



JEUGD EN VEILIGHEID

EEN ONDERZOEK NAAR HET
JEUGD-EN-VEILIGHEIDSBELEID
VAN DE GEMEENTE UTRECHT

- ◆ VOORWOORD
- ◆ DEEL I BESTUURLIJKE NOTA
- ◆ DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN



VOORWOORD

'Jongeren op straat', daar gaat dit rapport over.

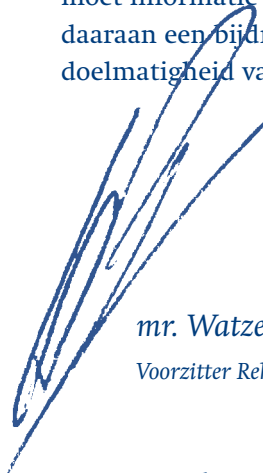
De zinsnede 'jongeren op straat' roept bij de lezer waarschijnlijk negatieve beelden op. Het is echter een kleine groep binnen de totale populatie jongeren in Utrecht die problemen veroorzaakt. De jongeren van wie anderen overlast ondervinden. Of van wie anderen het slachtoffer zijn, wanneer sprake is van vandalisme, diefstal of inbraak.

De gemeente zet zich in om jongeren die de fout in gaan of dreigen te gaan, op het goede spoor te krijgen of te houden. Diverse instellingen houden zich met dezelfde groep jongeren bezig: de politie, het Openbaar Ministerie, scholen, bewonersorganisaties, wijkwelzijnsorganisaties, jeugdzorginstellingen, et cetera. Elke organisatie heeft een deel van de problemen rond deze jongeren in het vizier en is afhankelijk van de andere. Iedere instelling beschikt als het ware over een stukje van de puzzel.

De gemeente heeft bij het leggen van deze puzzel door alle verschillende betrokkenen een bijzondere positie: zij heeft de regierol. De gemeente moet overzicht hebben en de samenwerking coördineren.

De Rekenkamer constateert dat de gemeente dit overzicht nog niet helemaal heeft. Sommige puzzelstukjes lijken nog te ontbreken: de gemeente heeft met name onvoldoende in beeld wat de oorzaken zijn van de problemen met jongeren op straat. En dat inzicht is wel nodig voor een doelgerichte aanpak van de problemen. Dat de gemeente tekortschiet in de onderbouwing van de keuze van de aanpak vinden wij zorgelijk. De gemeenteraad is hierdoor onvoldoende in staat de keuzes van het college te controleren.

Dit aspect en andere aspecten van het jeugd-en-veiligheidsbeleid zijn voor verbetering vatbaar. Een deel van de verbetering kan worden gerealiseerd door betere samenwerking tussen de instellingen die aan dezelfde puzzel werken: betere afspraken over informatie-uitwisseling en een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling. Ook binnen de gemeente moet informatie beter worden gedeeld en benut. Met onze aanbevelingen beogen wij daaraan een bijdrage te leveren: aan het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid.



mr. Watze R. de Boer
Voorzitter Rekenkamer Utrecht

Utrecht, mei 2005





DEEL 1

BESTUURLIJKE NOTA



INHOUDSOPGAVE DEEL 1

1	Conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer	9
1.1	Inleiding	9
1.2	Aanleiding, doelstelling en onderzoeksvragen	9
1.3	Conclusies en aanbevelingen	10
1.3.1	Inleiding	10
1.3.2	Prestaties en effecten jeugd-en-veiligheidsbeleid	11
1.3.3	Probleemanalyse	11
1.3.4	Stedelijk beleid en wijkbeleid	12
1.3.5	Uitvoering: organisatie, regie en aansturing	13
1.3.6	Verantwoording	14
1.4	Vergelijking wijken	15
2	Bestuurlijke reactie van het college van B&W	18
3	Nawoord Rekenkamer	22
3.1	Inleiding	22
3.2	Kern van de aanbevelingen	22
3.3	Aanbevelingen en reacties	23



1 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VAN DE REKENKAMER

1.1 INLEIDING

De Rekenkamer deed in de periode januari 2004 tot februari 2005 een onderzoek naar het beleidsterrein 'jeugd en veiligheid' (verder: jeugd-en-veiligheidsbeleid) van de gemeente Utrecht. Het onderzoek spitste zich toe op de kwaliteit en benutting van de beleids- en verantwoordingsinformatie met betrekking tot het stedelijk beleid en het beleid in vier Utrechtse wijken.

Het onderzoeksrapport is voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de verantwoordelijke ambtenaren van de Secretarie, de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en de Dienst Wijken. Daarnaast is het onderzoeksrapport voor een reactie voorgelegd aan de verantwoordelijke functionarissen van de partners waarmee de gemeente in de vier nader onderzochte wijken samenwerkt: de wijkwelzijnsorganisaties en de politie.

Deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer (paragraaf 1.3). In paragraaf 1.2 lichten wij eerst de aanleiding, de doelstelling en de onderzoeksvragen toe.

1.2 AANLEIDING, DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het gemeentelijk jeugd-en-veiligheidsbeleid wordt gekenmerkt door veel projecten en activiteiten. Bij de uitvoering daarvan zijn veel actoren betrokken, zowel binnen als buiten de gemeente. De risico's die dit met zich meebrengt voor de samenhang en daarmee de doeltreffendheid van het beleid en de uitvoering, waren voor de Rekenkamer de aanleiding om het onderzoek uit te voeren.

Over de uitvoering en de resultaten van dat beleid is veel informatie beschikbaar. Wij wilden daarom nagaan of de beleids- en verantwoordingsinformatie van goede kwaliteit is en goed wordt benut voor de aan- en bijsturing van het beleid en daarmee voor de verbetering van de doeltreffendheid van het beleid. Wij beoordeelden de informatie die de raad krijgt voor zijn kaderstellende en controlerende rol en de informatie die het college gebruikt voor zijn sturende rol.

Met het onderzoek beogen wij een bijdrage te leveren aan de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid. Hiertoe geven wij aanbevelingen ter verbetering van de kwaliteit en benutting van de beleids- en verantwoordingsinformatie.

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?
- ◆ Stedelijk beleid en wijkbeleid: geeft het stedelijk beleid voldoende richting aan het wijkbeleid en geeft het wijkbeleid voldoende richting aan de uitvoering?

- ◆ Uitvoering: is adequate uitvoering gewaarborgd, door:
 - een heldere en goed vastgelegde verantwoordelijkheidstoedeling;
 - een goede invulling van de regierol door het wijkbureau;
 - subsidiebeschikkingen die voldoende sturend zijn voor de organisaties die de projecten uitvoeren?
- ◆ Verantwoording: is de verantwoording over de uitvoering en resultaten van het stedelijk beleid en wijkbeleid toereikend om vast te kunnen stellen of de stedelijke doelen en wijkdoelen zijn bereikt en wordt de verantwoordingsinformatie benut voor de bijsturing van het beleid?

Op basis van de beschikbare verantwoordingsinformatie ging de Rekenkamer na welke prestaties en effecten zijn gerealiseerd. Dit onderdeel van het onderzoek is niet gebaseerd op een eigen meting van de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid.

De Rekenkamer richtte zich in het onderzoek op het stedelijk beleid, dat het kader vormt voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid in de wijken. Vervolgens deed de Rekenkamer verdiepend onderzoek in vier van de tien Utrechtse wijken: Overvecht, Oost, Zuid en Leidsche Rijn.

1.3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1.3.1 Inleiding

In deze paragraaf presenteren wij de hoofdconclusies uit het onderzoek en doen wij aanbevelingen voor verbeteringen. Allereerst bespreken wij de gerealiseerde prestaties en effecten (paragraaf 1.3.2). Vervolgens gaan wij, naar aanleiding van onze conclusies, in op de verbetermogelijkheden voor de kwaliteit en benutting van de beleids- en verantwoordingsinformatie. De Rekenkamer is van mening dat hiermee de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid verder kan worden geoptimaliseerd. De verbetermogelijkheden worden belicht in de paragrafen 1.3.3 t/m 1.3.6.

NIET MEER, MAAR BETERE INFORMATIE VOOR DE RAAD

Vooraf willen wij duidelijk stellen dat het de Rekenkamer er niet om gaat dat de informatiestroom richting de raad verder aanzwelt. Wij constateren dat de raad veel informatie krijgt, maar dat deze onvoldoende is toegespitst op zijn kaderstellende en controlerende rol. Wij zien mogelijkheden om de informatievoorziening kwalitatief te verbeteren zonder dat dit tot een kwantitatieve toename leidt. Wij denken zelfs dat een afname tot de mogelijkheden behoort. Dit kan door in één jaarlijks *beleidsdocument* de informatievoorziening toe te spitsen op:

- ◆ de maatschappelijke toestand die moet worden aangepakt: een (*update* van) de probleemanalyse;
- ◆ de (meerjaren- en jaar-)doelstellingen naar aanleiding van de probleemanalyse: de beoogde prestaties en effecten.

In de *verantwoording* aan de raad dient de informatievoorziening te worden toegespitst op:

- ◆ de gerealiseerde prestaties en effecten, waarbij expliciet de verbinding wordt gelegd met de gestelde doelen;
- ◆ de knelpunten en succes- en faalfactoren in de uitvoering, voor zover deze de uitvoering van het door de raad vastgestelde beleidskader belemmeren of juist bevorderen.

Op basis daarvan kan de raad het beleidskader eventueel aanpassen voor het volgende jaar. Wanneer de informatievoorziening aan de raad strikt wordt beperkt tot deze aspecten kan naar de mening van de Rekenkamer:

- ◆ de raad zijn kaderstellende en controlerende rol beter vervullen;
- ◆ de omvang van de papierstroom richting raad worden teruggedrongen.

WIJKBUREAUS EN GEMEENTELIJKE DIENSTEN KUNNEN VAN ELKAAR LEREN

Een tweede algemene opmerking heeft betrekking op de verschillen die wij constateren tussen de uitvoering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid door de wijkbureaus en door de diensten. De wijkbureaus en diensten kunnen van elkaar leren. Het college zou de uitwisseling van *good practices* in de uitvoering van het beleid moeten bevorderen. Tabel 1 aan het einde van dit hoofdstuk (paragraaf 1.4) bevat een overzicht van de verschillen tussen de wijken.

1.3.2 Prestaties en effecten jeugd-en-veiligheidsbeleid

Op basis van de beschikbare verantwoordingsinformatie constateert de Rekenkamer dat drie van de zeven stedelijke doelen van het jeugd-en-veiligheidsbeleid uit het Stadsveiligheidsplan 2001-2006 zijn gehaald. Er is niet aannemelijk gemaakt of het gevoerde beleid daaraan heeft bijgedragen. Voor twee doelen waren geen gegevens beschikbaar om doelbereik in beeld te brengen en voor twee doelen is doelbereik ver weg.¹

De meeste prestatiedoelen worden gehaald: de meeste jeugd-en-veiligheidsprojecten in de stad en in de wijken zijn grotendeels volgens plan uitgevoerd. De invloed van de geleverde prestaties op de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek wordt in de verantwoording onvoldoende in beeld gebracht of aannemelijk gemaakt. Informatie om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid ontbreekt daarmee.

1.3.3 Probleemanalyse

Om een doelgericht beleid te formuleren is een deugdelijke analyse nodig van de aard, omvang en oorzaken van jeugd-en-veiligheidsproblematiek in de stad en in de wijken. Wij gingen na of de problematiek in kaart is gebracht en in de beleidsdocumenten aan de raad wordt voorgelegd.

Conclusie 1:

De informatie die het college in de beleidsdocumenten aan de raad verschaft biedt voldoende inzicht in de aard en omvang van jeugd-en-veiligheidsproblematiek. De informatie biedt onvoldoende inzicht in de oorzaken van de problematiek. Gevolg is dat de raad in onvoldoende mate zijn kaderstellende rol kan vervullen.

Aanbeveling 1:

Verschaf de raad periodiek, bijvoorbeeld bij het vaststellen van meerjarendoelstellingen, een probleem-analyse. Hierin dienen in samenhang de aard, omvang en oorzaken van jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Utrecht en de Utrechtse wijken te worden beschreven. Met name de oorzaken van de problematiek moeten beter in beeld worden gebracht. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de beschikbare kennis op projectniveau, bijvoorbeeld de informatie uit het project Jongeren op Straat (JoS).

Conclusie 2:

De raad heeft onvoldoende zicht op de keuzes die het college maakt bij het formuleren van het beleid. Dit komt doordat de analyse van jeugd-en-veiligheidsproblematiek onvoldoende wordt verbonden met de beleidsdoelstellingen en de aanpak. De ontbrekende informatie over de oorzaken van de problematiek is hier onder meer debet aan.

¹ zie kader 2.6 in deel 2 van dit rapport.

Aanbeveling 2:

Baseer de doelstellingen van het stedelijk beleid en het wijkbeleid op de probleemanalyse en maak dit duidelijk zichtbaar in de beleidsdocumenten. Hierdoor wordt voor de raad helder welke oorzaken van jeugd-en-veiligheidsproblematiek worden aangepakt en met welke middelen dit wordt gedaan.

Conclusie 3:

De kwaliteit van de informatie die het college gebruikt om de omvang van jeugd-en-veiligheidsproblematiek voor de raad te schetsen is onvoldoende gewaarborgd. Dit betreft met name de informatie over jongerenoverlast afkomstig uit het Bedrijfsprocessensysteem van de politie.

Aanbeveling 3:

- a. Zorg ervoor dat de informatie over de jeugd-en-veiligheidsproblematiek die aan de raad wordt verstrekt op juistheid wordt getoetst.
- b. Overleg met de politie hoe de juistheid en volledigheid van de informatievoorziening over jeugdoverlast en -delinquentie kunnen worden verbeterd. De politie zou dit kunnen bereiken door het informatiesysteem dadergericht en incidentgericht in te richten en ervoor te zorgen dat de gegevens zorgvuldig worden ingevoerd.

1.3.4 Stedelijk beleid en wijkbeleid

De doeltreffendheid van beleid vereist naast een goede onderbouwing ook dat het beleid richting geeft aan de uitvoering. De doelstellingen van het beleid moeten daartoe scherp zijn geformuleerd. Bovendien moeten de inhoud en uitvoering van het stedelijk beleid en het wijkbeleid een samenhangend geheel vormen. Deze aspecten (doelgerichtheid en samenhang van het beleid) beoordeelden wij.

Conclusie 4:

De wijze waarop het college de raad informeert over het jeugd-en-veiligheidsbeleid is onvoldoende duidelijk. Dit is het gevolg van de presentatie in verschillende beleidsdocumenten. De verschillende beleidsdocumenten zijn inhoudelijk wel consistent met elkaar.

Aanbeveling 4:

Stroomlijn de informatievoorziening aan de raad door het (jeugd-en-) veiligheidsbeleid te beschrijven in één jaarlijks beleidsdocument, dat is gekoppeld aan het programma Openbare orde en veiligheid van de Programmabegroting. Het instrument van de doelenboom kan behulpzaam zijn bij het bieden van een overzicht aan de raad van het jeugd-en-veiligheidsbeleid en de relatie tussen de doelen en middelen.

Conclusie 5:

De formulering van de jaardoelen op stedelijk niveau en wijkniveau is voldoende doelgericht; de doelen zijn meetbaar, resultaatgericht en tijdgebonden. Ook de samenhang tussen de stedelijke doelen en wijkdoelen is goed.

Het college heeft het jeugd-en-veiligheidsbeleid onvoldoende duidelijk ingebed in een meerjarig beleidsprogramma, zowel stedelijk als op wijkniveau. In de jaarplannen wordt onvoldoende teruggekoppeld naar het Stadsveiligheidsplan 2001-2006. Hierdoor ontstaat het risico dat het college de continuïteit van het beleid en het systematisch toewerken naar de meest effectieve aanpak uit het oog verliest.

Aanbeveling 5:

Formuleer meerjarige doelstellingen voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid en koppel hiernaar expliciet terug in het jaarlijkse beleidsdocument (zie aanbeveling 4). Trek naar aanleiding van de terugkoppeling conclusies over de bijdrage van de gekozen aanpak aan het doelbereik en pas zo nodig de aanpak aan voor het volgende jaar.

1.3.5 Uitvoering: organisatie, regie en aansturing

ORGANISATIE

Een doeltreffende uitvoering vereist dat verantwoordelijkheden helder zijn toegedeeld en vastgelegd. Daarnaast moet ook de uitvoering zelf op een doeltreffende manier plaatsvinden. Wij gingen na of in de uitvoering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid risico's voor de doeltreffendheid van het beleid optreden.

Conclusie 6:

Hoewel de aansturingsrelaties met betrekking tot het jeugd-en-veiligheidsbeleid helder en goed zijn vastgelegd, signaleert de Rekenkamer in de opzet van de aansturingsrelaties risico's voor de samenhang en de doelmatige uitvoering van het beleid. Dit wordt veroorzaakt doordat het college de verantwoordelijkheid voor de aansturing van de uitvoering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid bij twee ambtelijke diensten neerlegt (de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en de Dienst Wijken).

Aanbeveling 6:

Rapporteer aan de raad of en hoe het risico dat voortkomt uit de gedeelde verantwoordelijkheid voor de aansturing van het jeugd-en-veiligheidsbeleid wordt afgedekt.

REGIE

Het wijkbureau heeft op wijkniveau de taak de doeltreffendheid van de uitvoering te optimaliseren, door met alle partijen in de wijk en boven het wijkniveau contact te onderhouden (de regierol). Wij gingen na of het wijkbureau in de geselecteerde wijken de regierol goed invult.

Conclusie 7:

De effectiviteit van de regie op wijkniveau door het wijkbureau wordt beperkt door de autonome positie van de externe partners (bijvoorbeeld de politie, scholen, het Openbaar Ministerie).

Dit vormt een risico voor de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid. Afspraken over samenwerking komen nu vaak naar aanleiding van knelpunten tot stand.

Tussen de wijken zijn er verschillen in de wijze waarop de regierol wordt ingevuld.

De wijken kunnen van elkaar leren.

Aanbeveling 7:

Ga na hoe de regierol van het wijkbureau verder kan worden versterkt en pas de bevindingen daaruit toe. Voorbeelden van zaken die wijken van elkaar kunnen leren zijn:

- ◆ *in een aantal gevallen deed het wijkbureau een omgevingsanalyse om bewust te zoeken naar mogelijkheden om invloed uit te oefenen en zo de doeltreffendheid van het beleid te verbeteren;*
- ◆ *in een aantal wijken sluit het wijkbureau een uitvoeringsovereenkomst met partners, waarin de taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn omschreven.*

AANSTURING

Subsidiebeschikkingen zijn een instrument van de gemeente om sturing te geven aan de uitvoering van jeugd-en-veiligheidsprojecten door uitvoeringsorganisaties. Wij gingen na of de beschikkingen voldoende sturend zijn om een doelgerichte uitvoering te realiseren.

Conclusie 8:

De subsidiebeschikkingen van met name de Dienst Wijken kunnen onvoldoende door het college als sturingsinstrument worden aangewend. Subsidiedoelstellingen, afspraken over verantwoording en sanctiemogelijkheden ontbreken vaak. De beschikkingen van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling zijn van betere kwaliteit dan die van de Dienst Wijken.

Aanbeveling 8:

Verbeter de kwaliteit van de subsidiebeschikkingen verder, met name die van de Dienst Wijken. De Dienst Wijken kan leren van de wijze waarop de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling de subsidiebeschikking opzet.

1.3.6 Verantwoording

Deugdelijke verantwoording over de uitvoering en de resultaten van het beleid is, naast het zelfstandig belang van goed rekenschap afleggen, van belang voor de bijsturing van het beleid. De verantwoordingsinformatie moet toereikend zijn om de doeltreffendheid van het beleid verder te kunnen optimaliseren. Wij gingen na in hoeverre de verantwoordingsinformatie deugdelijk is en wordt benut voor bijsturing van het jeugd-en-veiligheidsbeleid.

Conclusie 9:

De verantwoording die het college aflegt aan de raad over het jeugd-en-veiligheidsbeleid is niet toereikend om te kunnen bepalen of het beleid tot de beoogde resultaten leidt. Aan de raad wordt veel informatie verschaft, maar deze is onvoldoende toegespitst op de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Om de resultaten van het beleid te kunnen beoordelen heeft de raad informatie nodig over gerealiseerde prestaties en effecten, knelpunten in de uitvoering en succes- en faalfactoren van het beleid.

Aanbeveling 9:

Spits de jaarlijkse verantwoording toe op de gerealiseerde prestaties en effecten (jaardoelen), knelpunten in de uitvoering die zich hebben voorgedaan en succes- en faalfactoren. Verbind deze informatie aan de meerjarige doelstellingen, zodat voor de raad duidelijk wordt of het college op koers zit (zie aanbeveling 5).

Conclusie 10:

Het college brengt in de verantwoording onvoldoende in beeld of maakt onvoldoende aannemelijk wat de invloed van de geleverde prestaties is op de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek. De mogelijkheden om de resultaten van het beleid aannemelijk te maken worden onvoldoende benut. Op projectniveau zijn wel voorbeelden te vinden van verantwoordingen waarin de effecten van de activiteiten aannemelijk worden gemaakt.²

Aanbeveling 10:

Breng de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in beeld of maak deze aannemelijk in de verantwoording. Ga hiervoor bij het formuleren van het beleid en het opstellen van de doelenboom met stedelijke doelen, wijkdoelen en projectdoelen na welke informatiebronnen kunnen worden gebruikt om de effecten van het beleid aannemelijk te maken.

² Zie paragraaf 5.7 van deel 2 van dit rapport.

1.4 VERGELIJKING WIJKEN

Tabel 1 Vergelijking van de wijken op de verschillende aspecten in het onderzoek

Probleemanalyse	Overvecht	Oost	Zuid	Leidsche Rijn
Inzicht aard problematiek in de beleidsdocumenten voor de raad	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voldoende
Inzicht omvang problematiek in de beleidsdocumenten voor de raad	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende *	Voldoende
Inzicht oorzaken problematiek in de beleidsdocumenten voor de raad	Onvoldoende systematisch	Onvoldoende	Onvoldoende *	Voldoende
Kwaliteit informatie van politie over jongerenoverlast	Onvoldoende gewaarborgd	Onvoldoende gewaarborgd	Onvoldoende gewaarborgd	Onvoldoende gewaarborgd
Benutting informatie over aard en omvang voor formulering wijkdoelstellingen	Voldoende	Voldoende	Alleen over aard voldoende; informatie over omvang ontbreekt	Voldoende
Benutting informatie over oorzaken voor onderbouwing aanpak	Onvoldoende	Informatie over oorzaken ontbreekt	Informatie over oorzaken ontbreekt*	Voldoende
Benutting informatie over oorzaken op projectniveau voor formulering wijkdoelstellingen en onderbouwing aanpak	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onbekend ***

Wijkbeleid	Overvecht	Oost	Zuid	Leidsche Rijn
Samenhang wijkdoelstellingen met stedelijk beleid	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voldoende
Kwaliteit formulering wijkdoelstellingen	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voldoende
Inbedding wijkdoelstellingen in meerjarig beleidsprogramma	Voldoende	Onvoldoende	Per 2005 niet meer voldoende	Onvoldoende

Uitvoering van het beleid (organisatie regie, aansturing)	Overvecht	Oost	Zuid	Leidsche Rijn
Toedeling en vastlegging verantwoordelijkheden voor aansturing, uitvoering en verantwoording wijkbeleid	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voldoende voor project Jos ***
Overlegstructuren als waarborg voor goede afstemming door wijkbureau met partijen	In opzet voldoende	In opzet voldoende	In opzet voldoende	In opzet voldoende
Invulling regierol wijkbureau	Voldoende; in praktijk beperkt door autonomie partners	Voldoende; in praktijk beperkt door autonomie partners	Voldoende; in praktijk beperkt door autonomie partners	Onvoldoende volgens partners
Kwaliteit beschikkingen DMO	Voldoende	Voldoende	Voldoende	Voldoende
Kwaliteit beschikkingen wijkbureau	Voldoende	Onvoldoende	Voldoende	Niet vast te stellen ***
Geboden inzicht in bijdrage projecten aan wijkdoelstellingen	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
Tijdigheid verzending beschikkingen	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende

Verantwoording	Overvecht	Oost	Zuid	Leidsche Rijn
Verantwoording aan raad over realisatie wijkdoelstellingen	Inhoudelijk niet toereikend **	Inhoudelijk niet toereikend	Inhoudelijk niet toereikend	Inhoudelijk niet toereikend
Verantwoording aan raad over prestaties (projecten)	Inhoudelijk niet toereikend **	Inhoudelijk niet toereikend	Inhoudelijk niet toereikend	Inhoudelijk niet toereikend
Rapportage over knelpunten en succes- en faalfactoren	Inhoudelijk niet toereikend	Inhoudelijk niet toereikend	Inhoudelijk niet toereikend	Inhoudelijk niet toereikend
Verantwoording uitvoeringsorganisaties aan opdrachtgever over projecten	In opzet voldoende; in praktijk soms onvoldoende	In opzet voldoende; in praktijk vaak onvoldoende (onvolledig)	In opzet voldoende; in praktijk niet altijd volledig	Niet vast te stellen ***
Benutting verantwoordingsinformatie voor bijsturing beleid	Blijkt zelden	Blijkt hier en daar, voor bijsturing van de uitvoering	Blijkt in aantal gevallen	-

Resultaten wijkbeleid	Overvecht	Oost	Zuid	Leidsche Rijn
Prestaties 2003	Beoogde prestaties geleverd	Beoogde prestaties geleverd	Beoogde prestaties geleverd	Beoogde prestaties geleverd in geval JoS; verder niet vast te stellen ***
Effectiviteit 2003 (bijdrage prestaties aan bereik wijkdoelen)	Wordt niet aannemelijk gemaakt	Wordt niet aannemelijk gemaakt	Wordt niet aannemelijk gemaakt *	Wordt niet aannemelijk gemaakt

* = deze aspecten zijn in de wijk Zuid in kader van *Nieuw Hoograven Veilig!* wel als **voldoende** beoordeeld.

** = met betrekking tot deze aspecten constateert de Rekenkamer dat in de wijk Overvecht deze informatie in ambtelijke documenten wel aanwezig is.

*** = In Leidsche Rijn ontbreken beschikkingen en verantwoordingsdocumenten grotendeels.

2 BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

In de periode januari 2004 tot februari 2005 heeft u een onderzoek uitgevoerd naar het jeugd-en-veiligheidsbeleid.

Het onderzoek spitst zich toe op de kwaliteit en de benutting van de beleids- en verantwoordingsinformatie met betrekking tot het stedelijk beleid en het beleid in de Utrechtse wijken. In uw brief van 15 maart 2005 vraagt u ons te reageren op het onderzoeksrapport jeugd-en-veiligheidsbeleid.

ALGEMEEN

Met belangstelling hebben wij uw rapport gelezen. Uw onderzoek laat niet alleen onderdelen van ons beleid zien die u als voldoende bestempelt, maar ook verbeterpunten.

Positief beoordeelt u de volgende onderdelen: de informatie die wij in de beleidsdocumenten aan de raad verschaffen over de aard en omvang van jeugd-en-veiligheidsproblematiek.

De jaardoelen op stedelijk niveau en wijkniveau zijn voldoende doelgericht; de doelen zijn meetbaar, resultaatgericht en tijdgebonden. Ook de samenhang tussen de stedelijke en wijkdoelen is goed. En de aansturingrelaties met betrekking tot het jeugd-en-veiligheidsbeleid zijn helder en goed vastgelegd.

Verbeteringen acht u nodig in de uitwerking van en/of samenhang tussen probleemanalyse, doelformulering en verantwoording. Ook geeft u aan dat de invulling van de regierol nadere uitwerking verdient.

Wij onderschrijven op hoofdlijnen uw conclusies en aanbevelingen. De laatste jaren hebben we veel geïnvesteerd in het verbeteren van de kwaliteit van dit complexe beleidsterrein.

Uw conclusies en aanbevelingen sluiten aan op de ontwikkelingen die al in gang zijn gezet. De aanbevelingen bieden hierdoor passende handvatten om ons beleid verder aan te scherpen. Hiervoor onze dank.

REACTIE OP DE AANBEVELINGEN

AANBEVELING 1, 2, 4, 5 EN 9

1. *Verschef de raad periodiek, bijvoorbeeld bij het vaststellen van de meerjarendoelstelling, een probleemanalyse.*
2. *Baseer de doelstellingen van het stedelijk beleid en het wijkbeleid op de probleemanalyse en maak dit duidelijk zichtbaar in de beleidsdocumenten.*
4. *Stroomlijn de informatievoorziening aan de raad door het (jeugd-en-)veiligheidsbeleid te beschrijven in één jaarlijks beleidsdocument dat is gekoppeld aan het programma Openbare orde en veiligheid van de Programmabegroting.*
5. *Formuleer meerjarige doelstellingen voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid en koppel hiernaar expliciet terug in het jaarlijkse beleidsdocument.*
9. *Spits de jaarlijkse verantwoording toe op de gerealiseerde prestaties en effecten (jaardoelen), knelpunten in de uitvoering die zich hebben voorgedaan en succes- en faalfactoren.*

De aanbevelingen 1, 2, 4, 5 en 9 hebben betrekking op het verschaffen van een probleem-analyse, het baseren van de meerjarendoelstellingen op deze probleemanalyse, het stroomlijnen van de informatievoorziening naar de raad en de wijze van verantwoorden. Deze elementen werken wij uit, in het kader van het nieuwe meerjaren-stadsveiligheids-programma 2006-2010. Het programma Openbare orde en (wijk-)veiligheid is daarvan een jaarschijf. De jaarprogramma's Veilig opgroeien en Wijkveiligheid zijn een nadere concrete uitwerking.

Probleemanalyse

In het huidige jeugd-en-veiligheidsbeleid wordt gebruik gemaakt van landelijke kennis over oorzaken en achtergronden van jeugdcriminaliteit en lokale gegevens over de aard en omvang van de jeugdproblematiek. Uit onderzoek blijkt dat er algemeen geldende risicofactoren (en beschermende factoren) aan te wijzen zijn die tot jeugdcriminaliteit kunnen leiden. Deze kennis vormt de basis van het huidige beleid.

In het nieuwe stadsveiligheidsprogramma zal een analyse van de jeugd-en-veiligheids-problematiek worden opgenomen. Naast de landelijke kennis over de oorzaken van jeugdcriminaliteit zullen wij gebruik maken van lokale kennis. Door DMO is een 'wijk-analyse jeugd' ontwikkeld waarin onder meer gegevens over de problematiek van de Utrechtse jeugd worden opgenomen. Daarnaast wordt er in 2005 op wijkniveau een verdieppingsanalyse uitgevoerd naar de risico- en beschermende factoren onder alle Utrechtse kinderen van 10 t/m 12 jaar met (gedrags)problemen. Voor deze doelgroep is gekozen omdat we in de inzet van mensen en middelen prioriteiten moeten stellen en een preventieve investering een grotere kans van slagen heeft bij kinderen in deze leeftijdsgroep dan bij oudere kinderen.

Op deze wijze ontstaat in de combinatie van landelijke en lokale informatie een breed beeld van de jeugdproblematiek in Utrecht.

Meerjarendoelstellingen

De probleemanalyse die zal worden opgenomen in het stadsveiligheidsprogramma 2006-2010 vormt de basis voor het formuleren van meerjarendoelstellingen voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid. De koppeling tussen probleemanalyse, doelstellingen en maatregelen zal verhelderd worden. In de jaarlijkse deelprogramma's die uit het stadsveiligheidsprogramma voortvloeien, zal de nadruk liggen op de uitvoering van maatregelen. In deze jaarplannen wordt een beknopte probleemanalyse opgenomen. In het jaarprogramma 2006 wordt gestart met een dergelijke opzet. Overigens wordt er vanaf 2003 gewerkt met jaarprogramma's Openbare orde en (wijk-) veiligheid.

