



JEUGD EN VEILIGHEID - WORDT GEVOLGD

VERVOLGONDERZOEK NAAR
HET JEUGD-EN-VEILIGHEIDSBELEID
VAN DE GEMEENTE UTRECHT

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN:

- ◆ dr. R.V. Bijl
- ◆ mr. W.R. de Boer (voorzitter)
- ◆ mr. drs. G.N.J.A. Bukkems
- ◆ B.J.L. Degenhart

MEDEWERKERS ONDERZOEK:

- ◆ drs. M. van Elteren
- ◆ drs. J. van der Zee (projectleider)

STAFBUREAU:

Postadres:	Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon:	030 - 286 1383
Fax:	030 - 286 1311
E-mail:	rekenkamer@utrecht.nl
Website:	www.rekenkamer.utrecht.nl



JEUGD EN VEILIGHEID - WORDT GEVOLGD

- ◆ VOORWOORD
- ◆ DEEL 1 HOOFDRAPPORT
- ◆ DEEL 2 ONDERZOEKSRAPPORT

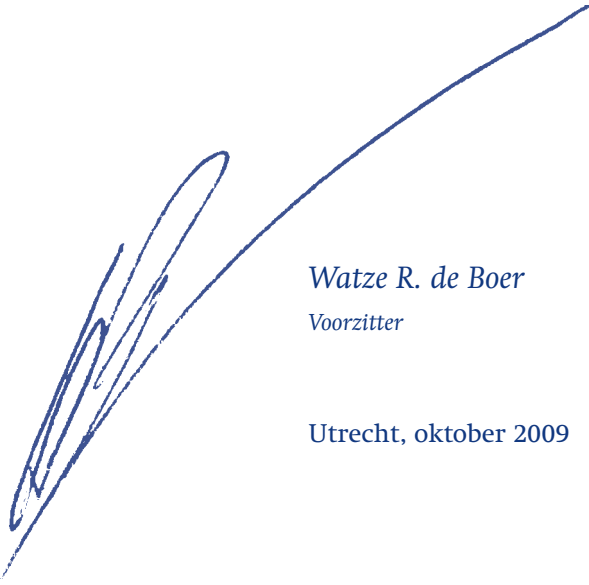


VOORWOORD

Dit is een rapport met een dubbele boodschap. Deze is samen te vatten in de volgende vraagstelling. *Hoe kan het dat de gemeente en haar partners hard werken aan het oplossen van een probleem, maar dat het probleem nauwelijks minder lijkt te worden?* Wij doelen bijvoorbeeld op de ervaren jongerenoverlast onder bewoners van de wijken Kanaleneiland en Overvecht, die ondanks veel inspanningen op een niveau van rond de 35 à 40% blijft hangen.

Ten eerste moeten we er rekening mee houden dat de situatie mogelijk slechter zou zijn als de gemeente en haar partners alle inspanningen niet hadden gedaan. Vervolgens kunnen er verschillende verklaringen zijn voor het hardnekkige onveiligheidsgevoel. Een eerste verklaring kan zijn: de gemeente en haar partners treffen niet de juiste maatregelen. "Ze doen niet het goede". Een andere verklaring kan zijn: de gemeente en haar partners treffen wel de juiste maatregelen, maar in de uitvoering en toepassing gaat er veel mis. "Ze doen het niet goed". Ten derde zou het zo kunnen zijn dat het probleem dat de gemeente wil oplossen steeds verandert. De gemeente en haar partners lopen als het ware achter de feiten aan. "Ze deden het goede, maar doen het toch niet goed". Ook kan het zijn dat er feitelijk heel veel is bereikt, maar dat het in de beleving van de bewoners onveilig blijft.

In dit vervolgrapport *Jeugd en Veiligheid* klinken de bovenstaande verklaringen door. Er is veel verbeterd in de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek en er zijn op deelterreinen resultaten geboekt. De samenhang in de aanpak moet echter nog beter en er doemen ook alweer nieuwe problemen op, bijvoorbeeld het steeds serieuzer wordende grensoverschrijdende gedrag van kinderen. Dit vraagt van de gemeente een blijvende inspanning om de aard, omvang en oorzaken van jeugd-en-veiligheidsproblematiek te onderzoeken en hierop het juiste antwoord te geven. De gemeente is daar een flink eind mee op weg en moet de aandacht vasthouden.



Watze R. de Boer
Voorzitter

Utrecht, oktober 2009



Floris Roijackers
Secretaris

INHOUDSOPGAVE

JEUGD EN VEILIGHEID - WORDT GEVOLGD

DEEL I HOOFDRAPPORT

1	Conclusies en aanbevelingen	9
1.1	Inleiding	9
1.2	Jeugd en veiligheid 2005	9
1.3	Conclusies en aanbevelingen	10
1.3.1	Inleiding	10
1.3.2	De probleemanalyse	11
1.3.3	Aansturing en regie	12
1.3.4	Doelgerichtheid en effectiviteit	14
2	Reactie van het College van B&W	17
3	Nawoord Rekenkamer	21

DEEL 2 ONDERZOEKSRAPPORT

1	Inleiding	25
1.1	Aanleiding	25
1.2	Jeugd en veiligheid 2005	25
1.3	Vervolgonderzoek 2008/2009	26
2	Stand van zaken	29
3	Probleemanalyse	30
3.1	Inleiding	30
3.2	Bevindingen	30
3.3	Toelichting	30
3.3.1	Problematiek veroorzaakt door jongeren ouder dan 12 jaar	30
3.3.2	Minder zicht achtergrond overlastbeleving/ontwikkeling succes- en risicofactoren	33
3.3.3	Problematiek veroorzaakt door kinderen jonger dan 12 jaar	34

4	Doelen, aanpak en interventies	36
4.1	Inleiding	36
4.2	Bevindingen	36
4.3	Toelichting	36
4.3.1	Doelen	36
4.3.2	Van probleemanalyse naar aanpak	40
4.3.3	Interventies	41
5	Organisatie	43
5.1	Inleiding	43
5.2	Bevindingen	43
5.3	Toelichting	44
5.3.1	Aansturing	44
5.3.2	Regie	46
6	Verantwoording	47
6.1	Inleiding	47
6.2	Bevindingen	47
6.3	Toelichting	47

BIJLAGEN

1	Conclusies en aanbevelingen 2005	52
2	Monitoringinstrumenten	53
3	Doelen en indicatoren	55
4	Sluitende aanpak	58
5	Geïnterviewde personen	59
6	Bestudeerde documenten	60





DEEL 1

HOOFDRAPPORT

JEUGD EN VEILIGHEID - WORDT GEVOLGD



1 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1.1 INLEIDING

AANLEIDING

In 2005 deed de Rekenkamer een onderzoek naar het jeugd-en-veiligheidsbeleid van de gemeente Utrecht. Dit onderzoek resulteerde in het rapport *Jeugd en veiligheid. Een onderzoek naar het jeugd-en-veiligheidsbeleid van de gemeente Utrecht* dat wij in mei 2005 publiceerden. De raad nam alle aanbevelingen uit dat rapport van de Rekenkamer over.

Ruim vier jaar na de raadsbesluiten voerde de Rekenkamer een vervolgonderzoek uit naar het onderwerp jeugd-en-veiligheid. Met het onderzoek wilden wij zicht krijgen op de mate waarin het college de raadsbesluiten van juni 2005 heeft uitgevoerd en op de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid.

OPZET RAPPORT

Dit rapport bestaat uit twee delen: het hoofdrapport en het onderzoeksrapport. Deel I, het hoofdrapport, bevat de conclusies en aanbevelingen die voortkomen uit het vervolgonderzoek (paragraaf 1.3), de reactie van het college hierop (hoofdstuk 2) en het nawoord van de Rekenkamer (hoofdstuk 3).

Deel II bevat het onderzoeksrapport met de bevindingen over de mate waarin de raadsbesluiten uit 2005 zijn uitgevoerd. Het onderzoeksrapport bevat een uitgebreidere beschrijving van de wijze waarop wij het onderzoek uitvoerden en een beschrijving van het jeugd-en-veiligheidsbeleid (Deel II, paragraaf 1.3). Het onderzoeksrapport is door de verantwoordelijke medewerkers van de Bestuurs- en Concerndienst (BCD), de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) en de Dienst Wijken (DW) gecontroleerd op feitelijke juistheid en volledigheid (ambtelijk wederhoor).

1.2 JEUGD EN VEILIGHEID 2005

In het onderzoek *Jeugd en veiligheid* uit 2005 stonden de kwaliteit en de benutting van informatie centraal: is de informatie die de raad krijgt toereikend om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen? En is de informatie die het college gebruikt van voldoende kwaliteit om te sturen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid?

Wij kwamen tot de conclusie dat de raad veel informatie kreeg, maar dat deze onvoldoende toegespitst was op zijn kaderstellende en controlerende rol. Verder concludeerden wij dat de gemeente de doelen van het jeugd-en-veiligheidsbeleid deels behaalde, maar dat het college niet kon aantonen dat het gevoerde beleid daaraan had bijgedragen. Een samenvatting van de conclusies is opgenomen in bijlage 1 van het onderzoeksrapport.

De Rekenkamer deed aanbevelingen om het beleid en de organisatie doelmatiger en doeltreffender te maken. Een overzicht van de aanbevelingen staat in bijlage 1 van het onderzoeksrapport. Kort samengevat richtten deze zich op vier hoofdpunten:

- 1 *Probleemanalyse*: verbeter de analyse van de aard, omvang en met name de oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek.
- 2 *Doelen en aanpak*: onderbouw de doelstellingen van het jeugd-en-veiligheidsbeleid met de probleemanalyse, zodat duidelijk is welke oorzaken van probleemgedrag worden aangepakt en met welke middelen dat wordt gedaan.
- 3 *Organisatie*: verbeter de aansturing van de uitvoeringsinstellingen en de regie door het wijkbureau.
- 4 *Verantwoording*: koppel in de verantwoording aan de raad terug naar de doelstellingen, waarbij de effectiviteit van het beleid aannemelijk wordt gemaakt en knelpunten en succes- en faalfactoren worden behandeld.

De raad nam alle aanbevelingen over. De raadsbesluiten over de aanbevelingen vormden het uitgangspunt voor het vervolgonderzoek: in welke mate heeft het college de raadsbesluiten van 2005 uitgevoerd?

1.3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1.3.1 Inleiding

Uit de Utrechtmonitor en de Krachtwijkenmonitor kan worden opgemaakt dat de jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Utrecht hardnekkig is. In de krachtwijk Kanaleneiland bijvoorbeeld is de door burgers ervaren jongerenoverlast in 2008 ten opzichte van 2007 licht gedaald van 42% naar 41%, maar dat percentage is tweemaal zo hoog als in de stad Utrecht als geheel. In Overvecht blijft het percentage in 2008 stabiel op 35%. De andere krachtwijken laten een iets gunstiger beeld zien, waarbij de krachtwijk Ondiep de meest gunstige ontwikkeling doormaakt: de ervaren jongerenoverlast is in 2008 ten opzichte van 2007 gedaald van 34% naar 29%. Maar ook dat is nog een fors percentage als het wordt geplaatst naast het streefcijfer van 2008 voor de stad als geheel: 16%.

De ernst van de problematiek blijkt niet alleen uit de cijfers, maar wordt ook geïllustreerd door de incidenten die geregeld plaatsvinden en de pers halen. Recente voorbeelden zijn het wegpesten van een bewoner in Zuilen en de 'straatterreur' in een buurt in Leidsche Rijn (respectievelijk april/mei 2009).¹

De gemeente zet vol in op het terugdringen van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Professionals van verschillende diensten en programma's zijn bij het beleid betrokken en met partners zoals de Politie, het Openbaar Ministerie, de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg wordt intensief samengewerkt. Het gemeentelijke budget voor de doelgroep-gerichte aanpak – dat voor het overgrote deel wordt besteed aan de aanpak van jongerenoverlast – is opgelopen van EUR 1,8 miljoen in 2007, via EUR 3,4 miljoen in 2008, tot EUR 4,0 miljoen in 2009 (begroot).

De ernst en de hardnekkigheid van het probleem en tegelijkertijd de inzet van de gemeente en haar partners roepen een belangrijke vraag op: doen de gemeente en haar partners het goede?

De Rekenkamer wil met haar aanbevelingen een bijdrage leveren aan het verder verbeteren van de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid van de gemeente. Daarmee hopen wij bij te dragen aan het overbruggen van de kloof tussen de (ervaren) overlast, die nog altijd hoog is, en de inspanningen die de gemeente levert om dit terug te dringen.

¹ Bron: AD/UN (april/mei 2009).

Overigens moeten we ook realistisch blijven: de gemeente kan veel betekenen voor de beheersing van de problemen op het gebied van jeugd-en-veiligheid, maar tegelijkertijd zijn het problemen die zich nooit helemaal laten oplossen.

Wij merken op dat de betrokkenen bij de uitvoering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid constructief en zelfkritisch zijn: alle geïnterviewden waren positief over de huidige opzet van het jeugd-en-veiligheidsbeleid en de samenwerking, maar zij noemden ook knelpunten en verbetermogelijkheden. Deze houding vormt een belangrijke voorwaarde voor verdere verbetering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid.

Tegen deze achtergrond komen wij tot de volgende drie conclusies.

1.3.2 De Probleemanalyse

CONCLUSIE 1

Het zicht van de gemeente op de aard, omvang en oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek die wordt veroorzaakt door jongeren ouder dan 12 jaar is sinds 2005 verbeterd, waardoor de gemeente een gericht beleid kan voeren op deze doelgroep.

Er worden echter ook aspecten in de probleemanalyse onderbelicht:

- ◆ De analyse van de overlast en criminaliteit die wordt veroorzaakt door kinderen tot 12 jaar schiet tekort.
- ◆ De oorzaken en achtergronden van de overlastbeleving bij burgers maken geen deel uit van de probleemanalyse.

VERBETERD ZICHT OP AARD, OMVANG EN OORZAKEN JONGEREN (12 +)

De analyse van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek die wordt veroorzaakt door jongeren ouder dan 12 jaar is sinds 2005 verbeterd. Het college heeft een gefundeerd beeld van de aard, omvang en oorzaken van de problematiek die wordt veroorzaakt door jongerengroepen. Het college inventariseert overlastgevend en criminele jongerengroepen en monitort overlastbeleving. Het zicht op de achtergronden en oorzaken van de problematiek is verbeterd doordat het college onderzoek heeft laten doen naar Utrechtse probleemjongeren. De raad is via commissiebriefven op de hoogte gehouden van de probleemanalyse. De probleemanalyse (12+) vormt een goede basis voor het beleid.

OVERLASTVEROORZAKENDE KINDEREN (12 -)

Uit documenten en gesprekken wordt duidelijk dat kinderen jonger dan 12 jaar een toenemende bron van overlast vormen. In een groepsgesprek dat wij voerden met professionals werd aangegeven dat de betiteling van deze doelgroep als 'aanstormend talent' geen recht meer doet aan de ernst van de situatie. De kinderen opereren als 'volwaardige' probleemjongeren en zijn moeilijk bereikbaar en hanteerbaar voor jongerenwerk en hulpverlening. In 2007 is in Overvecht en Kanaleneiland een schatting gemaakt van het aantal risicokinderen, maar dit is geen inventarisatie van kinderen die daadwerkelijk overlastgevend zijn. Er is geen specifiek onderzoek gedaan naar de oorzaken van deze problematiek. Het gebrekkige zicht op de aard, omvang en oorzaken van de door deze kinderen (12-) veroorzaakte problematiek vormt een belemmering voor het ontwikkelen en inzetten van een doelgerichte aanpak voor deze doelgroep.

OORZAKEN EN ACHTERGRONDEN OVERLASTBELEVING

De oorzaken en achtergronden van de overlastbeleving bij burgers maken geen deel uit van de probleemanalyse. De analyse richt zich nu hoofdzakelijk op de kenmerken van probleemjongeren. In hoeverre de overlastbeleving wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld vooroordelen, of de kloof tussen culturen of generaties is minder goed in beeld. Ook is geen zicht op de mate waarin deze factoren door inzet van beleid kunnen worden beïnvloed.

Op basis van deze conclusie komen wij tot de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 1

Vul de hiaten in de probleemanalyse op en gebruik de kennis die dit oplevert voor de bijsturing van het beleid:

- ◆ Verbeter het zicht op de aard, omvang en oorzaken van de problemen die door kinderen jonger dan 12 jaar worden veroorzaakt.
- ◆ Betrek de oorzaken en achtergronden van de overlastbeleving in de probleemanalyse.

Bij het opzetten van de probleemanalyse van de kinderen tot 12 jaar kan het college gebruik maken van de ervaring die is opgedaan bij de analyse van de problematiek die wordt veroorzaakt door probleemjongeren ouder dan 12 jaar: de inventarisatie en categorisering van jongerengroepen, de onderzoeken naar achtergronden en oorzaken van Utrechtse probleemjongeren en de pilotprojecten die zijn uitgevoerd om vast te stellen welke interventies bij deze doelgroep effectief zijn.

1.3.3 Aansturing en regie

CONCLUSIE 2

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor de aansturing van het jeugd-en-veiligheidsbeleid binnen de gemeentelijke organisatie verduidelijkt door de invoering van het programmatisch werken: er is één bestuurlijk verantwoordelijke en één ambtelijk verantwoordelijke. De aansturing van met name de vakafdeling Welzijn van de DMO vanuit het jeugd-en-veiligheidsbeleid door Programma Jeugd en de Dienst Wijken is echter nog problematisch. Dit leidt tot een versnipperd aanbod en knelpunten bij de aansturing van de uitvoering.

De regie op de uitvoering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid is verbeterd door:

- ◆ De regie die vanuit het Veiligheidshuis Utrecht wordt gevoerd op de aanpak van individuele probleemjongeren.
- ◆ De versterking van de rol van het wijkbureau ten aanzien van:
 - de aanpak van groepen en;
 - de aanpassing van de fysieke omgeving waarin jongerengroepen zich ophouden.

AANSTURING

Met 'aansturing' bedoelen wij de sturing die het college en de ambtelijke top geven aan de uitvoering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid door de gemeentelijke diensten en de gesubsidieerde instellingen. Wij constateren dat de doeltreffendheid van de aansturing van het jeugd-en-veiligheidsbeleid beter gewaarborgd is dan in 2005. Dit komt door de invoering van het programmatisch werken. Er is één bestuurlijk verantwoordelijke, de burgemeester, en één ambtelijk eindverantwoordelijke, de programmadirecteur

Veiligheid. Er vindt afstemming plaats met de wethouder Jeugd. Uit gesprekken blijkt dat het programmatisch werken goed functioneert bij de samenwerking tussen de direct betrokken diensten en afdelingen (BCD-OOV, DMO-Programma Jeugd en Dienst Wijken).

De aansturing van vakdiensten en met name de vakafdeling Welzijn van de DMO vanuit het jeugd-en-veiligheidsbeleid werkt niet goed. Uit gesprekken blijkt dat men er vanuit het Programma Jeugd en de Dienst Wijken niet goed in slaagt om gericht te sturen op het realiseren van een samenhangend doelmatig en doelgericht aanbod voor de doelgroep. Verschillende voorbeelden werden genoemd:

- ◆ Belemmeringen bij de aansturing: het opdrachtgeverschap voor een belangrijk deel van de door wijkwelzijnsorganisaties uitgevoerde interventies ligt bij DMO-Welzijn. De verantwoordelijkheid voor de aan- en bijsturing berust daarmee niet bij de onderdelen van de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de regie op het jeugd-en-veiligheidsbeleid (Programma Jeugd en Dienst Wijken).
- ◆ Een versnipperd aanbod: veel diensten en vakafdelingen voeren beleid op het gebied van jeugd-en-veiligheid of op terreinen die er aan raken. Voor de regievoerders in de wijk (Dienst Wijken) is het soms lastig om een samenhangend en bij de behoeften van de wijk aansluitend aanbod te creëren.
- ◆ Het Programma Jeugd initieert en implementeert projecten, maar heeft geen mogelijkheden om reguliere inbedding en beleidsuitvoering van succesvolle interventies bij de vakafdeling te bewerkstelligen.

REGIE

Met 'regie' doelen wij op de rol van de gemeente in de samenwerking met externe partners: het bewaken en tot stand brengen van een doelgericht en samenhangend jeugd-en-veiligheidsbeleid van alle partners tezamen. Wij constateren dat de regie op de uitvoering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid ten opzichte van 2005 is verbeterd. Dit komt in de eerste plaats door de rol die het Veiligheidshuis Utrecht (VHU) bij het jeugd-en-veiligheidsbeleid heeft gekregen. De gemeente is één van de partners in het Veiligheidshuis Utrecht.

