

Van achteruit naar voren

*Evaluatie beleid Jeugd & Veiligheid in
Amsterdam 1999 - 2004*

Prof. dr. Hans Boutellier
Dr. Rally Rijkschroeff
Dr. Majone Steketee

December 2004

Inhoud

Managementsamenvatting	5
Inleiding	15
1 Het programma Jeugd en Veiligheid Amsterdam 1999-2004	19
1.1 Inleiding	19
1.2 Het beleidskader GSB II Amsterdam, complete stad (1999)	19
1.3 De inbedding van het programma in het reguliere jeugdbeleid (vanaf 2000)	21
1.4 De gebiedsgerichte aanpak via de jeugdveiligheidsplannen van de stadsdelen (vanaf 2001)	23
1.5 Het invoegen in de intensieve aanpak voor specifieke doelgroepen (vanaf 2002)	30
1.6 Conclusie	32
2 Procesevaluatie	35
2.1 Inleiding	35
2.2 Procesbeschrijving	36
2.3 Conclusie	45
3 Resultaten van projecten en programma's Jeugd en Veiligheid	49
3.1 Inleiding	49
3.2 Overall beeld van de resultaten aan de hand van het Rekenschapmodel	49
3.3 Gebruik van programma's die daadwerkelijk aangetoond hebben resultaten op te leveren	56
3.4 Conclusie	67

4	Doelbereiking	69
4.1	Inleiding	69
4.2	Eerste verantwoordingskader: evaluatie op rijksindicatoren	69
4.3	Tweede verantwoordingskader: programma Jeugdveiligheid 2001-2004	73
4.4	Bereiken van de doelstellingen naar het oordeel van relevante respondenten	76
4.5	Conclusie	78
5	Van achteruit naar voren. Strategische adviezen voor de inhoudelijke en procesmatige inrichting van het beleid Jeugd en Veiligheid voor de derde periode van het grotestedenbeleid (2005-2009)	81
5.1	Beleid als beweging	82
5.2	Bijsturing van beleid	82
5.3	Het tegengaan van normoverschrijdend gedrag	84
5.4	Het belang van registratie en probleemanalyse	87
5.5	Probleemsturing	88
5.6	Vroegtijdig en nabij	91
5.7	Inhoudelijke inrichting	93
5.8	Tot besluit	97
	Literatuur	99
	Bijlage 1 Respondenten en deelnemers expertmeeting	103
	Bijlage 2 De begeleidingscommissie	107
	Bijlage 3 Lijst met belangrijkste afkortingen	107
	Bijlage 4 Stedelijke projecten Jeugd en Veiligheid 1998-2004	109

Managementsamenvatting

In de stadsvisie 'Amsterdam complete stad' (1999) zijn de doelstellingen van het beleid Jeugd en Veiligheid als onderdeel van het grotestedenbeleid opgenomen: een sluitende aanpak van de jeugdcriminaliteit en veilige ontmoetingsplekken voor jongeren. De stadsvisie en de beleidsnota 'Samenhang in jeugdbeleid' (2000) zijn voor het terrein jeugdveiligheid verder uitgewerkt in het gemeentelijk beleidsprogramma 'Hoofdlijnen Jeugd en Veiligheid 2001-2004'. In deze notitie wordt de hoofddoelstelling van het jeugdveiligheidsbeleid als volgt omschreven: "het leveren van een aantoonbare bijdrage aan het verhogen van de veiligheid op straat -de semi-openbare ruimte-, waar deze in het gedrang komt door onacceptabel gedrag van jongeren tot en met 24 jaar". Deze hoofddoelstelling is sterk herkenbaar in de jeugdveiligheidsplannen van de stadsdelen. Centrale stad en stadsdelen hebben in de periode 1999-2004 een groot aantal activiteiten ontwikkeld om gestelde doelen te bereiken. Met het rijk zijn afspraken gemaakt over de te bereiken resultaten aan de hand van meetbare indicatoren. Met de stadsdelen heeft de centrale stad prestatieafspraken gemaakt binnen een rekenschapsmodel.

Het Verwey-Jonker Instituut is gevraagd om een evaluatieonderzoek uit te voeren om inzicht te verkrijgen in het gevoerde beleidsproces en de doelbereiking van het beleid Jeugd en Veiligheid. Daarnaast is het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om strategische adviezen te geven voor de inhoudelijke en procesmatige inrichting van het beleid Jeugd en Veiligheid voor de derde periode van het grotestedenbeleid (2005-2009).

Evaluatie van het beleidsproces 1999-2004

Allereerst is in kaart gebracht welke centrale beleidswijzigingen zich op het terrein van jeugdveiligheid in de periode 1999-2004 hebben voorgedaan en wat daarvan de redenen zijn geweest. De onderzoekers kenschetsen het Amsterdamse jeugdveiligheidsbeleid in de onderzochte periode als incrementeel beleid. Dit houdt in dat er een consistent beleid gevoerd is, waarbij als reactie op bestuurlijke behoeften vier ontwikkelingen het Jeugdveiligheidsbeleid hebben beïnvloed:

- In 2000: de inbedding in het reguliere jeugdbeleid (vanuit de bestuurlijke behoefte aan integrale beleidsvoering en duidelijkheid over verantwoordelijkheden gemeente-instellingen).
- In 2001: de gebiedsgerichte aanpak via de jeugdveiligheidsplannen van de stadsdelen (vanuit de bestuurlijke behoefte aan gebiedsgericht en resultaatgericht werken en lokale regie onder behoud van een centrale adviesrol van het Bestuurlijk Overleg Jeugd en Veiligheid (BOJV) aan het college van B&W).
- In 2002: het invoegen in de intensieve aanpak voor specifieke doelgroepen (vanuit de bestuurlijke behoefte aan intensieve aanpak voor specifieke doelgroepen).
- In 2004: de ontwikkeling van ketenunits, waarbij de casuïstiekoverleggen Justitie in de Buurt (JIB), Jongeren Opvang Team (JOT) en Justitieel Casusoverleg Jeugd (JCO) worden samengevoegd.

Het jeugdveiligheidsbeleid van de gemeente Amsterdam kende in de periode 2000-2004 de volgende vier procesmatige uitgangspunten:

1. Het tot stand brengen van een evenwichtige mix van preventieve en repressieve activiteiten, afgestemd op de lokale situatie: regie door lokale overheid.
2. De gebiedsgerichte aanpak moet leiden tot een integrale aanpak en geen vrijblijvende deelname van de ketenpartners op het beleidsterrein van het algemeen jeugdbeleid, veiligheidsbeleid en leefbaarheid van de stadsdelen.
3. Vraaggestuurd: afspraken over inbreng van lokale en regionale welzijnsinstellingen alsmede van bewonersorganisaties ten aanzien van de aanpak van jeugdcriminaliteit en ten aanzien van voortijdig schoolverlaten.
4. Evidence based werken: gebruik van programma's die daadwerkelijk aangetoond hebben resultaten op te leveren.

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat voor alle procesmatige uitgangspunten geldt dat ze in belangrijke mate gerealiseerd zijn. Tegelijkertijd zal er nog veel geïnvesteerd moeten worden om de resultaten te laten beklijven, zoals blijkt uit de hierna gepresenteerde conclusies per uitgangspunt.

Het tot stand brengen van een evenwichtige mix van preventieve en repressieve activiteiten, afgestemd op de lokale situatie: regie door lokale overheid.

De resultaten van het evaluatieonderzoek laten zien dat in het Amsterdamse jeugdveiligheidsbeleid een evenwichtige mix van preventieve en repressieve activiteiten tot stand is gekomen die afgestemd is op de lokale situatie. Binnen de stedelijke programma's Jeugd en Veiligheid is sprake van zowel instrumenten voor een strafrechtelijke afdoening (JOT, financiering Jeugdhoppers, implementatie van afdoeningrichtlijnen) als instrumenten die gericht zijn op de pedagogische afdoening (Uitdaging, Nieuwe Perspectieven) en voor preventie in de lokale jeugdveiligheidsplannen (het realiseren van veilige ontmoetingsplekken voor jongeren). Naar het oordeel van de betrokkenen is er een goede samenhang gerealiseerd wat betreft preventieve en repressieve activiteiten, niet alleen op lokaal niveau maar ook op stedelijk niveau. Met name de combinatie van de stedelijke aanpak van de harde kern van jeugdige criminelen en de verslaafde veelplegers en de lokale aanpak van first offenders en licht criminele jongeren blijkt succesvol.

De stadsdelen hebben hun verantwoordelijkheid genomen bij het tot stand brengen van een evenwichtige mix van preventieve en repressieve activiteiten. Het opstellen van de jeugdveiligheidsplannen is in dit kader een goed instrument gebleken.

In het evaluatieonderzoek wordt geconstateerd dat er verschillen zijn in de wijze waarop de verschillende stadsdelen hun regiefunctie vorm hebben gegeven. Doordat de districtsindeling in sommige gevallen meerdere stadsdelen omvat worden deze verschillen niet altijd zichtbaar.

Geconcludeerd wordt dat de stadsdelen een flink aantal stappen hebben gezet in de goede richting, maar dat deze nog geconsolideerd moeten worden. De stadsdelen willen deze uitdaging oppakken en zijn ook bereid om zich in te voegen in de nieuwe ordening van politiedistricten.

De gebiedsgerichte aanpak moet leiden tot een integrale aanpak en geen vrijblijvende deelname van de ketenpartners op het beleidsterrein van het algemeen jeugdbeleid, veiligheidsbeleid en leefbaarheid van de stadsdelen.

Het introduceren en aanstellen van een programmacoördinator Jeugd en Veiligheid in ieder politiedistrict is een goede impuls gebleken. Alle ketenpartners vinden de gebiedsgerichte aanpak zeer succesvol in de zin dat de afstemming en samenwerking onderling is verbeterd. Men kent elkaar en de lijnen zijn kort. Het is echter pas het begin van een goede ketensamenwerking waarin nog verder geïnvesteerd zal moeten worden.

Vraaggestuurd: afspraken over inbreng van lokale en regionale welzijnsinstellingen alsmede van bewonersorganisaties ten aanzien van de aanpak van jeugdcriminaliteit en ten aanzien van voortijdig schoolverlaten.

De lokale en regionale welzijnsinstellingen zijn betrokken bij de aanpak van jeugdveiligheid. Met name het streetcornerwork en de ambulante jongerenwerkers zijn nauw betrokken bij de aanpak op basis van de inventarisatie van de problematiek in de wijk. In de praktijk zijn de bewonersorganisaties niet betrokken bij de aanpak van jeugdveiligheid. Er wordt wel beter ingesprongen op de klachten van de bewoners. De bewoners weten het stadsdeel wel te vinden. Doordat de lijnen heel kort zijn geworden, is het nu mogelijk om meer ad hoc problemen in de wijk aan te pakken. In sommige districten zijn er wel de eerste initiatieven ondernomen om de bewoners te betrekken bij de oplossingen voor de klachten. De buurtregisseurs van de regiopolitie hebben een duidelijke functie zowel naar de jongeren toe, als een duidelijke signalerende functie naar de stadsdelen.

Evidence based werken: gebruik van programma's die daadwerkelijk aangetoond hebben resultaten op te leveren.

Er is sprake van een grote diversiteit in de aanpak van Jeugd en Veiligheid in de verschillende districten en stadsdelen. Daarbij wordt niet altijd gebruik gemaakt van projecten die daadwerkelijk aangetoond hebben resultaten op te leveren. Er is wel duidelijk sprake van een beleid waarbij in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van 'evidence based' programma's. Dit geldt zeker voor de stedelijke trajecten, waarvan een gering aantal is overgebleven. Maar ook voor de trajecten in de stadsdelen, waar eveneens een ontwikkeling heeft plaats gevonden van

projecten naar programma's. Er is met andere woorden een enorme winst op dit terrein geboekt. De lappendeken van projecten is gereduceerd van 25 tot vier op stedelijk niveau en op districtsniveau van 51 tot 34.

Er is nog weinig aandacht besteed aan de effectiviteit van een bepaalde aanpak. De meeste projecten op districtsniveau zijn wel geëvalueerd, maar niet onderzocht op de resultaten ten aanzien van het terugdringen van onacceptabel gedrag van jongeren op straat. De projecten op stedelijk niveau zijn wel onderzocht op de output en outcome.

Doelbereiking

Het verantwoordingskader volgens het convenant Rijk-Gemeente Amsterdam 1998 en het verantwoordingskader volgens het programma Jeugdveiligheid 2000-2004 van de gemeente Amsterdam bevatten elk een set van indicatoren met meetbare doelstellingen van het programma jeugdveiligheid (peiljaar 2004). De doelbereiking van het beleid is onderzocht aan de hand van de sets indicatoren van deze twee verantwoordingskaders. Tevens is nagegaan in hoeverre volgens het oordeel van relevante respondenten de doelstellingen van het programma jeugdveiligheid bereikt zijn.

Doelbereiking volgens rijksindicatoren

Gemeten naar de resultaten op de doelstellingen volgens de rijksindicatoren, zijn bijna alle doelstellingen gehaald; de doelstelling ten aanzien van de jeugdcriminaliteit vormt hierop een gedeeltelijke uitzondering omdat de trendbreuk bij de licht criminelen pas vanaf 2002 ingezet is:

- Aandeel van de bevolking dat zich wel eens onveilig voelt: stabiel gebleven volgens politiemonitor: doelbereiking.
- Aandeel van de bevolking dat zich in de eigen buurt wel eens onveilig voelt: afgenomen volgens politiemonitor: doelbereiking.
- Jeugdcriminaliteit:
 - doelstelling afname licht criminelen wordt niet gehaald, wel trendbreuk in 2002: geen doelbereiking;
 - doelstelling afname first offenders wordt gehaald: doelbereiking.

Doelbereiking volgens indicatoren programma Jeugd en Veiligheid

Gemeten naar de resultaten op de doelstellingen volgens de indicatoren van het programma Jeugd en Veiligheid, is er sprake van bijna volledige doelbereiking:

- Afname van het aantal geregistreerde incidenten en meldingen bij de politie: doelbereiking.
- Afname van het aantal aanhoudingen (bij gelijkblijvende inzet van politie/justitie): doelbereiking.
- Afname van het aantal aangiften: doelbereiking.
- Uitkomsten van toename van de veiligheidsbeleving onder bewoners/jongeren (onder andere uit de tweejaarlijkse leefbaarheidsmonitor) vertonen een diffuus beeld: doelbereiking onduidelijk.
- Gebruik van programma's die daadwerkelijk aangetoond hebben resultaten op te leveren: doelbereiking.

Doelbereiking volgens respondenten

Bijna alle respondenten in het evaluatieonderzoek zijn van oordeel dat de geformuleerde doelstellingen van Jeugd en Veiligheid op programmaniveau bereikt zijn. Het programma jeugdveiligheid heeft naar hun oordeel hieraan een bijdrage geleverd. Tegelijkertijd zijn bijna alle betrokkenen van oordeel dat er nog veel moet gebeuren: "Het kan nog veel steviger, het moet nog meer substantie krijgen. Meer hardheid in het daadwerkelijk realiseren van de plannen en niet alleen maar denken dat het plan af is: 'het staat op papier, nu is het af. De klus is geklaard.' Nee, nu begint het pas".

Algemene conclusie ten aanzien van doelbereiking

De resultaten van het evaluatieonderzoek wijzen alle in dezelfde richting: gemeten naar de gestelde doelstellingen voor 2004 is er sprake van een hoge mate van doelbereiking.

Bijna alle relevante respondenten zijn hierbij van oordeel dat jeugdveiligheidsbeleid nog niet klaar is.

Negen strategische adviezen

In hoofdstuk 5 ontvouwt het Verwey-Jonker Instituut - mede op basis van de proces- en uitkomstenevaluatie - zijn visie op de

inhoudelijke en procesmatige inrichting van het beleid Jeugd en Veiligheid voor de derde periode van het grotestedenbeleid. Het instituut stelt voor het jeugdveiligheidsbeleid te versterken door van achteren naar voren te denken; vanuit de repressieve aanpak van ernstige problemen kan beter worden gezien wat aan de voorkant nodig is om deze te voorkomen. Rond de harde kern lijkt sprake te zijn van een sluitende aanpak; de ketenunits vormen een goede dekking voor jongeren die reeds in aanraking met de politie kwamen. Van daaruit kunnen naar voren toe problemen zo vroeg mogelijk worden onderkend en aangepakt. Projecteren we deze visie op de resultaten van het evaluatieonderzoek, dan leidt dit tot de volgende negen aanbevelingen.

1. Het Verwey-Jonker Instituut adviseert allereerst een visietraject rond jeugdveiligheid te organiseren teneinde meer gemeenschappelijkheid te krijgen in de samenwerking en aanpak van de verschillende instanties. Daarbij zou de hoofddoelstelling (kort gezegd: het leveren van een zichtbare bijdrage rond jeugdveiligheid) kunnen worden gehandhaafd. Het is echter van belang meer aandacht te besteden aan de inhoudelijke richting van het beleid. Het tegengaan van normoverschrijdend gedrag van jongeren zou daarin centraal kunnen staan, met inbegrip van de verschillende reacties daarop (dwang en drang, overreding, aanspreking of beloning van goed gedrag).
2. Gezien het succes van de aanpak van de jeugdcriminaliteit lijkt overlast door jongeren in de openbare ruimte meer als probleem zichtbaar te worden. Waar de jeugdcriminaliteit in de afgelopen periode met succes bestreden is, is de overlast door jongeren volgens de politiemonitor tussen 1999 en 2004 juist toegenomen. Het gaat hierbij om een vorm van gedrag die strafrechtelijk moeilijk valt aan te pakken. Veel jongeren die overlast veroorzaken komen niet in de piramide van de jeugdcriminaliteit voor, maar gaan hierachter schuil; het zijn volgens de woorden van een van de respondenten: “de jongens achter de dijk” die in dit kader aangepakt moeten worden. In Amsterdam zijn met behulp van de shortlist Ferwerda intimiderende jongerengroepen – van overlastgevend tot crimineel – gelokaliseerd en is een aanpak ontwikkeld. Ze zijn moeilijk aan te pakken vanwege gebrek aan aangiften, heterdaadjes of omdat het strafrecht niet van toepassing is.

Maar ook vanuit de preventieve hoek is het moeilijk om greep te krijgen op de betrokken jongeren. Gegeven voornoemde afwijking van het algemene positieve beeld adviseert het Verwey-Jonker Instituut om rond overlastgevende jongeren een extra beleidsinspanning in te zetten. Daarbij hoeft niet alleen de aandacht uit te gaan naar groepen, maar ook naar individuen of situaties. Er zijn talloze gedragingen die moeilijk vervolgd kunnen worden, maar die het leven van de mensen wel zuur kunnen maken. Langs de weg van de APV (algemene politieverordening) zijn diverse aanscherpingen denkbaar rond plaats- en handelingsverboden die noodzakelijk lijken te zijn voor de handhaving van rechtsorde. Het gaat dan om aanmatigend, intimiderend of bedreigend gedrag, dat zich laat samennemen in het begrip antisociaal gedrag. In dit verband wordt hierbij gewezen op beleidsontwikkeling in Engeland en Wales die op dit punt relevant zou kunnen zijn. Het Verwey-Jonker Instituut geeft in overweging om in Amsterdam nadrukkelijk werk te maken van een overlastbeleid, geïnspireerd op het Engelse voorbeeld.

3. Het Verwey-Jonker Instituut adviseert het uitgangspunt van het tot stand brengen van een evenwichtige mix van preventieve en repressieve activiteiten (afgestemd op de lokale situatie met een regie door de lokale overheid) ook in de derde periode van het grotestedenbeleid te handhaven. De stadsdelen hebben tijdens het evaluatieonderzoek aangegeven te willen investeren in hun regiefunctie. Wel waarschuwt het Verwey-Jonker Instituut tegen gevaar van overkill aan overleg. Dit dient te worden tegengegaan door afspraken over subsidiariteit (actie in het vroegste stadium en op het laagste niveau; indien dit lukt een (schaal)niveau hoger) en ontvankelijkheid voor daadkrachtig handelen van instanties en individuen.
4. Ook het tweede procesmatige uitgangspunt dient naar het oordeel van het Verwey-Jonker Instituut gecontinueerd te worden: een gebiedsgerichte aanpak gekoppeld aan een integrale aanpak en geen vrijblijvende deelname van de ketenpartners op het beleidsterrein van het algemeen jeugdbeleid, veiligheidsbeleid en leefbaarheid van de stadsdelen. De ontwikkeling van de ketenunits past uitstekend binnen een dergelijke benadering. Om dit beleid nog verder aan te

sterken kunnen andere instrumenten worden overwogen, zoals voorwaardelijke financiering, convenanten of kortingen bij het in gebreke blijven.

5. Het Verwey-Jonker Instituut adviseert om de jeugdzorg meer expliciet als ketenpartner in de integrale aanpak te betrekken vanwege hun expertise op het terrein van vroegsignalering en aanpak van multiprobleemgezinnen. Er dienen betere afspraken te worden gemaakt rond vroegsignalering van problemen. Nu de samenhang aan de achterkant rond criminele jongeren is gerealiseerd, dient meer ingezet te worden aan de voorkant. Uitgaande van de (mogelijke) problemen die door jongeren worden veroorzaakt, komt het er op aan om zo vroeg mogelijk in te grijpen waar problemen zich (dreigen te) ontwikkelen. Daarbij dient speciale aandacht uit te gaan naar jongeren onder de twaalf jaar. In dit verband kan worden gedacht aan het maken van risicotaxaties ten aanzien van individuele kinderen en gezinnen en aan de ontwikkeling van een gezinsgerichte aanpak voor 'multiprobleemgezinnen'. Deze gezinnen zouden begeleid kunnen worden door gezinscoaches die als opdracht hebben om in een eerder stadium het probleemgedrag terug te dringen. Zij dienen een aantal vergaande bevoegdheden te krijgen om de benodigde 'stopreactie' te kunnen voltrekken.
6. Het procesmatige uitgangspunt van een vraaggestuurde aanpak dient vervangen te worden door een probleemgestuurde aanpak om meer richting en gevoel van urgentie te geven aan de samenwerking tussen instituties. Er dient daartoe te worden toegewerkt naar een sluitende registratie en risicoanalyse van problemen van kinderen, gezinnen en situaties. Amsterdam zou daarmee kunnen anticiperen op landelijk aangekondigd beleid vanuit de operatie Jong, waarbij instanties beter kunnen voorzien in elkaars informatiebehoefte.
7. Een probleemgestuurde aanpak van Jeugd en Veiligheid en de aanpak van risicojongeren dienen beter op elkaar aan te sluiten. De bijzondere trajecten voor deze jongeren en de lokale initiatieven vanuit de jeugdveiligheidsplannen van de stadsdelen kunnen vanuit een samenhangend kader worden aangeboden. Het beleid rond risicojongeren richt zich op schooluitval en het 'terug' begeleiden naar reguliere instan-

ties c.q. het onderwijs. In het kader van het afstoppen van een criminele loopbaan is deze poging essentieel. Het verdient aanbeveling om – indien noodzakelijk – op individueel niveau afstemming te hebben met andere partners, bijvoorbeeld in het kader van de ketenunits.

8. Het onderwijs dient als kern van de pedagogische infrastructuur meer betrokken te worden bij de aanpak van jeugdveiligheid. De scholen bevinden zich - naast de politie en de jeugdzorg - in de beste positie om predelinquent en probleemgedrag in een vroegtijdig stadium te signaleren en aan te pakken. (Zo zijn er bijvoorbeeld Amsterdamse VMBO-scholen die een goed contact onderhouden met de buurtregisseur. Daardoor hebben zij een beter beeld van het bestand jongeren dat zij in de school hebben en kunnen daarom proactief en preventief optreden, door de ouders in de school te halen of de jeugdzorg in te schakelen.)
9. Het uitgangspunt van 'evidence based' werken dient onverkort gehandhaafd te blijven. Hierop aansluitend is meer benchmarking en informatie-uitwisseling wenselijk. Over de verschillende aanpakken in de stadsdelen zou meer van elkaar kunnen worden geleerd en geprofiteerd. Bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van de gemeente zou een expertisepunt gerealiseerd moeten worden om dit proces te bevorderen.

Inleiding

Sinds 1995 voert de gemeente Amsterdam een actief beleid op het terrein van bestrijding van jeugdcriminaliteit. In 1997 sluiten de stadsdelen hierbij aan met allerlei projecten op het gebied van Jeugd en Veiligheid. Vanaf 2001 wordt daar als nieuwe ontwikkeling aan toegevoegd de uitvoering van 'Jeugdveiligheidsplannen' die door de zeven politiedistricten zijn opgesteld door een samenwerkingsverband van stadsdelen, politie en Openbaar Ministerie. Door het Verwey-Jonker Instituut is het beleidsproces op het terrein van jeugdveiligheid in de periode 1999-2004 geëvalueerd.