Stroomlijnen van de informatie

Als uitwerking van het programma Openbare orde en (wijk-)veiligheid 2006 wordt jaarlijks onder andere een deelprogramma Veilig opgroeien en Wijkveiligheid gemaakt. Wij zullen de mogelijkheid onderzoeken deze deelprogramma's in één beleidsdocument op te nemen.

Verantwoording

In de jaarprogramma's zullen de meerjarige doelstellingen worden vertaald naar jaardoelen en maatregelen en zal er meer inzicht worden gegeven in de mate waarin meerjarige doelstellingen en jaardoelen worden gerealiseerd.

In de huidige jaarprogramma's worden de gerealiseerde prestaties (m.n. op projectniveau), knelpunten in de uitvoering en succes- en faalfactoren beknopt weergegeven. De uitgebreide rapportages kunnen door geïnteresseerden worden opgevraagd. Deze rapportages worden door de diensten benut in de aansturing van de uitvoering van projecten.

AANBEVELING 3 A EN B.

Zorg ervoor dat de informatie over de jeugd-en-veiligheidsproblematiek die aan de raad wordt verstrekt op juistheid wordt getoetst.

Overleg met de politie hoe de juistheid en volledigheid van de informatievoorziening over jeugdoverlast en delinquentie kunnen worden verbeterd.

Tussen de afdeling Bestuursinformatie en de politie vindt regelmatig afstemming plaats over de informatievoorziening van de politie naar de gemeente. Beide partijen zien de noodzaak van het verbeteren van de juistheid en volledigheid van de informatievoorziening over jeugdoverlast en -delinquentie. Het Bedrijfsprocessensysteem van de politie is een landelijk systeem. In overleg wordt gezocht naar verbeteringen die bij de politie van de stad Utrecht mogelijk zijn.

Meer dan voorheen zullen de gegevens worden aangevuld met informatie uit de veiligheidsnetwerken in de wijken (bijv. vanuit de JOS overleggen, de netwerken 12- en +). Hiermee ontstaat een completer beeld over de aard en omvang van de problematiek.

AANBEVELING 6 EN 7

Rapporteer aan de raad of en hoe het risico dat voortkomt uit de gedeelde verantwoordelijkheid voor de aansturing van het jeugd-en-veiligheidsbeleid wordt afgedekt.

Ga na of de regierol van het wijkbureau verder kan worden versterkt en pas de bevindingen daaruit toe.

De DMO is verantwoordelijk voor de stedelijke beleidsontwikkeling en het stellen van kaders voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid. De Dienst Wijken speelt samen met de DMO een belangrijke rol in de vertaling van het stedelijk beleid naar de specifieke wijken, het voeren van het stedelijk beleid met kennis uit de wijken en het regisseren van de uitvoering. Beide diensten zijn in deze zin aanvullend op elkaar. Hierbij zijn informatie, communicatie en afstemming aandachtspunten. De afgelopen jaren is er door beide diensten geïnvesteerd in een goede informatie-uitwisseling over de kaders en programmering en is de afstemming over het aansturen van de uitvoering verbeterd.

In de (nabije) toekomst zal gewerkt gaan worden met wijkdossiers. Bij wijkdossiers gaat het om complexe, strategische onderwerpen die in de wijken spelen waarbij meerdere partijen betrokken zijn. Wijkveiligheid zal een wijkdossier bij uitstek zijn. De wijkbureaus zullen hierin een belangrijke "regierol" in de wijk hebben.

AANBEVELING 8

Verbeter de kwaliteit van de subsidiebeschikking verder, met name die van de Dienst Wijken.

Conform uw aanbevelingen zullen wij de kwaliteit van de subsidiebeschikkingen aan derden verbeteren.

AANBEVELING 10

Breng de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in beeld of maak de effecten van het beleid aannemelijk in de verantwoording

Het in beeld brengen van de maatschappelijke effecten van het beleid is niet eenvoudig in die zin dat een eenduidig, causaal verband tussen beleid enerzijds en veranderingen en verbeteringen anderzijds niet altijd te leggen is. Dit geldt niet alleen voor de problematiek rond jeugd en veiligheid, maar voor alle complexe grootstedelijke en vooral sociale

problematiek waar de gemeente voor staat. Immers, een veelheid aan factoren en actoren is van invloed op (de oplossing) van de problemen en veel van deze factoren bevinden zich buiten de invloedssfeer van de gemeente.

In de jaarprogramma's zal meer analyse geleverd worden die aannemelijk maakt dat veranderingen of juist stabilisatie in de aard en omvang van de jeugdproblematiek (mede) het gevolg zijn van het gemeentelijk beleid.

Een manier om de doeltreffendheid van beleid beter in beeld te brengen is het continueren van evaluaties op projectniveau en deze evaluaties meer gebruiken om (voorzichtige) uitspraken te doen over de doeltreffendheid van beleid. Hierbij moet worden aangegeven dat het (doen) uitvoeren van evaluaties vraagt om menskracht en middelen.

Conform de wens van de gemeenteraad om de beschikbare middelen vooral te besteden aan de uitvoering van beleid en minder aan evaluatie en onderzoek, zullen wij efficiënt en doeltreffend evaluaties uitvoeren.

AANPAK NAAR DE TOEKOMST OP BASIS VAN UW NOTA

Besloten is de directeurs van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, de Dienst Wijken en Bestuurszaken te verzoeken de aanbevelingen in het kader van het meerjarenstadsveiligheidsprogramma 2006-2010 en de programmabegroting Openbare orde en (wijk-)veiligheid 2006 uit te werken, waarbij apart aandacht besteed zal worden aan de regierol van wijkveiligheid.

Over de voortgang zal in de programmamaverantwoording 2005 worden gerapporteerd.

We hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Burgemeester en wethouders van Utrecht
19 april 2005

3 NAWOORD REKENKAMER

3.1 INLEIDING

De Rekenkamer stelt vast dat het college van burgemeester en wethouders onze conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen onderschrijft. In paragraaf 3.3 geven wij een overzicht van de aanbevelingen, de reactie van het college en ons oordeel daarover.

Het college doet veel toezeggingen, maar onduidelijk blijft hoe het college hieraan vorm zal geven. Het betreft met name de toezeggingen naar aanleiding van de aanbevelingen 3, 4, 6, 7 en 8 die onvoldoende concreet zijn (zie paragraaf 3.3). Wij adviseren de raad het college te vragen de toezeggingen te concretiseren en alert te zijn op het nakomen ervan. Bovendien adviseren wij de raad om met het college termijnen af te spreken waarbinnen de toezeggingen zullen worden gerealiseerd. De Rekenkamer zal zelf in het kader van haar reguliere vervolgonderzoek terugkomen op het nakomen van de toezeggingen.

3.2 KERN VAN DE AANBEVELINGEN

De Rekenkamer zal met veel belangstelling de totstandkoming van het stadsveiligheidsplan 2006-2010 volgen. Wij zijn van mening dat dit een kans biedt om de verbeterpunten die wij hebben geïdentificeerd aan te pakken en de aanbevelingen vorm te geven.

Concrete verbeteringen kunnen en moeten leiden tot een doeltreffender en doelmatiger beleid; dat is het toetspunt.

De Rekenkamer wil hier nogmaals de aandacht vestigen op drie cruciale punten die verbetering behoeven. Het gaat om de punten:

- ◆ de probleemanalyse;
- ◆ de doelmatigheid van de aansturing van de uitvoeringsinstellingen en van de regie door het wijkbureau;
- ◆ de verantwoording.

Dit zijn zaken die niet los van elkaar staan: alleen wanneer het probleem in kaart is gebracht, kan de uitvoering goed worden toegespitst op de kern van de problematiek en kan het wijkbureau de regierol doelgericht invullen. Bovendien biedt dit de mogelijkheid tot een verantwoording aan de raad die meer is toegespitst op de gestelde doelen. Zoals gezegd zien wij mogelijkheden om beter gebruik te maken van de bestaande informatiebronnen en -stromen om tot betere probleemanalyse en verantwoording te komen.

Gezien de toezeggingen van het college ziet ook het college die mogelijkheden.

De Rekenkamer zal - binnen de grenzen van haar verantwoordelijkheid - ook graag een bijdrage leveren aan een doeltreffender jeugd-en-veiligheidsbeleid en aan een betere verantwoording.

3.3 AANBEVELINGEN EN REACTIES

Tabel 1 Aanbevelingen Rekenkamer voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid, reactie van het college van B&W en nawoord Rekenkamer

	Aanbeveling Rekenkamer	Reactie college B&W	Nawoord Rekenkamer
1	Verschaf de raad periodiek, bijvoorbeeld bij het vaststellen van meerjarendoelstellingen, een probleemanalyse. Hierin dienen in samenhang de aard, omvang en oorzaken te worden beschreven. Met name de oorzaken van de problematiek moeten beter in beeld gebracht worden. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van de beschikbare kennis op projectniveau.	a) De algemeen geldende risico-factoren (en beschermende factoren) die zijn aan te wijzen vormen de basis van het beleid; b) toezegging: in 2005 wordt jeugd-en-veiligheidsproblematiek geanalyseerd, waarbij landelijke kennis wordt gecombineerd met lokale kennis (lokaal: 'wijkanalyse jeugd' en 'verdiepingsanalyse jeugd 10-12 jaar'). Meer dan voorheen zullen de gegevens worden aangevuld met informatie uit andere bronnen (JOS-overleggen, netwerken 12- en 12+).	a) De algemeen geldende risico-en beschermende factoren zijn tot nu toe voor de raad onvoldoende zichtbaar gemaakt; dit beperkt de mogelijkheden voor de raad om zijn kaderstellende rol vorm te geven; b) wij kunnen op basis van de toezegging niet beoordelen of de probleemanalyse beter zal zijn. Wij adviseren de raad goed toe te zien op de naleving van de toezegging.
2	Baseer de doelstellingen van het stedelijk beleid en het wijkbeleid op de probleemanalyse en maak dit duidelijk zichtbaar in de beleidsdocumenten.	Toezeggingen: a) de verbeterde probleemanalyse zal worden opgenomen in het stadsveiligheidsplan 2006-2010 en vormt de basis voor meerjarendoelstellingen; b) de koppeling tussen de probleemanalyse, doelstellingen en maatregelen zal verhelderd worden; c) in de jaarlijkse deelprogramma's (vanaf 2006) zal de nadruk liggen op de uitvoering van maatregelen (met beknopte probleemanalyse).	Wij adviseren de raad om het college te vragen een termijn te noemen waarbinnen het stadsveiligheidsplan 2006-2010 beschikbaar is. Bovendien adviseren wij de raad goed toe te zien op de naleving van de toezeggingen.
3	a) Toets de informatie over de jeugd-en-veiligheidsproblematiek die aan de raad wordt verstrekt op juistheid; b) overleg met de politie hoe de juistheid en volledigheid van de informatievoorziening over jeugd-overlast en -delinquentie kunnen worden verbeterd.	a) Geen reactie; b) toezegging: de afdeling Bestuursinformatie en de politie zien de noodzaak van het verbeteren van de informatie-voorziening van de politie aan de gemeente. In overleg wordt gezocht naar verbeteringen die mogelijk zijn bij de politie van de stad Utrecht.	a) Uit het onderzoek is gebleken dat de juistheid en volledigheid van de informatie die is verstrekt aan de raad onvoldoende zijn gewaarborgd, met name de informatie over jongerenoverlast. Wij adviseren de raad om aan te dringen op korte termijn garanties te krijgen voor de kwaliteit van de informatie die hij krijgt om zijn kaderstellende rol te vervullen; b) wij adviseren de raad het college te verzoeken hem binnen een vast te stellen termijn van de uitkomsten van het overleg met de politie op de hoogte te stellen. Dit om het vertrouwen te herstellen dat de raad moet kunnen hebben in de cijfers die aan hem verstrekt worden.

4	Stroomlijn de informatievoorziening aan de raad (één jaarlijks beleidsdocument, gekoppeld aan het programma OOV).	Toezegging: de mogelijkheid om de deelprogramma's Veilig opgroeien en Wijkveiligheid in één beleidsdocument op te nemen wordt onderzocht.	Wij kunnen uit de toezegging niet opmaken hoe het college tegenover de aanbeveling staat. Wij adviseren de raad bij het college erop aan te dringen de overzichtelijkheid van de presentatie van het beleid aan de raad te verbeteren.
5	Formuleer meerjarendoelstellingen en koppel hiernaar expliciet terug in het jaarlijkse beleidsdocument. Trek naar aanleiding van de terugkoppeling conclusies over de bijdrage van de gekozen aanpak aan het doelbereik en pas zonodig de aanpak aan voor het volgende jaar.	Toezeggingen: het stadsveiligheidsplan 2006-2010 vormt de basis voor het formuleren van meerjarendoelstellingen; in de jaarprogramma's zal meer inzicht worden gegeven in de mate waarin meerjaren- en jaardoelen worden gerealiseerd.	Wij adviseren de raad goed toe te zien op de naleving van de toezeggingen.
6	Rapporteer aan de raad of en hoe het risico dat voortkomt uit de gedeelde verantwoordelijkheid voor de aansturing van de uitvoering van het beleid wordt afgedekt.	De DMO en de Dienst Wijken zijn aanvullend op elkaar. Informatie-uitwisseling, communicatie en afstemming zijn aandachtspunten. Er zijn in de afgelopen jaren verbeteringen gerealiseerd.	Wij hebben in ons rapport aangegeven dat er inderdaad verbeteringen zijn gerealiseerd. De gedeelde verantwoordelijkheid voor de aansturing van de uitvoering van het beleid blijft echter zorgen baren. Wij adviseren de raad aan te dringen op structurele maatregelen waarmee doelmatigheidsrisico's worden beheerst en daarover met het college een termijn af te spreken.
7	Ga na of de regierol van het wijkbureau verder kan worden versterkt en pas de bevindingen daaruit toe. Wijkbureaus kunnen van elkaar leren.	Toezegging: in de toekomst zal gewerkt worden met 'wijkdossiers': complexe strategische onderwerpen waarbij meerdere partijen betrokken zijn.	Het is voor ons onvoldoende duidelijk of met de toezegging van het college de regierol van het wijkbureau in het jeugd- en veiligheidsbeleid verder wordt versterkt. Wij adviseren de raad het college op dit punt om verduidelijking te vragen.
8	Verbeter de kwaliteit van de subsidiebeschikkingen verder, met name van de Dienst Wijken.	Toezegging: de kwaliteit van subsidiebeschikkingen aan derden zal worden verbeterd.	Wij adviseren de raad het college te verzoeken duidelijkheid te scheppen over hoe het dit wil bereiken en binnen welke termijn.
9	Spits de jaarlijkse verantwoording toe op de gerealiseerde prestaties en effecten (jaardoelen), de knelpunten in de uitvoering die zich hebben voorgedaan en succes- en faalfactoren van het beleid.	a) In de huidige jaarprogramma's worden gerealiseerde prestaties, knelpunten en succes- en faalfactoren beknopt weergegeven. Uitgebreide rapportages kunnen worden opgevraagd; b) toezegging: in de jaarprogramma's zal meer inzicht worden gegeven in de mate waarin meerjaren- en jaardoelen worden gerealiseerd.	a) Wij hebben de uitgebreide rapportages beoordeeld en zijn van mening dat kwalitatief onvoldoende verantwoording wordt afgelegd. Daarom adviseren wij de raad goed toe te zien op de naleving van toezegging 9b).

10 Breng de doeltreffendheid van het beleid in beeld en maak de effecten van het beleid aannemelijk in de verantwoording.	Het in beeld brengen van maatschappelijke effecten is niet eenvoudig. Toezegging: in de jaarprogramma's zal meer analyse worden geleverd die aannemelijk maakt dat veranderingen of juist stabilisatie in de aard en omvang van jeugdproblematiek (mede) het gevolg zijn van het gemeentelijk beleid. Projectevaluaties zullen wij efficiënt en doeltreffend uitvoeren, conform de wens van de raad om de beschikbare middelen vooral te besteden aan de uitvoering van beleid.	Wij adviseren de raad goed toe te zien op de naleving van de toezegging. Evaluaties moeten gericht zijn op de projecten die de kern van het beleid vormen.
--	--	---





DEEL 2

NOTA VAN
BEVINDINGEN

INHOUDSOPGAVE DEEL 2

1	Inleiding	31
1.1	Aanleiding	31
1.2	Doel- en probleemstelling	31
1.3	Afbakening van het onderzoek	32
1.4	Analysekader	33
1.5	Onderzoeksaanpak	35
1.6	Leeswijzer	35
2	Stedelijk jeugd-en-veiligheidsbeleid	36
2.1	Inleiding	36
2.2	Probleemanalyse: onderbouwing stedelijk beleid	36
2.3	Stedelijk beleid	39
2.4	Organisatie stedelijk beleid	42
2.5	Verantwoording over het stedelijk beleid	44
2.6	Resultaten van het jeugd-en-veiligheidsbeleid	45
3	Jeugd-en-veiligheidsbeleid in Overvecht	48
3.1	Inleiding	48
3.2	Probleemanalyse: onderbouwing wijkbeleid Overvecht	48
3.3	Wijkbeleid Overvecht	51
3.4	Organisatie wijkbeleid Overvecht	53
3.5	Regie wijkbureau Overvecht	54
3.6	Aansturing uitvoering wijkbeleid Overvecht	56
3.7	Verantwoording over wijkbeleid Overvecht	57
3.8	Resultaten wijkbeleid Overvecht	59
4	Jeugd-en-veiligheidsbeleid in Oost	61
4.1	Inleiding	61
4.2	Probleemanalyse: onderbouwing wijkbeleid Oost	61
4.3	Wijkbeleid Oost	64
4.4	Organisatie wijkbeleid Oost	66
4.5	Regie wijkbureau Oost	67
4.6	Aansturing uitvoering wijkbeleid Oost	68
4.7	Verantwoording over wijkbeleid Oost	69
4.8	Resultaten wijkbeleid Oost	72

5	Jeugd-en-veiligheidsbeleid in Zuid	74
5.1	Inleiding	74
5.2	Probleemanalyse: onderbouwing wijkbeleid Zuid	74
5.3	Wijkbeleid Zuid	77
5.4	Organisatie wijkbeleid Zuid	79
5.5	Regie wijkbureau Zuid	81
5.6	Aansturing uitvoering wijkbeleid Zuid	82
5.7	Verantwoording over wijkbeleid Zuid	83
5.8	Resultaten wijkbeleid Zuid	85
6	Jeugd-en-veiligheidsbeleid in Leidsche Rijn	88
6.1	Inleiding	88
6.2	Probleemanalyse: onderbouwing wijkbeleid Leidsche Rijn	88
6.3	Wijkbeleid Leidsche Rijn	91
6.4	Organisatie wijkbeleid Leidsche Rijn	93
6.5	Regie wijkbureau Leidsche Rijn	94
6.6	Aansturing uitvoering wijkbeleid Leidsche Rijn	96
6.7	Verantwoording over wijkbeleid Leidsche Rijn	97
6.8	Resultaten wijkbeleid Leidsche Rijn	99
	Bijlagen	101
1	Probleemstelling en onderzoeksvragen	103
2	Normen in het onderzoek	104
3	Toelichting op begrippen en afkortingen	106
4	Aanpak deelonderzoek naar BPS-gegevens over jongerenoverlast	107
5	Overzicht bestudeerde documenten	109
6	Overzicht geïnterviewde personen	112



1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Het gemeentelijk jeugd-en-veiligheidsbeleid wordt gekenmerkt door veel projecten en activiteiten. Bij de uitvoering daarvan zijn veel actoren betrokken, zowel binnen als buiten de gemeente. De risico's die dit met zich meebrengt voor de samenhang en daarmee de doeltreffendheid van het beleid en de uitvoering, waren voor de Rekenkamer de aanleiding om een onderzoek uit te voeren naar het Utrechtse jeugd-en-veiligheidsbeleid.

Over de uitvoering en de resultaten van dat beleid is veel informatie beschikbaar. Wij wilden daarom nagaan of de beleids- en verantwoordingsinformatie die voorhanden is van goede kwaliteit is en of deze informatie goed wordt benut voor de aan- en bijsturing van het beleid en daarmee voor de verbetering van de doeltreffendheid van het beleid.

1.2 DOEL- EN PROBLEEMSTELLING

DOELSTELLING

Met het onderzoek beoogt de Rekenkamer een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit en benutting van de beleids- en verantwoordingsinformatie en van de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid.

PROBLEEMSTELLING

De probleemstelling van het onderzoek valt uiteen in drie hoofdvragen (bijlage 1 bevat de deelvragen):

- 1 Wat is de kwaliteit van de beleids- en verantwoordingsinformatie met betrekking tot het jeugd-en-veiligheidsbeleid?
- 2 Hoe wordt de beleids- en verantwoordingsinformatie benut voor de aan- en bijsturing van het beleid?
- 3 Welke conclusies kunnen op basis van de beschikbare informatie worden getrokken over de beleidsprestaties en -effecten?

De Rekenkamer heeft niet zelf de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid gemeten, maar baseert zich op de beschikbare verantwoordingsinformatie.

BEGRIPPEN

Onder *beleids- en verantwoordingsinformatie* verstaan wij in dit onderzoek de informatie die door de gemeentelijke diensten wordt verzameld, geanalyseerd en gepresenteerd aan het college van burgemeester en wethouders ten behoeve van hun sturende rol. Bovendien verstaan wij hieronder de informatie over het beleid en de behaalde resultaten die het college van burgemeester en wethouders aan de raad verstrekt ten behoeve van zijn kaderstellende en toezichthoudende rol. Zie voor een opsomming kader 1.1.

Onder *kwaliteit* van de beleids- en verantwoordingsinformatie verstaan wij onder meer dat de doelstellingen doelgericht en samenhangend zijn en dat de verantwoordingsinformatie juist en volledig is en tijdig wordt verstrekt. In bijlage 2 lichten wij de normen nader toe.

Onder *benutting* van de beleids- en verantwoordingsinformatie verstaan wij dat in de beleidscyclus gebruik wordt gemaakt van de beschikbare informatie om het beleid aan- en bij te sturen. In paragraaf 1.4 lichten wij het analysekader nader toe.

Kader 1.1 Typen beleids- en verantwoordingsinformatie

Informatie voor de raad (ten behoeve van kaderstelling en toezicht) en het college van burgemeester en wethouders (ten behoeve van de aan- en bijsturing van beleid):

- ◆ probleemanalyses waarop beleidsdoelstellingen worden gebaseerd;
- ◆ informatie over beleidskeuzes in nota's: beleidsvisie, beleids- en projectdoelstellingen;
- ◆ verantwoordingsinformatie: jaarrapportages;
- ◆ informatie uit beleidsmonitors en -evaluaties.

Sturingsinformatie van het college van burgemeester en wethouders:

- ◆ opdrachtformuleringen voor interne en externe partners in de uitvoering (bijvoorbeeld subsidiebeschikkingen);
- ◆ verantwoordingsinformatie over de besteding van subsidiegelden (verantwoordingsrapportages).

1.3 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

Wij hebben het onderzoek als volgt afgebakend.

JEUGD-EN-VEILIGHEIDSPROBLEMATIEK

Startpunt van het onderzoek is de jeugd-en-veiligheidsproblematiek in de publieke ruimte. Alle gemeentelijk beleid dat zich richt op de aanpak van deze problematiek betrokken wij in het onderzoek. Dit leidt ertoe dat wij de grenzen *tussen* beleidsterreinen niet aanhouden in het onderzoek, met name tussen het deelprogramma *Veilig opgroeien* (ook wel Programma Jeugd en Veiligheid of JeV) en het deelprogramma *Wijkveiligheid* (ook wel Integraal Veiligheidsprogramma of IVP). Het geheel van het beleid dat wij onderzochten duiden wij aan met 'jeugd-en-veiligheidsbeleid'; zonder hoofdletters om verwarring te voorkomen met het Programma Jeugd en Veiligheid. Zie bijlage 3 voor een toelichting op begrippen en afkortingen.

SECUNDAIRE PREVENTIE EN CURATIE

Wij concentreren ons in het onderzoek op het secundair preventieve en curatieve beleid: op het voorkomen dat risicojongeren en *first offenders* (weer) de fout in gaan en op de resocialisatie. Dit onderzoek richt zich dus op de risicovolle groepen binnen de populatie jongeren in Utrecht. Het *primair* preventieve beleid, gericht op een “gezonde ontwikkeling van *alle* jongeren”, betrokken wij niet in het onderzoek. Terreinen als onderwijs, welzijn, sport en gezondheidszorg in den brede blijven daarmee buiten beschouwing.

VERDIEPINGSSLAG IN VIER UTRECHTSE WIJKEN

Eerst beoordeelden wij het stedelijk beleid. Daarna deden wij een verdiepend onderzoek in vier van de tien Utrechtse wijken: Overvecht, Oost, Zuid en Leidsche Rijn (zie kader 1.2).

Kader 1.2 Keuze wijken Overvecht, Oost, Zuid en Leidsche Rijn

De Rekenkamer wilde een breed beeld krijgen van het jeugd-en-veiligheidsbeleid van de gemeente Utrecht. Om dat te bereiken kozen wij de wijken Overvecht, Oost, Zuid en Leidsche Rijn voor verdiepend onderzoek. Overvecht en Zuid zijn 'Grote Steden Beleid-' of 'aandachtswijken', met relatief veel probleemjongeren (risicojongeren, *first offenders*, criminele jongeren). Het jeugd-en-veiligheidsbeleid wordt in deze wijken niet direct aangestuurd door de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO), maar door de wijkbureaus, die daarvoor een jaarlijks budget krijgen. Tussen Overvecht en Zuid zijn er verschillen in de vormgeving van het beleid door de wijkbureaus. Bovendien is in Zuid een urgentiegebied aangewezen, waarop extra activiteiten in het kader van het actieplan *Utrecht veilig! dat doen we samen* zijn gericht: Nieuw Hoograven.

Oost en Leidsche Rijn zijn 'beheerwijken', wat met zich meebrengt dat de relatie tussen de DMO en de uitvoerende instanties als de wijkwelzijnsorganisatie niet via het wijkbureau loopt maar direct is. Oost, een relatief rustige wijk qua jongerenoverlast maar met een paar specifieke gebieden met ernstige problemen, vormt een duidelijk contrast met de aandachtswijken. Hetzelfde geldt voor Leidsche Rijn: een wijk in ontwikkeling.

COLLEGEPERIODE VANAF 2001

Het onderzoek richt zich op het beleid vanaf de start van de collegeperiode in 2001. In de rapportage ligt de nadruk op het meest recente programmajaar; voor de programmering is dat het jaar 2005, voor de verantwoording 2003.

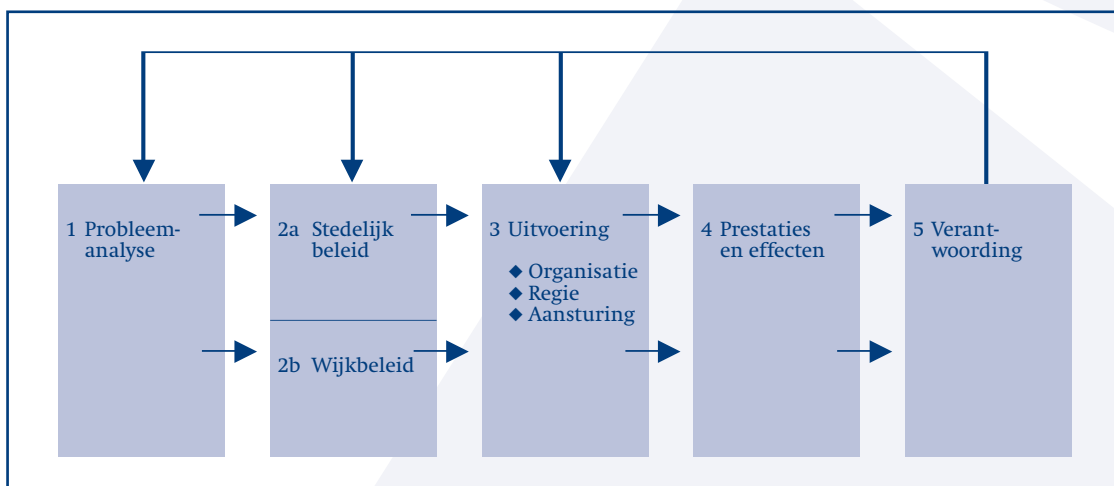
BRONNEN: BESCHIKBARE BELEIDS- EN VERANTWOORDINGSINFORMATIE

In het onderzoek zijn bestaande documenten als primaire bron gebruikt, namelijk de beschikbare beleids- en verantwoordingsinformatie. Daarnaast hebben wij in de wijken gesprekken gevoerd met betrokkenen binnen en buiten de gemeente Utrecht (wijkbureaus, politie en wijkwelzijnsorganisaties).

1.4 ANALYSEKADER

Centraal in het onderzoek staat de vraag of de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid is gewaarborgd. Onder doeltreffendheid verstaan wij dat de beoogde effecten zijn gerealiseerd, als gevolg van het gevoerde beleid. De kwaliteit van de beleids- en de verantwoordingsinformatie en de benutting ervan in de beleidscyclus vormen de aangrijpingspunten in het onderzoek (zie kader 1.3).

Kader 1.3 Informatiestromen in de beleidscyclus



1 PROBLEEMANALYSE

Om een doelgericht beleid te formuleren is een deugdelijke analyse van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek van belang. Wij gingen na of de aard, omvang en oorzaken van de problematiek in kaart zijn gebracht en of deze informatie wordt benut voor de formulering van het stedelijk beleid en het wijkbeleid.

2 STEDELIJK BELEID EN WIJKBELEID

De doeltreffendheid van beleid vereist naast een goede onderbouwing ook dat het beleid richting geeft aan de uitvoering. De doelstellingen van het beleid moeten daartoe scherp zijn geformuleerd. Bovendien moeten de inhoud en uitvoering van het stedelijk beleid en het wijkbeleid een samenhangend geheel vormen. Deze aspecten (doelgerichtheid en samenhang van het beleid) onderwierpen wij aan een beoordeling.

3 UITVOERING

Een doeltreffende uitvoering vereist ook dat verantwoordelijkheden helder zijn toege-deeld en vastgelegd. Dat is echter niet voldoende: ook de uitvoering zelf moet op een doeltreffende manier plaatsvinden. Wij gingen na of in de uitvoering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid risico's voor de doeltreffendheid van het beleid optreden.

Het wijkbureau heeft op wijkniveau de taak de doeltreffendheid van de uitvoering te optimaliseren, door met alle partijen in de wijk en boven het wijkniveau contact te onderhouden (de regierol). Wij gingen na of het wijkbureau in de geselecteerde wijken de regierol goed invult.

Subsidiebeschikkingen zijn een instrument van de gemeente om de uitvoering van het beleid aan te sturen. Wij beoordeelden de beschikkingen op de mate waarin deze doelgerichte aansturing mogelijk maken.

4 PRESTATIES EN EFFECTEN

De uitvoering van het stedelijk beleid en het wijkbeleid leidt tot specifieke prestaties: onder meer projecten gericht op het terugdringen van jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Met deze projecten dienen de stedelijke doelstellingen en de wijkdoelstellingen (de beoogde maatschappelijke effecten) te worden bereikt binnen de gestelde termijn. Wij gingen na of het gevoerde beleid doeltreffend is. Wij baseerden ons daarbij op de binnen de gemeente beschikbare verantwoordingsinformatie over de doeltreffendheid van het beleid, indien deze kwalitatief goed was.

5 VERANTWOORDING

Deugdelijke verantwoording over de uitvoering en de resultaten van het beleid is, naast het zelfstandige belang van goed rekenschap afleggen, van belang voor de bijsturing van het beleid. De verantwoordingsinformatie moet daartoe toereikend zijn om de doeltreffendheid van het beleid verder te kunnen optimaliseren. Wij gingen na in hoeverre de verantwoordingsinformatie deugdelijk is en wordt benut voor bijsturing van het jeugd-en-veiligheidsbeleid.