Vanuit het VHU wordt de regie gevoerd op de aanpak van individuele probleemjongeren uit overlastgevende jongerengroepen. Het Veiligheidshuis Utrecht is hierbij verantwoordelijk voor de jongeren met antecedenten, en de gemeente (de jeugdadviesteam van de GG&GD en, via de subsidierelatie, de wijkwelzijnsorganisaties) is verantwoordelijk voor de jongeren zonder antecedenten.

Ook de regierol van de wijkbureaus is sinds 2005 versterkt, door de overleggen die op wijkniveau plaatsvinden en de rolinvulling van de wijkbureaus daarbij. Het wijkbureau is verantwoordelijk voor de aanpak van jongerengroepen en de fysieke omgeving waarin de groepen zich ophouden.

Op basis van deze conclusie komen wij tot de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 2

Verbeter de samenhang van het gemeentelijke aanbod op het gebied van jeugd-en-veiligheid, in onderling overleg tussen Programma Jeugd, de Dienst Wijken en de afdeling Welzijn van de DMO. Koppel de resultaten die worden behaald terug naar doelstellingen zoals die in het deelprogramma Jeugd-en-veiligheid zijn vastgelegd. Maak afspraken over reguliere inbedding van succesvolle projecten bij de afdeling Welzijn van de DMO.

De verschillende betrokken organisatieonderdelen moeten ieder vanuit hun expertise en rol bijdragen aan het overleg en de afstemming:

- ◆ het Programma Jeugd, met de expertise op het terrein van de ontwikkeling en implementatie van aanpakken en interventies, en verantwoordelijk voor de uitvoering van het deelprogramma Jeugd-en-veiligheid;
- ◆ de Dienst Wijken, met kennis van de problemen en behoeften in de verschillende wijken;
- ◆ de afdeling Welzijn, met zijn bredere perspectief op het jongerenwerk en jeugdbeleid en opdrachtgeverschap richting de wijkwelzijnsorganisaties.

1.3.4 Doelgerichtheid en effectiviteit

CONCLUSIE 3

De gemeente heeft sinds 2005 een verbeterslag gemaakt wat betreft de doelgerichtheid en onderbouwing van het jeugd-en-veiligheidsbeleid, en de informatievoorziening aan de raad daarover. Het beleid, en de uitvoering daarvan, zijn gebaseerd op de probleemanalyse.

De raad krijgt echter onvoldoende informatie over de effectiviteit van het jeugd-en-veiligheidsbeleid. De informatie die de raad krijgt is eenzijdig en wordt niet voldoende geanalyseerd en toegelicht. Zo maakt het college niet goed duidelijk in welke mate de interventies bijdragen aan de beleidsdoelen en hoe het college de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid denkt te verbeteren.

Toelichting

DOELGERICHTHEID EN ONDERBOUWING

Het Utrechtse jeugd-en-veiligheidsbeleid is probleemgericht. Het beleid richt zich op specifieke gebieden en domeinen (met betrekking tot de jeugd-en-veiligheidsproblematiek bijvoorbeeld locaties waar jongerengroepen zich ophouden), (doel)groepen (bijvoorbeeld jongerengroepen en Marokkaanse risicojongeren), en individuen (bijvoorbeeld leden van jongerengroepen). De interventies (projecten en trajecten) sluiten aan bij de probleemanalyse. Voorbeelden zijn: Intensieve Outreachende Hulpverlening (IOH), Marokkaanse Oudercoaches, en 'Nieuwe Perspectieven bij Terugkeer' (NPT).

De raad is over het beleid geïnformeerd in commissiebrieven.

INFORMATIE OVER DE EFFECTIVITEIT

De informatie die de raad krijgt biedt onvoldoende zicht op de effectiviteit van het jeugd-en-veiligheidsbeleid. In de eerste plaats is de informatie die de raad wordt geboden eenzijdig. Voorbeelden hiervan zijn:

- ◆ De hoofddoelen (zie kolom III van figuur 1): de doelstelling 'terugdringen ervaren jongerenoverlast' is voorzien van een indicator en streefwaarde ('ervaren jongerenoverlast'). Over de doelstelling 'terugdringen criminaliteit onder jongeren' wordt niet expliciet gerapporteerd.
- ◆ De prestatiedoelen (zie kolom I van figuur 1): geven aan welk aanbod gerealiseerd moet worden. De directe effecten die het college hiermee wil bereiken, bijvoorbeeld in de vorm van het percentage doelgroepbereik of het percentage positieve uitstroom, worden niet duidelijk gemaakt (zie kolom II in figuur 1).

Figuur 1 Doelenschema jeugd-en-veiligheidsbeleid (vereenvoudigd)

I. Prestatiedoelen →	II. Tussendoelen →	III. Hoofddoelen (beoogde effecten)
Projecten en trajecten:	Directe effecten van projecten en trajecten:	Effect op:
◆ Intensieve outreachende hulpverlening ◆ Marokkaanse oudercoaches ◆ Nieuwe perspectieven bij Terugkeer ◆ Etc.	◆ arbeid ◆ schoolloopbaan (-uitval) ◆ vrijetijdsbesteding	◆ ervaren jongerenoverlast; ◆ jongerencriminaliteit

In de tweede plaats wordt de informatie voor de raad onvoldoende geanalyseerd en toegelicht. Voorbeelden hiervan zijn:

- ◆ De raad krijgt informatie over doelbereik voor zowel de effectdoelstelling 'ervaren jongerenoverlast' als de prestatiedoelen die betrekking hebben op het beleid, maar de informatie over gerealiseerde prestaties en behaalde effecten wordt niet met elkaar verbonden. Zo wordt niet toegelicht waarom het beoogde effect niet gerealiseerd wordt ondanks dat de prestaties wel worden geleverd.
- ◆ Beleidsontwikkelingen worden in de programmabegroting en verantwoording wel genoemd, maar nauwelijks toegelicht of onderbouwd. Hierdoor wordt niet duidelijk op welke vooronderstellingen of ontwikkelingen de aanpassingen in het beleid zijn gebaseerd of op welke knelpunten/succesfactoren zij een reactie zijn.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer komt naar voren dat er in de organisatie veel informatie beschikbaar is die kan worden gebruikt bij de analyse van het jeugd-en-veiligheidsbeleid, zoals bijvoorbeeld resultaatgegevens van interventies en kennis bij betrokken medewerkers.

Doordat analyse van de beschikbare informatie over prestaties, resultaten, knelpunten en succesfactoren nu nog beperkt plaatsvindt, worden kansen tot bijsturing van het beleid gemist. Ook wordt het daardoor lastig om de raad te informeren over de effecten van de inspanningen van de gemeente.

Op basis van deze conclusie komen we tot de volgende aanbeveling:

AANBEVELING 3

Benut en analyseer de beschikbare informatie over jeugd-en-veiligheid en de succes- en faalfactoren van het beleid beter, zodat het zicht op effectiviteit en de mogelijkheden tot sturing voor college en raad worden vergroot.

Het college kan de volgende informatie gebruiken:

- ◆ resultaatgegevens van projecten en trajecten, zoals bijvoorbeeld het percentage positief afgeronde trajecten, uitval, etc.; ²

² Het percentage positief afgeronde projecten en trajecten is voor een deel van de Utrechtse interventies beschikbaar (bijvoorbeeld voor de interventie Titan).

- ◆ gegevens over het percentage 'recidive' onder jongeren die deel hebben genomen aan projecten en trajecten; ³
- ◆ gegevens over 'woninginbraak' en 'autokraak': deze delicten worden waarschijnlijk relatief vaak door jongeren gepleegd. De gemeente zou kunnen onderzoeken of het jeugd-en-veiligheidsbeleid bijdraagt aan de afname van deze delicten;
- ◆ gegevens over de ontwikkeling van probleemjongeren op het gebied van risico- en beschermende factoren zoals schoolgang, vrijetijdsbesteding of arbeid;
- ◆ kennis over resultaten en succes- en faalfactoren aanwezig in de eigen organisatie (bijvoorbeeld uit evaluaties van interventies, uit interviews met gebiedsmanagers veiligheid, en bij professionals in het veld).

Betere benutting van deze gegevens stelt de gemeente in staat succes- en faalfactoren scherper in beeld te krijgen en de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid zo mogelijk te vergroten.

³ Wat betreft het percentage recidive onder jongeren die deel hebben genomen aan een traject: in Rotterdam is in de programmabegroting 2009 in de programmatekst het streefcijfer opgenomen dat de persoonsgerichte aanpak moet leiden tot 50% minder recidive.

2 REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

In de periode september 2008 tot en met april 2009 heeft u een vervolgonderzoek uitgevoerd naar het jeugd-en-veiligheidsbeleid van de gemeente Utrecht. Met het onderzoek wilde u zicht krijgen op de mate waarin het college de raadsbesluiten 2005, naar aanleiding van het eerste onderzoek naar het jeugd-en-veiligheidsbeleid van de gemeente Utrecht uit 2005, heeft uitgevoerd. In uw brief van 9 juli 2009 nodigt u ons uit om na het zomerreces een reactie te geven op uw onderzoeksrapport.

ALGEMEEN

Met belangstelling hebben wij uw rapport gelezen. U concludeert dat de gemeente Utrecht vol inzet op het terugdringen van jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Wij zijn blij dat de Rekenkamer de grote inspanningen van de gemeente op dit terrein ook daadwerkelijk constateert. Het terrein van jeugd en veiligheid is complex en de problemen zijn hardnekkig. Wij waarderen de intentie van de Rekenkamer om met het rapport bij te dragen aan verbetering van het beleidsterrein.

Uw onderzoek laat zien dat de gemeente met de aanbevelingen van het onderzoek uit 2005 aan de slag is gegaan en deze grotendeels heeft doorgevoerd. Een aantal onderdelen beschouwt u als goed of voldoende, maar u constateert ook verbeterpunten.

Positief oordeelt u over de volgende onderdelen: het verbeterde zicht van de gemeente op de aard, omvang en oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek die wordt veroorzaakt door jongeren ouder dan 12 jaar, waardoor de gemeente een gericht beleid kan voeren op deze doelgroep. Ook vindt u dat de verantwoordelijkheid voor de aansturing van het jeugd-en-veiligheidsbeleid binnen de gemeentelijke organisatie door de invoering van het programmatisch werken is verduidelijkt. De regie op de uitvoering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid is verbeterd door de regie vanuit het Veiligheidshuis Utrecht en het JAT en de versterking van de rol van het wijkbureau. Tot slot heeft de gemeente sinds 2005 een verbeterslag gemaakt wat betreft de doelgerichtheid en onderbouwing van het jeugd-en-veiligheidsbeleid en de informatievoorziening aan de raad daarover.

Verbeteringen acht u nodig in de analyse van de overlast en criminaliteit, die wordt veroorzaakt door kinderen tot 12 jaar, de oorzaken en achtergronden van de overlastbeleving bij burgers en de aansturing van met name de vakafdeling Welzijn van de DMO vanuit het jeugd-en-veiligheidsbeleid door Programma Jeugd en de Dienst Wijken. Ook vindt u dat de informatie die de raad krijgt over de effectiviteit van het jeugd-en-veiligheidsbeleid kan worden verbeterd: de analyse en toelichting op de informatie, het duidelijk maken in welke mate de interventies bijdragen aan de beleidsdoelen en hoe het college de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid denkt te verbeteren.

Wij herkennen ons op hoofdlijnen in uw conclusies en aanbevelingen. Deze sluiten grotendeels aan op de ontwikkelingen die al in gang zijn gezet. Wij zullen de aanbevelingen benutten om ons beleid verder aan te scherpen. Hiervoor onze dank.

REACTIE OP AANBEVELINGEN

AANBEVELING 1: DE PROBLEEMANALYSE

Vul de hiaten in de probleemanalyse op en gebruik de kennis die dit oplevert voor de bijsturing van het beleid:

- ◆ *Verbeter het zicht op de aard, omvang en oorzaken van de problemen die door kinderen jonger dan 12 jaar worden veroorzaakt.*
- ◆ *Betrek de oorzaken en achtergronden van de overlastbeleving in de probleemanalyse.*

Eind 2007 presenteerde ons college de Aanpak jonge overlastgevende kinderen in Overvecht en Kanaleneiland, die zich voor een groot deel richt op kinderen onder de 12 jaar. Het Plan van Aanpak, dat onder tijdsdruk gebaseerd was op een globale quickscan, heeft tot op heden gedeeltelijk vervolg gekregen. Wij erkennen de noodzaak om hier op een meer gefundeerde wijze mee om te gaan. Dit jaar nog wordt een start gemaakt met een plan dat een basis moet bieden voor een gestructureerd beleid voor twaalfminners. Binnen de programmabegroting 2010 wordt de uitvoering van deze aanpak mogelijk gemaakt.

Sinds 2008 zijn in diverse wijken straatcoaches actief geworden, die onder meer als taak hebben ervoor te zorgen dat heel jonge kinderen niet meer 's avonds laat op straat rondhangen. Ook is Utrecht mede aanjager geweest en heeft intensief meegedacht over een beleidsbrief die de ministers van Jeugd en Gezin en Justitie aan de Tweede Kamer hebben gestuurd over twaalfminners, waarmee het probleem is geagendeerd en er met het Rijk en andere gemeenten wordt gedacht over een effectieve aanpak.

De Rekenkamer geeft verder aan dat de aard en oorzaken van overlastbeleving bij burgers geen deel uitmaken van de probleemanalyse. Wij onderschrijven dit slechts ten dele. Er zijn diverse onderzoeken gedaan naar overlastbeleving van burgers. Ook zijn onderwerpen als generatie- en cultuurspleet tussen oudere (autochtone) bewoners en jongeren (allochtone) jongeren, en de tolerantie ten aanzien van jongerengroepen onderwerp van gesprek tijdens overleggen in de wijken en op stedelijk niveau. Sinds juli 2009 zijn we gestart met een pilot gebiedspanels jongerenoverlast in een aantal (kracht)wijken. Met deze panels, bestaande uit bewoners en professionals, krijgen we inzicht in de omvang, maar ook de aard van de jongerenoverlast. Met dit instrument brengen we jongerenoverlast systematisch in beeld zodat we vroegtijdig trends en ontwikkelingen kunnen signaleren en volgen. Wij beschouwen uw aanbeveling als een uitdaging om dit beter zichtbaar te maken in onze beleidsstukken.

AANBEVELING 2: AANSTURING EN REGIE

Verbeter de samenhang van het gemeentelijke aanbod op het gebied van het jeugd-en-veiligheid, in onderling overleg tussen Programma Jeugd, de Dienst Wijken en de afdeling Welzijn van de DMO. Koppel de resultaten die worden behaald terug naar doelstellingen zoals die in het deelprogramma Jeugd-en-veiligheid zijn vastgelegd. Maak afspraken over reguliere inbedding van succesvolle projecten bij de afdeling Welzijn van de DMO.

Tussen de bij het programma betrokken partijen zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop de samenwerking vorm wordt gegeven om tot een samenhangend aanbod te komen. Deze afspraken worden in september 2009 vastgelegd in een procesbeschrijving, waarin beschreven staat hoe de DMO (afd. Welzijn, Wijkaccountmanagement, Programma Jeugd) en Dienst Wijken met de veiligheidspartners in de wijk de inzet van de WWO's waarborgen. Hiermee wordt een samenhangende werkwijze gerealiseerd die het mogelijk

maakt om de resultaten die worden behaald terug te koppelen naar de doelstellingen van het programma.

Door de toekomstige wijzigingen in de interne organisatie en de werkprocessen van de DMO veranderen de verhoudingen tussen de vakafdelingen, waar onder de afdeling Welzijn. Er zal voor worden gezorgd dat nieuwe succesvolle projecten binnen de DMO snel en beter bekend zijn, zodat deze succesvolle projecten snel ingebed kunnen worden in de vraagstelling aan de Wijkwelzijnsorganisaties.

AANBEVELING 3: DOELGERICHTHEID EN EFFECTIVITEIT

Benut en analyseer de beschikbare informatie over jeugd en veiligheid en de succes- en faalfactoren van het beleid beter, zodat het zicht op effectiviteit en de mogelijkheden tot sturing voor college en raad worden vergroot.

In de commissiebrief van mei 2009 gaven wij aan hoe wij werken aan effectiviteit en doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid:

- 1 Zoveel mogelijk gebruik maken van bewezen 'effectieve interventies'.
- 2 Evalueren van projecten en aanpakken.
- 3 Verbeteren van meten en monitoren.
- 4 Beter gebruik maken van onderzoek en wetenschap.

Naar aanleiding van de aanbeveling m.b.t. informatie over doeltreffendheid en effectiviteit zullen wij hier verder mee aan de slag gaan en bekijken hoe de aanwezige informatie beter benut kan worden en waar nodig aangevuld. En hoe deze informatie inzichtelijker aan de raad beschikbaar gesteld kan worden. De suggesties van de Rekenkamer zullen daarbij worden meegenomen.

Wij onderkennen dat tot op dit moment in de programmabegroting en -verantwoording niet specifiek over de doelstelling terugdringen criminaliteit onder jongeren wordt gerapporteerd. Dit terwijl de gemeente daar wel inspanningen op pleegt, maar de doelstellingen m.b.t. jeugd meer indirect waren. Overigens worstelen ook andere steden met de vraag hoe zij betrouwbare en werkbare doelstellingen kunnen formuleren. Er zijn duidelijke doelstellingen over daling van autokraak, woninginbraak en geweld. Jongeren maken een groot deel uit van de dadergroep van deze delicten. Om dit beter inzichtelijk te maken voor de raad, wordt in de programmabegroting 2010 een aanvullende nieuwe doelstelling opgenomen: de jongerencriminaliteit moet in 2010 minstens net zo hard dalen als de totale criminaliteit.

Daarnaast geeft de Rekenkamer aan dat de prestatiedoelen gaan over het aanbod dat gerealiseerd moet worden, niet over het effect dat ermee bereikt moet worden. Niet ieder project leent zich even goed om inzichtelijk te maken welk effect er bereikt wordt. Met een dagbestedingproject als Titan lukt dat redelijk goed: het percentage dat terugkeert naar school of een baan heeft stijgt. Het aanbod van de reguliere hulpverlening richt zich op de aanpak van problemen met complexe oorzaken, bijvoorbeeld op de psychosociale problematiek, waarbij het accent ligt op de kwaliteit van het aanbod en effecten moeilijk meetbaar zijn.

AANPAK NAAR DE TOEKOMST OP BASIS VAN UW NOTA

Besloten is de directeuren van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en de Dienst Wijken in samenwerking met - en onder leiding van de programmadirecteur Veiligheid de aanbevelingen te laten uitwerken, voor zover deze nog niet al in gang zijn gezet. Over de voortgang zal in de programmaverantwoording 2010 worden gerapporteerd.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht

3 NAWOORD REKENKAMER

Wij danken het college van B&W voor zijn bestuurlijke reactie op ons rapport *Jeugd en veiligheid – wordt gevolgd*. Het college geeft aan dat het de hoofdlijnen van de conclusies en aanbevelingen herkent en dat het de aanbevelingen zal benutten om het beleid verder aan te scherpen. Het college doet verschillende toezeggingen (zie bijlage 1) en geeft aan dat deze worden uitgewerkt door de programmadirecteur Veiligheid in samenwerking met de directeurs van de DMO en de Dienst Wijken. Het college zal bij de programma-verantwoording 2010 rapporteren over de verbeteringen die zijn doorgevoerd in het jeugd-en-veiligheidsbeleid.

