effecten, en financiële aspecten voor gemeente en andere belanghebbenden.

Ook moet de gemeente een beeld hebben van alle relevante actoren in het veld en de doelen en belangen van deze actoren (Pröpper e.a., 2004: 17). De afwezigheid van belangrijke actoren moet daarbij voorkomen worden (Kickert e.a., 1997).

B. Mogelijke problemen bij beleidsontwikkeling

De benoemde stappen bieden inzicht in problemen die kunnen ontstaan in dit proces van beleidsontwikkeling die kunnen resulteren in niet werkend beleid. Bijvoorbeeld:

- Probleemdiagnose en analyse kloppen niet: Het probleem is niet duidelijk of de analyse van oorzaak en gevolg klopt niet. Bijvoorbeeld omdat de gemeente te weinig informatie heeft of onjuiste conclusies trekt uit de analyse van het probleem. Dit kan betekenen dat gekozen doelstellingen niet aansluiten bij het probleem dat aangepakt moet worden, en belangrijker dat de middelen die de gemeente inzet niet op de juiste manier, doelgroep of plek worden ingezet.
- Doelstellingen onduidelijk of beleidsontwerp onduidelijk: Wanneer geformuleerde doelstellingen of beleidsontwerp/invulling van beleid onduidelijk zijn, kan dit problemen opleveren bij de uitvoering. De uitvoering heeft dan te weinig houvast om beleid te realiseren of kan niet voldoen aan de (niet geformuleerde) verwachtingen die bestaan bij de gemeente ten aanzien van de uitvoering van het beleid.

- Evaluatiecriteria kloppen niet: Wanneer de evaluatiecriteria onduidelijk zijn of succes/falen van het beleid niet adequaat meten, bemoeilijkt dit behalve regie door de gemeente ook het bepalen van de mate van succes van beleid. Dit maakt eventuele bijstelling van beleid lastig.
- Instrumenten/interventies sluiten niet aan bij probleemanalyse/doelstellingen of passen niet bij dagelijkse praktijk: Het inzetten van regie/sturingsinstrumenten en interventies als onderdeel van het beleid staat niet los van de analyse van oorzaken en gevolgen en van de aard en omvang van het gesignaleerde probleem. Als een ingezette interventie zich bijvoorbeeld niet richt op (enkele van) de in de analyse benoemde oorzaken, kunnen de verwachte gevolgen uitblijven of kunnen andere niet verwachte neveneffecten optreden. Ook regie- of sturingsinstrumenten kunnen onbedoeld ongewenste effecten hebben als zij niet goed aansluiten bij de beoogde doelen. Bijvoorbeeld, enkel sturing op output bij hulpverleningsorganisaties (bijvoorbeeld aantal trajecten) kan ervoor zorgen dat partijen zich meer met productie bezighouden dan met de kwaliteit van het hulpverleningsproces.
Een andere mogelijkheid is dat de instrumenten of interventies zelf niet deugdelijk zijn of onvoldoende aansluiten op dagelijkse praktijk (zie §2.3 keuze van proces/interventies).
- Relevante partijen niet betrokken of niet op juiste plek in keten betrokken: Als het beleidsveld onvoldoende in beeld is, kan dit ertoe leiden dat belangrijke partijen ontbreken. Bepaalde doelgroepen of probleemgebieden zijn dan onvoldoende gedekt. Een ander risico is dat partijen niet op het juiste moment of de juiste plek in de keten betrokken zijn. Ze hebben dan geen toegang tot de juiste doelgroep of het type interventie sluit niet aan bij de problemen van jongeren.

C. Aandachtspunten bij rol van gemeente als beleidsontwikkelaar

We hebben een aantal belangrijke aspecten van de rol van de gemeente als beleidsontwikkelaar beschreven. Hieronder vatten we deze aspecten samen in een aantal aandachtspunten. Deze aandachtspunten zijn zeker niet volledig, maar bieden wel houvast voor gemeente (en gemeenteraad) bij het beoordelen van deze rol.

Probleemanalyse en -diagnose	Ontwikkeling probleem helder Beïnvloedende factoren duidelijk Omvang/locatie/aard problematiek en doelgroepen duidelijk Oorzaken en gevolgen helder De relatie oorzaak - gevolgen is plausibel/ wetenschappelijk onderbouwd Problemen/succesfactoren van eerder beleid bekend Informatievergaring uit verschillende bronnen
Beleidsdoelstellingen evaluatiecriteria*	Doelstellingen sluiten aan bij probleemanalyse Doelstellingen zijn: Voldoende onderbouwd Concreet/specifiek geformuleerd Uitvoerbaar en haalbaar Meetbaar Doelstellingen bieden een duidelijke norm voor mate van succes Evaluatiecriteria sluiten aan bij doelstellingen Evaluatiecriteria meten adequaat het succes van beleid Doelgroepen duidelijk/geen ontbrekende doelgroepen
Overzicht en afstemming actoren	Het speelveld van actoren is adequaat in beeld gebracht Er is sprake van samenhang in gemeentelijk beleid Er is sprake van afstemming tussen afdelingen en niveaus binnen de gemeente
Beleidsontwerp	Randvoorwaarden voor uitvoering van beleid voldoende geborgd Invulling (mate van detail) en verwachtingen van beleid vanuit de gemeente duidelijk, beargumenteerd en gecommuniceerd Participatie van verschillende niveaus (en afdelingen) binnen gemeente (strategisch, tactisch, operationeel) bij beleidsontwikkeling Participatie van uitvoerende instanties en van burgers bij beleidsontwikkeling Uitvoerende partijen worden op juiste wijze ingezet om doelen te behalen
Keuze middelen/ instrumenten/ interventies	Weloverwogen keuze van middelen/instrumenten/interventies

* Zie voor meer aandachtspunten bij evaluatiecriteria ook §3.2

2.2 *De gemeente als regisseur*

A. De rol van regisseur

Naast de rol als beleidsontwikkelaar vervult de gemeente ook de rol van regisseur over het beleidsproces. Het gemeentelijk veld rond jeugdveiligheid omvat vele partijen en niveaus, zowel binnen de gemeentelijke organisatie zelf (intern) als daarbuiten (extern). De klassieke opvatting dat regie vanuit een centraal punt gevoerd kan worden, is hier niet aan de orde. De situatie is beter te omschrijven als een netwerk waarin partijen relatief zelfstandig opereren en zelfsturend, maar deels ook afhankelijk van elkaar zijn (Bekkers, 2007). Dit vraagt een andere vorm van gemeentelijke regie. Belangrijke uitgangspunten voor lokale regie binnen een netwerk zijn het stimuleren van partijen om initiatief te nemen (stimuleren), kennis hebben van het netwerk en in beeld hebben welke partijen actief zijn binnen het beleidsdomein (situeren), het organiseren van draagvlak en participatie van partijen om het beleid vorm te geven (steun creëren), de voorwaarden scheppen om een goed functionerend netwerk te vormen, bijvoorbeeld door het samen brengen van partijen (structureren) en richting geven aan het uit te voeren beleid (sturen) (Hupe & Klijn, 1997; Hupe, 2007).

De gemeente kan daarbij in meer of mindere mate regie voeren om beoogde beleidsdoelen te bereiken. De minimale vorm van regie draait om het in stand houden van de maatschappelijke processen en een vreedzaam en voorspelbaar verloop hiervan (Bovens e.a. 2001). Bij meer intensieve vormen van regie probeert de gemeente maatschappelijke processen doelbewust te veranderen door gedragsbeïnvloedende instrumenten en maatregelen (ibid). De gemeente kan in deze netwerkcontext dus wel degelijk regie voeren, maar is tegelijkertijd maar een van de actoren in het netwerk (Bekkers, 2007). Er zijn dan ook grenzen aan de mate waarin de gemeente dit proces en verschillende partijen in zijn geheel kan sturen en overzien.

B. Sturing op het gemeentelijk jeugdveiligheidsbeleid

Een onderdeel van de regierol is sturing geven aan het uit te voeren beleid om zo beoogde doelstellingen te bereiken. Sturing kan worden omschreven 'doelgerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context' (In 't Veld, 1989, in: Bekkers, 2007). Binnen het gemeentelijk jeugdveiligheidsbeleid gaat het dan vooral om netwerksturing (Hupe & Klijn, 1997; Gilsing e.a. 2000). Bij deze vorm van sturing is beleid het resultaat van een strategische interactie tussen verschillende partijen. De beleidsdoelen worden bij deze vorm van sturing binnen bepaalde bestuurlijke kaders bottom-up vastgesteld. Bekkers (2007) onderscheidt vier vormen van sturing die aansluiten bij deze netwerkcontext waarin de gemeente opereert en die een goede kapstok bieden voor het analysekader: Sturing op *input*, *output* of *outcome*; sturing door middel

van prikkels; sturing op structurering en procedurering van relaties en sturing op gemeenschappelijke beeldvorming.

Bij het sturen op *input*, *output* of *outcome* gaat het om afspraken tussen gemeente en uitvoerende partijen over wat zij leveren voor een bepaald budget, bijvoorbeeld aan organisatorische inzet (*input*), kwaliteit van deze inzet (*throughput*), het bereik van doelgroepen of het aantal geleverde trajecten (*output*) of effecten van deze trajecten voor individuele gebruikers en/of de maatschappij (*outcome*). Het bepalen van individuele of maatschappelijke effecten is niet eenduidig. Deze effecten zijn vaak van meerdere factoren afhankelijk en zijn niet noodzakelijkerwijs het gevolg van ingezette interventies of beleid. Bij sturing op *outcome* moet dan ook goed nagedacht worden over de vorm van verantwoording en de waarde van deze informatie.

Een tweede vorm is *sturing door middel van prikkels*. De gemeente kan gewenst gedrag bij andere partijen ook stimuleren met positieve of negatieve prikkels, bijvoorbeeld door boetes op ongewenst gedrag of subsidies op gewenst gedrag. Ten derde kan de gemeente sturen op *structurering en procedurering van relaties*. Dit kan door de positie van partijen in het netwerk te veranderen, de relatie tussen bepaalde partijen te veranderen door eisen aan deze relatie te stellen of door spelregels die de onderlinge omgang tussen partijen reguleren te veranderen (bijvoorbeeld, al dan niet beschikken over vetorecht of afspraken over deling van kennis en informatie). De vierde vorm is *sturing door gemeenschappelijke beeldvorming (mutual adjustment)*. Het gaat bij deze vorm vooral om het bij elkaar brengen van partijen om ze een platform te bieden voor overleg, onderhandeling en ruil om zo tot coproductie van beleid of een goede uitvoering van beleid te komen. De vier verschillende vormen sluiten elkaar niet uit en kunnen naast elkaar bestaan. Het zijn ook zeker niet de enige vormen, maar ze geven een idee van de verschillende sturingsmogelijkheden. Andere vormen waaraan kan worden gedacht zijn bijvoorbeeld onderhandeling, overreding of sturing op basis van gezag. Enkele van deze vormen komen in de volgende paragraaf aan de orde als strategieën die gemeente en andere partijen inzetten om samenwerking goed te laten verlopen.

C. Samenwerking binnen jeugdveiligheid

Binnen het Almeerse jeugdveiligheidsbeleid werken vele partijen op verschillende niveaus met elkaar samen bij de ontwikkeling van beleid en bij de uitvoering daarvan. Het coördineren van die samenwerking valt tot op zekere hoogte onder de gemeentelijke regie. Het kan dan gaan om het stimuleren van partijen om gezamenlijk nieuwe aanpakken te ontwikkelen, de praktische samenwerking rond een casus of aanpak, of het verkrijgen van informatie over de ontwikkelingen en trends die partijen in het jeugdveiligheidsveld zien. Belangrijk is dat de samenwerking echt de gestelde doelen dient.

Veiligheidsverbanden kunnen soms doelgerichtheid verliezen doordat ze een doel op zich worden (Pearson e.a. 1992, in: Terpstra & Kouwenhoven, 2004)

Een goede samenwerking opbouwen kost tijd, omdat het gaat om onderling vertrouwen, respect en gemeenschappelijke beeldvorming (Van Delden, 2009). De partners weten in het begin nog niet wat zij aan elkaar kunnen hebben en wat zij van elkaar kunnen verwachten. Partijen hebben verschillende motieven, doelen, opvattingen en belangen, die de manier waarop zij deelnemen aan de samenwerking positief of negatief beïnvloeden. Een onderzoek naar samenwerking rond gemeentelijke veiligheid noemt als voorbeeld de politie die taken afschuift omdat zij die niet als kerntaak zien; of zorgpartijen die binnen de samenwerking afstand houden van de politie omdat zij willen voorkomen dat burgers hen teveel met de politie associëren (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Binnen een samenwerking spelen bovendien vaak tegenstrijdige waarden die soms zelfs gemeentelijke doelstellingen kunnen tegenwerken (ibid). Denk aan samenwerking versus concurrentie of openheid versus geslotenheid. Dit kan tot conflicten leiden, maar dat hoeft niet. Partijen gebruiken verschillende strategieën om conflicten te voorkomen. Naast vermindering kunnen partijen bijvoorbeeld ook onderhandeling inzetten om conflicten te voorkomen (ibid). Zij kunnen daarbij onderling ruilen, doelen bijstellen of de omgeving van de samenwerking beïnvloeden om zo zelf een betere positie in de samenwerking te krijgen.

Een ander thema dat bij samenwerking rond veiligheid een rol speelt, is de mate van informalisering van de samenwerking (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Informeel samenwerken kan de samenwerking ten goede komen doordat er ruimte is voor onderling vertrouwen en respect. Tegelijkertijd gaat het bij samenwerkingsverbanden in het kader van veiligheid vaak om gevoelige informatie, die in een informele setting wellicht te makkelijk gedeeld wordt.

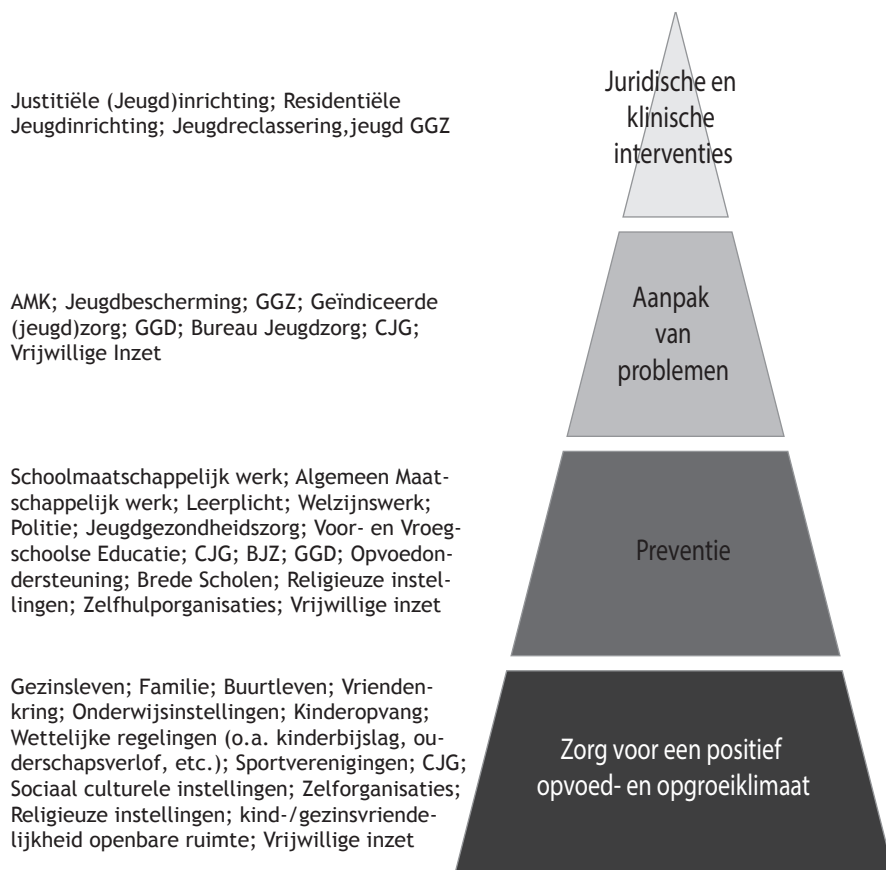
Goede coördinatie kan het functioneren van de samenwerking ten goede komen. Het gaat daarbij om het coördineren van activiteiten en acties, afspraken maken over de rollen, taken en acties van verschillende partners, en nagaan of afspraken zijn nagekomen. Het is van belang dat deelnemende partners wel *commitment* hebben van hun organisatie, zowel van management als van de uitvoering. De verantwoordelijkheid hiervoor kan de gemeente bij de organisatie zelf leggen. De gemeente kan de coördinerende rol zelf op zich nemen of bij andere partijen beleggen.

D. Samenhang tussen domeinen (Interventiepiramide)

Jeugdveiligheid is een breed domein dat samenhangt en overlapt met andere beleidsterreinen. Dit geldt ook voor de uitwerking van het beleid. De mate van doelbereik in het jeugdveiligheidsbeleid wordt mede bepaald door beleidsinspanningen in aanpalende beleidsdomeinen, zoals leefbaarheid of zorg. De interventiepiramide jeugd (Van der Klein, Mak, & Van der Gaag, 2012)

illustreert de veelheid aan niveaus en instituties die vanuit het thema ‘Jeugd’ van invloed zijn op het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit en overlast (zie figuur 2.1):

Figuur 2.1 Interventiepiramide Jeugd (Van der Klein, Mak & Van der Gaag, 2012)



Het jeugdveiligheidsbeleid werkt voornamelijk vanuit de bovenste niveaus - met interventies die gericht zijn op het aanpakken van problemen en crimineel gedrag. De jongeren bewegen zich echter niet alleen in de bovenste lagen van de piramide, maar ook in andere lagen. Aanpak van deze jongeren kan niet zonder afstemming en samenhang tussen deze bovenste veiligheidslagen en de zorglagen. Preventie nodig om toekomstige problemen rond jeugdcriminaliteit en jeugdoverlast te voorkomen. De gemeente kan hierbij ook een verbinding leggen met laagdrempelige instituties rond het gezin of dergelijke verbindingen faciliteren, en samenhang zoeken met onder andere de opvoeding in en rond het gezin. Hoe lager in de piramide, des te preventiever de aanpak. In de onderste laag van de piramide vinden we de formele en

informele instituties die samen de ‘pedagogische infrastructuur’ vormen rondom jeugd.

Overzicht over en verbanden tussen verschillende domeinen zijn voor een gemeente belangrijk om een goede, samenhangende aanpak in te zetten en te voorkomen dat aanpakken teveel overlappen of dat bepaalde doelgroepen niet bereikt worden. Het helpt de gemeente bovendien om relevante partijen in beeld te krijgen/hebben die op verschillende niveaus aan deze aanpak kunnen bijdragen.

E. Aandachtspunten bij rol van gemeente als regisseur

Hierboven is een aantal belangrijke aspecten van de rol van de gemeente als regisseur beschreven. De gemeente Almere kan binnen de netwerkcontext van het jeugdveiligheidsveld regie voeren, maar de mate waarin de gemeente dit proces en verschillende partijen in zijn geheel kan sturen en overzien. Dit is belangrijk om in gedachte te houden bij het onderstaande schema:

Regierol	Keuze ten aanzien van mate van sturing: bijvoorbeeld direct/indirect, veel/weinig sturing, vorm van sturing. Belangrijke aspecten van regie in netwerkcontext zijn: stimuleren, situeren, steun creëren, structureren en sturen (Hupe en Klijn 1997). Regie interventies is voldoende geborgd • Heldere samenwerkingsafspraken op bestuurlijk en uitvoerend niveau • Helderheid over procedures/mandatering/opschaling • Aanwezigheid structuren voor overleg/informatie-uitwisseling/controlle • Afspraken over verantwoording door partijen
Overzicht	Geheel aan interventies/aanpakken dekt alle (beoogde) doelgroepen Gemeente heeft overzicht welke (ingekochte) interventies er gemeentebreed zijn en heeft zicht op (overlap) doel, doelgroepen, aanpakken en instroom Regie op instroom van de doelgroepen: • Zicht op hiaten en overlap • Afstemming op behoeften en aanbod
Regie instrumenten	Beschikbare regie-instrumenten voldoende ingezet
Informatiepositie	Benodigde informatie komt bij gemeente terecht Type informatie voldoet om als gemeente beleid en uitvoering bij te sturen/stellen
Mogelijke evaluatiecriteria voor verantwoording	Input: inzet vanuit uitvoerende organisatie Throughput (proces): bijv. doorlooptijden, kwaliteit van proces Output: aantal trajecten, bereikte doelgroep Outcome: Individuele effecten (wat doet traject voor individu?) Outcome: Maatschappelijke effecten (wat doet interventie of gehele aanpak voor maatschappij (overlast, criminaliteit, e.d.)?)

Samen- werking	Samenwerkingsvorm dient gestelde doelen Partijen worden gestimuleerd om initiatief te nemen Gemeente kent de belangrijkste partners Gemeente organiseert draagvlak en participatie Gemeente structureert samenwerking Beleggen coördinatie van samenwerking Informeel versus formeel Samenwerkingspartners hebben commitment binnen organisatie (verantwoordelijkheid van partners) Ruimte voor opbouwen goede samenwerking
Monitorings-/ regie-instru- menten	Monitoren dient aan te sluiten op gestelde doelen, zowel op output- als outcome-niveau • Maatschappelijke ontwikkelingen en trends • Signalering van problematiek • Individuele en maatschappelijke effecten aanpakbreed of per interventie • Overlap tussen interventies/aanpakken • Informatie-uitwisseling ten behoeven van overdracht, overzicht, tegengaan overlap in doelgroepen en aanpak, tegengaan dubbel werk
Randvoor- waarden regie	Privacy geborgd in informatie-uitwisseling en monitoring Mandatering informatie-uitwisseling wordt (technologisch) ondersteund

2.3 *Keuze van interventies en instrumenten*

De keuze en/of ontwikkeling van interventies om het gemeentelijk beleid vorm te geven is eveneens een van de gemeentelijke opdrachten. In de meeste gevallen is de gemeente niet de uitvoerder van de aanpak, maar besteedt zij uitvoering en ontwikkeling van interventies uit aan andere partijen. De inzet van sturings- en regie-instrumenten is dan een manier om zicht te houden op de uitvoering van interventies en deze desgewenst bij te sturen.

A. Preventief, curatief en repressief

Interventies kunnen in verschillende mate preventief, curatief en/of repressief zijn. Deze termen vormen geen schaal, maar verschillende dimensies die naast elkaar van toepassing kunnen zijn.

Uit onderzoek is bekend dat om criminaliteit te voorkomen juist investeren in preventief beleid loont, bijvoorbeeld het wegwerken van achterstanden op jonge leeftijd (VVE, opvoedondersteuning, bestrijden achterstanden in het onderwijs) (RMO, 2007; Aos et al., 2004; Justice Policy Institute, 2009). Bij curatieve inzet gaat het om hulpverlening gericht op een of meerdere

problemen. Bij repressieve inzet gaat om het bestraffen van ongewenst of crimineel gedrag. Het primaat ligt in dit laatste geval niet bij de gemeente. De verschillende vormen kunnen naast elkaar bestaan binnen interventies. Repressie kan ook preventief werken, evenals curatieve inzet. Bij jongeren die al zich bezighouden met criminele activiteiten of die overlast veroorzaken, speelt de vraag wat voorop moet staan: straf (repressief), ondersteuning (pedagogisch) of zorg (curatief). Zeker bij *first offenders* gaat de voorkeur vaak uit naar interventies met een pedagogisch karakter. Bij recidive verschuift dit vaak naar straffende maatregelen. Uitsluitend repressie - bijvoorbeeld detentie zonder behandeling- blijkt echter weinig zinvol en heeft zelfs negatieve effecten heeft; de kans op herhaling van criminaliteit neemt erdoor toe (Van Noije & Wittebrood, 2008). Speciale aandacht verdient hulp aan jeugdige delinquenten met psychische problemen of lichte verstandelijke beperkingen vanwege hun lagere ontwikkelingsniveau. Jongeren met dergelijke problemen zijn meer dan gemiddeld betrokken bij criminaliteit (Teeuwen, 2012).

B. Bewezen effectieve interventies of ontwikkelen van eigen aanpak

De effectiviteit van interventies en maatregelen in het sociale en strafrechtelijke domein krijgt steeds meer aandacht. Interventies dienen vanuit dit perspectief wetenschappelijk onderbouwd te zijn. Dit betekent dat wetenschappelijk onderzoek vaststelt dat ze beoogd gedrag of vaardigheden van personen blijvend veranderen na deelname of behandeling. Nederland kent ondermeer de Erkeningscommissie Jeugdinterventies en de databank effectieve jeugdinterventies van het NJi en de Erkeningscommissie Gedragsinterventies Justitie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Als al bewezen is dat een interventie effectief is, geldt het niet zondermeer onder alle omstandigheden of voor alle subgroepen (Ince & Van den Berg, 2010; Pels, Distelbrink & Tan, 2009).

Grondige wetenschappelijke onderbouwing van interventies vraagt tijd. Ondanks de toegenomen aandacht voor wetenschappelijk onderbouwing zijn er in Nederland nog maar weinig bewezen effectieve interventies. Het is voor een gemeente dan ook zinvol om ook te kijken naar interventies die in andere gemeenten goed lijken te werken. Het voordeel hiervan is dat de gemeente de ervaring van andere gemeenten mee kan nemen en de aanpak of interventie kan aanpassen op de lokale situatie. Het is belangrijk daarbij lokale ontwikkelingen niet over het hoofd te zien. Hierbij valt te denken aan de ontwikkeling van aanpakken door uitvoerende partijen of op provinciaal niveau. De gemeente kan tevens besluiten zelf een aanpak of interventie te (laten) ontwikkelen. Bij de selectie en toekenning van subsidie is daarbij van belang dat in elk geval helder op papier staat wat interventies beogen (doelgroep, inzet, randvoorwaarden, interventieperiode, wanneer succesvol geacht) en waarom ze zouden werken (zie o.a. Van Yperen & Veerman, 2008).

C. Kosteneffectiviteit bij bestrijding van criminaliteit en overlast

Kosteneffectiviteit of doelmatigheid betreft de mate waarin kosten van een aanpak of interventie in verhouding staan tot de effecten. De kosteneffectiviteit wordt uitgedrukt in het aantal euro's dat nodig is om een bepaald effect te bereiken. De baten van criminaliteitsbestrijding worden bijvoorbeeld uitgedrukt in termen van de bespaarde kosten op het strafrechtstelsel en de schade aan slachtoffers. De kosten van criminaliteitsbestrijding behelzen de kosten van het straffen en eventuele behandelkosten. Het op deze wijze berekenen maakt vergelijking tussen interventies mogelijk, bijvoorbeeld de kosten van verschillende interventies om overlast door risicojongeren met 10% te verminderen. Nederland kent echter weinig onderzoek naar de kosteneffectiviteit van interventies en behandelprogramma's voor risicojongeren. Ook het in kaart brengen van kosten van interventies is vooralsnog onderbelicht gebleven. Vooral uit Amerikaans onderzoek komt naar voren dat (vroeg) preventie niet alleen effectiever is bij gedragsproblemen en criminaliteit dan repressie, maar ook kosteneffectiever (RMO, 2007; Aos et al., 2004; Justice Policy Institute, 2009).

D. Werkzame elementen bij aanpak van jeugdcriminaliteit

De gemeente maakt beleidskeuzes bij de invulling van het beleid in de praktijk. Bijvoorbeeld door het verstrekken van subsidies of door aanbestedingsprocedures voor een bepaalde aanpak. Wetenschappelijke onderbouwing is niet alles, maar kan de gemeente wel ondersteunen bij (het verantwoorden van) deze keuze. Het aantal effectieve interventies is zoals gezegd beperkt. De gemeente kan echter ook de aanwezigheid van werkzame elementen in een aanpak meewegen bij de beoordeling van aanpakken of interventies. Werkzame elementen zijn vanuit het jeugdveiligheidsbeleid gezien elementen in een aanpak die bijdragen aan het voorkomen of tegengaan van jeugdcriminaliteit en -overlast. De internationale literatuur op dit gebied is omvangrijk. Dit onderzoek belicht daarom slechts een aantal werkzame elementen, maar pretendeert zeker geen volledig overzicht te bieden.²

E. Factoren die de ontwikkeling van jeugdoverlast en -criminaliteit beïnvloeden

Werkzame elementen spelen in op factoren die jeugdoverlast en -criminaliteit positief dan wel negatief beïnvloeden. Deze factoren zijn niet de oorzaak van de criminaliteit of overlast, maar vergroten het risico hierop. Huidige theoretische modellen onderscheiden daarbij sociaal-economische, situationele, psychosociale en biologische risico- en beschermende factoren die elkaar op een complexe manier versterken of juist afzwakken (zie o.a. Van der Laan &

2 Gebaseerd op: 'Effectieve interventies tegen jeugddelinquentie' (NJI), Bakker e.a. 2013, Van Noije & Wittebrood, 2008, Van der Laan & Blom, 2006, Berkeley & Van Uden, 2009, Boendermaker & Ince, 2008.