Bijlage 2 bevat aansluitend op de bovengenoemde aspecten een overzicht van de normen die wij in het onderzoek hanteerden.

1.5 ONDERZOEKSAANPAK

Het onderzoek is gestart in januari 2004. Bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) zijn relevante beleidsdocumenten, (project-)evaluaties en stedelijke verantwoordingsrapportages met betrekking tot de onderzoeksperiode (2001-2004) opgevraagd. Bovendien zijn de subsidiebeschikkingen en de verantwoordingsrapportages opgevraagd van de relevante projecten die vanuit de DMO worden aangestuurd. Een aanvullende informatie-vraag is bij de wijkbureaus van de vier geselecteerde wijken uitgezet, met betrekking tot het wijkbeleid en de projecten die door het wijkbureau worden aangestuurd. Zie bijlage 5 voor de lijst van bestudeerde documenten.

Daarnaast zijn op centraal niveau (bij de DMO/Programma voor de Jeugd en de Dienst Wijken) en op wijkniveau (de wijkbureaus) gesprekken gevoerd om het beeld van het beleid en de uitvoering compleet te krijgen. Bovendien zijn gesprekken gevoerd met betrokken wijkwelzijnswerkers en politiefunctionarissen.

1.6 LEESWIJZER

In hoofdstuk twee behandelt de Rekenkamer de resultaten van het onderzoek naar het stedelijk beleid. Naast de projecten die stedelijk worden aangestuurd is het stedelijk beleid het kader voor het beleid en de aanpak in de wijken. De daaropvolgende hoofdstukken bevatten de resultaten van het verdiepend onderzoek naar het jeugd-en-veiligheidsbeleid in de wijken Overvecht (hoofdstuk 3), Oost (hoofdstuk 4), Zuid (hoofdstuk 5) en Leidsche Rijn (hoofdstuk 6).

Elk hoofdstuk kent dezelfde opbouw, overeenkomstig de onderdelen van het analysekader: de probleemanalyse, het beleid, de organisatie van het beleid, de verantwoording en de resultaten van het beleid. In de hoofdstukken 3-6 over de wijken gaan wij bovendien in op de regierol van het wijkbureau en de aansturing van de uitvoering.

2 STEDELIJK JEUGD-EN-VEILIGHEIDSBELEID

2.1 INLEIDING

Als eerste stap in het onderzoek ging de Rekenkamer na in hoeverre er op stedelijk niveau waarborgen zijn voor een doeltreffend jeugd-en-veiligheidsbeleid. Het wijkbeleid, waar het stedelijk beleid het kader voor is, komt in de volgende hoofdstukken aan de orde.

Wij onderzochten:

- ◆ of het beleid gebaseerd is op een goede analyse van de problematiek (paragraaf 2.2);
- ◆ of het stedelijk beleidskader voldoende richting geeft aan het wijkbeleid en de uitvoering (2.3);
- ◆ of de doeltreffendheid van de uitvoering goed is gewaarborgd, door een heldere en goed vastgelegde verantwoordelijkheidstoedeling (2.4);
- ◆ of de verantwoording over de uitvoering van het beleid toereikend is om vast te kunnen stellen of de stedelijke doelen zijn bereikt. Wij keken daarbij ook naar de benutting van de verantwoordingsinformatie voor de bijsturing van het beleid (2.5);
- ◆ en welke uitspraken over de doeltreffendheid van het beleid mogelijk zijn op basis van de beschikbare verantwoordingsinformatie (2.6).

2.2 PROBLEEMANALYSE: ONDERBOUWING STEDELIJK BELEID

Om een doeltreffend beleid te kunnen ontwikkelen is kennis nodig van de aard, omvang en de oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek in de stad. Het beleid zou kortom gebaseerd moeten zijn op een deugdelijke probleemanalyse. Vervolgens dient die probleem-analyse te worden benut voor het formuleren van het stedelijk beleid en de keuze van de aanpak.

BEVINDINGEN

Over de onderbouwing van het stedelijk beleid constateren wij:

- ◆ de beleidsdocumenten verschaffen voldoende inzicht in de *omvang* en de *geografische plek* waar jeugd-en-veiligheidsproblematiek zich in Utrecht voordoet;
- ◆ de beleidsdocumenten voor 2005 verschaffen, hoewel nog voor verbetering vatbaar, ook beter dan voorheen inzicht in de *aard* van de problematiek;
- ◆ een goed beeld van de *oorzaken* van de problematiek ontbreekt in de beleidsdocumenten grotendeels. Het ketenmodel van Schuyt wordt gepresenteerd als oriëntatiemiddel op oorzaken, maar dit is niet ingevuld met specifiek Utrechtse gegevens;
- ◆ niet alle bronnen worden optimaal benut om de problematiek te beschrijven in de beleidsdocumenten;
- ◆ niet alle informatie is zo hard als die lijkt: de juistheid en volledigheid van de informatie over jongerenoverlast (de gegevens uit het Bedrijfsprocessen-systeem van de politie) zijn onvoldoende gewaarborgd en daarom onvoldoende zeker;
- ◆ de benutting van de beschikbare stedelijke probleemschets voor de formulering van de stedelijke doelstellingen in de beleidsdocumenten is voldoende, maar kan nog worden verbeterd. Met name kan de probleemschets beter worden benut voor de onderbouwing van de aanpak.

TOELICHTING

De deelprogramma's *Wijkveiligheid* en *Veilig opgroeien* bevatten elementen van een probleem-analyse. Er zit veel overlap in deze twee typen documenten. De informatie is het meest uitgebreid in het deelprogramma *Veilig opgroeien*. Vanaf 2002 is hierin een paragraaf "Aard en omvang jeugdcriminaliteit" opgenomen. Er wordt een beeld geschetst van met name de *omvang* van jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Zo worden er cijfers gepresenteerd over het aantal jeugdige verdachten en het aandeel 'harde kern' hierin. En de ervaren jongeren-overlast wordt in beeld gebracht (het aandeel van de Utrechtse bevolking dat overlast ondervindt in de eigen buurt). Deze gegevens worden ook per wijk uitgesplitst, waardoor een beeld ontstaat van waar in Utrecht de problemen zich met name voordoen.

Over de *aard* van de problematiek wordt summier gerapporteerd in de beleidsdocumenten. In het deelprogramma *Veilig opgroeien 2005* wordt hier voor het eerst meer aandacht aan besteed. Jongerenoverlast en het soort delicten dat wordt gepleegd (bijvoorbeeld inbraak, geweldsmisdrijven, verkeersovertredingen) worden nader in kaart gebracht. Kader 2.1 bevat voorbeelden van het type informatie dat wordt geboden.

Kader 2.1 Voorbeelden van geboden informatie over jeugd-en-veiligheidsproblematiek

Bron: deelprogramma *Veilig opgroeien 2005*

- ◆ Jeugdige verdachten (12-24 jaar) per 1000 jongeren in 2003: 36 (totaal 1763);
- ◆ aandeel harde kern jeugd van totaal aantal jeugdige verdachten in 2003: 13,6 (totaal 240);
- ◆ aantal meldingen van jongerenoverlast in 2003 gestegen met 11% (totaal 3756 meldingen);
- ◆ 29% van de jeugdige verdachten is in 2003 aangehouden in verband met diefstal, 15% in verband met een geweldsmisdrijf, 14% in verband met een verkeersovertreding en 13% in verband met vandalisme;
- ◆ van de aangehouden verdachten woont eenderde niet in Utrecht. De meerderheid van de Utrechtse jeugdige verdachten is woonachtig in Zuidwest, Noordwest of Overvecht.

Informatie over de *oorzaken* van de problematiek ontbreekt grotendeels. Vanaf 2002 wordt in de beleidsdocumenten steeds verwezen naar de zogenaamde 'ketenbenadering' van Schuyt (rapport: *Kwetsbare jongeren en hun toekomst*). Het model verschaft een overzicht van leefgebieden ('schakels') op weg naar volwassenheid: gezin, school, werk, vrije tijd. Volgens Schuyt kunnen jongeren problemen krijgen binnen de schakels en daar waar de schakels niet goed in elkaar grijpen. Het betreft een algemeen model en verschaft niet zozeer kennis over welke problemen zich specifiek in Utrecht voordoen. Algemene oorzaken die worden genoemd zijn:

- ◆ de doelgroep van het jeugd-en-veiligheidsbeleid (risicjongeren en *first offenders*) vindt geen aansluiting bij het basisaanbod van de gemeente op het gebied van welzijn, sport, onderwijs, et cetera;
- ◆ de doelgroep veroorzaakt niet alleen problemen maar heeft ook vaak problemen met bijvoorbeeld school, werk, vrije tijd en ouders.

Andere rapporten waarnaar wordt verwezen in de beleidsdocumenten zijn onder meer:

- ◆ het advies van de Commissie Jeugdcriminaliteit (Commissie Van Montfrans), *Met de neus op de feiten* (1994);
- ◆ het vervolg op het advies van de Commissie Van Montfrans: de justitiële nota *Vasthoudend en effectief: versterking van de aanpak van jeugdcriminaliteit* (2002).

Ook deze nota's, die als beleidskaders dienen voor de gemeente Utrecht, worden niet nader ingevuld met informatie over oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Utrecht.

De leverancier van kwantitatieve informatie, de afdeling Bestuursinformatie, maakt gebruik van gegevens uit het Bedrijfsprocessensysteem (BPS) van de politie en van de eigen enquête Nieuw Utrechts Peil (NUP), waarmee tweejaarlijks de overlastbeleving wordt gemeten. Nadeel van dit laatste onderzoek is dat de frequentie waarmee het wordt gedaan niet optimaal aansluit op de doelen die zijn gesteld met betrekking tot veiligheidsbeleving en op de beleidscyclus: er wordt vaak gewerkt met verouderde gegevens. De meest recente gegevens dateren van 2002. In het voorjaar van 2005 worden actuele cijfers gepresenteerd. Andere bronnen waaruit geput kan worden voor de stedelijke probleemanalyse betreffen: de jaarlijkse stedelijke rapportage over het Jongeren op Straat-project (JoS) en de jaarlijkse meting van de veiligheidsbeleving op scholen voor Voortgezet Onderwijs. Deze informatie wordt in de beleidsdocumenten nauwelijks aanwijsbaar benut voor de formulering van het stedelijk beleid.

De gemeente is afhankelijk van de politieorganisatie wat betreft de juistheid van de gegevens over jeugdige verdachten en overlastmeldingen. *Uit Veilig opgroeien 2005* (p.28) blijkt dat er problemen in de registratie zijn opgetreden, waardoor de cijfers over 2001 en 2002 een onderschatting van waarschijnlijk 20% lieten zien. De dalende trend in het aantal jeugdige verdachten blijkt achteraf een licht stijgende trend. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat de criminaliteit is toegenomen, maar kan ook de verhoogde activiteit van de politie weerspiegelen.

Naar de juistheid en volledigheid van de BPS-gegevens over jongerenoverlast deden wij een eigen onderzoek. In kader 2.2 worden de bevindingen beschreven. Bijlage 4 bevat de toelichting op de aanpak en de onderzoeksresultaten.

De benutting van de beschikbare probleemschets voor het formuleren van de stedelijke doelstellingen is voldoende. Bijvoorbeeld: in de deelprogramma's *Wijkveiligheid 2005* en *Veilig opgroeien 2005* wordt gesteld dat geweldscriminaliteit en overlast van jongeren stijgen. Deze problemen worden benoemd als aandachtspunten in 2005 en komen terug als doelstellingen. Ook wordt geconstateerd dat (jeugd-en-) veiligheidsproblematiek zich met name geconcentreerd voordoet, in specifieke buurten. De aanpak wordt hierop aangepast: de gebiedsgerichte aanpak wordt uitgebreid.

De benutting van de probleemschets kan echter nog worden verbeterd. Ten eerste door de probleemanalyse kwalitatief te verbeteren, met name door de oorzaken van de problematiek op te nemen in de beleidsdocumenten en daarop de aanpak te baseren. En ten tweede door in de beleidsdocumenten de relatie tussen de beschikbare probleemschets en de stedelijke doelstellingen en aanpak consequent te leggen.

Kader 2.2 BPS-gegevens van de politie als bron van beleidsinformatie

Het Bedrijfsprocessensysteem (BPS) van de politie is oorspronkelijk niet bedoeld om beleidsinformatie mee te genereren, maar is een ondersteunend systeem voor de werkprocessen van de politie. De gemeente gebruikt het BPS wel als belangrijke bron van informatie bij beleidsvorming, onder meer in het rapport *Veiligheid in de wijken 2004* van Bestuursinformatie (BI). De cijfers die in dit rapport worden gepresenteerd zijn gebruikt ter onderbouwing van het beleid in de deelprogramma's *Wijkveiligheid 2005* en *Veilig opgroeien 2005*.

Een apart hoofdstuk in de rapportage *Veiligheid in de wijken 2004* gaat over jeugdcriminaliteit. BI geeft aan dat het om een eerste aanzet van een analyse gaat van jeugdcriminaliteit in de wijken, op basis van een beperkte set gegevens. Gegevens die bovendien voor meer dan één uitleg vatbaar zijn. BI stelt dan ook dat voorzichtigheid bij de interpretatie van de gepresenteerde gegevens geboden is.

Om de 'objectieve jongerenoverlast' te bepalen gebruikt BI naast geregistreerde aangiften ook geregistreerde meldingen uit het BPS. Volgens BI beïnvloedt de mate waarin overlast en vandalisme in een wijk voorkomen sterk de beleefde veiligheid, maar er wordt maar weinig aangifte van gedaan. Om toch een beeld te krijgen van objectieve jongerenoverlast worden daarom ook de meldingen meegenomen.

BI plaatst terecht een kanttekening bij de waarde van deze cijfers: "een stijging of daling van het aantal meldingen betekent niet per definitie een stijging of daling van de incidenten. Een kleine groep mensen kan verantwoordelijk zijn voor een groot aantal meldingen en ook kan het aantal meldingen de weergave zijn van de activiteit van de politie in een bepaald gebied."

De Rekenkamer plaatst nog enkele andere kanttekeningen bij de juistheid en volledigheid van de gegevens over jongerenoverlast afkomstig uit het BPS. De Rekenkamer is nagegaan of binnen de incidentcode "Overlast van/door jeugd" in het BPS de meldingen juist zijn ingevoerd.

De Rekenkamer constateert:

- a. dat de agent op inspectie ter plaatse de juistheid van de melding in veel gevallen niet kan verifiëren. In bijvoorbeeld Overvecht werd in 40% van de bekeken meldingsrapporten over jeugdoverlast geen jeugd aangetroffen bij de inspectie ter plaatse. Het is echter niet mogelijk hieraan een eenduidige conclusie te verbinden. Eén van de verklaringen is de tijd die er overheen gaat na de melding voordat de politie ter plaatse is gearriveerd: een overlastmelding krijgt prioriteit 2, wat betekent dat de norm voor de aanrijtijd maximaal 30 minuten bedraagt.
- b. Verder constateert de Rekenkamer dat meldingen niet consequent worden geregistreerd in het BPS. Een deel van de meldingsrapportages "Overlast van/door jeugd" die de Rekenkamer in de verschillende wijken bekeek moesten of konden, op basis van de opgenomen beschrijving, onder andere incidentcodes worden geregistreerd. Een oorzaak daarvan is dat het BPS-systeem niet eenduidig van opzet is. Voorbeelden van incidentcodes in het BPS zijn "Overlast van/door jeugd", "Vandalisme/baldadigheid", "Overlast vuurwerk", etc. Deze incidentcodes zijn niet duidelijk van elkaar afgegrensd. De incidentcode "Overlast van/door jeugd" is dadergerelateerd. De andere incidentcodes, waarbij ook jongeren betrokken kunnen zijn, zijn incidentgerelateerd.

2.3 STEDELIJK BELEID

Voor een doeltreffend beleid is niet alleen een goed inzicht nodig in de aard, omvang en oorzaken van de problemen (zie vorige paragraaf), maar is het ook noodzakelijk dat het beleid voldoende richting geeft aan de uitvoering.

BEVINDINGEN

Over het stedelijk beleid constateren wij:

- ◆ de doelstellingen van het Stadsveiligheidsplan 2001-2006 met betrekking tot jeugd- en veiligheidsproblematiek zijn voldoende doelgericht, gelet op de formulering;

- ◆ het jeugd-en-veiligheidsbeleid wordt onvoldoende helder gepresenteerd aan de raad. Soms staan in beleidsdocumenten *Veilig opgroeien* en *Wijkveiligheid* andere stedelijke doelstellingen, of is de formulering van de stedelijke doelstellingen net weer anders is dan in het Stadsveiligheidsplan;
- ◆ het is onduidelijk wat de status van het Stadsveiligheidsplan nog is. In de beleids- en verantwoordingsdocumenten wordt onvoldoende teruggekoppeld naar de meerjarige doelstellingen. Wel wordt er gewerkt aan een opvolger van het Stadsveiligheidsplan, met opnieuw meerjarige doelstellingen voor het veiligheidsbeleid;
- ◆ de kwaliteit van de stedelijke jaardoelstellingen voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid neemt af in 2005 ten opzichte van daarvoor, met de komst van het derde convenant Grote Steden Beleid (GSBIII) en de ontwikkeling van het programma OOV.

TOELICHTING

Onderstaand kader 2.3 geeft de documenten weer waarin het stedelijk beleid is vastgelegd.

Kader 2.3 Beleidskaders en stedelijke jaarprogramma's

- ◆ Grote Steden Beleid 1999-2004; 2005-2009 (resp. Convenant II en III);
- ◆ Programma voor de Jeugd: beleidskader Jeugd 1999- 2002 & 2004-2007 (meerjarenbeleid);
- ◆ Stadsveiligheidsplan 2001-2006 (meerjarenplan);
- ◆ Programma Openbare Orde en Veiligheid/Programmabegroting (jaarlijks);
- ◆ Deelprogramma *Veilig opgroeien* (jaarlijks);
- ◆ Deelprogramma *Wijkveiligheid* (jaarlijks, met daarin opgenomen het wijkveiligheidsprogramma per wijk).

Eén van de kaders van het jeugd-en-veiligheidsbeleid vormt het Grote Steden Beleid (GSB). Het GSB behelst een set van afspraken tussen het Rijk en de gemeente in de vorm van een convenant, over de resultaten die de gemeente dient te boeken in de convenantsperiode en over de financiering daarvan. De doelstellingen voor 1999-2004 (GSBII) met betrekking tot de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek waren:

- ◆ het aandeel jeugdige verdachten in leeftijdsgroep 12 t/m 24 jaar neemt niet verder toe en daalt zo mogelijk tot 3,2%;
- ◆ het aandeel harde kern onder de 12 t/m 24 jarige verdachten neemt evenmin verder toe en daalt zo mogelijk naar 15%.

Voor de convenantsperiode 2005-2009 (GSBIII) zijn minder heldere (dat wil zeggen meetbare) doelen gesteld. Hierdoor gaat er minder sturing uit van het GSB voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid van Utrecht. Een van de doelen van GSBIII luidt:

- ◆ het verminderen van de criminaliteit gepleegd door volwassen en jeugdige veelplegers, mede door de realisatie van preventieve maatregelen en een sluitend systeem van nazorg ten behoeve van deze doelgroep.

Een nieuw element van GSBIII is de nadruk op de doelgroep 'veelplegers'.

Het Stadsveiligheidsplan 2001-2006 is het gemeentelijk meerjarig kader van het veiligheidsbeleid. Hierin zijn zowel het programma *Veilig opgroeien* als *Wijkveiligheid* ondergebracht. In het Stadsveiligheidsplan zijn de GSBII-doelstellingen overgenomen onder het hoofdstuk *Veilig opgroeien*. Daarnaast wordt in het Stadsveiligheidsplan met betrekking tot de jeugd-en-veiligheidsproblematiek nog een aantal doelstellingen geformuleerd:

- ◆ het niveau van vandalisme daalt met 7% van 14 naar 13 meldingen (inclusief aangiften) per 1.000 inwoners/arbeitsplaatsen begin 2004;
- ◆ het aandeel Utrechters dat vindt dat er vaak jongerenoverlast in de buurt voorkomt, daalt van 20% naar 15% begin 2004;

- ◆ het door leerlingen gegeven rapportcijfer voor de veiligheid in de directe omgeving (schoolplein) van scholen voor voortgezet onderwijs stijgt van 6,5 (2000) naar een 6,8;
- ◆ van de opgemaakte processen-verbaal tegen 12-17 jarigen wordt door de politie 75% binnen 30 dagen na het laatste verhoor ingezonden naar het Openbaar Ministerie;
- ◆ van alle strafzaken minderjarigen moet door het Openbaar Ministerie 60% binnen zes maanden na het eerste verhoor zijn afgedaan in die zin dat er dan een beslissing van het parket moet liggen. Met ingang van 2002 wordt dit: 75% binnen zes maanden.

De doelstellingen in het Stadsveiligheidsplan zijn specifiek, meetbaar, resultaatgericht en tijdgebonden. De twee doelstellingen die als laatste zijn genoemd vallen overigens niet binnen het gebied waar de gemeente resultaatverantwoordelijk voor is en zijn bovendien niet resultaatgericht maar procesgericht.

Uit een tussenevaluatie van de afdeling Bestuursinformatie (titel: *Een kapstok voor het veiligheidsbeleid?*; 2004) kwam naar voren dat het Stadsveiligheidsplan onvoldoende heeft gefunctioneerd als richtinggevend document. Betrokkenen hebben het zo niet gebruikt en enkelen gaven zelfs aan dat zij het plan nooit hebben gekregen. Volgens Bestuursinformatie hangt dit onder meer samen met het feit dat in het Stadsveiligheidsplan de verantwoordelijkheden niet helder zijn toegedeeld, zodat het als vrijblijvend wordt ervaren. Er wordt inmiddels gewerkt aan een opvolger voor het Stadsveiligheidsplan.

Naast het Integraal Veiligheidsbeleid is het Integraal Jeugdbeleid een kader voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid. De nota's *Waar het hart vol van is... Beleid 1999-2002* en *Jeugdbeleid 2004-2007* *Wie de jeugd geeft, heeft de toekomst* bevatten het meerjarenbeleid. In de eerstgenoemde nota (1999-2002) zijn met betrekking tot de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek geen meetbare meerjarendoelstellingen geformuleerd en is het kader waarbinnen het jeugd-en-veiligheidsbeleid valt, onduidelijk. In het tweede document (2004-2007) is dat sterk verbeterd. De doelstelling van *Veilig opgroeien* wordt geplaatst binnen het totaal van het beleid gericht op de ontwikkeling van kinderen “tot zelfstandige en betrokken burgers”.

Sinds 2003 wordt gewerkt aan het onderbrengen van al het beleid op het gebied van veiligheid in het programma *Openbare Orde en Veiligheid* (OOV). De Programmabegroting 2004 was daar een eerste proeve van. Daarin sluiten de doelstellingen voor de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek nog aan op de doelstellingen van het Stadsveiligheidsplan. In de Programmabegroting 2005 zijn de doelstellingen algemener geformuleerd (“het terugdringen van verschillende vormen van (jongeren-)overlast met 5%”).

Wijkveiligheid en *Veilig opgroeien* zijn deelprogramma's geworden van het programma OOV. In de jaarlijkse beleidsdocumenten *Wijkveiligheid* en *Veilig opgroeien* staan de jaardoelen voor de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Deze sluiten voldoende aan op de doelstellingen van het Stadsveiligheidsplan. De meeste doelstellingen van het Stadsveiligheidsplan worden letterlijk overgenomen in de deelprogramma's, maar sommige zijn niet opgenomen en weer andere zijn net weer anders geformuleerd dan in het Stadsveiligheidsplan. Een toelichting op deze wijzigingen ontbreekt.

In het deelprogramma *Veilig opgroeien* staat sinds 2003 hetzelfde doel centraal:

- ◆ het voorkomen van (verder) afglijden naar jeugdcriminaliteit door het bieden van een toekomstperspectief aan (toegevoegd in 2004: delinquenten) en risicjongeren (toegevoegd in 2005: van 0 tot en met 24 jaar).

Deze doelstelling is niet meetbaar, resultaatgericht en tijdgebonden geformuleerd. De doelstelling wordt geconcretiseerd met de GSBII- en vanaf 2005 GSBIII-doelstellingen. De GSBII-doelstellingen voldoen wel aan de gestelde eisen. De GSBIII-doelstelling is niet meetbaar geformuleerd. De overige doelstellingen van het Stadsveiligheidsplan komen niet terug in de stedelijke jaardoelen van het deelprogramma *Veilig opgroeien*.

Voor 2005 wordt in het deelprogramma *Wijkveiligheid* voor de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek het volgende stedelijke doel geformuleerd:

- ◆ het aantal meldingen van jongerenoverlast in de stad neemt af van 8 in 2003 tot 7 meldingen per 1000 inwoners, maar stabiliseert minimaal op 8 in 2005.

Deze doelstelling is van voldoende kwaliteit (specifiek, meetbaar, resultaatgericht en tijdgebonden), maar het is wel weer een andere doelformulering dan die van het vorige jaar en dan die van het Stadsveiligheidsplan. Bovendien heeft deze doelstelling weinig sturende werking, gezien de gebrekkige waarborging van de juistheid van de cijfers over dit onderwerp (zie kader 2.2).

Verder worden er in het deelprogramma *Wijkveiligheid* geen stedelijke doelstellingen genoemd die specifiek aan de doelgroep 'jongeren' zijn gekoppeld. Voor 2004 en daarvoor was dat nog wel het geval; toen waren nog diverse doelstellingen uit het Stadsveiligheidsplan doorvertaald naar het programmajaar.

2.4 ORGANISATIE STEDELIJK BELEID

Om een doeltreffende uitvoering van het beleid te waarborgen is het van belang dat de verantwoordelijkheid voor de aansturing, uitvoering en verantwoording helder is toebedeeld en vastgelegd.

BEVINDINGEN

Over de organisatie van het stedelijk beleid constateren wij:

- ◆ de verantwoordelijkheden voor de aansturing van het wijkbeleid, de uitvoering en de verantwoording over de uitvoering en resultaten, zijn voldoende helder en zijn goed vastgelegd;
- ◆ voor de aansturing van de uitvoering van het beleid zijn binnen de gemeente twee partijen verantwoordelijk. Hierin schuilt een risico voor de samenhang van het beleid. Dit risico kan worden afgedekt door afstemming;
- ◆ op het gebied van kaderstelling vooraf vindt afstemming plaats, maar op het gebied van de programmering van projecten werd tot voor kort onvoldoende afgestemd. Met de ontwikkeling van het programma *Openbare Orde en Veiligheid* is dit beter gewaarborgd, maar het blijft een aandachtspunt.

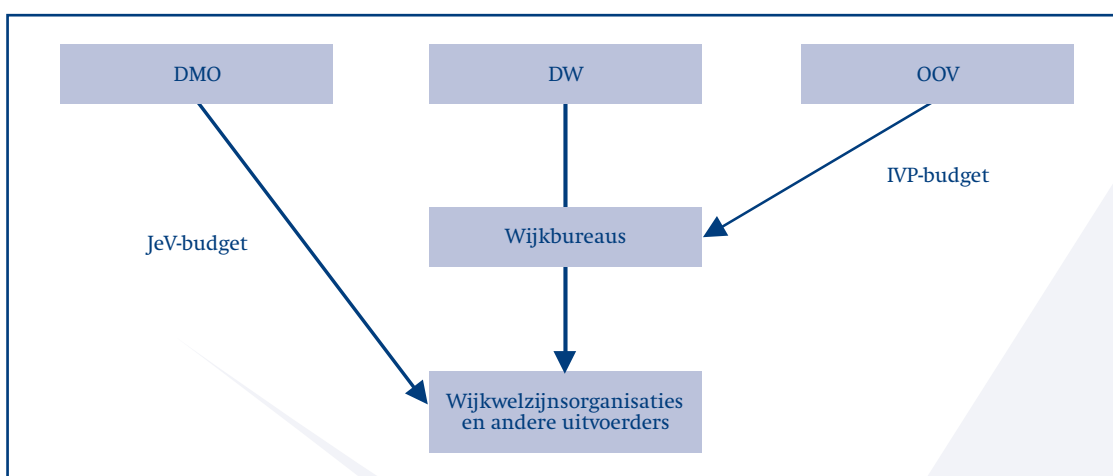
TOELICHTING

Met de eerste convenantsperiode van het Grote Steden Beleid (GSBI; 1995-1999) kwam geld beschikbaar voor een jeugd-en-veiligheidsbeleid. Voor Utrecht was dat op jaarbasis een bedrag van circa € 1,9 miljoen (tot 2005 ongewijzigd; vanaf 2005: € 1,4 miljoen). Dit geld wordt aangewend voor het programma *Veilig opgroeien*, ook wel het Programma Jeugd en Veiligheid (JeV) genoemd.

Daarnaast is er het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP), waar ook projecten onderdeel van uitmaken gericht op de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Bij het jeugd-en-veiligheidsbeleid in den brede zijn dus twee geldstromen binnen de gemeente in het spel: vanuit de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) in het kader van JeV en vanuit de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (Secretarie/OOV) in het kader van IVP. Het IVP-budget wordt verdeeld over de wijkbureaus, die de projecten van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in de wijken aansturen. Tot 2005 ging een deel van het JeV-budget ook naar de wijkbureaus in de vorm van een 'flexibel budget', namelijk in de wijken die in aanmerking komen voor GSB-geld. Deze wijken worden ook wel 'GSB-' of 'aandachtswijken' genoemd. In de overige wijken (de 'beheerwijken') gingen de JeV-gelden rechtstreeks naar de wijkwelzijnsinstellingen die de jeugd-en-veiligheidsprojecten uitvoeren. Met ingang van 2005 zijn deze JeV-gelden

regulier ingebed en lopen de JeV-budgetten in alle wijken via de afdeling Welzijnszaken van de DMO naar de wijkwelzijnsorganisaties in de wijken. Daarnaast stuurt de DMO enkele projecten zelf aan met het JeV-budget (School en Veiligheid; Pretty Women). De verantwoording vindt, net als de aansturing, plaats via twee gescheiden lijnen en zijn het spiegelbeeld van de aansturingsrelaties. Over de projecten in het kader van *Veilig opgroeien* (JeV) leggen de uitvoerders in de beheerwijken rechtstreeks verantwoording af aan de DMO. En in de aandachtswijken werd tot 2005 via de assistent-wijkmanager verantwoording afgelegd aan de DMO/Programma voor de Jeugd. Vanaf 2005 wordt er rechtstreeks verantwoording afgelegd aan de afdeling Welzijnszaken van de DMO. Over de IVP-projecten leggen uitvoerders verantwoording af aan de wijkbureaus, die via de coördinator Wijkveiligheid van de Dienst Wijken verantwoording afleggen aan de afdeling OOV. In kader 2.4 zijn de aansturingsrelaties schematisch weergegeven.