De Rekenkamer is positief over de inzet van het college van B&W. Wel zijn sommige punten in de reactie van het college nog wat weinig concreet. Ten behoeve van haar controlerende rol willen wij de raad daarom attenderen op drie aandachtspunten:

- ◆ De ontwikkeling van de subjectieve veiligheid (de ervaren veiligheid) hoeft niet gelijk op te gaan met de ontwikkeling van de objectieve veiligheid (de feitelijke criminaliteit): in sommige delen van de stad voelen veel mensen zich onveilig, ondanks dat er grote inspanningen worden verricht om de objectieve veiligheid te verbeteren. Wij bevelen aan om de *subjectieve* kant van overlast ook expliciet een plaats te geven in de probleemanalyse en de aanpak van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek: welk verhaal gaat schuil achter overlastbeleving en hoe kan dit aspect van de problematiek worden aangepakt?
- ◆ De samenhang van het jeugd-en-veiligheidsaanbod in de wijken (projecten en trajecten) wil het college verbeteren door afspraken te maken tussen betrokken partijen en door een interne reorganisatie bij de DMO. Op basis van de huidige toezegging van het college kunnen wij niet inschatten of de samenhang zal verbeteren. Omdat gebrek aan samenhang in het aanbod al lang een probleem is, adviseren wij de raad hierop alert te blijven.
- ◆ De analyse van de effectiviteit van het jeugd-en-veiligheidsbeleid kan verbeteren door het beter benutten van beschikbare informatie over de resultaten van het beleid en de succes- en faalfactoren.¹ De analyse moet duidelijk maken of de vooronderstellingen in het beleid juist zijn. Het college kan zich laten inspireren door het recente rapport *Overlast en verloedering ontsleuteld* (2009) van het Sociaal en Cultureel Planbureau, met een schematische weergave van vooronderstellingen in beleid en een analyse van de werking van het beleid. Wij adviseren de raad het college op te dragen zo'n analyse van het Utrechtse jeugd-en-veiligheidsbeleid uit te voeren.

¹ In ons hoofdrapport noemen wij voorbeelden van informatie die hierbij gebruikt kan worden. Bijvoorbeeld: resultaten van projecten en trajecten, 'recidive' onder jongeren die hebben deelgenomen aan projecten, ontwikkeling van probleemjongeren op het gebied van risico- en beschermende factoren zoals schoolgang, vrijetijdsbesteding of arbeid, en kennis over resultaten en succes- en faalfactoren in de eigen organisatie.

OVERZICHT AANBEVELINGEN – TOEZEGGING COLLEGE

Aanbeveling	Toezegging college
1a) Verbeter het zicht op de aard, omvang en oorzaken van de problemen die door kinderen jonger dan 12 jaar worden veroorzaakt	Wij erkennen de noodzaak om hier op een meer gefundeerde wijze mee om te gaan. Dit jaar nog wordt een start gemaakt met een plan dat een basis moet bieden voor een gestructureerd beleid voor twaalfminners.
1b) Betrek de oorzaken en achtergronden van de overlastbeleving in de probleemanalyse	Wij beschouwen uw aanbeveling als een uitdaging om dit [er zijn onderzoeken gedaan naar overlastbeleving; generatie- en cultuurskloof/tolerantie is onderwerp van gesprek op wijk- en stedelijk niveau, er is in juli gestart met gebiedspanels] beter zichtbaar te maken in onze beleidsstukken.
2) Verbeter de samenhang van het gemeentelijke aanbod op het gebied van het jeugd-en-veiligheidsbeleid, in onderling overleg tussen Programma Jeugd, de Dienst Wijken en de afdeling Welzijn van de DMO. Koppel resultaten die worden behaald terug naar de doelstellingen zoals die in het deelprogramma Jeugd-en-veiligheid zijn vastgelegd. Maak afspraken over reguliere inbedding van succesvolle projecten bij de afdeling Welzijn van de DMO.	◆ Tussen de bij het programma betrokken partijen zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop de samenwerking vorm wordt gegeven om tot een samenhangend aanbod te komen. Deze afspraken worden in september 2009 vastgelegd in een procesbeschrijving [...]. ◆ Hiermee wordt een samenhangende werkwijze gerealiseerd die het mogelijk maakt om de resultaten die worden behaald terug te koppelen naar de doelstellingen van het beleid. ◆ Door de toekomstige wijzigingen in de interne organisatie en de werkprocessen van de DMO veranderen de verhoudingen tussen de vakafdelingen, waaronder de afdeling Welzijn. ◆ Er zal voor worden gezorgd dat nieuwe succesvolle projecten binnen de DMO snel en beter bekend zijn, zodat deze succesvolle projecten snel ingebed kunnen worden in de vraagstelling aan de Wijkwelzijnsorganisaties.
3) Benut en analyseer de beschikbare informatie over jeugd en veiligheid en de succes- en faalfactoren van het beleid beter, zodat het zicht op effectiviteit en de mogelijkheden tot sturing voor college en raad worden vergroot.	Naar aanleiding van de aanbeveling m.b.t. informatie over doeltreffendheid en effectiviteit zullen wij hier verder mee aan de slag gaan en bekijken hoe de aanwezige informatie beter benut kan worden en waar nodig aangevuld. En hoe deze informatie inzichtelijker aan de raad beschikbaar gesteld kan worden.



DEEL 2

ONDERZOEKSRAPPORT

JEUGD EN VEILIGHEID - WORDT GEVOLGD



1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

In 2005 deed de Rekenkamer een onderzoek naar het jeugd-en-veiligheidsbeleid van de gemeente Utrecht. Dit onderzoek resulteerde in het rapport *Jeugd en veiligheid. Een onderzoek naar het jeugd-en-veiligheidsbeleid van de gemeente Utrecht* dat wij in mei 2005 publiceerden. De raad nam alle aanbevelingen van de Rekenkamer over.

Ruim vier jaar na de raadsbesluiten voerde de Rekenkamer een vervolgonderzoek uit naar het onderwerp jeugd-en-veiligheid. Met het onderzoek wilden wij zicht krijgen op de mate waarin het college de raadsbesluiten van juni 2005 heeft uitgevoerd en op de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid.

Dit onderzoeksrapport bevat de feitenrapportage.

1.2 JEUGD EN VEILIGHEID 2005

In het onderzoek *Jeugd en veiligheid* uit 2005 stonden de kwaliteit en de benutting van de informatie centraal: is de informatie die de raad krijgt toereikend om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren? En is de informatie die het college gebruikt van voldoende kwaliteit om te sturen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid?

Deze vragen vormden de aanleiding om de inhoud van de informatie over en de organisatie van het jeugd-en-veiligheidsbeleid onder de loep te nemen. Voorwaarde voor een goede kwaliteit van de informatie voor raad en college is immers dat de interne informatie-huishouding zowel wat betreft inhoud als organisatie op orde is. De Rekenkamer richtte zich bij de beoordeling van de informatie op de volgende onderdelen:

- ◆ *Probleemanalyse*: is het beleid gebaseerd op een goede analyse van de problematiek?
- ◆ *Beleid*: geeft het beleid voldoende richting aan de uitvoering?
- ◆ *Uitvoering*: is adequate uitvoering gewaarborgd door:
 - helder en goed vastgelegde verantwoordelijkheden;
 - een goede invulling van de regierol door het wijkbureau;
 - voldoende sturende subsidiebeschikkingen voor de organisaties die de projecten uitvoeren?
- ◆ *Verantwoording*: is de verantwoording over de uitvoering en resultaten van het beleid toereikend om vast te kunnen stellen of de doelen zijn bereikt en wordt de verantwoordingsinformatie benut voor de bijsturing van het beleid?

Daarnaast ging de Rekenkamer destijds, op basis van de beschikbare informatie, na welke prestaties en effecten gerealiseerd werden.

Wij kwamen tot de hoofdconclusie dat de raad veel informatie kreeg, maar dat deze onvoldoende toegespitst was op zijn kaderstellende en controlerende rol. Wat betreft de prestaties en effecten bleek dat de stedelijke doelen deels behaald werden, maar dat niet aannemelijk werd gemaakt dat het gevoerde beleid daaraan bij had gedragen. De meeste prestatiedoelen werden gehaald, maar de invloed van de geleverde prestaties op de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek werd in de verantwoording onvoldoende in beeld gebracht. Een samenvatting van de conclusies is opgenomen in bijlage 1.

De Rekenkamer deed aanbevelingen om het beleid en de organisatie doelmatiger en doeltreffender te maken. Een overzicht van de aanbevelingen staat in bijlage 1.

Kort samengevat richtten deze zich op vier hoofdpunten:

- 1 *Probleemanalyse*: verbeter de analyse van de aard, omvang en met name de oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek.
- 2 *Doelen en aanpak*: onderbouw de doelstellingen van het jeugd-en-veiligheidsbeleid met de probleemanalyse, zodat duidelijk is welke oorzaken van probleemgedrag worden aangepakt en met welke middelen dat wordt gedaan.
- 3 *Organisatie*: verbeter de aansturing van de uitvoeringsinstellingen en de regie door het wijkbureau.
- 4 *Verantwoording*: koppel in de verantwoording aan de raad terug naar de doelstellingen, waarbij de effectiviteit van het beleid aannemelijk wordt gemaakt en knelpunten en succes- en faalfactoren worden behandeld.

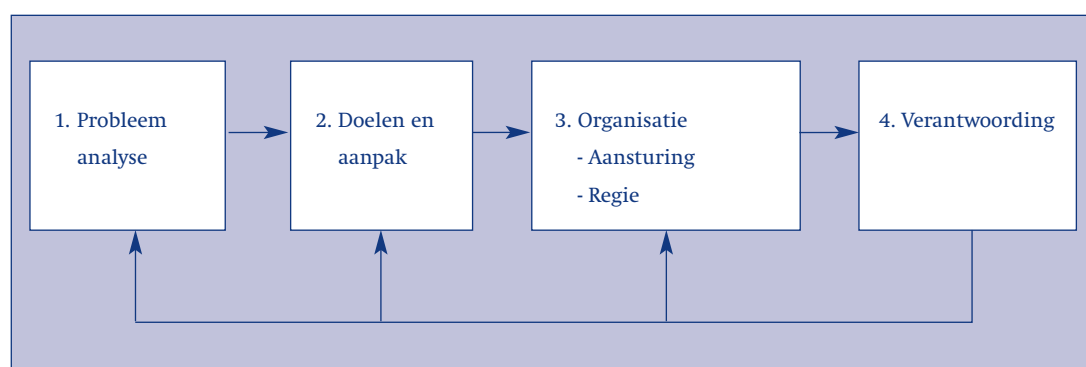
Alle aanbevelingen werden door de raad overgenomen.

1.3 VERVOLGONDERZOEK 2008/2009

De raadsbesluiten van juni 2005 vormen het uitgangspunt voor ons vervolgonderzoek. In de vier paragrafen van dit onderzoeksrapport beschrijven we in hoeverre het raadsbesluit is uitgevoerd of dat het beoogde resultaat op een andere wijze is gerealiseerd.

Het analysekader dat wij voor het vervolgonderzoek hanteerden is opgenomen in figuur 1.1. Een deugdelijke probleemanalyse is een voorwaarde voor een doelgericht jeugd-en-veiligheidsbeleid. Op basis van de probleemanalyse worden doelen en aanpak geformuleerd. Een doeltreffende uitvoering van het beleid vereist dat verantwoordelijkheden helder zijn toegedeeld en vastgelegd en dat de aansturing en regie goed worden uitgevoerd. Tenslotte moet er verantwoording worden afgelegd over de mate waarin het beleid tot de beoogde prestaties en effecten leidt. De verantwoording vormt de basis voor bijsturing van probleemanalyse, beleid en organisatie.

Figuur 1.1 Analyse kader onderzoek jeugd-en-veiligheid



UITVOERING ONDERZOEK

Als eerste stap in het onderzoek vroegen wij aan de betrokken ambtenaren van de Bestuurs- en Concerndienst (BCD), de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) en de Dienst Wijken naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de raadsbesluiten door middel van een schriftelijke vragenlijst. Deze vragenlijst legden wij in februari 2008 voor aan de verantwoordelijke diensthoofden. In september 2008 startte de Rekenkamer de volgende fase van het onderzoek: wij beoordeelden de onderbouwing van de antwoorden en wij analyseerden documenten. Wij voerden gesprekken met betrokkenen

op beleidsniveau, waaronder ambtenaren van Openbare Orde en Veiligheid (OOV), de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling - programma Jeugd, de Dienst Wijken, de Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst (GG&GD), het Veiligheidshuis en de Politie. Aan het einde van het feitenonderzoek hebben wij een groepsgesprek gevoerd met een aantal functionarissen die in de praktijk bezig zijn met de uitvoering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid. Doel van dit gesprek was het toetsen van onze bevindingen aan de ervaringen van praktijkdeskundigen. Ook voerden wij gedurende het feitenonderzoek een gesprek met de twee verantwoordelijke bestuurders, de burgemeester en wethouder Jeugd. Zij hebben tijdens dit gesprek hun bestuurlijke visie op het jeugd-en-veiligheidsbeleid gegeven. De gegevensverzameling heeft gedurende de hele looptijd van het onderzoek gelopen (tot en met mei 2009) zodat de actualiteit van het onderzoek is gewaarborgd. Daarna is de ambtelijk en bestuurlijk wederhoor opgestart.

Bijlage 5 bevat een lijst met geïnterviewden, bijlage 6 bevat een overzicht van bestudeerde documenten.

HET JEUGD-EN-VEILIGHEIDSBELEID

Jeugd-en-veiligheidsproblematiek heeft twee kanten:

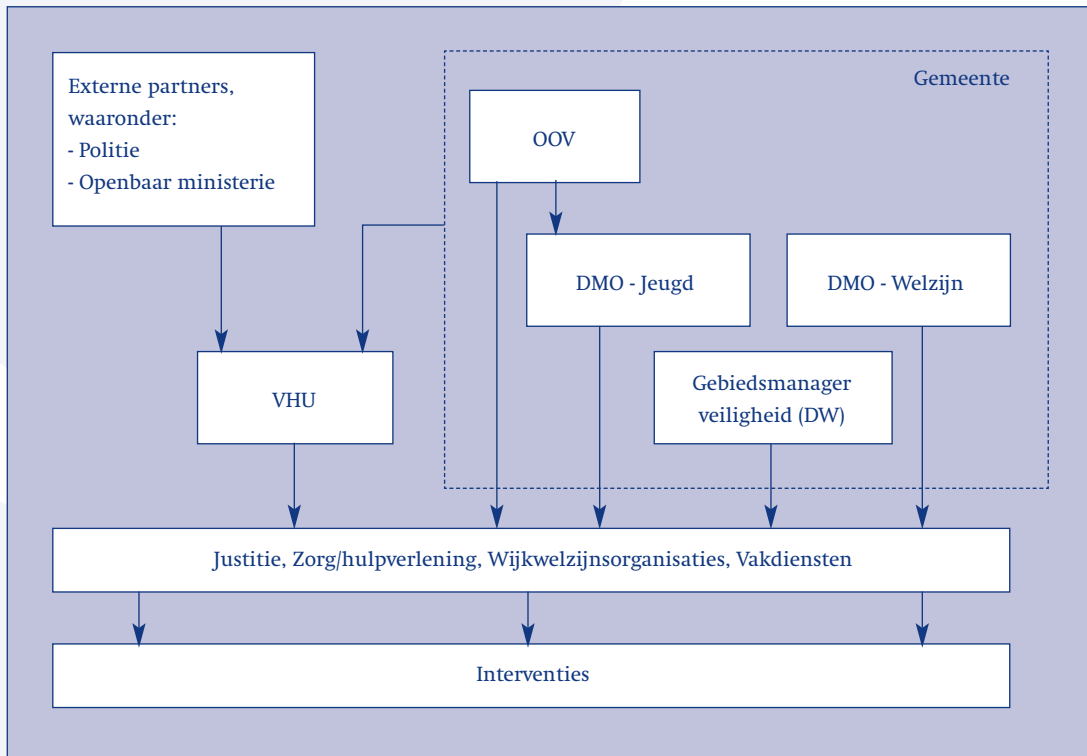
- ◆ de ervaring van overlast door de omgeving van met name jongerengroepen;
- ◆ de probleemjongeren zelf die problemen hebben en/of overlast veroorzaken en/of crimineel gedrag vertonen.

Het gemeentelijke jeugd-en-veiligheidsbeleid richt zich op beide kanten: door de aanpak van het probleem moet zowel de overlastbeleving dalen als het toekomstperspectief van de jongeren verbeteren. Hierbij heeft een belangrijk deel van de gemeentelijke inzet een preventief karakter: het richt zich op jongeren die in de problemen dreigen te raken of zich nog maar kort op het verkeerde pad hebben begeven. De twee kanten van de problematiek blijken ook uit de positionering van het beleid in twee programma's (programma Veiligheid en programma Jeugd) en uit de betrokkenheid van twee diensten bij de aansturing (afdeling OOV vanuit de BCD en Programma Jeugd vanuit de DMO).

Er zijn veel partners met verschillende taken en verantwoordelijkheden betrokken bij de aanpak van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Op stedelijk niveau vormt het Veiligheidshuis Utrecht (VHU) een belangrijk 'knooppunt' in de samenwerking tussen de gemeente, de Politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en het Bureau Jeugdzorg. In het VHU wordt het aanbod aan individuele jongeren vastgesteld en de voortgang hiervan gemonitord. Het VHU is verantwoordelijk voor de regie op de individuele aanpak van jongeren mét antecedenten, en de gemeente (de jeugdadviesteams van de GG&GD en de wijkwelzijnsorganisaties) voor de jongeren zonder antecedenten.⁴ Op wijkniveau is de gebiedsmanager veiligheid van de Dienst Wijken (DW) de regievoerder. Hij onderhoudt hiertoe ondermeer contact met OOV, DMO, Politie, het OM en met uitvoerende partners zoals de wijkwelzijnsorganisaties. Een globaal schema van de organisatie van het jeugd-en-veiligheidsbeleid is opgenomen in figuur 1.2.

⁴ In het Veiligheidshuis Utrecht (VHU) werken de volgende partners samen: Gemeente Utrecht, Politie Utrecht, Openbaar Ministerie Utrecht, Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering Nederland, Centrum Maliebaan, Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering, Slachtofferhulp Nederland, Bureau Jeugdzorg Utrecht, Dienst Justitiële Inrichtingen/Penitentiaire Inrichting Utrecht, Rechtbank Utrecht. Naast meerderjarige veelplegers en plegers van huiselijk geweld vormen minderjarige verdachten en risicojongeren het werkveld van het VHU. Het VHU is dus geen zelfstandige entiteit maar een samenwerkingsverband.

Figuur 1.2 Organisatie Jeugd-en-veiligheidsbeleid



De kern van de aanpak van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek wordt gevormd door de 'sluitende aanpak'. Deze aanpak kent drie pijlers:

- ◆ de domeingerichte aanpak (de fysieke omgeving waar jongerengroepen zich ophouden);
- ◆ de groepsgerichte aanpak (een aanbod voor groepen als geheel); en
- ◆ en de individueel gerichte aanpak.

Binnen de individueel gerichte aanpak worden interventies ingezet die zijn in te delen in drie scenario's: zorg/hulpverlening, een combinatie van zorg/hulpverlening en drang/dwang, en drang en dwang. Het aanbod van interventies waar de gemeente de regie op voert richt zich op zorg/hulpverlening. De justitiepartners zetten, bekrachtigd door de rechter, drang en dwang in. Een beschrijving van de 'sluitende aanpak' is opgenomen in bijlage 4. Naast de 'sluitende aanpak' vallen er nog een aantal aanpakken en interventies onder het jeugd-en-veiligheidsbeleid. Bijvoorbeeld 'Onze toekomst', een aanpak die zich richt op het voorkomen van een criminele loopbaan van Marokkaanse jongeren. Maar bijvoorbeeld ook de interventies Pretty Woman (gericht op meisjes die in de prostitutie dreigen te raken of al zitten) en School en veiligheid (gericht op het creëren van een veilige school).

2 STAND VAN ZAKEN

Wij deden onderzoek naar de mate waarin het college de raadsbesluiten heeft uitgevoerd. Samengevat komen wij tot de volgende oordelen:

No. ¹	Raadsbesluit	Oordeel
1	Verbeter de probleemanalyse	+/-
2	Toets de juistheid informatie	+
3	Baseer de doelstellingen op de probleemanalyse	+
4	Formuleer meerjarendoelstellingen en koppel hiernaar terug	+/-
5	Dek de risico's voor de aansturing door de gedeelde verantwoordelijkheid af	+/-
6	Versterk de regierol van het wijkbureau	+
7	Verbeter de kwaliteit van de subsidiebeschikkingen	g.o. ²
8	Stroomlijn de informatievoorziening aan de raad	+
9	Spits de verantwoording toe op de gerealiseerde prestaties en effecten	+/-
10	Breng de doeltreffendheid in beeld	-

¹ De nummering komt niet overeen met die van de raadsbesluiten omdat we deze hebben geclusterd.

² Geen oordeel: naar de kwaliteit van de subsidiebeschikkingen hebben wij in dit vervolgonderzoek niet apart gekeken.