Blom, 2006; Felson & Clarke, 1998). Risicofactoren vergroten het risico op criminaliteit en overlast, beschermende factoren verkleinen dit risico juist. De analyse van risico- en beschermende factoren op individueel, groeps- en omgevingsniveau maakt inzet van interventies op maat mogelijk. Felson & Clarke (1998) stellen in hun *Crime Opportunity Theory* dat de mogelijkheid om crimineel gedrag te vertonen een rol speelt bij het ontstaan van criminaliteit of overlast. De gelegenheden/mogelijkheden die criminaliteit uitlokken verschillen per type criminaliteit, maar wisselen ook in tijd - bijvoorbeeld, tijdstip van de dag of dag in de week- en plaats. Nieuwe ontwikkelingen - denk aan sociale media en internet - creëren bovendien nieuwe mogelijkheden voor crimineel gedrag. Het beperken van de gelegenheid tot crimineel gedrag zou dus crimineel gedrag kunnen voorkomen. Uit onderzoek blijkt dat deze gelegenhedsbeperkende maatregelen nauwelijks leiden tot verplaatsing van criminaliteit en overlast.³ Bij risico- en beschermende factoren op individueel niveau kan onder andere gedacht worden aan leefomstandigheden, vriendengroep, school, dagbesteding, inkomen, een gedrags- of psychische stoornis, of een Licht Verstandelijke Beperking, die het gedrag beïnvloeden en het risico op crimineel gedrag vergroten.

Werkzaamheid van interventies

Op basis van deze factoren kunnen we globaal vier groepen van werkzame elementen onderscheiden die kunnen bijdragen aan het voorkomen op aanpakken van jeugdcriminaliteit- en overlast: Werkzame elementen gericht op preventie van probleemgedrag, gericht op criminele jongeren en hun omgeving, gericht op het beperken van de gelegenheid voor crimineel gedrag, en rechtshandhaving. We beschrijven hieronder per groep de werkzame elementen die een positief effect hebben; Zaken die geen effect hebben of waarvan de effecten omstreden zijn, staan niet benoemd:

Preventieve interventies/hulpverlening

- Gezinsinterventies in combinatie met interventies op andere domeinen.
- Normbevestigend, consistent en constructief schoolklimaat
- Klassikale voorlichting.
- Begeleiding op individueel niveau door mentor bij opleiding werk en groepsniveau door buurtcoaches/rolmodellen.
- Naschoolse activiteiten met probleemjongeren en niet-probleemjongeren.
- Buurtmobilisatie voor preventie criminaliteit en bevordering subjectieve veiligheid.
- Cognitieve gedragstherapie/ sociale vaardigheidstraining zijn de effectiefste vormen van behandeling van probleemgedrag bij jeugdigen.

Gericht op risico-/criminele jongeren en hun omgeving

- Multimodale Aanpak op diverse leefgebieden op basis van analyse risico-/beschermende factoren samen met jongeren en ouders.
- Multisysteemaanpak: trainen jongeren en/of ouders, gecombineerd met ingrijpen op school en in vriendenkring. Bij jongeren tot 12 jaar vaak betrokkenheid van ouders. bij jongeren ouder dan 12 jaar meer gericht op jongere. Bijvoorbeeld mentorinterventies of trainingen voor zelfcontrole of agressieregulatie.

Gericht op context/ Gelegenheidsbeperking

- Concentratie van politie-inzet/surveillance rond hot spots en hot times
- Functioneel toezicht, niet alleen door bewaking maar ook winkel-/horeca-personeel is veelbelovend
- Cameratoezicht, vooral voor ingrijpen door politie en opsporing daders;
- Technische beveiliging van panden en goederen, en goede straatverlichting;
- Snel herstellen van schade.

Rechtshandhaving

- Meer, strenger, gericht politieoptreden: Veelbelovend tegen criminaliteit en overlast, bevordert veiligheidsgevoel, preventief.
- Ambulante behandelprogramma's effectiever bij bestrijden recidive minderjarigen dan residentiële programma's. Averechtse effecten kunnen worden verwacht van residentiële disciplineren.
- Nazorg waarin naast toezicht aandacht is voor hulpverlening, lijkt een voorwaarde voor het succes van resocialisatietrajecten.
- Alternatieve leer- of werkstraffen voor minderjarigen, zoals de Halt-afdoening, zijn veelbelovend om de recidive te verminderen.

E. Aandachtspunten bij instrumenten en interventies

We hebben een aantal aspecten beschreven dat van belang is bij de keuze en ontwikkeling van interventies om het gemeentelijk beleid vorm te geven. We komen tot een aantal aandachtspunten die de gemeente houvast kunnen bieden bij deze opgave:

Keuze middelen/ instrumenten/interventies	Keuze instrumenten en onderbouwing voor deze keuze duidelijk Instrumenten sluiten aan bij geconstateerde oorzaken en gevolgen Instrumenten sluiten aan bij beoogde doelstellingen en doelgroepen Instrumenten/interventies sluiten aan bij dagelijkse praktijk van uitvoerders Inzet interventie afgestemd op aard/omvang probleem (bijv. gegronde redenen om bepaald aantal trajecten in te zetten) Verhouding preventieve/curatieve/repressieve interventies sluit aan bij aard en omvang problematiek
Wetenschappelijke onderbouwing of ontwikkeling van aanpak in de praktijk	Verwachte effecten duidelijk Norm voor succes gedefinieerd/realistisch Evt. positieve dan wel negatieve neveneffecten duidelijk Interventies bevatten één of meerdere bewezen werkzame elementen
Kosteneffectiviteit	Verwachte kosten/baten ten opzichte van andere interventies duidelijk Inzet van kosteneffectieve interventies en instrumenten wanneer bekend
Uitvoeringspraktijk	Zicht op praktijk en voorname knelpunten in praktijk

2.4 *Samenvattend*

Hoofdstuk 2 legt de basis voor de verdere analyse van het jeugdveiligheidsbeleid van de gemeente Almere. In dit hoofdstuk hebben we belangrijke aandachtspunten voor de gemeente beschreven, als beleidsontwikkelaar, als regisseur en bij de uitvoering van het beleid in keuze van middelen, interventies en aanpakken. Voor deze drie onderdelen geldt dat ze staan of vallen met de (uiteindelijke) uitvoering in de praktijk. De aandachtspunten die in dit hoofdstuk aan de orde komen, zijn geen harde richtlijn, maar bieden een leidraad om het gevoerde beleid vanuit gemeentelijk perspectief tegen af te zetten en eventuele verbeterpunten inzichtelijk te maken. In het volgende hoofdstuk schetsen we het jeugdveiligheidsbeleid van de gemeente Almere. Vervolgens analyseren we rol van de gemeente als beleidsontwikkelaar en als regisseur (H4 en H5) op basis van het analysekader uit dit hoofdstuk en gaan we in op de ingezette instrumenten en interventies in de praktijk (H6).

3 *Het jeugdveiligheidsbeleid in Almere*

Dit hoofdstuk behandelt het Almeerse jeugdveiligheidsbeleid. Eerst schetsen we kort een beeld van dit beleid en het kader dat de gemeente Almere met het Actieprogramma Veiligheid 2010-2014 opstelde. Vervolgens gaan we in op de verschillende bestuurlijke en uitvoerende structuren die jeugdveiligheid in de praktijk vormgeven en beschrijven we een aantal gerichte interventies die de gemeente inzet om jeugdveiligheid in Almere te verbeteren.

3.1 *Achtergronden van het (jeugd) veiligheidsbeleid*

Het onderzoek van Moors e.a. (2009)³ vormt een van de onderleggers van het huidige Almeerse Jeugdveiligheidsbeleid. Het doel van dit onderzoek was om de belangrijkste ontwikkelingen in het criminaliteitsbeeld sinds 1984 te analyseren en kenmerken van de toekomstige beleidsontwikkelingen te verkennen. Daarmee beoogde dit onderzoek de organisatorische en beleidsmatige opgaven waar de gemeente mee geconfronteerd gaat worden op het vlak van veiligheid in kaart te brengen.

De onderzoekers concluderen dat het gevoerde beleid en hieruit voortkomende maatregelen algemeen gezien aansluiten bij de ontwikkelingen rond de criminaliteit in de gemeente. Toch is er in 2008 geen sprake van een samenhangend veiligheidsbeleid. De gemeente Almere stuurt op hoofdlijnen, belegt de beleidsuitvoering decentraal en laat ruimte aan uitvoerende professionals om per wijk en per thema zelf uit te werken welke maatregelen zij willen inzetten om criminaliteit en overlast te verminderen. De inhoudelijke clustering van inzet rond concrete veiligheidsproblemen ontbreekt waardoor bepaalde maatregelen niet volledig benut worden. Ook heeft de gemeente volgens de onderzoekers weinig zicht op het resultaat van deze maatregelen en interventies. Een monitorfunctie mist en daarmee ontbreekt ook de mogelijkheid deze in te zetten voor informatie- en expertiseopbouw en bij afwegingen rond financiering of inzet van personeel.

Moors et al. (2009) geven aan dat Almere veel gedaan heeft op het gebied van veiligheid en dat ook enkele criminaliteitsdempende factoren hielpen om de criminaliteit te beperken. Zij wijzen er wel op dat de verwachte

3 Dit onderzoek staat bij gemeente ook bekend als het onderzoek van Fijnaut

bevolkingsgroei de komende decennia - een verdubbeling van de bevolking - de gemeente nog wel voor een uitdaging plaatst wat betreft criminaliteit. Intensivering van het beleid en de juiste beleidsaccenten moeten daarbij helpen, met Veiligheidshuis als verbinding tussen zorg- en strafketen. De onderzoekers geven op basis van het onderzoek 28 concrete aanbevelingen, gericht op de thema's organisatie van het veiligheidsbeleid, intensivering van beleid, nieuwe beleidsaccenten, informatiehuishouding en monitoring, en communicatie over criminaliteit en (on)veiligheid. De gemeente Almere heeft veel van deze aanbevelingen verwerkt in het Actieprogramma Veiligheid 2010-2014. Zo heeft zij nu een afdeling Kabinet en Veiligheid die zich richt op de wettelijke taken van de burgemeester en een integraal veiligheidsbeleid in de gemeente. (Actieprogramma Veiligheid, 2010).

3.2 *Actieprogramma Veiligheid 2010-2014*

Het Actieprogramma Veiligheid 2010-2014 beschrijft de gemeentelijke visie en de bijbehorende speer- en actiepunten rond veiligheid voor de gemeente Almere. De gemeente ontwikkelde dit programma met inbreng van (veiligheids)partners en burgers. De lokale (veiligheids)partners konden tijdens bijeenkomsten 2009 en 2010 hun input geven op de invulling van het nieuwe veiligheidsbeleid. Daarnaast organiseerde de gemeente vijf bijeenkomsten met inwoners, bedrijven en instellingen om de gebiedsspecifieke veiligheidsplannen te bespreken. Ook gebruikte de gemeente uitkomsten van de Veiligheidsmonitor 2009 en de Criminaliteitsbeeldanalyse bij de totstandkoming van het Actieprogramma.

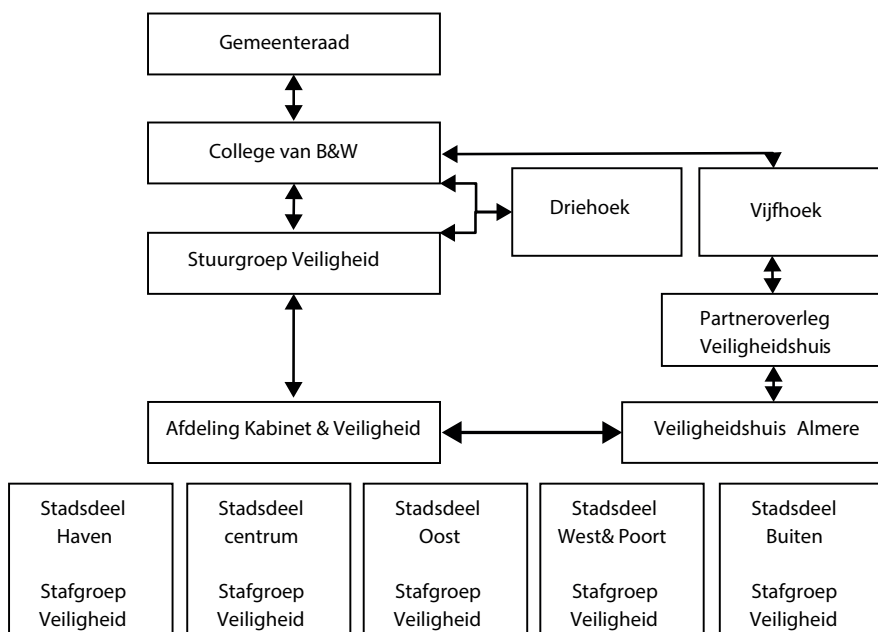
Het programma formuleert verschillende doelen ten aanzien van jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit. Ten eerste, een afname van 10% in door de politie geregistreerde meldingen van jeugdoverlast in 2014 ten opzichte van 2009 (617 meldingen). Ten tweede, een afname in 2014 van 15% van het aantal misdrijven door jongeren tussen de 12 en 24 jaar ten opzichte van 2009 (1302 misdrijven). Preventie van overlast en criminaliteit onder jongeren en het terugdringen hiervan vormen belangrijke speerpunten om deze doelstellingen te bereiken. De gemeente zet in op preventieve zorg vanuit de Almeerse Zorgpiramide. In mindere mate krijgt preventie ook vorm binnen het Veiligheidshuis (zie verdere beschrijving in 2.3). Het Veiligheidshuis richt zich vooral op het terugdringen van criminaliteit en overlast. De belangrijkste uitgangspunten bij het Veiligheidsbeleid zijn (Actieprogramma Veiligheid, 2010):

- Regie bij de gemeente: gemeentebestuur heeft als regisseur van het integraal veiligheidsbeleid de eindverantwoordelijkheid.

- Integrale ketenaanpak: optimale afstemming van inspanningen van gemeentelijke diensten en externe partners door een sluitende ketenaanpak.
- Participerend veiligheidsbeleid voor en door inwoners
- Het programma is ingedeeld in thema's die herkenbaar zijn voor burgers en de externe partners.
- Het programma is gebiedsgericht: stadsbrede thema's worden vertaald naar gebiedsniveau, informatievoorziening is op gebiedsniveau en er kunnen voor thema's hotspots worden aangewezen.
- Aanpak van daders is zo veel mogelijk persoonsgericht om te komen tot een reductie van overlast en criminaliteit en het bieden van perspectief voor het individu.
- Het programma is resultaatgericht. Per thema zijn doelstellingen bepaald. De voortgang in het bereiken van deze resultaten wordt gemonitord.

3.3 Bestuurlijke structuren jeugdveiligheid

Het Almeerse Jeugdveiligheidsbeleid kent aansturing vanuit drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. In figuur 3.1 is de structuur schematisch weergegeven (Actieprogramma Veiligheid, 2010):



Het College van B en W is verantwoordelijk voor de uitvoering van het Actieprogramma Veiligheid 2010-2014 en wordt daarbij ondersteund door de Stuurgroep Veiligheid. De burgemeester is de voorzitter van de Stuurgroep, die verder bestaat uit de wethouders Jeugd, Beheer en zorg, en de adjunct-directeuren van de betreffende diensten. De overige portefeuillehouders en de overige leden van de lokale Driehoek (officier van Justitie en de districts-chef politie) zijn agendalid van de Stuurgroep. De Stuurgroep streeft naar zichtbaar werken in de wijk en naar gerichte inzet op het integrale veiligheidsbeleid, waarbij elke gemeentelijke dienst zijn bijdrage levert aan de afgesproken veiligheidsaanpak in de wijken. In de lokale driehoek- gevormd door de burgemeester, politiechef en de officier van justitie- vindt binnen de gemeente het overleg plaats over de openbare orde en veiligheid en over de taakuitvoering van de politie. De vijfhoek bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente Almere, Openbaar Ministerie, Politie, Zorg en Onderwijs, bepaalt op strategisch niveau het beleid voor Veiligheidshuis Almere. De vijfhoek krijgt advies van het partneroverleg, een platform met partners die op tactisch en/of operationeel niveau bij het Veiligheidshuis betrokken zijn. Het partneroverleg informeert de vijfhoek over ontwikkelingen en trends, concrete plannen en eventuele knelpunten.

Gebiedsgericht werken is een van de uitgangspunten van het veiligheidsbeleid. Op gebiedsniveau is de Stafgroep Veiligheid verantwoordelijk voor de uitvoering van het integraal veiligheidsbeleid. De Stafgroep opereert onder voorzitterschap van de veiligheidsmanager. Naast de veiligheidsmanager nemen in iedere geval de chef basiseenheid van de politie, de gebiedsmanager en de gebiedsspecialist DMO deel aan het overleg. De Stafgroep dient nauw samen te werken met de veiligheidspartners in het gebied en sluitende afspraken te maken met hen gericht op de hele keten: van preventie tot repressie en nazorg. De veiligheidsmanager is daarbij de belangrijkste link naar de inwoners, bedrijven en instellingen en veiligheidspartners als politie, woningbouwcorporaties en jongerenwerk in het stadsdeel. Tot slot heeft de veiligheidsmanager een coördinerende rol ten aanzien van het Jeugd Interventie Teams (zie §3.4). De veiligheidsmanagers worden functioneel aangestuurd door de afdeling Kabinet en Veiligheid.

3.4 Operationele structuren: Veiligheidshuis, Jeugd Interventie Teams en Zorgpiramide

Paragraaf 3.4 beschrijft de belangrijkste operationele structuren en interventies die gezamenlijk het jeugdveiligheidsbeleid in Almere op uitvoerend niveau vormgeven. Voor het jeugdveiligheidsbeleid zijn dit het Veiligheidshuis en de Jeugd Interventie Teams. Het Veiligheidshuis vormt een schakel tussen straf en zorg. De Zorgpiramide die de gemeente hanteert voor de inzet van zorg en

de aansluiting van het Veiligheidshuis op deze Zorgpiramide zijn daarom eveneens relevant.

A. Veiligheidshuis

Het Veiligheidshuis staat centraal in het algemene veiligheidsbeleid en ook in jeugdveiligheidsbeleid. Het Veiligheidshuis is een middel om de veiligheid in de stad en regio te vergroten door recidive- en criminaliteit terug te dringen en te voorkomen. Meer dan een fysieke locatie is het een netwerk waarbinnen verschillende partijen met elkaar samenwerken om in een persoongerichte aanpak straf en zorg te combineren. Het Veiligheidshuis richt zich bij jeugd vooral op risico- en criminele jongeren tot 18 jaar en jongvolwassenen en kent verschillende overleggen die zich in meer of mindere mate op jeugd richten: het Justitieel Casus Overleg (JCO) voor het bewerkstelligen van effectieve en efficiënte afdoening en verbetering van afdoeningsbeslissing, onder andere bij jonge veelplegers; Netwerk- en Trajectberaad over nazorg aan minderjarigen na detentie onder regie van de Raad voor de Kinderbescherming; en een overleg rond Leerplichtzaken tussen Leerplicht en OM over jongeren die met leerplicht te maken hebben.

In dit onderzoek stond vooral het Scenario-overleg centraal. Dit overleg richtte zich op het in beeld krijgen en houden van risicovolle jeugdigen tot 18 jaar om te voorkomen dat zij verder in criminaliteit afglijden. Daarbij richtte het Veiligheidshuis zich aanvankelijk op de persoonsgerichte aanpak, terwijl de Jeugd Interventie Teams zich per stadsdeel richtten op de groepsgerichte aanpak. In het Scenario-overleg overlegden vertegenwoordigers van verschillende partijen tweewekelijks over risicovolle jongeren. Het betrof vertegenwoordigers op operationeel niveau: een vertegenwoordiger van politie, Bureau Jeugdzorg, Erger-Voorkomen (zie §3.5). Daarbij bespraken zij de aanpak van deze jongere en maakten zij afspraken over termijn, taakverdeling en verantwoordelijkheden. Het Scenario-overleg is inmiddels vervangen door Rondetafeloverleggen rondom specifieke jongeren binnen de Focuslijst-aanpak.

Van Scenario-overleg naar intensieve aanpak van geprioriteerde lijst met personen die zich bezighouden met high impact crime (Focuslijst)

In overeenstemming met de landelijke tendens om in de Veiligheidshuizen vooral de aandacht te richten op de complexe problematiek die niet binnen de reguliere ketens kan worden afgehandeld (Landelijk kader, 2012) is de focus in het Veiligheidshuis Almere sinds half 2012 verlegd. In navolging van andere gemeenten is de Focuslijst-aanpak ontwikkeld, met Rondetafels als overlegorgaan. Met deze Rondetafels is in Almere binnen de Zorgpiramide al ervaring opgedaan (zie c. hieronder). De Focuslijst-aanpak moet meer focus aanbrengen in (de doelgroepen van) het Veiligheidshuis. De aanpak is erop gericht *high impact crime*, de vormen van criminaliteit die het zwaarste drukken op het veiligheidsgevoel, te verminderen. Focuslijst is een lijst van personen die

zich bezighouden met *high impact crime*, waaronder relatief veel jongeren. Verschillende partners uit het veld, zoals politie en partners uit de Jeugd Interventie Teams, hebben namen aangeleverd voor deze lijst. Voor elke jongere wordt binnen de Rondetafels een persoons- en systeemgericht plan van aanpak gemaakt en vervolgens uitgevoerd. De aanpak is systeemgericht in die zin dat niet alleen de jongere in kwestie maar het gehele gezinssysteem, dus ook ouders en thuiswonende broers en zussen worden betrokken in de aanpak.

De Rondetafels zijn casusoverleggen waarbij de partners aanwezig zijn die mandaat hebben binnen hun organisatie en in de uitvoering direct betrokken zijn bij de betreffende jongere. Bij het Scenario-overleg waren vaste vertegenwoordigers van organisaties aanwezig. Deze vertegenwoordigers kenden de jongeren in kwestie vaak niet. Dit maakte besluit over inzet lastig en werkte niet bevorderend voor de slagvaardigheid; de urgentie van de zaak werd niet direct gevoeld door de aanwezigen. De gemeente wil met de Rondetafels een meer slagvaardige en eenduidige aanpak rond deze criminele jongeren om zo hun gedrag bij te sturen en daarmee de veiligheid te verbeteren. De Focuslijst-aanpak is april 2013 van start gegaan. Het is nog onduidelijk welke partners precies bij deze Rondetafels aansluiten. Duidelijk is wel dat mandaat binnen de organisatie en betrokkenheid bij de jongere niet noodzakelijkerwijs samenkomen in een persoon. Betreffende organisaties bepalen zelf hoe zij hier mee omgaan. De politie stuurt bijvoorbeeld twee personen naar deze Rondetafels, iemand met mandaat en iemand die nauw betrokken is bij de betreffende jongere.

B. Jeugd Interventie Team (JIT)

Naast het Veiligheidshuis als centrale knooppunt binnen het jeugdveiligheidsbeleid heeft ieder stadsdeel een Jeugd Interventie Team (JIT). Dit JIT bestaat uit een veiligheidsmanager, tevens voorzitter, jeugd- en wijkagenten en jongerenwerkers die actief zijn binnen het betreffende stadsdeel. Het JIT beoogt de problematiek van hinderlijke en overlastgevende groepen op een integrale en multidisciplinaire manier aan te pakken met een groepsgerichte aanpak. Eerder zaten ook vertegenwoordiger van de interventies Nieuwe Perspectieven, Erger-Voorkomen (zie hoofdstuk 6) en de leerplichtambtenaar bij dit overleg, maar zij namen niet meer deel toen het JIT zich ging richten op de groepsaanpak. Het beleidsmatige onderscheid tussen de persoonsgerichte aanpak door het Veiligheidshuis en de groepsaanpak door het JIT bleek in de praktijk niet te werken. De huidige ontwikkeling is dat JIT zich (weer) richt op enkelvoudige problematiek binnen de groepsaanpak en het Veiligheidshuis op individuele jongeren met complexe meervoudige problematiek.

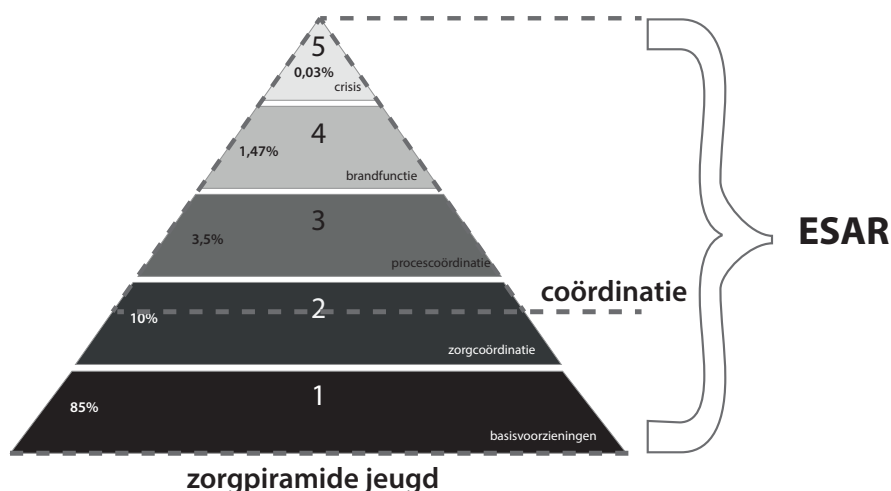
De selectie van jeugdgroepen gebeurt met de Shortlistmethodiek van Beke, een instrument dat jeugdgroepen typeert als hinderlijk (minst zware vorm),

overlastgevend of crimineel (zwaarste vorm). Criminele jeugdgroepen vallen onder verantwoordelijkheid van het OM. De jeugd-/wijkagent bereidt dit shortlisten voor en bespreekt dit beeld van groepen met de andere leden van het JIT. Bij onoverkomelijke meningsverschillen kijkt de driehoek naar de betreffende casus, maar in principe heeft de stafgroep Veiligheid het mandaat om groepen voor de aanpak van het JIT te prioriteren. De voorzitter van deze stafgroep, de veiligheidsmanager, is tevens voorzitter van het JIT en communiceert deze prioritering naar het JIT. Vervolgens maakt het JIT per groep een plan van aanpak. Afhankelijk van de typering van de groep, kan het JIT er bijvoorbeeld voor kiezen om twee keer per week politie te fiets te laten surveilleren op bepaalde plekken, het jongerenwerk te laten monitoren of jeugdboa's te laten inspringen wanneer er 's nachts of in het weekend problemen zijn. Andere vormen van inzet zijn het opzetten van een Jongerenontmoetingspunt (JOP) of het toe leiden naar een sportaanbod, bijvoorbeeld een fitnessprogramma bij een sportschool. Jongerenwerk kijkt samen met de groep wat nodig is en schakelt zo nodig andere organisaties in. Het gaat dan bijvoorbeeld om verslavingszorg bij drugsproblematiek.