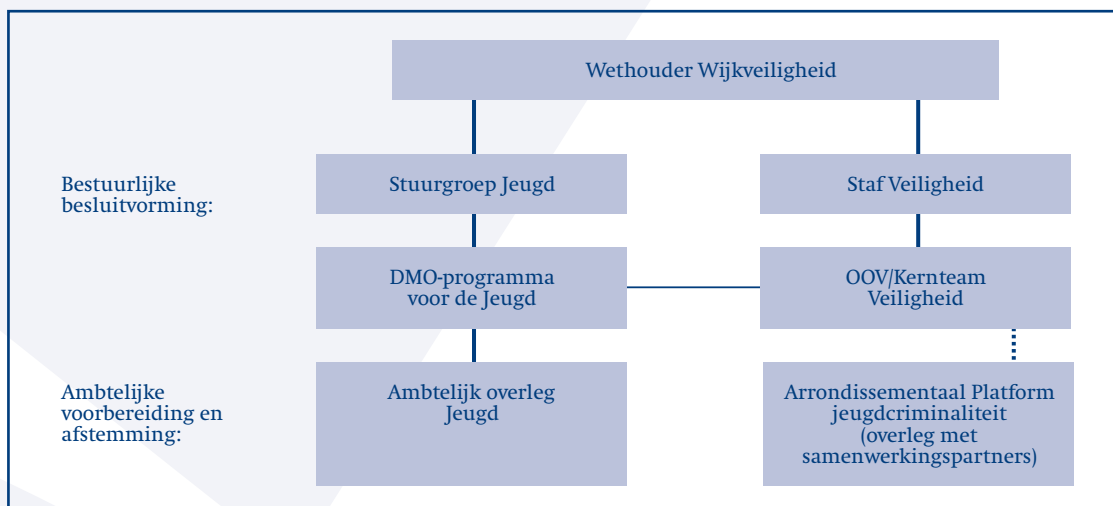
Kader 2.4 Aansturingsrelaties in 2005



DMO= Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling; DW= Dienst Wijken;
OOV= afdeling Openbare Orde en Veiligheid (Secretarie).

Bestuurlijk is het jeugd-en-veiligheidsbeleid, als onderdeel van het Integraal Veiligheidsbeleid, ondergebracht bij de wethouder Wijkveiligheid. Maar omdat het jeugd-en-veiligheidsbeleid zowel op 'jeugd' als op 'veiligheid' betrekking heeft, is zowel de Stuurgroep Jeugd als de Staf Veiligheid verantwoordelijk voor het opstellen van kaders voor het beleid. De ambtelijke beleidsvoorbereiding voor de Stuurgroep Jeugd wordt gedaan door de DMO (Programma voor de Jeugd). Voor de Staf Veiligheid ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij het Kernteam Veiligheid, dat wordt gecoördineerd door de afdeling OOV. Het Kernteam Veiligheid bestaat uit ambtenaren van het Programma voor de Jeugd, OOV, de Dienst Stadsontwikkeling (DSO), de Dienst Wijken, de GG&GD en de brandweer en vertegenwoordigers van de politie. De ambtenaren van het Programma voor de Jeugd die deel uitmaken van het Kernteam Veiligheid zitten ook in het ambtelijk overleg Jeugd (vertegenwoordigers van de DMO, de DSB en de DSO). Tot eind 2003 bestond er een ambtelijk overleg Jeugd en veiligheid. Dit is opgeheven vanwege de grote overlap met het ambtelijk overleg Jeugd. Tot eind 2003 vormde het ambtelijk overleg Jeugd en veiligheid samen met de externe partners van de gemeente (politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, Reclassering, de wijkwelzijnsorganisaties) de Expertgroep Jeugd en Veiligheid. Deze Expertgroep is opgeheven omdat de gemeente sinds eind 2003 zitting heeft genomen in het Arrondissementaal Platform jeugdcriminaliteit waarin ook de justitiële partners en de politie zitting hebben. Kader 2.5 geeft de bestuurlijke aansturings- en afstemmingsrelaties schematisch weer.

Kader 2.5 Bestuurlijke aansturings- en afstemmingsrelaties jeugd-en-veiligheidsbeleid



Uit de gesprekken bij de DMO en OOV bleek dat de geldstromen op stedelijk niveau nauwelijks op elkaar worden afgestemd, in de zin dat voorafgaand aan een programmajaar gezamenlijk werd bekeken hoe het geld het beste kon worden aangewend teneinde een maximaal effect te sorteren (programmering). De Rekenkamer constateert echter ook dat deze tekortkoming de aandacht heeft in het kader van het programmatisch werken (programma *Openbare Orde en Veiligheid*). In het deelprogramma *Wijkveiligheid* wordt aangekondigd dat in 2005 overleg plaatsvindt om de samenhang in de aanpak te verbeteren (p. 15).

2.5 VERANTWOORDING OVER HET STEDELIJK BELEID

Om vast te kunnen stellen of de doelen van het stedelijk jeugd-en-veiligheidsbeleid zijn bereikt en of het beleid bijsturing behoeft, moet de verantwoording informatie bevatten over de uitvoering en resultaten van het stedelijk beleid. Deze verantwoordingsinformatie moet worden benut voor bijsturing.

BEVINDINGEN

Over de kwaliteit van de verantwoording over het beleid constateren wij:

- ◆ over het stedelijk beleid wordt kwalitatief onvoldoende verantwoording afgelegd over de uitvoering en resultaten van het beleid. Knelpunten en succes- en faalfactoren komen onvoldoende aan de orde;
- ◆ uit de beleidsdocumenten blijkt onvoldoende hoe de verantwoordingsinformatie wordt benut.

TOELICHTING

In de jaarrapportages van de deelprogramma's *Veilig opgroeien* en *Wijkveiligheid* wordt nauwelijks teruggeblikt op de realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten (stedelijke doelstellingen). In de paragraaf "Aard en omvang jeugdcriminaliteit" van het deelprogramma *Veilig opgroeien* wordt wel informatie geboden die in verband kan worden gebracht met de stedelijke doelstellingen, bijvoorbeeld over het aantal jeugdige verdachten in Utrecht. Maar deze informatie wordt niet expliciet verbonden met de gestelde doelen. Dit geldt ook voor de informatie die in de jaarrapportage *Wijkveiligheid* is opgenomen. In bijvoorbeeld de rapportage *Wijkveiligheid 2005* wordt de ontwikkeling in de veiligheidssituatie besproken en wordt er teruggeblikt op de aanpak in 2003. Maar er wordt geen verband gelegd met de

gestelde stedelijke doelen op het gebied van jeugd en veiligheid. De jaarrapportage *Wijkveiligheid 2004* was overigens van wat betere kwaliteit.

De kwaliteit van de geboden kwantitatieve informatie over doelrealisatie (overlast jeugd) is besproken in paragraaf 2.2: niet altijd is de juistheid en volledigheid van de informatie voldoende gewaarborgd.

Wat veelal ontbreekt in alle jaarrapportages van de deelprogramma's *Wijkveiligheid* en *Veilig opgroeien* is een analyse van de knelpunten bij het realiseren van de stedelijke effectdoelstellingen. Deze komen onvoldoende aan de orde.

Op de geleverde *prestaties* (de stedelijke projecten) wordt wel redelijk consequent teruggeblikt in de jaarrapportage *Veilig opgroeien*. Per project wordt informatie verschaft over de activiteiten die zijn ondernomen in het voorgaande jaar en soms ook over de knelpunten daarbij. De bijdrage van de projecten aan doelbereik (dus: de doeltreffendheid) wordt niet in beeld gebracht of aannemelijk gemaakt.

Verder wordt in de verantwoording over de prestatiedoelen bijvoorbeeld gemeld: "In 2002 zijn er 11 jongens ingestroomd, 16 jongens begeleid en 20 moeders bereikt" (project Forza). Hoe deze getallen zich verhouden tot de beoogde prestaties voor 2002 is niet duidelijk. In de terugblik op *Pretty Woman* (jaarrapportage 2004) is dit wel goed gedaan: "de resultaatafspraken dat er minimaal 25 meisjes zullen worden begeleid is gehaald".

In het stedelijk deel van het deelprogramma *Wijkveiligheid* komen de prestaties niet aan de orde; deze worden globaal beschreven onder de afzonderlijke wijkveiligheidsprogramma's. Wel worden hier en daar succesfactoren in de aanpak benoemd en benut ter onderbouwing van de aanpak in het volgende jaar, bijvoorbeeld de gebiedsgerichte aanpak.

Evaluatieonderzoeken zijn een belangrijke bron van informatie over prestaties en effecten van projecten en deelprogramma's en knelpunten in de uitvoering. In het deelprogramma *Veilig opgroeien* wordt meestal gerapporteerd over de evaluatieonderzoeken gericht op de stedelijke projecten. De conclusies worden vaak kort samengevat of er wordt naar de bijlagen verwezen voor een samenvatting. In alle gevallen wordt ook aangegeven dat het uitvoeren van de aanbevelingen tot de activiteiten wordt gerekend voor het volgende jaar. In het deelprogramma 2004 wordt voor onder meer de projecten Tawazoun, Jongeren op Straat, *Pretty Woman* op deze wijze gerapporteerd.

In het deelprogramma *Wijkveiligheid* in de passage over het stedelijk beleid komen geen evaluatieonderzoeken aan de orde.

Naar de uitkomsten van de evaluatie van het Stadsveiligheidsplan door Bestuursinformatie wordt in de deelprogramma's *Wijkveiligheid* en *Veilig opgroeien* (2005) niet verwezen. Voor de raad is niet inzichtelijk gemaakt wat met het rapport is gedaan. Dit is een tekortkoming omdat het rapport concrete aanknopingspunten bevat voor de verbetering van de vormgeving van het stedelijk beleid en stedelijke projecten (bijvoorbeeld het Jongeren op Straat-project) die benut kunnen worden voor bijsturing van het beleid. In het rapport zijn geen aanbevelingen geformuleerd, wat het rapport wat vrijblijvend maakt.

Overigens is dit evaluatierapport het enige document voor de raad waarin per doelstelling van het Stadsveiligheidsplan systematisch in beeld is gebracht in hoeverre de doelen zijn bereikt (zie paragraaf 2.6).

2.6 RESULTATEN VAN HET JEUGD-EN-VEILIGHEIDSBELEID

De Rekenkamer ging na of het stedelijk jeugd-en-veiligheidsbeleid doeltreffend is. Wij deden daarvoor niet zelf een meting, maar maakten gebruik van de beschikbare beleids- en verantwoordingsinformatie. Het beleid is doeltreffend als de doelstellingen zijn bereikt binnen de gestelde termijn, als gevolg van de gekozen aanpak.

BEVINDINGEN

Over de resultaten van het stedelijk jeugd-en-veiligheidsbeleid constateert de Rekenkamer:

- ◆ drie van de zeven stedelijke doelen van het jeugd-en-veiligheidsbeleid uit het Stadsveiligheidsplan zijn gehaald. Er is niet aannemelijk gemaakt of het gevoerde beleid daaraan heeft bijgedragen. Voor twee doelen waren geen gegevens beschikbaar om doelbereik in beeld te brengen en voor twee doelen is doelbereik ver weg;
- ◆ de meeste jeugd-en-veiligheidsprojecten zijn grotendeels volgens plan uitgevoerd: de beoogde prestatiedoelen zijn bereikt;
- ◆ de invloed van deze projecten (prestaties) op de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek is niet in beeld gebracht of aannemelijk gemaakt: informatie om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het stedelijk jeugd-en-veiligheidsbeleid ontbreekt daarmee.

TOELICHTING

De doelstellingen uit het Stadsveiligheidsplan hebben betrekking op de periode 2001-2006. In 2004 evalueerde Bestuursinformatie het Stadsveiligheidsplan en zette op een rij of de doelen zijn bereikt. Kader 2.6 bevat de conclusies van Bestuursinformatie.

Kader 2.6 Bereik stedelijke doelen jeugd-en-veiligheidsbeleid

Doelen Stadsveiligheidsplan	Stand 2004	Conclusie Bestuursinformatie
a. Het aandeel jeugdige verdachten in leeftijdsgroep 12 t/m 24 jaar neemt niet verder toe en daalt zo mogelijk tot 3,2%	2%	Gehaald
b. Het aandeel harde kern onder de 12 t/m 24 jarige verdachten neemt niet verder toe en daalt zo mogelijk naar 15%	-	Geen betrouwbare gegevens
c. Het niveau van vandalisme daalt met 7% van 14 naar 13 meldingen (inclusief aangiften) per 1.000 inwoners / arbeidsplaatsen begin 2004	12%	Gehaald
d. Het aandeel Utrechters dat vindt dat er vaak jongerenoverlast in de buurt voorkomt, daalt van 20% naar 15% begin 2004	22%	Ver weg
e) Het door leerlingen gegeven rapportcijfer voor de veiligheid in de directe omgeving (schoolplein) van scholen voor voortgezet onderwijs stijgt van 6,5 (2000) naar een 6,8	-	Geen meetgegevens
f. Van de opgemaakte processen-verbaal tegen 12-17 jarigen wordt door de politie 75% binnen 30 dagen na het eerste verhoor ³ ingezonden naar het Openbaar Ministerie	61%	Ver weg
g. Van alle strafzaken minderjarigen moet door het Openbaar Ministerie 60% binnen zes maanden na het eerste verhoor zijn afgedaan in die zin dat er dan een beslissing van het parket moet liggen. Met ingang van 2002 wordt dit: 75% binnen zes maanden	86%	Gehaald

³ In het Stadsveiligheidsplan stond foutief 'laatste verhoor'.

Bestuursinformatie merkt bij deze gegevens op dat wanneer doelen in 2004 zijn gehaald dat niet betekent dat deze ook aan het eind van de periode (2006) zijn gehaald. Verder merkt Bestuursinformatie op dat er geen harde verbanden zijn te leggen tussen doelbereik en getroffen maatregelen, onder meer door gebrek aan voldoende betrouwbare gegevens. Bestuursinformatie doet dus geen uitspraken over de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid. De Rekenkamer constateert dat op projectniveau veel informatie beschikbaar is, bijvoorbeeld in het kader van het JoS-project. Door deze gegevens te relateren aan hoofddoelstellingen is het beter mogelijk aannemelijk te maken wat de invloed is van het beleid op de jeugd-en-veiligheidsproblematiek in de openbare ruimte. Bij het formuleren van het beleid en het opstellen van de doelenboom met stedelijke doelen, wijkdoelen en projectdoelen zou vooraf beter gekeken moeten worden welke informatie gebruikt kan worden om de resultaten van het beleid in beeld te brengen.

Over de beleidsprestaties merken wij op dat de afgesproken prestaties zijn geleverd: alle projecten zijn, grotendeels volgens plan, uitgevoerd en hebben tot specifieke resultaten geleid. Of de projecten hebben bijgedragen aan het realiseren van de stedelijke doelstellingen is echter niet aannemelijk gemaakt.

Dit alles betekent overigens niet dat het beleid geen succes heeft. Zo zou het kunnen zijn dat door het beleid een verergering van de problematiek is uitgebleven.

Uit de evaluatie van het Stadsveiligheidsplan kunnen ook enkele succes- en faalfactoren worden gedestilleerd, hoewel door Bestuursinformatie niet hard wordt gemaakt dat deze factoren ook daadwerkelijk bevorderend of belemmerend hebben gewerkt voor doelbereiking:

Succesfactor:

- ◆ meer en betere samenwerking tussen de verschillende bij het veiligheidsbeleid betrokken partijen.

Faalfactoren:

- ◆ de meetbare doelstellingen zijn onvoldoende vertaald in meetbare resultaatafspraken;
- ◆ de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het Stadsveiligheidsplan kan sterker;
- ◆ de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en resultaten kan scherper worden benoemd.

3 JEUGD-EN-VEILIGHEIDSBELEID IN OVERVECHT

3.1 INLEIDING

De Rekenkamer ging na of de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Overvecht is gewaarborgd. Wij onderzochten:

- ◆ of het beleid gebaseerd is op een goede analyse van de problematiek (paragraaf 3.2);
- ◆ of het wijkbeleid voldoende samenhangt met het stedelijk beleidskader en of het voldoende richting geeft aan de uitvoering (3.3);
- ◆ of de verantwoordelijkheden goed zijn vastgelegd (3.4);
- ◆ of het wijkbureau zijn taak als regievoerder goed uitvoert (3.5);
- ◆ of de subsidiebeschikkingen voldoende sturend zijn voor de organisaties die de projecten uitvoeren (3.6);
- ◆ of de verantwoording over de uitvoering en resultaten van het wijkbeleid en de projecten toereikend is om vast te kunnen stellen of de doelen zijn bereikt en of de verantwoordingsinformatie wordt benut om het beleid bij te sturen (3.7);
- ◆ en welke uitspraken over de doeltreffendheid van het beleid mogelijk zijn op basis van de beschikbare verantwoordingsinformatie (3.8).

3.2 PROBLEEMANALYSE: ONDERBOUWING WIJKBELEID OVERVECHT

Om een doeltreffend beleid te kunnen ontwikkelen is kennis nodig van de aard, omvang en de oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Overvecht. Het beleid zou kortom gebaseerd moeten zijn op een deugdelijke probleemanalyse. Vervolgens dient die probleemanalyse te worden benut voor het formuleren van het stedelijk beleid en de keuze van de aanpak.

BEVINDINGEN

Over de onderbouwing van het beleid constateren wij:

- ◆ de beleidsdocumenten verschaffen voldoende inzicht in de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Overvecht, maar de beleidsdocumenten bieden onvoldoende systematisch inzicht in de oorzaken van de problematiek. Op het wijkbureau en bij de partners in de wijk bestaat meer inzicht in de aard, omvang en oorzaken van de problematiek;
- ◆ de juistheid en volledigheid van de informatie over jongerenoverlast, afkomstig van de politie, is onvoldoende gewaarborgd;
- ◆ de informatie over de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek wordt benut voor de formulering van de wijkdoelstellingen. De gepresenteerde informatie over oorzaken wordt onvoldoende benut voor de onderbouwing van de aanpak;
- ◆ informatie over de oorzaken is ook aanwezig op het niveau van projecten. Van deze informatie is de juistheid over het algemeen voldoende gewaarborgd. Deze informatie wordt niet benut voor de formulering van het beleid en de aanpak in de beleidsdocumenten voor het college en de raad.

TOELICHTING

Informatie over de aard en omvang van jeugd-en-veiligheidsproblematiek is opgenomen in het wijkveiligheidsprogramma Overvecht, dat deel uitmaakt van het deelprogramma *Wijkveiligheid*. Dit deelprogramma wordt vastgesteld door het college en besproken door de raad. Kader 3.1 biedt voorbeelden van de geboden informatie over de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek.

Kader 3.1 Voorbeeld van geboden informatie over aard en omvang van de problematiek

Bron: deelprogramma *Wijkveiligheid* 2005, hoofdstuk Overvecht

- ◆ Jongerenoverlast komt in Overvecht absoluut en gerelateerd aan het aantal inwoners en arbeidsplaatsen veel voor en wordt ook genoemd als belangrijk probleem in een aantal van de prioriteitsgebieden in de wijk;
- ◆ jongeren verdacht van overlast en vandalisme stadsbreed komen vaak uit Overvecht;
- ◆ in Overvecht zijn er meer jeugdige verdachten in de leeftijdsgroep van 12-18 jaar dan in de leeftijdsgroep 18-25 jaar;
- ◆ van de cliënten van Bureau Jeugdzorg Stad Utrecht is een kwart afkomstig uit Overvecht.

De geboden informatie is voor een belangrijk deel gebaseerd op rapportages van Bestuursinformatie. In het rapport *Veiligheid in de wijken 2004* rapporteert Bestuursinformatie over de feitelijke veiligheid, gebaseerd op meldingen en aangiften van overlast en criminaliteit. Deze kwantitatieve gegevens zijn afkomstig uit het Bedrijfsprocessensysteem (BPS) van de politie. Wij deden onderzoek naar de juistheid van de BPS-gegevens in Overvecht en de andere wijken en constateren dat de juistheid van de informatie over jongerenoverlast onvoldoende is gewaarborgd (zie bijlage 4). In kader 3.2 worden de resultaten van dit onderzoek met betrekking tot Overvecht kort besproken.

Kader 3.2 BPS-gegevens Overvecht

Van de in totaal 649 meldingen van de categorie "Overlast van/door jongeren" in Overvecht in 2003, onderzocht de Rekenkamer er 96. Zestien van deze meldingen hadden op grond van de meldingstekst of de geconstateerde situatie ook onder een andere incidentcode gemuteerd moeten of kunnen worden (bijvoorbeeld "vandalisme" of "vernieling/baldadigheid"). Dit kan wijzen op onzorgvuldigheid bij het muteren door de dienstdoende agenten, maar daarnaast wijst het ook op de weinig eenduidige opzet van het BPS. Zo is "Overlast van/door jeugd" dadergerelateerd, en bijvoorbeeld "vernieling/baldadigheid" delictgerelateerd. In 38 van de onderzochte gevallen werd geen jeugd aangetroffen of werd geen overlastsituatie geconstateerd. Dit kan betekenen dat er wel overlast was, maar dat de jongeren bijvoorbeeld al weer vertrokken waren (de aanrijtijden zijn soms lang). Wanneer wel jongeren werden aangetroffen maar geen overlast werd geconstateerd kan de verklaring zijn dat ofwel de jongeren hun gedrag aanpasten bij het zien van de politie, ofwel er was in feite van overlast geen sprake en de melding was onterecht. Deze laatste verklaring past in het beeld dat de tolerantie van de bewoners ten opzichte van jongeren lijkt af te nemen (Wijkveiligheidsplan 2004).

Daarnaast doet Bestuursinformatie eens in de twee jaar onderzoek naar de veiligheidsbeleving onder Utrechters (Nieuw Utrechts Peil; NUP). Door deze relatief lage frequentie van onderzoek kon in het wijkveiligheidsprogramma 2005 geen gebruik worden gemaakt van recente gegevens over subjectieve veiligheid.

Over de aard en omvang van de problematiek gaven de gesprekspartners van de wijkwelzijnsorganisatie en de politie aan dat de jongerenproblematiek in Overvecht wordt gekenmerkt

door met name geluidsoverlast, vervuiling en intimidatie. Daarnaast komen ook zwaardere vormen van criminaliteit voor zoals vernieling, drugshandel en geweld. De problematiek wordt veroorzaakt door een groep van 300 à 400 jongeren van overwegend Marokkaanse afkomst. Verder is er ook een hanggroep die voor een belangrijk deel bestaat uit jongeren van Surinaamse afkomst.

Het ontbreekt aan een overzichtelijke presentatie van oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Fragmentarisch worden in de beleidsdocumenten en rapportages mogelijke oorzaken voor de jeugd-en-veiligheidsproblematiek genoemd. De oorzaken worden niet expliciet als zodanig benoemd. De aandacht voor oorzaken is in de wijk-veiligheidsprogramma's voor 2004 en 2005 overigens wel groter dan in de plannen van voorgaande jaren (zie kader 3.3).

Kader 3.3 Voorbeeld van geboden informatie over oorzaken problematiek

Bron: wijkveiligheidsprogramma's 2004 en 2005

- ◆ De veranderende samenstelling en de opbouw van de bevolking in Overvecht. De wijk kent een groeiende groep (allochtone) jongeren, en daarnaast een groot aandeel (autochtone) ouderen;
- ◆ de sociaal-maatschappelijke ontwikkeling van de wijk: Overvecht is een relatief arme wijk;
- ◆ het gebrek aan sociale samenhang in de wijk, gebrek aan betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor de eigen woonomgeving;
- ◆ verveling;
- ◆ beperkte sociale vaardigheden onder risicokinderen;
- ◆ de tolerantie van Overvechters ten opzichte van jeugdigen lijkt af te nemen;
- ◆ ouderen lijken moeite te hebben met veranderingen in de bevolkingssamenstelling en de ontwikkeling in intermenselijke en maatschappelijke omgangsvormen.

De informatie uit de rapportages van Bestuursinformatie over de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek, cijfers over jongerenoverlast en jeugdcriminaliteit, wordt benut voor de formulering van de wijkdoelstellingen. De gepresenteerde oorzaken worden niet benut voor de onderbouwing van de aanpak in het wijkveiligheidsprogramma Overvecht.

Sommige projecten in het kader van jeugd en veiligheid zijn specifiek gericht op het verkrijgen van inzicht in de aard, omvang en oorzaken van de problematiek. De projecten Jongeren op Straat (JoS) en School en Veiligheid zijn hier voorbeelden van. Een ander voorbeeld van een specifieke probleemanalyse betreft de *Quickscan Marokkaanse gemeenschap in Overvecht* (Cumulus 2002) die is gemaakt naar aanleiding van de problematiek rond Marokkaanse jongeren. Ook zijn nadere probleemanalyses uitgevoerd als basis voor de gebiedsgerichte aanpakken. In al deze projecten wordt kennis van de aard en omvang van de problematiek in relatie gebracht met de oorzaken en wordt ook een koppeling gelegd met de aanpak.

De juistheid van de informatie waarop de projectmatige probleemanalyses zijn gebaseerd is over het algemeen voldoende gewaarborgd. Er worden meerdere bronnen naast elkaar gebruikt en tegen elkaar afgezet, om de juistheid te verifiëren. Belangrijke bronnen zijn de professionals in de wijk, bijvoorbeeld van de wijkwelzijnsorganisatie, de politie en de scholen. Daarnaast wordt informatie verzameld door middel van gesprekken en interviews met melders van overlast, burgers en omwonenden en enquêtes op scholen.

Kader 3.4 geeft een voorbeeld van een probleemanalyse die in het kader van een project werd gemaakt en die als basis diende voor de aanpak.

Kader 3.4 Voorbeeld van probleemanalyses op projectniveau

Overvecht kent locaties met een hoge concentratie van meldingen van overlast. Sinds 2001 is op basis van deze signalen een aantal keren gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak. Bij de start van een gebiedsgerichte aanpak ligt er een probleemschets op basis van meldingen van burgers en observaties van professionals (bijvoorbeeld gegevens uit JoS). Ook (mogelijke, door betrokkenen genoemde) oorzaken van de problematiek komen hierin aan de orde. Vervolgens wordt een analyse van de situatie gemaakt, waar een nulmeting door Bestuursinformatie deel van uitmaakt. Deze nulmeting, die het bijvoorbeeld mogelijk moet maken om meetbare doelen te formuleren, bevat onder meer kwantitatieve informatie over de ontwikkeling van objectieve en subjectieve veiligheid en de demografische opbouw en de economische toestand van het gebied. Op basis van de analyse en de nulmeting wordt vervolgens een plan van aanpak gemaakt, waarbij een duidelijk verband met de problematiek en veronderstelde oorzaken wordt gelegd.

De projectmatige probleemanalyses, die zijn neergelegd in projectrapportages, komen niet terug als onderbouwing van het beleid en de aanpak in de beleidsdocumenten voor het college en de raad.

3.3 WIJKBELEID OVERVECHT

Voor een doeltreffend beleid is niet alleen een goed inzicht nodig in de aard, omvang en oorzaken van de problemen (zie vorige paragraaf), maar is het ook noodzakelijk dat het beleid voldoende richting geeft aan de uitvoering.

BEVINDINGEN

Over het beleid in de wijk Overvecht constateren wij:

- ◆ het jeugd-en-veiligheidsbeleid voor Overvecht is voldoende doelgericht, gelet op de inbedding in een meerjarig beleidsprogramma, de samenhang met het stedelijk beleid en de formulering van de wijkdoelstellingen;
- ◆ het jeugd-en-veiligheidsbeleid in de wijk wordt niet helder gepresenteerd aan de raad. Verschillende onderdelen van het beleid zijn vastgelegd in verschillende documenten, zonder dat de relaties expliciet worden benoemd.

TOELICHTING

Kader 3.5 geeft weer in welke documenten het jeugd-en-veiligheidsbeleid voor Overvecht is vastgelegd.

Kader 3.5 Beleidskaders en werkprogramma's Overvecht

Stedelijke kaders

- ◆ Stadsveiligheidsplan 2001-2006 (meerjarenplan);
- ◆ Programma voor de Jeugd: beleidskader Jeugd 1999-2002 & 2004-2007 (meerjarenbeleid);
- ◆ Programma Openbare Orde en Veiligheid / Programmabegroting (jaarlijks);
- ◆ Deelprogramma *Veilig opgroeien* (jaarlijks);
- ◆ Deelprogramma *Wijkveiligheid* (jaarlijks).

Kaders binnen Overvecht

- ◆ Wijkvisie 2003-2013;
- ◆ Integraal Veiligheidsprogramma Overvecht 2000-2003 & 2004-2007;
- ◆ Wijkveiligheidsprogramma Overvecht (onderdeel van het deelprogramma *Wijkveiligheid*; jaarlijks);
- ◆ Wijkprogramma Overvecht (jaarlijks).

Werkprogramma Overvecht

- ◆ Integraal Veiligheidsprogramma Overvecht (jaarlijks).

De jaarlijkse wijkdoelstellingen voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Overvecht zijn ingebed in een samenhangend meerjarig beleidsprogramma met wijkdoelstellingen voor de middellange termijn.

Het deelprogramma *Wijkveiligheid*, dat wordt vastgesteld door het college en wordt besproken door de raad, bevat het wijkveiligheidsprogramma Overvecht, met wijkdoelen en een beschrijving van de aanpak. Een nadere uitwerking van het wijkveiligheidsprogramma Overvecht is neergelegd in het *Integraal Veiligheidsprogramma Overvecht*, tevens het werkdocument voor het programmateam Integrale veiligheid in Overvecht. Hierin wordt een opsomming van de voorgenomen projecten gegeven. Dit jaarlijkse programma is ingebed in het *Integraal Veiligheidsprogramma Overvecht 2004-2007*, waarin de doelstellingen op middellange termijn zijn vastgelegd. In het Wijkprogramma Overvecht wordt het wijkveiligheidsprogramma geplaatst binnen het ruimere beleid gericht op de wijk Overvecht. In de *Wijkvisie* worden aandachtspunten in de wijk voor de lange termijn behandeld, waaronder ook jeugd-en-veiligheidsproblematiek.

Voor 2005 worden in het wijkveiligheidsprogramma Overvecht de volgende doelen benoemd met betrekking tot de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek:

- ◆ het aantal meldingen jongerenoverlast is gedaald van 14 naar 12 per 1000 inwoners en arbeidsplaatsen;
- ◆ vandalisme blijft of wordt minder dan 16 aangiften/meldingen per 1000 inwoners en arbeidsplaatsen;
- ◆ stabiliseren of verbeteren van ervaren jongerenoverlast op 28% of minder.

Daarnaast wordt er een algemeen doel gesteld, niet in het bijzonder gericht op de doelgroep jongeren, voor het terugdringen van de criminaliteit.

Bovengenoemde wijkdoelstellingen zijn consistent met de stedelijke doelstellingen van de deelprogramma's *Wijkveiligheid* en *Veilig opgroeien* (zie paragraaf 2.3). Ze dekken een groot deel van deze hoger gelegen doelen af.

De samenhang tussen de doelstellingen op het stedelijk niveau en het wijkniveau is niet in alle gevallen helder. De relatie tussen de wijkdoelstellingen en met name het deelprogramma *Veilig opgroeien* wordt niet expliciet toegelicht.

De wijkdoelstellingen zijn specifiek, meetbaar, resultaatgericht en tijdgebonden geformuleerd; ze kunnen daardoor voldoende richting geven aan de uitvoering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in de wijk. De meetbaarheid van de doelen in het wijkveiligheidsprogramma 2005 is verbeterd ten opzichte van de eerdere programma's, doordat indicatoren en streefwaarden zijn benoemd. Problematisch is wel dat de kwaliteit van de meetgegevens (meldingen) om het bereik van de doelstelling over jongerenoverlast vast te stellen, onvoldoende is gewaarborgd (zie bijlage 4).

3.4 ORGANISATIE WIJKBELEID OVERVECHT

Om een doeltreffende uitvoering van het beleid te waarborgen is het van belang dat de verantwoordelijkheid voor de aansturing, uitvoering en verantwoording helder is toebedeeld en vastgelegd.

BEVINDINGEN

Over de organisatie constateren wij:

- ◆ de verantwoordelijkheden voor de aansturing van het wijkbeleid en de verantwoording over de uitvoering en resultaten zijn voldoende helder en goed vastgelegd;
- ◆ het feit dat er twee partijen binnen de gemeente een verantwoordelijkheid hebben voor de aansturing van de uitvoering, vormt een risico voor de samenhang in het beleid.

TOELICHTING

De projecten in het kader van de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek worden gefinancierd door de DMO of door de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de Secretarie. De financiering van projecten door OOV loopt in het geheel via het wijkbureau. Het wijkbureau ontvangt van OOV een budget voor de uitvoering van het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP). Dit budget wordt deels ingezet voor projecten op het gebied van jeugd en veiligheid, maar ook voor veiligheidsprojecten met andere doelen en doelgroepen.