+ = het raadsbesluit is uitgevoerd of het beoogde effect is op andere wijze gerealiseerd;

+/- = het raadsbesluit is deels uitgevoerd;

- = de uitvoering van het raadsbesluit schiet tekort.

De beoordeling is tot stand gekomen op basis van de bestudering van documenten en de gesprekken die wij voerden met bestuurders, beleidsambtenaren en professionals die betrokken zijn bij de uitvoering.

Alle geïnterviewden waren positief over de huidige opzet van het jeugd-en-veiligheidsbeleid en de samenwerking, maar zij noemden ook nog knelpunten en verbetermogelijkheden. De knelpunten en belemmeringen in de aanpak van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek die wij in dit onderzoek benoemen worden voor een belangrijk deel ook gesignaleerd door de betrokkenen zelf. Over het algemeen gaven de gesprekspartners aan dat zij van mening zijn dat de knelpunten en verbetermogelijkheden binnen de huidige werkwijze en organisatie kunnen worden aangepakt.

Hieronder lichten we de oordelen toe, waarbij we de toelichting hebben samengevoegd in de volgende vier paragrafen:

- ◆ probleemanalyse (1 en 2);
- ◆ doelen, aanpak en interventies (3 en 4);
- ◆ organisatie (5 en 6);
- ◆ verantwoording (8, 9 en 10).

3 PROBLEEMANALYSE

3.1 INLEIDING

Om een doelgericht beleid te formuleren is een deugdelijke analyse nodig van de aard, omvang en oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Uit het onderzoek uit 2005 bleek dat met name het zicht op de oorzaken van de problematiek tekortschoot. Het zicht op de aard en omvang beoordeelde de Rekenkamer destijds als voldoende.

Samengevat luidde het raadsbesluit met betrekking tot de probleemanalyse:

- ◆ Verbeter de analyse van de aard, omvang en met name de oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek.
- ◆ Waarborg de betrouwbaarheid van de informatie over de jeugd-en-veiligheidsproblematiek.

3.2 BEVINDINGEN

Met betrekking tot de analyse van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek constateren wij het volgende:

- 1 De analyse van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek die wordt veroorzaakt door jongeren ouder dan 12 jaar, is sinds 2005 verbeterd. Het college heeft een gefundeerd beeld van de aard, omvang en oorzaken van de problematiek die wordt veroorzaakt door jongerengroepen. Dit beeld is tot stand gebracht door monitoring van onder andere de omvang en aard van de problematiek en door uitvoering van enkele onderzoeken naar de oorzaken en achtergronden van Utrechtse probleemjongeren.
- 2 Er worden aspecten in de probleemanalyse onderbelicht waardoor mogelijk kansen worden gemist voor bijsturing van het beleid:
 - ◆ Het zicht op de oorzaken en achtergrond van overlastbeleving door burgers maakt geen deel uit van de probleemanalyse.
 - ◆ De ontwikkelingen in succes- en risicofactoren – bijvoorbeeld wat betreft schoolloopbaan, vrijetijdsbesteding of arbeid – van probleemjongeren wordt niet bijgehouden.
- 3 De analyse van de aard, omvang en oorzaken van jeugd-en-veiligheidsproblematiek die wordt veroorzaakt door probleemkinderen jonger dan twaalf jaar schiet nog tekort. Uit documenten en gesprekken wordt duidelijk dat 12-minners een toenemende bron van overlast vormen. Het ontbreken van een goede analyse van de aard, omvang en oorzaken van de problematiek die specifiek door deze doelgroep wordt veroorzaakt, belemmert de mogelijkheden om een doelgerichte aanpak in te zetten.

3.3 TOELICHTING

3.3.1 Problematiek veroorzaakt door jongeren ouder dan 12 jaar

ZICHT OP DE AARD, OMVANG EN OORZAKEN VAN OVERLAST DOOR JONGEREN

Het huidige beeld van de aard, omvang en oorzaken van de problematiek, toegespitst op de problematiek die wordt veroorzaakt door jongerengroepen bestaande uit jongeren ouder dan 12 jaar, is opgenomen in kader 3.1.

Kader 3.1 Omvang en aard overlast door jongerengroepen

OMVANG

In het voorjaar van 2009 waren er 51 jongerengroepen in Utrecht die als hinderlijk, overlastgevend of crimineel werden gekarakteriseerd. Ten opzichte van 2008 zijn er 23 groepen afgevallen en 22 groepen bijgekomen.

In totaal is het aantal groepen één minder dan in 2008. Van de 51 groepen waren er:

- ◆ 28 hinderlijk;
- ◆ 15 overlastgevend;
- ◆ 8 crimineel.

Er worden ook 'plusvarianten' onderscheiden: Er worden twee hinderlijke groepen en één criminele groep gekenmerkt als 'straatbende' en één criminele groep wordt als 'jeugdbende' gekenmerkt. Het totaal aantal jongeren dat deel uit maakt van deze groepen is, net als in 2008, circa 1.000, iets minder dan 2% van het totaal aantal jongeren tussen 12 en 24 jaar in Utrecht.

(Bron: shortlistinventarisatie 2009, *commissiebrief juli 2009*. Deze informatie is na afronding van de ambtelijk wederhoor in het rapport verwerkt.)

AARD

De omschrijving van het gedrag van de verschillende typen jongerengroepen (volgens de shortlist-methodiek van Beke) geeft een beeld van de aard van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek ⁵:

- ◆ *Hinderlijke jeugdgroepen* kenmerken zich door: rondhangen, af en toe luidruchtig aanwezig zijn, soms schermutselingen, incidenteel vernielingen. Een beperkt aantal jongeren maakt zich soms schuldig aan (veelal lichte) gewelds- en (in mindere mate) vermogensdelicten. Over het algemeen zijn deze jongeren nog voldoende 'autoriteitsgevoelig' en kunnen ze aangesproken worden op hun gedrag.
- ◆ *Overlastgevende jeugdgroepen* kenmerken zich door: af en toe provocerend optreden, lastig vallen van omstanders (uitschelden of zelfs intimideren), regelmatige vernielingen, geweldsgebruik. De groepsleden zijn minder goed te corrigeren. (Lichtere) vormen van criminaliteit worden doelbewuster gepleegd en de groepsleden zijn meer bezig met te zorgen dat ze niet gepakt worden.
- ◆ *Criminele jeugdgroepen*: de jongeren (of in ieder geval een deel van hen) zijn behoorlijk op het criminele pad geraakt. Ze zijn al vaker met de politie in aanraking gekomen. Criminaliteit wordt meer en meer gepleegd voor het financiële gewin in plaats van voor de kick of het aanzien. De feiten zijn ernstiger en ze schrikken niet terug voor het plegen van geweld.

OORZAKEN

Op dit moment zijn ondermeer de volgende factoren in beeld waarvan wordt verondersteld dat zij in onderling samenspel kunnen leiden tot problematisch of overlastgevend gedrag bij jongeren:

- ◆ problemen met dagbesteding, school of werk;
- ◆ schuldenproblematiek;
- ◆ problematisch middelengebruik;
- ◆ psychische/psychiatrische problematiek en zwakbegaafdheid;
- ◆ gebrek aan perspectief;
- ◆ bedrevenheid in het scheiden van de drie leefwerelden thuis, buiten en hulpverlening (benoemd voor de specifieke doelgroep overlastgevende Marokkaanse jongeren);
- ◆ moeite met het uitoefenen van de taak als opvoeder door ouders;
- ◆ ontbreken van betrokkenheid van ouders bij hun kinderen;
- ◆ leefomgeving (bijvoorbeeld huisvesting, werkloosheid ouders, psychosociale problematiek ouders);
- ◆ cultuurverschillen in de wijk (verschillende verwachtingen en opvattingen ten aanzien van opvoeden).

ONTWIKKELING MONITORING AARD EN OMVANG

De informatie over de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek moet in verschillende behoeften voorzien: het varieert van zicht op de lange termijnontwikkeling van de door burgers ervaren jongerenoverlast tot een overzicht van de actuele meldingen van jongerenoverlast om op operationeel/tactisch niveau beslissingen te kunnen nemen.

Uit documenten en uit de gesprekken die wij voerden met beleidsambtenaren blijkt dat het vooral een probleem is om vroegtijdig en systematisch trends en ontwikkelingen op het gebied van jongerenoverlast te signaleren op basis waarvan het beleid bij kan worden gestuurd.

In 2006 werd een aanzet gedaan tot verdere verbetering van het zicht op aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek:

- ◆ Er werd een eerste inventarisatie van jongerengroepen in de stad uitgevoerd, waarbij onderscheid werd gemaakt in de 'zwaarte' van de groepen. De inventarisatie is vooral een operationeel instrument: de informatie wordt gebruikt om groepen op basis van de classificatie te prioriteren en aan te pakken. Het instrument leent zich niet om ervaren overlast of de effecten van trajecten van individuele jongeren te meten. Vanaf 2008 wordt deze inventarisatie in opzet jaarlijks in het voorjaar door de politie uitgevoerd en vindt in het najaar een actualisatie plaats.
- ◆ Daarnaast werd besloten dat met ingang van 2007 de inwonersenquête onder Utrechtse burgers jaarlijks wordt uitgevoerd in plaats van iedere twee jaar. Eén van de voordelen is dat er frequenter onderzoek wordt gedaan naar de door burgers ervaren jongerenoverlast. De informatie die de enquête oplevert wordt gebruikt voor het bepalen van de doelstelling en de verantwoording aan de raad. De enquête is volgens de beleidsambtenaren niet frequent en fijnmazig genoeg om trends te signaleren en hierop vroegtijdig in te spelen. Verder opvoeren van de frequentie van de enquête en verfijning van het gebied is volgens hen wat betreft kosten en belasting van bewoners niet wenselijk.

Een werkgroep bestaande uit functionarissen van OOV, Dienst Wijken, DMO en de Politie is sinds 2008 bezig met het verder ontwikkelen van een monitoringsysteem dat het zicht op de aard en omvang van de jongerenoverlast verder moet verbeteren.

De volgende instrumenten zijn in ontwikkeling:

- 1 gebiedspanels van bewoners en professionals;
- 2 gericht gebiedsonderzoek jongerenoverlast;
- 3 tweewekelijkse stippenkaart met meldingen jongerenoverlast;
- 4 jongeren over jongeren.

Het type informatie en het beoogde gebruik van deze instrumenten verschilt.

De verwachting bij beleidsambtenaren is dat met name de gebiedspanels de mogelijkheid tot het signaleren van trends gaan bieden. Bijlage 2 bevat een uitgebreider overzicht van de verschillende instrumenten die het college hanteert (of gaat hanteren) en het (verwachte) gebruik van de informatie die de verschillende instrumenten gaan leveren.

Een aantal indicatoren die eerder werden gebruikt voor de monitoring van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek is vanwege de mogelijkheid tot dubbele interpretatie sinds 2008 niet meer in gebruik:

- ◆ Het aantal jeugdige verdachten kan iets zeggen over de ontwikkeling van criminaliteit onder jongeren, maar ook over de activiteit van de politie.
 - ◆ Het aantal meldingen van jongerenoverlast bij politie en gemeente kan iets zeggen over de ontwikkeling van overlast, maar ook over de meldingsbereidheid onder burgers.
- Meldingen van overlast worden overigens op operationeel/tactisch niveau nog wel gebruikt (zie ook hieronder, paragraaf 4.3 *Doelen*).

ANALYSE VAN OORZAKEN EN ACHTERGRONDEN

In 2006 gaf het college in de beleidsdocumenten een duidelijke plaats aan de vertaling van de probleemanalyse naar beleid. Hierbij maakte de gemeente gebruik van landelijk onderzoek naar de oorzaken van jeugd en veiligheidsproblematiek. Zo wordt in de gemeentelijke notitie *Onze toekomst* (april 2006), een plan van aanpak ter voorkoming van een criminele loopbaan

van Marokkaanse jongeren, aangesloten bij de landelijke nota Criminaliteit in Relatie tot de Integratie van Etnische Minderheden (CRIEM) uit 1997. Hierin wordt gesteld dat de problematiek die wordt veroorzaakt door een deel van de Marokkaanse jeugd moet worden gezien als een neveneffect van de integratieproblematiek. Het heeft niet te maken met de cultuur in het land van herkomst. De probleemanalyse wordt daarnaast aangevuld met specifiek Utrechtse demografische gegevens, criminaliteitscijfers en cijfers over onderwijs en werkloosheid. In het *Stadsprogramma veiligheid 2007* (november 2006) wordt aangesloten bij 'Communities that care', *methodiek, signalen voor crimineel gedrag* (Ferwerda 1998). Overlast en jeugdcriminaliteit hebben niet zozeer te maken met echte criminaliteit als wel met grensoverschrijdend opgroergedrag: jongens willen zich ten opzichte van groepsgenoten bewijzen. Probleemgedrag wordt veroorzaakt door een samenspel van risicofactoren en (de afwezigheid van) beschermende factoren die zich voordoen in de domeinen waarbinnen jongeren opgroeien; gezin, school, jeugd en wijk.

In de loop van 2006 begon de gemeente ook met de uitvoering van verschillende onderzoeken naar de oorzaken en achtergronden van de problematiek van (individuele) Utrechtse jongeren (zie kader 3.2).

Kader 3.2 Onderzoeken naar oorzaken en achtergronden van de problematiek

In 2006 werden verschillende onderzoeken uitgevoerd, onder andere:

- ◆ In Noordwest en Overvecht werden de achtergronden en kenmerken van 24 jongeren onderzocht.
- ◆ Het *Streetcornerwork* in Kanaleneiland leverde analyses aan van jongeren die het begeleidde.
- ◆ Door het Veiligheidshuis werd een analyse uitgevoerd naar de achtergronden van een steekproef van 60 jongeren die in overlastgevende en criminele groepen zitten.
- ◆ Met verschillende partners die samenwerken in het Veiligheidshuis zijn gesprekken gevoerd waarin is gesproken over de specifieke problemen van de Marokkaanse overlastgevende en criminele jeugd.
- ◆ Tenslotte werd onderzocht in hoeverre de jongeren die in 2006 deel uitmaakten van overlastgevende en criminele jongeren gebruik maakten van het bestaande aanbod op gebied van hulpverlening en jongerenwerk. De belangrijkste conclusie uit de analyse luidt dat de zwaar overlastgevende en criminele jongeren niet of onvoldoende werden bereikt door het toen bestaande aanbod.

Bron: *Aanpak overlastgevende en criminele jeugd*, april 2007

De probleemanalyse en het onderzoek naar gebruik van het bestaande aanbod waren aanleiding voor de ontwikkeling van de 'sluitende aanpak'. Eén van de onderdelen hierin is een analyse van de oorzaken van de problematiek van groepen en individuele jongeren die daarvan deel uitmaken. Daarmee maakt de probleemanalyse nu integraal onderdeel uit van de aanpak.

3.3.2 Hiaten in de probleemanalyse

Wij constateren dat de monitoring van de aard en omvang zich met name richt op de overlastbeleving, waarbij deze vanuit twee perspectieven wordt beoordeeld, namelijk door bewoners (met name via de inwonersenquête) en door professionals (met name via de inventarisatie van jongerengroepen). Kwantificeerbare aspecten van de oorzaken van de problematiek – bijvoorbeeld wat betreft schoolloopbaan, vrijetijdsbesteding of arbeid – van probleemjongeren spelen een ondergeschikte rol in de monitoring. Hierdoor wordt mogelijk kennis gemist op basis waarvan het beleid kan worden bijgesteld.

Op stedelijk niveau richt de analyse van de oorzaken zich vooral op de jongeren en hun achtergronden. Minder aandacht is er voor de oorzaken van overlastbeleving door burgers. In hoeverre de overlastbeleving wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld vooroordelen, of de kloof tussen culturen of generaties, en de mate waarin deze factoren kunnen worden beïnvloed is minder goed in beeld. Hierdoor worden mogelijk kansen gemist om het beleid bij te sturen.

In gesprekken met professionals werden verschillende voorbeelden gegeven van onderwerpen die beter in beeld gebracht moeten worden (zie kader 3.3).

Kader 3.3 Aandachtspunten van verdere verbetering van zicht op aard, omvang en oorzaken

AANDACHTSPUNTEN OMVANG EN AARD

- ◆ Uit gesprekken met professionals bleek dat vermoedelijk een aanzienlijk deel van de doelgroep van het jeugd-en-veiligheidsbeleid 'zwakbegaafd' is. Onduidelijk is echter hoe groot dit aandeel precies is. Tegelijkertijd geven gesprekspartners aan dat dit een factor is die van invloed is op de potentiële resultaten van interventies: de doelgroep vereist een specifieke methodiek. Mixen van zwakbegaafde jongeren en jongeren zonder verstandelijke beperking vergroot volgens de professionals de kans op uitval van de jongeren zonder verstandelijke beperkingen. Bij de ambtelijk wederhoor werd aangegeven dat de gemeente na de zomer start met een quick scan naar de problematiek van licht verstandelijk gehandicapten in de stad met als doel meer zicht te krijgen op de aard en omvang van het probleem en de maatregelen die nodig zijn.
- ◆ In gesprekken met beleidsambtenaren werd aangegeven dat de jaarlijkse inventarisatie van jongerengroepen die sinds 2008 plaatsvindt, ook mogelijkheden kan bieden om de ontwikkeling van groepen in omvang, zwaarte en bezigheden in beeld te krijgen. Zo kan het verband tussen de aanpak van jongerengroepen en het resultaat dat wordt geboekt in beeld worden gebracht.
- ◆ Uit de commissiebrief van 18 mei 2009 blijkt dat de gemeente in VHU-verband nadenkt over het ontwikkelen van een recidivemonitor. Informatie over recidive maakt het mogelijk om een relatie te leggen tussen individuele aanpakken en resultaten.

AANDACHTSPUNTEN OORZAKEN

- ◆ Professionals geven aan dat een deel van de problematiek ook terug te leiden is tot de veranderende sociale verbanden. Zo is in met name de flatwijken sprake van afnemende sociale samenhang en sociale controle. Ook is er sprake van een generatie- en cultuursprake tussen oudere (autochtone) bewoners en (allochtone) jongeren. De tolerantie van bewoners ten aanzien van jongerengroepen is laag, de angst relatief groot en niet altijd terecht, zo geven de gesprekspartners aan. In de probleemanalyse op stedelijk niveau speelt deze kant van de probleemanalyse tot nu toe een ondergeschikte rol. Ambtenaren gaven aan dat op wijkniveau wel aandacht wordt besteed aan deze kant van de problematiek, bijvoorbeeld in de wijk- en Jongeren-op-straat-overleggen.

3.3.3 Problematiek veroorzaakt door kinderen jonger dan 12 jaar

Begin 2007 werd naar aanleiding van signalen uit de wijk Overvecht over een toenemend aantal onhandelbare en overlastgevendende kinderen jonger dan 12 jaar besloten om onderzoek te doen naar de omvang en oorzaken van specifiek deze problematiek. Dit leidde tot de notitie *Overlastgevendende kinderen in Overvecht en Kanaleneiland* die in juli 2007 als bijlage bij de *Commissiebrief PEN-dreven* (16 juli 2007) naar de raad werd gestuurd. De notitie bevat een beschrijving van de aard van de problematiek: het betreft kinderen van 6 tot 12 jaar, voornamelijk Marokkaanse jongens, die vaak tot laat in de avond op straat zijn. Er vindt geen toezicht door ouders plaats en de kinderen vertonen brutaal gedrag, zijn verbaal agressief, en respectloos. Er heerst een straatcultuur waarbinnen het recht van de sterkste geldt. Daarnaast bevat de notitie een schatting van het aantal kinderen in Overvecht en Kanaleneiland dat tot de risicogroep behoort (zie kader 3.4).

Kader 3.4 Omvang aantal risicokinderen (12-)

Volgens schattingen waren er in het voorjaar van 2007 in Overvecht en Kanaleneiland gezamenlijk minimaal 325 risicokinderen:

- ◆ Circa 25% van de kinderen van 8-12 jaar behoort in Overvecht tot de risicogroep (minimaal 225 kinderen).
- ◆ Circa 21% van de 8-15 jarigen (minimaal 100 kinderen) behoort in Kanaleneiland tot de risicogroep.

'Risicogroep' betekent in dit geval dat professionals vaststellen dat in de leefmilieus waarin kinderen verkeren minimaal twee risicofactoren aanwezig zijn. Risicofactoren zijn bijvoorbeeld: lastig/normoverschrijdend, liegen, matige leerprestaties, ouders met psychiatrisch verleden, éénoudergezin, ouders niet thuis in de Nederlandse taal, vrienden met probleemgedrag, geen sociaal netwerk.