In de stadsvisie 'Amsterdam complete stad' (1999) zijn de doelstellingen van het beleid Jeugd en Veiligheid als onderdeel van het grotestedenbeleid opgenomen: een sluitende aanpak van de jeugdcriminaliteit en veilige ontmoetingsplekken voor jongeren. De stadsvisie en de beleidsnota 'Samenhang in jeugdbeleid' (2000) zijn voor het terrein jeugdveiligheid verder uitgewerkt in het gemeentelijk beleidsprogramma 'Hoofdlijnen Jeugd en Veiligheid 2001-2004'. In deze notitie wordt de hoofddoelstelling van het jeugdveiligheidsbeleid als volgt omschreven: "het leveren van een aantoonbare bijdrage aan het verhogen van de veiligheid op straat -de semi-openbare ruimte-, waar deze in het gedrang komt door onacceptabel gedrag van jongeren tot en met 24 jaar". Deze hoofddoelstelling is sterk herkenbaar in de jeugdveiligheidsplannen van de stadsdelen. Centrale stad en stadsdelen hebben in de periode 1999-2004 een groot aantal activiteiten ontwikkeld om gestelde doelen te bereiken. In 'Hoofdlijnen Jeugd en Veiligheid 2001-2004' is een aantal uitgangspunten voor deze activiteiten vastgelegd. Ten

eerste zijn de activiteiten gebiedsgericht, de activiteiten moeten een bijdrage leveren aan de verhoging van de veiligheid per gebied. Ten tweede moet het aanbod vraaggestuurd zijn, dat wil zeggen inspelen op concrete veiligheidsvragen die er in de buurt leven. Ten derde gaat de investering van een activiteit gepaard met bindende afspraken over concrete inspanningen en resultaten (resultaatgerichte investeringen). En ten slotte vervult de gemeente een duidelijke regierol voor het veiligheidsbeleid als geheel. De stadsdelen hebben de regie over de gebiedsgerichte aanpak van Jeugd en Veiligheid gekoppeld aan een meerjarenfinanciering en een effectmeting.

Met het rijk zijn afspraken gemaakt over de te bereiken resultaten aan de hand van meetbare indicatoren. Met de stadsdelen heeft de centrale stad prestatieafspraken gemaakt binnen een rekenschapsmodel.

Het onderzoek heeft zich gericht op het gevoerde beleidsproces, doelbereiking en advisering voor de nieuwe periode van het grotestedenbeleid.

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

- Hoe is het beleidsproces op het terrein van Jeugdveiligheid als onderdeel van het grotestedenbeleid in de periode 1999-2004 verlopen?
- In hoeverre zijn de doelstellingen van het beleid op het terrein van jeugdveiligheid bereikt?
- Welke strategische beleidsadviezen zijn te geven voor de inhoudelijke en procesmatige inrichting van het beleid op het terrein van de jeugdveiligheid voor de derde periode van het grotestedenbeleid (2005-2009)?

Het onderzoeksverslag is als volgt opgebouwd. In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op hoe het beleid zich heeft ontwikkeld in deze periode en welke beleidswijzigingen hebben plaatsgevonden in deze periode. In hoofdstuk 2 komt de eerste onderzoeksvraag aan de orde. Hoe is het beleidsproces verlopen en welke rol spelen de respectievelijke stadsdelen en partners in de ketens van jeugdveiligheid bij het totstandkomen en uitvoering van het beleid? In hoofdstuk 3 worden de outputresultaten besproken, welke projecten/ programma's worden er in de stadsdelen uitgevoerd? De output heeft vooral betrekking op ontwikkelde instrumenten, het aanbod van de voorzieningen en de sturingsmogelijkheden van de betrokken organisaties of instellingen.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten op outcome-niveau gepresenteerd. Bij outcome gaat het om de vraag of de uiteindelijke doelen zijn gerealiseerd, gemeten aan de in het programma opgenomen (rijks)indicatoren en het oordeel van de relevante respondenten. Hoofdstuk 5 presenteert de strategische adviezen voor de inhoudelijk en procesmatige inrichting van het beleid Jeugd en Veiligheid voor de derde periode van het grotestedenbeleid (2005-2009).

Prof. dr. Hans Boutellier
Dr. Rally Rijkschroeff
Dr. Majone Steketee

1 Het programma Jeugd en Veiligheid Amsterdam 1999-2004

1.1 Inleiding

Het programma Jeugd en Veiligheid start in 1995 en wordt gekenmerkt door een soort cumulatieve opbouw van fases: elke nieuwe fase betekent een toevoeging c.q. aanscherping van het programma, waarbij de centrale elementen van elke fase opgenomen worden in de erop volgende fase. We onderscheiden de volgende vier fases:

- De doorstart in het kader van het Grote Stedenbeleid II (vanaf 1999).
- De inbedding in het reguliere jeugdbeleid (vanaf 2000).
- De gebiedsgerichte aanpak via de jeugdveiligheidsplannen van de stadsdelen (vanaf 2001).
- Het invoegen in de intensieve aanpak voor specifieke doelgroepen (vanaf 2002).

1.2 Het beleidskader GSB II Amsterdam, complete stad (1999)

Het programma Jeugd en Veiligheid wordt opgenomen in het Meerjaren Ontwikkelingsprogramma Grote Stedenbeleid

Amsterdam ("Amsterdam complete stad, Stadsvisie tot 2010"). Jeugdveiligheid streeft naar een integrale aanpak van jeugdcriminaliteit, door een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen. Op basis van opgedane ervaringen in de afgelopen jaren worden de best practices geïmplementeerd, en de zwakke schakels in de veiligheidsketen versterkt. Deze ketenbenadering zorgt ervoor, dat de samenhang in maatregelen zichtbaar wordt en aanpakken in een breder kader kunnen worden geplaatst. Ontbrekende schakels worden bovendien gemakkelijker herkend.

Om tegemoet te komen aan de bestuurlijke behoefte aan een simpeler doelstellingenkader bij de start van GSB II wordt de veelheid van doelen van jeugdveiligheid uit de voorgaande periode ("Binden of Boeien") teruggebracht tot twee hoofddoelstellingen:

- Sluitende aanpak van jeugdcriminaliteit.
- Veilige ontmoetingsplekken voor jongeren.

Sluitende aanpak jeugdcriminaliteit

De doelstelling luidt: elke jongere die in aanraking komt met politie of justitie, krijgt direct een strafrechtelijke afdoening of wordt in een pedagogisch traject geplaatst. Afdoening dus op maat, op tijd en met kwaliteit. De doelgroep wordt met name gevormd door harde kern jongeren, licht criminelen en first offenders. De instrumenten voor de strafrechtelijke afdoening zijn: Justitie in de Buurt, Jeugdhoppers (parket-hulpofficieren), Implementatie Afdoeningrichtlijnen en de ontwikkeling van het Cliëntvolgsysteem.

De instrumenten voor de pedagogische afdoening zijn:

- Houvast (aanpak stelselmatige daders)
- Nieuwe Perspectieven
- Uitdaging 1999
- Mentoraatprojecten
- Keerpunt 2000

Veilige ontmoetingsplekken voor jongeren

De doelstelling luidt: alle plekken waarvan jongeren vaak gebruik maken, moeten zijn voorzien van een maatregelenpakket dat de veiligheid waarborgt en de kans op deviant gedrag minimaliseert. In principe vormen alle jongeren de doelgroep, maar de aandacht

gaat vooral uit naar risicojongeren in wijken waar sociaal-economisch minder perspectief is van huis uit.

Projecten in het kader van de doelstelling 'veilige ontmoetingsplekken voor jongeren':

- Veilige vindplaats
- Pleinwerk
- Sport/spelactiviteiten
- Jeugdtoezichtteam
- Veilig in school
- Activiteiten rondom school
- Ambulant jongerenwerk

Informatiepositie

De beide doelstellingen worden ondersteund door het streven naar een betere informatiepositie op het terrein van de (preventie van) jeugdcriminaliteit. Voor beide doelstellingen geldt dat de inzet met voorrang geschiedt in een aantal nauwkeurig omschreven gebieden, die alle liggen in de naoorlogse wijken en in de achterstandswijken. De instrumenten van Jeugd en Veiligheid worden opgenomen in de programma's die voor deze grotere territoria worden opgesteld.

Projecten in het kader van de doelstelling 'Verbeteren informatiepositie':

- Buurtindicatoren jeugd
- Metingen jeugdcriminaliteit (Jeugdige verdachten)
- Implementatie regiedocument
- Best practice meetings
- Programma- en projectevaluatie Jeugd en Veiligheid
- Interactieve jeugdcriminaliteitmonitor
- Jeugd en Veiligheid op internet

1.3 De inbedding van het programma in het reguliere jeugdbeleid (vanaf 2000)

De eigenstandige positie van Jeugd en Veiligheid binnen het gemeentebestuur wordt opgeheven. Jeugd en Veiligheid wordt met de nota Samenhang in het jeugdbeleid (2000) geïntegreerd binnen het integraal jeugdbeleid: "Een serie projecten ten dienste van de preventie en 'behandeling' van jeugddelinquentie, alsmede van

het bestrijden van aanwijsbare en als zodanig ervaren onveiligheid”.

De nota ‘Samenhang in Jeugdbeleid’ vraagt ook voor Jeugd en Veiligheid als onderdeel van het jeugdbeleid om vanuit ieders kernverantwoordelijkheden een ordening aan te brengen. Centrale gedachte is dat gezin en school de primaire verantwoordelijkheid hebben voor de opvoeding en scholing van jongeren. Onderstreept wordt dat er gemeentebreed voldoende kinderen buitenschoolse opvang moet zijn en een voldoende aanbod voor vrijetijdsbesteding.

Jeugdzorg en jeugdbescherming zijn verantwoordelijk voor adequate hulp en steun bij problemen, vanuit het adagium 'zo kort, zo licht, zo vroeg, en zo dichtbij mogelijk'.

Vanuit deze visie opereert de gemeente bij de inzet van extra middelen voor de vitalisering van het onderwijs (De school centraal) en de bestrijding van schoolverzuim en schooluitval (Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten). De gedachtegang is ook terug te vinden in de regiovisie jeugdzorg en in de in gang gezette beleidsontwikkelingen voor de aansluiting jeugdzorgonderwijs.

Instellingen voor jeugdveiligheid hebben als kerntaak het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit en handhaving van de openbare orde. Opgemerkt wordt dat politie/justitie (in de periferie van het jeugdbeleid) ook een wettelijk omschreven hulpverleningstaak heeft: hulp verlenen aan hen die dat behoeven.

Jeugd en Veiligheid wordt gebracht onder de regie van het totale jeugdbeleid met als nieuwe aandachtspunten *sturen op resultaten* (outputfinanciering, contractering) en op zoek gaan naar *aanpakken die werken* (periodieke verslagen). Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de volgende instrumenten:

- **Outputfinanciering** Instrumenten voor rendementsverbetering. Aan de orde is de vraag, of de wijze waarop voorzieningen met overheidsmiddelen worden bekostigd, leidt tot het bereiken van doelstellingen. Anders gezegd: wordt het geld niet alleen doelmatig, maar ook doeltreffend besteed? Kunnen er afspraken worden gemaakt over te bereiken, meetbare resultaten? Kan de uiteindelijke financiering (afrekening) misschien, ten minste voor een deel, worden geba-

seerd op een verhouding tussen afgesproken, respectievelijk geleverde prestaties?

- **Contracting** Instrumenten voor afspraakverplichting. Daarnaast wordt gezien, of voor een omslag van inspanningsafspraken naar resultaatafspraken, van een oriëntatie op inzet naar een oriëntatie op uitkomst, de contractvorm niet vaak meer geëigend is dan de subsidievorm.
- **Periodieke verslagen** Instrumenten voor bekendheid met prestaties van de instellingen. Alle instellingen, en zeker die welke worden bekostigd uit publieke middelen, berichten over hun prestaties en over hun kwaliteit. Kwaliteit is een objectief feit. Daarover mag je spreken. Daarover moeten we zelfs spreken uit een oogpunt van informatie aan het publiek en tevens van verantwoording bij financiering uit de gemeenschapskas. Ter wille van de informatie en de mogelijkheid van 'vergelijkend warenonderzoek' zullen nieuwe eigentijdse vormen van periodieke publicatie worden verkend, zowel op papier als op de digitale snelweg.

Bovenstaande aandachtspunten komen tegemoet aan de bestuurlijke behoefte aan duidelijkheid over de wederzijdse verantwoordelijkheden van gemeente enerzijds en instellingen anderzijds. Dit is uitgewerkt in het rekenschapmodel. In alle districten zijn resultaatafspraken gemaakt in het kader van de uitvoering van de jeugdveiligheidsplannen voor de stadsdelen/districten.

Deze fase kenmerkt zich tot slot door de start van de afbouw of beëindiging van een groot aantal projecten c.q. de implementatie ervan in het reguliere kader van het jeugdbeleid.

1.4 De gebiedsgerichte aanpak via de jeugdveiligheidsplannen van de stadsdelen (vanaf 2001)

De nota 'Hoofdlijnen beleid Jeugd en Veiligheid 2001-2004' sluit aan bij de visie van de nota 'Samenhang in Jeugdbeleid' met als kernpunten: het terugbrengen van verantwoordelijkheden waar ze horen; onderwijs/gezin centraal; daar omheen jeugdzorg en vrijetijdsbesteding/kunst en justitie in de periferie van het jeugdbeleid. Met deze hoofdlijnennotitie wil de gemeente ook een nieuwe ordening aanbrengen in het beleid Jeugd en Veiligheid.

In principe geven gezin, school, het vrijetijdsaanbod, de jeugdzorg en de jeugdbescherming kinderen en jeugdigen voldoende waarborgen om op te groeien naar een zelfstandige deelname aan het maatschappelijk leven. Toch valt een aantal jongeren jaarlijks uit de boot: ze hangen rond en trappen rotzooi en/of plegen lichte en zware strafbare feiten.

De problemen die jongeren met dit gedrag veroorzaken spelen zich voor een groot deel af op straat, of beter gezegd in de (semi-) openbare ruimte. Daar, zo stelt de gemeente voor, komt het nieuwe beleid Jeugd en Veiligheid in actie: terugdringen van de onveiligheid veroorzaakt door jeugdigen.

Echter, de bijdrage Jeugd en Veiligheid is een aanvullende financiering - beperkt van omvang, afgezet tegen de reguliere budgetten van onderwijs, jeugdzorg, vrijetijdsbesteding, politie en justitie - en dus aanvullend op het reguliere werk van deze instanties.

Als hoofddoelstelling voor Jeugd en Veiligheid 'nieuwe stijl' kiest de gemeente Amsterdam voor het leveren van een aantoonbare bijdrage aan het verhogen van de veiligheid op straat - de semi-openbare ruimte-, waar deze in het gedrang komt door onacceptabel gedrag van jongeren tot en met 24 jaar.

De hoofdlijnennotitie komt tegemoet aan de bestuurlijke behoefte aan gebiedsgericht en resultaatgericht werken en lokale regie onder behoud van een centrale adviesrol van het Bestuurlijk Overleg Jeugd en Veiligheid (BOVJ) voor het college van B&W. De gemeente vervult een duidelijke regierol voor het veiligheidsbeleid als geheel. Om die rol waar te maken wordt een stedelijk bestuurlijk overleg Jeugd en Veiligheid ingesteld naar analogie van het overleg rond problematische personen. Aan het overleg nemen deel de burgemeester, de hoofdofficier van justitie, de korpschef en de wethouder jeugdbeleid die optreedt als voorzitter. Langs deze lijn kunnen de verantwoordelijke partijen op hoofdlijnen van beleid centraal de kaders aangeven voor de partijen die het beleid op districtsniveau concreet aansturen. Tegelijkertijd blijft op het niveau van het politiedistrict de ruimte bestaan reguliere taken van organisaties als politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, (jeugd)reclassering, jeugdzorg en jeugdwelzijnswerk resultaatgericht te bundelen op basis van een districtsplan. Regie over die uitvoering is een taak voor de gezamenlijke stadsdelen in de context van de politiedistricten.

Indicatoren voor een aantoonbare relatie met veiligheid zijn:

- Afname van het aantal geregistreerde incidenten en meldingen bij de politie.
- Afname van het aantal aanhoudingen (bij gelijkblijvende inzet van politie/justitie).
- Afname van het aantal aangiften.
- Uitkomsten van 'selfreport': toename van veiligheidsbeleving onder bewoners/jongeren door stelselmatige bevraging via enquêtes dan wel dat resultaten herkenbaar terugkomen in de tweejaarlijkse leefbaarheidmonitor.
- Gebruik van programma's die daadwerkelijk aangetoond hebben resultaten op te leveren.

Het programma Jeugd en Veiligheid bestaat volgens de hoofdlijnennotitie uit twee onderdelen:

1. *Resultaatgerichte en gebiedsgerichte investeringen*

- Methodieken om jongeren van de straat te houden (Veilige vindplaatsen, Ambulant jongerenwerk, Pleinwerk).
- Het scheppen van een betere infrastructuur bij politieke en justitiele aanpakken (Eenheid in dwang/drang).
- Ketenmanagement (totstandkoming Jongerenopvangteam/JOT, de aanpak Veilig in en om de School/VIOS).
- Het inkopen van bijzondere, intensieve trajecten (De Uitdaging, Nieuwe Perspectieven, aanpak stelselmatige daders Houvast).

Alle investeringen dragen een resultaatgericht karakter: elke investering gaat gepaard met bindende afspraken over concrete inspanningen en resultaten.

2. *Jeugdveiligheidsplannen van elk stadsdeel*

De Jeugdveiligheidsplannen zijn als volgt opgebouwd:

- Probleeminventarisatie: "Globale inventarisatie van de bestaande problematiek. Hoeveel jongeren maken zich schuldig aan wat soort overlast en criminaliteit? Hoeveel – en welke – jongeren dreigen af te glijden bij niet ingrijpen?" .
- Gemotiveerde keuze van de instrumenten die worden ingezet om de geconstateerde problematiek aan te pakken. Duidelijk moet worden welke concrete doelen en resultaten worden nagestreefd. (...) Allereerst wordt gebruik gemaakt

van bestaand effectief instrumentarium. De ontwikkeling van nieuwe aanpakken vindt plaats in samenwerking met de centrale programmacoördinatie. Daarbij zal de afbakening van bestaande en nieuwe werkvormen nadrukkelijk aandacht krijgen. Een voorbeeld hiervan is het samen met de Westelijke stadsdelen ontwikkelde 'format ambulante jongerenwerk'. Methodieken die via evaluatie hebben aangetoond te behoren tot de best practices, zijn:

- de aanpak Nieuwe Perspectieven voor jongeren op achterstand (intensieve begeleiding);
- intensief scholings- en begeleidingstraject de Uitdaging (gemeente/krijgsmacht);
- veilige vindplaatsen (stadsdelen);
- enkele mentoraatprojecten (lichte begeleiding);
- jeugdtoezichtteams (politie/stadsdelen).
- Vormgeving gedachte rekenschap: bestedingsvoorstel voor de gehele periode van drie jaar. In dit bestedingsvoorstel wordt vermeld welke maatregelen, in welke mate en tegen welke kosten worden uitgevoerd plus een planning. Tevens wordt vermeld welke concrete 'producten' (inspanningen/resultaten) per maatregel zijn beoogd.
- Afstemming met de uitvoering van het programma Veilig in en om school (VIOS).

Het conceptplan wordt ter advisering voorgelegd aan de lokale subdriehoek, waarna bestuurlijke besluitvorming in stadsdeelraden plaatsvindt. Vervolgens wordt het plan ingediend en stedelijk getoetst aan de hand van de in het format neergelegde criteria. Het stadsbestuur draagt verantwoordelijkheid voor de randvoorwaarden ten aanzien van de uitvoering van het beleid Jeugd en Veiligheid en wil de stadsdelen op de invulling daarvan aanspreken. Na goedkeuring van de jeugdveiligheidsplannen worden de wederzijdse verplichtingen neergelegd in een subsidiebeschikking, inclusief de gemaakte afspraken indien deze niet worden nagekomen. Voor het vaststellen van de budgetruimte wordt als verdeelsleutel het buurtindicatorensysteem gehanteerd. Dit systeem zal worden opgewaardeerd tot het districtsniveau.

De voortgang van de lokale jeugdveiligheidsplannen is allereerst een verantwoordelijkheid van de stadsdelen, die jaarlijks wordt besproken met de stedelijke coördinatie Jeugd en Veiligheid. In casu betekent dit dat steeds een afweging wordt gemaakt tussen

de in het plan voorgestelde producten en de feitelijke realisering hiervan.

Als gebiedseenheid heeft de gemeente Amsterdam gekozen voor het politiedistrict. Dat borduurt logisch voort op de bestaande uitvoeringspraktijk. Er kan naadloos worden aangesloten op de bestaande overleg- en uitvoeringspraktijken van politie en justitie. Diverse politiedistricten beschikken inmiddels over een coördinator jeugd, terwijl ook de diverse teams van het Openbaar Ministerie zijn geënt op het districtsmodel van de politie. Ook concentreren de subdriehoeken, waar het veiligheidsbeleid tussen stadsdelen, gemeente, politie en justitie wordt afgestemd, zich op het politiedistrict. Daarnaast overschrijden jongeren vaak de grenzen van met name de kleinere stadsdelen; een gezamenlijke aanpak voor een groter gebied is dan kansrijker. De zeven politiedistricten vallen nagenoeg samen met een of meerdere stadsdelen.

Bestuurlijke inbedding

- De zogeheten 'subdriehoek' op districtniveau, uitgebreid met de portefeuillehouders Onderwijs en Jeugd vanuit de betrokken stadsdelen, wordt regievoerder voor het beleid rond Jeugd en Veiligheid. Deze driehoek stemt nu reeds het veiligheidsbeleid tussen stadsdelen, gemeente, politie en justitie af en heeft dus overzicht over de totale veiligheidssituatie in het district. Van hieruit wordt het mogelijk om interventies van politie en justitie alsmede interventies van organisaties die door de stadsdelen worden aangestuurd op het terrein van zorg en welzijn, af te stemmen.
- De 'uitgebreide subdriehoek' regelt met de stadsdelen, die de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid Jeugd en Veiligheid blijven houden, de afstemming tussen de interventies vanuit de openbare ordehandhaving en het beleid in het programma Jeugd en Veiligheid. Deze afstemming wordt vastgelegd in het districtsplan. De stadsdelen spreken zich, zoals al is voorzien in het nieuwe ontwerp voor Jeugd en Veiligheid, uit over het districtsplan.
- Indien in stadsdelen reeds sprake is van een overlegvorm waaraan de officier van justitie en de districtschef deelnemen (bijvoorbeeld een regiegroep in het kader van jeugdbeleid) kan ook deze vorm worden benut in plaats van de aparte invulling vanuit de subdriehoek.

- De districtsplannen scheppen een mogelijkheid om op basis van overleg tussen portefeuillehouders en 'subdriehoek' incidenteel te interveniëren bij onverwachte manifestaties van ongepast gedrag.
- De 'subdriehoek' en de portefeuillehouders laten zich bijstaan door een monitorgroep. JIB neemt deel aan de monitorgroep. Deze groep rapporteert elke drie maanden over de veiligheidssituatie in het district. De districtsrapportages worden besproken in het stedelijke driehoeksoverleg, indien deze relevante of actuele bevindingen naar voren brengen.

Het stadsdeel en/of clusters van stadsdelen zijn vanuit hun regierol verantwoordelijk voor het maken van een meerjarenplan ter bestrijding van overlast en jeugdcriminaliteit in de verschillende districtsgebieden. Elk stadsdeel maakt een 'jeugdveiligheidsplan' voor het eigen gebied en waar sprake is van meerdere stadsdelen binnen een district worden deze plannen samengevoegd tot een districtsplan. Indien in het kader van integraal veiligheidsbeleid of het integraal jeugdbeleid reeds sprake is van actieplannen, dan kan het jeugdveiligheidsplan daarvan onderdeel uitmaken.

Per district wordt een projectleider Jeugd en Veiligheid beschikbaar gesteld voor de duur van drie jaar aan het stadsdeel of cluster van stadsdelen.

Een stedelijk bestuurlijk overleg Jeugd en Veiligheid vervult de regierol. Het overleg is gericht op strategische vraagstukken voor de korte en langere termijn en op de samenhang tussen justitiële en niet-justitiële interventies rond jeugdigen. Aan dit bestuurlijk overleg nemen deel de burgemeester, de hoofdofficier van justitie, de korpschef en de wethouder jeugdbeleid die optreedt als voorzitter.

Ambtelijke voorbereiding van de bijeenkomsten van dit strategisch overleg wordt verzorgd door de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling als stedelijk coördinator Jeugd en Veiligheid en de bestuursdienst (Directie Openbare Orde en Veiligheid) in samenwerking met politie en Openbaar Ministerie. Indien gewenst of noodzakelijk worden ook andere leden van het Arrondissementaal Platform Jeugdcriminaliteit Amsterdam (APJA) bij de agendavoorbereiding betrokken.

In het stadsbrede portefeuillehouderoverleg Welzijn/Onderwijs vindt met de stadsdelen op bestuurlijk niveau informatie-uitwisseling en monitoring van ontwikkelingen binnen Jeugd en Veiligheid plaats. Aan dit overleg kunnen (gezamenlijk ervaren) knelpunten in de uitvoering ter bespreking worden voorgelegd. Indien deze punten het terrein van politie/ justitie betreffen vormt dit overleg input voor de agenda van het stedelijk bestuurlijk overleg Jeugd en Veiligheid.

Aanstelling en aansturing van de tijdelijke programmacoördinatoren vindt plaats bij en vanuit de stadsdelen. Bij districten die bestaan uit meerdere stadsdelen, is één stadsdeel de trekker. Het aanwijzen van deze trekker is een verantwoordelijkheid van de betrokken stadsdelen zelf.

Indien binnen een district met meerdere stadsdelen sprake is van een specifieke afstemmings- of grensproblematiek, worden met de betrokken stadsdelen nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop hiermee in de organisatie van het beleid Jeugd en Veiligheid kan worden omgegaan.

Een stedelijk ambtelijk overleg wordt vormgegeven met (districts)programmacoördinatoren.