C. Verbinding met Zorgpiramide

Jeugdveiligheid, (jeugd)preventie en jeugdzorg zijn thema's die elkaar sterk beïnvloeden, maar onder verantwoordelijkheid van verschillende gemeentelijke afdelingen vallen. Effectieve preventie kan bijvoorbeeld minder jeugdcriminaliteit en minder opschaling naar veiligheid betekenen. De Almeerse zorgstructuur werkt met een Zorgpiramide om de voor de gemeente verplichte zorgcoördinatie goed vorm te geven. Deze zorgcoördinatie valt onder de verantwoordelijkheid van DMO, niet van Kabinet & Veiligheid. De Zorgpiramide is een opschalingsmodel dat diverse niveaus van ernst van problematiek bij gezin en jongere onderscheidt. Elk niveau benoemt de acties, afspraken en de gestelde termijn waarbinnen deze afspraken en acties moeten plaatsvinden. Alle relevante partijen hebben zich aan deze Zorgpiramide verbonden (zie figuur 3.2):

Figuur 3.2 Zorgpiramide - opschalingsmodel van de gemeente Almere vanuit de zorg



- Niveau 5: het protocol crisis treedt in werking
- Niveau 4: de brandpuntfunctionaris hakt - in het belang van het kind - knopen door bij stagnatie in de hulpverlening
- Niveau 3: procescoördinatie door 1 functionaris bij betrokkenheid van 4 of meer professionals, of gevoelde noodzaak bij de zorgcoördinator
- Niveau 2: zorgcoördinatie door de jeugdgezondheidszorg (-9 maanden tot 19 jaar)² bij betrokkenheid van 3 professionals of gevoelde noodzaak
- Niveau 1: 'motorkapoverleg': dagelijkse routine, maximaal 2 professionals rond één kind

De Zorgpiramide zet bij drie hoogste niveaus - niveau 3, 4 en 5 - Rondetafels op casusniveau in. Bij deze rondetafels nodigt de procescoördinator of brandpuntfunctionaris alle partijen uit die bij de jongere of het gezin betrokken zijn. Bij de bovenste drie lagen van de Zorgpiramide kan overlap ontstaan tussen de inzet vanuit de zorg en inzet vanuit het Veiligheidshuis.

Bijvoorbeeld, als een van de kinderen uit een probleemgezin crimineel gedrag vertoont. Goede afstemming tussen Veiligheidshuis en Zorgpiramide is ook belangrijk wanneer de inzet van het Veiligheidshuis ophoudt. Het gaat dan over jongeren die niet meer crimineel actief zijn, maar voor wie hulp of een vinger aan de pols wel nodig is (afschaling). Hetzelfde geldt wanneer ingrijpen van het Veiligheidshuis noodzakelijk is bij jongeren die binnen de Zorgpiramide behandeld worden (opschaling).

Signalering binnen de Zorgpiramide gebeurt met het Elektronisch Signaleringsysteem Alle Risicojeugd (ESAR). Professionals registreren hier hun zorgen over een kind. Als twee of meerdere professionals hun zorgen registreren, ontstaat een *match*. Het systeem stelt de betreffende professionals hiervan op de hoogte, zodat zij in actie kunnen komen.

D. Gebruikte informatiesystemen

De gemeente Almere gebruikt rondom het jeugdveiligheidsbeleid vier informatiesystemen met verschillende functies om haar informatiepositie te versterken. Deze vallen niet allemaal onder verantwoordelijkheid van K&V. ESAR valt bijvoorbeeld onder DMO

Systeem	Functie	Werking
Veiligheids Informatie Systeem (VIS)	Monitoring gemeentelijk	VIS biedt inzicht in het jeugdveiligheidsbeleid en ontwikkelingen die gaande zijn. Het koppelt criminaliteitsgegevens van politie aan gemeentelijke interventies. Een analyse van effecten ontbreekt.
Early Warning Systeem	Monitoring/signalering wijk-, buurt-, en straatniveau	Nog in ontwikkeling. Dit systeem gaat verschillende databestanden koppelen en maakt zo de veiligheids- en sociale situatie op wijk-, buurt- en zelfs straatniveau zichtbaar. Zo wil de gemeente precies in beeld krijgen in welke buurten of straten veel problemen zijn.
Elektronisch Signaleringsysteem Alle Risicojeugd (ESAR)	Signalering individueel niveau	ESAR is de landelijk verplichte verwijzindex. Professionals registreren hun zorgen over een kind in ESAR. Als twee of meerdere professionals hun zorgen registreren, ontstaat een match en stelt het systeem hen hiervan op de hoogte zodat ze actie kunnen ondernemen.
Generiek Casus-ondersteunend Systeem (GCOS)	Ondersteuning van informatie-uitwisseling op casusniveau	GCOS is een systeem om informatie-uitwisseling tussen verschillende partijen in Veiligheidshuizen te ondersteunen. Dit systeem is landelijk verplicht. De gemeente wilde dit systeem al eerder gebruiken, maar stelde de implementatie ervan uit vanwege de ontwikkelingen rond de Focuslijst-aanpak. Het systeem bevat informatie per casus en het plan van aanpak.

3.5 Specifieke interventies

Veiligheidshuis Almere en het JIT kunnen een aantal gerichte interventies inzetten om criminaliteit en overlast tegen te gaan. We richten ons hier op de interventies die onder verantwoordelijkheid van het gemeentelijk jeugdveiligheidsbeleid, en daarmee onder K&V vallen. Dit betreft het integraal preventiemodel Oké-op-School, de multimodale en systeemgerichte gezinscoaching Erger-Voorkomen, de multimodale aanpak van Nieuwe Perspectieven (bij Terugkeer) en de inzet van eerder straatcoaches en binnenkort Jeugdboa's door het JIT. Een uitgebreide beschrijving van deze interventies is te vinden in Bijlage IV. Tabel 3.1 beschrijft kort de belangrijkste aspecten van deze interventies zoals als ze ingezet worden in Almere:

Tabel 3.1 Overzicht kenmerken interventies in de gemeente Almere

Interventie	Preventieprojecten Oké-op-School	Erger-Voorkomen (Gezinscoaches)
Doel	* Preventie van risicogedrag van schoolgaande jongeren; * Meer samenhang in preventieaanbod	Voorkomen van verder crimineel en risicogedrag bij first offenders
Doelgroep	Niveau 1&2: Groep 7/8 PO, klas 1/2 VO Niveau 3: Individuele kinderen met teruggetrokken/angstig gedrag, problemen aandacht/ werkhouding, sociale problemen, grensoverschrijdend gedrag. Niveau 4: Individuele kinderen groep 4-8 met risicovol antisociaal gedrag bij screening	8 tot 17 jaar; first offenders met problemen op meerdere leefgebieden; Min of meer stabiele woonsituatie met opvoeder of verzorger; Bij meisjes en jongere groep risicogedrag
Interventiepopulatie		Sinds 2010 +/- 40 trajecten
Betrokken partners	Vitree, Zorg Advies Teams op scholen, IB-netwerk in PO. Scholen, Oké-punt (CJG), BJZ	Ambulante hulpverleners zorggroep Almere en Vitree
Aanmelding	Niveau 1: Scholen of leerkrachten kunnen voorlichtingslessen aanvragen. Bij meer problemen kan worden opgeschaald worden naar niveau 2. Niveau 3: aanmelding via scholen/ GGD. Aanmelding voor niveau 4 vindt plaats op basis van screening	Eerder via het Scenario-overleg jeugd van het Veiligheidshuis. Binnen Focuslijst-aanpak is nog onduidelijk hoe aanmelding vorm krijgt
Aanpak	Niveau 1: groepslessen over verschillende thema's, bijv. sociale media, groepsdruk, verleiding, etc. Bij meer problemen in een klas ook buiten klaslokaal, bijv. cyberpesten, opschaling Niveau 2: Klassentraining negatieve groeps cultuur doorbreken en leerkracht versterken. Niveau 3: Groepstraining met maximaal 10 kinderen, ouders betrokken. Niveau 4: Traject van 1,5 jr. met training ouders en kind op school en in thuis-situatie	6mnd; max. 2x 3mnd verlenging. 1. Delictgesprek hulpverlener, jongere & ouders: erkenning delict+ bereidheid medewerking; 2. Analyse risicofactoren met jongere en ouders; 3. Interventies op basis van risicofactoren: vaardigheden omgaan risicofactoren, bijstellen van gedrag, oefenen met emoties en cognities
Nazorg	N.v.t.	Na 6 mnd afbouwen hulp, 6mnd na afsluiting follow-up meting

Nieuwe Perspectieven (bij Terugkeer)	Jeugdtoezicht: Straatcoaches/Jeugdboa's
Voorkomen van crimineel - en risicogedrag, en het voorkomen van herhaling van crimineel gedrag bij risicojongeren en criminele jongeren	Overlast verminderen van hinderlijke en overlastgevende groepen door tijdelijke en flexibele inzet
NP: 10 tot 23 jaar; Schuldig een of meerdere delicten (15-23jaar); onmaatschappelijk gedrag (12-15 jaar); Met problemen op meerdere leefgebieden	Hinderlijke en overlastgevende groepen jongeren op basis van screening Beke Shortlistmethodiek en op de zgn. hotspots
NPT: Terugkeer van verblijf in JJI	
Jaarlijks ongeveer 100 trajecten	1e kwartaal 2011: 2.929 bezoeken hotspots door Straatcoaches en 2e kwartaal 3.845
Nieuw Veldzicht; Nauwe samenwerking met BJZ, Leerplicht, Politie&Veiligheidshuis. Samenwerking met partijen die voor aanpak van problematiek bij specifieke jongere relevant zijn.	Gemeente, JIT, politie, jongerenwerk
Door Leerplichtambtenaar, school, Bureau Jeugdzorg, Politie of andere partners. Jongeren kunnen zich ook zelf aanmelden voor NP	Vanuit Jeugd Interventie Teams
3mnd + 3mnd nazorg. 1. Omgevingsanalyse van risico/beschermende factoren en sociale netwerk van jongere. Plan van Aanpak met doelen en acties waaraan jeugdige en hulpverlener zich verbinden; 2. Gericht aanpakken problemen, onder andere door contact met relevante personen/ instanties + oefenen benodigde vaardigheden (conflicthantering, self-efficacy, solliciteren, etc.)	Overlast jeugdgroepen verminderen door signaleren en sneller zicht krijgen op jeugdgroepen in samenwerking met de JITs, duidelijke grenzen stellen aan het gedrag van jongeren, ongewenst gedrag sanctioneren. Verder het achterhalen van de identiteit van jongeren en inzicht geven aan ouders over de overlast die de jongere veroorzaakt. Straatcoaches hadden geen opsporingsbevoegdheden, de Jeugdboa's wel.
Periode 3 mnd waarin hulpverlener contact heeft met jeugdige en ondersteunend netwerk	Inzet houdt op als overlast stopt

4 *De gemeente als beleidsontwikkelaar*

In dit hoofdstuk gaan we in op de gemeente als beleidsontwikkelaar. We doen dit aan de hand van de aspecten die in §2.1 aan de orde zijn gesteld en bekijken hoe de gemeente Almere deze in de praktijk brengt binnen het jeugdveiligheidsbeleid. We gaan daarbij onder andere in op probleemanalyse en diagnose binnen het jeugdveiligheidsbeleid (§4.1), het opstellen van (meetbare) beleidsdoelstellingen (§4.2), samenhang binnen het beleid (§4.3), draagvlak en afstemming (§4.4) en het beleidsontwerp (§4.5).

4.1 *Probleemanalyse en -diagnose*

Uit de interviews en bronnen blijkt dat de gemeente Almere in het algemeen investeert in de analyse en diagnose van de problemen binnen haar gemeente. Zij maakt daarbij gebruik van de informatie van de gemeentelijke afdeling onderzoek en statistiek, betreft op de verschillende niveaus -strategisch, tactisch en operationeel- partners, maar ook inwoners, en organiseert terugkoppeling over de trends en ontwikkelingen in het veld. De geïnterviewden bevestigen dat de gemeente partijen vroegtijdig betreft en dat zij zich daarbij gehoord voelen. Aan het Actieprogramma Veiligheid 2010-2014 lag een brede inventarisatie van de problematiek ten grondslag - het onderzoek van Moors e.a. (2009), Criminaliteitsbeeldanalyses en input van veiligheidpartners en inwoners van Almere. Het Actieprogramma gaat niet bij alle thema's in op oorzaak en gevolg, maar benoemt voor jeugd en veiligheid wel een oorzaak van crimineel en overlastgevend gedrag bij jongeren: "Vaak vinden de problemen met jongeren een grondslag binnen het gezin". Hierbij wordt niet ingegaan op de typen gezinnen die het hier betreft of het type problematiek. In het Actieprogramma worden drie doelgroepen onderscheiden, namelijk jongeren die overlast op straat of in de buurt veroorzaken, jongeren die dreigen af te glijden naar criminaliteit, en jongeren die al vaker criminele delicten pleegden. Het programma benoemt de omvang van jeugdcriminaliteit en -overlast in Almere als geheel en niet per genoemde doelgroep. Ook overlap of onderscheid tussen groepen is niet duidelijk.

Voor de analyse van ontwikkelingen en trends die leidden tot de Focuslijst-aanpak en de Rondetafels gebruikte de gemeente de tussentijdse inbreng en terugkoppeling van partners uit het veld en criminaliteits- en

veiligheidsgegevens om zo tot een beeld te komen van de problemen. Bij Focuslijst is gebruik gemaakt van een afgebakende doelgroep die voorlopig niet verandert.

Een van de trends die veel werd genoemd, ook in interviews, zijn 12-minners die steeds eerder zwaardere delicten lijken te plegen. De gemeente doet bewust een pas op de plaats en onderzoekt nu eerst de aard en omvang van het probleem om een goed onderbouwd beeld te krijgen. Daarvoor schakelt zij de afdeling Onderzoek & Statistiek in. Pas als uit deze analyse blijkt dat de aard en omvang van het probleem tot ingrijpen noodzaken, gaat de gemeente gericht beleid inzetten. De kennis die nodig is om dat goed te doen is dan al aanwezig.

4.2 *Beleidsdoelstellingen en evaluatiecriteria: Doelstellingen niet altijd uitgewerkt of meetbaar*

Het Actieprogramma benoemt algemene doelen voor het jeugdveiligheidsbeleid. De gemeente noemt daarbij de gewenste afname van jeugdcriminaliteit en -overlast, en stelt een norm voor het succes van de aanpak. De middelen die -tussen de regels door- naar voren komen om deze doelen te bereiken zijn preventie en een sluitende aanpak. Het programma beschrijft deze zaken echter niet expliciet of puntsgewijs, maar schetst vooral wat er gaande is op het gebied van jeugdveiligheid. Voor andere doelstellingen biedt het actieprogramma geen toelichting of evaluatiecriteria. Alleen voor het Veiligheidshuis dat ook onder het thema jeugd en veiligheid beschreven wordt, staat een expliciete lijst van doelen:

- het verminderen en voorkomen van criminaliteit en overlast
- het voorkomen en terugdringen van recidive
- het realiseren van een persoonsgerichte aanpak voor de dader
- het verlenen van passende zorg
- het versterken van de ketenregie en optimaliseren van de ketensamenwerking
- het bouwen van een betrouwbaar informatieknoppunt voor partners.

De eerste twee doelen zijn zoals gezegd wel cijfermatig uitgewerkt, maar ook hier ontbreekt de verdere (kwalitatieve) uitwerking van de doelen en ook meetbaarheid is niet aan de orde. Een betere uitwerking zou kunnen helpen om de kaders van het beleid ook voor uitvoerende partijen beter neer te zetten. Het gaat dan om onderbouwing van en toelichting op de gemeentelijke visie bijvoorbeeld op passende zorg of het versterken van ketenregie. Dit kan bovendien het opstellen van meetbare doelstellingen en evaluatiecriteria vergemakkelijken, bijvoorbeeld door elementen te onderscheiden die bijdragen aan een goede ketensamenwerking. De doelstellingen zijn zoals ze hier geformuleerd zijn nauwelijks meetbaar.

4.3 *Samenhang in beleid*

A. Steeds meer samenwerking tussen Kabinet & Veiligheid en DMO, maar nog niet altijd optimaal

De effecten van het jeugdveiligheidsbeleid zijn mede afhankelijk van andere beleidsterreinen rond het thema 'jeugd'. Een zekere mate van samenhang is hierbij gewenst om strijdige doelstellingen of teveel overlap in aanbod te voorkomen. Kabinet & Veiligheid en DMO brengen intern binnen de gemeente steeds meer samenhang in het beleid rond jeugdzorg, preventie en jeugdveiligheid. Verschillende partijen binnen de gemeente zijn positief over de afstemming tussen diensten en afdelingen. Zij zien dat diensten en afdelingen in toenemende mate afstemmen en op steeds meer thema's en domeinen beter integraal werken. De centrale positie van Kabinet & Veiligheid draagt hier aan bij, evenals de borging van afstemming in bestuurlijke structuren, waaronder de Stuurgroep Veiligheid en het partneroverleg van het Veiligheidshuis. Bij de ontwikkeling van de aanpak voor multiprobleemgezinnen (MPG) trokken Kabinet & Veiligheid en DMO vanaf het begin af aan samen op. Tevens keek Kabinet & Veiligheid bij de Focuslijst naar de werkwijze van de Zorgpiramide. De Zorgpiramide werkt al langer met Rondetafels op casusniveau. Deze werkwijze is overgenomen bij de Focuslijst-aanpak. Dit zorgt voor meer afstemming en eenduidigheid in werkwijzen tussen verschillende afdelingen.

Een aantal uitvoerende partijen merkt nog wel verkokering en versnippering bij de gemeente. Zij zien bijvoorbeeld dat medewerkers van de gemeente van verschillende afdelingen van elkaar niet weten waar zij mee bezig zijn of niet weten wie zich met welk onderwerp bezighoudt. Deze partijen hebben in hun werkzaamheden vaak met verschillende afdelingen en verschillende benaderingen te maken. Bij de uitvoering van het beleid lopen zij hier ook tegenaan. Het aanvragen van een vergunning of iets regelen waar verschillende afdelingen bij betrokken zijn, kan daardoor lang duren. Een ander voorbeeld dat geïnterviewden, zowel uitvoerend als binnen de gemeente, noemen zijn budgetten en middelen. Deze zijn vaak aan een specifieke afdeling gekoppeld, ook als de doelen van deze afdeling vergelijkbaar zijn met of aanvullend op doelen van andere afdelingen. Budgetten en middelen koppelen aan overkoepelende doelen in plaats van afdelingen, vormt een mogelijkheid om versnippering tegen te gaan en meer samenhang te krijgen in het beleid.

B. Meer op één lijn brengen van zorg- en veiligheidsperspectieven een uitdaging

Geïnterviewden geven aan dat het jeugdveiligheidsbeleid en het jeugdzorg/preventiebeleid nog vanuit verschillende perspectieven opereren, respectievelijk 'veiligheid' met nadruk op handhaving en het stoppen van overlast en

criminaliteit, en ‘zorg’ met nadruk op de individuele omstandigheden van jongeren, hulpverlening en preventie. Dit is logisch gezien de focus van beide beleidsvelden en de vraag is in hoeverre één perspectief mogelijk is.

Tegelijkertijd dient het Veiligheidshuis wel de brug te slaan tussen veiligheid en zorg. Vanuit de jeugdigen bezien, is het onderscheid tussen deze thema's niet zo groot. Zij bewegen zich tussen verschillende thema's en domeinen.

Het veiligheidsperspectief -vaak nadruk op repressie en stoppen van overlast en criminaliteit- en zorgperspectief -meer nadruk op curatieve inzet en het oplossen van persoonlijke problematiek- meer op een lijn krijgen vormt daarbij een uitdaging die wel belangrijk is om partijen mee te krijgen en de beoogde doelen te bereiken.

De transitie jeugdzorg vormt vooralsnog een relatief op zich zelf staand traject waarin het veiligheidsperspectief en het jeugdveiligheidsbeleid nog niet integraal worden meegenomen. De inbedding van het veiligheidsperspectief in deze decentralisatieprocessen behoeft aandacht om tot echte samenhang te kunnen komen. Onduidelijk is bijvoorbeeld nog welke rol het Veiligheidshuis uiteindelijk moet gaan vervullen.

4.4 *Draagvlak en afstemming*

A. Intern meer duidelijkheid over verwachtingen van strategisch en tactisch niveau

Gemeente Almere borgt de wisselwerking tussen niveaus -strategisch, tactisch en operationeel- volgens veel geïnterviewden goed en zorgt daarbij ook voor draagvlak op de verschillende niveaus door regelmatig overleg. Soms is deze wisselwerking echter onvoldoende en zijn de kaders en invulling van het beleid onvoldoende duidelijk voor het operationele niveau, zo laat een enkele geïnterviewde weten. Deze geïnterviewde ervaart dat het strategische en tactische niveau binnen de gemeente wel ideeën en verwachtingen hebben over invulling en uitvoering van het beleid, maar niet voldoende uitwerken voor het operationele niveau. Zo kan er een discrepantie ontstaan tussen het beoogde beleid op papier en het uitgevoerde beleid. Het biedt uitvoerende partijen, ook binnen de gemeente, weinig houvast. Zeker bij falen van beleid, maar ook bij succes is lastig te achterhalen waaraan dit ligt: Is bijvoorbeeld bij falen de interventie/het beleid niet goed geïmplementeerd, of is er sprake van beleid dat niet goed past bij de problematiek? Dit kan frustrerend zijn voor uitvoerende partijen. De gemeente doet er goed aan impliciete verwachtingen duidelijk te communiceren, ook als de verwachting is dat beleid invulling krijgt in de uitvoering en er ruimte is voor ‘*trial and error*’ in de praktijk.

B. Veel aandacht voor betrokkenheid en draagvlak bij partners

Kabinet & Veiligheid heeft de relevante partijen binnen het jeugdveiligheidsbeleid goed in beeld. Bij de ontwikkeling van het Actieprogramma Veiligheid betrof de gemeente op verschillende manieren en op verschillende niveaus relevante partijen uit het veld en haar burgers. Ook bij andere ontwikkelingen neemt de gemeente inbreng van verschillende partners mee, zo blijkt uit de interviews. Dit gebeurt echter niet bij alle ontwikkelingen altijd op alle niveaus - strategisch, tactisch en uitvoerend - en het is ook niet realistisch om dit te verwachten, maar dit kan later in het proces soms wel consequenties hebben. Bij de ontwikkelingen rond de Focuslijst sprak de gemeente bijvoorbeeld wel met partners uit het partneroverleg. De gemeente gaf daarbij de boodschap mee om het uitvoerende niveau voor te bereiden op de komende veranderingen. Bij veel geïnterviewden op uitvoerend- en coördinerend niveau bestond echter ten tijde van de interviews onduidelijkheid over de ontwikkeling die gaande was en wat dit voor verschillende partijen zou betekenen. In de casusoverleggen merkten geïnterviewden dit in toegenomen onrust en concurrentie tussen partijen door cliënten vast te houden, ook als deze niet noodzakelijkerwijs bij een bepaalde interventie passen. Draagvlak op strategisch en tactisch niveau, betekent dus niet automatisch draagvlak en duidelijkheid voor de rest van de organisatie. De interne communicatie is de verantwoordelijkheid van deze deelnemende partners. De gemeente kan dit wel bespreekbaar maken als het gebrek aan interne communicatie belemmerend werkt bij casusoverleggen.

De recente ontwikkelingen zorgden voor onrust bij uitvoerende partijen. Het betreft hier niet alleen de invoering van de Focuslijst-aanpak, maar ook de bredere context van de wijzigingen in het kader van de transitie jeugdzorg. Het gaat hier om de herpositionering van verschillende partijen ten aanzien van nieuw beleid, die voor sommige partijen ongunstig uitpakken. Iedereen tevreden stellen en volledig draagvlak is dus ook niet per definitie mogelijk of wenselijk.

4.5 Beleidsontwerp

A. Open voor nieuwe aanpakken en gericht op leren van andere gemeenten en van eigen knelpunten

Het jeugdveiligheidsbeleid van de gemeente Almere kenmerkt zich door een sterke probleem- en actiegerichtheid. Het beleid komt veelal in wisselwerking met de uitvoerende partijen tot stand, aldus de geïnterviewden. Daarbij staat de gemeente open voor aanpakken en interventies die binnen andere gemeenten goed lijken te werken, maar kiest zij eveneens voor interventies die een wetenschappelijke onderbouwing hebben. Ambtenaren van Almere gaan op

werkbezoek om te inventariseren welke ervaringen andere gemeenten met een bepaalde aanpak hebben. Dit is bijvoorbeeld gedaan voor de inzet van Jeugdboa's en bij de ontwikkeling van de Focuslijst-aanpak. Wetenschappelijke onderbouwing en ervaringen elders bieden geen garantie voor succes, maar zorgen wel voor bewuste, onderbouwde beleidskeuzes. Ook wanneer een aanpak niet werkt zoals verwacht, neemt de gemeente ervaren knelpunten of problemen mee bij de ontwikkeling van beleid. Een voorbeeld hiervan zijn de straatcoaches. De inzet van straatcoaches is najaar 2012 acuut stopgezet toen fraude door een aantal medewerkers aan het licht kwam. De gemeente besloot dat het idee achter de straatcoaches wel bij het beleid aansloot, maar wijzigde mede op basis van de evaluatie van de inzet van straatcoaches een aantal zaken bij de nieuwe versie, de Jeugdboa's. Eén van de problemen waar straatcoaches tegenaan liepen, waren de beperkte bevoegdheden om de leden van overlastgevendende groepen aan te pakken. Zij konden bijvoorbeeld geen bekeuringen uitdelen. De bijzonder opsporingsambtenaren Jeugd (Jeugdboa's) krijgen deze bevoegdheden wel. De gemeente houdt bij de inzet van deze Jeugdboa's meer regie, ondermeer door de gewenste opleiding voor de Jeugdboa's aan te geven en hen onderdeel te maken van een toezichtbedrijf waar ook medewerkers van de gemeente werken. Geïnterviewden vinden dat de gemeente goed naar hen luistert en knelpunten oppakt.

B. Actiegericht beleid waardoor randvoorwaarden voor goede uitvoering niet altijd zijn geborgd

De actiegerichtheid van de gemeente en de behoefte aan ontwikkeling zorgen er soms voor dat bepaalde (rand)voorwaarden die in de praktijk nodig zijn om het jeugdveiligheidsbeleid goed uit te voeren niet goed uitgewerkt zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om flexibele inzet van budgetten en middelen, drang- en dwangmaatregelen, maar ook communicatie-/informatiesystemen die de uitvoeringspraktijk ondersteunen.

De problematiek rond jeugd en jeugdgroepen is dynamisch en constant in verandering. Snel handelen past daarbij en wordt ook vanuit de gemeente nagestreefd. Dit vereist flexibiliteit van inzet en middelen. Praktijkpartners lopen echter vaak tegen de bureaucratische grenzen en stroperigheid van de gemeente aan. Hierbij wordt gewezen op inflexibiliteit van budgetten: zodra de begroting is vastgesteld is het geld verdeeld en is er nauwelijks ruimte voor niet-begrote zaken. De gemeente zelf geeft aan dat dit flexibele budget er wel is, maar dat ook de aanvraagprocedure voor dit flexibele budget niet altijd soepel verloopt. Dit kan de reden zijn dat partijen het betreffende budget niet als flexibel ervaren.

Uitvoerende partijen lopen daarnaast aan tegen de duur van procedures binnen de gemeenten. Bij jeugdgroepen kan bijvoorbeeld om overlast tegen te gaan het plaatsen van straatverlichting, een prullenbak of een Jongeren Ontmoetings Plaats (JOP) een goede zet zijn. Verschillende praktijkpartners

ondervonden dat dit behoorlijk lang kan duren, wat de geloofwaardigheid naar jongeren toe niet ten goede komt. Het kan zelfs betekenen dat de inzet als mosterd na de maaltijd komt: de jeugdgroep bestaat niet meer of heeft zich inmiddels verplaatst naar een andere locatie. Ook afstemming rondom de inzet van drang- en dwangmaatregelen om jongeren of gezinnen toch te laten meewerken liet lang op zich wachten. Uiteindelijk duurde het inventariseren en creëren van drang- en dwangmogelijkheden ongeveer drie jaar. Partijen begrijpen dat de procedures soms lang duren. Zeker bij drang- en dwangmogelijkheden gaat het om maatregelen die ingrijpend kunnen zijn in het leven van mensen. De langdurige procedures komen deels voort uit het precaire karakter, ze dienen ook ter bescherming van de burger. De stroperigheid van het proces is dan ook niet altijd te voorkomen. Communicatie hierover is voor verbetering vatbaar. Nu hoorden partijen vaak lange tijd niets en werd pas achteraf duidelijk hoe de procedure verlopen was. De gemeente kan beter communiceren over het verloop van dit proces en zo mogelijk een indicatie geven of het verzoek naar verwachting positief of negatief zal uitpakken.