Professionals in Overvecht en Kanaleneiland – interne begeleiders van de basisscholen, medewerkers van wijkwelzijnsorganisaties en de politie – hebben op basis van deze lijst een inschatting van het aantal risicokinderen gemaakt. Niet alle risicokinderen zijn overlastgevend, maar de uitkomsten geven volgens de notitie wel een goede schatting van het aantal risicokinderen.

Bij deze schatting plaatsen wij een kanttekening: het is een schatting van het aantal *risicokinderen*, geen inventarisatie van kinderen die daadwerkelijk overlastgevend zijn. Onduidelijk blijft hoeveel kinderen er nu precies overlastgevend zijn.

Er is in Utrecht geen specifiek onderzoek naar de oorzaken van de problematiek en de beleving van deze overlast gedaan. Veel van de risicofactoren waarop kinderen werden getoetst veronderstellen een verband tussen een probleem in de leefomgeving van het kind en het veroorzaken van overlast. In de probleemschets wordt het probleem dan ook in algemene termen beschreven ("deze problematiek heeft niet alleen met opgroei- en opvoedproblematiek te maken, maar moet in een breder kader gezien worden. Factoren die ook van invloed zijn, zijn huisvesting, werkeloosheid, psychosociale problematiek van de ouders, integratie [...]"). De probleemschets eindigt met de constatering dat het ontbreekt aan een goede analyse op basis van empirisch onderzoek en dat er nog een heel aantal vragen onbeantwoord zijn.

Uit onze gesprekken met professionals kwam naar voren dat overlast veroorzaakt door kinderen een toenemend probleem is. De in het verleden voor deze groep vaak gebruikte term 'aanstormend talent' doet geen recht meer aan de ernst van de situatie: deze kinderen opereren als 'volwaardige' probleemjongeren en zijn moeilijk hanteerbaar en bereikbaar. Het zicht op de oorzaken en achtergronden van de overlast veroorzakende kinderen is volgens de professionals op dit moment onvoldoende om doelgericht op de problematiek in te kunnen spelen.

Dat de problematiek veroorzaakt door kinderen jonger dan 12 jaar ook landelijk op de agenda staat blijkt uit de kabinetsbrief *Overlast door 12-minners. Een stevige aanpak*. In deze brief wordt aangegeven dat er nog onvoldoende bekend is over de omvang van deze doelgroep en de kenmerken van deze kinderen en gezinnen waaruit zij komen. Tegelijkertijd worden in de brief lijnen uitgezet voor een specifieke aanpak voor deze doelgroep. Bij de ambtelijk wederhoor werd aangegeven dat Utrecht mede aanjager is geweest van - en intensief heeft meegedacht over deze brief. Hierbij werd ook aangegeven dat er een vervolgschlag nodig is naar de Utrechtse situatie.

4 DOELEN, AANPAK EN INTERVENTIES

4.1 INLEIDING

Een voorwaarde voor een doelgerichte uitvoering van het beleid is een duidelijke formulering van de doelstellingen voor het beleid. De aanpak, en de interventies die daarvan deel uitmaken, moeten aansluiten bij de probleemanalyse. Uit het onderzoek uit 2005 bleek dat meerjarige beleidsdoelen ontbraken, en dat het verband tussen de probleemanalyse en de beleidsdoelen onduidelijk was. Ook werd uit de informatie aan de raad niet duidelijk hoe het beleid en de keuzes die het college daarin maakt samenhangt met de probleemanalyse.

Samengevat luidde het raadsbesluit met betrekking tot de doelen van het jeugd-en-veiligheidsbeleid:

- ◆ Formuleer meerjarendoelstellingen voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid op basis van de probleemanalyse en koppel hiernaar jaarlijks terug.
- ◆ Baseer de aanpak op de probleemanalyse en maak dat zichtbaar in de beleidsdocumenten.

4.2 BEVINDINGEN

Met betrekking tot de doelen van het jeugd-en-veiligheidsbeleid constateren wij het volgende:

- 1 Het college heeft meerjarendoelen geformuleerd voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid en hier wordt jaarlijks naar teruggekoppeld in de programmabegrotingen. De effecten die de gemeente wil bereiken en de prestaties (het aanbod) zijn niet duidelijk met elkaar in verband gebracht waardoor het lastig is om doelgericht bij te sturen.
- 2 De aanpak van het jeugd-en-veiligheidsbeleid is gebaseerd op de probleemanalyse: de aanpak is probleemgericht en de interventies die in het kader van het jeugd-en-veiligheidsbeleid worden toegepast, sluiten aan bij de probleemanalyse.
- 3 De terugkoppeling van interventies naar probleemanalyse en beleid door het college is nog voor verbetering vatbaar. Ontwikkelingen in doelen en aanpakken worden niet consequent toegelicht en ook uit gesprekken blijkt dat er nog verbetermogelijkheden zijn. Zijn de juiste keuzes gemaakt bij de inrichting van het beleid? Worden de juiste dingen gedaan? Is de probleemanalyse nog actueel?

4.3 TOELICHTING

4.3.1 Doelen

EFFECTDOELEN

In de *Veiligheidsagenda 2006-2010* zijn twee meerjarige effectdoelen geformuleerd voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid:

- 1 terugdringen van de ervaren jongerenoverlast;
- 2 terugdringen van de criminaliteit onder jongeren.

Deze effectdoelen zijn gebaseerd op cijfers over criminaliteit onder jongeren en de ervaring van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek door burgers. Uit de uitkomsten van het belevingsonderzoek onder Utrechtse burgers blijkt dat de ervaren jongerenoverlast en criminaliteit door groepen jongeren in belangrijke mate bijdraagt aan het gevoel van onveiligheid van Utrechtse burgers. Uit politiecijfers blijkt dat de criminaliteit onder

jongeren relatief hoog is. Uit de cijfers van 2005 die ten grondslag liggen aan de meerjarendoelstellingen komt naar voren dat:

- ◆ Utrecht, in relatie tot andere steden, veel minderjarige veelplegers kent;
- ◆ het aantal minderjarige verdachten (12-17 jaar) in Utrecht, gerelateerd aan bevolkingssamenstelling, hoog is;
- ◆ van het totaal aantal verdachten eenderde jeugdig (12- 24 jaar) is.

Ook het collegeprogramma uit 2006 bevat een meerjarige effectdoelstelling voor jeugd-en-veiligheid gericht op het terugdringen van de criminaliteit. De effectdoelen zijn door de gemeente oorspronkelijk allebei uitgewerkt in meetbare indicatoren en streefwaarden in het *Stadsprogramma veiligheid 2007*. Sinds de *Programmabegroting 2009* is alleen de doelstelling gericht op ervaren jongerenoverlast (doel 1) nog voorzien van een indicator ('ervaren jongerenoverlast') en vertaald naar een jaardoel, waarmee terugkoppeling naar de meerjarige doelstelling nog mogelijk is (zie kader 4.1).

Kader 4.1 Effectdoel terugdringen ervaren jongerenoverlast

Aan de doelstelling om de ervaren jongerenoverlast terug te dringen is de indicator 'ervaren jongerenoverlast' gekoppeld. Dit is in de begrotings- en verantwoordingsdocumenten een stabiele indicator die door de jaren heen wordt gebruikt voor de rapportage aan de raad. Er is in 2007 een meerjarige streefwaarde geformuleerd voor 2010. Voor de tussenliggende jaren zijn tussendoelen geformuleerd waaraan steeds wordt gerefereerd in de programmabegrotingen. Tussendoelen worden bijgesteld op basis van de behaalde resultaten. De oorspronkelijk in 2007 geformuleerde streefwaarde voor 2010 was dat hooguit 12% van de bewoners (vaak) jongerenoverlast zou ervaren. Het tussendoel voor 2007 was 14%. Deze ambitie bleek te hoog: in de *Programmabegroting 2008* werd als jaardoel 16% geformuleerd en voor 2009 is de ambitie 18%, waarbij het streefcijfer voor 2010 naar boven toe bijgesteld was tot 17%.

Percentage bewoners dat vaak jongerenoverlast ervaart

	2007 Doel	2008 Doel	2009 Doel	2010 Doel
Ervaren jongerenoverlast	14 %	16 %	18 %	17% (12%)

Bron: *Stadsprogramma veiligheid 2007*, programmabegrotingen 2007, 2008 en 2009.

Aan de effectdoelstelling 'terugdringen criminaliteit onder jongeren' (doel 2) waren voor 2007 en 2008 verschillende indicatoren gekoppeld. Voor 2009 zijn voor deze doelstelling geen indicatoren opgenomen (zie bijlage 3). In de begrotingsdocumenten wordt niet aangegeven wat de reden is achter de wisseling en het uiteindelijk verdwijnen van deze indicatoren. Ook wordt niet aangegeven op welke wijze het college nu stuurt op de doelstelling de criminaliteit onder jongeren terug te willen dringen en hoe het college hierover verantwoording aflegt.

Uit gesprekken die wij voerden en uit interne documenten blijkt dat de mogelijkheid tot dubbele interpretatie de reden is om het aantal jeugdige verdachten en het aantal meldingen van jongerenoverlast niet meer te hanteren (zie kader 4.2).

Kader 4.2 Doelen en indicatoren in het verleden

De gemeente gebruikte tot en met 2007 informatie over het aantal meldingen jongerenoverlast zoals deze worden geregistreerd door de politie in het Bedrijfsprocessensysteem (BPS) en door de gemeente in het Bewoners-Meldingensysteem-Utrecht (BMU) voor de monitoring van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek en de resultaten van het beleid, zie onderstaand kader.

	Streefwaarde 2006	Resultaat 2006	Streefwaarde 2007	Resultaat 2007
Aantal meldingen jongerenoverlast	3.800	4.887	4.380	3.936

Bron: Verantwoording

De gemeente maakt met ingang van de Programmabegroting 2008 geen gebruik meer van deze indicator. Hiervoor worden verschillende redenen gegeven:

- ◆ De kwaliteit van de gegevens uit het BPS zijn niet voldoende om te fungeren als monitoringinformatie, zo bleek onder meer uit het Rekenkamerrapport uit 2005.
- ◆ Ervaren overlast is een sterk subjectief gegeven: wat voor de één overlast is, is dat voor de ander niet. Meten van een subjectief gegeven met een objectief systeem geeft problemen.
- ◆ De ontwikkeling van de cijfers kan ook iets zeggen over de ontwikkeling van de waakzaamheid of meldingsbereidheid in plaats van over de activiteit van jongeren.
- ◆ Een kleine groep zeer actieve melderders kan de cijfers sterk beïnvloeden. Dit betekent niet automatisch dat de gemiddelde burger veel overlast ervaart.
- ◆ Niet altijd is duidelijk welke leeftijd de overlastgevendenden hebben, bijvoorbeeld wanneer de melding niet kan worden geverifieerd. Moet de melding dan wel worden ingedeeld als jongerenoverlast?

Voor het jaar 2007 maakte de gemeente gebruik van de effectindicator 'aantal jeugdige verdachten'. Om vergelijkbare redenen wordt deze met ingang van 2008 niet meer gebruikt: de ontwikkeling van het aantal verdachte jeugdigen kan ook iets vertellen over de activiteit van de politie. De politie zelf heeft bijvoorbeeld als doelstelling het aantal jeugdige verdachten te laten toenemen door intensiever in te zetten op deze doelgroep.

Wij constateren dat de doelstelling voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid onvoldoende sturend is door de aard van de overgebleven indicator. Ervaren jongerenoverlast is een relevante effectdoelstelling voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid, maar dit wordt door een complex aan factoren beïnvloed. De gemeente moet aannemelijk maken dat het aanbod bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling. Doordat de afstand tussen de gehanteerde prestatiedoelen en het effectdoel zo groot is, is het op dit moment lastig om een verband te leggen tussen een ontwikkeling in de ervaren jongerenoverlast en het gevoerde beleid.

Beleidsmedewerkers van OOV gaven in gesprekken aan dat er een aantal delictsoorten is waarvan uit politiecijfers blijkt dat deze voor een relatief groot deel wordt gepleegd door jongeren en minderjarige veelplegers: autokraak en woninginbraak. Voor deze delicten hebben de gemeente, de Politie en het Openbaar Ministerie wel meetbare doelen geformuleerd. De hypothese is dat het jeugd-en-veiligheidsbeleid ook doorwerkt in de ontwikkeling van deze delictsoorten. Deze indicatoren zouden volgens de beleidsmedewerkers ook gebruikt kunnen worden om doelen te stellen voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid en dan specifiek voor het effectdoel 'terugdringen van criminaliteit onder jongeren'. In de begroting en verantwoording wordt dit verband met het jeugd-en-veiligheidsbeleid echter niet expliciet gelegd.

PRESTATIEDOELEN

Onder de titel "Wat gaan we daarvoor doen?" beschrijft het college in de programma begrotingen op welke wijze het de effectdoelen wil bereiken. In het programma Veiligheid (2007 t/m 2009) zijn de prestatiedoelen waartoe ook het jeugd-en-veiligheidsbeleid bijdraagt:

- ◆ voortzetten van de gebiedsgerichte aanpak van gebieden waar de onveiligheid bovengemiddeld is;
- ◆ voortzetten van de doelgroepgerichte aanpak voor groepen die aantoonbaar bijdragen aan de onveiligheid.

De meest recente prestatiedoelstelling in het programma Jeugd is: "Risicjongeren worden tijdig gesignaleerd, toegeleid naar hulp en middels een mix van preventieve en curatieve interventies bieden we hen een duurzaam toekomstperspectief" (2009). Eerder was het "Sluitende aanpak van opgroecriminaliteit van 12 tot 23 jarigen" (2007) en "Sluitende aanpak van opgroecriminaliteit van 8 tot 24 jarigen" (2008). De indicatoren die aan de prestatiedoelen worden gekoppeld wisselen per jaar (zie bijlage 3). Wisseling van indicatoren is op zich geen probleem: het kan een gevolg zijn van voortschrijdend inzicht of bijsturing op basis van behaalde resultaten of evaluaties. In de begrotingsteksten ontbreken echter dergelijke motivaties, waardoor onduidelijk blijft waarom specifieke indicatoren aan prestatiedoelen worden gekoppeld en waarom wisselingen nodig zijn. In de programma-begroting en verantwoording kan het college kort aangeven welke cruciale knelpunten op welke wijze worden aangepakt en welke succesfactoren op welke wijze verder worden aangewend.

De prestatiedoelen en de daarbij gekozen indicatoren maken duidelijk welke inspanning de gemeente wil doen: bijvoorbeeld het voortzetten van aanpakken en het realiseren van een bepaald aanbod. Het college licht niet consequent toe wat de veronderstelde relatie is tussen de inspanningen en de beoogde effecten. Andersom wordt van de informatie in de begroting niet altijd duidelijk waarom deze wordt gegeven en wat de relatie is met de doelen en indicatoren. Hierdoor is het lastig om op basis van de tekst te beoordelen of de ontwikkeling van het beleid doelgericht plaatsvindt. Voorbeelden uit de *Programmabegroting 2009* zijn opgenomen in kader 4.3.

Kader 4.3 Voorbeelden van beperkte informatieve waarde

In de begroting worden aantallen te realiseren plaatsen voor de verschillende interventies benoemd.

Het verband tussen het aanbod en de prestatie- en effectdoelen wordt echter niet geëxpliciteerd.

Hoe dragen bijvoorbeeld de geboden trajecten bij aan het verbeteren van het toekomstperspectief van de doelgroep of aan een daling van de ervaren jongerenoverlast? En welke ambitie heeft het college daarbij (bijvoorbeeld wat betreft terugkeer naar school, werk of zinvolle vrijetijdsbesteding)?

In de begroting is er aandacht voor ontwikkelingen, intensiveringen en accentverschillen in het beleid. In een aantal gevallen wordt de reden benoemd, bijvoorbeeld de ontwikkeling van een monitoring-instrumentarium om een beter zicht te krijgen op de overlastproblematiek. In andere gevallen wordt de reden niet benoemd, waardoor de bepaalde activiteit of ontwikkeling willekeurig kan lijken:

- ◆ Waarom wordt er een hulpverleningsaanbod voor een zware doelgroep gecreëerd?
- ◆ Waarom experimenteert de gemeente met het thuisbrengen van jonge kinderen?
- ◆ Waarom worden straatcoaches ingezet?

Andersom gebeurt ook: in algemene termen wordt een probleem genoemd wat moet worden aangepakt, maar de concrete uitwerking blijft achterwege. Bijvoorbeeld de problematiek van de steeds jongere kinderen (tot twaalf jaar) die delicten en overlast veroorzaken. De gemeente werkt samen met de partners aan een passend pakket van maatregelen, maar een (globale) beschrijving wordt niet gegeven.

4.3.2 Van probleemanalyse naar aanpak

De veiligheidsaanpak van Utrecht is probleemgericht opgezet: om de voor de gehele stad gestelde doelen op het gebied van jeugd-en-veiligheid te realiseren, moet volgens het college worden ingezet op de aanpak van specifieke:

- ◆ gebieden/domeinen (bijvoorbeeld: urgentiegebieden, aandachtsgebieden, locaties waar geprioriteerde jongerengroepen zich ophouden, scholen);
- ◆ (doel)groepen (bijvoorbeeld: jongerengroepen, geprioriteerde in het bijzonder; Marokkaanse risicjongeren) en;
- ◆ individuen (bijvoorbeeld: leden van geprioriteerde jongerengroepen met en zonder antecedenten).

Bij de aanpak op deze drie niveaus wordt aangesloten bij de veronderstelde oorzaken van de problematiek. De ontwikkeling van deze aanpak en de koppeling met de probleemanalyse kan worden teruggevonden in beleidsdocumenten. Twee voorbeelden zijn opgenomen in kader 4.4.

Kader 4.4 Voorbeelden van probleemanalyse naar aanpak

In de notitie *Onze toekomst* (april 2006) wordt op basis van de probleembeschrijving gesteld dat de gemeente de criminaliteit van Marokkaanse jeugdigen wil verminderen door middel van preventieve maatregelen die gericht zijn op de achterliggende problematiek van crimineel gedrag en op het versterken van de kansen en binding aan de samenleving van Marokkaanse jongeren. Deze maatregelen zijn voornamelijk gericht op het terrein van gezin, school/werk en vrije tijd. Daarnaast zijn maatregelen geformuleerd die zich richten op het betrekken van de Marokkaanse gemeenschap als geheel en op verdere "professionalisering" van de professionals uit de keten. De voorgestelde aanpak sluit dus aan op de elementen die uit de probleemschets naar voren komen.

In het *Stadsprogramma Veiligheid 2007. Utrecht veilig! Dat doen we samen* is de relatie tussen probleemanalyse en de in te zetten projecten schematisch weergegeven: in een kruistabel zijn de projecten afgezet tegen de domeinen 'gezin', 'school', 'jeugd' en 'wijk' waarop risicofactoren van invloed zijn. Zo moet zichtbaar worden op welke domeinen de projecten werkzaam zijn. Overigens is deze indeling zo grofmazig dat vrijwel alle projecten ingrijpen op de domeinen gezin, school en jeugd.

In de commissiebrief *Aanpak overlastgevende en criminele jeugd* (april 2007) wordt de probleemanalyse van aard, omvang en oorzaken gekoppeld aan een beoordeling van het bereik van de bestaande aanpak, dat wil zeggen het gebruik van het bestaande aanbod door de doelgroep. Naar aanleiding van de geconstateerde tekortkomingen in de bestaande aanpak wordt een vervolgaanpak geschetst met daarin de te realiseren ambities, waarbij de gemeente samenwerkt met de politie en het Openbaar Ministerie (OM).

Centraal hierin staat de 'sluitende aanpak' die bestaat uit verschillende stappen:

- 1 zicht verkrijgen op alle hanggroepen en jongeren daarin (shortlistinventarisatie);
- 2 prioritering van aan te pakken groepen;
- 3 plannen van aanpak opstellen voor individuen, groepen, en de fysieke omgeving waarin de groepen zich ophouden. Aan het opstellen van een plan van aanpak gaat een probleemanalyse van de groepen en individuen vooraf. De keuze van de in te zetten interventies vindt plaats op basis van deze probleemanalyse;
- 4 uitvoering van de plannen van aanpak en de monitoring hiervan.

Een uitgebreidere beschrijving van de stappen is opgenomen in bijlage 4.