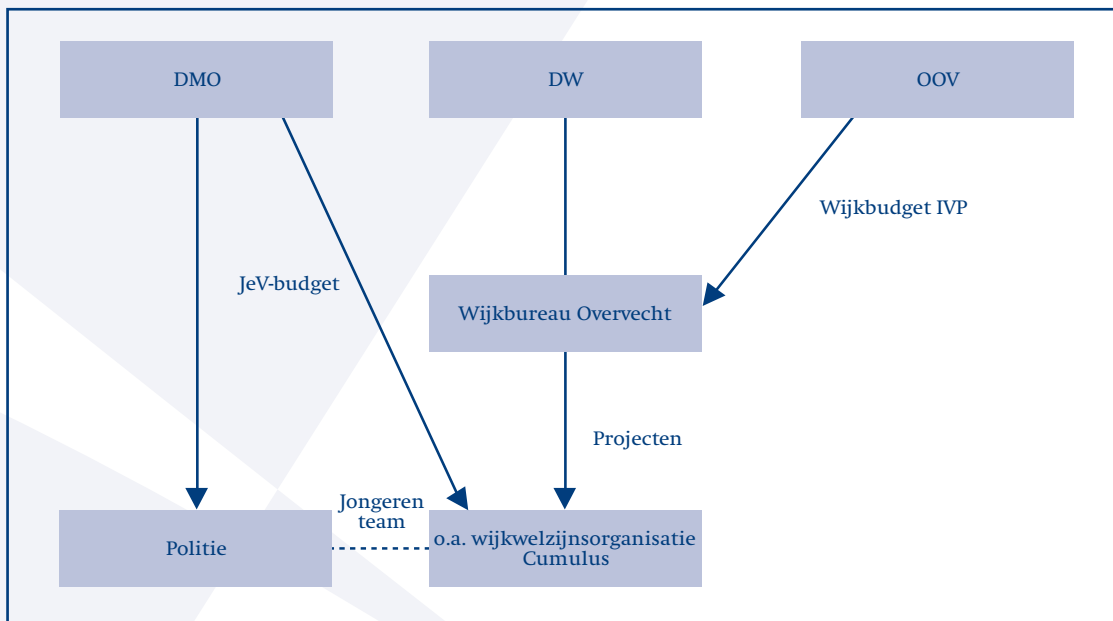
De financiering van de projecten door de DMO liep tot 2005 deels via het wijkbureau. Het betrof een geldstroom in het kader van het Grote Steden Beleid in de vorm van een “flexibel budget”. Voor andere projecten verstrekke de DMO rechtstreeks subsidie aan de organisatie die de projecten uitvoert. Vanaf 2005 zijn de DMO-JeV projecten die via het wijkbureau werden gefinancierd regulier ingebed bij de afdeling Welzijnszaken van de DMO en vindt de aansturing rechtstreeks door de DMO plaats.

Voor de projecten waarvan de financiering via het wijkbureau loopt is het wijkbureau opdrachtgever voor de uitvoerende organisatie; het wijkbureau is verantwoordelijk voor de aansturing van de projecten.

De overige projecten worden zonder tussenkomst van het wijkbureau aangestuurd door de DMO. De belangrijkste uitvoerende organisatie is de wijkwelzijnsorganisatie Cumulus, maar ook de politie is betrokken als uitvoerder van een gemeentelijk project (Jongerenteam). Afstemming tussen de betrokkenen bij projecten die door het wijkbureau worden aangestuurd, vindt plaats op het wijkbureau. Met de overgang van het project JoS van het wijkbureau naar de DMO is nog onduidelijk hoe de afstemming tussen de rechtstreeks door de DMO aangestuurde projecten en de door het wijkbureau aangestuurde projecten is gewaarborgd. Deze afstemming is met name van belang voor de projecten die nauw samenhangen met het JoS-project en die aangestuurd worden door het wijkbureau.

Kader 3.6 geeft de aansturationsrelaties binnen het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Overvecht weer.

Kader 3.6 Aansturationsrelaties in Overvecht in 2005



DMO= Dienst Maatschappelijke ontwikkeling, DW= Dienst Wijken,
OOV= afdeling Openbare Orde en Veiligheid (Secretarie).

De verantwoordingsrelaties vormen in Overvecht het spiegelbeeld van de aansturationsrelaties. Verantwoording over de voortgang van IVP-projecten wordt afgelegd aan het wijkbureau. Dit gold tot 2005 ook voor een aantal door de DMO gefinancierde projecten. Met de reguliere inbedding van de DMO-budgetten vindt geen verantwoording meer aan de DMO plaats via het wijkbureau. De verantwoordingsrelaties zijn duidelijk vastgelegd in opdrachten en beschikkingen.

3.5 REGIE WIJKBUREAU OVERVECHT

Het wijkbureau heeft tot taak regie te voeren over het jeugd-en-veiligheidsbeleid op wijkniveau, om de doeltreffendheid van de uitvoering te optimaliseren.

BEVINDINGEN

Over de regisserende rol van het wijkbureau constateren wij:

- ◆ de bestaande overlegstructuren bieden voldoende waarborgen voor een goede afstemming van het wijkbureau met de partijen die op wijkniveau en boven wijkniveau betrokken zijn bij het jeugd-en-veiligheidsbeleid;
- ◆ een beperking voor de effectiviteit van de regie door het wijkbureau vormt de autonome positie van partners als de politie, het Openbaar Ministerie en scholen.

TOELICHTING

Op strategisch niveau vindt bestuurlijke afstemming tussen het wijkbureau, de politie en het Openbaar Ministerie plaats in de 'Wijkvierhoek'. Deze wordt gecoördineerd door de afdeling OOV.

De regie over het beleid op wijkniveau is een taak van het wijkbureau. Het wijkbureau zit samen met de vaste partners in het JoS-overleg en het Netwerk Leefbaarheid en Veiligheid. Deze partners zijn de politie, Cumulus en de woningcorporaties. In het Netwerk

Leefbaarheid en Veiligheid spelen ook buurtgroepen een rol; zij hebben de taak om problemen te signaleren en de veiligheidsaanpak uit te dragen. Jeugd-en-veiligheidsproblematiek kan ook onderwerp van gesprek zijn in de Programmacommissie Sociale Wijkontwikkeling Overvecht (SWO), waaraan de woningcorporaties, Cumulus, de politie, de DMO, het wijkbureau, de projectleider extreme woonoverlast en het bewonersplatform deelnemen. Contacten met Justitie zijn er buiten de wijkvierhoek via de netwerkcoördinator (12-/12+ en 'sluitende aanpak'), die deelneemt aan het justitieel casusoverleg en zodoende zicht heeft op delictzaken. Het wijkbureau heeft geen regelmatig contact met Bureau Jeugdzorg.

Uit de gesprekken met de partners die betrokken zijn bij het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Overvecht, de politie en Cumulus, komt naar voren dat de centrale regierol van het wijkbureau ook in de praktijk over het algemeen goed werkt: beide partijen karakteriseren de regie van het jeugd-en-veiligheidsbeleid door het wijkbureau als goed en zakelijk.

Toch blijkt uit dezelfde gesprekken en uit rapportages dat de effectiviteit van de regie van het wijkbureau op een aantal punten wordt belemmerd. Een belangrijke oorzaak is de autonome positie van partners als de politie, het Openbaar Ministerie en Bureau Jeugdzorg, maar bijvoorbeeld ook van de scholen. Het wijkbureau is afhankelijk van de prioriteitsstelling van deze organisaties en heeft geen sturingsmiddelen om hen te dwingen tot een bepaald beleid of specifieke activiteiten. Het Openbaar Ministerie is bijvoorbeeld vaak afwezig bij overleggen, hetgeen afstemming bemoeilijkt. In kader 3.7 wordt kort ingegaan op de samenwerking met partners.

Kader 3.7 Samenwerking met partners

Politie

Als gevolg van de prestatieafspraken met het Rijk is de prioriteit van de politie verschoven van preventie naar repressie. Dit heeft tot gevolg dat de politie aan activiteiten in de wijk in het kader van preventie niet of in mindere mate deelneemt. Ook schuift de politie minder snel aan bij wijkbrede overleggen. Dit leidt bijvoorbeeld tot een vermindering van de informatie die voorheen beschikbaar was over risicojongeren en hangplekken in de wijk voor de partners. De veranderde prioriteitsstelling bij de politie vraagt dus om regie door het wijkbureau, omdat het consequenties heeft voor bijvoorbeeld de rol van het wijkwelzijnswerk in de wijk. Volgens de gesprekspartners bij de politie is het besef daarvan nog onvoldoende bij de partners doorgedrongen.

Netwerken 12-/12+

Een ander voorbeeld van de beperkte mogelijkheden tot regie door het wijkbureau is het functioneren van de netwerken 12-/12+ in Overvecht. De netwerken zijn bedoeld om risicokinderen vroeg in beeld te krijgen. Verschillende betrokken partijen zoals het wijkbureau, Cumulus - die een aantal netwerken coördineert - en de politie ervaren het functioneren van deze netwerken als inadequaat. Tot twee keer toe, in 2001 en in 2003, heeft het wijkbureau onderzoek laten doen naar problemen in het functioneren van het netwerk. Een belangrijk knelpunt dat daaruit naar voren kwam is dat de informatie onvoldoende wordt gedeeld omdat er veel verschillende partijen met ieder hun eigen taakstelling en beleidskader bij de netwerken betrokken zijn. De onderzoeken leidden beide keren tot aanbevelingen aan de betrokken partijen. Duidelijk werd dat de conclusies en aanbevelingen ook op een hoger (stedelijk) niveau moeten worden opgepikt: veel van de knelpunten kunnen niet op wijkniveau worden aangepakt.

Een derde onderzoek (2001-2003) richtte zich op de haalbaarheid van een screeningsmethode om risicojongeren in beeld te krijgen (SPRINT). Een conclusie was dat de screeningsmethode alleen zinvol is als de netwerkstructuur is verbeterd. Net als de eerder naar het functioneren van de netwerken verrichte onderzoeken blijkt dat niet alle geconstateerde problemen op wijkniveau kunnen worden aangepakt. Op het wijkbureau is niet bekend wat er vervolgens met de onderzoeksbevindingen is gedaan op stedelijk niveau.

3.6 AANSTURING UITVOERING WIJKBELEID OVERVECHT

Om de wijkdoelstellingen op het gebied van jeugd-en-veiligheid te realiseren subsidieert de gemeente de uitvoering, vooral door de wijkwelzijnsorganisatie, van verschillende projecten met ieder hun eigen specifieke doelen. Het besluit tot subsidieverstreking met daarbij de voorwaarden wordt neergelegd in een subsidiebeschikking. Deze beschikkingen moeten voldoende sturend zijn voor de organisaties die de projecten uitvoeren.

BEVINDINGEN

Over de aansturing van projecten constateren wij:

- ◆ de beschikkingen die de DMO en het wijkbureau afgeven voor de uitvoering van projecten bieden voldoende waarborgen voor een doelgerichte uitvoering;
- ◆ hoe de projecten bijdragen aan het bereiken van de wijkdoelstellingen wordt onvoldoende helder gemaakt;
- ◆ de beschikkingen worden niet altijd tijdig verzonden. Dit beperkt de sturingsmogelijkheden van de gemeente. De DMO heeft dit voor subsidiejaar 2005 al verbeterd.

TOELICHTING

In de beschikkingen die het wijkbureau afgeeft aan de uitvoerende instanties worden geen doelstellingen genoemd; ook een probleemanalyse of verwijzing daarnaar ontbreekt. Vaak wordt in de beschikking verwezen naar de offerte waarin de doelen en prestaties van het project wel worden vermeld. In de beschikking worden daarnaast afspraken gemaakt over de verantwoordingsmomenten en de vorm waarin dit dient te gebeuren. De beschikkingen worden niet altijd tijdig verzonden, maar pas na de start van de betreffende projecten.

De beschikkingen die de DMO vanaf 2003 aan het wijkbureau en aan de uitvoerende instanties afgeeft, zijn eveneens voldoende sturend. Zo bevat de beschikking voor 2003 aan het wijkbureau voor de uitvoering van het project JoS doelstellingen, maatstaven, normen, aanvullende verplichtingen, afspraken over verantwoording, en sancties. Ook DMO verstuurt de beschikkingen ruimschoots na aanvang van het jaar waarop de beschikking betrekking heeft. Voor subsidiejaar 2005 is dat verbeterd.

De beschikkingen van DMO, afdeling Onderwijs aan de scholen voor de uitvoering van het project 'School en Veiligheid' hebben een extra kwaliteitswaarborg. De beschikking is gebaseerd op een beoordeling van de offertes door de Onderwijs Advies Raad Utrecht (OARU). De OARU doet dit op basis van een in 2002 hernieuwd en vastgesteld beleidskader School en Veiligheid.

Projecten hebben vaak specifieke en meetbare prestatiedoelen. De samenhang tussen deze projectdoelen en de wijkdoelstellingen met de achterliggende probleemanalyse is vaak onvoldoende helder. Op welke wijze en in welke mate de projecten bijdragen aan het bereiken van de wijkdoelstellingen is daarmee niet duidelijk. Hierdoor ontbreekt een goede onderbouwing voor de keuze van het specifieke project (zie kader 3.8).

Kader 3.8 Voorbeeld van samenhang probleemanalyse, wijkbeleid en project

Het project *Tieners in trouble* richt zich op de organisatie van cursussen om sociale vaardigheden van jongeren te vergroten. In de offerte 2002 wordt dit project inhoudelijk goed beschreven. Niet duidelijk wordt echter hoe het project zich verhoudt tot het wijkbeleid en de probleemanalyse die daaraan ten grondslag ligt. Hierdoor is niet duidelijk in welke mate dit project bijdraagt aan de oplossing van de problematiek op wijkniveau.

Bij enkele projecten maakt de probleemanalyse onderdeel uit van het project zelf en wordt de specifieke projectdoelstelling hieraan gekoppeld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de projecten Jongeren op Straat en School en Veiligheid.

3.7 VERANTWOORDING OVER WIJKBELEID OVERVECHT

Om vast te kunnen stellen of de doelen van het jeugd-en-veiligheidsbeleid zijn bereikt en of het beleid bijsturing behoeft, moet de verantwoordingsinformatie over de uitvoering en resultaten van projecten en wijkbeleid toereikend zijn. Deze verantwoordingsinformatie moet worden benut voor bijsturing.

BEVINDINGEN

Over de kwaliteit van de verantwoording van het beleid constateren wij:

- ◆ over het wijkbeleid wordt in de beleidsdocumenten voor de raad onvoldoende systematisch verantwoording afgelegd. Niet aangegeven wordt in welke mate de wijkdoelstellingen zijn gerealiseerd. Evenmin wordt verantwoording afgelegd over de geleverde prestaties (projecten). Knelpunten en succes- en faalfactoren komen onvoldoende aan de orde;
- ◆ ambtelijke beleidsdocumenten bevatten wel verantwoordingsinformatie over de realisatie van de wijkdoelstellingen en de geleverde prestaties;
- ◆ de verantwoording over projecten door de uitvoerende instanties is in opzet voldoende geregeld. In de praktijk blijken de verantwoordingsrapportages niet altijd volledig te zijn;
- ◆ uit de beleidsdocumenten blijkt zelden dat de verantwoordingsinformatie voor bijsturing van het beleid wordt benut;
- ◆ de benutting van verantwoordingsinformatie over de projecten voor bijsturing kan worden verbeterd door beschikkingen tijdig af te geven, zodat de op dat moment beschikbare informatie meteen kan worden benut.

TOELICHTING

In het deelprogramma *Wijkveiligheid* ontbreekt in de rapportage over 2003 een systematische terugkoppeling naar de gestelde wijkdoelstellingen voor dat jaar; ook ontbreekt informatie over de geleverde prestaties. Knelpunten in de uitvoering van het wijkbeleid worden niet benoemd. Wel worden enkele positieve aspecten van het beleid belicht. Deze succesfactoren worden ter motivatie van de aanpak voor het volgend jaar gebruikt. Genoemd worden de gebiedsgerichte aanpak en de integrale aanpak van jongerenoverlast. Een toelichting op de precieze aard van de successen ontbreekt.

In de Integrale Veiligheidsprogramma's Overvecht van het programmateam Integrale Veiligheid Overvecht, documenten die in de eerste plaats bedoeld zijn als intern sturingsmiddel, wordt wél verantwoording afgelegd. Zo sluit de terugblik op 2002 in het *Integraal Veiligheidsprogramma Overvecht, Jaarplan 2004* voldoende aan op de doelstellingen zoals die destijds voor 2002 zijn geformuleerd. Ook worden er pogingen gedaan om de succes- en faalfactoren te verbinden met de achterblijvende doelrealisering.

De verstrekking van verantwoordingsinformatie door de uitvoerende instanties van jeugd-en-veiligheidsprojecten aan de opdrachtgevers, is in Overvecht in opzet voldoende geregeld. Zowel de DMO als het wijkbureau legt in de beschikkingen meestal vast dat de verantwoording moet gebeuren aan de hand van een vast format (zie kader 3.9). Het format van de DMO biedt in opzet inhoudelijk meer inzicht; het format van het wijkbureau geeft op beheersmatige aspecten een beter beeld.

Kader 3.9 Verantwoording aan de DMO en het wijkbureau

Uitvoerende instanties moeten over hun projecten aan de DMO verantwoording afleggen over de doelen en subdoelen, de voortgang van de activiteiten, de resultaten uitgesplitst naar proces en effect, en de conclusies, waarbij zowel aandacht moet zijn voor de maatregelen die het meest bij hebben gedragen aan het bereiken van de doelstelling als de eventuele knelpunten.

Het wijkbureau vraagt inhoudelijk om verantwoording over doelen, resultaten en aandachtspunten, en er is ruimte voor opmerkingen of een toelichting. De verantwoording is verder voorgestructureerd met ruimte voor financiële en planningmatige aspecten.

In het geval van de verantwoording over het project School en Veiligheid aan de DMO is een waarborg ingebouwd voor kwalitatief voldoende verantwoording: de verantwoording over de voortgang van de projecten op het niveau van de individuele scholen voor Voortgezet onderwijs loopt, - net als de plannen - via de Onderwijs Adviesraad Utrecht. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een beknopt maar compleet format.

De verantwoordingsrapportages over de projecten bieden over het algemeen veel informatie; in enkele gevallen zijn ze echter zeer summier. Er wordt met name gerapporteerd over de geleverde prestaties. De geboden informatie is over het algemeen niet geschikt om de doeltreffendheid van een project te beoordelen op alle doelstellingen zoals die in de beschikking zijn geformuleerd. De verantwoording over de met de projecten beoogde effecten (wijkdoelstellingen) schiet tekort (zie kader 3.10). Knelpunten in de uitvoering komen in de verantwoordingsrapportages aan de orde, maar zonder een concrete suggestie over hoe deze kunnen worden aangepakt ("is punt van aandacht").

Kader 3.10 Voorbeelden van incomplete verantwoording

Een voorbeeld van incomplete verantwoording betreft de verantwoording over het Mobiel herstelteam in 2003.

In de verantwoording over 2003 worden alleen prestatiedoelen genoemd en wordt geconstateerd dat het project een succes was. Een onderbouwing of toelichting ontbreekt. De stedelijke tussenrapportage over de groepswerkprojecten, die het karakter van een evaluatie heeft, gaat wel verder en benoemt doelen en effecten. Het inzicht in doelen en bereik is er in dit geval dus wel, maar vindt geen plek in de verantwoordingsrapportage.

In de verantwoording over het Jongerenteam Noord (bijvoorbeeld voor 2003) wordt niet goed aangesloten bij de prestatie- en effectdoelstellingen zoals die in de beschikking worden verwoord. En of de beoogde prestaties en effecten daadwerkelijk werden gerealiseerd wordt ook niet duidelijk gemaakt.

Wat betreft de tijdige beschikbaarheid van de verantwoordingsinformatie zijn in de beschikkingen momenten vastgelegd waarop er verantwoording moet worden afgelegd: twee keer per jaar, halverwege en na afloop. Over het algemeen gebeurt dit ook.

De Rekenkamer kon zelden een verband aantreffen tussen de geboden informatie in de verantwoordingsrapportages, bijvoorbeeld over succes- en faalfactoren, en de inrichting van het beleid voor het volgende jaar. Soms wordt een project anders ingericht of verdwijnt het uit het programma, maar ook dan is het onduidelijk of dat een reactie is op de geconstateerde knelpunten in het voorgaande jaar. Er is één geval aangetroffen waarin een functie van de verantwoordingsinformatie in de bijsturing kon worden vastgesteld (zie kader 3.11).

Kader 3.11 Voorbeeld van bijsturing op basis van verantwoordingsinformatie

Een voorbeeld van bijsturing op basis van verantwoordingsinformatie is de manier waarop het wijkbureau een aantal jaren probeerde de uitvoering van JoS bij te sturen op het onderdeel jeugdhulpverlening. Uit de verantwoordingsinformatie vanaf 2000 blijkt dat dit een knelpunt is. Het wijkbureau stelt in de uitnodiging tot offerring aan Cumulus voor JoS 2003 en in de uiteindelijke beschikking, dat Cumulus er al sinds 2000 niet in slaagt om de afgesproken inzet en resultaten waar te maken. Het wijkbureau geeft aan dat de wijkwelzijnsorganisatie het onderdeel jeugdhulpverlening nu eindelijk volgens afspraak moet uitvoeren. In de subsidievoorwaarden die in de beschikking zijn opgenomen worden sancties genoemd voor het geval de afgesproken prestaties weer niet worden geleverd. Bovendien geeft het wijkbureau aan dat het in het uiterste geval zal besluiten om de jeugdhulpverlening elders in te kopen.

Een belangrijk probleem voor de bijsturing van de uitvoering van projecten op basis van verantwoordingsinformatie vormt de inrichting van de cyclus van beschikking en verantwoording. Beschikkingen worden pas laat verstrekt, in het jaar van uitvoering. Hierdoor is de informatie uit de halfjaarlijkse rapportage over lopende projecten (per 1 oktober) niet meer actueel.

Uit het gesprek met medewerkers van de wijkwelzijnsorganisatie in Overvecht kwam naar voren dat de rapportagelast als zwaar wordt ervaren, maar dat men zelf wel het belang van een goede verantwoording inziet: het draagt bij aan een goed beeld van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek. De ervaringen met het gebruik van verantwoordingsinformatie, bijvoorbeeld over het project JoS, door het wijkbureau zijn goed. De wijkwelzijnsorganisatie heeft minder goed zicht op hoe de verantwoordingsinformatie door de DMO wordt gebruikt om het beleid bij te sturen. De wijkwelzijnsorganisatie vreest dat, wanneer JoS niet meer door het wijkbureau wordt aangestuurd maar door de DMO, door de langere lijnen het gebruik van de verantwoordingsinformatie zal afnemen. Dit terwijl deze informatie een belangrijke rol moet hebben bij het vormgeven van het wijkbeleid.

3.8 RESULTATEN WIJKBELEID OVERVECHT

De Rekenkamer ging na of het jeugd-en-veiligheidsbeleid doeltreffend is. Wij deden daarvoor niet zelf een meting, maar maakten gebruik van de beschikbare beleids- en verantwoordingsinformatie. Het beleid is doeltreffend als de wijkdoelstellingen zijn bereikt binnen de gestelde termijn, als gevolg van de gekozen aanpak.

BEVINDINGEN

Over de resultaten van het wijkbeleid in Overvecht in 2003 constateert de Rekenkamer:

- ◆ over de algemene veiligheidssituatie is bekend dat de totale geregistreerde criminaliteit licht is gedaald; enkele delictsoorten zijn toegenomen;
- ◆ de meeste jeugd-en-veiligheidsprojecten zijn volgens plan uitgevoerd: de beoogde prestatiedoelen zijn bereikt;
- ◆ de invloed van deze projecten (prestaties) op de aard en omvang van jeugd-en-veiligheidsproblematiek is niet in beeld gebracht of aannemelijk gemaakt: informatie om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Overvecht ontbreekt daarmee.

TOELICHTING

Voor 2003 waren voor Overvecht in het deelprogramma *Wijkveiligheid* geen duidelijke jaardoelen geformuleerd. Wel zijn prioriteiten benoemd. Ingezet wordt op de prioriteiten:

- ◆ jeugdproblematiek;
- ◆ beleving van veiligheid;
- ◆ algemene feitelijke veiligheidssituatie.

Achterliggende stedelijke doelen hadden onder meer betrekking op het terugdringen van:

- ◆ het aandeel jeugdige verdachten in leeftijdsgroep 12 t/m 24 jaar;
- ◆ het aandeel harde kern onder de 12 t/m 24 jarige verdachten;
- ◆ vandalisme;
- ◆ de beleving van jongerenoverlast.

Voor Overvecht is de volgende informatie beschikbaar over de ontwikkeling van jeugd-en-veiligheidsproblematiek (2003):

- ◆ de totale geregistreerde criminaliteit is licht gedaald (5%) ten opzichte van 2002;
- ◆ vandalisme en diefstal van/uit auto's is gedaald;
- ◆ het aantal diefstallen van (brom)fietsen is gestegen;
- ◆ het aantal woninginbraken is gestegen;
- ◆ het aantal aangiften van bedreiging is gestegen;
- ◆ het aantal meldingen van jongerenoverlast in 2003 is met 11% gestegen. De Rekenkamer vindt deze gegevens echter onvoldoende betrouwbaar;
- ◆ per 1000 jongeren in de leeftijd van 0 t/m 24 jaar zijn er 40 jeugdige geregistreerd als verdacht; per 1000 jongeren in de leeftijd 12 t/m 17 jaar zijn er 92 geregistreerd als verdacht; per 1000 jongeren in de leeftijd 18 t/m 24 zijn er 55 geregistreerd als verdacht; Bestuursinformatie beschikt niet over vergelijkbare cijfers over voorgaande jaren, dus een ontwikkeling kan niet worden vastgesteld;
- ◆ over de beleving van veiligheid wordt niet gerapporteerd omdat het onderzoek van Bestuursinformatie naar de onveiligheidsgevoelens nog moet verschijnen (voorjaar 2005).

Deze gegevens worden in de verantwoordingsrapportages niet in verband gebracht met de doelstellingen van het beleid.

Kijkend naar de specifieke prestaties die op projectniveau zijn geleverd, kan gesteld worden dat de meeste jeugd-en-veiligheidsprojecten volgens plan zijn uitgevoerd.

Bijvoorbeeld: in het kader van JoS zijn onder meer straatgroepen geïnventariseerd wat heeft geleid tot een beter inzicht in de aard en omvang van jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Overvecht. Het Mobiel Herstelteam heeft met tot een taakstraf veroordeelde jongeren klussen verricht in de wijk, wat onder meer heeft geleid tot positieve feedback van bewoners. Het Jongerenteam Noord surveilleert geregeld in het Groot Winkelcentrum Overvecht en de deelnemende jongeren wordt ondersteuning geboden in de vorm van jeugdhulpverlening. Maar de relatie tussen deze projecten en de ontwikkeling van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek wordt in de beleids- en verantwoordingsinformatie voor de raad niet expliciet gelegd. Informatie om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Overvecht ontbreekt daarmee.

4 JEUGD-EN-VEILIGHEIDSBELEID IN OOST

4.1 INLEIDING

De Rekenkamer ging na of de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Oost is gewaarborgd. Wij onderzochten:

- ◆ of het beleid gebaseerd is op een goede analyse van de problematiek (paragraaf 4.2);
- ◆ of het wijkbeleid voldoende samenhangt met het stedelijk beleidskader en of het voldoende richting geeft aan de uitvoering (4.3);
- ◆ of de verantwoordelijkheden goed zijn vastgelegd (4.4);
- ◆ of het wijkbureau zijn taak als regievoerder goed uitvoert (4.5);
- ◆ of de subsidiebeschikkingen voldoende sturend zijn voor de organisaties die de projecten uitvoeren (4.6);
- ◆ of de verantwoording over de uitvoering en resultaten van het wijkbeleid en de projecten toereikend is om vast te kunnen stellen of de doelen zijn bereikt en of de verantwoordingsinformatie wordt benut om het beleid bij te sturen (4.7);
- ◆ en welke uitspraken over de doeltreffendheid van het beleid mogelijk zijn op basis van de beschikbare verantwoordingsinformatie (4.8).

4.2 PROBLEEMANALYSE: ONDERBOUWING WIJKBELEID OOST

Om een doeltreffend beleid te kunnen ontwikkelen is kennis nodig van de aard, omvang en de oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Oost. Het beleid zou kortom gebaseerd moeten zijn op een deugdelijke probleemanalyse. Vervolgens dient die probleemanalyse te worden benut voor het formuleren van het stedelijk beleid en de keuze van de aanpak.

BEVINDINGEN

Over de onderbouwing van het beleid constateren wij:

- ◆ de beleidsdocumenten verschaffen voldoende inzicht in de *aard* en *omvang* van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Oost. In de *oorzaken* van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek geven de beleidsdocumenten onvoldoende inzicht;
- ◆ de juistheid en volledigheid van de informatie over jongerenoverlast, afkomstig van de politie, is onvoldoende gewaarborgd;
- ◆ de informatie over *aard* en *omvang* die er is wordt benut voor de formulering van wijkdoelstellingen;
- ◆ informatie over de *oorzaken* is wel aanwezig op het niveau van de projecten. Van deze informatie is de juistheid over het algemeen voldoende gewaarborgd. Deze informatie wordt niet benut voor de formulering van het beleid en de aanpak in de beleidsdocumenten voor het college en de raad.

TOELICHTING

Informatie over de aard en omvang van jeugd-en-veiligheidsproblematiek is opgenomen in het wijkveiligheidsprogramma Oost, dat deel uitmaakt van het deelprogramma *Wijkveiligheid*. Dit deelprogramma wordt vastgesteld door het college en besproken door de raad. Kader 4.1 biedt voorbeelden van de geboden informatie in het wijkveiligheidsprogramma Oost.

Kader 4.1 Voorbeeld van geboden informatie over aard en omvang van de problematiek

Bron: deelprogramma *Wijkveiligheid 2005*, hoofdstuk Oost

- ◆ Oost heeft vergeleken met de andere wijken het minst aantal meldingen van jongerenoverlast per 1000 inwoners;
- ◆ het aantal meldingen van jongerenoverlast steeg met 35%;
- ◆ Oost is een relatief veilige wijk met enkele zwakke plekken: Abstede, Lodewijk Napoleonplantsoen, Sterrenwijk en Schildersbuurt-Zuid;
- ◆ de problematiek in deze buurten bestaat voornamelijk uit jongerenoverlast, jeugdcriminaliteit en woonoverlast;
- ◆ een groot deel van de inbraken, autokraken, vernielingen en bedreigingen is toe te schrijven aan de harde kern van probleemjongeren. Deze harde kern, deels minderjarig, is grotendeels afkomstig uit Abstede en het Lodewijk Napoleonplantsoen.

De geboden informatie is voor een belangrijk deel gebaseerd op de rapportage van Bestuursinformatie (BI) *Veiligheid in de wijken 2004* over de feitelijke veiligheid in de wijk. De bron van deze kwantitatieve gegevens over meldingen en aangiften van criminaliteit en overlast is het Bedrijfsprocessensysteem (BPS) van de politie. De Rekenkamer deed onderzoek naar de juistheid en volledigheid van de BPS-gegevens in Oost en de andere wijken en constateert dat de juistheid van de informatie over jongerenoverlast onvoldoende is gewaarborgd (zie bijlage 4). In kader 4.2 worden de resultaten van dit onderzoek met betrekking tot Oost kort besproken.