C. Veel ruimte voor invulling door uitvoerende partijen is positief, maar heeft ook risico's

De actiegerichtheid van de gemeente Almere maakt dat beleid vaak niet tot in detail wordt uitgewerkt. Dit heeft positieve kanten. Uitvoerende partijen en professionals hebben bijvoorbeeld ruimte om eigen invulling te geven aan de uitvoering van het beleid en doen dit ook. Zij kunnen zo aansluiten bij de behoeften en wensen van bepaalde doelgroepen of stadsdelen. Deze vrijheid kan echter resulteren in verschillende werkwijzen tussen verschillende stadsdelen. Deze diversiteit kan, zoals ook Moors e.a. (2009) constateren, voor versnippering en onderbenutting van inzet zorgen en maakt het monitoren van resultaten en gerichte sturing moeilijk. Bij de JITs constateren de partijen dat de aanpakken in principe niet verschillen als het op type groepen aankomt. Wel zien zij verschillen tussen veiligheidsmanagers. Deze verschillen pakten eerder nog wel eens negatief uit voor de aanpak, maar de partijen zien met de huidige veiligheidsmanagers ondanks deze verschillen minder negatieve gevolgen. De wijze waarop veiligheidsmanagers hun rol oppakken is bepalend voor de inzet van het JIT.

D. Actiegerichtheid versus borging van goedlopend beleid

Verschillende geïnterviewden geven aan dat de gemeente Almere open staat voor vernieuwing van het beleid. Daarbij vinden verschuivingen in het beleid plaats. Door de actiegerichtheid van de gemeente bestaat het risico dat goedlopend beleid of aspecten hiervan onvoldoende geborgd worden. Of dat er onvoldoende zicht is op werkzaamheid van bepaalde aanpakken voordat ze weer gewijzigd worden. Evaluatie en voldoende reflectie op ingezette interventies kunnen bijdragen aan betere borging van zaken die wel werken. Een voorbeeld zijn de wijzigingen in de verhouding tussen JIT en Veiligheidshuis

en de doelgroepen die ze moeten bedienen. JIT richtte zich bijvoorbeeld eerst op de enkelvoudige problematiek binnen groepen, en het Veiligheidshuis richtte zich op de complexe problematiek. Later veranderde dit en werd JIT voor de groepsaankpak en het Veiligheidshuis voor de persoonsgerichte aankpak. Nu verandert dit wederom en gaat JIT zich weer meer richten op de enkelvoudige problematiek binnen de groepsaankpak. Het Veiligheidshuis focust nu specifiek op personen, waaronder een aantal jongeren, die zich bezighouden met *high impact crime*. Deze veranderingen vonden allemaal in een relatief korte tijd plaats (binnen vijf jaar) zonder dat de gemeente zicht had op de werkzaamheid van de zaken die zij veranderde. De laatste ontwikkeling rond de lijst van geprioriteerde personen betrokken bij *high impact crime* werd zelfs binnen vier maanden uitgedacht en ingevoerd. De gemeente had bij het Scenario-overleg wel zicht op de knelpunten, maar de vraag is in hoeverre succesfactoren uit dit overleg worden meegenomen in de Focuslijst-aankpak. Een ander voorbeeld, vanuit DMO, biedt het preventieproject Oké-op-School (zie §2.3 en Bijlage IV). Voorheen werd het project Marietje Kessels ingezet als klasgerichte interventie voor klassen waar meerdere problemen spelen (niveau 2). Vanuit de scholen was hier vraag naar, maar de subsidie voor het project werd met de ingang zetting van Oké-op-School stopgezet. De scholen hebben echter nog steeds behoefte aan deze inzet - dit blijkt uit de grote vraag van scholen naar de klassentraining op niveau 2- terwijl hier binnen het nieuwe beleid maar beperkt ruimte voor is.

4.6 *Samenvattend*

De geïnterviewden vinden dat de gemeente Almere haar rol van beleidsontwikkelaar van het jeugdveiligheidsbeleid op een goede manier invult en dat zij daarbij doet wat binnen haar mogelijkheden ligt. Partijen noemen een aantal sterke punten van de gemeente Almere bij het invullen van deze rol. Zo investeert Kabinet & Veiligheid in een grondige probleemanalyse en -diagnose. Daarbij neemt zij de ontwikkelingen en trends mee die uitvoerende partijen noemen, maar schakelt zij ook de afdeling Onderzoek en Statistiek in om zicht te krijgen op de omvang van problemen. Op basis van deze informatie bepaalt de gemeente welke inzet vanuit het jeugdveiligheidsbeleid nodig zou zijn. Bij de invulling van het beleid kijkt de gemeente Almere bovendien verder dan de gemeentelijke grenzen. Ambtenaren gaan op bezoek bij andere gemeenten om te kijken hoe deze gemeenten een bepaalde aankpak vormgeven, maar zij bekijken ook de wetenschappelijk onderbouwde interventies. Uit de interviews blijkt dat Kabinet & Veiligheid hierbij de knelpunten die uitvoerende partijen noemen meeneemt. De partijen zijn te spreken over de betrokkenheid van Kabinet & Veiligheid bij de uitvoering. De gemeente investeert in structuren. Kabinet & Veiligheid betreft relevante zorg- en veiligheidspartners

bij het proces van beleidsontwikkeling. Belangrijke overleggen zijn daarbij de Vijfhoek en het partneroverleg. Bij de ontwikkeling van het Actieprogramma Veiligheid liet de gemeente daarnaast ook inwoners meedenken over het beleid.

Meer samenhang in jeugdveiligheidsbeleid als kans

De afstemming tussen gemeentelijke afdelingen is de afgelopen jaren steeds beter geworden. Kabinet & Veiligheid en DMO ontwikkelen steeds vaker gezamenlijk beleid rond jeugd. Kabinet & Veiligheid heeft in de Focuslijst de werkwijze van de Zorgpiramide - de Rondetafels - overgenomen. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de afdelingen Kabinet & Veiligheid en DMO nog niet optimaal integraal werken en vanuit verschillende visies opereren. Dit is gezien de werkzaamheden van beide afdelingen ook logisch. Toch kan meer integraal werken vanuit jeugdigen bezien meer samenhang brengen in het beleid en zo de verschillende visies meer op één lijn brengen om zo de beoogde doelen te bereiken. Verschillende geïnterviewden noemen in dit verband budgetten en middelen. Deze zijn vaak aan een afdeling gekoppeld, ook als de doelen van deze afdelingen overlappen. Budgetten en middelen koppelen aan overkoepelende doelen in plaats van afdelingen, vormt een mogelijkheid om versnippering tegen te gaan. Bij de recente decentralisatie-ontwikkelingen en de transitie jeugdzorg is een integrale visie waarin ook het veiligheidsperspectief voldoende aandacht krijg, van belang.

Uitwerking van meetbare doelstellingen vraagt aandacht

De gemeente Almere evalueert het eigen jeugdveiligheidsbeleid regelmatig en heeft op basis van deze evaluaties ook de werkwijze bijgesteld. Ook neemt zij de ruimte voor een goede probleemanalyse en -diagnose. De vertaling van deze probleemanalyse en -diagnose naar meetbare doelstellingen vormt een aandachtspunt. De gemeente benoemt de doelstellingen wel, maar de uitwerking en meetbaarheid van doelstellingen wisselt.

Resultaten en effecten zijn vaak ook niet eenduidig aan het jeugdveiligheidsbeleid toe te schrijven. Daarom dient de beleidstheorie robuust te zijn: Waarom mogen we verwachten dat inzet van de gemeente leidt tot afname van criminaliteit en overlast?

Borg noodzakelijke randvoorwaarden voor goede uitvoering en communiceer verwachtingen

Een ander aandachtspunt is de uitwerking van het beleid zelf. De gemeente laat regelmatig nieuw beleid implementeren en stelt dit vervolgens op basis van praktijkervaringen bij. Dit biedt uitvoerende partijen veel ruimte om hun eigen invulling te geven aan het beleid en het beleid aan te laten sluiten op lokale behoeften. Het betekent echter ook dat de gemeente de randvoorwaarden die nodig zijn om het beleid goed uit te voeren niet altijd voldoende uitwerkt of dat deze randvoorwaarden niet aanwezig zijn. Bij het

jeugdveiligheidsbeleid noemen verschillende partijen bijvoorbeeld flexibele inzet van budgetten en middelen of de aanwezigheid van (digitale) communicatie- en informatiesystemen die de uitvoeringspraktijk ondersteunen.

Een ander punt is juist gelegen in de geringe invulling van het beleid en de vrijheid van de uitvoerende partijen op operationeel niveau om dit zelf in te vullen. Partijen hebben soms behoefte aan meer houvast. Bij beleid dat niet loopt, is bij geringe uitwerking bovendien onduidelijk of dit te maken heeft met de uitvoering of dat het beleid of de beleidstheorie niet klopt. De gemeente doet er goed aan deze verwachtingen duidelijk te communiceren, ook als de verwachting is dat beleid invulling krijgt in de uitvoering en er ruimte is voor *'trial and error'*.

Vergeet niet om goedlopend beleid te borgen

De gemeente Almere staat open voor knelpunten in beleid en stelt beleid bij op basis van knelpunten of anticiperend op nieuwe ontwikkelingen. De gemeente ontziet daarbij de vaste structuren niet. De Focuslijst werd bijvoorbeeld in een relatief korte periode van vier maanden uitgedacht en zonder overgangsperiode tussen Scenario-overleg en Focuslijst ingevoerd. De gemeente is dus relatief flexibel ten aanzien van beleid. Zeker met jeugd, een dynamische en flexibele groep, kan dit voordelig zijn. Verschillende geïnterviewden wijzen er echter op dat dit zo nu en dan ten kosten gaat van de borging van beleid dat goed loopt. Inzicht in de werkzaamheid van het beleid is daarbij belangrijk. Dit inzicht helpt bovendien om succesvolle elementen uitlopend beleid mee te nemen in de ontwikkeling van nieuw beleid.

5 *De gemeente als regisseur*

In dit hoofdstuk gaan we in op de gemeente als regisseur. We doen dit aan de hand van de aspecten die in §2.2 aan de orde zijn gesteld en bekijken hoe de gemeente Almere deze rol binnen het jeugdveiligheidsbeleid in de praktijk brengt. Het gemeentelijk veld rond jeugdveiligheid omvat vele partijen en niveaus, zowel binnen de gemeentelijke organisatie zelf (intern) als daarbuiten (extern). Het is een netwerk waarin partijen relatief zelfstandig opereren en zelfsturend zijn, maar deels ook afhankelijk van elkaar. De regie wordt niet vanuit een centraal punt door de gemeente gevoerd. We gaan onder andere in op de gemeentelijke visie, overzicht over het gemeentelijk beleid, en de sturingsvormen die de gemeente inzet als regisseur van het jeugdveiligheidsbeleid.

5.1 *Gemeentelijke visie op regierol: Actief sturen op effecten en beleid bijstellen waar nodig*

Het eerste uitgangspunt van het Actieprogramma Veiligheid is regie door de gemeente op het veiligheidsbeleid. De gemeente wil actief sturen en zo maatschappelijke processen rond jeugdcriminaliteit en jeugdoverlast veranderen. Een goed monitorings- en informatiesysteem moet deze actieve regiefunctie faciliteren. Het Actieprogramma benoemt daarbij de volgende doelstelling: “Doel van het nieuwe monitorings- en evaluatiestelsel is het genereren van managementinformatie waarbij in één oogopslag de stand van zaken ten aanzien van het criminaliteitsniveau en de voortgang van beleid, maatregelen en instrumenten zichtbaar is. Op basis van de informatie is bijsturing mogelijk” (Actieprogramma Veiligheid p.45). Deze monitoring valt uiteen in twee onderdelen: Ten eerste, het structureel monitoren van de objectieve en subjectieve veiligheid op basis van criminaliteitscijfers en de Veiligheidsmonitor. Ten tweede, structureel inzicht in prestaties en effecten op basis van kwartaalrapportages en het monitoren van effecten op basis van effectindicatoren. Beide vormen van monitoring zijn in de praktijk doorgevoerd. Alle geïnterviewde partijen leveren elk kwartaal een rapportage aan over de voortgang en tussentijdse resultaten en bespreken deze rapportage met de afdeling van Kabinet & Veiligheid. Partijen zijn positief over dit contact en merken ook inhoudelijke betrokkenheid bij Kabinet & Veiligheid, volgens een

enkeling zelfs meer dan bij andere gemeentelijke afdelingen. De gemeente gebruikt deze kwartaalrapportages en -gesprekken tevens om inzicht te krijgen in trends maar ook knelpunten bij uitvoering en samenwerking.

5.2 *Overzicht over beleid*

A. Domeinoverschrijdend overzicht beschikbaar aanbod nog niet optimaal

Een domeinoverschrijdend overzicht van beschikbaar aanbod rond jeugd lijkt te ontbreken. Intern binnen de gemeente is de regie in dit opzicht nog niet optimaal, maar ook extern, in afstemming met andere partijen. De verschillende afdelingen van de gemeente hebben niet altijd zicht op elkaars activiteiten en op al bestaand aanbod van externe partijen. Dit kan leiden tot de ontwikkeling van interventies die al bestaan of tot overlappend aanbod. Een partij kreeg bijvoorbeeld vanuit DMO een opdracht tot het ontwikkelen van een interventie voor meisjes, terwijl hier al bestaand aanbod voor was. Dit voorbeeld valt niet onder verantwoordelijkheid van K&V. Uitvoerende partijen (en inwoners) nemen de verschillen tussen verantwoordelijke afdelingen echter minder waar. Ook hiaten in aanbod zijn moeilijk in beeld te krijgen als domeinoverschrijdend aanbod niet inzichtelijk is. Het is niet realistisch om te verwachten dat de gemeente altijd een volledig up to date overzicht heeft. Toch kan een globaal overzicht helpen om nog scherper te kunnen sturen om tot een sluitend netwerk rond jeugdveiligheid te komen.

B. Afstemming over jongeren: Overdracht en communicatie rondom individuele jongeren/communicatie Zorgpiramide en Veiligheidshuis

Jeugdveiligheid is een breed domein dat samenhangt met en overlapt kent met andere beleidsterreinen, zoals zorg en onderwijs. Veel risico- en criminele jongeren zijn niet alleen bekend bij het Veiligheidshuis, maar ook binnen de Zorgpiramide (zie §3.4). Aanpak van deze jongeren kan niet zonder afstemming en samenhang tussen het Veiligheidshuis en de Zorgpiramide. Dit is bijvoorbeeld van belang wanneer het Veiligheidshuis een casus van de Zorgpiramide overneemt (opschaling), of juist een casus terugleidt naar de Zorgpiramide wanneer de aanpak van het Veiligheidshuis stopt (afschaling). Het is van belang dat partijen uit verschillende domeinen van elkaars activiteiten op de hoogte zijn. Als zij weten dat het Veiligheidshuis of JIT een bepaalde interventie inzet, kunnen ze bijvoorbeeld gericht signaleren of deze interventie werkt of weten ze bij wie ze aan de bel kunnen trekken bij problemen. Dit komt samenhang in de aanpak van risico en probleemjongeren ten goede. Deze afstemming was ten tijde van het onderzoek (april tot juni 2013) nog in grote mate afhankelijk van individuele personen: De brandpuntfunctionaris uit de Zorgpiramide (niveau 4) en procescoördinator van het Veiligheidshuis overlegden regelmatig en de brandpuntfunctionaris was ook aanwezig in het

Veiligheidshuis. Zij bespraken ook welke jongeren uit de Focuslijst bij de Zorgpiramide bekend zijn en of deze jongeren broertjes en zusjes in de Zorgpiramide hebben. De procescoördinator van het Veiligheidshuis nam daarnaast deel aan het overleg van procescoördinatoren binnen de Zorgpiramide (niveau 3). De benodigde (casus)informatie en de wijze waarop deze dient te worden uitgewisseld was nog niet in detail vastgelegd. Hierdoor was afstemming en communicatie rond jongeren nog afhankelijk van de desbetreffende functionarissen, een kwetsbare constructie bij ziekte of uitval van medewerkers. Inmiddels (augustus 2013) zijn er vaste triage overleggen tussen Veiligheidshuis en Zorgpiramide om bij probleemgevallen te bepalen waar zij het best terecht kunnen.⁴ De informatie-uitwisseling wordt momenteel ook niet ondersteund door een gedeeld systeem. Hierbij spelen privacy-overwegingen een rol.

Bij de uitvoering van de Focuslijst vraagt niet alleen de op- en afschaling van jongeren om goede informatie-uitwisseling en afstemming, maar ook de afstemming rond broer(tje)s en zus(jes)sen. De gemeente wil bij de Focuslijst de jongere en het systeem als geheel meenemen in de aanpak. Als andere gezinsleden niet in de Focuslijst en de Zorgpiramide zitten is dat geen probleem. Afstemming wordt echter belangrijk wanneer een of meerdere gezinsleden wel in de Zorgpiramide zitten. Het ziet er naar uit dat deze gezinsleden dan onder verantwoordelijkheid van de Zorgpiramide blijven vallen. De gemeente moet goed bedenken hoe dit vorm krijgt, ook vanuit het gezin gezien. Goede afstemming is hierbij gewenst. Zorgpiramide en Veiligheidshuis moeten voldoende informatie van elkaar hebben. Naast informatie-uitwisseling is het ook van belang om goede afspraken te hebben over verantwoordelijkheden, regie en acties. Een gezin moet niet plotseling overspoeld worden met zorg- en veiligheidspartners vanuit Veiligheidshuis en Zorgpiramide. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat men binnen de Zorgpiramide en Veiligheidshuis het idee heeft dat er binnen de andere structuur actie wordt ondernomen, waarna er niets gebeurt. Goede informatie-uitwisseling en afstemming zijn hier essentieel. Belangrijk is om hier niet alleen vanuit de praktijk te leren, maar ook hierop te anticiperen door vooraf belangrijke aspecten voldoende uit te werken om mogelijke frustraties door slechte afstemming bij gezin en jongere te voorkomen. Ook het uitspelen door het gezin van verschillende zorg- en veiligheidspartijen vormt hierbij een aandachtspunt.

C. Informatiepositie: koppeling tussen verschillende gegevens/databestanden en domeinen ontbreekt.

De gemeente Almere gebruikt verschillende informatiesystemen, maar het gebruik van de systemen en de mate waarin deze ook daadwerkelijk

4 Het was binnen dit onderzoek niet meer mogelijk om te bekijken hoe dit overleg verlopen en welke afspraken hieraan ten grondslag liggen.

jeugdveiligheidsbeleid ondersteunen verschilt. We hebben vier systemen bekeken. Deze staan in de onderstaande tabel op een rij met daarbij de afdeling waar ze onder vallen en de belangrijkste bevindingen

Systeem	Afdeling	Functie	Werking
Veiligheids Informatie Systeem (VIS)	K&V	Monitoring gemeente-lijk	Bij VIS ontbreekt een analyse van effecten. Het is niet duidelijk in hoeverre gemeentelijke maatregelen bijdragen aan het behalen van de doelstellingen. De gemeente kan dit monitöringsinstrument dan ook niet als gericht sturingsinstrument inzetten. Over de bruikbaarheid van het systeem wordt binnen Kabinet & Veiligheid verschillend geoordeeld.
Early Warning Systeem	O&S	Monitoring/ signalering wijk-, buurt-, en straatniveau	Nog in ontwikkeling.
Elektronisch Signalerings-systeem Alle Risicojeugd (ESAR)	DMO	Signalering individueel niveau	Partijen ondersteunen het idee achter ESAR, maar in de praktijk registreert een beperkt aantal partijen ook daadwerkelijk zorgen rond jeugd in het systeem. Vooral scholen stellen zich terughoudend op. Geïnterviewden geven aan dat scholen bang zijn om de vertrouwensband met jongeren en hun ouders te schaden of de goede naam van de school te verliezen. Niet alle veiligheidspartners hebben toegang tot ESAR. De politie kan bijvoorbeeld geen meldingen doen in dit systeem.
Generiek Casusondersteunend Systeem (GCOS)	K&V	Ondersteuning van informatie-uitwisseling op casusniveau	GCOS is een systeem dat de gemeente verplicht moet gebruiken binnen het Veiligheidshuis. Het systeem heeft beperkte mogelijkheden voor koppeling van gegevens en managementinformatie en heeft bovendien geen herinneringsfuncties.

Algemeen kan geconstateerd worden dat het met de monitoringssystemen wel mogelijk is om trends vast te stellen, maar de analyse in hoeverre het jeugdveiligheidsbeleid hier positief dan wel negatief aan bijdraagt ontbreekt. Dit maakt het succes van het beleid moeilijk vast te stellen. In de praktijk blijkt bovendien dat partijen de systemen niet gebruiken zoals verwacht of belangrijke informatie niet invoeren. Zij zien dit als extra werk, zien de meerwaarde van het systeem niet of verwerken dit niet in hun routinehandelingen waardoor ze dit vergeten. Ook onduidelijkheid over privacy -welke partijen hebben toegang tot welke informatie - kan hierbij een rol spelen. Door beperkt gebruik, zoals bij ESAR het geval is, kan een systeem zijn functie - het ondersteunen van het proces - verliezen. Voor de gemeente is het van belang om goed te communiceren bij het introduceren van een informatiesysteem en

echt duidelijk te hebben of het systeem het beoogde doel dient. Hierbij is draagvlak nodig vanuit de partijen die het gaan gebruiken. Het betekent voor deze partijen een verandering in werkwijze waar zij wel achter moeten staan of tenminste het nut van moeten inzien. Ook is het van belang dat partijen tot overeenstemming komen over wat zij minimaal in het systeem invoeren en voor wie deze informatie toegankelijk is.

5.3 *Sturing door de gemeente: Gemeente gebruikt verschillende vormen, kan nog gericht sturen om doelstellingen te behalen*

A. Gemeente gebruikt verschillende vormen van sturing

Een gemeenten kan op verschillende manieren sturing geven aan gemeentelijk beleid en uitvoering (zie ook §2.2). Sturingsmogelijkheden zijn onder andere sturing op *output/outcome*, sturing door structurering en procedurering van relaties, sturing door middel van positieve dan wel negatieve prikkels, en sturing op basis van gemeenschappelijke beeldvorming (Bekkers, 2007). De gemeente Almere gebruikt meerdere van deze sturingsvormen. Sturing op basis van output is de meest expliciete methode binnen het jeugdveiligheidsbeleid van de gemeente. De uitvoerende instanties rapporteren per kwartaal of halfjaarlijks over de behaalde resultaten per interventie of aanpak. De gemeente Almere zorgt ook voor structurering en procedurering van relaties, onder andere door verschillende vastgelegde overleggen op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Voor de verschillende overleggen is duidelijk waar deze voor dienen, wie deelnemen en wat er besproken wordt. Deze overleggen dragen tegelijkertijd bij aan een gedeelde visie tussen de veiligheids- en zorgpartners. In het Scenario-overleg gebeurde dit bijvoorbeeld door per casus een gedeeld beeld van het probleem en mogelijke oplossingen tot stand te brengen aan de hand van een gezamenlijke probleemanalyse, informatie-uitwisseling, het opstellen van verschillende oplossingsscenario's, en tot slot duidelijke acties en taakverdeling. Sturing door middel van prikkels, zoals boetes of juist subsidies, lijkt de minst gebruikte sturingsvorm.

B. Evaluatiecriteria: Informatie in rapportages niet altijd toereikend voor bijsturing van beleid

Het Actieprogramma spreekt bij de kwartaalrapportages over 'de geformuleerde effectindicatoren', maar dit wordt verder niet toegelicht. In de praktijk leveren de meeste uitvoerende partijen tussentijdse rapportages aan. Kabinet & Veiligheid bespreekt deze rapportages met de betreffende partijen en geeft ruimte voor toelichting van de resultaten. Partijen zijn positief over deze gesprekken en waarderen de inhoudelijke betrokkenheid vanuit Kabinet & Veiligheid. Deze zou groter zijn dan bij andere gemeentelijke afdelingen waar zij mee te maken hebben. De gemeente laat de instanties veel ruimte bij de

invulling van deze rapportages. De beschrijving van resultaten verschilt daardoor per instantie. Sommige rapportages benoemen de omvang van de groep en beschrijven achtergrond van verschillende doelgroepen, andere gaan in op het aantal afgeronde trajecten of gestelde doelen. Veel van deze rapportages bieden naast kwantitatieve gegevens ook een kwalitatieve evaluatie. Lang niet altijd is duidelijk wat het niveau is van de gerapporteerde resultaten (individueel, totale groep, stadsdeel). De meeste rapportages geven vooral inzicht in de bereikte doelgroep en het aantal afgeronde trajecten, maar bieden weinig zicht op effecten van de trajecten. Veel van de rapportages spreken weliswaar over met 'succes' afgeronde trajecten, maar beschrijven niet wat dit succes inhoudt voor het individu of de maatschappij. Ook is onduidelijk wat de lange termijn effecten zijn en of jongeren bijvoorbeeld op een later moment opnieuw terugkeren in hetzelfde traject of bij een andere interventie. De uitvoerende partijen zijn zich hier overigens terdege van bewust. Zij weten zelf ook niet wat er na behandeling met de jongeren gebeurt en of hun aanpak succesvol is op de lange termijn. Kabinet & Veiligheid denkt na over manieren om beter zicht te krijgen op deze individuele en maatschappelijke effecten en ook de partijen die de interventies uitvoeren zijn hier mee bezig. Nieuwe Perspectieven is bijvoorbeeld van plan om jongeren een jaar na afsluiting op te bellen om na te gaan hoe het dan met ze gaat. De uitvoerende partijen zijn niet toegerust om uitgebreid te rapporteren over resultaten en effecten. Deze verantwoordelijkheid dient dan ook niet enkel bij deze instanties gelegd worden. De gemeente kan in overleg met partijen meer sturing bieden door duidelijker aan te geven wat zij minimaal verwacht bij een rapportage. Dit zorgt voor meer eenduidigheid in de aangeleverde resultaten en biedt mogelijkheden om een consistent beeld te krijgen van resultaten en effecten van het ingezette beleid voor de gemeente zelf. Ook kan dit, mits goed uitgedacht, vergelijking tussen interventies mogelijk maken.

C. Verbinden van probleemanalyse aan inkoop van interventies

De gemeente zet in op een grondige probleemanalyse en diagnose. Desondanks ontbreekt het de gemeente in sommige gevallen aan informatie over bepaalde doelgroepen die specifieke aanpakken of zorg behoeven of over overlap tussen verschillende doelgroepen. Overlap in populaties van interventies is eveneens lastig in beeld te krijgen. De gemeente heeft bij verschillende organisaties trajecten ingekocht, maar de overwegingen achter de omvang van inzet zijn niet altijd helder en het is niet duidelijk in hoeverre de inzet aansluit op de analyse over de aard en omvang van de problematiek.

D. Regie op instroom van jongeren bij interventies in samenwerking met uitvoerende partijen

De wijze waarop jongeren instromen verschilt per interventie en aanpak. De ene interventie (NP) zorgt vooral zelf voor de toeleiding van cliënten door goede contacten in het veld. Bij de andere interventie (Erger-Voorkomen) lag het mandaat voor de aanmeldingen voorheen bij het Scenario-overleg. De doelgroep van het overleg bleek niet aan te sluiten bij Erger-Voorkomen waardoor er nauwelijks aanmeldingen waren voor de interventie. Een bijkomend nadeel was de duur van de besluitvorming rond het inzetten van de interventie. Jongeren werden ook bij duidelijke geschiktheid voor de interventie eerst besproken in het Scenario-overleg. De interventie kon daardoor vaak pas twee of drie maanden later van start gaan. Dat is een lange periode voor jongeren die dreigen te ontsporen. De gemeente had daarnaast het mandaat om te bepalen welke jongeren er instromen losgekoppeld van inkoop en verantwoording. Bij de inkoop van het aantal trajecten is waarschijnlijk een afweging gemaakt op basis van (geschatte) doelgroep. Onduidelijk is hoe deze afweging tot stand is gekomen. Het inzetten van de interventie gebeurde echter op een niveau waar dit overzicht over de doelgroep niet aanwezig was en ook niet hoefde te zijn.

Als regisseur heeft de gemeente weinig zicht en grip op de instroom van jongeren in verschillende interventies, terwijl de interventies wel voor een bepaalde doelgroep zijn ingekocht. De vraag is wel of de gemeente dit zicht op de instroom altijd volledig in eigen hand moet en kan houden. De gemeente kan de instroom van de juiste doelgroep wel aan de orde stellen in de samenwerking met verschillende partijen: heeft de betreffende partij toegang tot de beoogde doelgroep of zijn hier verbetermogelijkheden? En is het wenselijk om de instroom van jongeren over interventies heen te standaardiseren om te voorkomen dat bepaalde jongeren niet bereikt worden; Of bereiken de interventies jongeren ook voldoende als deze instroom niet eenduidig plaatsvindt?