Dit coördinatorenoverleg Jeugd en Veiligheid is in de eerste plaats gericht op afstemming en informatie-uitwisseling. Het komt zo'n negen keer per jaar bijeen. Het is te beschouwen als een 'kwaliteitskring' met het oog op goede beleidsformulering en uitvoering. Uitgaande van te verwachten verschillende rollen van de coördinatoren vraagt dit overleg maatwerk in de ondersteuning met verschillende programma's (helpdesk in de vorm van servicedagen, consultatie van concept-JVP's en themabijeenkomsten naar behoefte). De Dienst Maatschappelijk Ontwikkeling verzorgt de agendering en programmavoorbereiding.

Stedelijke afstemming met politie en justitiële instellingen vindt verder periodiek plaats via een ambtelijk overleg met het Arrondissementaal Platform Jeugdcriminaliteit. Dit overleg heeft een consulterend karakter gericht op beleidsvoorbereiding en uitwisseling van informatie over relevante (beleids)-ontwikkelingen en kent een frequentie van negen maal per jaar. De vroegere stedelijke interbestuurlijke regiegroep Jeugd en Veiligheid en de ambtelijke projectgroep zijn ontbonden.

1.5 Het invoegen in de intensieve aanpak voor specifieke doelgroepen (vanaf 2002)

Het nieuwe college van B&W heeft met name behoefte aan een intensieve aanpak voor specifieke doelgroepen en zet in op beleidsontwikkelingen aan de bovenkant en onderkant van de piramide (harde kern- en risicjongeren). Vanaf 2002 heeft het programma Jeugd en Veiligheid een positie tussen de ontwikkeling van intensieve aanpakken voor specifieke doelgroepen:

<i>Beleidskader</i>	<i>Doelgroepen</i>	<i>Ambtelijke inbedding</i>
Aanpak Harde Kern (Beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld)	Harde kern	Bestuursdienst directie OOV
Jeugd en Veiligheid	Licht criminelen First offenders	DMO
Bijzondere Trajecten Risicjongeren	Risicjongeren	DMO

Het aanbod van Jeugd en Veiligheid wordt niet meer bepaald door een centraal sjabloon, maar speelt in op de concrete veiligheidsvragen die vanuit de buurten (op basis van 'kennen en gekend worden') naar voren worden gebracht. Per politiedistrict wordt getracht maatwerk te bieden door het samenstellen en uitvoeren van een meerjarig jeugdveiligheidsplan. De maatregelen in deze plannen hebben vooral een preventief karakter en zijn bedoeld om doorstroom binnen de 'doelgroepenpiramide' te voorkomen; pleinwerk, lichte mentoraatsvormen, veilige vindplaatsen, jeugdtoezichtteams, et cetera. Daarnaast blijft Jeugd en Veiligheid verantwoordelijk voor enkele stadsbrede programma's zoals Nieuwe Perspectieven, De Uitdaging en het Jongeren Opvang Team.

De hoofddoelstelling van Jeugd en Veiligheid blijft het leveren van een aantoonbare bijdrage aan het verhogen van de veiligheid op straat - de semi-openbare ruimte -, waar deze in het gedrang

komt door onacceptabel gedrag van jongeren tot en met 24 jaar. Ook de indicatoren blijven dezelfde als in de voorgaande fase.

Kenmerken van de aanpak van Jeugd en Veiligheid waarmee jaarlijks een bedrag van ruim zes miljoen euro gemoeid is, zijn: *een gebiedsgerichte aanpak, een vraaggestuurde aanpak waarbij op concrete vragen uit de buurt wordt ingespeeld, resultaatgerichte investeringen* (methodieken om jongeren van de straat te houden, eenheid in drang en dwang trajecten, ketenmanagement en het inkopen van bijzondere, intensieve trajecten) en *regie voor de stadsdelen*.

Het stadsdeel en / of clusters van stadsdelen zijn vanuit hun regierol verantwoordelijk voor het totstandkomen en uitvoeren van een meerjarenplan ter bestrijding van de overlast en de jeugdcriminaliteit in de verschillende districten. Hiertoe zijn programmacoördinatoren Jeugd en Veiligheid aangesteld. In deze fase zijn alle jeugdveiligheidsplannen opgesteld. Dit gebeurde aan de hand van een format en de plannen omvatten een globale inventarisatie van de bestaande problematiek en een gemotiveerde keuze van de instrumenten om de problematiek aan te pakken. Aan de hand van een rekenschapmodel stuurt de centrale stad op de effectieve inzet van middelen. De jeugdveiligheidsplannen zijn in de betreffende subdriehoeken besproken. Op stedelijk niveau vervult het BOJV de regierol.

In de laatste fase kondigt zich de ontwikkeling van de ketenunits jeugdcriminaliteit aan. In de BOJV-vergadering van 17 november 2003 is besloten dat de casuïstiekoverleggen JIB, JOT en JCO worden samengevoegd (3-in-1). De leiding van deze omvangrijke operatie ligt bij het Openbaar Ministerie. December 2003 is een brainstormsessie georganiseerd, waarbij alle ketenpartners aanwezig waren. Daar is gesproken over de wijze waarop de zogenaamde 'ketenunits' kunnen worden opgezet en ingericht. De ketenunits zijn gecreëerd voor de afhandeling van alle strafbare feiten die worden gepleegd door jongeren tot 18 jaar en 'Harde kerkers' en risicjongeren tot 25 jaar. In deze units wordt een nieuwe mix gezocht van strafrechtelijke aanpak en zorg. Invoering zal gelijk oplopen met de aanstaande reorganisatie van het regiokorps. De ketenunits zullen worden gehuisvest in de nieuwe districten. In Amsterdam-Centrum zal de nadruk liggen op veelplegers. Dit betekent dat er vijf ketenunits zullen komen. Inmiddels is een stuurgroep geformeerd waarin elf ketenpartners vertegenwoordigd zijn. Daarnaast wordt een kleine projectgroep

verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering. Voorlopige planning is dat 1 januari 2005 alle ketenunits operationeel zijn.

1.6 Conclusie

Sinds 1995 voert de gemeente actief beleid op het terrein van de bestrijding van jeugdcriminaliteit. In deze pioniersfase zijn er maatregelen ingevoerd voor lichtcriminele jongeren, first offenders en risicjongeren. Vanaf 1999 zijn er drie ontwikkelingen die de volgende fase markeren. De eerste is de uitvoering van 'Jeugdveiligheidsplannen' die op het niveau van de politiedistricten zijn opgesteld door een samenwerkingsverband van stadsdelen en politie. De tweede ontwikkeling is de uitvoering van het actieplan 'Aanpak harde kern jeugd', waaraan het stadsbestuur de hoogste prioriteit heeft gegeven. Ten slotte de uitvoering van het beleidsplan 'Bijzondere trajecten voor risicjongeren'. De uitvoering van de 'Jeugdveiligheidsplannen' betreft een nieuwe extra beleidsinspanning naast de aanpak van veelplegers en de begeleiding van risicjongeren. In dit evaluatierapport gaat het over de eerste ontwikkeling, de uitvoering van de 'Jeugdveiligheidsplannen' die door de zeven districten zijn ontwikkeld en uitgevoerd, naast de uitvoering van grootstedelijke aanpakken op het gebied van jeugdveiligheid.

In dit hoofdstuk is een korte schets gegeven van het beleid op het terrein van jeugdveiligheid in de onderzoeksperiode. De conclusie luidt dat er geen centrale beleidswijzigingen hebben plaatsgevonden, maar dat er sprake is van incrementeel beleid. Dit houdt in dat er een consistent beleid gevoerd is, waarbij als reactie op bestuurlijke behoeften vier ontwikkelingen het Jeugdveiligheidsbeleid hebben beïnvloed:

- In 2000: de inbedding in het reguliere jeugdbeleid (vanuit de bestuurlijke behoefte aan integrale beleidsvoering en duidelijkheid over verantwoordelijkheden gemeente-instellingen).
- In 2001: de gebiedsgerichte aanpak via de jeugdveiligheidsplannen van de stadsdelen (vanuit de bestuurlijke behoefte aan gebiedsgericht en resultaatgericht werken en lokale regie onder behoud van een centrale adviesrol van het Bestuurlijk Overleg Jeugd en Veiligheid aan het college van B&W).

- In 2002: het invoegen in de intensieve aanpak voor specifieke doelgroepen (vanuit de bestuurlijke behoefte aan intensieve aanpak voor specifieke doelgroepen).
- In 2004: de ontwikkeling van ketenunits, waarbij de casuïstiekoverleggen JIB, JOT en JCO worden samengevoegd.

In samenhang hiermee worden in 2001 de twee doelstellingen van het realiseren van een sluitende aanpak en het zorgdragen voor veilige ontmoetingsplekken voor jongeren ingewisseld voor de concretere hoofddoelstelling van het leveren van een aantoonbare bijdrage aan veiligheid op straat.

2 Procesevaluatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe het beleidsproces op het terrein van Jeugdveiligheid als onderdeel van het grotestedenbeleid in de periode 1999-2004 is verlopen.

De procesevaluatie heeft allereerst plaatsgevonden met behulp van studie van documenten. Daarnaast zijn vragen gesteld over de procesevaluatie tijdens individuele interviews en groepsinterviews met sleutelfiguren (n=21), waaronder de programmacoördinatoren van de stadsdelen, enkele stadsdeelbestuurders (portefeuillehouders jeugd/Jeugdveiligheid), ketenpartners als politie, OM, Bureau Jeugdzorg/jeugdreclassering, Reclassering Nederland, Raad voor de Kinderbescherming, ROC en enkele respondenten namens de gemeente (DMO, directie OOV).

Tenslotte zijn de voorlopige conclusies van de onderzoeksgroep over de opbrengsten van het beleid voorgelegd tijdens een gezamenlijke expertmeeting met respondenten van de verschillende ketenpartners, stadsdeelbestuurders, de gemeente, programmacoördinatoren (n=10).

In dit hoofdstuk wordt de rol van de gemeente, stadsdelen en partners in de keten(s) van Jeugd en Veiligheid belicht.

2.2 Procesbeschrijving

In hoofdstuk 1 is beschreven hoe het programma Jeugd en Veiligheid zich in de tweede fase van het grotestedenbeleid verder heeft ontwikkeld. In 2001 is gekozen voor een wijziging van het beleid Jeugd en Veiligheid 2001-2004, namelijk stedelijke aanpak én gebiedsgerichte aanpak via jeugdveiligheidsplannen van de stadsdelen.

Alle respondenten vinden dat het indertijd een goede beslissing is geweest om via jeugdveiligheidsplannen en de programmacoördinatoren de stadsdelen beter te betrekken bij het programma Jeugd en Veiligheid. Problemen rondom veiligheid en overlast moeten ook op stadsdeelniveau worden opgepakt. *“Het is een goede strategie geweest om de stadsdelen verantwoordelijk te maken voor de aanpak. De problemen doen zich op lokaal niveau voor, dus is het logisch dat je een lokale wijkgerichte aanpak kiest. Dat heeft uiteindelijk geleid tot een veiliger klimaat op straat. Als het ergens nu dreigt uit de hand te lopen kunnen we veel sneller en effectiever ingrijpen.”*

Daarnaast wordt het als positief ervaren dat er gekozen is voor het realiseren van de jeugdveiligheidsplannen op districtniveau, er is een gecoördineerde aanpak gerealiseerd op het niveau van de politiedistricten in aansluiting op de organisatie en OM, in plaats van de uitvoering bij 14 stadsdelen neer te leggen.

Alle ketenpartners vinden de gebiedsgerichte aanpak zeer succesvol in de zin van afstemming en samenwerking. Men kent elkaar en de lijnen zijn kort. Men is in het algemeen van oordeel dat er in de afgelopen periode iets goeds is neergezet, waarin echter nog verder geïnvesteerd zal moeten worden.

Alle betrokken partijen onderschrijven de doelstellingen en uitgangspunten van het Jeugdveiligheidsbeleid. Er is een breed draagvlak bij de betrokken organisaties en partijen voor het beleid en aanpak van Jeugdveiligheid.

Uitgangspunten Jeugdveiligheid 2000-2004

- Het tot stand brengen van een evenwichtige mix van preventieve en repressieve activiteiten, afgestemd op de lokale situatie: regie door lokale overheid.
- De gebiedsgerichte aanpak moet leiden tot een integrale aanpak en geen vrijblijvende deelname van de ketenpartners op het beleidsterrein van het algemeen jeugdbeleid, veiligheidsbeleid en leefbaarheid van de stadsdelen.

- Vraaggestuurd: afspraken over inbreng van lokale en regionale welzijnsinstellingen alsmede van bewonersorganisaties ten aanzien van de aanpak van jeugdcriminaliteit en ten aanzien van voortijdig schoolverlaten.
- Evidence based werken: gebruik van programma's die daadwerkelijk aangetoond hebben resultaten op te leveren.

2.2.1 Evenwichtige mix van preventieve en repressieve activiteiten, afgestemd op de lokale situatie

De gebiedsgerichte aanpak heeft er volgens de respondenten toe geleid dat er een evenwichtige mix van preventieve en repressieve activiteiten tot stand is gekomen die afgestemd is op de lokale situatie. Binnen de stedelijke programma's Jeugd en Veiligheid is sprake van zowel instrumenten voor een strafrechtelijke afdoening (JOT, financiering Jeugdhoppers) als instrumenten die gericht zijn op de pedagogische afdoening (Uitdaging, Nieuwe Perspectieven) en op preventie in de lokale jeugdveiligheidsplannen (het realiseren van veilige ontmoetingsplekken voor jongeren).

De respondenten vinden dat er een goede samenhang is gerealiseerd tussen preventieve en repressieve activiteiten niet alleen op lokaal niveau maar ook op stedelijk niveau. Met name de combinatie van de stedelijke aanpak van de harde kern van jeugdige criminelen en de verslaafde veelplegers en de lokale aanpak van first offenders en licht criminele jongeren blijkt succesvol.

Jeugdveiligheid bevindt zich als beleidsterrein tussen repressie, curatie en preventie in. Gezien het succes van de aanpak van de jeugdcriminaliteit lijkt overlast door jongeren in de openbare ruimte meer als probleem zichtbaar te worden. De voorkeur heeft een gevarieerde aanpak waarbij zowel aandacht is voor een positieve benadering van kansen voor jongeren ten einde hun positie te verbeteren, als voor de bestrijding van overlast en jeugdcriminaliteit.

2.2.2 Regie door lokale overheid

Wat betreft de regievoering door de lokale overheid is men van mening dat het goed is dat de stadsdelen zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheid in de openbare ruimte. Het maken van de jeugdveiligheidsplannen is een goede motor geweest in het realiseren van een helder beleid.

Er is volgens de respondenten wel een verschil in de wijze waarop de verschillende stadsdelen hun regiefunctie vorm hebben gegeven. Niet alle stadsdelen hebben voldoende slagkracht om de aanpak Jeugd en Veiligheid adequaat aan te pakken. Doordat de districtsindeling in sommige gevallen meerdere stadsdelen omvat worden deze verschillen niet altijd zichtbaar in de voortgangsrapportage. Geconstateerd wordt dat de stadsdelen een flink aantal stappen hebben gezet in de goede richting, maar dat deze nog geconsolideerd moeten worden.

Het introduceren en aanstellen van een programmacoördinator Jeugd en Veiligheid wordt als een goede impuls gezien. *“Dit zijn zeer competente mensen, die de verantwoordelijkheid hebben gekregen om de jeugdveiligheidsplannen te realiseren. Zij communiceren met betrokken gremia en fungeren als een schakel tussen het Jeugd en Veiligheid programma en het algemeen jeugdbeleid van de stadsdelen.”*

De programmacoördinatoren hebben een duidelijke functie in verschillende processen en communicatie:

- binnen de preventieve ketenpartners;
- tussen de repressieve en preventieve ketenpartners;
- tussen de stadsdelen binnen het district;
- tussen de stadsdelen en de centrale stad.

Aanstelling en aansturing van de programmacoördinatoren vindt plaats bij en vanuit de stadsdelen. De inbedding van de programmacoördinatoren is verschillend per district. Zij zijn ambtelijk ondergebracht bij jeugdbeleid, welzijn, onderwijs of juridische zaken van één van de stadsdelen in het district. In de praktijk komen de meeste programmacoördinatoren niet boven het ambtelijke circuit van hun stadsdeel uit. Deze programmacoördinatoren vinden dat op deze wijze weinig terecht komt van de beoogde synergie tussen aanpakken van politie, justitie, de stadsdelen en jeugdbeleid.

Het instellen van een regiegroep in de verschillende districten blijkt een goede strategie geweest te zijn. Amsterdam-Noord was het eerste district met een echte regiegroep; Zeeburg heeft dit later overgenomen. Volgens de programmacoördinatoren zijn deze regiegroepen te beschouwen als best practices met als inzet het realiseren van een sluitende aanpak op de doorgaande lijn van signalering via preventie tot en met curatie/ sanctie (indicatiestelling curatie en indicatiestelling sanctie). De regiegroep is met name van belang voor de aansluiting tussen de

preventieve en de repressieve keten. Bovendien kanaliseert de regiegroep alles wat daaronder zit, bijvoorbeeld onvrede van een buurtregisseur.

2.2.3 Een integrale aanpak en rol van de ketenpartners op het beleidsterrein van het algemeen jeugdbeleid, veiligheidsbeleid en leefbaarheid van de stadsdelen

Alle ketenpartners vinden de gebiedsgerichte aanpak zeer succesvol in de zin dat de afstemming en samenwerking onderling zijn verbeterd. Men kent elkaar en de lijnen zijn kort. Het is echter pas het begin van een goede ketensamenwerking waarin nog verder geïnvesteerd zal moeten worden.

Informatiepositie

Gekozen is voor het aanpakken van doelgroepen in plaats van delicten. In vrijwel alle districten worden verschillende dadergroepen in kaart gebracht die verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de sociale onveiligheid. De politie en met name de buurtregisseurs vervullen een belangrijke rol bij het inzichtelijk maken welke jeugdgroepen er zijn en welke problemen er zijn ten aanzien van jeugdcriminaliteit en buurtoverlast. *“Wij zijn 24 uur aanwezig in de buurt en hebben de kennis wat betreft de jeugdgroepen. We hebben het aantal probleemjongeren in kaart gebracht aan de hand van de shortlist methodiek van Ferwerda. We hebben geïnventariseerd over welke groepen jongeren we het hebben als het gaat om Jeugd en Veiligheid.”* Op basis van deze inventarisatie wordt een probleemanalyse gemaakt met daaraan gekoppeld een plan van aanpak. Voor de verschillende groepen van jongeren wordt een concreet actieplan opgesteld. Je kunt in dit kader spreken van een informatiegestuurde aanpak, die pro-actief, preventief en persoonsgericht gericht is (met die inzet, die capaciteit die op dat moment nodig is) op basis van goede informatie (bijvoorbeeld via de shortlist).

De rol van de partners in de keten(s) van Jeugd en Veiligheid

Wat betreft de overige ketenpartners (Bureau Jeugdzorg (BJZ), Raad voor de Kinderbescherming (RvdKB) en het OM) kan men concluderen dat de betrokkenheid in de districten verschillend is. Op uitvoerend niveau zijn de meeste ketenpartners betrokken bij justitiële casuïstiekoverleggen (JIB, JCO en JOT en de preventieve casuïstiekoverleggen netwerken 12+). Vanuit deze overlegsitua-

ties wordt nauw samengewerkt met de programmacoördinatoren Jeugd en Veiligheid.

Daarnaast nemen de ketenpartners (OM, politie) deel aan de subdriehoek op districtsniveau waar de veiligheidsplannen besproken worden. In de Amsterdamse 'subdriehoeken' zitten een vertegenwoordiger namens de burgemeester, de officier van justitie, de lokale (politie)districtschef en de stadsdeelvoorzitter(s). Ook zijn er subdriehoeken georganiseerd rond een thema (bijvoorbeeld horeca).

Het Bureau Jeugdzorg biedt daarnaast ook een inhoudelijk aanbod. Op uitvoerend niveau heeft het Bureau Jeugdzorg vooral een taak als het erom gaat de juiste mix tussen repressie, preventie en zorg te realiseren. Van oudsher is dat de taak van de jeugdreclassering en de jeugdbescherming. Zij zien vanwege hun kennis en expertise ook een coördinerende taak in de afstemming van strafrechtelijke afdoening en zorg. Zo is het Bureau Jeugdzorg direct betrokken in de stadsdelen Westerpark en Bos en Lommer bij de ontwikkeling van netwerkcoördinatie. Het Bureau Jeugdzorg zou zelf dit initiatief, wat volgens hen zeer succesvol is, in meer stadsdelen of districten willen inzetten. *“Knelpunt is dat het heel veel tijd vergt om als BJZ op deelgemeentelijk niveau de zaken af te stemmen. Daarnaast kunnen de stadsdelen zelf bepalen wat ze willen inkopen. Zo is in een stadsdeel een prachtig product ontwikkeld zoals de netwerkcoördinator, maar dan willen ze dat niet in een ander district of stadsdeel.”*

Het ROC en Reclassering Nederland zijn nauwelijks betrokken bij de lokale aanpak Jeugd en Veiligheid. Zij hebben te maken met jongeren die ouder zijn dan 18 jaar. Hoewel de doelgroep van de aanpak Jeugd en Veiligheid voor jongeren tot 23 jaar is, hebben deze partijen de indruk dat alle hulp en ondersteuning voor jongeren stopt als zij de leeftijd van 18 jaar bereiken. De betrokkenheid bij de aanpak van jeugdcriminaliteit beperkt zich tot samenwerking op stedelijk niveau als het gaat om het voorkomen dat jongeren de school vroegtijdig verlaten zonder startkwalificatie, de aanpak van harde kern jongeren of De Uitdaging.

Ketenunits jeugdcriminaliteit

Inhoudelijk gezien is de opgave een optimale aansluiting te vinden tussen de repressieve keten en de preventieve keten. Een belangrijk gegeven hierbij is de totstandkoming van ketenunits op districtniveau. Er is besloten om de casuïstiekoverleggen JIB, JOT en JCO samen te voegen (3-in-1) in ketenunits. De verschillende overleggen hebben in de praktijk veel overlap, zodat er een duidelijke efficiëntieslag te maken is. Ook de aanpak van de volwassen groepen zeer actieve veelplegers wordt in de ketenunits ondergebracht. Met de herindeling tot vijf politiedistricten komen er vijf ketenunits, waarbij in het centrum de nadruk op de veelplegers ligt en bij de andere vier ketenunits de jeugdproblematiek overheerst.

De ketenunits zijn gecreëerd voor de afhandeling van alle strafbare feiten die worden gepleegd door jongeren tot 18 jaar en 'harde kerkers' tot 25 jaar. In deze units wordt een nieuwe mix gezocht van strafrechtelijke aanpak en zorg. De ketenunits dienen uiterlijk 1 januari 2005 operationeel te zijn en volgen de nieuwe politiedistricten. Aan de ketenunits worden zorgcoördinatoren verbonden die onder meer als verbindingsfunctionaris tussen de stadsdelen en de ketenunits gaan fungeren. De zorgcoördinator dient in deze functie vraag en aanbod te inventariseren en waar mogelijk op elkaar af te stemmen.

Ketenunits en de regierol vanuit de stadsdelen

Het streven naar een optimaal evenwicht van preventieve en repressieve activiteiten vereist een gezamenlijke regie vanuit de repressieve keten (OM) en de preventieve keten (centrale stad en de stadsdeelbesturen). Vanaf 2005 verloopt de regie van de repressieve keten vanuit de ketenunits. De stadsdelen zullen op districtsniveau ook hun regiefunctie vorm moeten geven. De vraag is hoe je beleidsmatig een koppeling aanbrengt vanuit de ketenunits naar de ontwikkeling en inrichting van de jeugdveiligheidsplannen. Er is in ieder geval behoefte om de beleidsgegevens die voortvloeien uit de ervaringen in de ketenunits ook terug te koppelen naar de stadsdelen ten behoeve van de inrichting van de Jeugdveiligheidsplannen. De feedback vanuit de ketenunits zou niet alleen naar de stadsdelen en de subdriehoek moeten plaatsvinden maar ook naar de scholen.

De instelling van de ketenunits wordt door alle partijen als een belangrijke stap voorwaarts gezien. De respondenten zijn van oordeel dat de regierol vanuit stadsdelen wel te organiseren valt, ook al wordt de schaal van de nieuwe politiedistricten groter. Het

zal wel moeilijker worden voor de ketenpartners om inhoudelijk weer goed op elkaar af te stemmen. Vanuit de stadsdelen is er weinig inzicht hoe het proces binnen ketenunits verloopt. Het risico is dat er aparte circuits ontstaan waarin bijvoorbeeld de jeugdzorg een eigen lijn heeft met de ketenunits. De programmacoördinatoren zijn van oordeel dat het essentieel is om vast te houden aan de ketenaanpak: aansluiting van de aanpak van de politie en justitie op de aanpak van jeugdbeleid en leefbaarheid van de stadsdelen. De zorgcoördinatoren zouden hierin een schakelfunctie kunnen vervullen. Bij zorgcoördinatie gaat het om de aansluiting van individuele casuïstiek op de niet-geïndiceerde zorg. Voor de afstemming van de bestuurlijke verantwoordelijkheid is het van essentieel belang dat de stadsdelen betrokken blijven. De programmacoördinatoren kunnen een coördinerende rol vervullen in de afstemming van de preventieve en repressieve ketens op beleidsniveau.