Kader 4.2 BPS-gegevens Oost

Van de in totaal 339 meldingen van de categorie "Overlast van/door jongeren" in Oost in 2003 onderzocht de Rekenkamer er 113. Zeven van deze meldingen hadden op grond van de meldingstekst of de geconstateerde situatie ook onder een andere incidentcode gemuteerd moeten of kunnen worden (bijvoorbeeld "vandalisme", "vernieling/baldadigheid" of "Controle overlast jeugd"). Dit kan wijzen op onzorgvuldigheid bij het muteren door de dienstdoende agenten, maar daarnaast wijst het ook op de weinig eenduidige opzet van het BPS. Zo is "Overlast van/door jeugd" dader-gerelateerd, en bijvoorbeeld "vernieling/baldadigheid" delictgerelateerd. In 66 van de onderzochte gevallen werd geen jeugd aangetroffen of werd geen overlastsituatie geconstateerd. Dit kan betekenen dat er wel overlast was, maar dat de jongeren bijvoorbeeld al weer vertrokken waren (de aanrijtijden zijn soms lang). Wanneer wel jongeren werden aangetroffen maar geen overlast werd geconstateerd kan de verklaring zijn dat ofwel de jongeren hun gedrag aanpasten bij het zien van de politie, ofwel er was in feite van overlast geen sprake en de melding was onterecht.

Bestuursinformatie doet ook eens in de twee jaar onderzoek naar de veiligheidsbeleving of subjectieve veiligheid in de Utrechtse wijken (Nieuw Utrechts Peil; NUP). Door deze relatief lage frequentie van onderzoek kon in het wijkveiligheidsprogramma 2005 geen gebruik worden gemaakt van recente gegevens over subjectieve veiligheid.

Over de aard en omvang van de problematiek gaven de gesprekspartners van de wijkwelzijnsorganisatie en de politie aan dat de jongerenproblematiek in Oost het karakter heeft van geluidsoverlast, vervuiling, vernieling en intimidatie. De intimidatie kan de vorm van 'buurtterrorisme' aannemen. Ook criminaliteit in de vorm van heling, wietteelt, autokraak, woninginbraak, geweldpleging en drugshandel komt voor. De problemen worden veroorzaakt door een harde kern van circa 15 jongeren met daaromheen een ruimere groep meelopers. In totaal bestaat de groep probleemveroorzakers uit enkele tientallen

jongeren. In Oost bestaat de harde kern uit een mix van autochtone en allochtone jongeren. De informatie uit de rapportages van Bestuursinformatie over de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek, cijfers over jongerenoverlast en jeugdcriminaliteit, wordt benut voor de formulering van de wijkdoelstellingen.

De beleidsdocumenten en rapportages bieden weinig inzicht in de *oorzaken* van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Fragmentarisch worden mogelijke oorzaken genoemd, maar deze worden bovendien niet expliciet als oorzaken benoemd. In kader 4.3 zijn de elementen op een rij gezet.

Kader 4.3 Voorbeelden van geboden informatie over oorzaken problematiek

Bron: wijkveiligheidsprogramma's 2004 en 2005

- ◆ Het verschil in levensstijl tussen verschillende bevolkingsgroepen in de probleembuurt zorgt voor spanning;
- ◆ de geringe zelfredzaamheid van bewoners;
- ◆ de inrichting van de openbare ruimte laat te wensen over;
- ◆ geringe betrokkenheid van de bewoners bij de eigen buurt.

Andere oorzaken van de problematiek, die in de gesprekken met de professionals in Oost (wijkbureau, wijkwelzijn en politie) werden genoemd, zijn:

- ◆ veel probleemjongeren zijn afkomstig uit een 'zwak sociaal milieu';
- ◆ er is gebrek aan samenhang en constructieve sociale controle in de wijk;
- ◆ er wordt nauwelijks corrigerend opgetreden door ouders en buurtbewoners en er wordt ook weinig bij de politie gemeld, voor een deel uit angst voor represailles.

Jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Oost is volgens een aantal gesprekspartners dan ook niet specifiek *jongerenproblematiek*. In kader 4.4 wordt de brede visie op de sociale oorzaken van de problematiek nader beschreven.

Kader 4.4 Jongerenproblematiek in een ruim sociaal kader

Volgens de professionals in Oost betreft de problematiek in bijvoorbeeld Abstede het complete sociaal milieu: de gezinnen waaruit de jongeren afkomstig zijn hebben vaak weinig besef van algemeen geldende waarden en normen. Ouders hebben in deze context geen voorbeeldfunctie voor hun kinderen.

Hierin verschillen de probleemjongeren in Abstede van bijvoorbeeld allochtone probleemjongeren: zij hebben meestal wel degelijk waarden en normen meegekregen, die bijvoorbeeld zijn gebaseerd op het geloof of de strikte hiërarchie thuis. Op straat zijn zij hier los van. Bij de benadering van deze jongeren kan echter wel aan dit systeem van waarden en normen worden gerefereerd. Dat kan niet bij de jongeren in bijvoorbeeld Abstede.

Naast de hierboven behandelde beleidsdocumenten en rapportages zijn er projecten die zijn gericht op het verkrijgen van inzicht in jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Oost. Jongeren op Straat (JoS) is daar een voorbeeld van. In het kader van JoS zijn enkele uitgebreidere notities verschenen zoals het *Plan van aanpak* (juli 2001) en het *Signaleringsverslag Abstede* (januari 2004). Andere voorbeelden van specifieke probleemanalyses zijn: *Kinderen in Oost, wat is nu eigenlijk het probleem?* (2001) *Buurtaanpak Abstede* (2002) en *Voortraject Lodewijk Napoleonplantsoen* (2003). In al deze projectmatige probleemanalyses worden de aard en omvang van de problematiek en de mogelijke oorzaken besproken en wordt ook een koppeling gelegd tussen de analyse van het probleem en de aanpak.

De juistheid van de informatie waarop de projectmatige probleemanalyses zijn gebaseerd is over het algemeen voldoende gewaarborgd. Er worden meerdere bronnen naast elkaar

gebruikt en tegen elkaar afgezet, om de juistheid te verifiëren. Belangrijke bronnen van informatie zijn de professionals in de wijk, bijvoorbeeld de wijkwelzijnsorganisatie, de politie en de scholen. De informatie wordt onder meer verzameld door middel van gesprekken en interviews met melders van overlast, burgers en omwonenden en enquêtes op scholen. De projectmatige probleemanalyses komen niet terug als onderbouwing van het beleid en de aanpak in de beleidsdocumenten voor het college en de raad. Kader 4.5 bevat een voorbeeld van een probleemanalyse die in het kader van een project werd gemaakt en waaraan de aanpak direct werd gekoppeld.

Kader 4.5 Voorbeeld van een probleemanalyse op projectniveau

In 2001 is in Oost een onderzoek verricht naar probleemkinderen in de subwijken Abstede en Gansstraat. Het onderzoek wees uit dat het een kleine groep kinderen betreft die wel ernstig normoverschrijdend gedrag vertonen. In het rapport *Kinderen in Oost. Wat is nou eigenlijk het probleem?* worden de volgende oorzaken benoemd:

- ◆ onvoldoende sociale competentie en moreel besef bij kinderen;
- ◆ pedagogische onmacht/verwaarlozing door ouders;
- ◆ onvoldoende georganiseerd/begeleid/gespreid aanbod voor de probleemkinderen.

Op basis van dit onderzoek is besloten de beschikbare subsidie uit het stedelijk budget voor het versterken van de Sociale Infrastructuur (SIS) in te zetten voor schoolgericht maatschappelijk werk en ambulante kinderwerk, waarmee scholen en ouders kunnen worden ondersteund bij de opvoeding en kinderen de mogelijkheid wordt geboden te werken aan versterking van sociale vaardigheden en normbesef.

4.3 WIJKBELEID OOST

Voor een doeltreffend beleid is niet alleen een goed inzicht nodig in de aard, omvang en oorzaken van de problemen (zie vorige paragraaf), maar is het ook noodzakelijk dat het beleid voldoende richting geeft aan de uitvoering.

BEVINDINGEN

Over het beleid constateren wij:

- ◆ het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Oost is voldoende doelgericht, gelet op de formulering van de wijkdoelstellingen en de samenhang met het stedelijk beleid;
- ◆ het wijkbeleid is niet ingebed in een meerjarig beleidsprogramma met doelstellingen voor de middellange termijn, wat een risico vormt voor de continuïteit;
- ◆ het jeugd-en-veiligheidsbeleid in de wijk wordt niet helder gepresenteerd aan de raad. Verschillende onderdelen van het beleid zijn vastgelegd in verschillende documenten, zonder dat de relaties expliciet worden benoemd.

TOELICHTING

Kader 4.6 geeft de documenten weer waarin het beleid gericht op Oost is vastgelegd.

Kader 4.6 Beleidskaders Oost

Stedelijke kaders

- ◆ Stadsveiligheidsplan 2001-2006 (meerjarenplan);
- ◆ Programma voor de Jeugd: beleidskader Jeugd 1999-2002 & 2004-2007 (meerjarenbeleid);
- ◆ Programma Openbare Orde en Veiligheid/Programmabegroting (jaarlijks);
- ◆ Deelprogramma *Veilig opgroeien* (jaarlijks);
- ◆ Deelprogramma *Wijkveiligheid* (jaarlijks).

Kaders binnen Oost

- ◆ Wijkvisie Oost 2003 -2013;
- ◆ Wijkveiligheidsprogramma Oost (onderdeel van deelprogramma *Wijkveiligheid*; jaarlijks);
- ◆ Wijkprogramma Oost (jaarlijks).

Het deelprogramma *Wijkveiligheid*, dat wordt vastgesteld door het college en wordt besproken door de raad, bevat het wijkveiligheidsprogramma Oost, met wijkdoelen en een beschrijving van de aanpak. In het *Wijkprogramma Oost* wordt het wijkveiligheidsprogramma geplaatst binnen het ruimere beleid gericht op de wijk Oost. In de *Wijkvisie* worden aandachtspunten in de wijk voor de lange termijn behandeld, waaronder ook met betrekking tot veiligheidsproblematiek. Hierin staan echter geen doelstellingen voor de middellange termijn op het gebied van jeugd-en-veiligheid.

Voor 2005 worden in het wijkveiligheidsprogramma Oost de volgende doelen benoemd met betrekking tot de aanpak van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek:

- ◆ het aantal meldingen en aangiftes van jongerenoverlast per 1000 inwoners/arbeitsplaatsen is afgenomen van 4 in 2003 naar 3 in 2005;
- ◆ het percentage bewoners dat jongerenoverlast signaleert is gedaald van 11% naar 10%.

Daarnaast wordt er een algemeen doel gesteld, niet in het bijzonder gericht op de doelgroep jongeren, voor het terugdringen van het aantal woninginbraken. Bovendien worden specifiek voor de buurtaanpak Abstede doelen geformuleerd met betrekking tot jongerenoverlast, woninginbraken en diefstallen uit auto's.

De wijkdoelstellingen voor 2005 zijn consistent met de stedelijke doelstellingen van het deelprogramma *Wijkveiligheid* (zie paragraaf 2.3). De verbinding met de stedelijke doelstellingen met betrekking tot criminaliteit en vandalisme wordt niet duidelijk gemaakt. De inzichtelijkheid in de samenhang tussen de doelstellingen op het stedelijk niveau en het wijkniveau is daardoor niet optimaal, met name wat betreft de samenhang met het deelprogramma *Veilig opgroeien*.

De wijkdoelen zijn specifiek, meetbaar, resultaatgericht en tijdgebonden geformuleerd; ze geven daardoor voldoende richting aan de aanpak in de wijk. De meetbaarheid van de doelen in het wijkveiligheidsprogramma 2005 is verbeterd ten opzichte van de eerdere programma's doordat indicatoren en streefwaarden zijn benoemd. Problematisch is wel dat de kwaliteit van de informatie over feitelijke jongerenoverlast (meldingen) onvoldoende is gewaarborgd, en het dus lastig wordt om doelbereik vast te stellen (zie bijlage 4).

4.4 ORGANISATIE WIJKBELEID OOST

Om een doeltreffende uitvoering van het beleid te waarborgen is het van belang dat de verantwoordelijkheid voor de aansturing, uitvoering en verantwoording helder is toebedeeld en vastgelegd.

BEVINDINGEN

Over de organisatie constateren wij:

- ◆ de verantwoordelijkheden voor de aansturing van het wijkbeleid en de verantwoording over de uitvoering en resultaten zijn voldoende helder en goed vastgelegd;
- ◆ het feit dat twee partijen binnen de gemeente een verantwoordelijkheid hebben voor de aansturing van de uitvoering, vormt een risico voor de samenhang in het beleid. In Oost wordt in 2005 gekeken of er verbetermogelijkheden zijn door middel van het experiment met 'wijkdossiers'.

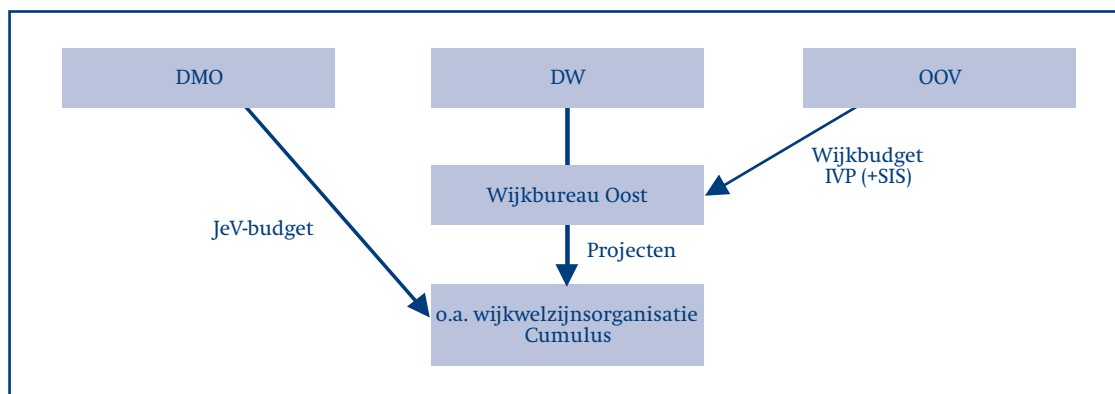
TOELICHTING

De projecten in het kader van de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek worden gefinancierd door de DMO of door de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de Secretarie. De financiering van projecten door OOV loopt via het wijkbureau. Het wijkbureau ontvangt van OOV een budget voor de uitvoering van het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP). Dit wordt deels ingezet voor projecten op het gebied van jeugd-en-veiligheid, maar ook voor veiligheidsprojecten met andere doelen en doelgroepen. Daarnaast ontving het wijkbureau in de periode 2001-2004 een budget in het kader van het versterken van de sociale infrastructuur (SIS). De projecten die in het kader van SIS werden uitgevoerd zijn inmiddels regulier ingebed bij de DMO en worden vanaf 2005 dan ook door de DMO aangestuurd.

Voor de projecten waarvan de financiering via het wijkbureau loopt is het wijkbureau opdrachtgever voor de uitvoerende organisatie. Het wijkbureau is verantwoordelijk voor de aansturing van de projecten. De belangrijkste uitvoerende organisatie is de wijkwelzijnsorganisatie Cumulus.

De overige projecten worden zonder tussenkomst van de Dienst Wijken aangestuurd door de DMO, waarbij de DMO-accountmanager op het wijkbureau een schakel is. Afstemming van het beleid vindt plaats op het wijkbureau. Kader 4.7 geeft de aansturingsrelaties weer binnen het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Oost.

Kader 4.7 Aansturingsrelaties in Oost



DMO= Dienst Maatschappelijke ontwikkeling, DW= Dienst Wijken,

OOV= afdeling Openbare Orde en Veiligheid (Secretarie).

In het gesprek gaven de ambtenaren op het wijkbureau aan in de gescheiden aansturing- en verantwoordingsrelaties een risico te zien voor de doeltreffendheid van het beleid. In 2005 wordt er een pilot "wijkdossiers" opgezet in Oost die consequenties heeft voor de aansturing. Door de DMO worden in samenwerking met het wijkbureau de verschillende inspanningen in de wijk (reguliere welzijnsactiviteiten, JeV-activiteiten, IVP-activiteiten, activiteiten van DMO-sport en recreatie etc.) sectoroverstijgend gebundeld in "dossiers" met het oogmerk om de doelmatigheid te verbeteren. Aan deze dossiers worden concrete resultaten, middelen en termijnen verbonden en bevoegdheden met betrekking tot bijvoorbeeld de aansturing vastgelegd.

De verantwoordingsrelaties vormen in Oost het spiegelbeeld van de aansturingsrelaties. De verantwoordingsrelaties zijn duidelijk vastgelegd in opdrachten en beschikkingen. Verantwoording over de voortgang van IVP-projecten wordt afgelegd aan het wijkbureau en het wijkbureau legt op zijn beurt in de vorm van programmarapportages verantwoording af aan het programmabureau OOV. De verantwoording over de door de DMO gefinancierde projecten wordt via de DMO-accountmanager rechtstreeks afgelegd aan de DMO.

4.5 REGIE WIJKBUREAU OOST

Het wijkbureau heeft tot taak regie te voeren over het jeugd-en-veiligheidsbeleid op wijkniveau, om de doeltreffendheid van de uitvoering te optimaliseren.

BEVINDINGEN

Over de regisserende rol van het wijkbureau constateren wij:

- ◆ de bestaande overlegstructuren bieden voldoende waarborgen voor een goede afstemming van het wijkbureau met de partijen die op wijkniveau en boven wijkniveau betrokken zijn bij het jeugd-en-veiligheidsbeleid;
- ◆ een beperking voor de effectiviteit van de regie door het wijkbureau vormt de autonome positie van partners als bijvoorbeeld de politie en de woningbouwcorporaties.

TOELICHTING

Bestuurlijke afstemming op strategisch niveau tussen het wijkbureau, de politie en het Openbaar Ministerie dient plaats te vinden in de Wijkvierhoek. Deze wordt gecoördineerd door de afdeling OOV. Coördinatie op uitvoeringsniveau, specifiek gericht op de problematiek van jongerenoverlast, vindt onder meer plaats in het JoS-overleg tussen de politie, Cumulus, de woningcorporaties en het wijkbureau. Doel van dit overleg is concrete gevallen van jongerenoverlast te bespreken en afspraken te maken over de aanpak.

Indirect is het wijkbureau betrokken bij de netwerken die in de wijk actief zijn (12-, 12+, en het justitienetwerk). De netwerken zijn er voor om informatie uit te wisselen met betrekking tot individuele probleemkinderen en afspraken te maken welke aanpak wordt gekozen en wie de verantwoordelijkheid daarvoor draagt. Het netwerk 12+ heeft relaties met bureau Jeugdzorg, de politie, de leerplichtambtenaar en de reclassering. Daarnaast is het wijkwelzijnswerk vertegenwoordigd in het Justitieel Casusoverleg en is er een samenwerking met de politie in het kader van de intensieve trajectbegeleiding.

Met betrekking tot de Buurtaanpak in Abstede bestaan er twee overlegstructuren: de centrale regie wordt gevoerd door het Opdrachtgeversberaad. Hierin hebben afgevaardigden op beleidsniveau van de partners zitting. De uitvoering wordt gedaan door de Projectgroep, waarin afgevaardigden van de partners op uitvoeringsniveau bij elkaar zitten. Deze overlegstructuren en de rollen en verantwoordelijkheden van de partners zijn vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

Met Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming heeft het wijkbureau geen directe relatie, afgezien van contacten in het kader van het specifieke project Mobiel herstelteam. In de gesprekken met de verschillende partners (wijkwelzijnsorganisatie en politie) komt naar voren dat dit, gezien de aard van de problematiek in Oost, een knelpunt in de aanpak vormt.

Uit de gesprekken met de partners blijkt verder dat het wijkbureau goed op de hoogte is wat er speelt in de wijk. Wel constateren de gesprekspartners van het wijkwelzijnswerk dat de kennis die beschikbaar is binnen de ambtenarij niet altijd doordringt tot de politiek. Jeugd-en-veiligheid Het besluit tot bezuinigingen op bijvoorbeeld de juist meer succesvolle onderdelen van het beleid in Oost - sport, ambulante jongerenwerk - valt in de ogen van het wijkwelzijnswerk moeilijk te rijmen met de kennis van de problematiek die op het wijkbureau beschikbaar is. Naar de mening van het wijkwelzijnswerk wordt het gewicht van de problematiek in Oost niet voldoende onderkend door de politiek.

De regie van het wijkbureau wordt nu als goed gewaardeerd, maar in het verleden waren er knelpunten. Zo werd het gebrek aan personele continuïteit als probleem ervaren. Meer algemeen merken de gesprekspartners van het wijkwelzijnswerk op dat Oost gebaat is bij vaste medewerkers omdat het vertrouwen van de doelgroep (die toch al weinig vertrouwen hebben in de overheid) moeizaam is op te bouwen. Een tweede probleem dat zich in het verleden voordeed was dat de samenwerkingspartners de regierol van het wijkbureau niet altijd accepteerden. Dit is verholpen door duidelijke afspraken te maken over de rolverdeling en deze vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst met betrekking tot de aanpak in de buurt Abstede. Maar het feit dat de gemeente er nog altijd niet in slaagt de hardnekkige problematiek rond multiprobleemgezinnen in Abstede effectief aan te pakken, duidt er volgens de partners op dat de regierol van de gemeente wordt beperkt door het ontbreken van harde instrumenten, in dit geval richting de woningbouwcorporaties.

4.6 AANSTURING UITVOERING WIJKBELEID OOST

Om de wijkdoelstellingen op het gebied van jeugd-en-veiligheid te realiseren subsidieert de gemeente de uitvoering, vooral door de wijkwelzijnsorganisatie, van verschillende projecten met ieder hun eigen specifieke doelen. Het besluit tot subsidieverstreking met daarbij de voorwaarden wordt neergelegd in een subsidiebeschikking. Deze beschikkingen moeten voldoende sturend zijn voor de organisaties die de projecten uitvoeren.

BEVINDINGEN

Over de aansturing van projecten constateren wij:

- ◆ de beschikkingen die het wijkbureau Oost afgeeft voor de uitvoering van projecten bieden over het algemeen onvoldoende waarborgen voor een doelgerichte uitvoering. De beschikkingen die door de DMO worden afgegeven voor de uitvoering van projecten bieden meer waarborgen;
- ◆ hoe de projecten bijdragen aan het bereiken van de wijkdoelstellingen wordt onvoldoende helder gemaakt;
- ◆ de DMO-beschikkingen werden tot 2005 niet tijdig verzonden. Dit beperkt de sturingsmogelijkheden van de gemeente.

TOELICHTING

In de beschikkingen die het wijkbureau afgeeft aan de uitvoerende instanties worden over het algemeen geen doelstellingen genoemd. Ook een verwijzing naar een probleemanalyse

ontbreekt. Vaak wordt in de beschikking verwezen naar de offerte waarin meer informatie over de doelen en prestaties wordt gegeven. In de beschikking worden soms afspraken gemaakt over de verantwoordingsmomenten en de vorm waarin dit dient te gebeuren. Soms wordt in de beschikking verwezen naar een mondelinge overeenkomst of afspraak en is niet goed vast te stellen aan welke doelstelling de activiteit bijdraagt.

In de beschikkingen die de DMO vanaf 2003 aan het wijkbureau en aan de uitvoerende instanties afgeeft, zijn de vereiste onderdelen opgenomen. Zo bevat de beschikking voor 2003 aan het wijkbureau voor de uitvoering van JoS doelstellingen, maatstaven, normen, aanvullende verplichtingen, afspraken over verantwoording en sancties. Bij de door de DMO verstuurd beschikkingen valt op dat deze ruimschoots na aanvang van het jaar waarop de beschikkingen betrekking hebben werden verzonden. Voor subsidiejaar 2005 is dat verbeterd.

Projecten hebben vaak specifieke en meetbare prestatiedoelen. De samenhang tussen projectdoelen en de wijkdoelen met de achterliggende probleemanalyse is vaak onvoldoende helder. Gevolg is dat een voldoende onderbouwing voor de keuze van het specifieke project ontbreekt (zie kader 4.8).

Kader 4.8 Voorbeeld van samenhang probleemanalyse, wijkbeleid en project

De beschikkingen die in 2002 en 2003 richting respectievelijk de politie en het wijkwelzijnswerk gingen met de opdracht voor het uitvoeren van een survival(traject) voor jongeren uit Oost bevat geen doelstellingen en afspraken over prestaties. De offertes die achter deze beschikkingen liggen bieden wel inzicht in de concrete activiteiten die zullen worden uitgevoerd en deze zijn ook meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Het effectdoel wordt echter niet expliciet geformuleerd en ook naar een probleemanalyse die doel en activiteit verbindt wordt niet verwezen in de offertes. Hierdoor is het lastig vast te stellen welke problematiek men precies met deze survivals aan wil pakken, waarom men juist voor deze activiteit heeft gekozen, welke doelen men zich gesteld heeft en hoe het resultaat bepaald zal worden.

Bij enkele projecten maakt de probleemanalyse onderdeel uit van het project zelf en wordt de specifieke projectdoelstelling hier aan gekoppeld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de projecten Jongeren op Straat en School en Veiligheid (zie paragraaf 4.2).

Een voorbeeld van een goede aansturing door het wijkbureau betreft de ontwikkeling van de projecten "ambulant kinderwerk" en "schoolgericht maatschappelijk werk". De uitvoering van deze projecten sloot een traject af dat begon met een uitgebreide probleemanalyse en de ontwikkeling van een plan van aanpak (*Kinderen in Oost. Wat is nu eigenlijk het probleem?*). Gedurende dit traject zorgde het wijkbureau voortdurend voor aansturing in de vorm van onder meer beschikkingen en vroeg het om feedback. Het traject heeft geleid tot projecten met duidelijke doelstellingen, afspraken over prestaties en verantwoording.

4.7 VERANTWOORDING OVER WIJKBELEID OOST

Om vast te kunnen stellen of de doelen van het jeugd-en-veiligheidsbeleid zijn bereikt en of het beleid bijsturing behoeft, moet de verantwoordingsinformatie over de uitvoering en resultaten van projecten en wijkbeleid toereikend zijn. Deze verantwoordingsinformatie moet worden benut voor bijsturing.

BEVINDINGEN

Over de kwaliteit van de verantwoording van het wijkbeleid constateren wij:

- ◆ over het wijkbeleid wordt in de documenten voor de raad onvoldoende systematisch verantwoording afgelegd. Niet aangegeven wordt in welke mate de wijkdoelstellingen zijn gerealiseerd. Evenmin wordt in de beleidsdocumenten verantwoording afgelegd over de geleverde prestaties (projecten);
- ◆ de verantwoording over projecten door de uitvoerende instanties aan de DMO is in opzet voldoende geregeld; de verantwoording aan het wijkbureau is in opzet minder goed geregeld. In de praktijk blijken de verantwoordingsrapportages, zowel richting de DMO als richting het wijkbureau, vaak niet volledig te zijn;
- ◆ uit de beleidsdocumenten blijkt hier en daar dat de verantwoordingsinformatie wordt benut voor bijsturing van de uitvoering, maar niet zozeer van het beleid;
- ◆ de benutting van verantwoordingsinformatie over een aantal projecten kan worden verbeterd door beschikkingen tijdig af te geven, zodat de op dat moment beschikbare informatie meteen kan worden benut.

TOELICHTING

In het deelprogramma *Wijkveiligheid* ontbreekt in de rapportage over 2003 een systematische terugkoppeling naar de gestelde wijkdoelstellingen voor dat jaar; ook ontbreekt informatie over de geleverde prestaties. In het deelprogramma worden twee knelpunten in de uitvoering van het wijkbeleid benoemd: het gedurende een aantal maanden ontbreken van een ambulant jongerenwerker en het feit dat de aanpak van de harde kern probleemjongeren problemen ondervindt omdat een deel van de jongeren minderjarig is. Bij de aanpak wordt een aantal projecten expliciet als succesvol betiteld: het ambulant kinderwerk, het schoolmaatschappelijk werk en het Groepswerkproject (voorheen Mobiel herstelteam). Waarom deze projecten succesvol zijn wordt niet benoemd.

De verstrekking van verantwoordingsinformatie aan de opdrachtgevers door de uitvoerende instanties van jeugd-en-veiligheidsprojecten is in Oost in opzet voldoende geregeld.

Voor verantwoording aan de DMO en OOV dienen de opdrachtnemers van een vast format gebruik te maken dat in opzet voldoende inzicht biedt in de uitvoering en resultaten (zie kader 4.9). Voor de verantwoording richting het wijkbureau hoeven opdrachtnemers geen gebruik te maken van een vastgesteld format, waarmee een waarborg voor een goede verantwoording ontbreekt.

Kader 4.9 Verantwoording aan de DMO en het wijkbureau

Uitvoerende instanties moeten aan de DMO over de projecten verantwoording afleggen over: de doelen en subdoelen, de voortgang van de activiteiten, de resultaten uitgesplitst naar proces en effect, en de conclusies, waarbij zowel aandacht moet zijn voor de maatregelen die het meest bij hebben gedragen aan het bereiken van de doelstelling als de eventuele knelpunten. De verantwoording door het wijkbureau aan OOV over het IVP gebeurt aan de hand van een vast format, zowel over de voortgang van het programma als geheel als over de projecten. Dit format biedt in opzet voldoende mogelijkheid tot bijsturing van het beleid en de uitvoering. Echter, de aansluiting op het IVP-format van de verantwoording van de uitvoerende instanties is niet gewaarborgd, omdat het wijkbureau daarvoor geen standaard format hanteert.

De verantwoordingsrapportages over de projecten bieden vaak veel informatie. Er wordt met name gerapporteerd over de geleverde prestaties. De geboden informatie is over het algemeen niet geschikt om de doeltreffendheid van een project te beoordelen op alle doelstellingen zoals die in de beschikking zijn geformuleerd. Oorzaak is ontoereikende

informatie, maar ook vaak niet optimaal geformuleerde doelen. In een enkel geval probeert men het effect van een activiteit wel plausibel te maken. Zo wordt in de JoS-rapportage 2003 aangegeven dat overlast op een bepaalde locatie na inzet van de aanpak uitbleef.

Knelpunten in de uitvoering en succes- en faalfactoren komen in de meeste rapportages wel aan bod, maar vrij kort: het blijft dan bij losse opmerkingen zonder onderbouwing. Een enkele keer wordt er dieper op ingegaan, bijvoorbeeld in de JoS-rapportage 2003. Het blijft in deze rapportage niet bij een kale opsomming, maar er wordt ook genoemd *waarom* deze factoren - bijvoorbeeld het voeren van een duidelijk schorsingsbeleid - succesvol waren. In onderstaand kader 4.10 worden voorbeelden gegeven van incomplete verantwoording.

Kader 4.10 Voorbeeld van incomplete verantwoording

In het geval van de Buurtaanpak Absteede zijn de oorspronkelijke (sub)doelen specifiek geformuleerd en voorzien van indicatoren en streefwaarden. In principe bieden deze doelen houvast voor halfjaarlijkse rapportage over doelbereik. In de praktijk worden de uitspraken over de indicatoren en normen niet altijd verbonden met de subdoelstellingen. Bijvoorbeeld: onduidelijk blijft of het individuele woongenot zowel fysiek als sociaal beter beschermd is. Ook is er weinig aandacht voor de relatie tussen de activiteiten en de effecten. Alleen wanneer een streefwaarde niet is gehaald probeert men een verklaring te zoeken. Bijvoorbeeld in het geval van “overlast jeugd”: ofwel de overlast is daadwerkelijk toegenomen, of men durft weer aangifte te doen omdat het vertrouwen is toegenomen in de aanpak van gemeente, politie en justitie. Tenslotte ontbreekt in de rapportage ook een uitspraak over de hoofddoelstelling van de buurtaanpak.