5.4 Coördinatie van samenwerking binnen het jeugdveiligheidsbeleid

De gemeente schept voorwaarden voor netwerkregie door te investeren in de structuur van de samenwerking. Het veiligheidshuis en JIT zijn hierbij de belangrijkste operationele structuren. Hieronder gaan we in op de operationele structuren binnen het jeugdveiligheidsbeleid en de afstemming daartussen.

A. Samenwerking binnen operationele structuren: Scenario-overleg en JIT

De gemeente kiest er bewust voor de samenwerking op verschillende niveaus te coördineren binnen de verschillende hiervoor in het leven geroepen

overleggen. Bij het Scenario-overleg was deze coördinatiefunctie in eerste instantie belegd bij een van de partijen uit het overleg, BJZ. Verschillende betrokken partijen zagen dit als belemmering voor de samenwerking en de informatie-uitwisseling. De partijen kregen naar hun mening te weinig informatie over de individuele casus. Ze kregen bijvoorbeeld alleen te horen dat de persoon in kwestie bij BJZ bekend was en dat er regie op de casus werd gevoerd. Verdere informatie over de casus werd niet uitgewisseld. Ook bleek de afhankelijkheid van de voorzitter bij het nakomen van afspraken en het aanspreken hierop een probleem. De gemeente stelde in antwoord hierop een procesregisseur aan die als onafhankelijk voorzitter het Scenario-overleg binnen het veiligheidshuis kon leiden. Ondanks de korte duur van dit onafhankelijk voorzitterschap binnen het Scenario-overleg - het Scenario-overleg ging binnen een half jaar over in de Focuslijst - vonden veel van de geïnterviewden dit voorzitterschap een positieve ontwikkeling. De Rondetafels binnen de Focuslijst werken met dezelfde onafhankelijke voorzitter.

Het JIT is een dynamisch netwerk dat in het functioneren gevoelig is voor personele wisselingen of het ontbreken van een 'klik' tussen jeugdagent en jongerenwerker. Er is volgens de betrokkenen momenteel voldoende vertrouwen tussen politie en ambulant jongerenwerk in de uitvoering. In het verleden zijn er wel spanningen geweest. De politie kwam bijvoorbeeld niet altijd als het jongerenwerk om ondersteuning verzocht. De personele wisselingen bij politie en veiligheidsmanagers waren niet bevorderlijk voor de uitvoering. Partijen moesten het vertrouwen opnieuw opbouwen en nieuwe veiligheidsmanagers hadden tijd nodig om zich (de situatie in) het betreffende stadsdeel eigen te maken. De verschillende samenwerkingspartners zijn positief over de huidige samenwerking. De lijnen zijn kort, iedereen weet elkaar te vinden en het is duidelijk welke jongeren in beeld moeten zijn. De informatie-uitwisseling tussen partijen verloopt in het algemeen goed, aldus de geïnterviewden.

B. Samenwerking als doel in plaats van samenwerking als middel om doel te bereiken

Een risico bij samenwerking in de veiligheidszorg is dat netwerken hun doelgerichtheid verliezen en de samenwerking een doel op zich wordt. Meerdere geïnterviewden hadden deze ervaring met het Scenario-overleg zoals dat in de laatste periode plaatsvond. Veel casussen waren al voordat zij in het overleg kwamen ergens onder behandeling of er was al een afdoeningsbeslissing genomen, waardoor er binnen het overleg weinig te bespreken viel. Afspraken over casussen en hieraan verbonden acties waren bovendien sterk gekoppeld aan het overleg. Op het moment dat een casus werd doorgeschoven, betekende dit voor veel partijen dat zij moesten wachten op uitsluitsel in een volgend overleg en dat er geen gerichte activiteiten voor of met de jongeren konden worden ingezet. De vaste partners binnen het Scenario-overleg, allen vertegenwoordigers van veiligheids- en zorgorganisaties, kenden

de jongeren in kwestie bovendien vaak niet. Dit maakte besluitvorming over inzet lastig en werkte niet bevorderend voor de slagvaardigheid; de urgentie van de zaak werd niet altijd gevoeld door de aanwezigen en de betrokken organisaties kwamen gemaakte afspraken in het kader van de persoonsgerichte aanpak niet altijd tijdig na. Tegelijkertijd beïnvloedde dit ook weer de slagvaardigheid van samenwerkingsverbanden en interventies met een zekere afhankelijkheid ten aanzien van het Scenario-overleg, zoals JIT of Erger-Voorkomen. Met de Focuslijst wil de gemeente Almere de samenwerking duidelijker structureren om zo de jongeren aan te pakken die zich met *high impact crime* bezighouden.

C. Verschillende belangen spelen een rol, maar zijn niet onoverkomelijk

Geïnterviewden wijzen op de verschillende belangen van partijen binnen de samenwerkingsverbanden. Partijen met een subsidierelatie met de gemeente die trajecten dienen uit te voeren zitten er met een ander doel dan partijen die dit niet een dergelijke taak hebben. De meeste partijen zien dit niet als een probleem. Bij het Scenario-overleg was openheid een middel om belangen bij de inzet van een bepaalde interventie en de afweging hierover bespreekbaar te maken. Toch merken verschillende geïnterviewden wel dat met de transitie jeugdzorg interne organisatiebelangen een grotere rol gaan spelen.

D. Beleggen van coördinatie van samenwerking binnen gemeente geen garantie voor goede samenwerking tussen verschillende operationele structuren

De JITs worden voorgezeten door de veiligheidsmanagers. Daarmee ligt ook dit voorzitterschap en de coördinatie van de samenwerking in handen de gemeente. De partijen binnen het JIT zijn positief over de interne samenwerking. Dat de coördinatie van zowel het Veiligheidshuis als het JIT in gemeentelijke handen ligt, blijkt geen nog garantie voor een goede samenwerking tussen deze twee structuren. Veiligheidsmanagers gaven vanuit het JIT namen van jongeren door bij het Veiligheidshuis die voor een persoonsgerichte aanpak in aanmerking kwamen. Zij kregen naar eigen zeggen beperkt terugkoppeling over wat het Veiligheidshuis vervolgens rond deze jongeren inzette. Dit leidde tot frustratie bij het JIT - de betreffende jongeren liepen namelijk wel weer in het stadsdeel rond- en verschillende partijen voelde zich niet altijd serieus genomen. Ook bestond er onvrede over de termijnen waarop de jongeren een persoonsgerichte aanpak kregen. Anderzijds was de ervaring van het Veiligheidshuis dat de Veiligheidsmanagers zelf geen contact opnamen over individuele casus terwijl dit eenvoudig zou kunnen. Bij de Focuslijst-aanpak verandert de rol- en taakverdeling tussen JIT en Veiligheidshuis. Inhoudelijke afstemming is daarbij een punt van aandacht.

5.5 *Samenvattend*

Actief sturen op effecten en bijsturen waar nodig

De gemeente Almere formuleert in het Actieprogramma Veiligheid regie op veiligheidsbeleid als eerste uitgangspunt. De gemeente voldoet aan belangrijke uitgangspunten om regie in netwerkvorm vorm te kunnen geven. Ze stimuleert partijen in het veiligheidsveld tot nieuwe initiatieven en kent de voornaamste partijen. De gemeente organiseert draagvlak en zorgt ervoor dat de voornaamste partijen en burgers participeren in beleidsontwikkeling. Ze schept voorwaarden door het structuren van de afstemming in operationele structuren. Afstemming tussen de operationele structuren is nog een punt van aandacht.

De gemeente houdt zicht op het jeugdveiligheidsbeleid door gebruik te maken van criminaliteitscijfers. Daarnaast rapporteren uitvoerende partijen tussentijds de voortgang en resultaten van hun inzet, zowel kwantitatief als kwalitatief, aan Kabinet & Veiligheid. De gemeente gebruikt deze informatie om ontwikkelingen en knelpunten binnen de uitvoering en de samenwerking tussen partijen inzichtelijk te maken. De gemeente pakt haar rol als regisseur actief op en gebruikt de informatie die zij uit verschillende bronnen verzamelt om beleid bij te sturen of nieuw beleid te ontwikkelen. Daarnaast zet de gemeente verschillende vormen van sturing in om de gemeentelijke doelstellingen te behalen.

Overzicht belangrijk, maar gemeente hoeft niet alles in eigen hand te houden

Het domeinoverschrijdend overzicht van aanbod rond jeugd in de gemeente kan beter, zowel intern als extern. Verschillende afdelingen weten elkaar weliswaar steeds beter te vinden, maar zijn niet altijd op de hoogte van elkaars activiteiten. Ook is er niet altijd zicht op het aanbod dat uitvoerende partijen of bijvoorbeeld de provincie hebben ontwikkeld. Het ontbreken van dit overzicht kan er toe leiden dat hiaten in het aanbod niet zichtbaar zijn. Het is niet realistisch om van de gemeente te verwachten dat zij altijd het gehele overzicht heeft, maar het is wel goed om na te denken over manieren waarop de gemeente voldoende zicht kan houden. Als regisseur van het jeugdveiligheidsbeleid hoeft de gemeente Almere niet alles in eigen hand te houden.

Als regisseur van het jeugdveiligheidsbeleid hoeft de gemeente Almere niet alles in eigen hand te houden. Het in kaart hebben van de belangen van relevante partijen, de partijen stimuleren tot onderlinge samenwerking en tot innovatie kunnen strategieën zijn om tot meer overzicht en een sluitende keten te komen. De gemeente kan besluiten ontwikkeling in eigen hand te nemen, zoals bij de aanpak voor multiprobleemgezinnen of partijen stimuleren te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. Uitvoerende partijen kunnen

belangen hebben om zich hier mee bezig te houden, bijvoorbeeld met het oog op hun toekomstige positie of toekomstige subsidiemogelijkheden.

Afstemming tussen Veiligheidshuis en Zorgpiramide rondom individuele jongeren

Afstemming vormt een belangrijk aandachtspunt. Het jeugdveiligheidsbeleid is een breed domein en veel risico- en criminele jongeren zijn niet alleen bekend bij het Veiligheidshuis, maar ook binnen de Zorgpiramide. Aanpak van deze jongeren kan niet zonder afstemming en informatie-uitwisseling tussen verschillende domeinen. Dit is van belang bij de op- en afschaling van individuele casussen om te zorgen dat jongeren niet uit het oog raken. Daarnaast is afstemming over ingezette interventies tussen en binnen domeinen belangrijk omdat partijen (bijvoorbeeld politie en onderwijs) dan gericht kunnen signaleren of inzet op de jongere voldoende is en bij problemen rond de betreffende jongere aan de bel kunnen trekken. Bij de Focuslijst is afstemming tussen Zorgpiramide en Veiligheidshuis buitengewoon belangrijk. Met de Focuslijst wil de gemeente ook broers en zussen uit het gezin meenemen in de aanpak. Zij moet daarbij goed bedenken hoe de afstemming plaatsvindt wanneer een of meerdere broers en zussen in Veiligheidshuis dan wel Zorgpiramide bekend zijn. Het is goed om dit niet vanuit de praktijk te leren en wellicht eerst fout te laten lopen, maar ook al vooraf hierover na te denken en te anticiperen op mogelijke scenario's die afstemming vereisen. Het perspectief van het gezin is hierbij van belang.

Kansen rond informatiepositie gemeente

De gemeente Almere gebruikt verschillende systemen om informatie in te winnen over haar jeugdveiligheidsbeleid. De gemeente heeft zicht op ontwikkelingen en de binnen het jeugdveiligheidsbeleid ingezette interventies, maar de koppeling tussen deze gegevens is beperkt. Het is niet duidelijk in hoeverre gemeentelijke inzet bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen. Niet alle systemen zijn op dit moment al in gebruik. Duidelijk is wel dat de bruikbaarheid van systemen in de praktijk af gaat hangen van de wijze waarop de gemeente deze implementeert en dit communiceert met relevante partijen. Dit verdient aandacht.

Een andere manier om de informatiepositie te verbeteren is meer sturen op de informatie en gegevens die uitvoerende partijen leveren in (tussentijdse) rapportages. Dit biedt uitvoerende partijen houvast bij de rapportage en kan bij de gemeente een eenduidiger inzicht verschaffen in de uitvoering van het beleid en eventuele onderbouwing bij keuzes voor toekomstig beleid.

Bereik van jongeren en instroom in interventies

De instroom van jongeren bij verschillende interventies is nu op verschillende manieren geregeld. Onduidelijk is hoe de beslissing rond het aantal trajecten precies tot stand is gekomen. Met de verschillende wijzen waarop deze

interventies aan hun cliënten komen, rijst wel de vraag of de gemeente de groep die zij bij het inkopen van de interventies voor ogen had ook bereikt. Het lijkt raadzaam om met de instanties te kijken of zij toegang hebben tot de beoogde doelgroepen en of hier nog verbetermogelijkheden zijn. Tevens is het goed om hierbij aan de orde te stellen of de huidige wijze van instromen in verschillende interventies ertoe kan leiden dat bepaalde jongeren gemist worden of dat dit geen gevolgen heeft en de interventies op hun eigen manier de jongeren bereiken die ze moeten bereiken.

6 *Jeugdveiligheidsbeleid in uitvoering*

In dit hoofdstuk staat de uitvoering van het jeugdveiligheidsbeleid centraal. Daarbij gaan we eerst in op het jeugdveiligheidsbeleid in brede zin, zoals het bereik van doelgroepen, de invulling van het beleid en het verloop van de samenwerking. Vervolgens behandelen we de operationele structuren - Veiligheidshuis en JIT- en de afzonderlijke interventies -Oké-op-School, Erger-Voorkomen, Nieuwe Perspectieven en Straatcoaches/jeugdboa's.

6.1 *Het Almeerse jeugdveiligheidsbeleid*⁵

De geïnterviewden zijn in het algemeen positief over de wijze waarop de gemeente Almere en in het bijzonder Kabinet & Veiligheid invulling geeft aan het jeugdveiligheidsbeleid. De uitvoerende partijen zien de gemeente als een betrokken partner die uitvoering en onderlinge samenwerking tussen partijen faciliteert, en inhoudelijk bij de interventies en aanpakken betrokken is. De gemeente zet het jeugdveiligheidsbeleid breed in. Interventies en aanpakken richten zich op verschillende niveaus - individu, gezin en groep. De interventies verschillen ook in de mate waarop zij inzetten op preventie of de aanpak van problemen. Jeugdboa's werken met hun handhavingstaken vanuit een repressieve insteek, maar leren doordat zij surveilleren wel jongeren kennen en moeten ook beschikken over competenties om conflicten te voorkomen of de-escaleren. Erger-Voorkomen en Nieuwe Perspectieven redeneren meer vanuit zorg en preventie. Medewerking en draagvlak bij gezin (EV) en/of jongere (NP) zijn daarbij nodig. Waarbij met name NP aangeeft dat aangeeft dat de begeleiding vrijwillig, maar niet vrijblijvend is. Oké-op-School functioneert met nauwe banden met de jeugd-GGZ vanuit preventie, waarbij kinderen afhankelijk van de problematiek in groepen of individueel aan de slag kunnen. Ouders zijn hier bij betrokken. Het Veiligheidshuis en Oké-op-School kunnen elkaar nog wel meer gebruiken als het gaat om nieuwe trends in het jeugdveiligheidsbeleid. Oké-op-School kan trends op de scholen signaleren die van belang kunnen zijn voor het Veiligheidshuis. Andersom kan het Veiligheidshuis trends of ontwikkelingen die zij zien laten meenemen in het preventieaanbod, bijvoorbeeld als een thema in de klassikale voorlichting.

5 In §3.4, §3.5 en bijlage IV zijn deze instrumenten en interventies beschreven.

Onderbouwing en effect van interventies

De verschillende interventies en aanpakken zijn wetenschappelijk onderbouwd (EV, NP) of bevatten een of meerdere van werkzame elementen die uit literatuur naar voren komen. JIT en de Jeugdboa's passen bijvoorbeeld gelegenheidsbeperkende maatregelen toe. Erger-Voorkomen en Nieuwe Perspectieven gebruiken beiden een multimodale systeem aanpak. Oké-op-School werkt met verschillende werkzame elementen rond preventie: klassikale voorlichting, klimaat op school, betrekken van ouders bij intensievere hulp. Het effect van de verschillende interventies en aanpakken is niet duidelijk.

De meeste resultaten hebben betrekking op het aantal afgeronde trajecten of tevredenheid van gebruikers. Bij Oké-op-School konden docenten de klassikale voorlichting evalueren. De docenten zijn positief over de voorlichting en vinden dat Oké-op-School een veilige omgeving weet te creëren. Wel maakt de voorlichting veel los in klassen en missen docenten de nazorg. Vitree kan deze nazorg naar eigen zeggen niet bieden binnen de huidige opdracht van de gemeente.

Bij Erger-Voorkomen betekent een succesvol afgerond traject dat kinderen weer naar school gaan en ouders grip hebben op de opvoeding. Bij Nieuwe Perspectieven geldt ongeveer hetzelfde, alleen dan vanuit de jongere bekeken: zij volgen een opleiding of hebben werk, beschikken over de vaardigheden en competenties bij het omgaan met problemen op school en in het gezin, en hebben zelf weer grip op hun leven. Bij beide interventies is niet duidelijk wat het effect op lange termijn is. Erger-Voorkomen gebruikte eerder het Scenario-overleg om te zien of jongeren na behandeling opnieuw besproken werden, maar dat kan niet meer. Bij het JIT zijn de verschillende partijen positief over de interne samenwerking. Volgens geïnterviewden is het JIT een goed instrument als deze samenwerking goed loopt.

Inzet op preventie vanuit DMO, Veiligheidshuis brugfunctie tussen zorg en straf

De uitwerking van het jeugdveiligheidsbeleid in de praktijk hangt af van de kwaliteit van samenwerking, regie en uitvoering binnen dit domein, maar ook van de inspanningen op aanpalende beleidsterreinen. DMO heeft vanuit het Oké-punt eveneens een aantal programma's en interventies die kunnen bijdragen aan het voorkomen van jeugdoverlast en criminaliteit. Voorbeelden hiervan zijn:

- Sterk in de kinderopvang (doelgroep 0-4 jarigen): tijdig signaleren en actief reageren op opvallend gedrag in de kinderopvang.
- Training Incredible Years (doelgroep 3-6 jarigen): een groepstraining voor ouders van kinderen die een oppositioneel-opstandige of antisociale gedragsstoornis hebben of risico hierop. Deze training is bewezen effectief volgens NJI.

- Sterk in de klas (doelgroep 4-12 jarigen): hulp aan kinderen waarbij sprake is van een meervoud aan gedragsproblemen en een hoog risico op uitval uit het onderwijs, één plan, voor thuis en op school.
- Na schoolse opvang Bombardon (doelgroep 4-13 jarigen): voorkomen van probleemgedrag van leerlingen speciaal onderwijs door het uitbreiden en aanleren van sociale vaardigheden in een veilige omgeving, het vergroten van de draagkracht, vertrouwen en begeleiding van de gezinnen.
- Jongerencoach 18+ (doelgroep 18-23 jarigen): Laagdrempelige begeleiding van jongeren met multiproblematiek naar school of passend werk.

Deze programma's en interventies richten zich op preventie dan wel aanpak van problemen en behoren daarmee in de onderste lagen van de interventie-piramide die in §2.2 werd gepresenteerd. Zeker van de programma's en interventies die bewezen effectief zijn kan worden verwacht dat ze op enige wijze bijdragen aan minder criminaliteit en overlast⁶.

Het Veiligheidshuis is de operationele structuur waar de brug tussen preventie en aanpak van problemen met betrekking tot criminaliteit en overlast binnen het jeugdveiligheidsbeleid dient te worden gelegd. De aansluiting met de Almeerse Zorgpiramide dient hier met recente ontwikkelingen binnen de Focuslijst en de decentralisatie van jeugdzorg verder vorm te krijgen.

6.2 *Brede dekking van doelgroepen binnen jeugdveiligheidsbeleid*

De verschillende interventies die Kabinet & Veiligheid inzet dekken gezamenlijk een groot aantal doelgroepen. Interventies sluiten daarbij ook op elkaar aan. De doelgroepen van Erger-Voorkomen en Nieuwe Perspectieven lijken bijvoorbeeld te overlappen, maar Erger-Voorkomen richt zich nadrukkelijk op *first offenders* en Nieuwe Perspectieven op de groep met complexere problematiek. In de praktijk betekent dit dat Nieuwe Perspectieven de oudere jongeren tussen de 15 en 23 bereikt en Erger-Voorkomen de jongere groep tussen de 12 en 15 jaar. Wel een punt was eerder de overlap tussen de groepsgerichte aanpak van het JIT en de persoonsgerichte aanpak van het Veiligheidshuis. Het probleem was hier niet zozeer non-bereik maar afstemming over jongeren die voor beide aanpakken in aanmerking kwamen. Het Veiligheidshuis had eerder bovendien te maken met een overvloed aan meldingen, ook van jongeren die weliswaar crimineel gedrag vertoonden, maar met enkel inzet vanuit de zorg ook wel geholpen zouden zijn. Met de Focuslijst kiest het Kabinet & Veiligheid nu voor een afgebakende statische doelgroep van jongeren die zich bezighouden met high impact crime. Door

6 Hierbij dient opgemerkt dat de bewijskracht in de Nederlandse situatie vaak nog ontbreekt.

deze afbakening hoopt Kabinet & Veiligheid in ieder geval deze groep makkelijker in beeld te houden en beter te kunnen aanpakken.

Aandachtspunten bij Focuslijst-aanpak

Het wegvallen van het Scenario-overleg en daarmee de signaleringsfunctie van dit overleg, kan tot gevolg hebben dat jongeren die eerder wel in beeld kwamen, dat nu niet meer doen. Met de nieuwe werkwijze van het Veiligheidshuis bestaat het risico dat jongeren die te licht zijn voor Focuslijst en te zwaar voor JIT, of geen overlast in groepsverband plegen, niet tijdig in beeld komen. Het gaat dan om jongeren die nog niet onder toezicht staan van Bureau Jeugdzorg maar wel extra zorg behoeven. Ketenpartners kunnen bovendien niet meer zien of een zorgmelding adequaat wordt opgepakt. De praktijk moet uitwijzen of signalen over jeugdigen die wel aandacht behoeven maar niet tot de populatie van de Focuslijst behoren voldoende worden opgepikt. De vraag is ook of er voldoende ruimte blijft bestaan om jongeren van wie de problematiek te complex is voor het JIT te kunnen doorverwijzen naar het Veiligheidshuis. Met de komst van de Focuslijst aanpak vormt de veranderde toegang van de verschillende interventies tot de juiste doelgroep eveneens een punt van aandacht.

Aandacht voor bereik 12-minners, 18-plussers en meisjes

Partijen noemen verschillende doelgroepen die nog onvoldoende in beeld zijn. Allereerst de groep 12-minners met risicovol of crimineel gedrag. Deze jongeren werden niet in het Scenario-overleg besproken, omdat zij niet strafbaar zijn. Erger-Voorkomen kreeg zo nu en dan een 12-minner binnen van wie de broer of zus in het overleg besproken was. Niveau 4 van Oké-op-School richt zich ook op deze groep (SPRINT) evenals de interventie SNAP. De Focuslijst-aanpak biedt de mogelijkheid om jongere broertjes en zusjes van criminele jongeren te bereiken, maar als de nieuwe aanwas geen oudere broers/zussen heeft, dan biedt dit geen mogelijkheden. Verschillende geïnterviewden noemen het in ieder geval een groep die buiten de boot dreigt te vallen binnen het jeugdveiligheidsbeleid.

De jongvolwassenen (18+) vormen eveneens een lastige groep. Binnen het Veiligheidshuis is het door de knip tussen jeugd- en volwassenenrecht lastig om deze groep goed in beeld te houden. Zij verdwijnen met hun achttiende verjaardag uit de systemen van jeugdzorg en politie. De Focuslijst neemt nu de 18-plussers mee die geassocieerd worden met high impact crime. Daarnaast is Nieuw Veldzicht met een aantal andere partijen ook bezig met Jongerencoaches 18+. Toch is aandacht voor deze groep belangrijk, zeker voor de risicojongeren die zich (nog) niet bezighouden met high impact crime. Vanuit interventies wordt ook aangegeven dat meisjes moeilijker te bereiken zijn dan jongens. Dit komt ook doordat zij minder crimineel gedrag vertonen. Onduidelijk is of de Zorgpiramide deze groep wel voldoende bereikt.

6.3 *Aandachtspunten bij operationele structuren*

In hoofdstuk 3 beschreven we het Almeerse Jeugdveiligheidsbeleid en de ontwikkelingen die gaande zijn. In de volgende paragraaf benoemen we de aandachtspunten die bij de operationele structuren naar voren kwamen. In paragraaf 6.4 doen ditzelfde voor de afzonderlijke gedragsinterventies.

A. Veiligheidshuis

Verbinding JIT-Veiligheidshuis is moeizaam: De verbinding tussen het Veiligheidshuis en de Jeugd Interventie Teams blijkt voor verbetering vatbaar. Partijen vinden het onderscheid tussen de groepsaanpak van het JIT en de persoonsgerichte aanpak van het Veiligheidshuis niet duidelijk. De meningen over wat welke partij behoorde te doen kon hierdoor behoorlijk verschillen. De criteria voor de doelgroep van het JIT en van het Veiligheidshuis en hoe deze doelgroepen zich tot elkaar verhouden, zijn de afgelopen jaren meermaalen gewijzigd. Nu het Veiligheidshuis zich gaat richten op complexe problematiek is begin 2013 besloten dat de JITs ook weer enkelvoudige problematiek persoonsgericht kunnen gaan oppakken. De veiligheidsmanagers en jeugd- en wijkagenten worden daarbij gezien als *linking pin* tussen Veiligheidshuis en JIT. De beschikbare interventies dienen hiervoor benut te worden. Het is niet uitgewerkt hoe de instroom naar interventies vorm gaat krijgen. Om de informatie-uitwisseling tussen Veiligheidshuis en JIT te versterken is het de bedoeling dat de vertegenwoordigers van het JIT ook toegang krijgen tot GCOS. Zo wordt het mogelijk dat ze voor de groepsleden binnen hun groepsaanpak kunnen zien wie de regie heeft, welke acties zijn ondernomen en welke afspraken zijn gemaakt binnen het Veiligheidshuis.

Aansluiting ZSM-werkwijze op Veiligheidshuis: De aansluiting van het Veiligheidshuis op de ZSM-aanpak is een punt van aandacht. Te snelle en niet integrale afdoeningsbeslissingen binnen de ZSM-aanpak kunnen leiden tot te beperkt oog voor complexe problematiek van jongeren en mogelijke kansen om effectief op deze problematiek in te grijpen. Goede vulling en raadpleging van GECOS door de betrokken partijen kan hier van doorslaggevend belang zijn om de afstemming tussen Veiligheidshuis en OM op dit vlak te verbeteren.

B. Jeugd Interventie Teams (JIT)

Shortlistmethodiek te rigide gebruikt: De JITs richten zich op geprioriteerde hinderlijke en overlastgevende groepen. Deze jeugdgroepen worden in kaart gebracht met de Shortlistmethodiek van Bureau Beke. Dit instrument wordt gebruikt als sturingsinstrument: het shortlisten bepaalt mede de middelen en inzet van jongerenwerk, politie en Jeugdboa's. De drie voornaamste betrokken partijen -gemeente, jongerenwerk en politie- zijn maar gedeeltelijk tevreden over het instrument. Ze vinden het te rigide. De criteria die bepalen of een groep hinderlijk, overlastgevend, of crimineel is, sluiten niet voldoende aan bij de werkelijkheid van de jeugdgroepen, terwijl de shortlist wel leidend

is voor de inzet. Zo wordt erop gewezen dat voor een jeugdgroep blowen of alcoholgebruik bepalend is om als meer dan hinderlijk te kunnen worden gelabeled. De aard en ernst van andere kenmerken doet er dan niet meer toe. Jongerenwerkers en jeugdagenten missen ook de mogelijkheid om te differentiëren binnen groepen; de shortlist onderscheidt drie groepen - hinderlijk, overlastgevend, en crimineel - maar maakt binnen die groepen geen onderscheid tussen meelopers en criminele jongeren. Juist die meelopers meekrijgen en in gedrag bijsturen helpt om de dynamiek van een groep te veranderen, zo ervaren geïnterviewden. Ook kent het proces van shortlisten dat inmiddels door politie en jongerenwerk samen gebeurt, een relatief lange doorlooptijd, terwijl jeugdgroepen erg snel veranderen en overlast snel kan afnemen of toenemen. Soms is direct ingrijpen vereist. Door de shortlist-procedure is dit dan niet goed mogelijk is.