Naast sturing op basis van de sluitende aanpak is een deel van het budget en de capaciteit flexibel inzetbaar door de gemeente en daarmee af te stemmen op de dynamiek van de problematiek.

Veel van de gesprekspartners benadrukten overigens het belang van de 'lange adem': veel van de aanpakken hebben tijd nodig om resultaat te boeken, en vaak zijn de resultaten niet goed meetbaar, zo geven de gesprekspartners aan.

4.3.3 Interventies

De gemeente en de partners waarmee wordt samengewerkt hebben op dit moment verschillende interventies beschikbaar om in te zetten in het kader van het jeugd- en veiligheidsbeleid. Op het gebied van de individuele aanpak kunnen de interventies worden ingedeeld in drie scenario's:

- ◆ zorg/hulpverlening;
- ◆ combinatie zorg/hulpverlening met drang/dwang;
- ◆ drang/dwang.

Daarnaast is er voor jongerengroepen als geheel een activiteitenaanbod en zijn er aanpassingen mogelijk in de fysieke omgeving waar de jongerengroepen zich ophouden. Een belangrijk deel van het huidige aanbod van interventies dat wordt ingezet in het kader van het jeugd- en veiligheidsbeleid is de laatste jaren ontwikkeld vanuit een probleemanalyse, zoals bijvoorbeeld de projecten die plaatsvinden vanuit 'Onze toekomst' of de interventie Nieuwe Perspectieven bij Terugkeer (NPT). Andersom zijn interventies ingezet als experiment om beter zicht te krijgen op de problematiek en de mogelijke toegevoegde waarde en werking van het instrument, zoals bijvoorbeeld het Casemanagement en het Normatief jongerenwerk.

Uit gesprekken en documenten, zoals de recente commissiebrief *Toezeggingen m.b.t. evalueren jongerenaanpak* van 18 mei 2009, komt naar voren dat de gemeente de doelmatigheid en doeltreffendheid van de interventies op verschillende manieren probeert te waarborgen (zie kader 4.5 voor een aantal voorbeelden).

Kader 4.5 Toewerken naar doelmatige en doeltreffende interventies

- ◆ *Effectieve interventie volgens NJI*: het college streeft er naar om op termijn alle individuele hulpverleningstrajecten te laten voldoen aan de criteria van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) voor effectieve interventies.⁶ Dit moet een waarborg vormen voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van een interventie.
- ◆ *Controleerbare doelen*: Voor een aantal interventies zijn specifieke en meetbare doelen geformuleerd voor niet alleen het aantal te realiseren plaatsen, maar ook voor het resultaat dat vervolgens moet worden behaald bij de deelnemende jongeren (bijvoorbeeld voor de Intensieve Outreachende hulpverlening en Titan). In gesprekken werd aangegeven dat het voor sommige interventies lastig is om meetbare doelen te formuleren omdat ze een preventief karakter hebben (bijvoorbeeld het peersproject en de sportevenementen die plaatsvinden in het kader van Onze Toekomst).
- ◆ *Evaluaties*: De interventies worden periodiek geëvalueerd. Evaluaties bieden zicht op de werking van een instrument en eventuele knelpunten en belemmeringen die zich hierbij voordoen. Een voorbeeld is de uitgebreide evaluatie van Titan die in 2007 is uitgevoerd.
- ◆ *Interviews professionals*: Bij de Dienst Wijken worden alle gebiedsmanagers en wijkmanagers twee keer per jaar geïnterviewd over de aanpak van de veiligheidsproblemen in hun wijk, waaronder eventuele jeugd- en veiligheidsproblematiek. Eén van de doelen van deze gesprekken is het uitwisselen van kennis en ervaringen zodat er zicht komt op *best practices*.
- ◆ *Ontwikkelen/inkopen nieuw aanbod*: Wanneer door de regievoerende instanties wordt geconstateerd dat het bestaande aanbod niet voldoende aansluit bij de behoefte van de doelgroep, bestaat de mogelijkheid om een nieuw instrument te ontwikkelen of in te kopen. Een voorbeeld hiervan is de invoering van een intensieve interventie voor zwaar problematische individuen van 16 tot 24 jaar die geweldsdelicten plegen, de meersporenaanpak (MSA). Deze is ontwikkeld op basis van de bestaande multisysteemtherapie (MST) voor 18-minners.

VERBETERMOGELIJKHEDEN

In gesprekken met verschillende functionarissen werd aangegeven dat er nog een verbeter slag te maken is wat betreft de kennis en benutting van de bestaande interventies (zie kader 4.6)

Kader 4.6 Verbetermogelijkheden gebruik interventies

- ◆ Volgens gesprekspartners ligt er een kans in het beter benutten van een combinatie van interventies, bijvoorbeeld een combinatie van een vrijwillig aanbod en drang en dwang waarbij drang en dwang de "stok achter de deur" is om de jongere of zijn ouders dwingen gebruik te maken van het vrijwillige aanbod. Dit wordt vormgegeven in een traject voor deskundigheidsbevordering en training ten behoeve van het Veiligheidshuis en het JAT.
- ◆ De uitkomsten van evaluaties van interventies en de resultaatgegevens worden volgens gesprekspartners nog niet optimaal gebruikt voor een terugkoppeling naar de probleemanalyse en de vraag of beleidsmatig de juiste keuzes worden gemaakt. Worden de juiste interventies ingezet? Of zijn er bijvoorbeeld andere mogelijkheden die relatief meer resultaat boeken?

In juli en september 2007 zijn op verzoek van de raad twee conferenties gehouden over de aanpak van jeugdoverlast. Naast aandacht voor de problematiek van jongerenoverlast, en de achtergronden daarvan, was er ook aandacht voor knelpunten en verbetermogelijkheden, bijvoorbeeld de vrijwilligheid van een belangrijk deel van het aanbod en de noodzaak om harder en consequenter op te treden.

REGULIER JEUGDBELEID EN JONGERENWERK

Naast de interventies die specifiek in het kader van het jeugd-en-veiligheidsbeleid worden ingezet, wordt ook aan het reguliere jeugdbeleid en jongerenwerk een preventieve rol bij de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek gegeven. Bijvoorbeeld in dit kader worden jaarlijks circa 1500 gemeentelijke hulptrajecten aangeboden, variërend van licht en kortdurend tot intensief en langlopend. En ook de reguliere aanpak van schooluitval, vergroting van participatie, vrijetijdsbesteding, gezond gedrag, etc. valt hieronder. Deze beleidsvelden worden niet aangestuurd vanuit het jeugd en veiligheidsbeleid, maar bijvoorbeeld vanuit de afdeling Welzijn van de DMO.

5 ORGANISATIE

5.1 INLEIDING

Een doeltreffende uitvoering vereist dat verantwoordelijkheden helder zijn toegedeeld en vastgelegd. Daarnaast moet de uitvoering zelf op een doeltreffende manier plaatsvinden en moet de regierol goed worden uitgevoerd. Uit het onderzoek uit 2005 bleek dat er een risico voor de doelmatigheid en doeltreffendheid lag in de gedeelde verantwoordelijkheid van twee gemeentelijke afdelingen (OOV en Programma Jeugd). Daarnaast bleek dat het wijkbureau te weinig instrumenten had om zijn regierol vorm te geven. Tenslotte schoot de kwaliteit van de subsidiebeschikkingen van de Dienst Wijken tekort.

Samengevat luidde het raadsbesluit met betrekking tot de probleemanalyse:

- ◆ Dek het risico af dat voortkomt uit de gedeelde verantwoordelijkheid voor de aansturing van het beleid.
- ◆ Ga na hoe de regierol van het wijkbureau kan worden versterkt.
- ◆ Verbeter de kwaliteit van de subsidiebeschikkingen, met name van de Dienst Wijken.

5.2 BEVINDINGEN

Met betrekking tot de aansturing van- en regievoering op het jeugd-en-veiligheidsbeleid constateren wij het volgende:

- 1 Een doeltreffende aansturing van het jeugd-en-veiligheidsbeleid binnen de gemeentelijke organisatie is beter gewaarborgd door de invoering van het programmatisch werken. Er is één bestuurlijk verantwoordelijke, de burgemeester, en één ambtelijk verantwoordelijke, de programmadirecteur Veiligheid. Er vindt afstemming plaats met de wethouder Jeugd. Uit gesprekken blijkt dat het programmatisch werken goed functioneert bij de samenwerking tussen de direct betrokken diensten en afdelingen (BCD-OOV, DMO-Programma Jeugd en Dienst Wijken).
- 2 In de praktijk schiet de reikwijdte van het programmatisch werken nog tekort. Uit verschillende gesprekken komt naar voren dat men er vanuit het jeugd-en-veiligheidsbeleid niet goed in slaagt vakafdelingen van de DMO aan te sturen bij het realiseren van een samenhangend, doelmatig en doelgericht aanbod voor de doelgroep. Dit leidt ondermeer tot een versnipperd en projectmatig aanbod in de wijken. Als verklaring worden knelpunten in de samenwerking tussen programma Jeugd en de vakafdelingen genoemd.
- 3 De regie op de uitvoering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid door de verschillende partners is ten opzichte van 2005 verbeterd. De regie op de individuele aanpak van probleemjongeren vindt nu plaats vanuit het Veiligheidshuis Utrecht (VHU), waarbij het VHU verantwoordelijk is voor de jongeren met antecedenten en de gemeente (de jeugdadviesteams en de wijkwelzijnsorganisaties) voor de jongeren zonder antecedenten. De regie op de aanpak van groepen en de fysieke omgeving wordt uitgevoerd door het wijkbureau, wiens regierol is versterkt. Risico's zien wij nog ten aanzien van de uitwisseling van informatie tussen de regievoerders onderling; de wijkbureaus en het Veiligheidshuis.

Naar de kwaliteit van de subsidiebeschikkingen hebben wij in het vervolgonderzoek niet opnieuw gekeken.

5.3 TOELICHTING

5.3.1 Aansturing

Het programma Veiligheid is verantwoordelijk voor het vaststellen van de beleidskaders en het aansturen van de uitvoering van het Jeugd-en-veiligheidsbeleid op stedelijk niveau en doet dit in nauw overleg met het programma Jeugd van de DMO en de Dienst Wijken. Werkzaamheden in het kader van het programma Veiligheid worden door verschillende diensten uitgevoerd. Het jeugd-en-veiligheidsbeleid wordt uitgevoerd door het programma-bureau Jeugd van de DMO. Maar ook de Dienst Wijken en Stadswerken werken samen met de DMO aan de uitvoering van dit deelprogramma.

Het risico voor de aansturing binnen de gemeente door de directe betrokkenheid bij het jeugd-en-veiligheidsbeleid van verschillende afdelingen en diensten zoals dat in 2005 bestond, is nu afgedekt door invoering van het programmatisch werken. De burgemeester - portefeuillehouder veiligheid - is bestuurlijk eindverantwoordelijk. Afstemming vindt plaats met de wethouder Jeugd. De ambtelijke verantwoordelijkheid ligt bij de programmadirecteur Veiligheid. De uitvoering van het beleid ligt bij het Programma Jeugd van de DMO, waarbij de programmadirecteur Veiligheid als opdrachtgever functioneert.

Om tot bestuurlijke afstemming te komen is er een staf Jeugd en veiligheid die iedere drie weken bij elkaar komt. De burgemeester en de wethouder Jeugd zijn vaste leden van deze staf, naast ambtelijke afvaardiging van OOV en Programma Jeugd en de andere betrokken diensten, de Dienst Wijken en, afhankelijk van de agenda, Stadswerken. Op ambtelijk niveau is de samenwerking verankerd in de stuurgroep Overlast waarin ondermeer de programmadirecteuren Veiligheid en Jeugd zitting hebben. Dit maakt het mogelijk op hoog ambtelijk niveau afspraken te maken tussen de diensten.

Uit gesprekken met ambtenaren van OOV en programma Jeugd kwam naar voren dat de huidige samenwerking goed is. De lijnen tussen de betrokken bestuurders zijn volgens de gesprekspartners kort en de betrokken ambtenaren beschouwen het jeugd-en-veiligheidsbeleid als een gezamenlijk beleid.

De reikwijdte van het programmatisch werken schiet nog tekort waar het de samenwerking betreft met onderdelen van de gemeente die niet direct zijn betrokken bij het jeugd-en-veiligheidsbeleid. Uit verschillende gesprekken komt naar voren dat men er vanuit het jeugd-en-veiligheidsbeleid niet goed in slaagt vakafdelingen van de DMO aan te sturen bij het realiseren van een samenhangend, doelmatig en doelgericht aanbod voor de doelgroep. Dit leidt ondermeer tot knelpunten bij de aansturing en risico's op een versnipperd en projectmatig aanbod (zie kader 5.1).

Kader 5.1 Knelpunten bij de aansturing

De besteding van de flexibele jeugd-en-veiligheidsbudgetten vindt plaats via DMO-Welzijnszaken. Het geld wordt via bulkcontracten met wijkwelzijnsorganisaties besteed. Bijvoorbeeld de interventie Jongeren op Straat wordt op deze wijze ingekocht bij de wijkwelzijnsorganisaties. Gesprekspartners gaven aan dat de tussenkomst van DMO-Welzijn een goede (bij)sturing van de uitvoering belemmert: het opdrachtgeverschap en daarmee de verantwoordelijkheid voor aan- en bijsturing ligt niet bij de onderdelen van de organisatie die verantwoordelijk zijn voor de regie op het jeugd-en-veiligheidsbeleid.

Uit gesprekken met professionals uit het veld en beleidsambtenaren kwam naar voren dat de gemeente te vrijblijvend is richting de wijkwelzijnsorganisaties. De gemeente maakt vooraf onvoldoende concreet wat ze precies verwacht voor het geld dat de gemeente verstrekt. Hierdoor worden volgens de gesprekspartners ook projecten gesubsidieerd waarvan het doel of de bijdrage aan het beleid onduidelijk is. Tijdens de uitvoering wordt onvoldoende in de gaten gehouden of de uitvoering plaatsvindt zoals is afgesproken. Een mogelijke verklaring die in de gesprekken werd gegeven is dat de opdrachtgevende beleidsambtenaren bij de vakafdelingen van de DMO relatief ver afzitten van de praktijk. Er worden door de gesprekspartners twee oplossingsrichtingen genoemd:

- ◆ De gemeente moet meer sturen op het beoogde resultaat en niet op het aantal in te zetten FTE's of uren, waarbij er een zekere vrijheid kan zijn voor het jongerenwerk en hulpverleners bij het bepalen van de inzet.
- ◆ De gemeente moet flexibeler afspraken maken met de wijkwelzijnsorganisaties waarin een leveringsverplichting is vastgelegd. Het wijkbureau stuurt vervolgens op wijkniveau op de concrete invulling van het aanbod en de uitvoering.

Verschillende vakafdelingen van de DMO voeren beleid uit dat een (beoogd) effect heeft op het terrein van jeugd-en-veiligheid. Een belangrijke afdeling is Welzijn, verantwoordelijk voor het bredere jongerenwerk en jeugdbeleid. Gesprekspartners van de Dienst Wijken gaven aan dat het voor hen als regievoerders in de wijken soms lastig is om een samenhangend en bij de behoeften van de wijk aansluitend gemeentelijk aanbod te creëren. Er bestaat volgens hen een risico voor ondoelmatigheid door dubbelingen of hiaten in het aanbod.

Een risico dat door verschillende gesprekspartners van programma Jeugd is benoemd, is de afhankelijkheid van additionele middelen voor belangrijke interventies die in het kader van het Jeugd-en-veiligheidsbeleid worden ingezet. In de visie van de betrokkenen initieert Programma Jeugd interventies en implementeert deze, maar is het de bedoeling dat succesvolle projecten deel gaan uitmaken van het reguliere aanbod en de uitvoering bij vakafdelingen komt te liggen. In gesprekken werd aangegeven dat dit tot op heden onvoldoende gebeurt: de beleidsuitvoering blijft vaak bij programma Jeugd liggen en voortzetting blijft afhankelijk van aanvullende middelen.

In het gesprek met de wethouder en burgemeester werd aangegeven dat het programma-tisch werken nog moet uitkristalliseren. Binnen de DMO moeten vakafdelingen volgens de gesprekspartners nog wennen aan het feit dat zij worden 'doorsneden' door programma's die vaak andere prioriteiten kennen. Ook in de gesprekken met ambtenaren werd aangegeven dat de samenwerking tussen het programma Jeugd en de vakafdelingen knelpunten kent. Zo hebben het programma Jeugd en de afdeling Welzijn tot op heden geen gezamenlijke visie ontwikkeld op de inzet van het jongerenwerk bij de aanpak van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Ook organisatieaspecten worden genoemd: bij Welzijn is bijvoorbeeld geen portefeuillehouder jeugd-en-veiligheid. Tijdens het ambtelijk wederhoor werd aangegeven dat het punt van de samenwerking tussen de programma Jeugd en de vakafdelingen wordt meegenomen in de reorganisatie van de DMO.

Een verklaring die hier bij aansluit is het ontbreken van duidelijke afspraken over de rol van de afdeling Welzijn en hun aanbod zoals bijvoorbeeld het jongerenwerk bij het jeugd-en-veiligheidsbeleid. De uitkomsten van de visitatiecommissie jongerenwerk (*Rapportage visitatiecommissie jongerenwerk*, februari 2009) bevestigen dit beeld. Er zijn concrete afspraken gemaakt tussen gemeente, politie en OM dat er duidelijkheid moet komen over de rol van het jongerenwerk bij de aanpak van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Volgens gesprekspartners ligt hier een kans voor het creëren van eenduidige verwachtingen over de rol van jongerenwerk bij de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek en een betere aansturing van de uitvoering.

Tot enige tijd geleden was ook de samenwerking met de Jeugdadviesteams (JAT's) van de GG&GD nog niet optimaal. Deze JAT's hebben een belangrijke rol bij de aanpak van individuele jongeren zonder antecedenten en vormt een belangrijke schakel tussen de zorgkant (onderwijs, welzijn en hulpverlening) en het Veiligheidshuis. Duidelijke afspraken over taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende partners hebben volgens gesprekspartners geleid tot een eenduidige rolopvatting en een betere samenwerking.

5.3.2 Regie

De regie op de uitvoering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid is als volgt belegd:

- ◆ Het Veiligheidshuis Utrecht, een samenwerkingsverband tussen de partners, is verantwoordelijk voor de regie op de uitvoering van de aanpak van individuele probleemjongeren mét antecedenten. De gemeente is verantwoordelijk voor de regie op de jongeren zonder antecedenten. Concreet wordt deze rol uitgevoerd door de jeugdadviesteams van de GG&GD en de wijkwelzijnsorganisaties. Overleg en monitoring vindt plaats vanuit het VHU.
- ◆ De wijkbureaus van de Dienst Wijken zijn verantwoordelijk voor de regie op de aanpak van de geprioriteerde groepen als geheel en de fysieke omgeving waarin zij opereren.

De samenwerking met de buitengemeentelijke partners die betrokken zijn bij de aanpak van de individuele probleemjongeren uit jongerengroepen is sinds 2005 belegd in het Veiligheidshuis Utrecht (VHU). Plannen van aanpak voor individuele jongeren worden opgesteld tijdens casusoverleggen op het VHU, en de voortgang wordt vanuit het VHU gemonitord. Daartoe hebben medewerkers vanuit de diverse betrokken organisaties hun werkplek in het VHU of zijn regelmatig aanwezig in het VHU om casusoverleggen voor te bereiden en bij te wonen.

Uit gesprekken met verschillende functionarissen die betrokken zijn bij het VHU kwam naar voren dat de fysieke bundeling van experts van verschillende instanties die zijn betrokken bij de individuele aanpak van probleemjongeren, in de praktijk leidt tot kortere lijnen, sneller doorpakken, betere uitwisseling van informatie, en grotere betrokkenheid van de partners.

De Dienst Wijken voert de regie op de veiligheidsinspanningen in de wijken, waaronder de aanpak van jongerenoverlast. De Dienst Wijken is daarmee procesverantwoordelijk voor de groepsaanpak in de wijk. Concreet ligt deze regierol bij de gebiedsmanagers veiligheid die werkzaam zijn in ieder van de tien wijken. Hij/zij is trekker van het overleg voor de groepsaanpak op wijkniveau, waarbij de politie, wijkwelzijnsorganisatie en de DMO vertegenwoordigd zijn. Op tactisch niveau is er aandacht voor de aanpak van jongerenoverlast in de wijkmanagement-plus overleggen. De wijkmanager is voorzitter van dit overleg. Tweewekelijks vindt er handhavingsoverleg plaats waar op uitvoeringsniveau - op basis van criminaliteitscijfers en bewonersmeldingen - de operationele inzet wordt bepaald op de veiligheidsthema's als woninginbraken, autokraken en jongerenoverlast.