De vraag is wat de meest zinvolle schaal is zodat men over en weer informatie en impulsen krijgt. Alle organisaties hebben nu hun eigen schaal en eigen grenzen van hun werkgebied. Zo komen bijvoorbeeld de grenzen van een politiedistrict niet overeen met bijvoorbeeld de grenzen van de stadsdelen of die van het Bureau Jeugdzorg. Met name de ROC's hebben scholieren die vanuit meerdere stadsdelen afkomstig zijn en soms zelf van buiten Amsterdam.

Voorgesteld wordt om –ondanks het gegeven van de mobiliteit van de jeugd en het gegeven dat de jeugd niet op school zit in de buurt waar ze woont – de woonplek als ordeningsprincipe te nemen. Wanneer we het hebben over vroegsignalering en zo vroeg mogelijke risicotaxatie in de keten, dan vormen de 12-minners, de ouders en de buurt de eerste aangrijpingspunten. De ketenunits kunnen hun werkgebied op postcode organiseren. Je krijgt dan de volgende schaalniveaus: woonplek, buurt, politiedistrict en centrale stad. De samenwerking tussen de ketenpartners moet wel op een zo laag mogelijke schaal gereorganiseerd worden, dat wil zeggen zo dicht mogelijk bij de jongeren zelf.

2.2.4 Vraaggestuurd

Een van de uitgangspunten van Jeugd en Veiligheid is dat het aanbod vraaggestuurd moet zijn, dat wil zeggen dat ingespeeld dient te worden op concrete veiligheidsvragen die er in de buurt leven. Het is de bedoeling dat er afspraken worden gemaakt over

de inbreng van lokale en regionale welzijnsinstellingen alsmede van bewonersorganisaties ten aanzien van de aanpak van jeugdcriminaliteit en ten aanzien van voortijdig schoolverlaten. De lokale en regionale welzijnsinstellingen zijn betrokken bij de aanpak van jeugdveiligheid. Met name het streetcornerwork en de ambulante jongerenwerkers zijn nauw betrokken bij de aanpak op basis van de inventarisatie van de problematiek in de wijk. In de praktijk zijn de bewonersorganisaties niet actief betrokken bij het beleid ten aanzien van de aanpak van jeugdveiligheid. Er wordt wel beter ingesprongen op de klachten van de bewoners. De bewoners weten het stadsdeel wel te vinden. Doordat de lijnen heel kort zijn geworden, is het nu mogelijk om meer ad hoc problemen in de wijk aan te pakken. In sommige districten zijn er wel de eerste initiatieven ondernomen om de bewoners te betrekken bij de oplossingen voor de klachten. Bijvoorbeeld in district Oud-Zuid waar door middel van een 'Echt-Recht conferentie' de overlastgevende jongeren, hun ouders en buurtbewoners geconfronteerd zijn met de ervaringen van een ieder. Daarnaast worden er in wijken enquêtes gehouden onder bewoners of wordt aan hen gevraagd om een logboek van incidenten bij te houden in verband met eventuele overlast. De buurtregisseurs hebben zowel een duidelijke functie naar de jongeren toe, als een duidelijke signalerende functie naar de stadsdelen. *"Wij informeren de stadsdelen over de problemen die wij signaleren en waar volgens ons de meeste aandacht naar toe moet."* Betrokkenheid van de buurtbewoners, ouders en de jongeren bij de aanpak van overlast is van wezenlijk belang. Het gaat er hierbij om de zelfredzaamheid van de bewoners en het probleemoplossend vermogen van de buurt te stimuleren. Het is mogelijk dat in een bepaalde buurt de ene bewoner overlast ervaart maar de buurman niet. Wanneer je de buurtbewoners en de jongeren met elkaar confronteert, kan uitgesproken worden waar de bewoners last van hebben en ontstaat er wederzijds begrip waardoor de overlast afneemt. In een enkel district wordt jongerenbuurtbemiddeling ingezet als instrument. Binnen de aanpak kan hier meer aandacht aan besteed worden. Zeker in de wijken waar minder sprake is van jeugdcriminaliteit is er een toenemende behoefte aan extra inzet op overlast.

2.2.5 Evidence based werken

Er is sprake van een grote diversiteit in de aanpak van Jeugd en Veiligheid in de verschillende districten en stadsdelen. Daarin wordt niet altijd gebruik gemaakt van projecten die daadwerke-

lijk aangetoond hebben resultaten op te leveren. Er is wel duidelijk sprake van een beleid waarbij in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van programma's die daadwerkelijk aangetoond hebben resultaten op te leveren. Dit geldt zeker voor de stedelijke trajecten, waarvan een gering aantal is overgebleven. Maar ook voor de trajecten in de stadsdelen, waar eveneens een ontwikkeling heeft plaatsgevonden van projecten naar programma's. Er is met andere woorden een enorme winst op dit terrein geboekt. De lappendeken van projecten is gereduceerd van 25 tot vier op stedelijk niveau en op districtsniveau van 51 tot 34 (zie hoofdstuk 3).

Wat betreft het evidence based werken is nog weinig aandacht besteed aan de effectiviteit van een bepaalde aanpak. De meeste projecten op districtsniveau zijn wel geëvalueerd, maar niet onderzocht op de resultaten ten aanzien van het terugdringen van onacceptabel gedrag van jongeren op straat. Enkele projecten zijn landelijk onderzocht op hun resultaten zoals Thuis op Straat, Toezicht door jongeren of Communities that Care. De projecten op stedelijk niveau zijn wel onderzocht op de output en outcome (zie hoofdstuk 3).

Nu de stadsdelen in 2003 en 2004 ervaring opgedaan hebben met het ontwikkelen en uitvoeren van de jeugdveiligheidsplannen, kan via benchmarking (best practice analyses) een doelmatigheidsslag gemaakt worden: meer uniformiteit via het gebruik van programma's die daadwerkelijk aangetoond hebben resultaten op te leveren. De respondenten zijn van mening dat er meer winst valt te boeken door de verschillende gebiedsgerichte aanpakken te onderzoeken op effectiviteit (benchmarken), al blijft maatwerk wel nodig. Een stadsbrede gestandaardiseerde aanpak is niet wenselijk, de variatie in de gebiedsgerichte aanpak moet blijven. *“Er zijn instrumenten die in het ene stadsdeel hun effectiviteit bewezen hebben, maar niet zonder meer overgeplant kunnen worden naar andere stadsdelen, omdat er grote verschillen zijn in de context tussen bijvoorbeeld Noord en Zuidoost of Amsterdam West en Amsterdam Oost. Zo is bijvoorbeeld het onaangekondigde wapenonderzoek op scholen door de politie echt niet in elk stadsdeel een effectieve aanpak.”* Er zullen altijd instrumenten nodig zijn die toegesneden moeten worden op de specifieke situatie van een stadsdeel of een zich plots ontwikkelende situatie van een stadsdeel. Een voorbeeld hiervan is Veilige Vindplaatsen, dat in veel stadsdelen een eigen invulling heeft gekregen.

Er zijn wel duidelijke afspraken gemaakt over het resultaatgericht werken. Met alle districten zijn bindende afspraken gemaakt over concrete inspanningen en de resultaten die deze investering moet opleveren. In hoofdstuk 3 is een overzicht gemaakt van deze resultaten aan de hand van het rekenschapmodel dat ontwikkeld is door DMO.

Tenslotte is er behoefte aan informatie: waar begint de criminele carrière en hoe ontwikkelt zich deze in de buurt? Het ontbreekt tot nu toe aan longitudinaal onderzoek, waardoor er geen inzicht is in de vraag waar het grootste gevaar zit dat jongeren ontsporen en terechtkomen in de jeugdcriminaliteit. Op de expertmeeting wordt gepleit voor het ontwikkelen en inzetten van instrumenten om in een zo vroeg mogelijk stadium te weten welke risico's de jongeren lopen (risicotaxatie). Nadat de aanpak van de harde kern goed in gang is gezet, is het verstandig nu te focussen op de vroegtijdige signalering aan de voorkant om problemen te voorkomen. Uitgangspunt is de jeugdveiligheid (de problemen die door jongeren worden veroorzaakt) en van daaruit komt het er op aan zo vroeg mogelijk op allerlei terreinen in te grijpen waar problemen zich (dreigen te) ontwikkelen. Je lost het probleem van de jeugdcriminaliteit niet op, wanneer je niet intervineert in het gezin, het onderwijs, de buurt. Dit sluit aan op de notie van de probleemgestuurde benadering, waarbij naar voren gebracht wordt dat de term sociale infrastructuur wellicht de voorkeur verdient boven pedagogische infrastructuur. Daarin past ook de ontwikkeling van een gezinsgerichte aanpak voor multiprobleemgezinnen. Deze gezinnen zouden begeleid kunnen worden door gezinscoaches die als opdracht hebben om in een eerder stadium het probleemgedrag terug te dringen. Zij dienen een aantal vergaande bevoegdheden te krijgen om de benodigde 'stopreactie' te kunnen voltrekken.

2.3 Conclusie

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat voor alle procesmatige uitgangspunten geldt dat ze in belangrijke mate gerealiseerd zijn. Tegelijkertijd zal er nog veel geïnvesteerd moeten worden om de resultaten te laten beklijven, zoals blijkt uit de hierna gepresenteerde conclusies per uitgangspunt.

Het tot stand brengen van een evenwichtige mix van preventieve en repressieve activiteiten, afgestemd op de lokale situatie: regie door lokale overheid

De resultaten van het evaluatieonderzoek laten zien dat in het Amsterdamse jeugdveiligheidsbeleid een evenwichtige mix van preventieve en repressieve activiteiten tot stand is gekomen die afgestemd is op de lokale situatie. Binnen de stedelijke programma's Jeugd en Veiligheid is sprake van zowel instrumenten voor een strafrechtelijke afdoening (JOT, financiering Jeugdhoppers, implementatie van afdoeningrichtlijnen) als instrumenten die gericht zijn op de pedagogische afdoening (Uitdaging, Nieuwe Perspectieven) en voor preventie in de lokale jeugdveiligheidsplannen (het realiseren van veilige ontmoetingsplekken voor jongeren). Naar het oordeel van de betrokkenen is er een goede samenhang gerealiseerd in preventieve en repressieve activiteiten, niet alleen op lokaal niveau maar ook op stedelijk niveau. Met name de combinatie van de stedelijke aanpak van de harde kern van jeugdige criminelen en de verslaafde veelplegers en de lokale aanpak van first offenders en licht criminele jongeren blijkt succesvol.

De stadsdelen hebben hun verantwoordelijkheid genomen in het tot stand brengen van een evenwichtige mix van preventieve en repressieve activiteiten. Het opstellen van de jeugdveiligheidsplannen is in dit kader een goed instrument gebleken.

In het evaluatieonderzoek wordt geconstateerd dat er verschillen zijn in de wijze waarop de verschillende stadsdelen hun regiefunctie vorm hebben gegeven. Doordat de districtsindeling in sommige gevallen meerdere stadsdelen omvat worden deze verschillen niet altijd zichtbaar.

Geconcludeerd wordt dat de stadsdelen een flink aantal stappen hebben gezet in de goede richting, maar dat deze nog geconsolideerd moeten worden. De stadsdelen willen deze uitdaging oppakken en zijn ook bereid om zich in te voegen in de nieuwe ordening van politiedistricten.

De gebiedsgerichte aanpak moet leiden tot een integrale aanpak en geen vrijblijvende deelname van de ketenpartners op het beleidsterrein van het algemeen jeugdbeleid, veiligheidsbeleid en leefbaarheid van de stadsdelen.

Het introduceren en aanstellen van een programmacoördinator Jeugd en Veiligheid in ieder politiedistrict is een goede impuls

gebleken. Alle ketenpartners vinden de gebiedsgerichte aanpak zeer succesvol in de zin dat de afstemming en samenwerking onderling is verbeterd. Men kent elkaar en de lijnen zijn kort. Het is echter pas het begin van een goede ketensamenwerking waarin nog verder geïnvesteerd zal moeten worden.

Vraaggestuurd: afspraken over de inbreng van lokale en regionale welzijnsinstellingen alsmede van bewonersorganisaties ten aanzien van de aanpak van jeugdcriminaliteit en ten aanzien van voortijdig schoolverlaten.

De lokale en regionale welzijnsinstellingen zijn betrokken bij de aanpak jeugdveiligheid. Met name het streetcornerwork en de ambulante jongerenwerkers zijn nauw betrokken bij de aanpak op basis van de inventarisatie van de problematiek in de wijk. In de praktijk zijn de bewonersorganisaties niet betrokken bij de aanpak van jeugdveiligheid. Er wordt wel beter ingesprongen op de klachten van de bewoners. De bewoners weten het stadsdeel te vinden. Doordat de lijnen heel kort zijn geworden, is het nu mogelijk om meer ad hoc problemen in de wijk aan te pakken. In sommige districten zijn de eerste initiatieven ondernomen om de bewoners te betrekken bij de oplossingen voor de klachten. De buurtregisseurs van de regiopolitie hebben zowel een duidelijke functie naar de jongeren toe, als een duidelijke signalerende functie naar de stadsdelen.

Evidence based werken: gebruik van programma's die daadwerkelijk aangetoond hebben resultaten op te leveren.

Er is sprake van een grote diversiteit in de aanpak van Jeugd en Veiligheid in de verschillende districten en stadsdelen. Daarbij wordt niet altijd gebruik gemaakt van projecten die daadwerkelijk aangetoond hebben resultaten op te leveren. Er is wel duidelijk sprake van een beleid waarbij in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van evidence based programma's. Dit geldt zeker voor de stedelijke trajecten, waarvan een gering aantal is overgebleven. Maar ook voor de trajecten in de stadsdelen, waar ook een ontwikkeling heeft plaats gevonden van projecten naar programma's. Er is met andere woorden een enorme winst op dit terrein geboekt. De lappendeken van projecten is gereduceerd van 25 tot vier op stedelijk niveau en op districtsniveau van 51 tot 34).

Er is nog weinig aandacht besteed aan de effectiviteit van een bepaalde aanpak. De meeste projecten op districtsniveau zijn wel

geëvalueerd, maar niet onderzocht op de resultaten ten aanzien van het terugdringen van onacceptabel gedrag van jongeren op straat. De projecten op stedelijk niveau zijn wel onderzocht op de output en outcome.

3 Resultaten van projecten en programma's Jeugd en Veiligheid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een bondig totaalbeeld van de resultaten van stedelijke aanpakken op basis van bestaande evaluaties. Hierbij komen de volgende vragen aan de orde:

1. Wat is het totaalbeeld van de resultaten van stedelijke aanpakken op basis van bestaande evaluaties?
2. In hoeverre zijn de projecten in stadsdelen uitgevoerd? Welke indicaties zijn er van het bereik/resultaat onder jongeren?
3. Wat zijn de opbrengsten van de jeugdveiligheidsplannen 2002/2003 van de stadsdelen?

Dit doen we aan de hand van de bestaande evaluaties en de voortgangsrapportages (7) van de stadsdelen/districten en rapportages voor het Bestuurlijk Overleg Jeugd en Veiligheid.

3.2 Overall beeld van de resultaten aan de hand van het Rekenschapmodel

In april 2003 hebben vertegenwoordigers van stadsdeelbesturen in een overleg met het gemeentebestuur ingestemd met de geformuleerde uitgangspunten voor een rekenschapmodel. Vervolgens zijn per politiedistrict afspraken gemaakt over de

opbrengsten van de Jeugdveiligheidsplannen (concrete SMART-prestatieafspraken op het niveau van resultaten en/of effecten, c.q. output en/of outcome).

In 2003 zijn met alle districten, zij het met aanzienlijke vertraging in D-3 (Centrum) en D-4 (Oost/Watergraafsmeer/Zeeburg), bestuurlijk geaccordeerde prestatieafspraken gemaakt op basis van de opgestelde jeugdveiligheidsplannen. Deze resultaatafspraken zijn opgenomen in een aanvullende subsidiebeschikking.

De invoering van een rekenschapmodel is een nieuw element in de subsidierelatie, dat tevens een nieuwe verhouding van de stadsdelen tot uitvoerende instellingen markeert. Intensieve communicatie met de uitvoerders om tot concrete productafspraken te komen is daarbij nodig gebleken.

Naast verwachte resultaten met gekozen doelgroepen van jongeren hebben veel districten het realiseren van verbeteringen in de infrastructuur voor jeugdveiligheid in het rekenschapmodel opgenomen (informatieverzameling en plannen van aanpak voor specifieke doelgroepen, netwerkontwikkeling). Er zijn dan ook veel kwalitatieve indicatoren in het rekenschapmodel geplaatst. Een enkel district heeft uitsluitend kwalitatieve procesindicatoren gekozen. De gemaakte schematische overzichten van de prestatieverwachtingen vertonen daarom aanzienlijke verschillen. In het Bestuurlijk Koppel Jeugd (in het kader van het Bestuursakkoord centrale stad – stadsdelen) is afgesproken in het jaar 2004 te werken aan meer uniforme resultaatafspraken met de stadsdelen. In juli 2004 heeft de formele inhoudelijke verantwoording van het subsidie Jeugd en Veiligheid 2003 plaatsgevonden overeenkomstig de beschikking. Stadsdelen zijn verzocht tussenrapportages op te stellen over de opbrengsten van de jeugdveiligheidsplannen in 2003 (medio januari 2004) en een eindrapportage per juli 2004.

3.2.1 Uitvoering Jeugdveiligheidsplannen in zeven politiedistricten

Eind 2002 is in vrijwel alle districten het JVP in uitvoering genomen. Anno eind 2003 rapporteren stadsdelen wat betreft de planning van uitvoering van activiteiten een redelijk tot goed verloop.

Halverwege dit jaar zijn de rapportages over 2002/2003 ingediend.

District 1	Overzicht inspanningen 2002 en 2003
District 3	Rapportage Jeugd en Veiligheid 2002 en 2003
District 4	Tussentijdse voortgangsrapportage met overzicht van resultaten (januari 2004)
District 5	Rapportage uitvoering JVP 2002 en 2003
District 6	Rapportage resultaatafspraken 2003
District 7	Rapportage resultaten 2002 en 2003
District 8	Rapportage resultaten 2002 en 2003

Doelstelling

Voor alle Jeugdveiligheidsplannen geldt dat zij dezelfde hoofddoelstelling nastreven, namelijk het leveren van een aantoonbare bijdrage aan het verhogen van de veiligheid op straat - de semi-openbare ruimte-, waar deze in het gedrang komt door onacceptabel gedrag van jongeren tot en met 24 jaar. Daarnaast worden in alle plannen van aanpak Jeugd en Veiligheid andere subdoelen genoemd. Deze doelstellingen verschillen onderling nogal en lijken vooral bepaald te worden door de fase waarin de verschillende districten zich bevinden als het gaat om de aanpak van veiligheid en jeugdcriminaliteit.

Het in kaart brengen van de problematische jongerengroepen

In de meeste districten (D-1, D-3, D-5, D-6, D-8) is de focus allereerst gericht op *het in kaart brengen* van (hinderlijke, overlastgevende en/of criminele) problematische jongerengroepen. Veelal in samenwerking met de buurtregisseur, het ambulante jongerenwerk of het straathoekwerk worden de problematische jeugdgroepen in kaart gebracht en daarop een plan van aanpak opgesteld per groep, dat vanaf 2004 in uitvoering wordt gebracht. Op basis van de inventarisatie wordt besloten welke groepen of individuele groepsleden er met prioriteit actie moet worden genomen in het vrijwillige of strafrechtelijke circuit. De gebieden D-4 en D-7 zijn nog bezig met het realiseren en optimaliseren van de registratie.

Aanpak overlastgevende jongerengroepen

In de meeste gebieden (D-1, D-5, D-6, D8) is er sprake van *actieve aanpak van overlastgevende jongerengroepen* op straat door de politie, straathoekwerk en het jongerenwerk. In district D-1 gebeurt dat met behulp van de top-5 methodiek. Daarmee worden er twintig groepen, verspreid over vier wijken, bereikt door jongerenwerk, straathoekwerk en politie volgens de

methodieken van de 'shortlist' en 'veilige vindplaatsen'. Ook in D-5 en D-6 is een plan van aanpak ontwikkeld aan de hand van de probleemanalyse gebaseerd op de inventarisatie van de hinderlijke en overlastgevende jongerengroepen.

Betrokkenheid buurtbewoners

In D-1 en D-5 is veel energie gestoken in de aanpak van ernstige overlastsituaties door jongerengroepen, waarbij buurtbewoners zijn betrokken. In D-5 is via enquêtes gevraagd naar hun onveiligheidsgevoelens, in D-1 is aan de bewoners gevraagd om een logboek bij te houden. De bewoners worden actief betrokken in D-1 door middel van Thuis op Straat, sportbuurtwerk of toezicht. In D-5 heeft een 'Echt-Recht conferentie' plaatsgevonden waarbij overlastgevende jongeren, hun ouders en buurtbewoners geconfronteerd werden met de ervaringen van een ieder. In district 8 wordt sinds 2004 gebruikgemaakt van JongerenBuurt-Bemiddeling om de betrokkenheid van bewoners meer gestalte te geven.

Samenwerking en afstemming met andere partners

In enkele gebieden zijn op het terrein van jeugdveiligheid ook initiatieven in ontwikkeling gericht op de aanpak van risicojongeren/ voortijdig schoolverlaters. Deze initiatieven bevinden zich nog in de fase van informatieverzameling en planproductie (D-3, D-4, D-6, D-7, D-8). In een aantal gebieden (D-1, D-4) zijn voor deze doelgroep ook allerlei projecten gerealiseerd die vooral als taak hebben de toeleiding naar school of arbeidsmarkt te stimuleren. D-1 concludeert dat hiermee veel risicojongeren bereikt zijn.

Alleen D-1 kent een eigen specifieke aanpak harde kern jeugd. In de overige gebieden wordt de aanpak van (licht) criminele en harde kern jongeren als een stedelijke taak gezien.

Binnen alle districten spelen belangrijke thema's: verbetering afstemming binnen het brede jeugdbeleid, een heldere structuur en functioneren van netwerken (inclusief privacyaspecten) en de vormgeving van de regiefunctie. District 3 heeft als thema: duidelijkheid in de verdeling van de verantwoordelijkheid van Amsterdam-Centrum en de andere stadsdelen, aangezien de meeste jongeren die in aanraking komen met de politie, buiten het centrum wonen. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de strafrechtelijke afdoening van de jongeren die uit andere stadsdelen komen. In district 4 zijn zogenaamde 'veldbriefings'

geïntroduceerd voor communicatie over de uitvoering van projecten en afstemming op stadsdeelniveau. Afstemming van registratiesystemen wordt gerapporteerd als een belangrijke activiteit (D-6). Er is een regionaal informatiesysteem Jeugdgroepen ontwikkeld op basis van de shortlist van Ferwerda. Alleen in de districten D-1 en D-7 is er sprake een specifieke samenwerking met het onderwijs. In D-1 neemt het gehele Voortgezet Onderwijs deel aan de Convenanten Veilig in School, dit wordt verder uitgebreid naar het primair onderwijs. Daarnaast vinden er halfjaarlijkse wapencontroles plaats op scholen. In D-7 zijn er twee experimenten 'schoolwise' gestart ten behoeve van het tegengaan van spijbelgedrag.

3.2.2 Ondersteunende rol van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO)

Op basis van de actuele behoefte van programmacoördinatoren is door DMO een ondersteuningsaanbod gedaan om de lokale planuitvoering verder te helpen. Dit aanbod bestond uit:

- Vormgeving maandelijks stedelijk coördinatorenoverleg Jeugd en Veiligheid (agenda, kleding, secretariaat).
- Ondersteuning van werkgroepen vanuit het coördinatorenoverleg (bijvoorbeeld de werkgroep Doelstellingen Jeugd en Veiligheid en de werkgroep Monitoring Jeugd en Veiligheid).
- Zes workshops Jeugdveiligheid / jeugdbeleid met het Instituut Jeugd en Welzijn van de Vrije Universiteit (onderwerpen zijn onder andere: werkvormen en methodieken welzijnswerk, ketenbenadering, netwerkontwikkeling, registreren). Ook de beleidsmedewerkers Jeugdbeleid van de stadsdelen hebben gebruik gemaakt van dit aanbod.
- Presentatie van relevante instellingen of projecten en een werkbezoek aan vernieuwende initiatieven in Rotterdam.

De programmacoördinatoren vinden dat binnen het stedelijk overleg meer aandacht zou moeten zijn voor uitwisseling van ervaringen in de stadsdelen en districten. Er is naar hun oordeel te weinig sprake van bottom-up overleg vanuit het perspectief van de programmacoördinatoren. Het coördinatorenoverleg heeft wel een faciliterende rol. De programmacoördinatoren moeten zich door de ambtelijke bureaucratie worstelen om via de JVP's aan de maatschappelijke en urgente problematiek van jeugd en veiligheid te werken. DMO ondersteunt de programmacoördinatoren in dit proces. Ze ervaren daardoor - zeker vergeleken met hun collega- ambtenaren in de stadsdelen - met minder

afstand tot DMO - meer openheid, minder ambtelijke bureaucratie en minder verkokering.

Een knelpunt vinden de programmacoördinatoren wel de dubbele rol van DMO als mede-ontwikkelaar/ondersteuner en als beoordelaar in het kader van het rekenschapmodel. Deze twee rollen zijn niet goed verenigbaar. De DMO geeft subsidie en vraagt steeds naar de resultaten die geboekt zijn.