Anticiperen op nieuwe vorm van jeugdgroepen, de fluide netwerken: In verband met de impact op de buurt en de veiligheidsbeleving van burgers blijft inzet op groepen die overlast veroorzaken van belang. De aard en omvang van overlast door jeugdgroepen is echter aan het veranderen. Het aantal groepen en de omvang van de overlast is de afgelopen jaren afgenomen. In plaats van 'traditionele' hanggroepen, ontstaan fluide netwerken die gebruik maken van sociale media. Het is voor het JIT en andere partijen binnen het jeugdveiligheidsbeleid moeilijk om vat te krijgen op dergelijke netwerken.

Nieuwe positie JIT binnen jeugdveiligheidsbeleid: Het JIT richt zich nu op enkelvoudige problematiek van de jongeren uit de jeugdgroepen. Jongeren met enkelvoudige problematiek die niet tot een jeugdgroep behoren, maar wellicht wel zorg behoeven, blijven bij het JIT buiten beschouwing. In lijn met de ontwikkeling die de gemeente met de transitie inzet en in lijn met de ontwikkelingen binnen ZSM zou de rol van het JIT kunnen worden heroverwogen of uitgebreid. Hier kan op gebieds- dan wel wijkniveau de verbinding tussen preventie en aanpak van problemen worden gelegd en kan de signaleringsfunctie wellicht meer invulling krijgen. De instroom van geschikte interventies, zoals Erger Voorkomen, Nieuwe Perspectieven en Multiprobleemgezinnen-aanpak zou dan ook vanuit het JIT ingezet kunnen worden.

De jeugd- en wijkagenten kunnen bij signalering en vroegtijdig ingrijpen bij *first offenders* waar zorg op dient te worden ingezet als vooruitgeschoven post in de buurt een stevige positie innemen. Zij komen vaak als eerste in aanraking met de jongeren en leggen daarbij contact met ouders. Jeugdagenten pleiten voor meer tijd en ook andere instanties geven aan meer inzet van jeugdagenten wenselijk te vinden.

Een nieuwe focus waarin niet enkel de jeugdgroepen op basis van de Shortlistmethodiek centraal staan, biedt wellicht meer mogelijkheden voor de

JITs. De centrale positie van de veiligheidsmanagers biedt daarbij de gemeente de mogelijkheid haar regierol goed in te vullen.

6.4 *Aandachtspunten bij interventies*

A. Preventieprojecten Oké-op-School

Betere communicatie over overgang naar nieuwe vorm: De gemeente vroeg Vitree in eerste instantie alleen voor niveau 1, maar Vitree wilde een deel van de voorlichtingsruimte inzetten voor niveau 2, de groepsgerichte voorlichting bij een negatieve groepsdynamiek. De gemeente stemde hier mee in. Momenteel vragen scholen vaker om niveau 2 dan momenteel haalbaar is. Eerder bood Marietje Kessels een soortgelijke training aan en veel scholen maakten hier gebruik van. Ondanks de communicatie door de gemeente, kwam de overgang van het Marietje Kessels-project naar Oké-op-School voor de Almeerse scholen plotseling. In de toekomst is het van belang deze partijen beter mee te nemen in dergelijke ontwikkelingen. Het kan namelijk de motivatie van de professionals die het programma uitvoeren, maar ook van docenten, en daarmee leerlingen, negatief beïnvloeden en zo het succes van de preventie tegenwerken.

Beperkte verbinding tussen Veiligheidshuis en preventieprojecten: Het Veiligheidshuis heeft maar beperkt verbinding met de preventieprojecten. Daardoor missen beiden signalen en informatie die van belang kan zijn bij vroegtijdige preventie van jeugdcriminaliteit en overlast. Oké-op-School krijgt wel signalen via de wijkagent en Vitree zit als partner in het partneroverleg. Toch biedt afstemming tussen het Veiligheidshuis en Oké-op-School de mogelijkheid om preventie ook vanuit het Veiligheidshuis optimaal te benutten. Bijvoorbeeld extra aandacht voor klassen of scholen waarvan veel leerlingen bij het Veiligheidshuis terecht komen of het inzetten van preventieve activiteiten bij nieuwe vormen van criminaliteit.

B. IOG Erger-Voorkomen (EV)

Betere toegang tot juiste doelgroep bijvoorbeeld door betere inbedding in Zorgpiramide of vindplaatsen: De verantwoordelijkheid voor de instroom van nieuwe jongeren bij EV lag bij het Scenario-overleg. De doelgroep van het Scenario-overleg sloot echter niet aan op de doelgroep van EV, waardoor EV een doelgroep miste en niet optimaal benut werd. De nieuwe ontwikkelingen bieden de gemeente en EV de mogelijkheid om EV beter in te zetten. Bijvoorbeeld bij broertjes en zusjes van Focuslijst jongeren, maar ook lager in de piramide. Betere inbedding in de Zorgpiramide, maar ook connecties met de preventieprojecten Oké-op-School en het onderwijs kunnen hierbij helpen. Voor de gemeente is de regie op de instroom belangrijk. Zij koopt interventies

in, maar lijkt weinig zicht te hebben op de doelgroepen die deze interventies bereiken en overlap tussen interventies.

Besprek gezamenlijk hoe om te gaan met openheid naar gezinnen toe: Openheid naar gezinnen toe is een punt dat het contrast tussen zorg en veiligheid goed weergeeft. Vanuit Veiligheid is beperkte openheid soms juist noodzakelijk. Tegelijkertijd kan dit op de lange termijn het effect van hulpverlening beïnvloeden en daarmee mogelijk de doelen van het jeugdveiligheidsbeleid kan tegenwerken. EV Het is als gemeente goed om dit punt te bespreken met de partners in het jeugdveiligheidsbeleid en hierbij tot een gezamenlijke positie te komen.

Behoeft aan langere betrokkenheid aanmeldende partij: Jeugd- en wijkagenten introduceren de hulpverlener van EV in het gezin. Dit verloopt over het algemeen goed. Meestal stopt de betrokkenheid van deze agenten echter als de overlast stopt. EV-Gezinscoaches willen echter soms graag met de aanmeldende agenten overleggen omdat zij het gezin goed kennen. Vaak is daar geen ruimte voor en hangt het van de agent in kwestie af of deze betrokken blijft. Zowel agenten als EV willen meer ruimte voor dergelijke activiteiten, bijvoorbeeld door meer politiecapaciteit en een uitbreiding van de taakstelling van jeugdagenten naar een preventieve taak.

C. Nieuwe perspectieven (bij terugkeer) (NP(T))

Aanmelding niet gereguleerd binnen Veiligheidshuis - Bij reclame veel aanmeldingen, maar ook risico van te hoge verwachtingen vanuit aanmelders: De aanmelding van jongeren verloopt vooral via netwerkpartners van NP, zoals politie, BJJ en Leerplicht. Een aantal jongeren meldde zichzelf aan. Dit proces van aanmelding verloopt vanuit het Veiligheidshuis gezien vrij willekeurig. NP ziet een toename in aanmeldingen als zij reclame maken voor de interventie. Het risico is dan dat er omwille van productiecijfers jongeren instromen die niet bij de interventie passen. Grotere naamsbekendheid en meer aanmeldingen kan bovendien leiden tot een wachtlijst. NP beoogt hulpverlening binnen 48 uur op te starten, maar kan hier door capaciteitsgebrek niet altijd aan voldoen. NP heeft dan wel contact met een jongere, maar start het traject dan later. Aanmelders verwachten echter wel dat het traject binnen 48 uur start. Nieuw Veldzicht denkt nu na over haar positie binnen het veranderende jeugdveiligheidsbeleid. Daarmee kan ook de doelgroep van NP gaan veranderen, bijvoorbeeld een verschuiving naar nog complexere problematiek.

Crisis heeft effect op hulpverlening: De economische crisis zorgt bovendien voor toestroom van een nieuwe groep jongeren met schulden, zonder huisvesting, werk en vaak ook zonder startkwalificatie. Met de huidige arbeidsmarkt is werk vinden voor deze groep lastig. NP richt zich dan ook vooral op terugkeer van jongeren in het onderwijs. Dit lukt volgens de geïnterviewde vaak wel.

Plaats van NP in nieuwe ontwikkelingen nog onduidelijk, goede afweging van belang: NP zat tot 2011 bij het Jeugd Interventie Team (JIT), maar kwam als vaste partner bij het Scenario-overleg toen het JIT zich op de groepsaanpak ging richten. De werkwijze van het Scenario-overleg sloot niet goed aan bij de actiegerichtheid van NP. Het duurde vaak lang voordat besloten werd over een aanpak. Veel meldingen bij NP verliepen bovendien buiten het Scenario-overleg om. De Rondetafel overleggen binnen de Focuslijst-aanpak kunnen casussen mogelijk sneller oppakken dan het Scenario-overleg. Onduidelijk is nog welke rol NP hier in gaat vervullen. NP is vertegenwoordigd in het Partneroverleg en kan dus meedenken. De plek die NP krijgt in de nieuwe ontwikkelingen is ook van belang voor de inzet en effectiviteit van de interventie. Toegang tot de juiste doelgroep is bijvoorbeeld belangrijk, maar ook contact met de juiste netwerkpartners (politie, BJZ, scholen).

D. Straatcoaches/Jeugdboa's

Beperkingen aan maatschappelijke effectiviteit: Soms zijn straatcoaches of Jeugdboa's effectief zolang ze regelmatig op een plek komen. De overlast neemt dan weer toe zodra het toezicht stopt. Op dat soort plekken is structurele inzet nodig of kunnen fysieke maatregelen (bijvoorbeeld plaatsen van hek) overlast tegengaan.

Goede afspraken met politie essentieel: Goede afspraken tussen Jeugdboa's en politie blijven een aandachtspunt. Ook met meer bevoegdheden blijft de doorzettingsmacht en back-up vanuit de politie essentieel voor effectiviteit van de aanpak, maar ook voor de veiligheid van de Jeugdboa's.

Waak voor te hoge verwachtingen van de Jeugdboa's: Bij de Jeugdboa's zijn veel van de knelpunten bij de straatcoaches aangepakt. Dit betekent echter niet dat de Jeugdboa's nu het probleem in een keer gaan oplossen. Belangrijk is dat de randvoorwaarden voor een goed inzet van Jeugdboa's geborgd zijn, maar dat er ruimte is voor ontwikkelen en experimenteren in de praktijk.

6.5 Samenvattend

Uitvoerende partijen waarderen betrokkenheid van Kabinet & Veiligheid

Geïnterviewden zijn positief over de invulling van het jeugdveiligheidsbeleid door de gemeente Almere en in het bijzonder Kabinet & Veiligheid. Uitvoerende partijen zien in de gemeente een betrokken partner die uitvoering en onderlinge samenwerking tussen partijen faciliteert, en inhoudelijk bij de interventies en aanpakken betrokken is. Zij vinden ook dat de gemeente knelpunten en inzichten uit het veld goed mee neemt.

Bij keuze voor interventies aandacht voor werkzame elementen of ervaringen buiten de gemeente

De onderzochte interventies en aanpakken bevatten allemaal verschillende elementen die bewezen effectief of veelbelovend zijn bij het aanpakken van criminaliteit en overlast. Bijvoorbeeld een multimodale aanpak (Nieuwe Perspectieven en Erger-Voorkomen), of het surveilleren op *hot spots* en *hot times* (jeugdboa's). De gemeente heeft naast interventies die zich richten op criminele of overlastgevende jongeren, groepen jongeren, en gezinnen, ook oog voor gelegenheidsbeperkende maatregelen. De verbinding tussen preventie van risicogedrag -vooralsnog vooral vanuit aanpalende beleidsdomeinen ingezet- en de aanpak van problemen op het gebied van criminaliteit en overlast -ingezet vanuit K&V vergt nog aandacht.

Nu veel doelgroepen gedekt, maar aandacht voor bereik van beoogde doelgroepen essentieel bij huidige ontwikkelingen

Het jeugdveiligheidsbeleid lijkt met de interventies en aanpakken die onderdeel zijn van dit onderzoek een groot deel van de beoogde doelgroepen te bereiken. Belangrijke doelgroepen die volgens geïnterviewden aandacht behoeven zijn 12-minners en 18-plussers. Een van de geïnterviewden noemt ook meiden als een groep die lastig te bereiken is. Bij de huidige ontwikkelingen vormt het bereik van beoogde doelgroepen een belangrijk aandachtspunt. Het Veiligheidshuis richt zich met de geprioriteerde lijst op een vastgestelde groep personen, waaronder een aantal jongeren (Focuslijst-aanpak). Eerder konden risicjongeren nog in beeld komen via het Scenario-overleg, maar met de Focuslijst bestaat het risico dat jongeren die te licht zijn voor de intensieve aanpak van het Veiligheidshuis en te zwaar voor de Jeugd Interventie Teams of die geen overlast plegen in groepsverband niet tijdig in beeld komen. De praktijk moet uitwijzen of signalen over jeugdigen die wel aandacht behoeven vanuit een veiligheidsperspectief maar niet tot de statische populatie van de Focuslijst behoren voldoende kunnen worden opgepakt. De vraag is of er voldoende ruimte blijft voor doorverwijzing van jongeren van wie de problematiek te complex is voor het JIT. Tevens is niet duidelijk of de 12-minners zonder broers of zussen op de geprioriteerde lijst voldoende aandacht krijgen binnen de nieuwe structuur.

Aandacht voor samenwerking, gebruik van methodiek

In de uitvoering van het jeugdveiligheidsbeleid blijkt de verbinding tussen het Veiligheidshuis en de Jeugd Interventie Teams voor verbetering vatbaar. Het onderscheid tussen de groepsaanpak van het JIT en de persoonsgerichte aanpak van het Veiligheidshuis was in het verleden niet voldoende helder. Met de versterkte aandacht voor complexe problematiek binnen het Veiligheidshuis wordt een goede afstemming met de ZSM aanpak die het Openbaar Ministerie uitrolt van wezenlijk belang.

Vertegenwoordigers van de gemeente, jongerenwerk en politie vinden dat de Shortlistmethodiek aan de hand waarvan de JITs de hinderlijke en overlastgevende groepen in kaart brengen, te rigide wordt gehanteerd momenteel. De criteria die bepalen of een groep hinderlijk, overlastgevend of crimineel is, sluiten niet voldoende aan bij de werkelijkheid van de jeugdgroepen, terwijl de shortlist wel leidend is bij de inzet van jongerenwerk, politie en Jeugdboa's. Ook de mogelijkheid om te differentiëren binnen de groepen ontbreekt en de doorlooptijd van de procedure is soms te lang om adequaat te kunnen ingrijpen. Binnen het jeugdveiligheidsbeleid is het een uitdaging om meer grip te krijgen op de fluïde netwerken die de traditionele jeugdgroepen vervangen. Een focus op de traditionele jeugdgroepen en dit op basis van een als rigide ervaren Shortlistmethodiek is vanuit het bredere jeugdveiligheidsbeleid bezien wellicht te beperkt.

Bij uitvoering van de interventies komen onder meer oog voor de instroom, het bereiken van de doelgroep en aansluiting met zorg als aandachtspunten naar voren.

7 *Conclusie en aanbevelingen*

7.1 *Inleiding*

In 2010 lanceerde de gemeente Almere het Actieprogramma Veiligheid 2010-2014. Almere is in meer dan één opzicht een jonge stad: jongeren onder de 23 jaar zijn er oververtegenwoordigd. Dit is te merken aan criminaliteit en overlast. Jongeren zijn in deze gemeente vaak als dader betrokken bij criminaliteit en overlast, maar ook als slachtoffer. Met het Actieprogramma heeft de gemeente Almere tot doel criminaliteit en overlast van jongeren te doen afnemen. In mei 2012 verzocht de gemeenteraad van Almere om een screening van het jeugdveiligheidsbeleid in de gemeente. Er was behoefte aan een grondige analyse van de ketensamenwerking binnen het JIT en het Veiligheidshuis en van de interventies binnen het Almeerse Jeugd en Veiligheidsbeleid (motie RG-106/2012). De gemeente heeft het Verwey-Jonker Instituut verzocht om hiernaar een onderzoek te doen. De vraag was: Hoe verlopen beleidsontwikkeling, regie en de uitvoering van interventies binnen het jeugdveiligheidsbeleid? Wat zijn verbetermogelijkheden?

We hebben allereerst op basis van een literatuurstudie een analysekader gevormd. Dit resulteerde in een leidraad bij het beoordelen van de rol van de gemeente als beleidsontwikkelaar (§2.1), als regisseur (§2.2) en bij de keuze en ontwikkeling van interventies (§2.3). Het jeugdveiligheidsbeleid is daarna wat betreft beleid en praktijk onderzocht. Dit gebeurde aan de hand van een documentanalyse, interviews en groepsinterviews.

Afbakening van het onderzoek

Het gemeentelijke jeugdveiligheidsveld omvat vele partijen en niveaus, zowel binnen de gemeentelijke organisatie zelf als daarbuiten. Dit onderzoek heeft als focus de operationele structuren en interventies onder verantwoordelijkheid van Kabinet & Veiligheid, en de wijze waarop K&V haar rol als regisseur en ontwikkelaar van het jeugdveiligheidsbeleid invult.

Het Veiligheidshuis staat als operationeel netwerk centraal in het jeugdveiligheidsbeleid. Een andere operationele structuur is het Scenario-overleg. Hierin werkten partijen samen rond de persoongerichte of systeemgerichte aanpak van risicojongeren. Dit overleg is inmiddels vervangen door de

Focuslijst-aanpak, gericht op personen die zich schuldig maken aan *high impact crime*. De laatste operationele structuur is het Jeugd Interventie Team (JIT). Het JIT bestaat uit een veiligheidsmanager van de gemeente, jeugd- en wijkagenten en jongerenwerk. Het team pakt de problematiek van hinderlijke en overlastgevende groepen op een integrale, multidisciplinaire en groepsgerichte manier aan.

Daarnaast heeft het instituut specifieke interventies onderzocht, te weten: Oké-op-School, Erger-Voorkomen (EV), Nieuwe Perspectieven (bij Terugkeer) en straatcoaches/Jeugdboa's. De eerste, Oké-op-School, is een integraal preventiemodel voor scholen. Het model biedt een pedagogische lijn voor preventie met een aanbod dat aansluit bij behoeften van scholen en leerlingen. De een aanpak bestrijkt verschillende niveaus: van voorlichting in de klas tot intensievere begeleiding van processen in probleemklassen en groepsaanpak van probleemkinderen, tot op het hoogste niveau een individuele aanpak voor het tegengaan van antisociaal gedrag. De tweede en derde interventie zijn Erger-Voorkomen en Nieuwe Perspectieven. Beide richten zich met een multimodale aanpak op crimineel en risicogedrag. Erger-Voorkomen wil daarbij vooral de jongere groep *first offenders* bereiken en werkt systeemgericht. Nieuwe Perspectieven werkt met oudere jongeren die al langer crimineel en/of risicogedrag vertonen en richt zich op de jongere zelf. De Jeugdboa's tot slot - eerder de Straatcoaches - zijn flexibel inzetbaar vanuit het JIT. Zij surveilleren op '*hot spots*' en '*hot times*' om overlast van groepen jongeren tegen te gaan.

Het Verwey-Jonker Instituut richtte zich binnen dit onderzoek op beleid, regie en uitvoering. De volgende drie paragrafen beschrijven de belangrijkste conclusies uit het onderzoek.

7.2 *De gemeente als beleidsontwikkelaar*

De invulling van de rol als beleidsontwikkelaar

Het Verwey-Jonker Instituut onderzocht op welke manier de gemeente Almere vanuit Kabinet & Veiligheid invulling geeft aan haar rol als beleidsontwikkelaar. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Almere een actiegerichte, innovatieve en leergierige beleidsontwikkelaar is, met oog voor het veld. Zij investeert in het algemeen in een grondige probleemanalyse en -diagnose met informatie, trends en knelpunten uit het veld, maar ook met onderzoek van de afdeling Onderzoek & Statistiek. Zij stelt beleid bij, maar schroomt niet om ook structurele veranderingen door te voeren als het bestaande beleid niet naar wens functioneert. De gemeente heeft bij de invulling van beleid oog voor aanpakken die wetenschappelijk zijn onderbouwd of in andere

gemeenten goed werken. Ook zorgt ze voor draagvlak door het betrekken van relevante zorg- en veiligheidspartners en vaak ook burgers.

Communicatie, dialoog en randvoorwaarden

Op basis van het onderzoek constateren we dat bij uitvoerende partijen behoefte bestaat aan meer communicatie en dialoog over verwachtingen en aanwezigheid van bepaalde randvoorwaarden voor een goede uitvoering van beleid. De actiegerichte houding van de gemeente leidt binnen het Almeerse jeugdveiligheidsbeleid tot dynamisch beleid dat tegelijkertijd ruimte biedt voor een eigen invulling en ontwikkeling in de praktijk. Deze ruimte om beleid in de praktijk zelf nader in te vullen heeft een keerzijde. Soms is beleid beperkt uitgewerkt en zijn de randvoorwaarden voor een goede uitvoering niet aanwezig. Nu leidt de beperkte uitwerking bij sommige partijen tot onzekerheid; ze weten niet welke verwachtingen er zijn van de uitvoering. Een (te) geringe uitwerking vooraf maakt bijvoorbeeld dat als interventies in de praktijk niet goed lopen, het onduidelijk is of dit te aan de uitvoering te wijten is of aan een niet-kloppende beleidstheorie. Dit hoeft geen probleem te zijn, mits de gemeente intern en extern duidelijk communiceert over verwachtingen. Stel bijvoorbeeld dat het expliciet de bedoeling is dat beleid invulling krijgt in de uitvoering en er juist ruimte is voor *'trial and error'* - dan is het goed dit op te nemen in de beleidsnotitie.

Uitvoerende partijen merken daarnaast onduidelijkheid in de randvoorwaarden om beleid goed uit te voeren. Deze zijn soms niet voldoende uitgewerkt of (nog) niet aanwezig. Dit kan gaan over zaken als privacy, informatie-uitwisseling, transparantie naar gezinnen of jongeren, of doorzettingsmacht. Het kan ook om meer praktische zaken gaan die van belang zijn bij een snelle aanpak van criminele en overlastgevende jongeren: beschikbaarheid van budget, plaatsen van bankje, prullenbak, JOP, et cetera. Een ander punt van aandacht is flexibiliteit van middelen en inzet belangrijk gezien de dynamische problematiek van jongeren.

Oog voor succesvolle elementen uit lopend beleid

De gemeente Almere is gericht op het aanpakken van problemen en stelt zo nodig beleid bij. Zij kijkt naar wat werkt bij andere gemeenten en vanuit onderzoek, maar kan nog meer aandacht hebben voor wat werkt in het lopende beleid. De onderzoekers signaleren dat de snelheid van sommige beleidsontwikkelingen binnen het jeugdveiligheidsbeleid gedeeltelijk ten koste gaat van het zichtbaar maken en borgen van succesvolle aspecten van het lopende beleid. Inzicht in de werkzaamheid van het beleid blijft essentieel. De gemeente benoemt nu de doelstellingen wel, maar de uitwerking en meetbaarheid ervan wisselen.

Samenhang in het jeugdveiligheidsbeleid

Kabinet & Veiligheid en DMO ontwikkelen steeds vaker gezamenlijk jeugdbeleid. Zo zijn beide afdelingen betrokken bij de ontwikkeling van de multiprobleemgezinnen aanpak. Kabinet & Veiligheid heeft bij de Focuslijst-aanpak de werkwijze van de Zorgpiramide - de Rondetafels - overgenomen. Desondanks ervaren uitvoerende partijen soms versnippering of verkokering.

Naast het zoeken van samenhang met andere afdelingen, is ook samenhang met bredere ontwikkelingen van belang, zoals de transitie jeugdzorg. De transitie jeugdzorg vormt voorsnog een vrij op zichzelf staand traject. Het veiligheidsperspectief en het jeugdveiligheidsbeleid zijn nog geen integraal onderdeel daarvan. De gemeente kan samenhang zoeken door perspectieven meer op één lijn te brengen: minder redenerend vanuit zorg of veiligheid, meer vanuit de jeugdige en zijn leefomgeving. Budgetten en middelen zijn daar een voorbeeld van. Deze zijn vaak aan een afdeling gekoppeld, ook als de doelen van deze afdelingen overlappen.

7.3 De gemeente als regisseur

Het Verwey-Jonker Instituut onderzocht daarnaast de wijze waarop de gemeente de rol van regisseur vorm geeft binnen het jeugdveiligheidsbeleid.

De invulling van de rol als regisseur

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente de rol van regisseur actief oppakt en bijstuurt waar nodig. Het gemeentelijke veld rond jeugdveiligheid omvat vele partijen en niveaus, zowel binnen de gemeentelijke organisatie zelf als daarbuiten. Partijen opereren relatief zelfstandig en zijn zelfsturend, maar ook afhankelijk van elkaar. Een gemeente voert in deze netwerkcontext de regie, maar er zijn grenzen aan de mate waarin de gemeente dit proces en verschillende partijen in zijn geheel kan sturen. De gemeente Almere pakt haar rol als regisseur actief op en voldoet aan de belangrijke uitgangspunten voor regie in netwerkcontext. Ze stimuleert partijen in het veiligheidsveld tot nieuwe initiatieven, kent de voornaamste partijen, organiseert draagvlak en zorgt ervoor dat relevante partijen en burgers participeren in beleidsontwikkeling en implementatie. Kabinet & Veiligheid gebruikt bovendien informatie uit verschillende bronnen om beleid bij te sturen of nieuw beleid te ontwikkelen. Zij maakt gebruik van criminaliteitscijfers om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen en trends rond jeugdveiligheid, maar vergaart ook informatie van uitvoerende partijen via tussentijdse rapportages en gesprekken. De gemeente gebruikt deze informatie om ontwikkelingen, trends en knelpunten binnen de uitvoering en de samenwerking tussen partijen inzichtelijk te maken.

Afstemming tussen Veiligheidshuis en Zorgpiramide rondom individuele jongeren en gezinnen en ook met andere partijen

Veel risico- en criminele jongeren zijn niet alleen bekend bij het Veiligheidshuis, maar ook binnen de Zorgpiramide. Aanpak van deze jongeren kan niet zonder afstemming en informatie-uitwisseling tussen verschillende domeinen. Dit is belangrijk wanneer het Veiligheidshuis een jongere van de Zorgpiramide overneemt of wanneer de aanpak van het Veiligheidshuis de aanpak rond een jongere stopt, bijvoorbeeld omdat hij/zij niet meer crimineel actief is, maar hulp of een vinger aan de pols vanuit de Zorgpiramide nog wel nodig is. Goede afstemming over de aanpak van een jongere opent bovendien de deur naar brede signalering - of dit nu vanuit Veiligheidshuis of Zorgpiramide is. Partijen kunnen signaleren of de aanpak werkt of ze weten bij wie zij problemen rond de betreffende jongere kunnen melden.

Bij de nieuwe Focuslijst-aanpak van het Veiligheidshuis krijgt deze afstemming nog een extra dimensie. Niet alleen de jongere, maar het hele gezin wordt betrokken bij de aanpak. Goede afspraken en afstemming zijn hierbij essentieel: wat gebeurt er bijvoorbeeld met gezinnen waarbij een of meerdere kinderen op de Focuslijst staan en andere kinderen bekend zijn bij de Zorgpiramide? Het gaat om uitwisseling en terugkoppeling van informatie over het gezin, maar ook duidelijke afspraken over wie verantwoordelijk is en wie actie onderneemt. Voorkomen moet worden dat iedereen zich tegelijkertijd met een gezin gaat bezighouden of dat niemand zich verantwoordelijk voelt en een gezin uit beeld verdwijnt. Het Veiligheidshuis en de Zorgpiramide hebben nu verschillende triage-overleggen om deze afstemming vorm te geven.