De doorwerking van beleidsinhoudelijke succes- en faalfactoren in het beleid voor het volgende jaar is onvoldoende inzichtelijk. Hierdoor is de benutting van de verantwoordingsinformatie moeilijk vast te stellen. De Rekenkamer kon in een aantal gevallen een verband constateren tussen de geboden informatie in de verantwoordingsrapportages, bijvoorbeeld over knelpunten, en de uitvoering van het beleid in het volgende jaar. Het betreft met name de aanpak van financiële of personele kwesties die men in de wijk niet kan oplossen en op een hoger stedelijk niveau moeten worden aangepakt.

Een probleem voor de bijsturing van de uitvoering van het JoS-project op basis van verantwoordingsinformatie vormt de inrichting van de cyclus van beschikking en verantwoording. Beschikkingen worden pas laat verstrekt, in het jaar van uitvoering. Hierdoor is de informatie uit de halfjaarlijkse rapportage (per 1 oktober) niet meer actueel.

Medewerkers van de wijkwelzijnsorganisatie gaven aan kwalitatief goede rapportage waardevol te vinden, maar ook dat zij de rapportagelast als zwaar ervaren. Als gevolg van het toenemende detailniveau waarop verantwoording moet worden afgelegd - samenhangend met de doorvoering van het DMO-productboek in 2005 - vreest men bovendien dat deze last nog verder zal toenemen. Tegelijkertijd voorziet men bij het wijkwelzijnswork dat de verantwoording op detailniveau ten koste zal gaan van de inhoudelijke rapportage, wat als gevolg kan hebben dat de inhoudelijke kennis van de problematiek bij de gemeente verschaalt. Uit de gesprekken bij zowel de wijkwelzijnsorganisatie als bij de politie bleek dat voor hen onvoldoende duidelijk is wat er met de informatie wordt gedaan die door hen aan het wijkbureau is verstrekt.

4.8 RESULTATEN WIJKBELEID OOST

De Rekenkamer ging na of het jeugd-en-veiligheidsbeleid doeltreffend is. Wij deden daarvoor niet zelf een meting, maar maakten gebruik van de beschikbare beleids- en verantwoordingsinformatie. Het beleid is doeltreffend als de wijkdoelstellingen zijn bereikt binnen de gestelde termijn, als gevolg van de gekozen aanpak.

BEVINDINGEN

Over de resultaten van het wijkbeleid in Oost in 2003 constateert de Rekenkamer:

- ◆ over de algemene veiligheidssituatie is bekend dat de totale geregistreerde criminaliteit is gedaald; enkele delictsoorten zijn (fors) toegenomen;
- ◆ de meeste jeugd-en-veiligheidsprojecten zijn volgens plan uitgevoerd: de beoogde prestatiedoelen zijn bereikt;
- ◆ de invloed van deze projecten (prestaties) op de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek is niet in beeld gebracht of aannemelijk gemaakt: informatie om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Oost ontbreekt daarmee.

TOELICHTING

Voor 2003 waren voor Oost in het deelprogramma *Wijkveiligheid* geen duidelijke jaardoelen geformuleerd. Wel zijn prioriteiten benoemd. Ingezet wordt op ondermeer de volgende prioriteiten:

- ◆ aanpak jongerenoverlast;
- ◆ aanpak woonoverlast.

Achterliggende stedelijke doelen hadden onder meer betrekking op het terugdringen van:

- ◆ het aandeel jeugdige verdachten in leeftijdsgroep 12 t/m 24 jaar;
- ◆ het aandeel harde kern onder de 12 t/m 24 jarige verdachten;
- ◆ vandalisme;
- ◆ de beleving van jongerenoverlast.

Voor Oost is de volgende informatie beschikbaar over de ontwikkeling van jeugd-en-veiligheidsproblematiek (2003):

- ◆ de totale geregistreerde criminaliteit is gedaald (15%) ten opzichte van 2002;
- ◆ het aantal autokraken is gehalveerd;
- ◆ het aantal woninginbraken is sterk gestegen;
- ◆ geweld is licht gestegen;
- ◆ criminaliteit is in twee buurten gestegen: Abstede en Oudwijk;
- ◆ het aantal meldingen van jongerenoverlast is met 35% toegenomen. De Rekenkamer vindt deze gegevens echter onvoldoende betrouwbaar;
- ◆ per 1000 jongeren in de leeftijd van 0 t/m 24 jaar zijn er 17 jeugdige geregistreerd als verdacht; per 1000 jongeren in de leeftijd 12 t/m 17 jaar zijn er 52 geregistreerd als verdacht; per 1000 jongeren in de leeftijd 18 t/m 24 zijn er 17 geregistreerd als verdacht; Bestuursinformatie beschikt niet over vergelijkbare cijfers over voorgaande jaren, dus een ontwikkeling kan niet worden vastgesteld;
- ◆ over de beleving van veiligheid wordt niet gerapporteerd omdat het onderzoek van Bestuursinformatie naar de onveiligheidsgevoelens nog moet verschijnen (voorjaar 2005).

Deze gegevens worden in de verantwoordingsrapportages niet in verband gebracht met de doelstellingen van het beleid.

Kijkend naar de specifieke prestaties die op projectniveau zijn geleverd, kan gesteld worden dat de meeste jeugd-en-veiligheidsprojecten volgens plan zijn uitgevoerd.

Bijvoorbeeld: in het kader van JoS zijn onder meer straatgroepen geïnventariseerd wat heeft geleid tot een beter inzicht in de aard en omvang van jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Oost. De buurtaanpak Abstede heeft geleid tot een betere vastlegging van verantwoordelijkheden en taken van de betrokken partners, het Schoolmaatschappelijk werk en Ambulant kinderwerk dat in Abstede wordt ingezet biedt ouders ondersteuning bij de opvoeding en kinderen activiteiten die hen de mogelijkheid bieden hun sociale vaardigheden te ontwikkelen, en de survivals met jongeren leidt tot een beter kennen en gekend worden van de risico- en probleemjongeren.

Maar de relatie tussen deze projecten en de ontwikkeling van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek wordt in de beleids- en verantwoordingsinformatie voor de raad niet expliciet gelegd. Informatie om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Oost ontbreekt daarmee.

5 JEUGD-EN-VEILIGHEIDSBELEID IN ZUID

5.1 INLEIDING

De Rekenkamer ging na of de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Zuid is gewaarborgd. Wij onderzochten:

- ◆ of het beleid gebaseerd is op een goede analyse van de problematiek (paragraaf 5.2);
- ◆ of het wijkbeleid voldoende samenhangt met het stedelijk beleidskader en of het voldoende richting geeft aan de uitvoering (5.3);
- ◆ of de verantwoordelijkheden goed zijn vastgelegd (5.4);
- ◆ of het wijkbureau zijn taak als regievoerder goed uitvoert (5.5);
- ◆ of de subsidiebeschikkingen voldoende sturend zijn voor de organisaties die de projecten uitvoeren (5.6);
- ◆ of de verantwoording over de uitvoering en resultaten van het wijkbeleid en de projecten toereikend is om vast te kunnen stellen of de doelen zijn bereikt en of de verantwoordingsinformatie wordt benut om het beleid bij te sturen (5.7);
- ◆ en welke uitspraken over de doeltreffendheid van het beleid mogelijk zijn op basis van de beschikbare verantwoordingsinformatie (5.8).

5.2 PROBLEEMANALYSE: ONDERBOUWING WIJKBELEID ZUID

Om een doeltreffend beleid te kunnen ontwikkelen is kennis nodig van de aard, omvang en de oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Zuid. Het beleid zou kortom gebaseerd moeten zijn op een deugdelijke probleemanalyse. Vervolgens dient die probleemanalyse te worden benut voor het formuleren van het stedelijk beleid en de keuze van de aanpak.

BEVINDINGEN

Over de onderbouwing van het beleid constateren wij:

- ◆ de beleidsdocumenten verschaffen voldoende inzicht in de *aard* van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Zuid, maar bieden onvoldoende inzicht in de *omvang* en *oorzaken* van de problematiek;
- ◆ in het kader van *Nieuw Hoograven Veilig!* worden omvang en oorzaken van de problematiek wel in beeld gebracht;
- ◆ de beschikbare informatie over *aard* van de problematiek in de wijk wordt benut voor de formulering van wijkdoelstellingen. Omdat over de omvang en oorzaken onvoldoende informatie wordt geboden, ontbreekt een goede onderbouwing van de aanpak. In het geval van *Nieuw Hoograven Veilig!* wordt de aanpak wel onderbouwd;
- ◆ de juistheid en volledigheid van de informatie over jongerenoverlast, afkomstig van de politie, zijn onvoldoende gewaarborgd;
- ◆ informatie over de *oorzaken* is aanwezig op het niveau van de projecten. Van deze informatie is de juistheid over het algemeen voldoende gewaarborgd. Deze informatie wordt niet benut voor de formulering van het wijkbeleid en de aanpak in de beleidsdocumenten voor het college en de raad.

TOELICHTING

Informatie over de aard en omvang van jeugd-en-veiligheidsproblematiek is opgenomen in het wijkveiligheidsprogramma Zuid, dat deel uitmaakt van het deelprogramma *Wijkveiligheid*. Kader 5.1 biedt een voorbeeld van de geboden informatie in het wijkveiligheidsprogramma Zuid.

Kader 5.1 Voorbeeld van geboden informatie over aard en omvang van de problematiek

Bron: deelprogramma *Wijkveiligheid 2005*, hoofdstuk Zuid

- ◆ Zuid is een wijk van uitersten: uit Lunetten komt bijvoorbeeld een aanhoudende stroom van meldingen van jongerenoverlast en in Hoograven is de aangiftebereidheid laag;
- ◆ in Nieuw Hoograven vormen jongerenoverlast en criminaliteit (door veelplegers) twee van de oorzaken van het onder druk staan van de veiligheid, en in de Bokkenbuurt - een nieuwe probleemlocatie - is overlast één van de delicten die is toegenomen;
- ◆ hangjongeren zorgen voor (gevoelens van) onveiligheid en overlast;
- ◆ een deel van de hangjongeren dreigt op het verkeerde pad te komen of is al crimineel;
- ◆ een groot deel van de criminaliteit wordt gepleegd door een beperkte groep daders die voor een groot deel bestaat uit - soms zeer jonge - jongeren.

In de wijkveiligheidsprogramma's wordt inzicht geboden in de aard van jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Zuid, maar minder in de omvang. Oorzaken komen nauwelijks aan bod. In het wijkveiligheidsprogramma 2005 zijn verspreid in de tekst twee aspecten opgenomen die als oorzaak kunnen worden betiteld: de lage sociale samenhang in de wijk en het feit dat jonge veelplegers voor een deel afkomstig zijn uit multi-probleemgezinnen. De beschikbare gegevens over aard van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek worden benut voor de formulering van het beleid. Door ontbrekende informatie over de oorzaken wordt de aanpak niet voldoende onderbouwd in de beleidsdocumenten.

In de wijk Zuid is in het kader van de aanpak *Utrecht Veilig!* een urgentiegebied aangewezen, namelijk Nieuw Hoograven. In dit kader heeft in 2003 een probleemanalyse plaatsgevonden waarin de aard, omvang en oorzaken van de problematiek beter in kaart zijn gebracht. Dit is gebeurd in de vorm van een RISSC-analyse (Ruimtelijk, Institutioneel, Sociaal, Crimineel, Communicatie). Hieruit kwam naar voren dat de buurt te maken heeft met hoge criminaliteit en veel overlast. Als oorzaken werden de sociale problematiek en zwakke sociale samenhang in de buurt benoemd. Deze analyse is vervolgens benut voor de formulering van het uitvoeringsprogramma *Nieuw Hoograven Veilig!* dat per project een elementaire probleemanalyse bevat. Kennis van aard en oorzaken wordt met elkaar gecombineerd en fungeert als motivatie voor de keuze van de specifieke projecten.

De geboden informatie is voor een belangrijk deel gebaseerd op de rapportage van Bestuursinformatie (BI) *Veiligheid in de wijken 2004* over de feitelijke veiligheid in de wijk. De bron van deze kwantitatieve gegevens over meldingen en aangiften van overlast en criminaliteit is het Bedrijfsprocessensysteem (BPS) van de politie. De Rekenkamer deed onderzoek naar de juistheid van de BPS-gegevens in Zuid en de andere wijken en constateert dat de juistheid van de informatie over jongerenoverlast onvoldoende is gewaarborgd (zie bijlage 4). In kader 5.2 worden de resultaten van dit onderzoek met betrekking tot Zuid kort besproken.

Kader 5.2 BPS-gegevens Zuid

Van de in totaal 392 meldingen van de categorie “Overlast van/door jongeren” in Zuid in 2003 onderzocht de Rekenkamer er 110. Elf van deze meldingen hadden op grond van de meldingstekst of de geconstateerde situatie ook onder een andere incidentcode gemuteerd moeten of kunnen worden (bijvoorbeeld “vandalisme”, “vernieling/baldadigheid” of “Controle overlast jeugd”). Dit kan wijzen op onzorgvuldigheid bij het muteren door de dienstdoende agenten, maar daarnaast wijst het ook op de weinig eenduidige opzet van het BPS. Zo is “Overlast van/door jeugd” dader-gerelateerd, en bijvoorbeeld “vernieling/baldadigheid” delictgerelateerd. In 51 van de onderzochte gevallen werd geen jeugd aangetroffen of werd geen overlastsituatie geconstateerd. Dit kan betekenen dat er wel overlast was, maar dat de jongeren bijvoorbeeld al weer vertrokken waren (de aanrijtijden zijn soms lang). Wanneer wel jongeren werden aangetroffen maar geen overlast werd geconstateerd kan de verklaring zijn dat ofwel de jongeren hun gedrag aanpasten bij het zien van de politie, ofwel er was in feite van overlast geen sprake en de melding was onterecht.

Daarnaast doet Bestuursinformatie eens in de twee jaar onderzoek naar de veiligheidsbeleving onder Utrechters (Nieuw Utrechts Peil; NUP). Door deze relatief lage frequentie van onderzoek kon in het wijkveiligheidsprogramma 2005 geen gebruik worden gemaakt van recente gegevens over subjectieve veiligheid.

Over de aard en omvang van de problematiek geven de gesprekspartners van de wijkwelzijnsorganisatie en de politie aan dat er in Zuid vooral sprake is van overlast en kleine criminaliteit (vernieling, brandstichting, baldadigheid, straatroof, autokraak en woninginbraken) maar dat er daarnaast ook jongeren betrokken zijn bij zware criminaliteit (onder meer geweldpleging). De kern van de probleemgroep bestaat uit circa 40 jongeren, waarbij de jongeren in Hoograven voornamelijk van Marokkaanse afkomst zijn en in Lunetten van Surinaamse of Antilliaanse afkomst. In het criminele circuit opereren ook enkele autochtone jongeren. Naast de harde kern is er een groep meelopers - door de politie ‘aanstormende talenten’ genoemd - die bestaat uit 50 à 100 jongeren. Tenslotte is er een groep risikokinderen. De gesprekspartners van de wijkwelzijnsorganisatie geven aan dat kinderen op steeds jongere leeftijd probleemgedrag vertonen. De problematiek is het meest ernstig in Hoograven Zuid. In Lunetten is er vooral sprake van overlast en vandalisme, en minder van criminaliteit.

In het gesprek met de wijkwelzijnsorganisatie werden als oorzaken van de problematiek in de wijk genoemd: zware sociale problematiek, met name in Hoograven; er zijn veel kinderen met onderwijsachterstanden; bij ouders is sprake van opvoedingsonmacht. Het straatmilieu is het belangrijkste socialisatiemilieu, met als gevolg dat kinderen al vanaf jonge leeftijd probleemgedrag vertonen. Daarnaast wordt ook intolerantie van bewoners ten opzichte van jongeren als oorzaak genoemd. Met name in Lunetten zijn er volgens de gesprekspartners weinig plekken waar jongeren elkaar kunnen ontmoeten zonder overlast te veroorzaken. Ten slotte is er volgens de gesprekspartners als gevolg van te weinig formatie bij de wijkwelzijnsorganisatie een gebrek aan (toegesneden) activiteiten in de accommodaties in de wijk, die aansluiten op het werk op straat.

Sommige projecten in het kader van jeugd-en-veiligheid zijn gericht op het verkrijgen van inzicht in de aard, omvang en oorzaken van de problematiek. Het project *Jongeren op Straat* is hier een voorbeeld van, in welk kader maandelijks een inventarisatie en analyse van straatgroepen plaatsvindt. Omdat de aantallen jongeren op straat in het project JoS nooit 'hard' werden gemaakt is daarnaast het project *Koppen tellen* (2004) uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in de aard en omvang van het jeugd-en-veiligheidsprobleem in Zuid.

Andere documenten die projectmatige probleemanalyses bevatten zijn *Beleidsplan wijkjeugd-beleid Zuid 1999-2002* (1999), *Startdocument vervolgaanpak jongerenoverlast* (1999), *Marokkaanse ouders en hun kinderen in de wijk Hoograven* (2002). In al deze projecten wordt kennis van de aard en omvang van de problematiek in relatie gebracht met de oorzaken. De juistheid van de informatie waarop de projectmatige probleemanalyses zijn gebaseerd is over het algemeen voldoende gewaarborgd. Er worden meerdere bronnen naast elkaar gebruikt en tegen elkaar afgezet, om de juistheid te verifiëren. Belangrijke bronnen zijn de professionals in de wijk, bijvoorbeeld van de wijkwelzijnsorganisatie, de politie en de scholen. Daarnaast wordt informatie verzameld door middel van gesprekken en interviews met melders van overlast, burgers en omwonenden en enquêtes op scholen. Kader 5.3 geeft een voorbeeld van een probleemanalyses op projectniveau.

Kader 5.3 Voorbeeld van probleemanalyses op projectniveau

Het *Wijkjeugdbeleid Utrecht Zuid, beleidsplan 1999-2002* (1999 in opdracht DMO) bevat een analyse van de problematiek in de wijk. Tegen de achtergrond van een weinig rooskleurige sociaal-economische en demografische schets van de wijk, spitst de kern van de probleemanalyse zich toe op het spanningsveld tussen de privé-sfeer en publieke sfeer waarmee met name allochtone jongeren te maken hebben. Zij moeten veel schakelen tussen omgevingen met heel uiteenlopende waarden en normen. Het aantal schakelmomenten zou moeten worden teruggebracht door het bieden van een samenhangend aanbod voor kinderen in de wijk. Een analyse van het bestaande aanbod in de wijk en de knelpunten die zich daarbij voordoen maakt duidelijk waar op dit moment de gaten in het aanbod zitten. Met betrekking tot het aanbod wordt geconstateerd dat er veel samenwerking is, maar dat er ook nog veel verbeterd kan worden: verschillende schakels - een verwijzing naar de ketenbenadering van Schuyt - zijn niet aanwezig waardoor kinderen en jongeren buiten het aanbod vallen.

Naar aanleiding van de overlastproblematiek in Zuid door Marokkaanse jongeren is in 1999 een onderzoek gedaan ten behoeve van een vernieuwde aanpak. De resultaten zijn opgenomen in het *Startdocument vervolgaanpak jongerenoverlast* (1999). Uit het rapport wordt duidelijk dat de problemen met de bestaande aanpak voor een belangrijk deel samenhangen met de wijze waarop de samenwerking tussen de partners was georganiseerd en verliep ("vertroebeling taken en verantwoordelijkheden"). Een tweede probleem was dat de doelgroep onvolledig in beeld was.

In het rapport wordt de doelgroep en de soort overlast in beeld gebracht. Daarnaast worden aanbevelingen gedaan voor activiteiten waarmee in de wijk aan de slag kan worden gegaan en hoe dit het beste kan worden georganiseerd. Uit de motivatie voor deze activiteiten blijkt ook een notie van de oorzaken van de problematiek (gebrek aan activiteitsaanbod, specifieke problemen van individuele jongeren, problemen tussen ouders en kinderen, gebrekkige samenwerking tussen de partners, etc.), maar daarnaast wordt ook duidelijk dat nog niet alle oorzaken van de problematiek optimaal in beeld zijn.

De projectmatige probleemanalyses, die zijn neergelegd in projectrapportages, beleidsplannen en werkprogramma's, komen niet terug als onderbouwing van het beleid en de aanpak in de beleidsdocumenten voor het college en de raad.

5.3 WIJKBELEID ZUID

Voor een doeltreffend beleid is niet alleen een goed inzicht nodig in de aard, omvang en oorzaken van de problemen (zie vorige paragraaf), maar is het ook noodzakelijk dat het beleid voldoende richting geeft aan de uitvoering.

BEVINDINGEN

Over het beleid constateren wij:

- ◆ het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Zuid is voldoende doelgericht, gelet op de formulering van de wijkdoelstellingen en programmadoelstellingen, en de samenhang met het stedelijk beleid. Per 2005 is het wijkbeleid niet meer ingebed in een meerjarig beleidsprogramma;
- ◆ het jeugd-en-veiligheidsbeleid in de wijk wordt niet helder gepresenteerd aan de raad. Verschillende onderdelen van het beleid zijn vastgelegd in verschillende documenten, zonder dat de relaties expliciet worden benoemd.

TOELICHTING

Kader 5.4 geeft weer in welke documenten het jeugd-en-veiligheidsbeleid voor Zuid is vastgelegd.

Kader 5.4 Beleidskaders en werkprogramma's Zuid

Stedelijke kaders

- ◆ Stadsveiligheidsplan 2001 -2006 (meerjarenplan);
- ◆ Nota Jeugdbeleid 2004-2007 (meerjarenplan);
- ◆ Programma Openbare Orde en Veiligheid/Programmabegroting (jaarlijks);
- ◆ Deelprogramma *Veilig opgroeien* (jaarlijks);
- ◆ Deelprogramma *Wijkveiligheid* (jaarlijks);
- ◆ Uitvoeringsprogramma's *Utrecht Veilig!* 2004-2005; waarin opgenomen uitvoeringsprogramma Nieuw Hoograven *Veilig!*

Kaders binnen Zuid

- ◆ Wijkvisie Zuid 2003-2013;
- ◆ Wijkjeugdbeleid *Utrecht Zuid*. Beleidsplan 1999-2002;
- ◆ Meerjarenprogramma *Integrale Veiligheid* 2001-2004;
- ◆ Wijkprogramma Zuid (jaarlijks).

Werkprogramma's in Zuid

- ◆ Uitvoeringsprogramma Nieuw Hoograven *Veilig!*;
- ◆ Uitvoeringsplan Hoograven aan zet 2001-2003, voortgezet in 2004.

Het deelprogramma *Wijkveiligheid*, dat wordt vastgesteld door het college en wordt besproken door de raad, bevat het wijkveiligheidsprogramma Zuid, met wijkdoelen en een beschrijving van de aanpak. Voor de periode 2001-2004 waren de jaarlijkse programma's ingebed in het *Meerjarenprogramma Integrale Veiligheid 2001-2004*, met doelstellingen voor de middellange termijn. De doelen uit het meerjarenprogramma zijn overgenomen in de *Wijkvisie 2003-2013* en de *Wijkprogramma's*. Vanaf 2005 ontbreekt een meerjarenprogramma voor Zuid. Op wijkniveau bestaan ook nog specifieke beleidskaders waarin onderdelen zijn gevat die tot het jeugd-en-veiligheidsbeleid gerekend kunnen worden. Voor de periode 1999-2002 was er een beleidsplan *Wijkjeugdbeleid Utrecht Zuid*. Tot eind 2004 liep in Hoograven in het kader van het Grote Steden Beleid (GSB) het programma *Hoograven aan zet* waarvan de doelen waren vastgelegd in een uitvoeringsplan. In het *Uitvoeringsprogramma Utrecht Veilig!* zijn de doelen vastgelegd die samenhangen met de keuze van Hoograven als urgentiegebied in het kader van de gemeentelijke aanpak “*Utrecht Veilig!*”. In het *Uitvoeringsprogramma Utrecht Veilig!* wordt inzichtelijk gemaakt met welke projecten de doelen worden gerealiseerd.

Voor 2005 worden in het wijkveiligheidsprogramma Zuid de volgende doelen benoemd met betrekking tot de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek:

- ◆ het aantal meldingen van jongerenoverlast is gedaald van 12 naar 10 per 1000 inwoners;
- ◆ het percentage bewoners dat jongerenoverlast ervaart neemt af van 25% in 2002 naar 24%;
- ◆ het aantal meldingen van vandalisme neemt af van 17 naar 15 per 1000 inwoners.

Daarnaast worden er twee algemene doelen gesteld, niet in het bijzonder gericht op de doelgroep jongeren, voor het terugdringen van de criminaliteit (specifiek voor Nieuw Hoograven) en het aantal geweldsdelicten.

Bovengenoemde wijkdoelstellingen zijn consistent met de stedelijke doelstellingen van de deelprogramma's *Wijkveiligheid* en *Veilig opgroeien* (zie paragraaf 2.3). Ze dekken een groot deel van deze hoger gelegen doelen af. De samenhang tussen de doelstellingen op het stedelijk niveau en het wijkniveau is niet in alle gevallen helder. De relatie tussen de wijkdoelstellingen en met name het deelprogramma *Veilig opgroeien* wordt niet expliciet toegelicht.

In het wijkveiligheidsprogramma wordt een expliciet verband gelegd met het *Uitvoeringsprogramma Utrecht Veilig! 2004-2005*, dat volgens het deelprogramma integraal deel uit maakt van het wijkveiligheidsprogramma. De doelen die in het *Uitvoeringsprogramma Utrecht Veilig!* zijn geformuleerd voor het urgentiegebied Nieuw Hoograven voor de projectperiode 2004-2005 met betrekking tot jongerenproblematiek zijn oa.:

- ◆ De criminaliteit wordt teruggebracht met 25%;
- ◆ het aantal veelplegers op straat vermindert;
- ◆ de hoeveelheid overlast en vandalisme neemt in twee jaar af van 109 incidenten per 1000 inwoners tot 99;
- ◆ het percentage bewoners dat jongerenoverlast ervaart neemt in twee jaar af van 36% naar 31%.

Deze programmadoelen zijn consistent met de wijkdoelen en dekken ze grotendeels af.

De wijkdoelstellingen uit het wijkveiligheidsprogramma en de programmadoelstellingen uit het *Uitvoeringsprogramma Utrecht Veilig!* zijn voldoende specifiek, meetbaar, resultaatgericht en tijdgebonden geformuleerd en geven daardoor voldoende richting aan de uitvoering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in de wijk. De meetbaarheid van de doelen in het wijkveiligheidsprogramma 2005 is verbeterd ten opzichte van de eerdere programma's, doordat indicatoren en streefwaarden zijn benoemd. Problematisch is wel dat de kwaliteit van de meetgegevens (meldingen) om het bereik van de doelstelling over jongerenoverlast vast te stellen, onvoldoende is gewaarborgd (zie bijlage 4).

5.4 ORGANISATIE WIJKBELEID ZUID

Om een doeltreffende uitvoering van het beleid te waarborgen is het van belang dat de verantwoordelijkheid voor de aansturing, uitvoering en verantwoording helder is toebedeeld en vastgelegd.

BEVINDINGEN

Over de organisatie constateren wij:

- ◆ de verantwoordelijkheden voor de aansturing van het wijkbeleid en de verantwoording over de uitvoering en resultaten zijn voldoende helder en goed vastgelegd;
- ◆ het feit dat er twee partijen binnen de gemeente een verantwoordelijkheid hebben voor de aansturing van de uitvoering, vormt een risico voor de samenhang in het beleid.

TOELICHTING

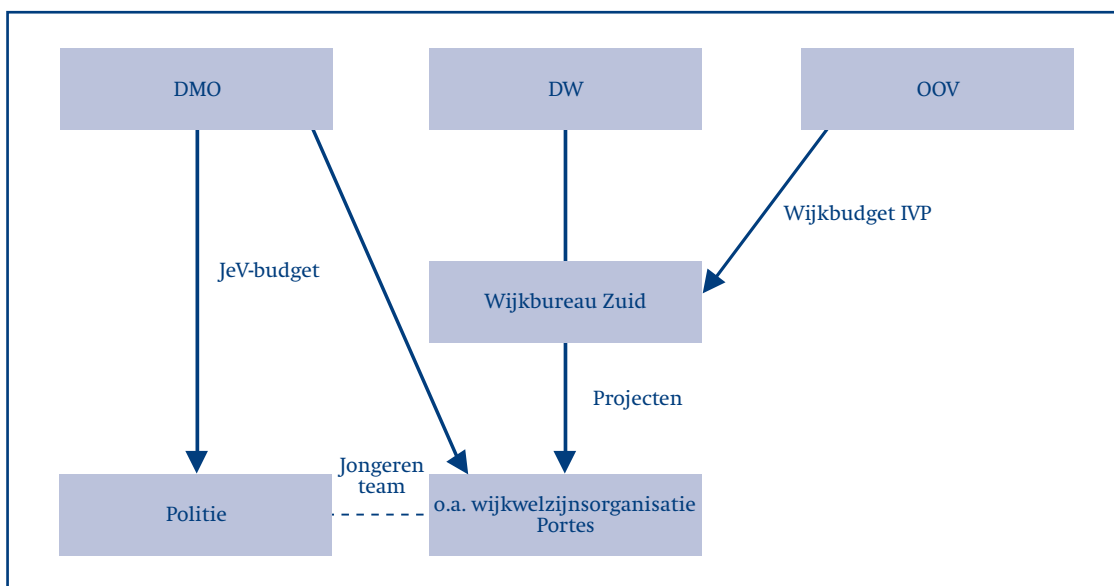
De projecten in het kader van de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek worden gefinancierd door de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de Secretarie, door de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) of rechtstreeks vanuit het budget in het kader van het Grote Steden Beleid (GSB). Van OOV ontvangt het wijkbureau een budget voor de uitvoering van het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP). Dit wordt deels ingezet voor projecten op het gebied van jeugd-en-veiligheid, maar ook voor veiligheidsprojecten met andere doelen en doelgroepen. Daarnaast ontvangt het wijkbureau van OOV een budget voor de uitvoering van projecten in het kader van "Utrecht Veilig!". De financiering van de projecten door de DMO verliep tot 2005 deels via het wijkbureau. Voor andere jeugd-en-veiligheidsprojecten verstrekke de DMO rechtstreeks subsidie aan de organisatie die de projecten uitvoert. Vanaf 2005 zijn de DMO-JeV projecten die via het wijkbureau werden gefinancierd regulier ingebed bij de afdeling Welzijnszaken van de DMO en vindt de aansturing en financiering rechtstreeks door de DMO plaats. Bovendien ontving het wijkbureau tot en met 2004 een budget in het kader van het Grote Steden Beleid voor de uitvoering van het programma *Hoograven aan zet*.

Voor de projecten waarvan de financiering via het wijkbureau verloopt is het wijkbureau opdrachtgever voor de uitvoerende organisatie; het wijkbureau is verantwoordelijk voor de aansturing van de projecten. De overige projecten worden zonder tussenkomst van het wijkbureau aangestuurd door de DMO. De belangrijkste uitvoerende organisatie is de wijk-welzijnsorganisatie Portes, maar ook de politie is betrokken als uitvoerder van een gemeentelijk project (Jongerenteam).

Afstemming tussen de betrokkenen bij projecten die door het wijkbureau worden aangestuurd, vindt plaats op het wijkbureau. Met de overgang van het project JoS van het wijkbureau naar de DMO is nog onduidelijk hoe de afstemming tussen de rechtstreeks door de DMO aangestuurde projecten en de door het wijkbureau aangestuurde projecten is gewaarborgd.

Kader 5.5 geeft de aansturingsrelaties binnen het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Zuid weer.

Kader 5.5 Aansturingsrelaties in Zuid in 2005



DMO= Dienst Maatschappelijke ontwikkeling, DW= Dienst Wijken,
OOV= afdeling Openbare Orde en Veiligheid (Secretarie).