3.2.3 Algemene conclusies op basis van de rapportage door de districten

Uit de evaluaties blijkt dat de districten de beoogde resultaten volgens de afspraken in het rekenschapmodel hebben gehaald. In sommige districten zijn niet alle subdoelstellingen gehaald. DMO constateert dan ook als belangrijkste uitkomst van het rekenschapmodel dat het overgrote deel van de resultaatafspraken is nagekomen, met name de concrete producties (doorverwijzingen, toeleiding, begeleiding en dergelijke) en nagenoeg alle procesafspraken.¹

Er is wel sprake van een grote diversiteit in de prestatieafspraken die gemaakt zijn door de verschillende districten. Het type afspraken die gemaakt zijn verschilt zowel op het niveau van resultaten als op het niveau van effecten. Alleen district 1 heeft in de evaluatie de concrete resultaten van de toename van veiligheidsgevoelens van bewoners en het aantal first offenders en lichtcriminelen opgenomen. De andere districten hebben geen bruikbare kwantitatieve gegevens geleverd (zie verder hoofdstuk 4). In vrijwel alle districten is gestart met een *doelgroepgerichte benadering* van hinderlijke en overlastgevende en soms criminele jongerengroepen, door middel van een plan van aanpak per groep, met concrete interventies van ambulante jongerenwerk en straathoekwerk. Een uitzondering is district 7 waar de ontwikkeling wat zorgelijk achterblijft.

In alle districten is men erin geslaagd de *infrastructuur voor jeugdveiligheid* te verbeteren. Er is sprake van een goede informatieverzameling (aan de hand van de shortlist-methode), er zijn plannen voor de aanpak van specifieke doelgroepen. Het functioneren van de netwerken is verbeterd wat betreft de deelname van actoren en vastgelegde afspraken.

¹ Resultaten van uitvoering Jeugdveiligheidsplannen 2003 in stadsdelen/districten van Amsterdam, oktober 2004, DMO.

Veel aandacht is besteed aan de verbetering van de *afstemming van het Jeugd en Veiligheid-beleid* op aangrenzende terrein als algemeen jeugdbeleid en veiligheidsbeleid.

Het meest genoemde knelpunt bij de uitvoering van de JVP's is *het functioneren van het sociaal-cultureel jongerenwerk*. Deskundigheid en continuïteit van het jongerenwerk wordt als suboptimaal gekwalificeerd. Bovendien wordt het faillissement of de onzekere financiële positie van enkele welzijnskoepels gevoeld als een zware handicap. Hier en daar ontbreken (inloop)voorzieningen voor jongeren of ambulante veldwerkers. Het blijkt vaak lastig om met welzijnsinstellingen concrete productieafspraken te maken, zeker wanneer in de subsidiebeschikking een risicobedrag voor eventuele ontoereikende nakoming van afspraken wordt opgenomen.

Op een goede tweede plaats staat *ontbrekende of gebrekkige samenwerking tussen instellingen* die met dezelfde jongeren werken zonder dat ze dat van elkaar weten. Zo verloopt de samenwerking tussen jongerenwerk, straathoekwerk of hulpverlening vaak moeizaam. Soms is sprake van een heuse competentiestrijd. Onduidelijkheid rond (overlap van) *buurtnetwerken* vraagt met regelmaat om stroomlijning.

Ook de opzet van de monitoring (o.a. nulmeting) is voor enkele districten een punt van aandacht. Op het terrein van cijfermatige onderbouwing van aanpakken (goede registratie) is overigens nog veel te winnen.

Aansluiting van *centraal georganiseerde activiteiten* op het lokale activiteitenaanbod wordt enkele malen genoemd als punt van aandacht.

In de dringende behoefte aan een privacyreglement voor het casuïstiekoverleg Netwerken 12+ van de stadsdelen is voorzien.

Binnenkort stelt het college van B&W het reglement vast.

Tot slot is bij veel stadsdelen bezorgdheid te beluisteren over tempo en slagkracht (capaciteit) van de *ketenunits jeugdcriminaliteit* en de koppeling van het repressieve domein aan het preventieve beleid, inclusief de positie van de zorgcoördinatie.

3.3 Gebruik van programma's die daadwerkelijk aangetoond hebben resultaten op te leveren

3.3.1 Stedelijke aanpakken

Van de projecten die ingezet zijn op stedelijk niveau kan men constateren dat er van de 25 projecten nog vier zijn overgebleven (zie ook bijlage 4). Instrumenten om te voorkomen dat lichtcriminele jeugdigen doorstromen naar de harde kern zijn het JOT, Nieuwe Perspectieven Jonge Jeugd, VIOS en De Uitdaging. Vijf projecten zijn niet gestart of zijn tussentijds gestopt. Daarnaast was een aantal projecten (8) alleen op incidentele basis gefinancierd, zoals preventie seksuele intimidatie op scholen, een film voor jongeren 'Get It'; het betrekken van Marokkaanse ouders bij de Halt-afdoening. Daarnaast zijn verschillende trajecten vanuit andere middelen gefinancierd, zoals 'En nu iets positiefs' (aanpak risicojongeren) of 'R&B/Beware Watch Out' (aanpak harde kern jongeren).

Overzicht van Stedelijke projecten Jeugd en Veiligheid 1999-2002

Totaal projecten in 1999	25
Niet uitgevoerd of gestopt	4
Incidentele projecten	10
Projecten vanuit een ander beleidskader	8
Projecten die tot programma's ontwikkeld zijn	3

Van de volgende stedelijke aanpakken is aangetoond dat zij resultaten opleveren:

- JOT
- Nieuwe Perspectieven
- De Uitdaging
- VIOS

Het Jongeren Opvang Team (JOT)

Het JOT is een samenwerkingsverband van verschillende instanties: politie, justitie, jeugdzorg, kinderscherming, onderwijs en een aantal stadsdelen in district 6. Het doel hiervan is: een betere opvang en aanpak van jongeren die voor de eerste keer met de politie in aanraking komen. Vaak zijn deze jongeren op dat moment al bij andere instanties bekend. Doordat die informatie niet centraal beschikbaar is glippen zij door de mazen

van het vangnet, met als risico dat er niet snel genoeg wordt ingegrepen. Binnen het JOT worden alle jongeren die in district 6 wonen en waartegen de eerste keer in dat politiedistrict een proces-verbaal opgemaakt is, gescreend op de mogelijke behoefte aan hulp. Vervolgens worden de jongeren geplaatst in een passend zorg- en/of straftraject of wordt besloten dat er geen verder actie mogelijk is.

Doel van het JOT is:

- Zo vroeg en zo snel mogelijk optreden tegenover risicojeugd en de doorlooptijden in de jeugdstrafrechtsketen te verkorten.
- Een goed en op maat gesneden straf- en of zorgtraject aanbieden voor jonge wetsovertreders.
- Door snel ingrijpen en zorgvuldige signalering de kans op herhaling van delictgedrag in de toekomst verkleinen.
- Ter realisering hiervan de samenwerking tussen instanties en netwerken verstevigen.

Uit de evaluatie (ES&S, 2002) blijkt dat de JOT-procedure een goede vorm van vroegtijdige signalering en verwijzing naar zorg is en dat JOT leidt tot een versnelling van de justitiële besluitvorming. First offenders die zorg behoeven komen eerder in beeld en het JOT-traject verloopt sneller dan de reguliere procedure. De kwaliteit van de besluitvorming op het JOT is moeilijker te beoordelen. Iedereen is het er over eens dat door het gezamenlijke assessment meer maatwerk geleverd wordt. Er wordt uitgebreider en specifiekere informatie over de jongere verzameld. En er is beter zicht op het scala aan verschillende mogelijkheden die ingezet kunnen worden.

Vrijwel alle JOT-klanten worden door de politie aangemeld. Diefstal, heling of geweldpleging zijn de meest voorkomende delicten waarvoor de jongeren zijn aangehouden. Ruim 80% wordt binnen een dag verhoord op het politiebureau en binnen een week is 90% aangemeld op het JOT. Bij de meerderheid wordt geen zorg geïndiceerd, bij ruim 40% wordt wel een zorgvraag geconstateerd. Zij worden doorverwezen naar Jeugdreclassering, de voordeur van het Bureau Jeugdzorg, Nieuwe Perspectieven, of er wordt een beschermingsonderzoek ingesteld. De helft van de jongeren krijgt een Halt-advies of Stopreactie.

Van de 315 jongeren (meestal jongens tussen de 13 en 15 jaar) die in een jaar bij het JOT zijn aangemeld, zijn er 35 jongeren die voor tweede keer of vaker bij het JOT in beeld gekomen. Wanneer

jongeren jonger dan twaalf jaar buiten beschouwing worden gelaten, betreft het veertien recidivisten. Of het JOT leidt tot afname van recidive is nog niet te zeggen (op basis van het verrichte onderzoek) aangezien de periode waarin het JOT operationeel was daarvoor te kort bleek.

Nieuwe Perspectieven

De aanpak Nieuwe Perspectieven is in 1993 gestart als een kortdurend intensief en ambulant interventieproject voor het voorkomen van jeugdcriminaliteit. Door middel van een individuele, intensieve begeleiding op alle levensgebieden worden de jongeren tijdens het traject begeleid naar een opleiding, werk of een combinatie van beide. Het doel van de begeleiding is om jongeren die tot nu toe lichte vergrijpen hebben gepleegd een nieuw perspectief op de toekomst te geven. Hierdoor moet worden voorkomen dat deze licht criminele jongeren doorgroeien naar de groep harde kern jeugd. Daarnaast wordt ook de situatie thuis in de gaten gehouden en wordt ervoor gezorgd dat de jongeren enkele goede vrijetijdsbestedingen hebben, zoals sport.

De jongeren bevinden zich vooral in de leeftijdscategorie van 12-20 jaar, waarbij sprake is van een meervoudige problematiek. Acht op de tien lichtcriminele jongeren die aan het traject Nieuwe Perspectieven deelnemen, zijn twee jaar na beëindiging van het traject nog steeds aan het werk of zitten nog op school. Dit is een van de uitkomsten uit het onderzoek 'Evaluatie Nieuwe Perspectieven 1998-2003' waarbij de aanpak in de periode 1998-2003 is beoordeeld op doelmatigheid en effectiviteit. In die periode zijn er rond de 2500 trajecten aangeboden. Negen op de tien cliënten rondden het traject daadwerkelijk af. Er zijn redelijk tot goede resultaten bereikt bij 71% van de uitstroom, dat wil zeggen dat zij vooruitgang hebben geboekt op minimaal twee van de vier leefgebieden (gezin, school/werk, vrije tijd en criminaliteit). Twee jaar na afsluiting geeft driekwart van de jongeren aan dat zij op school zaten of aan het werk waren. Weliswaar recidiveert 40% van de ex-clieënten binnen twee jaar na instroom, maar slechts 6% stroomt uiteindelijk door naar de groep harde kern jeugd. Gezien de positieve resultaten van de evaluatie heeft het college van B&W besloten de aanpak tot in ieder geval 1 januari 2007 voort te zetten.

De Uitdaging

De Uitdaging is een aanpak in het kader van de preventie van jeugdcriminaliteit en vormt een onderdeel van het gemeentelijke beleid 'Jeugd en Veiligheid'. Doel is het bieden van een perspectief aan jongeren tussen de 17 en 23 jaar, die veelal in een meervoudige probleemsituatie verkeren, opdat zij weer op een volwaardige manier kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven. Daartoe wordt hen de gelegenheid geboden fysieke en sociale vaardigheden en leerervaringen op te doen binnen een duidelijke werkstructuur en in de gedisciplineerde setting van een militaire organisatie. Door middel van korte praktische cursussen of modules wordt een oriëntatie geboden op de arbeidsmarkt in diverse richtingen. Jongeren ontvangen na succesvolle afsluiting (deel)certificaten.

In totaal hebben 111 Amsterdamse jongeren tot juni 2003 deelgenomen aan De Uitdaging. Uit het evaluatierapport blijkt dat De Uitdaging een trendbreuk weet te bewerkstelligen in het leven van ontspoorde jongens. 81% van de deelnemers is twee maanden na de opleiding aan het werk, naar school of volgt een werkervaringstraject. In de maanden daarna loopt het percentage terug naar 67% (dit betreft vooral de werkervaringplaatsen). Het aantal uitvallers is voor drie van de vier trajecten zeer laag. Bij het laatste traject was het aantal uitvallers hoog, waardoor de gemiddelde successcore naar 69% ging. In het recidiveonderzoek (DSP-groep, 2004) wordt geconstateerd dat van alle deelnemers 14% recidiveert in het eerste half jaar na deelname, 28% een jaar na deelname en na twee jaar is dat percentage 44%. Vergeleken met de jongeren die daarvoor al in aanraking zijn gekomen met de politie (85%), is dat een vermindering. Het aantal delicten dat gepleegd wordt na deelname is lager dan daarvoor.

Veilig in en om School (VIOS)

Op scholen vinden allerlei incidenten plaats, maar hoeveel het er zijn en wat er precies gebeurt, is vaak onduidelijk. Het project VIOS is in 1999 opgezet om de veiligheid op scholen structureel aan te pakken. VIOS is een project van, voor en door scholen. Inmiddels werken in dit project 53 scholen samen aan veiligheid in en om school.

VIOS heeft een sociale en een fysieke component: Veilig in School (VIS) en Veilig om School (VOS). De sociale component bestaat uit het aanbieden van cursussen aan leraren en leerlingen, waarin zij leren omgaan met incidenten op school. Er wordt gewerkt aan

een cultuuromslag op school. Leerlingen leren om woorden te gebruiken in plaats van vuisten. De fysieke component richt zich op schoolgebouwen, de schoolomgeving en de routes van en naar school.

VIOS brengt partijen bij elkaar: schoolbesturen, stadsdelen, politie en het GVB. Zij werken samen om de veiligheid in en om scholen te handhaven. Alle scholen stellen een schoolveiligheidsplan op. Daarnaast hebben zij afspraken gemaakt met politie en justitie, zodat er bij incidenten adequaat kan worden gereageerd.

Door de Dienst Onderzoek en Statistiek (2003) is een evaluatieonderzoek uitgevoerd onder leraren, leerlingen en de ouders. Het blijkt dat de ondervraagden vinden dat VIOS wel degelijk een bijdrage levert aan de verbetering van de veiligheid in en om scholen. Wat betreft de beleving van veiligheid komt een redelijk positief beeld naar voren. Leerlingen en leraren voelen zich redelijk veilig in en om school en ook ouders maken zich in het algemeen niet veel zorgen over de veiligheid van kinderen. Dit betekent niet dat er geen incidenten plaatsvinden, maar de ondervraagden zijn van mening dat de school op de juiste wijze met deze incidenten omgaat. VIOS heeft een breed draagvlak, alle doelgroepen onderschrijven en waarderen de filosofie.

Beëindigde programma's

Er zijn ook twee projecten beëindigd. Het project Houvast voor stelselmatige daderaanpak in Amsterdam is op basis van de resultaten beëindigd en vervolgens overgegaan in het project Individuele Trajectbegeleiding (ITB) in het kader van de aanpak harde kern jeugd. In het onderzoek van Eysink Smeets & Etman (2000) wordt geconcludeerd dat de instroom achterblijft. Van het aantal potentiële kandidaten, zijn er maar weinig personen die het advies krijgen om Houvast in te stromen. In 1988 zijn er 70 potentiële aanmeldingen, 5 krijgen een positief advies na intake. Ook in 2002 blijft het aantal personen dat uiteindelijk instroomt beperkt tot 9 van de 49 aanmeldingen. Daarnaast is het project kwetsbaar doordat het afhankelijk is van deelnemende organisaties, waar te weinig draagvlak is voor het project. Daarnaast is er sprake van een zekere overlap in het aanbod ten aanzien van andere projecten zoals ITB in de jeugdverpleging en Nieuwe Perspectieven.

Een ander project 'Keerpunt 2000' is beëindigd als gevolg van een grote landelijke reorganisatie rondom arbeidsreïntegratie. Dit project is wel onderzocht en de resultaten waren positief. Keerpunt 2000 betrof een samenwerkingsverband tussen verschillende instanties op het hulp- en dienstverlenend vlak, de politie en de arbeidsvoorziening. Centraal in Keerpunt 2000 staat de intensieve individuele begeleiding van jongeren uit de risicogroep met (dreigende) politiecontacten en justitieantecedenten. Het doel was om via aanbodverstrekkende trajecten de toeleiding en bemiddeling naar de arbeidsmarkt te realiseren. Het project heeft positieve resultaten bereikt (het aantal jongeren dat uiteindelijk in een opleiding of werk worden geplaatst). Als gevolg van een landelijke reorganisatie op het terrein van arbeidsvoorziening wordt het project aanvankelijk ondergebracht bij een privaat reïntegratiebedrijf (Kliq). Later wordt een vergelijkbare aanpak van risicjongeren onderdeel van de nieuwe CWI-structuur (Maatwerk / jongerenloketten).

3.3.2 Projecten die ingezet worden in de verschillende districten

In de volgende paragraaf geven we een overzicht van de projecten en hoeveel jongeren ze bereiken voor zover deze gegevens in de evaluaties van de stadsdelen vermeld worden.

District 1 (Noord)

Binnen het district Noord wordt veel energie gestoken in de aanpak van risicogroepen, daarbij is gebruik gemaakt van de top-5 methode. Daarmee worden er 20 groepen verspreid over vier wijken bereikt, door jongerenwerk, straathoekwerk en politie volgens de methodieken van 'shortlist' en 'veilige vindplaatsen'. De bewoners worden actief betrokken in D-1 door middel van Thuis op Straat, sportbuurtwerk of toezicht. In D-1 neemt het gehele Voortgezet Onderwijs deel aan de Convenanten Veilig in School, dit wordt verder uitgebreid naar het primair onderwijs. Daarnaast vinden er halfjaarlijkse wapencontroles plaats op scholen.

Activiteiten en het bereik:

- Veilige vindplaatsen (VVP) (n=625).
- VVP-jongeren in een trajectbegeleiding (n=78).
- Thuis op Straat (In 2003 worden er ongeveer 18.000 kindcontacten tijdens 652 activiteiten gerealiseerd).
- Toezicht door jongeren.

Boven Y Team (n=50; 75% van de deelnemers neemt deel aan opleiding of werk).

- Veilig in en om School (alle VO-opleidingen en wordt uitgebreid naar primair onderwijs).

District 3 (Centrum)

Typend voor dit district is dat het merendeel van de delicten wordt gepleegd door jongeren die afkomstig zijn uit andere stadsdelen of steden. Er zijn afspraken gemaakt over de verdeling van de verantwoordelijkheid van Amsterdam-Centrum en de andere stadsdelen. Eveneens zijn er duidelijke afspraken gemaakt over de strafrechtelijke afdoening van de jongeren die uit andere stadsdelen komen. De aanpak van de problemen rond Jeugd en Veiligheid vergde onder andere dat de informatiepositie van het stadsdeel moest worden verbeterd. Er is een inventarisatie verricht van de problematiek in de oostelijke binnenstad.

Activiteiten en het bereik:

- Veilige vindplaatsen / Ambulant jongerenwerk.
- Tiener/huiskamerwerk (Gebleken is dat de tienerhuiskamers die zich voornamelijk richten op het normale tienerwerk en het signaleren van risicojongeren het terrein is van het reguliere tiener- en jongerenwerk en dus niet meer onder de noemer Jeugd en Veiligheid vallen).

District 4 (Oost/Watergraafsmeer, Zeeburg)

De uitvoering van de het Jeugdveiligheidsplan is aanvankelijk ernstig gehinderd door het faillissement van de welzijnsinstelling in Zeeburg en onduidelijkheid over de financiële positie van een andere aanbieder. In district 4 zijn zogenaamde 'veldbriefings' geïntroduceerd voor communicatie over de uitvoering van projecten en afstemming op stadsdeelniveau.

Activiteiten en het bereik:

- Toezicht door jongeren.
 - Het PeP-team (n=22).
 - Toezicht Supp-Oost (18 jongeren).
- Veilige vindplaatsen.
 - SHID.
 - Veilige vindplaatsen Gunes.
- Pleinwerk/ ambulant jongerenwerk.
 - Pleinwerk Oost-Watergraafsmeer.
 - Pleinwerk stadsdeel Zeeburg.
 - Mobiele Jongerencentrum.

- Jongeren Ontmoetingsplek Transvaal (elke dag 40 jongeren die overlast bezorgen).
- Ambulant klussen.
- Begeleiding Turkse Jongeren.
- Contactvaders (12 vaders hebben ongeveer 700 jongeren aangesproken).

District 5 (Oud-Zuid/Zuideramstel)

Aan de hand van de shortlist-methode zijn de groepen jongeren door de buurtregisseurs in kaart gebracht. Daarmee is de informatiepositie en het actuele beeld van de lichtcriminelen verbeterd.

Door de regiegroep is een aantal buurten geselecteerd die een specifieke aanpak hebben gekregen: Van Goghbuurt, van Tuylbuurt, Smaragdplein, Diamantenbuurt. De Veiligheidsvindplaatsmethodiek is gewijzigd in een nieuwe aanpak te weten de 'Routeplanner'. In dit project bouwt het straathoekwerk vertrouwenscontacten op met jongeren op straat, biedt hen meerdere trajecten aan op diverse leefgebieden als schooling/werk/huisvesting, en betreft hen bij het opstellen van huisregels voor gebruik van een ruimte in het jongerencentrum. Zij leren alternatieven voor agressief gedrag en spreken elkaar aan op asociaal gedrag.

Opvallend is dat bij de aanpak van probleemjongeren in een aantal buurten de bewoners actief betrokken zijn. Er heeft een 'Echt-Recht conferentie' plaatsgevonden waarbij overlastgevende jongeren, hun ouders en buurtbewoners geconfronteerd worden met de ervaringen van een ieder. Daarnaast is er gestart met mediation.

Activiteiten en hun bereik:

- Toezichtteam jongeren.
 - Rivierenteam (14 jongeren, waarvan 11 succesvol doorgestroomd naar traject, school of baan).
- Veilige vindplaatsen.
 - Streetcornerwerk in de Pijp.
 - Routeplanner in de Pijp (opzetten van trajecten voor tenminste 40 jongeren, 75% moet doorstromen naar school of werk, n=56, voor 48 jongeren is het traject in gang gezet, 50% goed resultaat, 10% afgehaakt).
 - Programma in van Goghbuurt (streetcornerwerk, 'Echt-Recht' conferentie' tussen jongeren en buurtbewoners).

- Programma in van Tuylbuurt (Aanbieden van activiteiten op het gebied van jongerenwerk en sportbuurtwerk).
- Jeugdnetwerk (instroom 70, waarvan 33 afgerond en twee jongeren uitgevallen).

District 6 (Osdorp, Geuzenveld/Slotermeer, Slotervaart en de Baarsjes)

In dit district is veel energie gestoken in het inzichtelijk maken welke probleemgroepen er zijn en het ontwikkelen van een plan van aanpak om de meest urgente probleemgroepen aan te pakken. Door de buurtregisseurs zijn alle groepen in beeld gebracht met behulp van de shortlist-methode. Voor de drie typen groepen (hinderlijk, overlastgevend en crimineel) is een basisplan van aanpak opgesteld. Dit heeft geresulteerd in een Handleiding Groepsaanpak.

Daarnaast is een aantal aanverwante problemen aangepakt, zoals een gebrek aan coördinatie van hulpverlening en een betere stroomlijning tussen opsporing, vervolging en hulpverlening. In ieder stadsdeel is een casuïstieknetwerk actief, naast een regiegroep. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de afstemming en samenwerking van de verschillende partijen en de netwerken zijn verbeterd. Daarnaast zijn de trajecten waarnaar de netwerken kunnen verwijzen overzichtelijk vastgelegd en verspreid.

Er is een analyse gemaakt van een aantal zwaar criminele probleemgezinnen, waarvoor de huidige aanpak niet voldoende is. Nieuw is dat er gebruik gemaakt wordt van de Functionele gezinstherapie.

Activiteiten en hun bereik:

Osdorp

- Trajectbegeleiding (n=127, 31 jongeren zijn uitgevallen).
- Overlastaanpak (voor een aantal problematische jeugdgroepen is een plan van aanpak gemaakt en met de uitvoering gestart).
- Veilige vindplaats (tussen 25-45 bezoekers per keer, n=180).

Geuzenveld/Slotermeer

- Ambulant jongerenwerk (zes keer per week worden er rondes van twee uur gemaakt door de buurten om te signalen welke groepen wat voor problemen veroorzaken. Deze groepen worden besproken).

- Trajectbegeleiding (n=55, waarvan er 22 een diploma hebben gehaald, 22 nog in behandeling).
- Veilige vindplaats (vier avonden per week open en een keer per maand op zondag).

De Baarsjes

- Ambulant jongerenteam en activiteitenbudget (Eerst hebben zij de problematische jongerengroepen in kaart gebracht. In de tweede helft van 2003 hebben zij zich gericht op de aanpak van 10 groepen).
- Trajectbegeleiding (n=55, 30 doorgestroomd naar school, werk of stage, 15 uitgevallen).
- Toezichtteam.
 - Baarsjes Veilig.

Slotervaart

- Mobiel Team (elf inlooptrajecten per week).
- Trajectbegeleiding (229 jongeren, hiervan zijn er 117 doorgestroomd naar school, regulier werk of via Maatwerk. Voor 56 cliënten gold dat zij nog in begeleiding waren).
- Opportuna: (vier keer per week inloop voor jongeren met een aparte inloop voor meiden).

District 7 (Zuidoost)

Jeugd en Veiligheid heeft haar activiteiten in district 7 vooral ingezet in die gebieden waar de sloop- en vernieuwingsoperatie nog moet starten, daar zijn immers de grootste risico's qua onveiligheden en ontsporing. Daarnaast is er ingezet op het bestrijden van de indringende gevolgen van de drugsproblematiek in het gebied voor jeugd. Voor de inzet van de Jeugd en Veiligheidsmiddelen betekende dit vooral geven van informatie, voorlichting en aandacht aan risicojongeren in de vorm van de basisopstelling van de YEC's (Youth Empowerment Centers). Daarnaast zijn de aanpakken Nieuwe Perspectieven Jonge Jeugd en Veilig In en Om School geïmplementeerd.