De informatiepositie van de gemeente

De gemeente Almere gebruikt verschillende systemen om informatie in te winnen over en voor haar jeugdveiligheidsbeleid. Uit het onderzoek blijkt echter dat de gemeente zicht heeft op ontwikkelingen en de binnen het jeugdveiligheidsbeleid individuele ingezette interventies, maar dat de koppeling tussen deze gegevens vooralsnog beperkt is. Het is niet duidelijk in hoeverre de gemeentelijke inspanningen bijdragen aan het behalen van de doelstellingen. Niet alle systemen zijn op dit moment al in gebruik. Duidelijk is wel dat de bruikbaarheid van systemen in de praktijk afhangt van de wijze waarop de gemeente deze implementeert en dit communiceert met relevante partijen. Het systeem dat de overleggen in het Veiligheidshuis ondersteunt, GCOS, biedt - mits gevuld en geraadpleegd - goede mogelijkheden om informatie-uitwisseling tussen partijen binnen en buiten het Veiligheidshuis krachtiger vorm te geven.

Een andere wijze waarop de gemeente haar informatiepositie verder kan versterken is meer sturen op de informatie en gegevens die uitvoerende partijen leveren in (tussentijdse) rapportages. Dit biedt uitvoerende partijen

houvast bij rapportage en kan bij de gemeente een eenduidiger inzicht verschaffen in de uitvoering van het beleid, bereik van doelgroepen en eventuele onderbouwing bij keuzes voor toekomstig beleid.

Overzicht en regie door gemeente

Op basis van het onderzoek concludeert het Verwey-Jonker Instituut dat het domeinoverschrijdend overzicht van aanbod rond jeugd in de gemeente beter kan, zowel intern als extern. Verschillende afdelingen weten elkaar weliswaar steeds beter te vinden, maar zijn niet altijd op de hoogte van elkaars activiteiten of initiatieven. Dit kan leiden tot het ontwikkelen van interventies die al bestaan of tot een overlappend aanbod. Het ontbreken van dit overzicht zorgt er ook voor dat de hiaten in het aanbod niet zichtbaar zijn. Het is niet realistisch om van de gemeente te verwachten dat zij altijd het gehele overzicht heeft. Wel is het goed om na te denken over manieren waarop de gemeente voldoende zicht kan houden. Als regisseur van het jeugdveiligheidsbeleid hoeft de gemeente Almere niet alles in eigen hand te houden. Het in kaart hebben van relevante partijen en deze partijen stimuleren tot onderlinge samenwerking of het ontwikkelen van nieuwe aanpakken kan evengoed een strategie zijn om tot meer overzicht en een sluitende keten te komen. Bij nieuwe ontwikkelingen kan de gemeente dan eerst het intern en externe aanbod inventariseren.

De wijze waarop jongeren instromen in overleggen en interventies verschilt per overleg en interventie. Meer grip op instroom zou nuttig zijn. De gemeente koopt immers interventies in die zijn gericht op een bepaalde doelgroep. De regie hierop kan de gemeente in samenwerking met uitvoerende partijen voeren door de instroom (geregeld) aan de orde te stellen.

7.4 De uitvoering van het jeugdveiligheidsbeleid

We hebben binnen dit onderzoek ook gekeken naar de uitvoering van het jeugdveiligheidsbeleid. De nadruk lag hierbij op de rol van de gemeente. Specifieke aandachtspunten op interventieniveau zijn te vinden in hoofdstuk 6.

Betrokkenheid van Kabinet & Veiligheid

Op basis van het onderzoek constateren we over de uitvoering van het jeugdveiligheidsbeleid dat de uitvoerende partijen waardering hebben voor de betrokkenheid van Kabinet & Veiligheid. Uitvoerende partijen zijn positief over de invulling van het jeugdveiligheidsbeleid door de gemeente Almere en in het bijzonder Kabinet & Veiligheid. De gemeente is een betrokken partner die uitvoering en onderlinge samenwerking tussen partijen faciliteert, en inhoudelijk bij de interventies en aanpakken betrokken is. De gemeente

neemt bovendien knelpunten en inzichten uit het veld goed mee bij nieuwe ontwikkelingen.

Keuze voor interventies en aanpakken

De onderzochte interventies en aanpakken bevatten allemaal verschillende elementen die bewezen effectief of veelbelovend zijn bij het aanpakken van criminaliteit en overlast. Bijvoorbeeld een multimodale aanpak (Nieuwe Perspectieven en Erger-Voorkomen), of het surveilleren op *hot spots* en *hot times* (jeugdboa's). De gemeente heeft naast interventies die zich richten op criminele of overlastgevende jongeren, groepen jongeren, en gezinnen, ook oog voor gelegenheidsbeperkende maatregelen. De verbinding tussen preventie van risicogedrag -vooralsnog vooral vanuit aanpalende beleidsdomeinen ingezet- en de aanpak van problemen op het gebied van criminaliteit en overlast - ingezet vanuit K&V - vergt nog aandacht.

Bereik beoogde doelgroepen

Het jeugdveiligheidsbeleid lijkt met de interventies en aanpakken die onderdeel zijn van dit onderzoek een groot deel van de beoogde doelgroepen te bereiken. Belangrijke doelgroepen die volgens geïnterviewden aandacht behoeven zijn 12-minners en 18-plussers. Het bereik van beoogde doelgroepen is bij de huidige ontwikkelingen een essentieel aandachtspunt. Het Veiligheidshuis richt zich met de Focuslijst-aanpak op een geprioriteerde groep personen, waaronder een deel jongeren. Eerder konden risicojongeren nog in beeld komen via het Scenario-overleg, maar met de geprioriteerde lijst bestaat het risico dat jongeren niet tijdig in beeld komen. Te denken valt aan jongeren die te licht zijn voor de intensieve aanpak van het Veiligheidshuis, en te zwaar voor de Jeugd Interventie Teams, of die geen overlast plegen in groepsverband. De praktijk moet uitwijzen of signalen over jeugdigen die wel aandacht behoeven vanuit een veiligheidsperspectief maar niet tot de statische populatie van de geprioriteerde lijst behoren, voldoende kunnen worden opgepakt. De vraag is of er voldoende ruimte blijft voor doorverwijzing van jongeren van wie de problematiek te complex is voor het JIT.

Nieuwe vormen van criminaliteit

Verschillende partijen waarschuwen voor nieuwe vormen van criminaliteit die onder andere door de mogelijkheden van sociale media ontstaan. Met name in de groepsaanpak zagen partijen een verschuiving van groepen die zich op een fysieke locatie ophielden naar fluide netwerken die via sociale media met elkaar communiceren en niet meer aan een specifieke hangplek verbonden zijn. Daarbij trad ook menging tussen groepen op. Omgaan met nieuwe vormen van criminaliteit vraagt om gerichte signalering en flexibiliteit van uitvoerende partijen en gemeente.

Aandachtspunten in de uitvoering van het jeugdveiligheidsbeleid

De verbinding tussen de preventie van risicogedrag en de aanpak van problemen op het gebied van criminaliteit en overlast vergt nog aandacht. Preventie werd vooralsnog vooral ingezet vanuit aanpalende beleidsdomeinen, de aanpak van problemen kwam vanuit K&V. Enkele verbindingen ontbreken nog of zijn nog niet structureel ingebed. De afstemming tussen interventies en tussen domeinen is nog voor verbetering vatbaar. Zo is de verbinding tussen JIT en het Veiligheidshuis een punt van aandacht. Met de recente invoering van de Focuslijst-aanpak binnen het Veiligheidshuis wordt de afstemming tussen Veiligheidshuis en Zorgpiramide, tussen straf en zorg, nog belangrijker. Vroegtijdige signalering van risicogedrag verdient extra aandacht van de gemeente - juist nu het Veiligheidshuis zich concentreert op complexe zaken en het Scenario-overleg niet meer bestaat. Het is de vraag of de ZSM-werkwijze, die het Openbaar Ministerie landelijk uitrolt om tot snelle afhandeling van zaken te komen, voldoende garanties biedt om alle jongeren die aandacht behoeven in beeld te krijgen. De onderzoekers constateren daarnaast dat de rol van JIT door alle veranderingen rond de Focuslijst-aanpak en de als te rigide ervaren Shortlistmethodiek op dit moment nog onduidelijk is.

7.5 Aanbevelingen voor de gemeente Almere

Het Verwey-Jonker Instituut formuleert op basis van dit onderzoek van het jeugdveiligheidsbeleid in Almere een aantal aanbevelingen:

Formuleer meetbare doelstellingen op basis van een robuuste beleidstheorie

Bepaal op basis van de probleemanalyse en -diagnose de doelstellingen die de gemeente nastreeft. Maak deze doelstellingen meetbaar om zicht te krijgen op de uitwerking van geïmplementeerd beleid. Een goed onderbouwde beleidstheorie is daarbij van belang. Resultaten en effecten zijn vaak niet eenduidig aan het jeugdveiligheidsbeleid toe te schrijven. Leidend is dus de vraag: Waarom mogen we verwachten dat de inzet van de gemeente leidt tot afname van criminaliteit en overlast? Op basis hiervan kan de gemeente bepalen wanneer het beleid succesvol is en wat zij moet meten om te weten of dit succes behaald is. Daarbij moet niet alleen oog zijn voor *output* maar ook voor *outcome* (bijvoorbeeld individuele en maatschappelijke effecten, veranderingen in gebruik van interventies, etc.).

A. Borg noodzakelijke randvoorwaarden voor goede uitvoering

Bekijk gezamenlijk met uitvoerende partijen goed de randvoorwaarden die nodig zijn om het jeugdveiligheidsbeleid goed uit te voeren en bekijk ook welke partij deze randvoorwaarden kan verzorgen. Dit hoeft immers niet de gemeente te zijn. Overleg dit met uitvoerende partijen: Wat hebben zij direct

met ingang van de nieuwe werkwijze nodig en wat op termijn, bijvoorbeeld om flexibel te kunnen insprijnen op veranderende problematiek rond jeugdigden? Zorg dat de meest urgente randvoorwaarden aanwezig zijn wanneer de veranderingen in structuur of werkwijze ingaan. En communiceer duidelijk over de (on)mogelijkheden rond randvoorwaarden waarbij invoering langer duurt. Mogelijke randvoorwaarden zijn bijvoorbeeld: flexibiliteit van budgetten, afspraken over informatie-uitwisseling, terugkoppeling en regie bij casusoverleggen, en de aanwezigheid van (informatie)systemen die de uitvoeringspraktijk kunnen ondersteunen.

B. Investeer in goede communicatie en dialoog

De gemeente Almere communiceert veel met partijen binnen het jeugdveiligheidsbeleid. Op een aantal vlakken zouden nog betere communicatie en meer dialoog het jeugdveiligheidsbeleid ten goede kunnen komen, namelijk rond:

1. Verwachtingen over het beleid: het duidelijk uiten van verwachtingen vanuit strategisch en tactisch niveau, over de lijn van het beleid, het bepalen van succes, maar juist ook als de verwachting is dat het beleid vorm krijgt in de praktijk en dat er ruimte is voor *'trial and error'* is belangrijk. Verwachtingen dienen helder te worden verwoord, en er dient naar de implicaties ervan gehandeld te worden. Dialoog met andere niveaus en partijen is hierbij van belang.
2. Implementatie van nieuwe instrumenten en/of (informatie)systemen: De gemeente merkt dat deelnemende partijen informatiesystemen lang niet altijd gebruiken zoals bedoeld. De systemen verliezen hiermee hun faciliterende functie en vormen eerder een last dan een ondersteuning. De implementatie van een nieuw systeem of aanpassing van een oud systeem vraagt een aanpassing in de routine van de gebruikers, de uitvoerende partijen. Communicatie en dialoog zijn hierbij een essentieel onderdeel, niet alleen om te informeren, maar ook om draagvlak te creëren, te bepalen wat het gezamenlijk belang is (en of een nieuw systeem echt noodzakelijk is), en afspraken te maken over bijvoorbeeld privacy en de minimale informatie die nodig is voor goed functioneren van het systeem.
3. Werkwijze: Dialoog over de werkwijze betreft vooral de casusoverleggen met verschillende partijen. Bij het Scenario-overleg probeerde de voorzitter al partijen op een lijn te krijgen door zaken bespreekbaar te maken, bijvoorbeeld tegenstrijdige belangen of het niet nakomen van afspraken. Uitvoerende partijen noemen hier ook andere zaken waar communicatie en dialoog van belang zijn. Bijvoorbeeld hoe om te gaan met transparantie naar gezinnen toe - ook met oog op toekomstige hulpverlening - en het uitwisselen en terugkoppelen van informatie - wat is voor andere partijen nodig om zicht te houden op de voortgang van een aanpak en problemen te kunnen signaleren.

4. Terugkoppeling bij langdurige gemeentelijke procedures: Uitvoerende partijen liepen aan tegen langdurige procedures die actiegericht werken bemoeilijkten. Langdurige procedures zijn niet altijd te voorkomen en hebben hun functie. De gemeente kan gedurende deze procedures wel communiceren over het verloop ervan, liefst met een indicatie over de meest waarschijnlijke uitkomst. Dan weten partijen dat de gemeente serieus bezig is met hun verzoek of vergunningaanvraag en hebben zij informatie over termijnen en mogelijke uitkomsten.

C. Vergeet niet om werkzame elementen uit bestaand beleid te borgen in nieuw beleid

Actiegerichtheid in beleidsontwikkeling is positief, maar houd wel oog voor de elementen in het oude beleid die wel succesvol zijn. Neem deze elementen ook mee in nieuw beleid. Het meenemen van succesvolle elementen en interventies vereist inzicht in wat werkt en wat niet. Meetbaarheid van doelstellingen en een robuuste beleidstheorie, maar ook informatie vanuit het veld kunnen dit inzicht versterken.

D. Zie meer samenhang in jeugdbeleid als kans

Streef naar nog meer afstemming tussen afdelingen op domeinoverstijgende thema's en koppel budgetten en middelen aan deze thema's om jeugdbeleid werkelijk integraal vorm te kunnen geven. De transitie jeugdzorg en de rol die het Veiligheidshuis daarin moet spelen verdient eveneens aandacht. Binnen decentralisatie-ontwikkelingen verdient de afstemming tussen zorg en straf aandacht.

E. Houd niet alles in eigen hand, maar kijk ook waar de gemeente zaken gezamenlijk met andere partijen op kan pakken of waar andere partijen het voortouw kunnen nemen

Het jeugdveiligheidsbeleid is een breed veld waarin de gemeente niet voor alles verantwoordelijk kan en moet willen zijn. Bepaal dus wat de gemeente in eigen hand wil houden en wat de gemeente in samenwerking met andere partijen kan doen of wat andere partijen zelf kunnen doen. Mogelijk zijn sommige partijen met het oog op hun toekomstige positie in het jeugdveiligheidsveld al bezig met nieuwe ontwikkelingen zonder dat dit de gemeente wat kost. Het in kaart hebben van de (toekomstige) belangen van partijen (stakeholders) kan de gemeente helpen partijen gericht te stimuleren tot onderlinge samenwerking of innovatie om tot meer overzicht en een sluitende keten te komen.

Ook bij regie op instroom kan de gemeente andere partijen laten meedenken door bepaalde zaken aan de orde te stellen: heeft de betreffende partij toegang tot de beoogde doelgroep of zijn hier verbetermogelijkheden? En is het wenselijk om instroom van jongeren over interventies heen meer op dezelfde wijze in te richten omdat bepaalde jongeren niet bereikt worden; Of

bereiken de interventies jongeren ook voldoende als deze instroom niet voor elke interventie op dezelfde manier plaatsvindt?

F. Versterk de informatiepositie van de partijen binnen het jeugdveiligheidsbeleid

Zet in op gebruik van relevante informatiesystemen die de uitvoering ondersteunen en de informatiepositie van partners versterken. Geef als regisseren de partij meer sturing aan de informatie en gegevens die uitvoerende partijen dienen te leveren in hun verantwoordingsrapportages. Bekijk daarbij (samen met uitvoerende partijen) welke informatie echt nodig is om voldoende sturingsinformatie te hebben.

G. Zorg voor goede afstemming en informatie-uitwisseling tussen Veiligheidshuis (Focuslijst) en Zorgpiramide en Veiligheidshuis en andere relevante structuren (ZSM) en interventies

De Focuslijst-aanpak richt zich op het hele gezin. Dit kan gezinnen betreffen waarbij sommige gezinsleden ook al bij de Zorgpiramide bekend zijn. Goede afstemming, informatie-uitwisseling en afspraken Veiligheidshuis en Zorgpiramide zijn noodzakelijk. Anticipeer op mogelijke scenario's en bekijk - ook vanuit het perspectief van het gezin - hoe informatie-uitwisseling, afstemming en terugkoppeling moeten verlopen, wie wanneer verantwoordelijk is en wat nodig is om de aanpak te ondersteunen. Dit kan binnen de lopende pilot van de Focuslijst-aanpak. Het is echter ook goed om afstemming en informatie-uitwisseling niet alleen in de praktijk vorm te laten krijgen, maar ook vooraf alternatieven door te lichten om bijvoorbeeld te voorkomen dat een gezin uit beeld verdwijnt door slechte afstemming. Ook de afstemming met andere structuren en interventies, zoals tussen veiligheidshuis en JIT, verdient aandacht.

H. Ga na wat de gewenste taak van de JITs in de toekomst is

In het licht van recente ontwikkelingen- de transitie jeugdzorg, de invoering van de Focuslijst-aanpak- en de opkomst van meer fluïde jeugdgroepen en de beperkingen van de Shortlistmethodiek als sturingsinstrument lijkt een heroriëntatie op de taak en uitwerking van de JITs van belang.

Afkortingen

B&W	Burgemeester & Wethouders
BJZ	Bureau Jeugdzorg
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin, in Almere het Oké-punt
DMO	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
ESAR	Elektronisch Signaleringsstelsel Alle Risicojeugd
EV	Erger-Voorkomen
GECOS	Generiek Casusondersteunend Systeem
GG(&G)D	Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst
JCO	Justitieel Casus Overleg
Jeugdboa	Jeugd Buitengewoon Opsporings Ambtenaar
JIT	Jeugd Interventie Team
JJI	Justitiële Jeugdinrichting
JOP	Jongeren Ontmoetings Punt
JOVO	Jong Volwassenen
K&V	Kabinet & Veiligheid
LVB	Licht Verstandelijk Beperkten
MPG	Multiprobleemgezinnen
NJi	Nederlands Jeugd Instituut
NP	Nieuwe Perspectieven
NPT	Nieuwe Perspectieven bij Terugkeer
OM	Openbaar Ministerie
PO	Primair Onderwijs (Basisonderwijs)
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
VIS	Veiligheids Informatie Systeem
VO	Voortgezet Onderwijs
VVE	Voor- en Vroegschoolse Educatie
ZSM	Zo Spoedig Mogelijk - snelle afhandeling van veelvoorkomende criminaliteit door Openbaar Ministerie in afstemming met ketenpartners

Literatuur

- Abma, T. & In 't Veld, R. (Red.) (2001). *Handboek Beleidswetenschap: Perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Boom
- Aos, S., Phipps, P., Barnoski, R. & Lieb, R. (2004). *The Comparative Costs and Benefits of Programs to Reduce Crime*. Washington State Institute for Public Policy.
- Bakker, I., Distelbrink, M., Pels, T. & Los, V. (2013). *Handleiding Maatwerk voor Risicjongeren*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Bakker, I. (2012). *Kosten en baten van preventie en repressie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in Beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA
- Berg-le Clercq, T. (2011). *Wat werkt bij overlast?*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Berg-le Clercq, T., Zoon, M., & Kalsbeek, A. (2012). *Wat werkt in multiprobleemgezinnen?*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Berkeley, E. & Uden, A. van (2009). *Risicjongeren. Een bundeling van inzichten uit onderzoek, beleid en praktijk over een effectieve aanpak*. Den Haag: Nicis Institute.
- Blom, M. & Laan, A.M. van der (2007). *Monitor Jeugd Terecht. Factsheet 2007-3*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Boendermaker, L., & Ince, D. (2008). Geen tucht en discipline, maar oudertraining en therapie. Effectieve interventies tegen jeugddelinquentie. *Jeugd en Co Kennis*, 2(4), 26-38.
- Bovens, M.A.P. , 't Hart, P., van Twist, M.J.W. & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar Bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 6e druk
- Braga, A. A. (2005). Hot spots policing and crime prevention: A systematic review of randomized controlled trials. *Journal of Experimental Criminology*, 1, 317-342.

- Brons, D., Hilhorst, N. & Willemsen, F. (2008). *Het kennisfundament t.b.v. de aanpak van criminele Marokkaanse jongeren*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Bürmann, A., Geldrop, M., Groen, H., Hilhorst, N., & Rietveld, M. (2004). *Evaluatie Nieuwe Perspectieven 1998-2003*. Amsterdam: DSP-groep.
- Cohen, L.E. & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: a routine activity approach. *American Sociological Review*, 44, 588-608.
- Delden, P.J. van (2009) *Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft: Eburon.
- Distelbrink, M. & Ketner, S. (2009). *Triple P voor niet-westerse ouders: een literatuurreview*. Amsterdam: Kenniswerkplaats Tienplus.
- Felson, M. & R.V. Clarke (1998). *Opportunity Makes the Thief. Practical theory for crime prevention*. London: Policing and Reducing Crime Unit, Police Research Series, paper 98.
- Gilsing, R., Roes, T., Veldheer, V., & Vorthoren, M. (2000). *Knelpunten in het gemeentelijk jeugdbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process*. United Kingdom: Pearson Longman, 4th ed.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (red.) (2008). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 8th ed.
- Hupe, P. L. (2007). *Overheidsbeleid als politiek. Over de grondslagen van beleid*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Hupe, P. L. & Klijn, E.-H. (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Vakgroep Bestuurskunde
- Ince, D., & Berg, G. van den (2010). *Overzichtsstudie interventies voor migrantenjeugd: ontwikkelingsstimulering, preventie en vroeghulp*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Justice Policy Institute (2009). *The Costs of Confinement: Why Good Juvenile Justice Policies Make Good Fiscal Sense*. Washington: Justice Policy Institute.
- Klein, M. van der, Mak, J., & Gaag, R.S. van der (2011). *Professionals en vrijwilligers(organisaties) rond jeugd en gezin: literatuur over samenwerken in de pedagogische civil society*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Korf, D. J., Place, S., Vliet van, E. & Tanoglu, N. (2007). *Boefjes of briljantjes. Over de effecten van criminaliteitspreventie bij allochtone jongeren*. Utrecht: Forum.

Laan, A.M. van der & Blom, M. (2006). *Jeugddelinquentie: risico's en bescherming. Bevindingen uit de WODC Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005*. Den Haag: WODC.

Moors, H., B. Rovers, M. Bruinsma & C. Fijnaut 2009. "Criminaliteit en veiligheid in Almere 1984-2030; ontwikkelingen en opgaven" Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Nederlands Jeugdinstituut. *Databank Effectieve Jeugdinterventies*. www.nji.nl/jeugdinterventies.

Noije, L. van., & Wittebrood, K. (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Noije, L. van., & Wittebrood, K. (2009). *Overlast en verloedering ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van het actieplan overlast en verloedering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Parsons, W. (1995). *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited.

Pels, T., Distelbrink, M., & Postma, L. (2009). *Opvoeding in de migratiecontext: Review van onderzoek naar de opvoeding in gezinnen van nieuwe Nederlanders*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Pels, T., Distelbrink, M. & Tan, S. (2009). *Meetladder Diversiteit Interventies, Verhoging van bereik en effectiviteit van interventies voor (etnische) doelgroepen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Pröpper, I., Litjens, B., & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of uit onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Pröpper.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2007). *Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatische problemen*. Amsterdam: SWP.

Rovers, B., H. Moors, M. Bruinsma & C. Fijnaut. 2009. "Criminaliteit en veiligheid in New Town Almere (1984-2030): ontwikkelingen en opgaven." In: Afdwingbaarheid integrale veiligheid; met zachte of harde hand, of helemaal niet (Cahier integrale veiligheid), edited by S. Christiaensen en W. Bruggeman. Brussel: Politie.

Teeuwen, M. (2012). *Verraderlijk gewoon. Licht verstandelijk gehandicapte jongeren, hun wereld en hun plaats in het strafrecht*. Amsterdam: SWP.

Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*.

Zeist: Kerckebosch (Commissie Politie en Wetenschap)

Yperen, T.A. van & Veerman, J.W. (red.), (2008). *Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek onderzoek in de jeugdzorg*. Delft: Eburon.

Bijlage I - Geraadpleegde beleidsdocumenten

Erger voorkomen

Beschrijving Erger-Voorkomen. Bijlage subsidieaanvraag 2012

Tweede tussenrapportage Erger-Voorkomen Zorggroep Almere en Vitree

Derde tussenrapportage Erger-Voorkomen Zorggroep Almere en Vitree

IOG-gezinscoach Erger Voorkomen. Eindrapportage 1 juli 2010 - 1 juli 2012.
Zorggroep Almere en Vitree.

Website NJi IOG Erger Voorkomen: <http://www.nji.nl>

Multiprobleemgezinnen

Memo Pilot Aanpak multiprobleemgezinnen (30-10-2012). Gemeente Almere.

Memo dwang en drang in het kader van aanpak multiprobleemgezinnen
(4-12-2012). Gemeente Almere.

JIT

Gemeente Almere Powerpoint JIT 11 april 2011.

Memo jeugdagenten shortlisten JIT 2012.

Gemeente Almere Memo JIT 2013.

Oplegnotitie Stuurgroep Veiligheid

1e Kwartaalrapportage Jeugd Interventie Teams van de Stadsdelen 2011

2e Kwartaalrapportage JIT Almere. April, Mei, Juni 2011

3e Kwartaalrapportage JIT Almere. Juli, Augustus, September 2011

4e Kwartaalrapportage Jeugd Interventie Teams Almere 2011

1e Kwartaalrapportage JIT Almere. Januari, Februari, Maart 2012

2e Kwartaalrapportage JITs 2012

3e Kwartaalrapportage Jeugd Interventie Teams Almere. Juli, Augustus,
September 2012

Foppen, C. (Politie Flevoland) Oktober 2011. Inventarisatie Jeugdgroepen.
Inventarisatie september 2011 Almere.

Foppen, C. & Vos, Y. Inventarisatie Jeugdgroepen. Inventarisatie april 2012.
Politie Gooi en Vechtstreek en Flevoland.

Nieuwe Perspectieven

Voortgangsrapportage Nieuwe Perspectieven Flevoland 1e halfjaar 2012 - G.
Snip en K. van der Werf. LSG-Rentray Nieuw Veldzicht, 30 juli 2012

Voortgangsrapportage Nieuwe Perspectieven Flevoland, jaarrapportage 2011 over Nieuwe Perspectieven(NP) en Nieuwe Perspectieven bij Terugkeer (NPT). Nieuw Veldzicht, 12 maart 2012.

Activiteitenplan Nieuwe Perspectieven voor 2013

Besluit subsidieverlening Nieuwe Perspectieven en Nieuwe Perspectieven bij Terugkeer 2012

Gewijzigd besluit subsidieverlening

NJi Website Nieuwe Perspectieven: <http://www.nji.nl/>

OKé-punt

Overzicht OKé-aanbod 2011

Gemeente Almere, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (juli 2012). Het OKé-punt, dat ben je zelf!

Gemeente Almere, Rekenkamercommissie Almere (dec 2011). Invoering van OKé-punt Centrum voor Jeugd en Gezin.

Gemeente Almere. Voortgangsrapportage Actieprogramma Veiligheid 2010-2014.Tweede halfjaar 2012

Preventieproject voor scholen

Stafdienst Bestuurszaken en Control. CV Integraal preventiemodel voor scholen.

Stellaard, S. (Vitree), 14-10-2011. Projectvoorstel Oké op school. Naar een integraal preventiemodel.

Vitree Tussenrapportage project voorlichting november 2012

Voortgangsrapportage ontwikkelen integraal preventiemodel voor Primair en Voortgezet onderwijs in Almere. 1e half jaar 2012.

Veiligheid

Gemeente Almere. Actieprogramma Veiligheid 2010-2014.

Gemeente Almere, SBC, team O&S. Veiligheidsmonitor Almere 2011. Maart 2012. Marian Huismans Trix Janssen

Gemeente Almere, SBC, afdeling Kabinet & Veiligheid. Voortgangsrapportage Actieprogramma Veiligheid 2010-2014. Eerste halfjaar 2012.

Gemeente Almere SBC, afdeling Kabinet & Veiligheid. Voortgangsrapportage Actieprogramma Veiligheid 2010-2014. Tweede halfjaar 2012.