Medewerkers van de Dienst Wijken gaven aan dat zij geen goed beeld hebben van de planning, inhoud en voortgang van de aanpak van individuele probleemjongeren door het VHU en de Jeugdadviesteams. Hierdoor bestaat het risico dat de effectiviteit van de totale groepsaanpak afneemt, omdat de beperkte informatie kan leiden tot afstemmingsproblemen bij een gecombineerde aanpak van individuen, groepen en omgeving. Daarnaast kan het leiden tot verkeerde verwachtingen in de wijken over de voortgang en resultaten van de aanpak. Zo kan de verwachting bestaan dat jongeren met een individuele aanpak in een dagbestedingstraject zitten, terwijl ze in feite nog steeds in de wijk op straat rondlopen en daarmee negatieve invloed uitoefenen op aanstormend talent.

6 VERANTWOORDING

6.1 INLEIDING

Om als gemeenteraad zicht te hebben op de doeltreffendheid van het beleid moet het college rapporteren over de mate waarin gestelde prestaties en effecten zijn behaald en moet het aannemelijk maken of het gevoerde beleid daaraan heeft bijgedragen. Uit het onderzoek uit 2005 bleek dat de verantwoording ontoereikend was om te kunnen bepalen of het beleid tot de beoogde resultaten leidt. Bovendien was de informatie richting raad onvoldoende gestroomlijnd doordat deze bestond uit veel verschillende documenten.

Samengevat luidde het raadsbesluit met betrekking tot de verantwoording:

- ◆ Spits de jaarlijkse verantwoording toe op de gerealiseerde prestaties en effecten, knelpunten in de uitvoering en succes- en faalfactoren van het beleid.
- ◆ Breng de doeltreffendheid van het beleid in beeld en maak de effecten van het beleid aannemelijk in de verantwoording.
- ◆ Stroomlijn de informatie aan de raad.

6.2 BEVINDINGEN

Met betrekking tot de verantwoording over het jeugd-en-veiligheidsbeleid constateren wij het volgende:

- 1 De overzichtelijkheid van de informatie aan de raad is verbeterd doordat het jeugd-en-veiligheidsbeleid is opgenomen in zowel de programma's Veiligheid en Jeugd in de programmabegrotingen, waarbij de doelen overeenkomen en er onderling verwezen wordt.
- 2 De verantwoordingsinformatie is nog onvoldoende voor de raad om vast te kunnen stellen of het beleid werkt, wat precies de werkzame bestanddelen zijn en of het college doelgericht toewerkt naar een effectiever jeugd-en-veiligheidsbeleid:
 - ◆ De raad krijgt informatie over doelbereik, maar de informatie over behaalde effecten en prestaties wordt niet met elkaar verbonden.
 - ◆ Resultaten, succes- en faalfactoren en aanpassingen in het beleid worden nog onvoldoende systematisch aan elkaar gerelateerd.
- 3 De kennis die noodzakelijk is om kwalitatief goed verantwoording af te kunnen leggen over het beleid is deels al aanwezig. Dit blijkt uit bijvoorbeeld:
 - ◆ de informatie in commissiebrieven waarin relaties worden gelegd tussen de interventies en de geboekte resultaten en er aandacht is voor succes en faalfactoren;
 - ◆ de gesprekken die wij voerden met beleidsambtenaren en professionals uit het veld.Deze beschikbare kennis kan beter benut worden voor de analyse van de beleidsresultaten ten behoeve van de raad.
Deels moet de kennis nog verbeterd worden, bijvoorbeeld door de effectiviteit van individuele interventies beter in beeld te krijgen en deze informatie te benutten.

6.3 TOELICHTING

STROOMLIJNEN INFORMATIE

Het jeugd-en-veiligheidsbeleid maakt deel uit van zowel het programma Veiligheid als het programma Jeugd. Dit laat zien dat het beleid programmatisch en beleidsmatig is ingebed tussen enerzijds het bredere jeugdbeleid/jongerenwerk (preventie) zoals dat is beschreven

in het programma Jeugd, en anderzijds de aanpak van criminaliteit (repressie) zoals beschreven in het programma Veiligheid. De informatie die in deze verschillende programma's staat voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid – bijvoorbeeld wat betreft indicatoren en streefwaarden – is in de kern hetzelfde. Naast de reguliere verantwoordingsinformatie stuurt het college geregeld commissiebrieven naar de raad met informatie op detailniveau over aanpakken en interventies.

GEBREKKIGE INFORMATIE OVER DOELTREFFENDHEID BELEID

Uit de verantwoordingen kan worden opgemaakt dat het effectdoel voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid waarvoor een indicator gehanteerd wordt, de ervaren jongerenoverlast, tot nu toe niet gehaald is. Sinds 2007 is de stijgende trend wel omgebogen naar een stabilisering/voorzichtige daling van de ervaren jongerenoverlast (zie tabel 6.1).

In de toelichtende teksten in de verantwoordingen worden geen verklaringen gegeven voor de ontwikkeling en het niet behalen van de doelstelling.

Tabel 6.1 Ervaren jongerenoverlast

	2006	2007		2008		2009	2010
	Resultaat	Doel	Resultaat	Doel	Resultaat	Doel	Doel
Ervaren jongerenoverlast	22%	14%	19%	16%	19,5%	18%	17% (12%) ¹

¹ In *Stadsprogramma veiligheid 2007* stond voor 2010 nog de streefwaarde van 12% opgenomen

Bron: *Stadsprogramma veiligheid 2007*, programmabegroting en verantwoording.

De prestatiedoelen worden vaak wel gehaald. Uit de *Verantwoording 2007* blijkt dat de streefwaardes voor alle indicatoren zijn gerealiseerd (zie bijlage 3). Het aantal gerealiseerde trajecten voor overlastjongeren ligt zelfs veel hoger. Waarom dit het geval is wordt niet toegelicht.

In de verantwoording wordt geen verband gelegd tussen de gerealiseerde prestaties en de effecten. Zo wordt er geen poging gedaan te verklaren waarom het effectdoel niet is gerealiseerd ondanks dat alle prestaties zijn gehaald. Andersom wordt niet aangegeven hoe de prestaties bijdragen aan de effecten.

Zoals al is aangegeven in paragraaf 4 "Doelen, aanpak en interventies" kunnen twee kanttekeningen worden geplaatst bij de indicator "ervaren jongerenoverlast":

- ◆ De ervaring van veiligheid door burgers wordt door een complex aan factoren beïnvloed. Dit maakt het des te belangrijker om de invloed van het beleid aannemelijk te maken, door bijvoorbeeld het stellen van tussendoelen, het expliciet maken van beleidsvooronderstellingen en het verklaren van het wel of niet behalen van de doelen.
- ◆ Voor de effectdoelstelling terugdringen criminaliteit onder jongeren is op dit moment geen expliciete indicator/streefwaarde benoemd. Wel zijn er indicatoren voor delictsoorten (autokraak, woninginbraak) benoemd die voor een belangrijk deel worden gepleegd door jongeren. Maar over het specifieke aandeel jongere plegers wordt niet gerapporteerd en deze indicatoren worden niet verbonden met het jeugd-en-veiligheidsbeleid.

De toelichting in de verantwoording wordt voornamelijk benut voor een beschrijving van de activiteiten; voor succes- en faalfactoren is beperkt aandacht.

AANWEZIGE EN NOG ONTBREKENDE KENNIS

In de commissiebriefen over het jeugd-en-veiligheidsbeleid die naar de raad worden gestuurd, wordt vaak tot in detail ingegaan op resultaten die worden geboekt op het niveau van de aanpakken en interventies, waarbij een relatie wordt gelegd tussen interventie en resultaten. Op deze wijze maakt het college aannemelijk wat de werking is van de instrumenten. Ook is er aandacht voor knelpunten, succesfactoren en eventuele aanpassingen in het beleid. In de commissiebrief van september 2008 wordt bijvoorbeeld een relatie gelegd met de hoger gelegen effectdoelen (zie kader 6.2).

Kader 6.2 Voorbeelden van het verbinden van prestaties en effecten

De commissiebrief van september 2008 bevat een bundeling van stand van zaken op drie terreinen:

- ◆ de aanpak van de overlastgevende en criminele jeugd als geheel;
- ◆ de aanpak 'Onze Toekomst, voorkomen criminele loopbaan Marokkaanse jongeren';
- ◆ en de interventie 'Jongere teams'.

In de commissiebrief worden resultaten die voortkomen uit de monitoring verbonden met de interventies die zijn uitgevoerd. Op deze manier wordt de werking van de interventies aannemelijk gemaakt. Voorbeelden:

- ◆ Na toenemende overlast in Vleuten/De Meern zijn alle betrokken partners met de groepsaanpak gestart. De groep is toegeleid naar een Jongerenontmoetingsplek (JOP) en daarmee is de overlast verdwenen.
- ◆ Bij overlastgevende en criminele groepen lukt het regelmatig de groep te breken door de leiders van de groep af te zonderen en de overige leden toe te leiden naar (positieve) activiteiten.

Voor een aantal van de interventies die worden uitgevoerd in het kader van jeugd-en-veiligheidsbeleid zijn specifieke en meetbare doelen geformuleerd, maar is er tot op heden nog maar beperkt informatie beschikbaar over de resultaten (zie kader 6.3). Wordt deze informatie verzameld en gebruikt bij de verantwoording, dan heeft het college een bredere basis om de uitvoering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid bij te sturen en richting de raad verantwoording af te leggen over de resultaten en effecten van het gevoerde beleid.

Kader 6.3 Controleerbare doelen

Voor een aantal interventies zijn niet alleen doelen geformuleerd voor het te realiseren aanbod in bijvoorbeeld aantal plekken, maar ook voor de resultaten die moeten worden geboekt bij de individuele jongeren die worden begeleid. Bijvoorbeeld bij de volgende interventies:

- ◆ Intensieve outreachende hulpverlening: 80% van de jongeren heeft het traject volgens plan doorlopen en minimaal 60% van de trajecten is succesvol afgerond.
- ◆ Marokkaanse oudercoaches: 80% van de trajecten is positief afgerond, dat wil zeggen dat de jongere/gezin is toegeleid naar zorg, scholing/werk of vrijetijdsaanbod.
- ◆ Casemanagement: de deelnemende jongeren daadwerkelijk toeleiden naar het voor hen juiste hulpaanbod en toezien op de voortgang/resultaten.

Tot nu richt de verantwoording over deze interventies zich nog vooral op het aantal jongeren in traject. Voor bijvoorbeeld het project Titan is intern inmiddels wel zicht op de resultaten die worden geboekt. In 2008 stroomden 58 jongeren positief uit; dat wil zeggen naar school, een re-integratietraject of vrijwilligerswerk. In 64 gevallen was er sprake van neutrale of negatieve uitstroom. Weliswaar kunnen deze cijfers niet (rechtstreeks) worden verbonden met de effectdoelen voor de ervaren jongerenoverlast of terugdringen criminaliteit, maar met dit soort informatie kan wel aannemelijk worden gemaakt in welke mate het beleid bijdraagt aan bijvoorbeeld de doelstelling "bieden van een duurzaam toekomstperspectief."

Uit de gesprekken die wij voerden met beleidsambtenaren en professionals uit het veld blijkt dat zij duidelijke ideeën hebben over succesvolle elementen van de aanpak en de werkzame ingrediënten hierin. Onderstaand kader 6.4 bevat voorbeelden.

Kader 6.4 Succesfactoren en werkzame ingrediënten volgens gesprekspartners

- ◆ Jongeren uit de anonimiteit halen, een persoonlijke, directe benadering.
- ◆ Gezamenlijke aanpak van- en korte lijnen tussen alle betrokkenen: gemeentelijke diensten, politie, justitie, jeugdzorg, woningbouwcorporaties, ouders en omwonenden. Deze laatste groepen moeten het 'buurtgevoel' weer terug krijgen.
- ◆ Duidelijk vastgelegde verantwoordelijkheden en taken van- en afspraken tussen de verschillende partners.
- ◆ Brede en zo mogelijk gecombineerde inzet van instrumenten op het gebied van zowel individu, groep als domein, en van zorg/hulpverlening als drang/dwang.
- ◆ Kennis en kunde van de professionals, waarbij ze zo mogelijk ook ervaring hebben met de omgang van de specifieke (culturele) achtergrond van de doelgroep.

Deze informatie wordt (in ieder geval deels) intern gebruikt voor de bijsturing van het beleid, bijvoorbeeld in de interne verantwoordingsgesprekken die binnen de Dienst Wijken worden gevoerd, maar zou ook een plek kunnen krijgen in de analyse van de beleidsresultaten ten behoeve van het college en de raad.



BIJLAGEN

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 2005¹

CONCLUSIES (SAMENVATTING):

- 1 De raad krijgt voldoende informatie over de aard en oorzaken van de problematiek, maar de informatie over oorzaken schiet tekort.
- 2 De raad heeft onvoldoende zicht op de keuzes die het college maakt bij het formuleren van het beleid doordat de analyse van de problematiek onvoldoende wordt verbonden met de beleidsdoelstellingen en aanpak.
- 3 De kwaliteit van de informatie over de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek is onvoldoende gewaarborgd.
- 4 De presentatie van het jeugd-en-veiligheidsbeleid aan de raad is onvoldoende duidelijk doordat deze plaatsvindt in verschillende documenten.
- 5 Er ontbreekt een meerjarig beleidskader waarnaar jaarlijks teruggekoppeld wordt, waardoor het risico bestaat dat het college de continuïteit van het beleid en het systematisch toewerken naar de meest effectieve aanpak uit het oog verliest.
- 6 Doordat de verantwoordelijkheid voor de aansturing bij twee diensten ligt, bestaan er in opzet risico's voor de samenhang en doelmatige uitvoering van het beleid.
- 7 De effectiviteit van de regie door het wijkbureau wordt beperkt door de autonome positie van de externe partners.
- 8 De subsidiebeschikkingen van met name de Dienst Wijken zijn van onvoldoende kwaliteit om als sturingsmiddel te kunnen gebruiken.
- 9 De verantwoording is niet toereikend om te kunnen bepalen of het gevoerde beleid tot de beoogde resultaten leidt.
- 10 In de verantwoording wordt onvoldoende aannemelijk gemaakt wat de invloed van de geleverde prestaties is op de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek.

AANBEVELINGEN (SAMENVATTING):

- 1 Verschaf de raad periodiek een probleemanalyse waarin in samenhang aard, omvang en oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek worden beschreven.
- 2 Baseer de doelstellingen van het beleid op de probleemanalyse en maak dat zichtbaar in de beleidsdocumenten.
- 3 Toets de informatie over de jeugd-en-veiligheidsproblematiek op juistheid en overleg met de politie hoe de juistheid en volledigheid van de politiegegevens kan worden verbeterd.
- 4 Stroomlijn de informatievoorziening aan de raad (één jaarlijks beleidsdocument, gekoppeld aan het programma OOV).
- 5 Formuleer meerjarendoelstellingen en koppel hiernaar jaarlijks terug. Trek naar aanleiding van de terugkoppeling conclusies over de bijdrage van de aanpak aan het doelbereik en pas zonodig de aanpak aan.
- 6 Rapporteer aan de raad hoe het risico dat voortkomt uit de gedeelde verantwoordelijkheid voor de aansturing van de uitvoering van het beleid wordt afgedekt.
- 7 Ga na of de regierol van het wijkbureau kan worden versterkt en pas de bevindingen toe.
- 8 Verbeter de kwaliteit van de subsidiebeschikkingen, met name van de Dienst Wijken.
- 9 Spits de jaarlijkse verantwoording toe op de gerealiseerde prestaties en effecten, de knelpunten in de uitvoering en de succes- en faalfactoren van het beleid.
- 10 Breng de doeltreffendheid van het beleid in beeld en maak de effecten van het beleid aannemelijk in de verantwoording.

¹Jeugd en veiligheid. Een onderzoek naar het jeugd-en-veiligheidsbeleid van de gemeente Utrecht, Rekenkamer Utrecht, mei 2005

MONITORINGINSTRUMENTEN

	Korte omschrijving	Gebruik
Bewonerspeiling	Belevingsonderzoek onder bewoners, waarin ondermeer wordt gevraagd naar de mate waarin (vaak) jongerenoverlast wordt ervaren. Met ingang van 2007 jaarlijks en uitsplitsbaar tot het niveau van subwijk, urgentiegebied en krachtwijk.	Verantwoording richting raad over collegedoelelstelling. Beperkingen: frequentie te laag om vroegtijdig te kunnen inspelen op signalen jongerenoverlast, gebiedsbepaling te grof.
Inventarisatie jongerengroepen	Inventariseren van jongerengroepen en indelen in: ◆ Hinderlijke jongerengroepen: de groepsleden hangen rond in de buurt, zijn af en toe luidruchtig en trekken zich niet zoveel aan van de omgeving. ◆ Overlastgevende jongerengroepen: de groepsleden zijn nadrukkelijker aanwezig, treden af en toe provocerend op, vernielen regelmatig allerlei zaken. Geweldsgebruik wordt niet geschuwd. Lichtere vormen van criminaliteit worden doelbewuster gepleegd. ◆ Criminele jongerengroepen: (in ieder geval een deel van) de jongeren is behoorlijk op het criminele pad geraakt. Ze zijn al vaker met de politie in aanraking gekomen. Plegen criminaliteit meer en meer voor het geldelijk gewin dan voor de kick of aanzien. Na een eerste inventarisatie in 2006 wordt deze sinds 2008 jaarlijks uitgevoerd in het voorjaar (april) met na een half jaar (oktober) een actualisering. De politie voert de inventarisatie uit, en wordt daarbij ondersteunt door het wijkbureau en het jongerenwerk.	Operationeel systeem voor aanpak van overlast door groepen. Geprioriteerde groepen worden vervolgens aangepakt doormiddel van een gecombineerde groeps-gerichte, individuele, en domeingerichte aanpak.
Gebiedspanels	Panels bestaande uit professionals in de wijk, bewonersorganisaties en 'gewone' burgers (45 personen) worden gemiddeld één maal per twee maanden bevroegd doormiddel van een vragenlijst op internet. Aangeven van plekken in de wijk waar overlast is geweest laatste maand en info over overlast. Daarnaast mogelijkheid tot wijkspecifieke vragen. Georganiseerd per gebied; dekt niet geheel Utrecht. Start pilot in 2009 in vijf gebieden van verschillende omvang.	Verkrijgen van gestructureerde informatie over actuele ontwikkelingen. Uitkomsten worden gebruikt als input en ondersteuning voor bestaand overleg op wijkniveau en stedelijk niveau. Daarnaast te gebruiken om vroegtijdig te kunnen inspelen op signalen jongerenoverlast.
Jongeren over jongeren	Onderzoek onder basisschoolleerlingen (groep 8) doormiddel van schouwen in de wijk met aandacht voor bijvoorbeeld vervuiling, enge plekken, scooteroverlast etc. (urgentiegebieden). Onderzoek onder middelbare schoolleerlingen door het U-shake-team interviews te laten houden. Is in planfase.	Zicht krijgen op de mate waarin jongeren zelf jongerenoverlast ervaren.

	Korte omschrijving	Gebruik
Dashboard meldingen jongerenoverlast	Twee-wekelijkse stippenkaart van aantal meldingen en soort overlast die bij de politie en gemeente binnenkomen.	Operationeel/tactisch niveau (handhavingsoverleg, JOS-overleg). Niet bruikbaar om lange termijnontwikkelingen jongerenoverlast mee te signaleren. Wel bruikbaar om direct te reageren en om korte termijn trends te signaleren.
Gericht gebieds-onderzoek	Ad-hoc onderzoek bij behoefte aan verdieping voor bepaald gebied. Bijvoorbeeld in de vorm van schriftelijke 0- en 1-meting, buurtpanels onder bewoners, etc.	Afhankelijk van aanleiding.