Activiteiten en hun bereik:

- Veilige vindplaatsen.
- YEC's en pleinwerk (1150 jongeren zijn zeker bereikt).
- Trajecten (120 jongeren).
- Mentoraanpak en cultuurtrajecten (120 jongeren, zijn dezelfde als in het traject).
- Twee experimenten 'schoolwise' in YEC.

District 8 (Westerpark, Bos en Lommer en Oud-West)

Ook in district 8 zijn de probleemgroepen van jongeren in kaart gebracht met behulp van de shortlist-methode en is er een aanpak ontwikkeld. Daarnaast is er geïnvesteerd in het efficiënter gebruikmaken van de netwerken en de aansluiting met Bureau Jeugdzorg. Verder is er gewerkt aan de vormgeving van een regiegroep per stadsdeel.

Activiteiten en hun bereik:

- Toezicht door jongeren.
 - WEB Team.
- Integrale aanpak jeugd Balans (begeleiding van jongeren).
- Jongerenwerk (verdere professionalisering).
- Streetcornerwerk.
- Sportbuurtwerk: Westerpark Actief.
- Werkvirus.
- School's Cool (begeleiding door mentoren van de overstap van basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs van risicojongeren).

Algemeen beeld ten aanzien van de programma's Jeugd en Veiligheid

In totaal worden er over de 14 stadsdelen 34 projecten ingezet. Per district is het aantal projecten zeer verschillend: van vier projecten tot twaalf projecten. Een uitzonderingspositie neemt met name district 3 in. Omdat de meeste ouders vanuit de andere stadsdelen komen wordt hier vooral ingezet op de aanpak van deze jongeren in samenwerking met andere districten. In D3 is maar één project gericht op Veilige vindplekken. Opvallend is wel dat hoe meer stadsdelen een district omvat hoe meer projecten er in een district ingezet worden.

In alle districten worden projecten opgezet in het kader van Veilige vindplaatsen, verder zijn er bijna overal toezichtteams door jongeren (district 3 en 7 uitgezonderd).

Als 'best practices' kunnen worden aangemerkt: de handleiding groepsaanpak in D-6, en de wijkgerichte risicogroepenaanpak in D-1 en de routeplanner in D-5 als nieuwe aanvullingen op het verzamelbegrip 'Veilige vindplaatsen'.

Projecten die ingezet worden die onderzocht zijn op hun effecten:

- Thuis op Straat (D1)
- Toezicht door jongeren (D1, D4, D5, D6 en D8)
- Communities that Care (D1)
- Boven Y team (D1)
- Shortlist methode (D1, D5, D6, D8)
- JOT (D6)

3.4 Conclusie

In alle districten zijn in 2003 afspraken gemaakt op basis van de opgestelde Jeugdveiligheidsplannen. Uit de evaluaties blijkt dat de districten de beoogde resultaten voor het merendeel volgens de afspraken in het rekenschapmodel hebben behaald. Er is wel sprake van een grote diversiteit in het type afspraken die er gemaakt zijn met de verschillende districten. Er zijn grote verschillen zowel op het niveau van resultaten als op het niveau van effecten.

Wat betreft de stedelijke aanpakken kan men concluderen dat de gemeente erin geslaagd is om de lappendeken aan projecten te reduceren: er wordt gebruik gemaakt van vier in plaats van 25 stedelijke aanpakken, die aangetoond hebben dat zij resultaten opleveren. Sommige projecten worden nog te kort uitgevoerd om iets te kunnen zeggen over het verminderen van recidive. Van de projecten waarbij wel gekeken is naar recidive op langere termijn is toch weer 40% tot 44% van de jongeren in aanraking gekomen met de politie binnen twee jaar na start van de interventie.

Opvallend positief resultaat is de deelname van jongeren aan onderwijs en arbeid. Bij Nieuwe perspectieven zijn acht van de tien jongeren twee jaar na beëindiging aan het werk of zij zitten nog op school.

Wat betreft de uitgevoerde projecten in de stadsdelen is eveneens een tendens te zien dat het aantal projecten enorm is afgenomen. Het aantal projecten varieert van vier tot twaalf per district. Hoe meer stadsdelen onderdeel uitmaken van een en hetzelfde district hoe meer projecten er worden uitgevoerd. Wat betreft de resultaten van de projecten is er nog nauwelijks onderzoek gedaan in termen van effecten op jeugdcriminaliteit. Als er al gebruik gemaakt wordt van effectieve programma's dan zijn dit landelijk onderzochte projecten (bijvoorbeeld Thuis op Straat, Communities that Care of toezichtteams).

Wat betreft het bereik van de jongeren presenteren niet alle districten de cijfers. Uit de districten die dat wel doen, blijkt dat er sprake is van een groot bereik onder de jongeren. Met name door de Veilige vindplaatsen worden veel (risico)jongeren bereikt. Daarnaast hebben de toezichtprojecten door jongeren een dubbel effect. Enerzijds wordt er toezicht gehouden, wat bijdraagt aan de veiligheid op staat, anderzijds stromen ongeveer 75% van de jongeren door naar onderwijs of werk.

4 Doelbereiking

4.1 Inleiding

Het verantwoordingskader volgens het convenant Rijk-Gemeente Amsterdam 1998 en het verantwoordingskader volgens het programma Jeugdveiligheid 2000-2004 van de gemeente Amsterdam bevatten elk een set van indicatoren met meetbare doelstellingen van het programma Jeugdveiligheid die in 2004 bereikt zouden moeten zijn. De doelbereiking van het beleid is onderzocht aan de hand van de sets van indicatoren van deze twee verantwoordingskaders. Tevens is nagegaan in hoeverre volgens het oordeel van relevante respondenten de doelstellingen van het programma Jeugdveiligheid bereikt zijn.

4.2 Eerste verantwoordingskader: evaluatie op rijksindicatoren

Ten eerste is aan de hand van de rijksindicatoren nagegaan in hoeverre de doelstelling bereikt is. De rijksindicatoren betreffen de volgende onderwerpen: onveilig voelen, jeugdcriminaliteit en de gemaakte procesafspraken met het rijk.

4.2.1 Onveilig voelen

In het onderzoek is ten eerste nagegaan wat de resultaten zijn van de gemaakte procesafspraken wat betreft de rijksindicatoren: het aandeel van de bevolking dat zich wel eens onveilig voelt en het

aandeel van de bevolking dat zich in de eigen buurt wel eens onveilig voelt.

Uit de politie-monitor 2004 blijkt dat het aandeel van de Amsterdamse bevolking dat zich wel eens onveilig voelt is afgenomen van 37,5 % in 1999 naar 35,1% in 2004 (zie tabel 1).

Tabel 1 Onveiligheidsgevoelens: "voelt zich wel eens onveilig" (in %)

Jaartal	Percentage
1999	37,5
2001	37,4
2002	40,4
2003	34,7
2004	35,1

De beleving van onveiligheid is volgens de politie-monitor in de onderzoeksperiode redelijk stabiel gebleven (zie tabel 2).

Tabel 2 Beleving van onveiligheid (schaalscore)

Jaartal	Percentage
1999	3,5
2001	3,6
2002	3,5
2003	3,5
2004	3,5

Volgens de politie-monitor is het algemene veiligheidsgevoel iets toegenomen.

De gegevens uit de Monitor Leefbaarheid en Veiligheid over de veiligheidsbeleving van Amsterdammers laten een diffuus beeld zien. Hoewel Amsterdammers zich in 2003 in hun woonbuurt veiliger zijn gaan voelen is volgens deze monitor het algemene veiligheidsgevoel iets afgenomen. Ook is volgens de Monitor Leefbaarheid en Veiligheid het vermijdingsgedrag iets toegenomen.

4.2.2 Jeugdcriminaliteit

Wat betreft de jeugdcriminaliteit is gekeken naar de volgende rijksindicatoren:

- afname totaal aantal jeugdige verdachten;
- afname van aandeel harde kern jeugd;

- afname van aandeel licht criminelen;
- afname van aandeel first offenders.

Jeugdige verdachten

Uit het onderzoek *Jeugdige verdachten in Amsterdam 1996-2002* (Nauta & Rietveld, 2004) blijkt dat er tot 1998 een toename is van het aantal jeugdige verdachten van 2806 in 1996 tot 3265 in 1998. In de periode 1999-2002 is sprake van een trendbreuk en neemt het aantal jeugdige verdachten af tot 2844 in 2002 (zie tabel 3).

Tabel 3 Aantal jeugdige verdachten

Jaartal	Aantal verdachten
1999	3262
2000	3317
2001	3294
2002	2844

Harde kern

Ook bij de Harde Kern Jeugd treedt deze trendbreuk op. Hun aantal stijgt van 451 in 1996 tot 467 in 1998, waarna een afname inzet van 394 in 1999 tot 289 in 2002 (zie tabel 4).

Tabel 4 Aandeel van de harde kern in het aantal verdachten

Jaartal	Aantal harde kern
1999	394
2000	344
2001	355
2002	289

In een eerder onderzoek is nagegaan hoeveel jeugdigen in de periode 1996-2000 tot de harde kern gerekend kunnen worden (Nauta & Amersfoort, 2002). Dit aantal bedraagt 1554. In tegenstelling tot de verwachtingen blijkt een aanzienlijk deel van hen in latere jaren niet meer in contact te komen met de politie in Amsterdam. Zo komt van de 451 harde kern verdachten uit 1996 nog slechts eenderde terug in de registratie van 2000 (als harde kern of licht crimineel). Ongeveer 12% van de harde kern uit 1996 vertoont in 2000 nog dusdanig crimineel gedag dat zij in dat jaar opnieuw tot de harde kern gerekend worden.

Dit gegeven wordt bevestigd in het herhalingsonderzoek van Nauta & Rietveld (2004). Kwam in 1997 en 1998 nog ongeveer de helft van de harde kern criminelen uit 1996 opnieuw in aanraking

met de politie, in 2002 werd nog slechts een kwart van hen aangehouden voor een strafbaar feit.

Licht criminelen

Bij de licht criminelen treedt de trendbreuk pas na 2001 op. Hun aantal stijgt van 1463 in 1996 tot 1687 in 1999 en 1820 in 2001 waarna een afname inzet naar 1729 in 2002. De doelstelling van afname van het aantal licht criminelen ten opzichte van 1999 wordt in 2002 niet gehaald (zie tabel 5).

Tabel 5 Aandeel lichte criminelen in het aantal verdachten

Jaartal	Aantal
1999	1687
2000	1793
2001	1820
2002	1729

Uit het onderzoek van Nauta & Amersfoort (2002) blijkt dat een minderheid binnen deze groep ook in latere jaren in aanraking komt met de Amsterdamse politie. Van de 1463 licht criminelen uit 1996 worden er in 1997 nog 483 teruggevonden (33%) en in 2000 is dat aantal teruggelopen tot minder dan een kwart van de oorspronkelijke groep.

Het herhalingsonderzoek van Nauta & Rietveld (2004) bevestigt dat het verloop onder de licht criminelen uit 1996 nog aanzienlijker is dan bij de harde kern criminelen. Werd in 1997 nog ongeveer eenderde van deze groep verdachten uit 1996 opnieuw aangehouden voor een strafbaar feit, in 2002 is dit aantal gedaald tot net onder een kwart.

First offenders

Ook bij de first offenders treedt de trendbreuk op. Hun aantal stijgt van 892 in 1996 tot 1152 in 1998, waarna een afname inzet tot 1181 in 1999 en 826 in 2002 (zie tabel 6).

Tabel 6 Aandeel first offenders in het aantal verdachten

Jaartal	Aantal
1999	1181
2000	1180
2001	1119
2002	826

Uit het onderzoek van Nauta & Amersfoort (2002) blijkt dat ongeveer eenderde van de first offenders uit 1996 verder afglijdt in de criminaliteit.

Het herhalingsonderzoek van Nauta & Rietveld (2004) maakt duidelijk dat de first offenders minder frequent dan harde kern criminelen en licht criminelen in de daaropvolgende jaren opnieuw met de politie in aanraking komen. Werd in 1997 nog ongeveer een zesde van de first offenders van het jaar daarvoor aangehouden, in 2002 was dit aantal gedaald tot ongeveer eentiende van het totaal van 1996.

4.2.3 Resultaten van de gemaakte procesafspraken met het rijk

Naar het oordeel van bijna alle respondenten (programmacoördinatoren Jeugdveiligheid van de stadsdelen, stadsdeelbestuurders (portefeuillehouders jeugd/Jeugd en Veiligheid), ketenpartners als politie, OM, Bureau Jeugdzorg/jeugdreclassering, Reclassering Nederland, Raad voor de Kinderbescherming en enkele respondenten namens de gemeente) wordt over het algemeen voldaan aan de gemaakte procesafpraak met het rijk met betrekking tot:

- Het verminderen en tegengaan van jeugdcriminaliteit door middel van een integrale aanpak, van preventie tot en met repressie, waarbij aandacht wordt gegeven aan het tot stand brengen van de aansluiting tussen organisaties en voorzieningen ten behoeve van de doorgaande ontwikkelingslijn van jongeren tot en met 24 jaar.

Dit geldt in mindere mate of niet voor de:

- Betrokkenheid van lokale en regionale onderwijs- en welzijnsinstellingen in het driehoeksoverleg bij de aanpak van de jeugdcriminaliteit.
- Betrokkenheid van bewonersorganisaties bij de aanpak van de jeugdcriminaliteit.

4.3 Tweede verantwoordingskader: programma Jeugdveiligheid 2001-2004

Indicatoren van het programma Jeugdveiligheid 2001-2004:

- Afname van het aantal geregistreerde incidenten en meldingen bij de politie.

- Afname van het aantal aanhoudingen (bij gelijkblijvende inzet van politie/justitie).
- Afname van het aantal aangiften.
- Uitkomsten van toename van de veiligheidsbeleving onder bewoners/jongeren (onder andere uit de tweejaarlijkse leefbaarheidsmonitor).
- Gebruik van programma's die daadwerkelijk aangetoond hebben resultaten op te leveren.

4.3.1 Afname van het aantal geregistreerde incidenten en meldingen bij de politie

De aangiften bij politie met betrekking tot vandalisme en overlast laten een positieve ontwikkeling zien (Veiligheidsrapportage Amsterdam 2004). Het aantal meldingen inzake verkeersoverlast ligt in 2003 (opnieuw) lager dan in voorgaande jaren. Ook de doelstelling dat in het kader van de Streetwise aanpak minimaal 50% staandehoudingen plaatsvindt, wordt reeds gerealiseerd. Ten aanzien van de door de bevolking ervaren overlast en het gerapporteerde slachtofferschap van vandalisme geven de cijfers uit de MLV een minder positief beeld. In 2003 zijn de slachtofferpercentages voor beschadiging van auto en overige vernielingen gelijk aan die van 2001. Ook overlast door jongeren, het lastigvallen van mensen op straat en drugsoverlast worden in 2003 nog ongeveer even vaak gerapporteerd als in 2001. Alleen de ervaren overlast vanwege dronken mensen op straat is iets afgenomen.

4.3.2 Afname van het aantal aanhoudingen

Uit de bestuursrapportage van het Bureau Managementinformatie en Onderzoek Regiopolitie Amsterdam-Amstelland (periode 2004-1), laat een afname van het aantal aanhoudingen zien (zie tabel 7 en tabel 8).

Tabel 7 Zaken met verdachte (januari t/m april)

Jaartal	Aantal
2000	19.452
2001	18.883
2002	17.190
2003	18.444
2004	17.676

Tabel 8 Aantal verdachten waarvan pv is aangeboden aan OM
(januari t/m april)

Jaartal	Aantal
2003	7.311
2004	7.174

4.3.3 Afname van aangiften

Het aantal aangiften is volgens de Veiligheidsrapportage Amsterdam 2004 in de Gemeente Amsterdam in 2003 gedaald tot 95.3382. Ten opzichte van 2000 is dat een afname met 17%. De daling van het aantal aangiften gaat gepaard met een sinds 1999 onafgebroken stijging van het aantal zaken dat door het OM wordt afgehandeld. Ten aanzien van de wijze van afhandeling is een positieve ontwikkeling dat het aantal onvoorwaardelijke septs in 2003 juist is afgenomen. Deze gegevens duiden erop dat er sprake is van een intensivering van opsporing en vervolging van daders.

De bestuursrapportage van het Bureau Managementinformatie en Onderzoek Regiopolitie Amsterdam-Amstelland (periode 2004-1) laat zien dat de dalende trend van het aantal opgenomen aangiftes ook in 2004 doorzet. Ten opzichte van 2003 is er sprake van een daling van het totale aantal opgenomen aangiftes met 12%.

4.3.4 Toename van veiligheidsbeleving

De gegevens uit de Monitor Leefbaarheid en Veiligheid over de veiligheidsbeleving van Amsterdammers geven een diffuus beeld te zien. Hoewel Amsterdammers zich in 2003 in hun woonbuurt veiliger zijn gaan voelen is het algemene veiligheidsgevoel iets afgenomen.

De cijfers op basis van de politiemonitor wijzen overigens in een andere richting: volgens deze meting is het algemene veiligheidsgevoel juist toegenomen.

Om in de toekomst een eenduidige uitspraak over de ontwikkeling van de veiligheidsbeleving mogelijk te maken, zal in volgende veiligheidsrapportages gebruik gemaakt gaan worden van een index voor veiligheidsbeleving.

4.4 Bereiken van de doelstellingen naar het oordeel van relevante respondenten

Bijna alle respondenten zijn van oordeel dat de geformuleerde doelstellingen van Jeugd en Veiligheid op programmaniveau bereikt zijn. Het programma Jeugdveiligheid heeft naar hun oordeel hieraan een bijdrage geleverd.

De hoofddoelstelling voor Jeugd en Veiligheid 'nieuwe stijl' is het leveren van een aantoonbare bijdrage aan het verhogen van de veiligheid op straat - de semi-openbare ruimte-, waar deze in het gedrang komt door onacceptabel gedrag van jongeren tot en met 24 jaar. Per district ontbreken de cijfers om een door cijfers onderbouwd oordeel te geven of deze hoofddoelstelling is bereikt. De cijfers van de gehele Amsterdamse bevolking laten zien dat de jeugdcriminaliteit niet is toegenomen, er is sprake van een lichte daling die zich lijkt door te zetten (zie hoofdstuk 4). Deze tendens wordt door de respondenten wel toegeschreven aan de aanpak Jeugd en Veiligheid in combinatie met de stedelijke aanpak jeugdcriminaliteit: *“Je kan het niet hard maken dat het een gevolg is van de aanpak, maar vanuit het OM hebben wij zelf het gevoel dat het niet meer dweilen met de kraan open is. We vechten niet meer tegen de bierkaai. Het maakt uit wat we doen! Ik weet dat de cijfers jeugdcriminaliteit teruglopen. Maar of dat een daadwerkelijk gevolg is dat vind ik moeilijk te zeggen.*

Er zijn een aantal belangrijke peilers in het terugdringen van de jeugdcriminaliteit en veiligheid op straat:

- *De snelle afdoening van de jeugdigen. Daarover zijn duidelijke afspraken gemaakt. JCO is daarin een verbetering.*
- *Het sanctiearsenaal. Dat is redelijk breed, we doen veel met werkstraffen, leerstraffen (daarvan zou meer bekend moeten zijn wat betreft de effectiviteit).*
- *De harde kern aanpak: die heeft een duidelijk inhoudelijke impuls gegeven, al stokt hij op het moment.*
- *De kennis is verbeterd. Over ongeveer 1000 jongeren in Amsterdam hebben we overleg. 500 daarvan staan op de targetlijst. Daarop wordt een gericht justitieel traject ingezet.*

Daardoor kunnen we meer maatwerk leveren en komen de jongeren uit de anonimiteit. Of het allemaal helpt dat is de vraag. De cijfers geven ons vooralsnog geen ongelijk.”

Daarnaast blijft het kenmerkend voor jongeren dat ze telkens veranderen van plek, de mobiliteit is enorm, bovendien veranderen ze ook voortdurend van gewoontes en gedrag. *“Je*

weet dat de aanpak effect heeft en dat de veiligheid beter gegarandeerd wordt. Maar tegelijkertijd is alles ook heel relatief. Jongeren veranderen voortdurend. Opeens verdwijnt een groep naar het centrum, om opeens weer in de buurt actief te zijn. Ze veranderen voortdurend van plaats, samenstelling en gewoontes of gedrag. Cijfers alleen zeggen niets."

Er blijft echter een discrepantie bestaan tussen de objectieve veiligheid en de subjectieve veiligheid. De onveiligheidsgevoelens van bewoners nemen niet af, terwijl de veiligheid wel is toegenomen. Volgens sommigen heeft de succesvolle aanpak van jeugdcriminaliteit tot gevolg dat de overlast van jongeren meer zichtbaar wordt. Overlastbestrijding moet daarom een doelstelling blijven in de komende periode. Maar overlast op zichzelf is een symptoom. Het gaat daarbij zowel om de ontwikkelingskansen van de jeugd als het oplossende vermogen van de buurten. Wat betreft de ontwikkelingskansen van jongeren zou iedere jongere een perspectief moeten krijgen op de arbeidsmarkt. De samenwerking met de scholen als kern van de pedagogische infrastructuur zou meer een plek kunnen krijgen in de aanpak Jeugd en Veiligheid.

Volgens sommige respondenten is de laatste tijd de doelgroepen-aanpak veranderd richting een probleemgestuurde aanpak (zie ook hoofdstuk 5). Het komt er op aan om zo vroeg mogelijk op allerlei terreinen in te grijpen waar problemen zich (dreigen te) ontwikkelen. Je lost het probleem van de jeugdcriminaliteit niet op wanneer je niet intervenueert in het gezin, het onderwijs, de buurt. Dit sluit aan bij de notie van de probleemgestuurde benadering, waarbij naar voren gebracht wordt dat de term sociale infrastructuur wellicht de voorkeur verdient boven pedagogische infrastructuur.

De Raad voor de Kinderbescherming meldt dat het aantal ondertoezichtstellingen (OTS'en) evenals het aantal meldingen bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) is toegenomen. Dit hoeft niet zonder meer negatief uitgelegd te worden. De medewerkers van de Raad constateren dat er meer gedaan is aan hulpverlening binnen het vrijwillige circuit dan voorheen, waardoor er ook meer OTS'en worden uitgesproken. Dat duidt volgens hen op een betere samenwerking en afstemming binnen de vrijwillige hulpverlening.

4.5 Conclusie

De resultaten van het evaluatieonderzoek wijzen alle in dezelfde richting: gemeten naar de gestelde doelstellingen voor 2004 er is sprake van een hoge mate van doelbereiking.

Daarbij tekenen bijna alle relevante respondenten aan dat jeugdveiligheidsbeleid nog niet klaar is.

Doelbereiking volgens rijksindicatoren

Bijna alle doelstellingen volgens de rijksindicatoren worden gehaald; alleen de doelstelling bij de jeugdcriminaliteit wordt niet geheel gehaald omdat de trendbreuk bij de licht criminelen pas vanaf 2002 ingezet is:

- Aandeel van de bevolking dat zich wel eens onveilig voelt: stabiel gebleven volgens politiemonitor: doelbereiking.
- Aandeel van de bevolking dat zich in de eigen buurt wel eens onveilig voelt: afgenomen volgens politiemonitor: doelbereiking.
- Jeugdcriminaliteit:
 - doelstelling afname licht criminelen wordt niet gehaald, wel trendbreuk in 2002: geen doelbereiking;
 - doelstelling afname first offenders wordt gehaald: doelbereiking.

Doelbereiking volgens indicatoren programma Jeugd en Veiligheid

Gemeten naar de resultaten van de doelstellingen volgens de indicatoren van het programma Jeugd en Veiligheid, is er sprake van bijna volledige doelbereiking:

- Afname van het aantal geregistreerde incidenten en meldingen bij de politie: doelbereiking.
- Afname van het aantal aanhoudingen (bij gelijkblijvende inzet van politie/justitie): doelbereiking.
- Afname van het aantal aangiften: doelbereiking.
- Uitkomsten van toename van de veiligheidsbeleving onder bewoners/jongeren (onder andere uit de tweejaarlijkse leefbaarheidsmonitor) vertonen een diffuus beeld: doelbereiking onduidelijk.
- Gebruik van programma's die daadwerkelijk aangetoond hebben resultaten op te leveren: doelbereiking.

Doelbereiking volgens respondenten

Bijna alle respondenten in het evaluatieonderzoek zijn van oordeel dat de geformuleerde doelstellingen van Jeugd en Veiligheid op programmaniveau bereikt zijn. Het programma jeugdveiligheid heeft naar hun oordeel hieraan een bijdrage geleverd. Tegelijkertijd zijn bijna alle betrokkenen van oordeel dat er nog veel moet gebeuren: "Het kan nog veel steviger, het moet nog meer substantie krijgen. Meer hardheid in het daadwerkelijk realiseren van de plannen en niet alleen maar denken dat het plan af is: 'het staat op papier, nu is het af. De klus is geklaard.' Nee, nu begint het pas".