Dummy Integraal Veiligheidsplan 2010 - 2013 Gemeente Almere

Presentatie driehoek 14 januari

Themabijeenkomst 11 februari Inleiding

Projectplanning Veiligheidsplan 2010-2014

Brief uitnodiging bijeenkomst externen 1 juli

Verslag Themabijeenkomst

Verslagen workshops themabijeenkomst

Veiligheidshuis

Jaarplan Veiligheidshuis Almere 2012

Memo focus voor de vijfhoek 21-02-2013

Scenario-overleg Jeugd VH Almere

Landelijk kader Veiligheidshuizen Voor en door partners 27 november 2012

Coördinatie van zorg

Evaluatie Coördinatie van Zorg-Regioplan-22okt2012. Amsterdam, sep 2012.

Kriek, F., Stouten, J., & Vanoni, M.C.

12-Minners

Gemeente Almere, SBC, team O&S. Onderzoek Verkenning

Veiligheidsproblematiek 12-minners Fase 1. juli 2012

Gemeente Almere, SBC, team O&S. Onderzoek Verkenning

Veiligheidsproblematiek 12-minners Fase 2. januari 2013

Straatcoaches/Jeugdboa's: Jeugdtoezicht

Gemeente Almere, SBC, team O&S. Rapportage Evaluatie Straatcoaches okt

2011. Straatcoaches een jaar in Almere Evaluatie. Trix Janssen, Marian Huisman

Profielschets Jeugdboa's in Almere. Gemeente Almere, Kabinet en veiligheid

Januari 2013.

Voorstel voor de levering van Jeugdboa's - 11 februari 2013 G4S Public

Security bv

Bijlage II – Interviews en focusgroepen

Interviews

Projectleider Jeugd en Veiligheid bij Kabinet&Veiligheid, gemeente Almere
Ketenmanager Veiligheidshuis Almere
Procescoördinator bij Veiligheidshuis Almere
Medewerker Onderzoek & Statistiek, gemeente Almere
Adviseur/projectleider Kabinet & Veiligheid (over VIS)
Chef basiseenheid politie Almere west en poort, Politie Flevoland
Jeugdcoördinator Politie Flevoland
Divisiemanager LSG Rentray (Nieuwe Perspectieven)
Teammanager IOG Erger -Voorkomen, Vitree
Teammanager Oké-op-School, Vitree
Teamleider Jongeren, De Schoor (JIT)

Groepsgesprekken

1. Jeugdagenten en jongerenwerkers
2. Veiligheidsmanagers
3. Beleidsmakers K&V en DMO

Bijlage III - Samenstelling begeleidingscommissie

Prof. dr. ir. J.B. Terpstra, hoogleraar criminologie aan de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit te Nijmegen.

Mw. Van Aken, strategisch beleidsadviseur bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (integraal jeugdbeleid) bij de gemeente Almere.

Mw. C.M. Bonekamp, Districtchef Politie Flevoland-Zuid

Mr. dr. L. Van Domburgh, hoofd onderzoek en ontwikkeling LSG Rentray en senior onderzoeker bij VUMC kinder- & jeugdpsychiatrie.

Mr. drs. M.A. van Kooten, afdelingsmanager Kabinet en veiligheid, gemeente Almere.

Prof. mr. dr. E.M. Mijnares, coördinerend jeugdofficier en deeltijd hoogleraar jeugdrecht in leiden.

Drs. G. Dekker, hoofd Onderzoek en Statistiek, gemeente Almere.

Bijlage IV– Beschrijving van interventies

A. Preventieprojecten Oké-op-school

a. Doel interventie: Het Integraal preventiemodel voor scholen, ook Oké-op-school genoemd, moet meer samenhang brengen in het aanbod van preventie. Aanbod is nu versnipperd en zicht op overlap of missende preventie ontbreekt. Oké-op-school beoogt één pedagogische lijn voor preventie met een aanbod dat beter aansluit bij behoeften van scholen en leerlingen. Het preventiemodel is tevens een opschalingsmodel wanneer basispreventie niet voldoet.

b. Doelgroep: Bij niveau 1 en 2 is de voorlichting gericht op alle scholen voor primair (groep 7 en 8) en voorgezet onderwijs (eerste en tweede klas) binnen Almere. Niveau 3 richt zich op individuele kinderen met teruggetrokken of angstig gedrag, problemen met aandacht of werkhouding, sociale problemen, of grensoverschrijdend gedrag. Niveau 4 is gericht op individuele kinderen uit groep 4 tot en met 8 die bij een screening risicovol antisociaal gedrag vertonen.

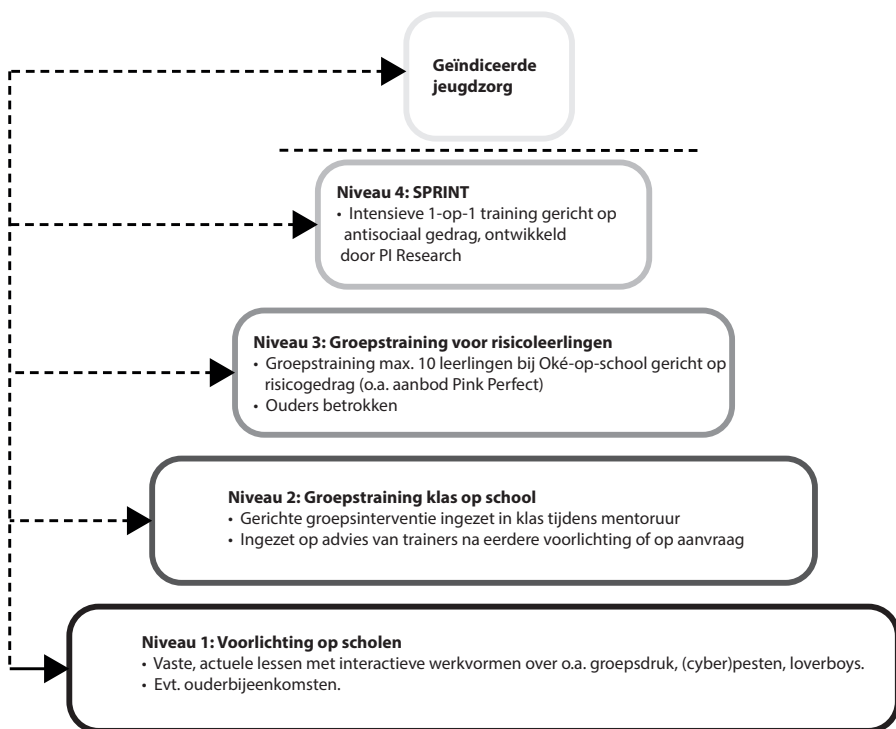
c. Opzet van interventie

Aanmelding Scholen of leerkrachten kunnen voorlichtingslessen aanvragen (niveau 1). Als blijkt dat er meer speelt kan een gerichte voorlichtingsles worden ingezet (niveau 2). Scholen kunnen ook leerlingen aanmelden voor de groepstraining (niveau 3).

Aanpak

Oké-op-school heeft meerdere interventieniveaus. Het eerste niveau bevat een lespakket rond vijf thema's: Oké-met-jezelf-en-de-ander, Oké-met-de-klas, Oké-met-de-groep, Oké-met-sociale-media en Oké-met-verleiding. Deze thema's behandelen onder andere weerbaarheid binnen groepen, eervol en oneervol gedrag, sociale media en grenzen binnen relaties (bijv. loverboys). Het zijn interactieve lessen met onder andere theater als lesvorm. Niveau 2 richt zich op klassen waar meer problemen spelen waarop de leerkracht minder invloed uit kan oefenen doordat dit deels buiten school plaatsvindt.

Denk aan cyberpesten of een negatieve groeps cultuur. Het doel is de negatieve cultuur niet alleen bespreken, maar doorbreken. In dat geval zet Oké-op-school een klassentraining in. Door de groepsleerkracht op te leiden tot co-trainer, versterken deze trainingen ook de kracht van de leerkracht en de school. Niveau 3 richt zich op individuele kinderen met teruggetrokken of angstig gedrag, problemen met aandacht of werkhouding, sociale problemen, of grensoverschrijdend gedrag. Zij nemen deel aan een groepstraining met maximaal tien kinderen. Ouders zijn nadrukkelijk betrokken bij deze training door een gezamenlijk aanmeldingsgesprek, diverse ouder-kind bijeenkomsten en bij het eindgesprek. Zo moet de training vroegtijdig ontluikende problemen aanpakken en instroom in geïndiceerde jeugdzorg voorkomen. Niveau 4 richt zich op basisschoolkinderen uit groep 4 tot en met 8 die op basis van een screeningsprocedure potentieel risicovol anti-sociaalgedrag vertonen. Zij krijgen samen met hun ouders een individuele training aangeboden volgens de SPRINT-methodiek (Signalering van en PReventieve INterventie bij antisociaal gedrag). Tijdens dit traject van 1,5 jaar ontvangen kinderen training op school en ouders in de thuissituatie. Ouders worden opgeleid tot co-trainer.



Nazorg

Ook missen sommige docenten de nazorg. De voorlichting haalt veel in een klas naar boven wat de leerkracht vervolgens op moet vangen.

d. Veronderstelde werkzaamheid interventie: De Universiteit Utrecht doet onderzoek naar de effecten van de SPRINT-methodiek.

e. Wie betrokken bij opzet/uitvoeren interventie: Vitree verzorgt de voorlichtingslessen. Zorg Advies Teams op scholen, het IB-netwerk in het Primair onderwijs en het Veiligheidshuis denken mee over actuele thema's om deze lessen in te vullen. PI Research, de ontwikkelaar van de SPRINT methodiek, traint medewerkers van Oké-op-school in deze methodiek en huurt hen in voor trajecten. Scholen, Stichting Leerlingenzorg Almere PO-VO en BJZ zijn eveneens ketenpartners van Oké-op-school.

B. Erger-Voorkomen

a. Doel interventie: De Intensieve Orthopedagogische Gezinsbehandeling Erger-Voorkomen beoogt te voorkomen dat een jeugdige een criminele loopbaan begint of te stimuleren dat een jeugdige deze criminele activiteiten beëindigt. Recidive verminderen is daarbij een belangrijk doel. Erger-Voorkomen werk systeemgericht en kijkt dus naar het gezin als geheel. Belangrijk is dat ouders de regie terugkrijgen over hun kind en de jeugdige moet de vaardigheden leren om te kunnen omgaan met problemen in gezin, op school en in de buurt.

b. Doelgroep: Erger-Voorkomen richt zich op jeugdigen van acht tot en met zeventien die normovertredend of crimineel gedrag vertonen blijkend uit contact met politie of HALT, en hun gezinsleden. Het gaat vooral om de First offenders met problemen op meerdere leefgebieden (school, gezin, buurt, opvoeding, gedrag). Wel moet er sprake zijn van een min of meer stabiele woonsituatie met opvoeder of verzorger.

Contra-indicaties: De interventie is niet geschikt voor jongeren die zelfstandig wonen of die geen vaste opvoeder of verzorger hebben, jongeren met een autistische spectrum of psychotische stoornis of met een verstandelijke beperking (IQ<70). Ook jongeren die één of meerdere seksuele delicten hebben gepleegd, terwijl er verder geen sprake is van delinquent of anti-sociaal gedrag zijn komen niet in aanmerking voor Erger-Voorkomen. Daarnaast is de interventie niet geschikt wanneer de jongere en/of ouders overheersend verslavingsgedrag vertonen.

c. Opzet van interventie

Aanmelding

De aanmelding voor Erger-Voorkomen verloopt via het Scenario-overleg jeugd van het Veiligheidshuis. Een vertegenwoordiger van dit Scenario-overleg, vaak een wijk- of jeugdagent, die het gezin al kent introduceert de hulpverlener van Erger-Voorkomen in het gezin en benoemt waarom Erger-Voorkomen wordt ingezet.

Aanpak

Erger-Voorkomen duurt ongeveer zes maanden met een mogelijkheid voor maximaal twee keer drie maanden verlenging. In het eerste gesprek wordt duidelijk dat de hulpverlening vrijwillig is, maar niet vrijblijvend. Dit begint met een delictgesprek waarin de jongere erkent wat hij of zij heeft gedaan en zowel jongere als ouders aangeven dat zij mee willen werken.

Vervolgens volgt een inventarisatiefase van zes weken. De gezinshulpverlener doet met een uitgebreide analyse van risicofactoren die meespelen bij het ontstaan van crimineel of normoverschrijdend gedrag van een jongere. Dit zijn individuele risicofactoren, maar ook risicofactoren rondom het gezin, de school, de vriendengroep en de buurt. De hulpverlener brengt deze risicofactoren samen met jongere en ouders in kaart. Deze risicofactoren vormen de basis voor een behandeltraject en het vaststellen van belangrijke subdoelen voor dit traject. De hulpverlener zet afhankelijk van de aanwezige risicofactoren verschillende interventies in om vaardigheden van ouders en jongere te vergroten in het omgaan met risicofactoren. Zo moet de invloed van risicofactoren verminderen en van beschermende factoren toenemen. De hulpverlener gebruikt hiervoor in ieder geval de vragenlijsten CBCL, Nosi en Dagelijkse routine en bespreekt bij de evaluatiemomenten de ontwikkeling. Ook wordt de Fitcirkel als instrument ingezet om doelen te stellen. De fitcirkel beschrijft de factoren die het meest van invloed zijn op het probleem en kunnen concrete werkdoelen worden opgesteld.

Interventies kunnen onder andere cognitieve gedragsinterventies, oplossingsgerichte technieken en Sociale Informatieverwerkings processen zijn. Het gaat niet alleen om bijstellen van gedrag, maar ook om oefenen in het bijstellen van emoties en cognities die helpend of belemmerend zijn. Gedurende de aanpak heeft de hulpverlener twee tot drie keer per week face-to-face contact bij het gezin thuis, op school of op het werk van de jongere. Evaluatiemomenten zijn na drie weken, vier maanden en zes maanden en bij verlenging op negen of twaalf maanden na start van de hulpverlening.

Nazorg

Naar het einde toe wordt de hulpverlening afgebouwd en moeten jongere en ouders meer op eigen benen kunnen staan. Een half jaar na afsluiting van de hulpverlening vindt ook een follow-up meting plaats.

d. Veronderstelde werkzaamheid interventie: Erger-Voorkomen is erkend door de Erkeningscommissie interventies en de Deelcommissie Jeugdzorg en psychosociale /pedagogische preventie (d.d. 24/04/2009). Ook heeft de interventie op de website NJi het oordeel 'Theoretisch goed onderbouwd'. Twee evaluatieonderzoeken in 2006 en 2007 toonden aan dat het delictgedrag van jongeren bij afsluiting van de interventie in omvang en ernst was afgenomen⁷. Erger-Voorkomen was in deze onderzoeken succesvol voor 51% van de jongeren die deelnamen. Bij 40% van de jongeren was geen vooruitgang zichtbaar en in 9% van de gevallen verslechterde de situatie.

e. Karakteristieken/Werkzame elementen

- Respectvolle bejegening van ouders en kinderen;
- Multimodale aanpak gebaseerd op sociale informatieverwerkingstheorie, cognitieve gedragstherapie, oplossingsgerichte therapie;
- Multisysteem benadering gericht op de jongeren en diens (in)directe leefomgeving;
- Toekomstgerichte aanpak: Bij jongeren door verschillende leefgebieden in kaart te brengen en (sub)doelen te formuleren; Bij ouders door inzet op vijf ouderlijke vaardigheden die zorgen voor goede band met kind: 1) ouderlijke betrokkenheid, 2) positieve bekrachtiging, 3) problemen oplossen, 4) discipline en 5) monitoring of toezicht/overzicht houden. (Nji)
- Werkzame factoren: flexibel, in de directe omgeving, accuraat, intensief en afgebakend in tijd.

f. Wie betrokken bij opzet/uitvoeren interventie: Ambulante hulpverleners van zorggroep Almere en Vitree zijn getraind in de evidence-based werkwijze IOG Erger-Voorkomen. Erger-Voorkomen werkt samen met BJZ, in bijzonder de jeugdreclasserin, de wijk- en jeugdagenten, scholen en vaak ook AMW, want bij merendeel van aangemelde jongeren hebben de ouders ook een probleem en zijn er dus ook nog andere instanties betrokken.

C. Nieuwe Perspectieven (bij Terugkeer)

a. Doel interventie: Het hoofddoel van Nieuwe Perspectieven(NP) is het voorkomen van crimineel gedrag en risicogedrag, en het voorkomen van

7 NJi: (Van Dam, Veerman & Wijgergangs, 2008).

herhaling van crimineel gedrag (recidive) door jongeren in hun kracht te krijgen. Nieuw Perspectieven bij Terugkeer (NPT) richt zich op harde kernjongeren die terugkomen uit detentie. NP wordt ingezet vanuit de Aanpak Jeugdoverlast.

b. Doelgroep: NP richt zich op jeugdigen tussen de 12 (soms 10) en 23 jaar die zich in één jaar aan één of meer minder ernstige delicten hebben schuldig gemaakt of zich schuldig maken aan onmaatschappelijk (strafbaar) gedrag met problemen op meerdere levensgebieden (school, gezin, vrije tijd, werk, justitie, etc.). De prioriteit ligt bij jongeren die contact hebben met politie, justitie en/of leerplicht: bij de oudere groep van 15 tot 23 jaar is dit een voorwaarde voor deelname, bij de jongere groep tussen de 12 en 15 jaar en bij meisjes is risicogedrag voldoende.

Contra-indicaties: NP is niet voor harde kernjongeren. Daarvoor is NPT. Dit programma richt zich op jongeren die enige tijd in een Justitiële Jeugdinrichting hebben doorgebracht. Beide interventies zijn niet geschikt voor jongeren met zware harddrugproblematiek, met zware psychische problematiek of jongeren die niet bereid zijn te stoppen met hun criminele activiteiten. Ook jongeren die geen uitzicht hebben op een legaal verblijf in Nederland komen niet in aanmerking.

c. Opzet van interventie:

Aanmelding

Leerplichtambtenaar, school, Bureau Jeugdzorg, Politie of een andere partner kunnen een jongere aanmelden voor een NP-traject. Jongeren kunnen zich ook zelf aanmelden voor NP. Na de aanmelding wordt hulp na maximaal 48 uur gestart. Hiervoor is geen indicatie van Bureau Jeugdzorg nodig. Jeugdige en hulpverlener voeren een kennismakingsgesprek en hebben daarna één dag bedenktijd om te bepalen of NP doorgaat.

Aanpak

NP wil jongeren nieuwe perspectieven bieden op verschillende leefgebieden waarop zij problemen ondervinden. Daarbij gaat het om problemen bij huisvesting, gezondheid, gezinsleven en vrienden, beheer van financiën. De aanpak kent voor verschillende leeftijdsgroepen verschillende accenten, maar is in de basis dezelfde voor alle doelgroepen. De aanpak start met een sociale omgevingsanalyse die leidt tot een plan van aanpak met acties op verschillende levensgebieden (intake van twee weken). De jeugdige en hulpverlener verbinden zich aan het plan van aanpak.

In de tweede fase van tien weken werken jeugdige en hulpverlener aan de oplossingen. De hulpverlener zoekt met de jongere contact met de VIP's - belangrijke personen om de jongere heen die van belang zijn bij de problematiek - contact zodat jongere minder afhankelijk wordt van jeugdzorg. De

hulpverlener begeleidt de jeugdige intensief om de gestelde doelen te bereiken en bereidt bezoeken met de jongere voor met rollenspellen en het oefenen van vaardigheden (conflicten voorkomen en bijleggen, solliciteren, etc.). Activeren en 'self-efficacy' - het vertrouwen in de eigen mogelijkheden - bevorderen zijn uitgangspunten om de kracht van jongeren bij het oplossen van problemen te vergroten. Belangrijk is daarbij de opbouw van een sociaal netwerk om te zorgen dat de jeugdige na afloop van NP niet terugvalt. NP vervult daarbij een brugfunctie naar vervolgttrajecten op het gebied van werk, training en hulpverlening.

Nazorg

De laatste fase van NP staat in het teken van nazorg. In deze periode van drie maanden heeft de hulpverlener met jeugdige en het ondersteunend netwerk. Als dat nodig is kan de hulpverlener bijsturen.

d. Veronderstelde werkzaamheid interventie: NJi merkt NP aan als veelbelovend programma met 75 tot 80% positieve resultaten. Drie evaluaties tonen positieve resultaten, maar hebben onvoldoende bewijskracht. Nieuwe Perspectieven heeft sinds november 2009 het ISO certificaat ontvangen dat in 2011 is verlengd. NPT is erkend door de erkenningscommissie gedragsinterventies van het Ministerie van Justitie.

e. Karakteristieken/Werkzame elementen

- Vindplaatsgericht werken: de NP-werker en jongere hebben contact in de omgeving van de jongere en organiseren daar het hulptraject.
- Intensief en persoonlijk contact: Een NP-werker heeft per jongere acht uur per week (caseload van vier jongeren). Het uitgangspunt van NP is intensief, persoonlijk en gelijkwaardig contact. Handelingsgericht, aansluiten bij context en gericht op zelfregulatie: actuele problemen gelden als vertrekpunt en het plan van aanpak moet door de omgevingsanalyse aansluiten bij de situatie van de jeugdige. Activerend werken is daarbij essentieel. De jongere moet competenties aanwenden en ontwikkelen om de problemen zelf aan te kunnen pakken.
- Netwerkgericht: Het netwerk speelt een belangrijke rol. De jongere wordt getraind om gebruik te maken van zijn of haar positieve sociale contacten.
- Niet bureaucratisch: Geen uitgebreide procedures voor toelating.
- Systeemgericht.

f. Wie betrokken bij opzet/uitvoeren interventie: Nieuw Veldzicht voert de interventie uit. Hulpverleners van Nieuw Veldzicht zijn getraind volgens de methodiek Van Susteren. Hulpverleners betrekken bij het uitvoeren van de interventie alle personen en instellingen die voor de jongere belangrijk zijn om zijn of haar problemen aan te pakken. Bijvoorbeeld, familie, instanties

voor huisvesting, uitkeringen, schuldsanering, school, politie en justitie, maar ook jongerencentrum, werkgever en sportvereniging.

D. Straatcoaches/Jeugdboa's

a. Doel interventie: Politie en jongerenwerk misten in de aanpak van groepen een instrument dat tijdelijk en flexibel ingezet als hun inzet niet tot vermindering van overlast leidde. Zij hadden behoefte aan een soort vliegende brigade die kan inspringen waar dat nodig is. De straatcoaches vormen dit tijdelijk en flexibele instrument, maar de straatcoaches zijn door interne problemen inmiddels stopgezet. De Jeugdboa's moeten nu een soortgelijke functie gaan vervullen, maar dan met meer bevoegdheden en back-up vanuit politie.

b. Doelgroep: Hinderlijke en overlastgevende groepen jongeren gebaseerd op de Beke Shortlist methodiek.

c. Opzet van interventie

Aanmelding

De Veiligheidsmanager, de voorzitter van het JIT in ieder stadsdeel, vult een verzoek om de inzet van straatcoaches in. De veiligheidsmanager beschrijft hierin de (door bewoners ervaren) overlast, kenmerken van de jeugdgroep, de reeds ingezette maatregelen, het effect van deze maatregelen en de verwachtingen ten aanzien van de straatcoaches. Dit verzoek gaat na instemming van de gemeentelijke coördinator bij de afdeling Vergunningen, Handhaving en Toezicht (VTH) naar de teamleider van de straatcoaches.

Aanpak

Straatcoaches proberen de overlast van jeugdgroepen te verminderen door de jongeren aan te spreken en te wijzen op hun overlastgevende gedrag. Zij gaan in teams van twee personen op de fiets naar de plekken waar deze groepen zich bevinden. Straatcoaches opereren anders dan ambulant jongerenwerk (perspectief jongeren) vanuit het perspectief van bewoners. Het optreden is meestal repressief en niet gericht op de relatie met de jongeren.

Straatcoaches hebben geen bevoegdheden om bijvoorbeeld bekeuringen uit te delen. In september 2012 is de inzet van straatcoaches abrupt stopgezet vanwege interne problemen. Toch bestaat nog steeds de behoefte aan een operationele functionaris die net als jongerenwerk intensief betrokken is bij groepen jongeren, maar die ook net als de politie kan optreden bij overlastgevend en crimineel gedrag. De gemeente wil daarom Jeugdboa's inzetten. Deze Jeugdboa's hebben in tegenstelling tot de straatcoaches de bevoegdheden van een buitengewoon opsporingsambtenaar. Wel zijn zij net als de straatcoaches

flexibel en gemeentebreed inzetbaar en zijn zij daardoor slagvaardig. Zij moeten gezag uitstralen naar jongeren en kunnen ongewenst gedrag bestraffen.

De straatcoaches maakten na elke inzet een rapportage met een beschrijving van hun activiteiten en waarnemingen. Deze dagelijkse rapportages gingen via de gemeentelijke coördinator naar de veiligheidsmanager van het betreffende JIT terecht. De veiligheidsmanagers zijn verantwoordelijk voor het doorgeven van deze informatie aan de leden van hun JIT en eventuele andere partners of betrokkenen binnen hun stadsdeel.

d. Veronderstelde werkzaamheid interventie: Straatcoaches en Jeugdboa's komen als interventie niet voor in de NJi databank Effectieve jeugdinterventies.

e. Werkzame elementen

- Vindplaatsgericht werken en op niveau van jongeren communiceren (o.a. straattaal)
- Flexibel, Respectvol, Eerlijk, Duidelijk (FRED): eerst gesprek aangaan over onderwerp dat de jongeren interesseert, pas later wijzen op wat niet mag.
- Teams die elkaar aanvullen qua leeftijd, achtergrond, ervaring en competenties.
- Flexibele inzet waar nodig.
- Bij Jeugdboa's ook extra bevoegdheden om te kunnen handhaven wanneer waarschuwingen niet werken.

f. Wie betrokken bij opzet/uitvoeren interventie:

De teamleider van de straatcoaches stuurde aan op operationeel niveau. De gemeentelijk coördinator VTH bepaalt op tactisch niveau waar de straatcoaches worden ingezet. Het JIT levert de informatie over jeugdgroepen en de locaties waar de straatcoaches naartoe moeten. Ook neemt de teamleider van de straatcoaches voorafgaand aan de inzet contact op met de Operationeel Chef van het betreffende politiedistrict om ook operationeel de laatste informatie uit te wisselen.

Bij de Jeugdboa's houdt de gemeente deze aansturing zelf in handen. De gemeente gaf bijvoorbeeld aan welke opleiding zij gewenst vond voor de Jeugdboa's en de Jeugdboa's maken deel uit van een toezichtbedrijf waar ook medewerkers van de gemeente werken. De operationele aansturing ligt in handen van een medewerker van het toezichtsbedrijf die ook zelf deels als Jeugdboa werkt.

Colofon

Opdrachtgever	Gemeente Almere, afdeling Kabinet & Veiligheid
Auteurs	R.S. van der Gaag, MSc Drs. I. Bakker
Met medewerking van	Dr. M. Distelbrink Dr. R. Gilsing V.F. Los, MSc
Omslag	Ontwerppartners, Breda
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-602-9

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2013.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



In de stad Almere met relatief veel jongeren onder de 23 jaar zijn jongeren vaak als dader betrokken bij criminaliteit en overlast, maar ook als slachtoffer. Met het Actieprogramma Veiligheid 2010-2014 werkt de gemeente aan betere veiligheid, met jeugdveiligheid als belangrijk thema. Het Verwey-Jonker Instituut onderzocht hoe de gemeente functioneert als beleidsontwikkelaar en regisseur in de netwerkcontext van het jeugdveiligheidsbeleid: hoe verlopen de beleidsontwikkeling, regie en de uitvoering van interventies en zijn er verbetermogelijkheden?

De gemeente Almere vervult haar rollen actiegericht, innovatief en met oog voor het veld. Aanbevelingen richten zich onder meer op de samenhang van het jeugdveiligheidsbeleid met andere afdelingen en domeinen, ook in het licht van de transitie sociaal domein, en op de dialoog tussen gemeente en uitvoerende partijen. Daarbij is aandacht nodig voor de borging van randvoorwaarden voor een goede uitvoering van het beleid. Ook nieuwe vormen van criminaliteit en flexibiliteit bij de aanpak hiervan zijn van belang.