Bron: Uitwerkingsplan verbetering monitoring jongerenoverlast (november 2008)

DOELEN EN INDICATOREN

Tabel 1 Effectdoelen

Effectdoel	Indicator	Streefwaarde	Resultaat
2007			
Terugdringen criminaliteit en ernstige overlast onder jongeren en bieden van een toekomstperspectief (J)	Terugdringen % jongeren dat in BPS geregistreerd staat onder jeugdcriminaliteit	5 %	
	Terugdringen % bewoners dat jongerenoverlast ervaart (%vaak)	5 %	
In 2007 is in Utrecht de geregistreerde criminaliteit gedaald; vooral geweld en jongerenoverlast zijn verminderd (V)	Meldingen jongerenoverlast	4.380	3.936
	Ervaren jongerenoverlast Aantal jeugdige verdachten	14 % 1.750	19% 2.109 ¹
2008			
Terugdringen criminaliteit en ernstige overlast door jongeren en bieden van een duurzaam toekomstperspectief (8 tot 24 jaar) (J)	Aantal jeugdige verdachten	1.663	PM ²
	Daarnaast de vier indicatoren die ook bij programma Veiligheid worden gebruikt		
In 2008 is in Utrecht de criminaliteit en de overlast gedaald; vooral jongerenoverlast, woninginbraak en autokraak zijn verminderd (V)	Ervaren jongerenoverlast (percentage vaak)	16%	19,5%
	Aantal jongeren dat tot criminele jeugdgroep behoort	215	n.v.t. ³
	Aantal jongeren dat tot overlastgevende / criminele jeugdgroep behoort	135	n.v.t. ³
	Aantal jongeren dat tot overlastgevende jeugdgroep behoort	218	n.v.t. ³
2009			
Minder jeugd gedraagt zich crimineel of overlastgevend, dankzij een beter toekomstperspectief (J)	Ervaren jongerenoverlast (percentage vaak)	18%	
In 2009 is in Utrecht de criminaliteit en de overlast gedaald; vooral de jongerenoverlast, woninginbraak en autokraak zijn verminderd (V)	Ervaren jongerenoverlast (percentage vaak)	18%	

(V)= Programma Veiligheid

(J) = Programma Jeugd

¹ Volgens de Verantwoording 2007 was ten tijde van de rapportage het aantal over 2007 nog niet bekend; het genoemde getal betreft het resultaat van 2006

² De Verantwoording 2008 geeft hier een niet toegelichte PM.

³ In de Verantwoording 2008 wordt aangegeven dat de inventarisatie van jongerengroepen in 2008 beter is geïmplementeerd en toegepast dan die in 2006 waardoor de aantallen niet goed vergelijkbaar zijn.

Tabel 2 Prestatiedoelen

Prestatiedoelen	Indicator	Streefwaarde	Resultaat
2007			
Sluitende aanpak van opgroei-criminaliteit van 12-23 jarige jongeren (J)	Zie programma Veiligheid		
We zetten in 2007 in Utrecht een gebiedsgerichte aanpak in, in gebieden waar de onveiligheid bovengemiddeld is (V)	Aantal aandachtsgebieden	16	16
	Aantal Urgentiegebieden	5	5
We zetten in 2007 in Utrecht een doelgroepgerichte aanpak in op doelgroepen die aantoonbaar bijdragen aan de onveiligheid in de stad (V)	Aantal preventieve (hulpverlenings)trajecten	220	220
	Aantal trajecten Marokkaanse jongeren	120	134 ¹
	Aantal trajecten dagbesteding Titan	50	50
	Aantal trajecten overlastjongeren cat. 4	60	300
	Aantal minderjarige veelplegers dat nazorg aangeboden krijgt	50	50
	Aantal wijken met Jongeren op straat	10	10
	Aanpak School en veiligheid - Primair onderwijs - Voortgezet onderwijs - Extra activiteiten VO	106 18 8	106 18 8
	% geëvalueerde trajecten	50%	50%
2008			
Sluitende aanpak van opgroei-criminaliteit van 8 tot 24 jarige jongeren (J)	Geen indicatoren en streefwaarden opgenomen; in de tekst echter wel streefwaarden voor het aantal te realiseren trajecten opgenomen	-	-
We zetten in 2008 in Utrecht de gebiedsgerichte aanpak voort, in gebieden waar de onveiligheid bovengemiddeld is (V)	Aantal aandachtsgebieden	15	15
	Aantal urgentiegebieden	3 ²	6
We continueren in 2008 in Utrecht een doelgroepgerichte aanpak voor groepen die aantoonbaar bijdragen aan de onveiligheid in de stad (V)	Geen indicatoren en streefwaarden opgenomen; in de tekst echter wel het te realiseren aanbod opgenomen, soms met concrete aantallen	-	-
2009			
Risicojongeren worden tijdig signaleerd, toegeleid naar hulp en middels een mix van preventieve en curatieve interventies bieden we hen een duurzaam toekomstperspectief (J)	Aantal aangepakte criminele/overlastgevende groepen (J)	25	

Prestatiedoelen	Indicator	Streefwaarde	Resultaat
We zetten in 2009 in Utrecht de gebiedsgerichte aanpak voort in gebieden waar de onveiligheid bovengemiddeld is (V)	Aantal aandachtsgebieden	15	
	Aantal urgentiegebieden	6	
We continueren in 2009 in Utrecht een doelgroepgerichte aanpak voor groepen die aantoonbaar bijdragen aan de onveiligheid in de stad (V)	Aantal aangepakte overlastgevende en criminele groepen	25	
	Aantal trajecten casemanagement overlastjongeren	300	
	Aantal trajecten dagbesteding Titan	50	
	Aantal trajecten intensief outreachende hulpverlening	114	
	Aantal trajecten Marokkaanse oudercoaches	114	
	Aantal trajecten Jongeren op straat (lichte hulpverlening)	70	
	Aantal trajecten Pretty Woman	32	
	Aantal trajecten Jongerenteams	45	
	Aantal trajecten Nieuwe perspectieven bij terugkeer	36	
	Aantal wijken met Jongeren op straat	10	
	School en veiligheid: Rapportcijfer veiligheid	8	

(V)=Programma Veiligheid

(J) = Programma Jeugd

¹ Daarnaast ontvangen 100 jongeren extra stagebegeleiding

² De Programmabegroting 2008 geeft als streefcijfer 3 urgentiegebieden. In de Verantwoording wordt als streefcijfer 6 urgentiegebieden genoemd.

De gegevens uit bovenstaande tabellen zijn afkomstig uit de Programmabegrotingen 2007 – 2009 en de Verantwoordingen 2007 en 2008.

SLUITENDE AANPAK

STAPPENPLAN ZOALS ONTWIKKELD NA UITVOERING VAN DE PROBLEEMANALYSE IN 2007

- 1 *Zicht op alle groepen en jongeren daarin.* De shortlist-inventarisatie volgens de Beke-methodiek leidt tot een overzicht van alle jongerengroepen en leden daarvan. Groepen worden gekarakteriseerd, en van de leden wordt gecheckt of zij antecedenten hebben.
 - 2 *Prioritering.* Omdat de middelen en capaciteit beperkt is, kunnen niet alle groepen worden aangepakt, maar worden er groepen geprioriteerd. Bij de prioritering wordt, naast de aard van de groep, ook de mogelijkheden tot een gecombineerde aanpak op domein, groep en individu, en het perspectief op succes meegewogen. In principe worden alle overlastgevende en criminele groepen aangepakt. De prioritering wordt uitgevoerd door de Driehoek (burgemeester, politie, OM), op basis van adviezen van de professionals uit de wijken. Hinderlijke jongerengroepen worden aangepakt door middel van de JoS-werkwijze die wordt uitgevoerd door het wijkwelzijnswerk.
 - 3 *Plannen van aanpak.* Voor de geprioriteerde groepen wordt een plan van aanpak opgesteld waarin de drie pijlers van de aanpak terug komen:
 - individuele maatregelen per jongere;
 - acties gericht op de fysieke omgeving waarin de groep zich ophoudt;
 - acties gericht op de groep als geheel.Voordat de plannen van aanpak worden opgesteld, wordt een nadere analyse van de problematiek van zowel de individuele jongeren als de groep en het domein uitgevoerd. Vervolgens worden de plannen opgesteld. De verantwoordelijkheid voor de opstelling van de plannen van aanpak is als volgt verdeeld:
 - voor de groep als geheel: de Jos-coördinator van het Wijkwelzijnswerk in nauw overleg met de gebiedsmanager wijkveiligheid.
 - voor de fysieke omgeving: de gebiedsmanager wijkveiligheid.
 - voor individuele jongeren met antecedenten: het Veiligheidshuis
 - voor individuele jongeren zonder antecedenten: de gemeente (concreet het Jeugdadviesteam bij meervoudige problematiek of de zorgcoördinator van de wijkwelzijnsorganisatie bij enkelvoudige problematiek).Afhankelijk van de aanwezigheid van antecedenten en de aard van de problematiek kan een keuze worden gemaakt uit drie scenario's bij de individuele aanpak: zorg/hulpverlening; een combinatie van zorg/hulpverlening en drang/dwang; drang/dwang.
- Bij het vaststellen van de interventies die moeten worden ingezet bij individuele jongeren, wordt gebruik gemaakt van overzichten van beschikbare interventies, die ondermeer probleemgericht ontsloten zijn.
- 4 *Uitvoering en monitoring*

De individuele plannen van aanpak van zowel jongeren met als zonder antecedenten worden gemonitord in het monitoringoverleg van het Veiligheidshuis. De gebiedsmanager veiligheid bewaakt de voortgang van de groepsgerichte en domeingerichte maatregelen. Bij de Dienst Wijken worden alle gebiedsmanagers en wijkmanagers twee keer per jaar geïnterviewd over de aanpak van de veiligheidsproblemen in hun wijk, waaronder eventuele jeugd-en-veiligheidsproblematiek.

Bron: Groepsaanpak. Structuur en werkwijze (januari 2008) en gesprekken.

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

- ◆ Mevr. I. van Berkel, Beleidsondersteuner jeugd en veiligheid, DMO programma Jeugd
- ◆ Mevr. R. den Besten, Wethouder Jeugd
- ◆ Dhr. P. van Beijnum, Gebiedsmanager Veiligheid Zuid, Dienst Wijken
- ◆ Dhr. A. van Breukelen, Senior adviseur veiligheid, OOV, Bestuurs- en concerndienst
- ◆ Dhr. D. van den Ham, Plaatsvervangend districtschef Utrecht Zuid, Politie
- ◆ Mevr. A. Hesselink, Projectleider Jeugdadviesteams, GG&GD
- ◆ Mevr. R. Jalmous, Projectleider Overlast, Programma Jeugd
- ◆ Mevr. M. de Jong, Programmamanager Veiligheid, Bestuurs- en concerndienst
- ◆ Mevr. E. Jongeneel, Ketenmanager, Veiligheidshuis Utrecht
- ◆ Mevr. S. Jonkers, Senior adviseur veiligheid, OOV, Bestuurs- en concerndienst
- ◆ Dhr. T. Lindhout, Wijkmanager Zuid, Dienst Wijken
- ◆ Dhr. A. Mouchtari, Beleidsmedewerker, DMO Programma Jeugd
- ◆ Dhr. G. Spier, Coördinator Wijkveiligheid, Dienst Wijken
- ◆ Dhr. M. Wisselink, Deelprogrammamanager Jeugd-en-veiligheid, DMO programma Jeugd
- ◆ Dhr. A. Wolfsen, Burgemeester

DEELNEMERS GROEPSINTERVIEW (16 MAART 2009)

- ◆ Dhr. E. de Boer, Projectleider kwaliteitverbetering Jeugd, Cumulus
- ◆ Mevr. M. de Boer, Coördinator individuele aanpak, DMO Programma Jeugd
- ◆ Dhr. T. Elfalah, Wijkteamchef Zuidwest, Politie
- ◆ Mevr. F. Heeres, Maatschappelijk werker Jeugd Adviesteam Zuidwest en Zuid, GG&GD
- ◆ Dhr. M. Kok, Gebiedsmanager Veiligheid Overvecht, Dienst Wijken
- ◆ Dhr. P. Reuben, JOS- coördinator Overvecht, Cumulus
- ◆ Dhr. L. Staal, Zorgadviesteam, Deltacollege

BESTUDEERDE DOCUMENTEN

REKENKAMERONDERZOEK 2005

- ◆ *Jeugd en Veiligheid. Een onderzoek naar het jeugd-en-veiligheidsbeleid van de gemeente Utrecht*, Rekenkamer Utrecht, mei 2005
- ◆ *Raadsadvies Jeugd en Veiligheid*, Griffie gemeenteraad Utrecht, 1 juni 2005

BEGROTINGS- EN VERANTWOORDINGSDOCUMENTEN

- ◆ *Veiligheidsagenda 2006-2010*, Gemeente Utrecht, februari 2006
- ◆ *Stadsprogramma Veiligheid 2007*, Gemeente Utrecht, november 2006
- ◆ *Uitwerking Collegeprogramma 2006-2010 Jeugd*, Gemeente Utrecht, 2006
- ◆ *Programmabegroting 2007*, Programma Jeugd, Gemeente Utrecht, 2006
- ◆ *Programmabegroting 2007*, Programma Openbare orde en (wijk) veiligheid, Gemeente Utrecht, 2006
- ◆ *Verantwoording 2006*, Programma Veiligheid, Gemeente Utrecht, 2007
- ◆ *Programmabegroting 2008*, Programma Jeugd, Gemeente Utrecht, 2007
- ◆ *Programmabegroting 2008*, Programma Openbare orde en (wijk)veiligheid, Gemeente Utrecht, 2007
- ◆ *Verantwoording 2007*, Programma Jeugd, Gemeente Utrecht, 2008
- ◆ *Verantwoording 2007*, Programma Veiligheid, Gemeente Utrecht, 2008
- ◆ *Programmabegroting 2009*, Programma Jeugd, Gemeente Utrecht, 2008
- ◆ *Programmabegroting 2009*, Programma Veiligheid, Gemeente Utrecht, 2008

COMMISSIEBRIEVEN

- ◆ *Commissiebrief overzicht hangplekken jongeren*, DMO, 25 augustus 2005
- ◆ *Commissiebrief stand van zaken aanpak (zwaar)overlastgevende en criminele groepen en jongeren*, Gemeente Utrecht, 13 juli 2006
- ◆ *Commissiebrief wijken voor nieuwe coalities*, Gemeente Utrecht, 12 september 2006
- ◆ *Commissiebrief plan impuls sociale herovering*, Gemeente Utrecht, 20 oktober 2006
- ◆ *Commissiebrief aanpak overlastgevende en criminele jeugd*, Gemeente Utrecht, 27 april 2007
- ◆ *Commissiebrief Sterrenwijk*, Gemeente Utrecht, 21 mei 2007
- ◆ *Commissiebrief Jongerenlocaties De Meern*, Gemeente Utrecht, 22 mei 2007
- ◆ *Commissiebrief mediabericht Overvecht*, Gemeente Utrecht, 27 juni 2007
- ◆ *Commissiebrief PEN-dreven (3 bijlagen)*, Gemeente Utrecht, 16 juli 2007
- ◆ *Commissiebrief Jongerenaccomodaties Leidsche Rijn*, DMO, 11 september 2007
- ◆ *Commissiebrief jongeren overlast*, Dienst Wijken, 14 november 2007
- ◆ *Raadsbrief Regionale Veiligheidstrategie 2008-2011*, Burgemeester, 13 december 2007
- ◆ *Commissiebrief succesvolle projecten Onze Toekomst*, Gemeente Utrecht, 1 april 2008
- ◆ *Commissiebrief aanpak overlastgevende jongeren Kanaleneiland voortgezet*, Gemeente Utrecht, 4 april 2008
- ◆ *Commissiebrief aanpak overlastgevende en criminele jeugd*, Gemeente Utrecht, 22 april 2008
- ◆ *Commissiebrief jeugd en veiligheid (3 bijlagen)*, Gemeente Utrecht, 26 september 2008
- ◆ *Commissiebrief voortgang veiligheidsmaatregelen Kanaleneiland-Noord*, Gemeente Utrecht, 4 november 2008
- ◆ *Commissiebrief toezeggingen m.b.t. evalueren jongerenaanpak*, Gemeente Utrecht, 18 mei 2009

VERSLAGEN

- ◆ *Verslag raadscommissie, Gemeente Utrecht, 16 juni 2005*
- ◆ *Verslag raadscommissie, Gemeente Utrecht, 17 mei 2005*
- ◆ *Verslag raadscommissie MO, Gemeente Utrecht, 22 december 2005*
- ◆ *Verslag raadscommissie MO, Gemeente Utrecht, 21 september 2006*
- ◆ *Verslag commissie Mens & Samenleving, Gemeente Utrecht, 25/27 november 2008*
- ◆ *Verslag conferentie Aanpak Jongerenoverlast Utrecht (3 bijlagen), Gemeente Utrecht, oktober 2007*

(INTERNE) DOCUMENTEN

- ◆ *Subsidieverlening DMO Jeugd en Veiligheid 2005, DMO, april 2004*
- ◆ *Convenant flexibel wijkbudget J&V en JOS, DMO, 3 mei 2004*
- ◆ *Brochure jeugdbeleid Utrecht 2004-2007, DMO, april 2005*
- ◆ *Nieuwe werkwijze wijkveiligheid Dienst Wijken, Gemeente Utrecht, 16 juni 2005*
- ◆ *Onze toekomst, Gemeente Utrecht, 13 april 2006*
- ◆ *Overlastgevende en criminele groepen met aantallen, Gemeente Utrecht, december 2006*
- ◆ *Presentatie Veiligheidshuis Utrecht, Gemeente Utrecht, 3 oktober 2007*
- ◆ *Versnellingsplan Kanaleneiland, Gemeente Utrecht, 18 december 2007*
- ◆ *Onderzoek naar risicojongeren Utrecht, Berenschot, 21 december 2007*
- ◆ *Jeugdmonitor Utrecht, Gemeente Utrecht, 2007*
- ◆ *Groepsaanpak structuur en werkwijze, DMO, 20 januari 2008*
- ◆ *Notitie Veiligheid in Utrecht in 2007, Bestuursinformatie, 30 januari 2008*
- ◆ *Veiligheids-doelstellingen 2008, Gemeente Utrecht, Politie Utrecht en OM, 6 februari 2008*
- ◆ *Recidivemeting trajecten aanpak en preventie jeugdcriminaliteit, Gemeente Amsterdam, 22 februari 2008*
- ◆ *Opdrachtbrief wijkveiligheid 2008, DMO, 4 maart 2008*
- ◆ *Opdrachtbrief Jeugd en Veiligheid 2008, DMO, 4 maart 2008*
- ◆ *Overlast door 12-minners. Een stevige aanpak, Minister van Justitie en Minister voor Jeugd en gezin, Den Haag, 12 september 2008*
- ◆ *Drang en dwang, Veiligheidshuis Utrecht, 23 juni 2008*
- ◆ *Uitvoeringsplan 'vlottrekken implementatie jeugdadviesteams, Gemeente Utrecht, 7 oktober 2008*
- ◆ *Uitwerkingsplan verbetering monitoring jongerenoverlast, Gemeente Utrecht, 27 november 2008*
- ◆ *Registreren in COOS, Veiligheidshuis Utrecht, november 2008*
- ◆ *Prestatieafspraken 2009 voor de stad en haar wijken, Gemeente Utrecht, Politie Utrecht, Openbaar ministerie, 27 januari 2009*
- ◆ *Daling criminaliteit in stad Utrecht zet door (Persbericht), Gemeente Utrecht, politie en OM, 24 februari 2009*
- ◆ *Stappen Groepsaanpak (Schema), Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, z.j.*
- ◆ *Jeugd-en-Veiligheid Thema Schema, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, z.j.*
- ◆ *Schema interventies, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, z.j.*

EVALUATIES

- ◆ *Concept tweede tussentijdse evaluatie oudercoaching, DSP groep, 13 januari 2009*
- ◆ *Eerste tussentijdse evaluatie oudercoaching, DSP groep, 13 november 2007*
- ◆ *Onderzoek dagbestedingsproject TITAN, Adviesbureau van Montfoort, 1 augustus 2007*
- ◆ *Evaluatie maatregelen veiligheid Kanaleneiland-Noord, Gemeente Utrecht, 24 januari 2008*
- ◆ *Jongerenwerk verbindt. Rapportage visitatiecommissie jongerenwerk Utrecht, M. de Winter, D. de Leeuw, P. Klap en M. Valkestijn, februari 2009*





De Rekenkamer van de gemeente Utrecht heeft tot doel door middel van onderzoek de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, het beheer en de organisatie van de gemeente Utrecht en de daaraan verbonden instellingen te verbeteren.

Met haar rapporten wil ze de controlerende functie van de gemeenteraad versterken. Voor de bevolking van de gemeente Utrecht wil ze zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de beleidsvoornemens van de gemeente.