5 Van achteruit naar voren

Strategische adviezen voor de inhoudelijke en procesmatige inrichting van het beleid Jeugd en Veiligheid voor de derde periode van het grotestedenbeleid (2005-2009)

Het Verwey-Jonker Instituut is gevraagd om strategische adviezen te geven voor de inhoudelijke en procesmatige inrichting van het beleid Jeugd en Veiligheid voor de derde periode van het grotestedenbeleid (2005-2009). Voor een daadkrachtig beleid is een sterke visie noodzakelijk. In dit slothoofdstuk dragen we bouwstenen aan om tot een dergelijke visie te komen. Op basis van de proces- en uitkomstevaluatie zijn in de vorige hoofdstukken enkele conclusies getrokken. Naar aanleiding daarvan en op basis van eigen inzichten van de onderzoekers wordt een aantal strategische aanbevelingen gedaan voor de toekomst van het beleid Jeugd en Veiligheid. Daarbij is gestreefd naar versterking van de beleidsbeweging die in de afgelopen jaren is ingezet. Sindsdien zijn de zorgen rond de veiligheidsproblematiek alleen maar toegenomen. De cijfers geven aan dat de ingeslagen weg dient te worden vervolgd, maar dat er op belangrijke punten nog winst te boeken valt.

5.1 Beleid als beweging

Het laten evalueren van beleid getuigt van enige moed. Beleidsontwikkeling is immers - zeker in een grote stad - een moeizaam proces, waarin talloze motieven, doelen en belangen een rol spelen. De uiteindelijke beleidsnota vormt meestal een compromis tussen visie, haalbaarheid en institutionele verhoudingen. Vervolgens worden de uitgangspunten van de nota vertaald naar een aanpak die in de praktijk ook daadwerkelijk verschil moet gaan maken. Uit het plan van aanpak moet naar voren komen welke prestatie van welke organisatie wordt verwacht. Deze dient zich daar vervolgens ook daadwerkelijk aan te houden. Ten slotte zijn het de uitkomsten van het praktische handelen die tellen. Een beleidsnota is een soort viertrapsraket waarvan de sturingsmogelijkheden afnemen naarmate hij verder de ruimte in schiet.

De kans op een *overall* positieve uitkomst van een evaluatieonderzoek van een breed beleidstraject is in feite dan ook gering. Daarvoor is de onderzochte werkelijkheid eenvoudigweg te complex. Daar komt nog bij dat het vaak moeilijk is om succes of falen toe te schrijven aan bepaalde oorzaken, actoren of situaties. Ten slotte is aan beleid zelden een duidelijk begin- of eindpunt te ontdekken. Evaluatie van beleid is met andere woorden noodzakelijk, maar alleen zinvol indien hierover de juiste verwachtingen leven. In dat verband definiëren we *beleid* als het in gang zetten of bijstellen van een beweging die de kans op effect in de gewenste richting vergroot. *Evaluatie* betekent dan het systematisch terugkijken op wat gebeurd is, teneinde bij te kunnen sturen voor de toekomst.

5.2 Bijsturing van beleid

In dit evaluatierapport gaat het over het Jeugd en Veiligheidsbeleid (JV-beleid), in Amsterdam vanaf 1999 gezet. Het vormde een voortzetting van beleid dat vanaf het eind van de jaren tachtig was gegroeid en dat in 1998 werd geëvalueerd.² In de thans onderzochte periode 1999-2004 zijn enkele fasen onderscheiden. In de eerste twee jaar worden de vele JV-projecten ingebed in het gemeentelijke algemene jeugdbeleid. Daarmee wordt beoogd de integrale aanpak van de problemen met jongeren te bevorderen.

² Beleid Jeugd en Veiligheid Amsterdam 1995 tot en met 1998.

De doelstellingen zijn het realiseren van een sluitende aanpak en het zorgdragen voor veilige ontmoetingsplekken voor jongeren. Aan deze doelstellingen wordt het streven naar een betere informatiepositie gekoppeld.

In de periode die wordt gemarkeerd door de beleidsnota "Hoofdpijnen Jeugd en veiligheid 2001-2004" wordt gekozen voor een concretere hoofddoelstelling, namelijk het leveren van "een aantoonbare bijdrage aan de veiligheid op straat". Uit de nota spreekt enige onzekerheid over bewezen resultaat. Bovendien dient de nota invulling te geven aan de rijksbijdrage 'sociale integratie en veiligheid'. Er worden ordeningen aangebracht, indicatoren vastgesteld en stedelijke aanpakken onderscheiden. Daarbij worden vier uitgangspunten gekozen: een gebiedsgerichte benadering, vraagsturing (dat wil zeggen geen centraal sjabloon), resultaatgerichte investeringen en regie bij de stadsdelen (dat wil zeggen op basis van rapportages aan 'het stedelijk bestuurlijk overleg Jeugd en Veiligheid').

Het ging hierbij onder andere om een nieuwe, extra beleidsinspanning tussen de aanpak van veelplegers (en harde kern) en de begeleiding van risicojongeren in. Daartoe werden op het niveau van de stadsdelen (of een combinatie daarvan) inspanningen rond jeugd en veiligheid gecoördineerd door zogeheten programmacoördinatoren. In de vorige hoofdstukken is gedetailleerd na te lezen welke beleidslijnen werden ingezet, welke resultaten werden geboekt en hoe er door direct betrokkenen wordt aangekeken tegen de vorderingen met betrekking tot de veiligheidsproblematiek rond jongeren.

In dit strategische slothoofdstuk dient resumerend de vraag te worden gesteld of de Amsterdamse bevolking daadwerkelijk wat is opgeschoten met het ingezette beleid rond jeugd en veiligheid en hoe een vervolg er uit zou moeten zien. Is er sprake van een aantoonbare bijdrage aan de veiligheid op straat op basis van het JV-beleid 1999-2004? Op basis van de verzamelde gegevens is het gerechtvaardigd om deze vraag *positief* te beantwoorden.

Betrokkenen zijn over het algemeen van oordeel dat de ingezette koers goed is en - wat belangrijker is - de indicatoren wijzen de goede kant op. Er zijn dus goede redenen om aan te nemen dat de ingezette beweging in 2001 (in feite een bijstelling) effect in de gewenste richting heeft gesorteerd.

Deze constatering vormt een belangrijk vertrekpunt voor de adviezen voor het beleid voor de periode 2005-2009. In deze periode kan - op basis van de bestaande voorzieningen - op een aantal punten een belangrijke verbeteringsslag worden gemaakt.

Daartoe besteden we achtereenvolgens aandacht aan het belang van een gedeelde visie, de noodzaak van analyse en indicatoren en de schaal van opereren. In de behandeling van deze onderwerpen komen evaluatieve constatering en eigen inzichten van de onderzoekers over veiligheidsbeleid rond de jeugd samen. Daarmee hopen we de bouwstenen te leveren voor een bijgesteld JV-beleid in Amsterdam.

5.3 Het tegengaan van normoverschrijdend gedrag

Het belang van een gedeelde visie kan niet genoeg worden benadrukt. Dat geldt voor ieder beleidsterrein, maar kenmerkend voor onderhavige problematiek is de goede uitgangspositie om deze beleidsvisie te ontwikkelen.

1. Ten aanzien van de veiligheidsproblematiek heerst een grote consensus om deze aan te pakken, zowel ten behoeve van de samenleving en de directe omgeving als voor de betrokken jongeren zelf.
2. Voor de jeugd (tot achttien jaar) is er sprake van een hoge dichtheid van voorzieningen die ieder voor zich kunnen bijdragen aan het voorkomen van normoverschrijdend probleemgedrag.

De huidige samenleving heeft te maken met een hoge mate van onveiligheid en de jeugd heeft daar een groot aandeel in. Daarvoor zijn talloze oorzaken aan te wijzen, waarvoor zware woorden kunnen worden gebruikt: het losser worden van sociale verbanden, de heterogeniteit van de bevolking, de identiteitsproblematiek onder jongeren (met name indien van twee culturen sprake is), armoede en achterstand en het gebrek aan sociaal kapitaal. Naast deze factoren is sprake van een grote mate van subjectief beleefde onveiligheid. Deze hangt meer of minder direct samen met concrete dreigingen; onbekendheid met andere culturen, uitvergroting van problemen in de media, vage dreigingen van terreur, onbehagen in de risicosamenleving spelen daarin ook een rol.

De complexiteit van - met name - de grootstedelijke samenleving is met andere woorden in enkele decennia enorm toegenomen. Dit heeft geleid tot een zeer speciale, enigszins paradoxale veiligheidsproblematiek: enerzijds genereert de open, dynamische samenleving een grote mate van normoverschrijding, hetgeen de roep om deze aan te pakken deed toenemen.

Anderzijds zijn de diepere oorzaken van de problemen dusdanig complex dat deze moeilijk beïnvloedbaar zijn. Dit legt een enorme druk op de overheid, en meer in het bijzonder op de instituties voor de handhaving van de rechtsorde. Om die reden is de verhouding tussen vrijheid en veiligheid ter discussie komen te staan. Alleen pragmatisch, doelgericht beleid lijkt voor enige beheersbaarheid te kunnen zorgen.³

De roep om veiligheid lijkt onherroepelijk te leiden tot inperkingen van burgerlijke vrijheden, zoals preventief fouilleren, privacybescherming, pro-actieve actie van politie en justitie en dergelijke. Daarbij moet tegelijkertijd worden geconstateerd dat - gegeven de capaciteit, de bevoegdheden en het instrumentarium - politie en Justitie 'de vraag' naar interventies nauwelijks aan kunnen. Het aanbod is beperkt, ook al omdat in een democratische rechtsstaat een te sterke repressieve staatsmacht als onwenselijk wordt ervaren (overigens verschillen de meningen over de kritische grens hierin). In dat verband wordt getracht pro-actief en preventief te opereren met bijvoorbeeld buurtregisseurs en justitie in de buurtkantoren. Het landelijke beleid rond deze 'beweging naar voren' is overigens ambivalent.⁴

Daarnaast is een beweging zichtbaar waarin andere maatschappelijke instituties zich nadrukkelijker richten op veiligheid. Het streven naar een veiliger stad, veiliger scholen, een veiliger woonomgeving, veiliger stadions en ga zo maar door heeft een impuls gegeven aan de samenwerking tussen instituties en aan innovatie van instrumenten en methodieken rond probleemgedrag van jongeren. Deze ontwikkeling is organisch gegroeid: organisaties zagen zich min of meer genoodzaakt zich meer te richten op de extraverte jeugdproblematiek.⁵ De veiligheidsproblematiek lijkt met andere woorden te leiden tot een zekere herordening van publieke en semi-publieke functies.

Indien we de ontwikkeling van het Amsterdamse JV-beleid overzien, dan is zonder meer sprake van een gegroeide samenhang in het werk van organisaties die zich met jeugd bezighouden. Deze samenwerking is echter niet vanzelfsprekend en gaat bovendien niet zonder meer van een leien dakje. Dat is begrijpe-

³ In dit verband kan worden gewezen op de 'what works' beweging die in de Amerikaanse criminologiebeoefening al vele jaren opgeld doet.

⁴ Zie in dit verband de kamerbrieven van de minister van Justitie over JIB en de discussie tussen het OM en de politie over 'het tegenhouden' van crimineel gedrag.

⁵ Deze is te onderscheiden van introverte problemen in de sfeer van de (geestelijke) gezondheidszorg.

lijk omdat organisaties op verschillende niveaus opereren en hun eigen primaire functies, hun eigen visies en hun eigen belangen meebrengen. Het leveren van een bijdrage aan de veiligheidsproblematiek is bijvoorbeeld voor scholen een secundaire functie.⁶ In een dergelijke situatie is een gedeelde visie op de jeugdveiligheidsproblematiek onontbeerlijk. Deze biedt de mogelijkheid om te komen tot nauwkeurige afspraken en afstemming rond jeugdige probleemgedrag, zonder de eigen primaire functie te zeer te belasten.

Tegen die achtergrond wordt geadviseerd een *visietraject* te organiseren rond de vraag wat de gemeenschappelijke noemer kan zijn in het kader van het JV-beleid. Daarbij wordt voorgesteld het begrip *normoverschrijding* centraal te stellen. Dat wil zeggen dat organisaties zich committeren aan de doelstelling dat normoverschrijding dient te worden gecorrigeerd, tegengegaan of voorkomen. Daarbij zij aangetekend dat normativiteit in een pluriforme samenleving geen statisch gegeven is. Over de normatieve grenzen in het kader van de veiligheidsproblematiek bestaat over het algemeen echter een redelijke consensus. Strafrechtelijke normen functioneren als een soort morele ondergrens in een open, dynamische samenleving.

In de voorstadia van strafrechtelijke normoverschrijdingen doen zich gedragsvormen voor die op zichzelf onwenselijk zijn of een verboden kunnen zijn van antisociaal gedrag op latere leeftijd. Hiervan zijn talloze voorbeelden te geven: spijbelen, pestgedrag, het zich 's avonds laat op straat bevinden van jonge kinderen, huiselijk geweld, zonder ontbijt of niet uitgerust in de schoolbanken - stuk voor stuk gedragsvormen die een groot risico inhouden voor probleemgedrag. Strafrechtelijk relevant gedrag is niet met zekerheid te voorspellen, maar kondigt zich veelal aan in een vorm die op zichzelf als onwenselijk kan worden bestempeld. In de verschillende levenssferen (gezin, school, buurt, vrije tijd) zijn risicofactoren te onderscheiden die een systematische aanpak behoeven.

In het tegengaan van normoverschrijdend gedrag schuilt een inhoudelijk verband tussen de functies van repressieve en preventieve instituties. Zoals aan elke sanctie ook een preventieve werking kan worden toegedicht (speciale preventie, afschrikking of tijdelijke incapacitatie), zo kan in preventief beleid ook een 'corrigerend' effect op (potentiële) normoverschrijding worden

⁶ Zoals bijvoorbeeld geconstateerd in het WRR-rapport *Waarden, normen en de last van gedrag* (2003).

verondersteld. Het verschil schuilt in de wijze waarop dit effect kan worden bewerkstelligd: dwang en drang, overreding, aanspreking of beloning. Het is van belang dat deze normatieve functie ook binnen het kader van het algemene jeugdbeleid en het onderwijs wordt onderkend - onverlet de andere of bredere doelstellingen van deze instituties.

Hoewel de organisaties op deze domeinen zich primair richten op het bieden van kansen en het versterken van de maatschappelijke positie van jongeren, spelen zij - vanuit een oogpunt van preventie van ernstiger probleemgedrag - een belangrijke rol bij de vroegtijdige onderkenning van problemen en de reactie op ongewenste situaties en gedragingen. Een sluitende aanpak veronderstelt een gemeenschappelijk ervaren belang om zo vroeg mogelijk op probleemgedrag van jongeren te reageren. Met elkaar dienen de samenwerkende instanties zorg te dragen voor de versterking van de pedagogische infrastructuur. Een effectief JV-beleid zou erop gericht moeten zijn een beweging te maken van achteren (politie en justitie) naar voren (de reguliere pedagogische instituties).

5.4 Het belang van registratie en probleemanalyse

De hedendaagse veiligheidsproblematiek heeft zoals gezegd een complexe achtergrond. Dit betekent echter niet dat systematische analyse onmogelijk zou zijn. Registratie en probleemanalyse op concreet niveau kunnen voor een doeltreffend beleid conditio sine qua non. Vanzelfsprekend gaat het bij JV-beleid in de eerste plaats om de analyse van de veiligheidsproblematiek. De bestaande indicatoren bieden een goed uitgangspunt om de effecten van beleid inzichtelijk te maken. In verband met de beoogde sluitende aanpak is het echter wenselijk tevens een goed zicht te krijgen op andere probleemgedragingen en -situaties, waar politie en justitie (nog) niet aan te pas hoeven te komen. In dit verband wordt in overweging gegeven om toe te werken naar *een sluitende registratie van problemen van kinderen, gezinnen en situaties*.

In dit verband kan worden vooruitgelopen op de ontwikkeling die is aangekondigd in het kader van het programma Jong. Daarin wordt voorgesteld om via een aan ieder kind toegekend nummer het delen van informatie tussen instanties mogelijk te maken. Naar alle waarschijnlijkheid laat een dergelijk nationaal beleid nog enige tijd op zich wachten. Voor de Amsterdamse

situatie zou ernaar kunnen worden gestreefd het delen van informatie tussen overheidsinstanties te optimaliseren, waarbij een sluitende registratie als einddoel voor ogen wordt gehouden.

Met betrekking tot de probleemanalyse moet worden gedacht aan de ontwikkeling van een programma waarmee systematisch informatie wordt gegenereerd over de situatie van jongeren. Een voorbeeld van een dergelijk programma is 'Communities that Care', maar andere of zelf te ontwikkelen benaderingen zijn denkbaar. We staan kort stil bij dit programma vanwege de denkrichting die erin besloten ligt. CtC is een 'sturingsprogramma' voor jeugdbeleid dat in de jaren tachtig werd ontwikkeld op basis van zeer uitgebreide meta-evaluaties van de criminologische literatuur. Men vond negentien 'harde' risicofactoren die een rol spelen in de ontwikkeling van problemen als geweld, overmatig drugsgebruik en anti-sociaal gedrag. Op basis van deze analyse ontwikkelde men een strategisch programma voor *community-development*, waarbij alle relevante instanties en sleutelpersonen worden betrokken.

Onder andere op basis van onderzoek onder jongeren wordt het risicoprofiel van een *community* bepaald. Tevens worden de sterke punten (beschermende factoren) van de *community* (kan zijn wijk, stadsdeel, gemeente of welke andere eenheid men ook maar wenselijk acht) geanalyseerd. Deze diagnose biedt de mogelijkheid om speerpunten te kiezen in het jeugdbeleid. Door de systematische analyse kunnen de belangrijkste risicofactoren in een bepaalde omgeving worden opgespoord. In het preventieteam wordt op geaggregeerd niveau bekeken hoe risicofactoren het best kunnen worden aangepakt.

Systematische analyse en monitoring op geaggregeerd en individueel niveau zijn binnen het kader van een sluitende pedagogische infrastructuur een noodzakelijke voorwaarde. Op basis van een dergelijke informatiepositie kan ook beter vorm worden gegeven aan een wijze van werken die als probleemsturing kan worden aangemerkt.

5.5 Probleemsturing

Uitgangspunt van de door het Verwey-Jonker Instituut voorgestelde benadering is dat samenwerking het best kan worden gerealiseerd vanuit de concrete urgentie van de problemen. In dit verband wordt het concept van een 'probleemgestuurde

pedagogische infrastructuur' geïntroduceerd. Interventies, begeleiding en hulpverlening kunnen, in geval van samenwerking in ketens of netwerken, alleen worden georganiseerd bij gedeelde probleemdefinities. Niet het aanbod, ook niet de vraag, maar het probleem dient centraal te staan. De aard en de ernst van de problematiek sturen de schakelingen in het netwerk rond jeugd en gezin.

Het is in dit verband van belang dat het JV-beleid systematisch wordt opgezet. Men dient zich daarbij te realiseren dat het veiligheidsprobleem begint en eindigt bij de burgers zelf. Indien burgers het veiligheidsprobleem louter als een zaak van de overheid zien, is het gevaar van 'dweilen met de kraan open' niet denkbeeldig. Daarnaast zijn de verschillende instanties aan zet, die een gerichtere inzet kunnen plegen naarmate de ernst van de problematiek dit noodzakelijk maakt. Voor een brede aanpak van de lokale veiligheid ligt om die reden een model voor de hand waarbij van achteren naar voren wordt geredeneerd.

In dat verband kan de vergelijking met een voetbalelftal worden getrokken. Politie en justitie staan tussen de palen (en vliegen de ballen om de oren). De veldspelers zijn onvoldoende in staat de aanval te keren. In een dergelijke situatie wordt vanuit de verdediging opnieuw opgebouwd. De doelman coacht zijn verdediging; de verdediging ondersteunt het middenveld en het middenveld bedient de voorhoede. In deze beweging van achteren naar voren zijn politie en justitie pro-actieve laatste instanties. De verdediging bestaat uit die instellingen die zich bezig houden met risico's (risicjongeren, risicogezinnen, risicosituaties, risicoacties). Voorbeelden te over: jeugdzorg, stewards in en rond de stadions, surveillance in het uitgaansleven, Justitie in de buurt.

In het middenveld bevinden zich de maatschappelijke organisaties voor wie de veiligheidsproblematiek een afgeleide doelstelling is, maar die desalniettemin een belangrijke rol spelen in het voortijdig signaleren en corrigeren (!) van probleemgedrag. Evident voorbeeld: de school; maar ook het bedrijfsleven, de horeca, de sportwereld, zorg en welzijn hebben een normatieve functie. De voorhoede bestaat uit de burgers en de spontane sociale verbanden die zij aangaan. Een klakkeloos appel op burgers om hun verantwoordelijkheid te nemen inzake 'de veiligheid' is zinloos; men wil zich institutioneel gesteund in de rug weten. Dat is een fundamenteel uitgangspunt voor een probleemgestuurde infrastructuur.

Vraaggericht werken vormt momenteel vaak het adagium van de hulpverlening. Het vraaggerichte werken komt voort uit de gedachte dat niet de belangen, de organisatie en het (willekeurige) aanbod centraal moeten staan in de hulpverlening, maar de behoeften en mogelijkheden van de betrokken cliënten. In die zin vormt het vraaggerichte werken een verre echo van de genadeloze kritiek die Achterhuis begin jaren tachtig in *De markt van welzijn en geluk* (1983) formuleerde. Achterhuis' kritische geluid paste bij een verzorgingsstaat die zijn eerste crisis beleefde. De voorzieningen die na de Tweede Wereldoorlog tot ontwikkeling waren gekomen werden als geldverslindend en betuttelend beoordeeld. Drastische herzieningen werden ingezet waarbij ook de hulpverleningswereld de taal van het bedrijfsmatige en klantgerichte werken ging hanteren.

Vraaggestuurd werken beoogde in principe het omgekeerde van Achterhuis' kritiek te bewerkstelligen. De hulpverlener richt zich naar de behoeften van de cliënt in plaats van deze zelf te definiëren. Het roept het beeld op van een hulpverlening die zich laat leiden door 'wat de klant wil' in plaats van zich te richten op wat de problemen zijn. Dat is wellicht een karikaturale voorstelling van zaken. Desalniettemin klinkt deze opvatting vaak door waar het gaat om een tegenover elkaar stellen van het uitgaan van de belangen van de cliënt en die van de samenleving. Om een aantal redenen lijkt het begrip vraaggestuurd niet helemaal van toepassing op de aanpak van onderhavige problematiek. Het genereert een te vrijblijvende houding tegenover cliënten en andere instituties. De aanvangssituatie voor gezinsvoogdij is bijvoorbeeld niet zozeer bepaald door de vraag, maar door het door derden gesignaleerde probleem. In veel gevallen heeft het gezin - om wat voor redenen dan ook - niet gevraagd om overheidsbemoeienis, maar is deze afgedwongen. Een goede professional zal wellicht in staat zijn de problemen van het gezin in een vraaggerichte bemoeienis om te zetten. Maar veelal zal dat nauwelijks het geval kunnen zijn.

Concreet betekent dit dat samenwerkingsverbanden opereren vanuit een gedeeld inzicht in de problemen en de weg waarlangs deze kunnen ontstaan. Men hanteert met andere woorden gemeenschappelijke probleemdefinities en probleemanalyses. Door de betrokkenheid van de jeugdzorg en de politie bestaat de mogelijkheid om preventie te definiëren als een proces 'van achteren naar voren'. De effectiviteit van een probleemgestuurde aanpak valt af te leiden uit de mate waarin de instellingen rond jeugd en gezin erin slagen om jongeren binnen de reguliere

pedagogische instituties te houden of ze daarin terug te krijgen. Bij elkaar vormen de reguliere voorzieningen (gezin, onderwijs, algemene voorzieningen) tezamen met de secundaire (jeugdgezondheidszorg en jeugdwelzijn) en tertiaire instituties (jeugdzorg en politie) de pedagogische infrastructuur.

5.6 Vroegtijdig en nabij

De complexiteit van de huidige samenleving heeft niet alleen zijn weerslag op de aard van de problemen, maar ook op de wijze waarop deze tegemoet worden getreden. Reeds in de jaren negentig werd door de socioloog Kees Schuyt geconstateerd dat rond de kwetsbare jeugd meer samenhang tussen de verschillende schakels moest worden gerealiseerd. Er is sinds die tijd veel verbeterd; dit geldt zonder meer ook voor de Amsterdamse situatie in de onderzochte periode. Een van de recente innovaties (2003) was de opstelling van jeugdveiligheidsplannen door de stadsdelen. In deze plannen worden prestatieafspraken gemaakt met de centrale bestuursdienst. Deze worden gevolgd door 'het stedelijk bestuurlijk overleg Jeugd en Veiligheid' onder voorzitterschap van de wethouder. Voor de coördinatie van de plannen werden programmacoördinatoren aangesteld.

Met de jeugdveiligheidsplannen en de aanstelling van deze coördinatoren ontstond de mogelijkheid om binnen de stadsdelen tot betere samenwerking te komen. Het is in feite nog te vroeg om over de effectiviteit van deze aanpak conclusies te kunnen trekken. Wel kan worden geconstateerd dat de 'doorzettingsmacht' van de coördinatoren staat of valt met een goede ondersteuning vanuit het centrale niveau. Zij dienen inhoudelijk te worden ondersteund en in hun positie te worden gelegitimeerd vanuit het stedelijk bestuurlijk overleg. Bovendien is het wenselijk hun taken beter te specificeren en hun rol van intermediair tussen stadsdelen en de recent geformeerde ketenunits te versterken.

In dit verband is het van belang stil te staan bij de wijze van opereren in een netwerk. De samenwerking wordt onder andere bemoeilijkt omdat de verschillende organisaties op verschillende schaalniveaus en vanuit verschillende disciplines opereren. In dit verband zijn in ieder geval te onderscheiden: de centrale bestuursdienst; de politiedistricten; de stadsdelen. Op het centrale niveau opereert het stedelijk bestuurlijk overleg, op districtsniveau zijn er de ketenunits en op stadsdeelniveau het preventie-

werk. Het is wenselijk de werkzaamheden op deze drie niveaus goed te onderscheiden en afspraken te maken over de onderlinge verwachtingen.

Teneinde deze verwachtingen te kunnen expliciteren wordt voorgesteld het subsidiariteitsbeginsel van toepassing te verklaren, dat wil zeggen dat zaken zo vroeg mogelijk en zo nabij mogelijk worden aangepakt. In de voetbalmetafoor betekent dit dat de bal zoveel mogelijk voorin moet worden gehouden. Wat door een lichter of kleinschaliger orgaan kan worden verricht hoeft niet door een zwaarder of grootschaliger opererend orgaan ter hand te worden genomen. Tevens dienen afspraken te worden gemaakt over de relaties tussen de verschillende schaalniveaus.

De programmacoördinatoren kunnen nadrukkelijk als *liaison* tussen de stad, de stadsdelen en de ketenunits functioneren (hetgeen in sommige districten reeds het geval is). Inherent aan het subsidiariteitsbeginsel is de mogelijkheid dat verschillende schaalniveaus elkaar aanspreken op de geleverde prestaties.

Een belangrijke kanttekening bij het probleemgestuurde netwerkmodel is het gevaar van een *overkill* aan overleg. Te vaak klinkt het geluid door dat teveel tijd en energie gaat zitten in onderlinge afstemming. Om die reden is een goede taakafbakening noodzakelijk. Het centrale niveau bepaalt de grote beleidslijnen en begeleidt en legitimeert de andere schaalniveaus. De ketenunits overleggen op casusniveau over jongeren die met de politie in aanraking zijn gekomen. De preventieteams in de stadsdelen dragen zorg voor uitvoering van algemene preventieprojecten en zijn gespitst op vroegtijdige signalering van probleemjongeren en een sluitende reactie daarop.

In het algemeen zou de samenwerking erop gericht moeten zijn meer handen aan de ploeg te krijgen. De samenwerking dient te leiden tot meer uitvoerende werkzaamheden. Het aantal overleggen kan worden teruggedrongen op basis van geëxpliciteerde verwachtingen en goede afspraken. Onderling vertrouwen is daarbij van groot belang; vertrouwen dat alleen kan groeien op basis van een gedeelde *sense of urgency*. Uiteindelijk verwijst dit naar inhoudelijke overeenstemming en een daadwerkelijke wil tot handelen. Daarbij is het onvermijdelijk dat individuele motivatie een belangrijke rol gaat spelen. Daar waar trekkracht wordt getoond, dient deze vooral te worden gehonoreerd.

5.7 Inhoudelijke inrichting

In deze paragraaf concretiseren we voorgaande beschouwingen naar een aantal concrete uitgangspunten voor het toekomstige JV-beleid.

Handhaven van de doelstelling van het programma

Het programma Jeugd en Veiligheid maakt deel uit van de sociale pijler van het grotestedenbeleid. Jeugdveiligheid bevindt zich als beleidsterrein tussen repressie / curatie en preventie in – met de aantekening dat dit onderscheid vooral institutionele betekenis heeft. *Het Verwey-Jonker Instituut adviseert om de hoofddoelstelling van het programma: 'het leveren van een aantoonbare bijdrage aan de veiligheid op straat' ook voor de komende periode van het grotestedenbeleid te handhaven.* Zowel de interviews als de cijfers geven aan dat het programma een daadwerkelijke bijdrage lijkt te leveren. Wel is er ruimte voor enkele verschuivingen achter deze hoofddoelstelling. Wij achten deze op drie punten noodzakelijk: de aanpak van overlast, de aansluiting bij onderwijs en jeugdzorg en de versterking van het corrigerende vermogen van buurten.

Aanpak van overlast

Gezien het succes van de aanpak van de jeugdcriminaliteit lijkt overlast door jongeren in de openbare ruimte meer als probleem zichtbaar te worden. Waar de jeugdcriminaliteit in de afgelopen periode met succes bestreden is, is de overlast door jongeren volgens de (respondenten van de) politiemonitor tussen 1999 en 2004 juist toegenomen (zie onderstaande tabel).

Tabel 5.1 'Overlast door jongeren komt vaak voor'

Jaartal	Percentage
1999	14,8%
2001	17,5%
2002	19,3%
2003	16,7%
2004	18,2%

Het gaat hierbij om een vorm van gedrag die strafrechtelijk moeilijk valt aan te pakken. Veel jongeren die overlast veroorzaken komen niet in de piramide van de jeugdcriminaliteit voor, maar gaan hierachter schuil; het zijn volgens de woorden van een van de respondenten: "de jongens achter de dijk" die in dit kader

aangepakt moeten worden. In Amsterdam zijn - met behulp van de indicatielijst Ferwerda - intimiderende jongerengroepen, van overlast gevend tot crimineel, gelokaliseerd en is een aanpak ontwikkeld. Ze zijn moeilijk aan te pakken vanwege gebrek aan aangiften, heterdaadjes of omdat het strafrecht niet van toepassing is. Maar ook vanuit de preventieve hoek is het zeer moeilijk om greep te krijgen op de betrokken jongeren.

Gegeven voornoemde afwijking van het algemene positieve beeld adviseert het Verwey-Jonker Instituut om rond overlastgevende jongeren een extra beleidsinspanning in te zetten. Daarbij hoeft niet alleen de aandacht uit te gaan naar groepen, maar ook naar individuen of situaties. Er zijn talloze gedragingen die moeilijk vervolgd kunnen worden, maar die het leven van de mensen wel zuur kunnen maken. De aanpak zoals die in Amsterdam is ontwikkeld op basis van de Ferwerda-methode zou verder ontwikkeld moeten worden. Langs de weg van de APV zijn diverse aanscherpingen denkbaar rond plaats- en handelingsverboden die noodzakelijk lijken te zijn voor de handhaving van rechtsorde. Het gaat dan om aanmatigend, intimiderend of bedreigend gedrag, dat zich laat samennemen in het begrip antisociaal gedrag. In dit verband wordt hierbij gewezen op beleidsontwikkeling in Engeland en Wales die op dit punt relevant zou kunnen zijn.

Onder de noemer bestrijding van *anti-social behaviour* ondernam de Britse regering reeds enkele jaren geleden actie. In 1999 werden zogenoemde *anti-social behaviour orders* afgekondigd: civiel op te leggen verboden rond bepaalde handelingen of plaatsen. Daarnaast werd het instrument van *acceptable behaviour contracts* ontwikkeld - gedragsafspraken met de politie onder de dreiging van vervolging. De *orders* en *contracts* zijn onderdeel geworden van een veel breder ingezet programma vanuit de nationale regering. In januari 2003 werd op de Home Office in Londen de Anti-social Behaviour Unit geïnstalleerd.

Deze unit coördineert een scala aan activiteiten en maatregelen om anti-sociaal gedrag tegen te gaan. Zo lanceerde zij in oktober 2003 de *Together Campaign* waarmee lokale initiatieven worden ondersteund: tegen anti-sociaal gedrag en voor hulp aan slachtoffers en getuigen. Er worden trainingsprogramma's ontwikkeld voor politie- en justitiemensen, er is een programma ter afsluiting van steegjes en achteroms (Gate it), er zijn projecten gericht tegen anti-sociale bewoners - er is teveel om hier allemaal op te noemen. Hier wordt in overweging gegeven om in

Amsterdam nadrukkelijk werk te maken van een overlastbeleid, geïnspireerd op het Engelse voorbeeld.

Versterking van de rol van het onderwijs en de jeugdzorg

Het onderwijs en de jeugdzorg hebben sleutelposities in het jeugdveiligheidsbeleid. Hun posities zijn om twee redenen van belang. In de eerste plaats gaat het hier om reguliere instanties die de professionaliteit en het gezag hebben om kinderen en hun ouders optimaal te begeleiden en zonodig aan te spreken. In de tweede plaats bevinden zij zich om die reden - naast de politie - in de beste positie om predelinquent en probleemgedrag in een vroegtijdig stadium te signaleren en aan te pakken. Het is wenselijk dat een extra inspanning wordt gedaan om de scholen meer te betrekken bij het jeugdveiligheidsbeleid. Op de expertmeeting werden voorbeelden gegeven van de wijze waarop door informatie-uitwisseling rond individuele leerlingen preventief of in de nazorg door scholen maatregelen kunnen worden getroffen. Ten aanzien van de jeugdzorg geldt dat deze een cruciale rol speelt in de doorverwijzing. Enerzijds vormt de jeugdzorg als hulpverlenende instantie de instantie waarnaar wordt doorverwezen; anderzijds kan de jeugdzorg zelf een doorverwijzende rol spelen indien de kinderbescherming of de politie in het geding zijn. De jeugdzorg zal daartoe haar pro-actieve werkwijze dienen te versterken door zichzelf nadrukkelijker te zien als instantie die zich bezighoudt met kinderen en gezinnen die risico's lopen om in normoverschrijdend gedrag te vervallen.

In dit verband dient de jeugdzorg meer expliciet als ketenpartner in de integrale aanpak betrokken te worden vanwege hun expertise op het terrein van vroegsignalering en aanpak van ´multiproblemgezinnen. Er dienen betere afspraken te worden gemaakt rond vroegsignalering van problemen. Nu de samenhang aan de achterkant rond criminele jongeren is gerealiseerd, dient meer ingezet te worden aan de voorkant. Uitgaande van de (mogelijke) problemen die door jongeren worden veroorzaakt, komt het er op aan om zo vroeg mogelijk in te grijpen waar problemen zich (dreigen te) ontwikkelen. Daarbij dient speciale aandacht uit te gaan naar jongeren onder de twaalf jaar. In dit verband kan worden gedacht aan het maken van risicotaxaties ten aanzien van individuele kinderen en gezinnen en aan de ontwikkeling van een gezinsgerichte aanpak voor multiproblemgezinnen. Deze gezinnen zouden begeleid kunnen worden door gezinscoaches die als opdracht hebben om in een eerder stadium het probleemgedrag terug te dringen. Zij dienen een aantal

vergaande bevoegdheden te krijgen om de benodigde 'stop reactie' te kunnen voltrekken.

Het verhogen van het probleemoplossend vermogen van buurten

Een tweede aanvulling op het beleid zou kunnen zijn dat meer wordt ingezet op de versterking van het probleemoplossend vermogen van een buurt. Het instituut adviseert in algemene zin om ook aandacht te schenken aan de vitaliteit van een buurt, omdat daarmee ook het corrigerend vermogen ten opzichte van jeugdigen kan worden versterkt. Een buurt bindt een aantal individuen, huishoudens en groepen wier woning binnen eenzelfde fysieke begrenzing staat. Zij vormen in potentie elkaars conditie, maar ook elkaars hinder. In de ondersteuning van het zelforganiserende vermogen wordt ook de controlerende functie versterkt.

In een verkenning van de WRR (Winsemius, Jager-Vreudenhil & Boonstra 2004) wordt na een inventarisatie van een groot aantal buurtgerichte projecten een viertal domeinen geïdentificeerd waar de buurt een meerwaarde heeft voor bewoners. Het gaat dan om de kwaliteit van de fysieke inrichting, de veiligheid, de wisselwerking tussen buurt en onderwijs en de sociale infrastructuur (welzijnswerk, vrijwilligerswerk, onderlinge opvang). Onder het motto dat 'de' buurt niet bestaat, wordt gepleit voor een per buurt aangepaste benadering. In het kader van de versterking van de corrigerende functie wordt in overweging gegeven aan te sluiten bij de verschillende vormen van samenlevingsopbouw.

Verschillende theoretische benaderingen en concepten kunnen worden aangewend bij het in gang zetten van dergelijke processen. Er kan worden aangesloten bij het onderscheid dat Bourdieu (1986) maakt tussen vormen van kapitaal van burgers: economisch, cultureel en sociaal. Onder cultureel kapitaal worden onder meer (cultureel) verworven competenties van burgers verstaan; sociaal kapitaal betreft de relaties, bijvoorbeeld vanwege groepslidmaatschap, die kunnen worden ingezet om doeleinden te bereiken.

Waar Bourdieu de verschillende vormen van kapitaal als hulpbronnen van individuele burgers ziet, heeft Putnam (2000) aandacht voor sociaal kapitaal als collectief goed van een gemeenschap. Hij en veel anderen hebben onderzocht welke de gunstige neveneffecten zijn van het bestaan van sociaal kapitaal, omschreven als de aanwezigheid van contacten en onderling

vertrouwen, op het functioneren van individuen en de samenleving. Zo lijkt de aanwezigheid van sociaal kapitaal een positieve uitwerking te hebben op een veelheid van verschijnselen, waaronder economische voorspoed, gezondheid, welbevinden, onderwijsprestaties en veiligheid.

Het onderkennen van het belang van sociaal kapitaal voor de vitaliteit van een samenleving dient ertoe te leiden dat de institutionele inspanningen (mede) gericht zijn op het activeren van burgers en het ondersteunen van hun verbanden. In concreto komt het erop neer de beweging van achteren naar voren door te trekken naar het niveau van burgers. Vanuit de aandacht voor veiligheid en voor het herstel van vertrouwen heeft de overheid een goede positie om de innovatieve kracht van bewoners en hun leefverbanden te benutten. Voorbeelden van projecten ter versterking van het sociale kapitaal zijn 'ABCD-Delfshaven' in Rotterdam, 'Bouwen aan buurten' in Apeldoorn en 'Talentvolle buurt' in Zutphen. Dergelijke projecten pogen relaties in de wijk te versterken en meer mensen actief te krijgen. Indien burgers institutionele ruggensteun ervaren op het terrein van veiligheid en overlast zullen zij meer gemotiveerd zijn om zich in positieve zin in te zetten voor hun omgeving.

5.8 Tot besluit

Dit slothoofdstuk heeft tot doel bij te dragen aan een sterke visie op het jeugdveiligheidsbeleid. Daartoe is ervoor gekozen op onderdelen inhoudelijk verder door te steken dan in beleidsevaluaties gebruikelijk is. In deze benadering is gepoogd dichtbij de ingezette beweging van het jeugdveiligheidsbeleid te blijven. Beleid dient pragmatisch en concreet te zijn, maar heeft een inhoudelijke onderbouwing voor de houdbaarheid op de wat langere termijn. Het rapport beoogt in die zin een impuls te geven aan een duurzame versterking van het lopende jeugdveiligheidsbeleid.

Literatuur

Amersfoort, P. van (2004). *Recidiveonderzoek naar de deelnemers van De Uitdaging*. Amsterdam: DSP-groep.

Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In: Richardson, J.G. *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York: Greenwood.

Bureau Managementinformatie en Onderzoek (2004). *Buurtrapportage 2004-1*. Politie Amsterdam.

Dienst Maatschappelijk Ondersteuning (2004). *Resultaten van uitvoering jeugdveiligheidsplannen 2003 in stadsdelen/districten van Amsterdam*.

Gemeente Amsterdam, Dienst Welzijn Amsterdam (2001). *Hoofdpijnen beleid Jeugd en Veiligheid 2001-2004*. Gemeente Amsterdam.

Daane, A., Praktiek, J. & Molen, F. van der (2004). *Evaluatierapport de Uitdaging 2003*. Amsterdam: DMO.

Dijk, E. van & Hoff, C. van 't (1999). *Evaluatie Beleid Jeugd & Veiligheid Amsterdam*. Amsterdam: DSP.

Francissen, L. & Hermans, C. (2003). *Evaluatie Veiligheid in en om school*. Amsterdam: Dienst Onderzoek en Statistiek.

Geldrop, M., Goren, H., Hilhorst, N., Bürmann, A. & Rietveld, M. (2004). *Evaluatie Nieuwe Perspectieven*. Amsterdam: DSP-groep BV.

Gemeente Amsterdam, bestuursdienst directie OOV (2002). *Vernieuwd Beleidsprogramma Aanpak Agressie & Geweld Amsterdam 2002*.

Gemeente Amsterdam, DWA (jan. 2003). *Beleidsplan Bijzondere Trajecten Risicjongeren 2003-2004*.

Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (2002). *Voortgang uitvoering Jeugdveiligheidsplannen stadsdelen in het kader van het beleid 'Jeugd en Veiligheid' (eind oktober 2003)*.

Gemeente Amsterdam (2004). *Veiligheidsrapportage Amsterdam 2004*.

Gemeente Amsterdam (2004). *Amsterdam complete stad, Stadsvisie tot 2010*.

Gemeente Amsterdam (1999). *Keerpunt 2000. Monitoring en evaluatie*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Klerks, P. & Werf, F. van der (2000). *Stelselmatige daderaanpak in Amsterdam. Onderzoek naar de werkwijze van de intake in het project "Houvast"*. Den Haag: Eysink Smeets & Etman.

Klerks, P. & Werf, F. van der (2000). *Stelselmatige daderaanpak in Amsterdam. Onderzoek naar de bepalende factoren bij de instroom van de harde kernjongeren in het project "Houvast"*. Den Haag: Eysink Smeets & Etman.

Lier, L. van, Mantgem, J. van & Naber, P. (2002). *Evaluatie van de werkwijze en resultaten van het Jongeren Opvang Team*. Den Haag: Eysink Smeets & Etman.

Lier, L. van, Mantgem, J. van & Naber, P. (2002). *Evaluatie van de eerste zes maanden van het Jongeren Opvang Team*. Den Haag: Eysink Smeets & Etman.

Loock, F. van, Baltussen, H. & Hees, C. van (1998). *Evaluatie instroomteam Zuid, Keerpunt 2000*. Amersfoort: Lavas-groep.

Nauta, O. & Amersfoort, P. van (2002). *Jeugdige verdachten in Amsterdam 1996-2000*. Amsterdam: DSP.

Nauta, O. & Rietveld, M. (2004). *Jeugdige verdachten in Amsterdam 1996-2002*. Amsterdam: DSP.

Projectgroep Aanpak Harde Kern Jeugd (2004). *Voortgangsrapportage juli 2003-februari 2004*.

Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone; The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.

Winsemius, P., Jager-Vreudenhil, M. & Boonstra, N. (2004). 'Democratie en de buurt', in: E.R. Engels en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press. pp. 39-53.

Bijlage 1 Respondenten en deelnemers expertmeeting

De volgende respondenten zijn geïnterviewd:

Programmacoördinatoren

Mw. L. van den Bos (D-6)

Mw. G. Eyck (D-3)

Dhr. J. Heunen (D-7)

Mw. T. Lamers (D-5)

Dhr. A. Marcouch (D-4)

Dhr. R. van der Tol (D-8)

Dhr. I. de Vries (D-1)

Bestuur/Beleid

Dhr. A. Aboutaleb (wethouder jeugdbeleid, college van B&W)

Mw. F. Elatik (portefeuillehouder jeugdbeleid, stadsdeelbestuur Zeeburg)

Mw. A. Hoogland (voorzitter stadsdeelbestuur Westerpark)

Mw. L. Thesingh (portefeuillehouder jeugdbeleid, stadsdeelbestuur Oud-Zuid)

Dhr. P. Nota (DMO)

Dhr. A. Daane (DMO)

Ketenpartners

Dhr. F. Brouwers (Bureau Jeugdzorg Amsterdam)
Dhr. A. Cardol (Reclassering Nederland)
Dhr. K. Loef (bestuursdienst, directie Openbare Orde en Veiligheid)
Mw. J. Sikkens (Raad voor de Kinderbescherming)
Dhr. T. Smakman (Regiopolitie Amsterdam-Amstelland)
Dhr. J. Smilde (Openbaar Ministerie)
Dhr. P. Spreeuwens (ROC)

Aan de expertmeeting namen deel

Dhr. A. ten Bosch (Regiopolitie)
Mw. J. Buwalda (Bureau Jeugdzorg Amsterdam)
Dhr. A. Daane (DMO)
Mw. O. de Graaf (ROC Amsterdam)
Dhr. C. van 't Hoff (bestuursdienst, directie Openbare Orde en Veiligheid)
Dhr. H. Hoogerwerf (portefeuillehouder jeugdbeleid, stadsdeelbestuur Slotervaart)
Mw. T. Lamers (D-5)
Dhr. M. Linthorst (DMO)
Dhr. P. Nota (DMO)
Dhr. W. Slot (Dienst O+S)
Dhr. H. Boutellier (Verwey-Jonker Instituut)
Dhr. R. Rijkschroeff (Verwey-Jonker Instituut)
Mw. M. Steketee (Verwey-Jonker Instituut)

Bijlage 2 De begeleidingscommissie

Dhr. A. Daane	DMO (voorzitter)
Dhr. A. Brix	DMO
Mw. J. Blaisse	Openbaar Ministerie, Jeugdzaken
Dhr. C. van 't Hoff	Bestuursdienst OOV
Dhr. F. van de Streek	Politie
Mw. S. Crok	Dienst Onderzoek + Statistiek
Dhr. R. van der Tol	Stadsdelen, D-8

Bijlage 3 Lijst met belangrijkste afkortingen

APJA	Arrondissementaal Platform Jeugdcriminaliteit
APV	Algemene Politieverordening
AMK	Advies en meldpunt Kindermishandeling
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BOJV	Bestuurlijk Overleg Jeugd en Veiligheid
B&W	Burgemeester en Wethouders
CtC	Communities that Care
DWA	Dienst Welzijn Amsterdam
DMO	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
JIB	Justitie in de buurt
JOT	Jongeren Opvang Team
JCO	Justitieel Casusoverleg Jeugd
JVP	Jeugdveiligheidsplannen
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
OTS	Ondertoezichtstelling
PeP-team	Pleinen en parkenteam
PMB	Politiemonitor Bevolking
ROC	Regionaal opleidingscentrum

RvdKB	Raad voor de Kinderbescherming
MLV	Monitor Leefbaarheid en Veiligheid
YEC	Youth Empowerment Centre
VIOS	Veilig in en om de school
VMBO-scholen	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VRA	Veiligheidsrapportage Amsterdam
VVP	Veilige vindplaatsen
WRR	Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid

Bijlage 4 Stedelijke projecten Jeugd en Veiligheid 1998-2004

<i>Project/traject</i>	<i>Uitvoerder</i>
<i>Ontwikkeld tot programma:</i>	
Nieuwe Perspectieven	SAC-Amsterdam Jeugdzorg
De Uitdaging	Krijgsmacht
Veilig in en om school (VIOS)	Proj.bureau/onderwijs- instellingen/DMO
(JOT, zie hieronder)	
<i>Voortgezet vanuit ander kader:</i>	
Jongeren Opvang Team (huidig kader: ketenunits)	DWA, stadsdelen, instellingen (nu: OM)
Afstemming justitiële netwerken (nu: ketenunits)	Raad voor de Kinderbescher- ming (nu: OM)
Strafrechtelijke forensische zorg delinquente jongeren (huidig kader: aanpak harde kern jeugd)	Forensisch Psychiatrische Dienst
Houvast, aanpak stelselmatige daders (huidig kader: aanpak harde kern jeugd)	Reclassering Nederland
Keerpunt 2000 (huidig kader: arbeidsvoorziening)	Sociale Dienst en arbeidsbureau

Time-Out plus (huidig kader: jeugdzorg/onderwijs)	Afra Boddaert PPI
R&B/Beware Watch Out (kader nu: aanpak harde kern)	Regiopolitie
En nu iets positiefs (huidig kader: BTR)	Stichting ENIP en St. Impuls

Incidentele projecten:

Project West/Nieuw-West	DWA en stadsdelen
Preventie seksuele intimidatie op scholen	Rutgers Stichting
Arrazi, preventie criminaliteit Marokkaanse jongeren	Arrazi/KMAN
Preventie drugscriminaliteit Turkse jongeren	Adviesraad Turken
Kwaliteitsverbetering schoolvoorlichting	Regiopolitie (coördinatie jeugdzaken)
Onderzoek Criminaliteit onder los-vaste groepen	Regiopolitie
Aanpak harde kern binnenstad-Zuidoost (BiZo)	Regiopolitie
Voorlichtingsfilm Get-it	Openbaar Ministerie
Medefinanciering Jeugdhoppers	Openbaar Ministerie
Betrekken Marokkaanse ouders bij Halt-afdoening	Bureau Halt

Niet uitgevoerd:

Problematiek 12-minners	Raad voor de Kinderbescherming
Gerichte hulpverlening agressiedelicten	Raad voor de Kinderbescherming
Terug naar school	Bureau Jeugdzorg Amsterdam
Samenwerking ZMOK	Bureau Jeugdzorg Amsterdam

Colofon

opdrachtgever	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO), gemeente Amsterdam
auteurs	Prof. dr. J.C.J. Boutellier, dr. R.A.L. Rijkschroeff, dr. M.J. Stekete
lokale redactie	Drs. W.J.F. Schakenraad
omslag	Korteweg Communicatie, Eindhoven
basisontwerp binnenwerk	Gerda Mulder BNO, Oosterbeek
opmaak	Nanda van Koutrik
druk	Drukkerij Regeer, Tilburg
uitgave	Verwey-Jonker Instituut

De publicatie

De publicatie kan besteld worden via onze website:

<http://www.verwey-jonker.nl>.

Bestellen per fax of e-mail kan ook: telefax 070-3590701, e-mail verwey-jonker@adrepak.nl

onder vermelding van 'Van achteruit naar voren', uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 90-5830-000-5

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2004

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 is allowed, on condition that the source is mentioned.