De verantwoordingsrelaties vormen in Zuid het spiegelbeeld van de aansturingsrelaties en zijn duidelijk vastgelegd in opdrachten en beschikkingen. Verantwoording over de voortgang van IVP-projecten wordt afgelegd aan het wijkbureau. Dit gold tot 2005 ook voor een aantal via het wijkbureau door de DMO gefinancierde projecten. Met de reguliere inbedding van de DMO-budgetten vindt geen verantwoording meer aan de DMO plaats via het wijkbureau. Verantwoording over het uitvoeringsprogramma *Nieuw Hoograven Veilig!* wordt afgelegd aan de stedelijke programmamanager en Stuurgroep Utrecht Veilig!

5.5 REGIE WIJKBUREAU ZUID

De regie over het jeugd-en-veiligheidsbeleid op wijkniveau is een taak van het wijkbureau, om de doeltreffendheid van de uitvoering te optimaliseren.

BEVINDINGEN

Over de regisserende rol van wijkbureau Zuid constateren wij:

- ◆ de bestaande overlegstructuren bieden in opzet voldoende waarborgen voor een goede afstemming van het wijkbureau met de partijen die op wijkniveau en boven wijkniveau betrokken zijn bij het jeugd-en-veiligheidsbeleid;
- ◆ een beperking voor de effectiviteit van de regie door het wijkbureau vormt de autonome positie van partners als de politie.

TOELICHTING

Op strategisch niveau vindt bestuurlijke afstemming tussen wijkbureau Zuid, de politie en het Openbaar Ministerie plaats in de 'Wijkvierhoek'. Deze wordt gecoördineerd door de afdeling OOV.

Op uitvoeringsniveau functioneert het Programmteam Integrale Veiligheid (PIV), waarin het wijkbureau samen met de vaste partners (politie en wijkwelzijnsorganisatie) zit.

Speciaal voor het uitvoeringsprogramma *Nieuw Hoograven Veilig!* is het Uitvoeringsteam Hoograven Veilig! opgezet waarin de projectleiders van de projecten zitting hebben. De assistent-wijkmanager veiligheid fungeert als deelprogrammamanager en is regievoerder. Ook voor het programma *Hoograven aan zet* functioneerde een projectleidersoverleg waarvan een extern programmamanager namens het wijkbureau de regie voerde.

Samen met de vaste partners (politie, wijkwelzijnsorganisatie en woningcorporaties) zit het wijkbureau in het JoS-overleg. Dit overleg, dat gecoördineerd wordt door de wijkwelzijnsorganisatie, heeft als doel het in beeld hebben en houden van jongeren en het ontwikkelen van plannen van aanpak in geval van overlast. Op uitvoeringsniveau zijn er nog de netwerken 12- en 12+. Hierin wordt informatie uitgewisseld tussen betrokken partners en wordt kortgesloten welke aanpak met betrekking tot individuele gevallen wordt gekozen en wie dit trekt. Het wijkbureau heeft geen regelmatig contact met Bureau Jeugdzorg.

Uit de gesprekken blijkt dat de effectiviteit van de regie van het wijkbureau tekortkomingen kent. Ook uit de projectmatige probleemanalyses (bijvoorbeeld *Wijkjeugdbeleid Utrecht Zuid, beleidsplan 1999-2002* en *Startdocument vervolgaanpak jongerenoverlast*) kwam naar voren dat de regierol van wijkbureau Zuid versterkt moet worden en er meer duidelijkheid moet worden geschapen over taak- en verantwoordelijkheidsverdeling met de partners in de wijk. Problemen bij de taakverdeling en verantwoordelijkheid spelen bijvoorbeeld bij de netwerken 12- en 12+ en naar aanleiding van de prioriteitswijzing bij de politie (van preventie naar repressie). De autonome positie van een partner als de politie belemmert een effectieve regie door het wijkbureau. Het wijkbureau is afhankelijk van de prioriteitsstelling van de partners en heeft geen sturingsmiddelen om hen te dwingen tot een bepaald beleid of

specifieke activiteiten. De politie zelf gaf aan dat zij in het geval van het *Uitvoeringsprogramma Nieuw Hoograven Veilig!* tevreden is over de wijze waarop taken zijn afgestemd en de rolverdeling is vastgelegd.

In kader 5.6 wordt een voorbeeld gegeven waaruit de tekortschietende regierol van het wijkbureau blijkt.

Kader 5.6 Effectiviteit van de regierol van wijkbureau Zuid

Politie

Als gevolg van de prestatieafspraken met het Rijk is de prioriteit van de politie verschoven van preventie naar repressie. Hierdoor is volgens zowel de politie als het wijkwelzijnswerk een hiaat in de aanpak ontstaan. Het probleem wordt door de partners echter verschillend ervaren: de politie vindt dat het wijkwelzijnswerk met het terugtrekken van de politie uit de preventieve sfeer een grotere rol moet nemen. Het wijkwelzijnswerk daarentegen vindt dat overlastbestrijding een taak van de politie hoort te zijn: bemoeienis van het wijkwelzijnswerk met overlastproblematiek verstoort de vertrouwensband met de jongeren. Zowel de politie als het wijkwelzijnswerk vinden dat het wijkbureau actiever betrokken moet zijn bij de rolverdeling tussen de partners op wijkniveau. Over de taakverdeling tussen de partners op beleidsniveau vindt geen goede afstemming plaats. Het wijkwelzijnswerk geeft aan dat wijzigingen in het beleid van één van de partners - zoals de terugtrekking op de kerntaken door de politie - in het veld moeten worden opgevangen. Het gebrek aan beleidsmatige afstemming van de taakverdeling levert problemen op in de aanpak en vormt daarmee een risico voor de samenhang van de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Sinds oktober 2004 vindt onder de regie van het wijkbureau een overleg plaats tussen de politie en de wijkwelzijnsorganisatie over de gevolgen van de kerntakendiscussie binnen de politie.

5.6 AANSTURING UITVOERING WIJKBELEID ZUID

Om de wijkdoelstellingen op het gebied van jeugd-en-veiligheid te realiseren subsidieert de gemeente de uitvoering, vooral door de wijkwelzijnsorganisatie, van verschillende projecten met ieder hun eigen specifieke doelen. Het besluit tot subsidieverstreking met daarbij de voorwaarden wordt neergelegd in een subsidiebeschikking. Deze beschikkingen moeten voldoende sturend zijn voor de organisaties die de projecten uitvoeren.

BEVINDINGEN

Over de aansturing van projecten constateren wij:

- ◆ de beschikkingen die de DMO afgeeft voor de uitvoering van projecten bieden voldoende waarborgen voor een doelgerichte uitvoering. De beschikkingen die het wijkbureau geven over het algemeen voldoende waarborgen voor een doelgerichte uitvoering. Niet altijd bevatten de beschikkingen expliciete afspraken over verantwoording;
- ◆ hoe de projecten bijdragen aan het bereiken van de wijkdoelstellingen wordt onvoldoende helder gemaakt;
- ◆ de beschikkingen werden tot 2005 niet tijdig verzonden. Dit beperkt de sturingsmogelijkheden van de gemeente.

TOELICHTING

De beschikkingen die de DMO vanaf 2003 aan het wijkbureau en aan de uitvoerende instanties afgeeft, zijn voldoende sturend. Zo bevat de beschikking voor 2003 aan het wijkbureau voor de uitvoering van het project JoS doelstellingen, maatstaven, normen, aanvullende verplichtingen, afspraken over verantwoording en sancties. De DMO stuurde de beschikkingen ruimschoots na aanvang van het jaar waarop de beschikking betrekking heeft. Voor subsidiejaar 2005 is dat verbeterd.

In de beschikkingen die het wijkbureau afgeeft aan de uitvoerende instanties worden geen doelstellingen genoemd of een aanleiding voor het project geformuleerd. Vaak wordt in de beschikking verwezen naar de offerte of het uitvoeringsplan waarin de doelen en prestaties van het project zijn vastgelegd. In de beschikking voor de projecten die in het kader van het deelprogramma *Veilig opgroeien* worden uitgevoerd worden daarnaast afspraken gemaakt over de verantwoordingsmomenten. Voor de overige projecten zijn deze niet altijd vastgelegd in de beschikking. De beschikkingen die betrekking hebben op projecten die een kalenderjaar duren, worden verzonden na aanvang van het jaar waarop de beschikking betrekking heeft.

Projecten hebben vaak specifieke en meetbare prestatiedoelen. De samenhang tussen de projectdoelen en de wijkdoelstellingen met de achterliggende probleemanalyse is vaak onvoldoende helder. Hiermee ontbreekt een goede onderbouwing voor de keuze van het specifieke project. Projecten die worden uitgevoerd in het kader van *Nieuw Hoograven Veilig!* en *Hoograven aan zet* zijn wel duidelijk gekoppeld aan de hoger gelegen effectdoelstellingen die in het kader van de programma's zijn geformuleerd, waarmee de keuze van de aanpak voldoende gemotiveerd is. Bij enkele projecten maakt de probleemanalyse onderdeel uit van het project zelf en wordt de specifieke projectdoelstelling hieraan gekoppeld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het project JoS (zie paragraaf 5.2).

5.7 VERANTWOORDING OVER WIJKBELEID ZUID

Om vast te kunnen stellen of de doelen van het jeugd-en-veiligheidsbeleid zijn bereikt en of het beleid bijsturing behoeft, moet de verantwoordingsinformatie over de uitvoering en resultaten van projecten en het wijkbeleid toereikend zijn. Deze verantwoordingsinformatie moet worden benut voor bijsturing.

BEVINDINGEN

Over de kwaliteit van de verantwoording over het beleid constateren wij:

- ◆ over het wijkbeleid wordt in de beleidsdocumenten voor de raad onvoldoende systematisch verantwoording afgelegd. Niet aangegeven wordt in welke mate de wijkdoelstellingen zijn gerealiseerd. Evenmin wordt verantwoording afgelegd over de geleverde prestaties (projecten). Knelpunten en succes- en faalfactoren komen onvoldoende aan de orde. De verantwoording over *Nieuw Hoograven Veilig!* is wel voldoende;
- ◆ de verantwoording over projecten door de uitvoerende instanties is in opzet voldoende geregeld. In de praktijk blijken de verantwoordingsrapportages niet altijd volledig te zijn;
- ◆ in een aantal gevallen kon uit de beleidsdocumenten worden opgemaakt dat de verantwoordingsinformatie voor bijsturing van het beleid wordt benut;
- ◆ de benutting van verantwoordingsinformatie over de projecten voor bijsturing kan worden verbeterd door beschikkingen tijdig af te geven, zodat de op dat moment beschikbare informatie meteen kan worden benut.

TOELICHTING

In het deelprogramma *Wijkveiligheid* ontbreekt in de rapportage over 2003 een systematische terugkoppeling naar de gestelde wijkdoelstellingen voor dat jaar. Ook ontbreekt informatie over de geleverde prestaties. Knelpunten in de uitvoering van het wijkbeleid worden niet benoemd. De gerichte inzet in Nieuw Hoograven in het kader van *Utrecht Veilig!* wordt als succesfactor benoemd en ook ter motivatie van de aanpak voor het volgend jaar gebruikt. Een toelichting op de precieze aard van de successen ontbreekt in de jaarrapportage.

In november 2004 verscheen een Voortgangsrapportage over het uitvoeringsprogramma *Nieuw Hoograven Veilig!* waarin wordt gesteld dat ondermeer de criminaliteit flink is gedaald, en de sociale samenhang is verbeterd. Van een aantal maatregelen wordt aannemelijk gemaakt dat deze hebben bijgedragen aan een betere veiligheidssituatie in de buurt. Ook worden succesfactoren en knelpunten benoemd. Of de bewoners zich ook veiliger voelen is nog niet bekend. Hiervoor moeten de uitkomsten van de NUP-enquête van Bestuursinformatie worden afgewacht. Over de voortgang in de uitvoering en de effectiviteit van *Utrecht Veilig!* is de raad in januari 2005 geïnformeerd door middel van een commissiebrief.

De verstrekking van verantwoordingsinformatie door de uitvoerende instanties van jeugd- en veiligheidsprojecten aan de opdrachtgevers, is in Zuid in opzet voldoende geregeld. Zowel de DMO als het wijkbureau laat uitvoerenden gebruik maken van een vast format, waarbij het gebruik hiervan in de DMO-beschikkingen ook expliciet is vastgelegd. Wat betreft de tijdige beschikbaarheid van de verantwoordingsinformatie zijn in de beschikkingen van de DMO en een deel van de beschikkingen van het wijkbureau momenten vastgelegd waarop er verantwoording moet worden afgelegd: twee keer per jaar, halverwege en na afloop. Over het algemeen gebeurt dit ook.

De verantwoordingsrapportages over de projecten bieden over het algemeen veel informatie; soms zijn ze erg summier (minimale rapportage). Er wordt met name gerapporteerd over de geleverde prestaties. De geboden informatie is over het algemeen niet geschikt om de doeltreffendheid van een project te beoordelen op alle doelstellingen zoals die in de beschikking zijn geformuleerd. Uit de documenten kan wel worden opgemaakt dat het wijkbureau dit tracht te verbeteren: in de recente rapportages wordt vaker gepoogd effecten van projecten aannemelijk te maken door verbanden te leggen tussen projecten en de (ervaren) overlast. Voorbeelden worden gegeven in kader 5.7. Knelpunten in de uitvoering komen in de verantwoordingsrapportages aan de orde, soms worden concrete suggesties gedaan over hoe deze kunnen worden aangepakt.

Kader 5.7 Voorbeelden van verantwoording over effectdoelen

JeV 2003

In de verantwoording over de JeV projecten kan een verbetering worden geconstateerd: van de in 2003 uitgevoerde projecten wordt op een elementaire wijze de effectiviteit van de projecten plausibel gemaakt door een verband te leggen met de (ervaren) overlast. In de eindrapportage over JoS wordt aangegeven dat de uitvoerders voorzichtig durven te zeggen dat de JoS-aanpak effecten heeft: er wordt minder overlast ervaren en in de zomer waren er minder klachten. Ook wordt aangegeven dat de bewoners zich door de JoS-aanpak serieus genomen voelen en dat zij zich veiliger voelen wanneer de jongerenwerker bereikbaar en toegankelijk is. In de verantwoording over het project De Bus - een mobiel informatie en ontmoetingspunt voor jongeren - wordt aangegeven dat er minder overlast is op de plekken waar de bus komt en dat er minder meldingen binnen komen bij het wijkbureau. Ook hier reageren de bewoners positief op het project.

Hoograven aan zet

In de Tussenbalans over de projecten die vallen onder de paraplu van "Hoograven aan zet" wordt ook geprobeerd de effectiviteit aanneembaar te maken door bijvoorbeeld in geval van het project Marokkaanse Buurtvaders te wijzen op doelgroepbereik en in een enkel geval op afnemende overlast. In de eindrapportage over 2003 ontbreken deze aspecten weer en blijft de rapportage beperkt tot prestatiedoelen.

Een belangrijk probleem voor de bijsturing van de uitvoering van projecten op basis van verantwoordingsinformatie vormt de inrichting van de cyclus van beschikking en verantwoording. Beschikkingen worden pas laat verstrekt, in het jaar van uitvoering. Hierdoor is de informatie uit de halfjaarlijkse rapportage over lopende projecten (per 1 oktober) niet meer actueel.

De Rekenkamer heeft in een aantal gevallen vastgesteld dat de informatie in de verantwoordingsrapportages, bijvoorbeeld over succes- en faalfactoren, heeft geleid tot een bijstelling van het beleid voor het volgende jaar. Een voorbeeld wordt gegeven in kader 5.8.

Kader 5.8 Voorbeeld van bijsturing op basis van verantwoordingsinformatie

Het in 2003 gestarte project "Oudergesprekken" liep niet zoals gewenst. Uit de tussenrapportage van Portes aan het wijkbureau blijkt dat de informatieoverdracht binnen de politie niet optimaal verloopt. Daarnaast komen ouders niet altijd opdagen op de afspraak. Een derde aspect dat genoemd wordt is dat de gesprekken niet gevoerd zouden moeten worden naar aanleiding van politiemeldingen, maar dat eigenlijk gepraat moet worden met ouders van risicojongeren: dan kan het gesprek een preventieve werking hebben. Uit de eindrapportage blijkt dat deze suggestie is uitgewerkt door het project voor 2004 te koppelen aan JoS en het netwerk 12+. Ook in de rapportage van het wijkbureau aan de DMO wordt melding gemaakt van de aanscherping van het project naar aanleiding van de geconstateerde problemen.

Uit het gesprek met de medewerkers van het wijkwelzijnswerk bleek dat voor hen niet duidelijk is of en hoe de rapportages aan het wijkbureau en de DMO voor bijsturing gebruikt worden. Daartegenover staat dat de rapportagelast als zwaar wordt ervaren: er moet gedetailleerd worden gerapporteerd en de nadruk lijkt te liggen op de controle van de uitgaven. Het wijkwelzijnswerk gaf ook aan dat het wijkbureau de jaarlijkse bespreking van de rapportages beter zou kunnen aanwenden voor vernemen van signalen en trends.

5.8 RESULTATEN WIJKBELEID ZUID

De Rekenkamer ging na of het jeugd-en-veiligheidsbeleid doeltreffend is. Wij deden daarvoor niet zelf een meting, maar maakten gebruik van de beschikbare beleids- en verantwoordingsinformatie. Het beleid is doeltreffend als de wijkdoelstellingen zijn bereikt binnen de gestelde termijn, als gevolg van de gekozen aanpak.

BEVINDINGEN

Over de resultaten van het wijkbeleid in Zuid in 2003 constateert de Rekenkamer:

- ◆ de totale geregistreerde criminaliteit is gedaald, ook op twee probleemlocaties. Het delict geweld bleef vrijwel constant;
- ◆ de meeste jeugd-en-veiligheidsprojecten zijn volgens plan uitgevoerd: de beoogde prestatiedoelen zijn bereikt;
- ◆ de invloed van deze projecten (prestaties) op de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek is niet in beeld gebracht of aannemelijk gemaakt: informatie om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Zuid ontbreekt daarmee.

Met betrekking tot *Nieuw Hoograven Veilig!* constateren wij:

- ◆ de totale geregistreerde criminaliteit is in het eerste deel van de projectperiode gedaald;

- ◆ de projecten met betrekking tot jeugd-en-veiligheidsproblematiek in het kader van *Nieuw Hoograven Veilig!* zijn volgens plan uitgevoerd: de beoogde prestatiedoelen zijn bereikt;
- ◆ er wordt getracht de invloed van deze projecten op de aard en omvang van de problematiek aannemelijk te maken, waarmee een aanzet voor uitspraken in een later stadium over de doeltreffendheid van het programma *Nieuw Hoograven Veilig!* aanwezig is.

TOELICHTING

Voor 2003 waren voor Zuid in het deelprogramma *Wijkveiligheid* geen duidelijke jaardoelen geformuleerd. Wel zijn prioriteiten benoemd. Ingezet wordt op ondermeer de volgende prioriteiten:

- ◆ het verminderen van overlast door jongeren en het vergroten van het aanbod voor jongeren;
- ◆ het tegengaan van geweld;

Achterliggende stedelijke doelen hadden onder meer betrekking op het terugdringen van:

- ◆ het aandeel jeugdige verdachten in leeftijdsgroep 12 t/m 24 jaar;
- ◆ het aandeel harde kern onder de 12 t/m 24 jarige verdachten;
- ◆ vandalisme;
- ◆ de beleving van jongerenoverlast.

Voor *Nieuw Hoograven Veilig!* waren de volgende doelen geformuleerd voor de programma-periode (2004-2005):

- ◆ de criminaliteit wordt teruggebracht met 25%;
- ◆ het aantal veelplegers op straat vermindert;
- ◆ de hoeveelheid overlast en vandalisme neemt in twee jaar af van 109 incidenten per 1000 inwoners tot 99;
- ◆ het percentage bewoners dat jongerenoverlast ervaart neemt in twee jaar af van 36% naar 31%.

Voor Zuid is de volgende informatie beschikbaar over de ontwikkeling van jeugd-en-veiligheidsproblematiek in 2003:

- ◆ over de algemene veiligheidssituatie is bekend dat in 2003 in Zuid de criminaliteit in de wijk als geheel is afgenomen met 27%;
- ◆ vrijwel alle delicten zijn voor de wijk als geheel afgenomen, alleen 'geweld' is vrijwel constant gebleven;
- ◆ de totale geregistreerde criminaliteit in de probleembuurt Nieuw Hoograven en Lunetten-Noord is gedaald, maar Nieuw Hoograven blijft nog steeds boven het stedelijk gemiddelde uitkomen;
- ◆ de veiligheid in de Bokkenbuurt is gedaald: alle delicten zijn in deze subwijk gestegen;
- ◆ het aantal meldingen van jongerenoverlast is met 4% gedaald. De Rekenkamer vindt deze gegevens echter onvoldoende betrouwbaar;
- ◆ per 1000 jongeren in de leeftijd van 0 t/m 24 jaar zijn er 27 jeugdige geregistreerd als verdacht; per 1000 jongeren in de leeftijd 12 t/m 17 jaar zijn er 65 geregistreerd als verdacht; per 1000 jongeren in de leeftijd 18 t/m 24 zijn er 39 geregistreerd als verdacht; Bestuursinformatie beschikt niet over vergelijkbare cijfers over voorgaande jaren, dus een ontwikkeling kan niet worden vastgesteld;
- ◆ over de beleving van veiligheid wordt niet gerapporteerd omdat het onderzoek van Bestuursinformatie naar de onveiligheidsgevoelens nog moet verschijnen (voorjaar 2005).

Deze gegevens worden in de verantwoordingsrapportages niet in verband gebracht met de doelstellingen van het beleid.

De voortgangsrapportage *Utrecht Veilig!* biedt daarnaast de volgende informatie:

- ◆ de totaal geregistreeerde criminaliteit is met 35% afgenomen sinds 2002;
- ◆ de situatie rond 't Goylaan is verbeterd: het aantal bedrijfsinbraken nam af van 47 in 2002, naar 11 in 2003, naar 8 in 2004, het aantal winkeldiefstallen nam af van 4 in 2002, naar 1 in 2003 tot 0 in 2004. De overlast rond de winkels is afgenomen;
- ◆ de situatie rond het Smaragdplein is minder positief: het aantal bedrijfsinbraken nam in 2003 toe van 6 naar 14 en kwam in 2004 uit op 10. Het aantal winkeldiefstallen nam toe van 13 naar 16 in 2003 en kwam uit op 46 in 2004. De overlast rond de winkels is afgenomen.

Kijkend naar de specifieke prestaties die op projectniveau zijn geleverd, kan gesteld worden dat de meeste jeugd-en-veiligheidsprojecten volgens plan zijn uitgevoerd. Bijvoorbeeld: in het kader van JoS zijn onder meer straatgroepen geïnventariseerd wat heeft geleid tot een beter inzicht in de aard en omvang van jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Zuid. Als onderdeel van het programma *Hoograven aan zet* surveilleren geregeld Marokkaanse buurtvaders en het project *Jongeren aan zet* heeft geleid tot de vorming van een kadergroep jongeren die zich voor de buurt inzet. Het project *Ruimte voor jongeren Lunetten* heeft geleid tot beheers- en gedragsregels voor een hangplek en de zoektocht naar twee nieuwe, door de omgeving geaccepteerde, hangplekken.

Maar de relatie tussen deze projecten en de ontwikkeling van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek wordt in de beleids- en verantwoordingsinformatie voor de raad niet expliciet gelegd. Informatie om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Zuid ontbreekt daarmee.

Specifiek met betrekking tot *Nieuw Hoograven Veilig!* zijn bijvoorbeeld projecten als de Speel-Mee-Bus, de Speelgarage, Hoograven Sportwijk en Verlengde Schooldag plus uitgevoerd die er toe hebben geleid dat grote aantallen kinderen en jongeren deelnemen aan georganiseerde activiteiten op het gebied van sport en spel in plaats van op straat rond te hangen. In het kader van Ondersteuning bij opvoeding is geïnvesteerd in extra hulpverlening aan kinderen en ouders.

In de voortgangsrapportage wordt - ondanks het ontbreken van cijfers over overlast en vandalisme - geprobeerd het verband te leggen tussen deze projecten en de ontwikkeling van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Nieuw Hoograven. Daarmee is de aanzet voor uitspraken in de toekomst over de doeltreffendheid van het programma *Nieuw Hoograven Veilig!* aanwezig.

6 JEUGD-EN-VEILIGHEIDSBELEID IN LEIDSCHER RIJN

6.1 INLEIDING

De Rekenkamer ging na of de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Leidsche Rijn is gewaarborgd. Wij onderzochten:

- ◆ of het beleid gebaseerd is op een goede analyse van de problematiek (paragraaf 6.2);
- ◆ of het wijkbeleid voldoende samenhangt met het stedelijk beleidskader en of het voldoende richting geeft aan de uitvoering (6.3);
- ◆ of de verantwoordelijkheden goed zijn vastgelegd (6.4);
- ◆ of het wijkbureau zijn taak als regievoerder goed uitvoert (6.5);
- ◆ of de subsidiebeschikkingen voldoende sturend zijn voor de organisaties die de projecten uitvoeren (6.6);
- ◆ of de verantwoording over de uitvoering en resultaten van het wijkbeleid en de projecten toereikend is om vast te kunnen stellen of de doelen zijn bereikt en of de verantwoordingsinformatie wordt benut om het beleid bij te sturen (6.7);
- ◆ en welke uitspraken over de doeltreffendheid van het beleid mogelijk zijn op basis van de beschikbare verantwoordingsinformatie (6.8).

6.2 PROBLEEMANALYSE: ONDERBOUWING WIJKBELEID LEIDSCHER RIJN

Om een doeltreffend beleid te kunnen ontwikkelen is kennis nodig van de aard, omvang en de oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Leidsche Rijn. Het beleid zou kortom gebaseerd moeten zijn op een deugdelijke probleemanalyse. Vervolgens dient die probleemanalyse te worden benut voor het formuleren van het stedelijk beleid en de keuze van de aanpak.

BEVINDINGEN

Over de onderbouwing van het beleid constateren wij:

- ◆ de beleidsdocumenten verschaffen voldoende inzicht in de aard, omvang en oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Leidsche Rijn;
- ◆ de juistheid en volledigheid van de informatie over jongerenoverlast, afkomstig van de politie, zijn onvoldoende gewaarborgd;
- ◆ de informatie over aard, omvang en oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek wordt benut voor de formulering van de wijkdoelstellingen en de onderbouwing van de aanpak;
- ◆ informatie over de oorzaken is ook aanwezig op het niveau van projecten. Van deze informatie is de juistheid over het algemeen voldoende gewaarborgd.

TOELICHTING

Informatie over de aard en omvang van jeugd-en-veiligheidsproblematiek is opgenomen in het wijkveiligheidsprogramma Leidsche Rijn, dat deel uitmaakt van het deelprogramma *Wijkveiligheid*. Dit deelprogramma wordt vastgesteld door het college en besproken door de raad. Kader 6.1 biedt voorbeelden van de geboden informatie over de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek.

Kader 6.1 Voorbeelden van geboden informatie over aard en omvang van de problematiek

Bron: deelprogramma *Wijkveiligheid 2005*, hoofdstuk Leidsche Rijn

- ◆ Het totaal aantal aangiften en meldingen is ten opzichte van 2002 gestegen met 10%;
- ◆ het aantal autokraken en geweldsdelicten is gedaald;
- ◆ het aantal meldingen van overlast en vandalisme is toegenomen.

Meer inzicht in de specifieke jongerenproblematiek biedt de rapportage *Veiligheid in de wijken 2004*:

- ◆ De toename van meldingen van jongerenoverlast in Leidsche Rijn is het grootst van heel Utrecht (46%);
- ◆ gerelateerd aan het aantal bewoners heeft de wijk in 2003 een gemiddeld aantal meldingen van jeugdoverlast.

De geboden informatie is voor een belangrijk deel gebaseerd op rapportages van Bestuursinformatie. In het rapport *Veiligheid in de wijken 2004* rapporteert Bestuursinformatie over de feitelijke veiligheid, gebaseerd op meldingen en aangiften van overlast en criminaliteit. Deze kwantitatieve gegevens zijn afkomstig uit het Bedrijfsprocessensysteem (BPS) van de politie. De Rekenkamer deed onderzoek naar de juistheid van de BPS-gegevens in Leidsche Rijn en de andere wijken en constateert dat de juistheid van de informatie over jongerenoverlast onvoldoende is gewaarborgd (zie bijlage 4). In kader 6.2 worden de resultaten van dit onderzoek met betrekking tot Leidsche Rijn kort besproken.

Kader 6.2 BPS-gegevens Leidsche Rijn

Van de in totaal 398 meldingen van de categorie "Overlast van/door jongeren" in de wijken Leidsche Rijn en Vleuten - De Meern in 2003 onderzocht de Rekenkamer er 111. Dertien van deze meldingen hadden op grond van de meldingstekst of de geconstateerde situatie ook onder een andere incidentcode gemuteerd moeten of kunnen worden (bijvoorbeeld "vandalisme" of "vernieling/baldadigheid"). Dit kan wijzen op onzorgvuldigheid bij het muteren door de dienstdoende agenten, maar daarnaast wijst het ook op de weinig eenduidige opzet van het BPS. Zo is "Overlast van/door jeugd" dader-gerelateerd, en bijvoorbeeld "vernieling/baldadigheid" delictgerelateerd. In 59 van de onderzochte gevallen werd geen jeugd aangetroffen of werd geen overlastsituatie geconstateerd. Dit kan betekenen dat er wel overlast was, maar dat de jongeren bijvoorbeeld al weer vertrokken waren (de aanrijtijden zijn soms lang). Wanneer wel jongeren werden aangetroffen maar geen overlast werd geconstateerd kan de verklaring zijn dat ofwel de jongeren hun gedrag aanpasten bij het zien van de politie, ofwel er was in feite van overlast geen sprake en de melding was onterecht. Deze laatste verklaring past in het beeld van de politie dat door de bewoners in de wijk relatief veel wordt geklaagd.

Daarnaast doet Bestuursinformatie eens in de twee jaar onderzoek naar de veiligheidsbeleving onder Utrechters (Nieuw Utrechts Peil; NUP). Door deze relatief lage frequentie van onderzoek kon in het wijkveiligheidsprogramma 2005 geen gebruik worden gemaakt van recente gegevens over subjectieve veiligheid.

Over de aard en omvang van de problematiek gaven de gesprekspartners van de wijkwelzijnsorganisatie en de politie aan dat de jongerenproblematiek in Leidsche Rijn wordt gekenmerkt door met name geluidsoverlast, vervuiling van de openbare ruimte en intimiderend gedrag. In mindere mate is er sprake van criminaliteit (beroving, geweldpleging, inbraak). Volgens de gesprekspartners zijn de aard en omvang van de problematiek minder ernstig in vergelijking met andere wijken, maar wordt er door de bewoners in de wijk relatief veel geklaagd.

Naast kennis van de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Leidsche Rijn is er ook informatie over de oorzaken van de problematiek. In bijvoorbeeld het *Wijkveiligheidsprogramma Leidsche Rijn 2005* wordt op verschillende plaatsen ingegaan op de oorzaken van de problematiek (zie kader 6.3).

Kader 6.3 Voorbeelden van geboden informatie over oorzaken problematiek

Bron: wijkveiligheidsprogramma Leidsche Rijn 2005

- ◆ Er zijn relatief veel jongeren in de leeftijd van 15 tot 19 jaar;
- ◆ er zijn relatief veel kinderrijke huishoudens;
- ◆ er is relatief weinig openbare ruimte;
- ◆ het voorzieningenniveau blijft vaak achter bij de oplevering van woningen;
- ◆ de nieuwe bewoners hebben hoge verwachtingen: zij verwachten dat de problemen uit hun oude woon-omgeving, bijvoorbeeld jongerenoverlast, niet voorkomen in Leidsche Rijn;
- ◆ de sociale samenhang in de nieuwe wijk is (nog) niet groot.

In de gesprekken met bij het jeugd-en-veiligheidsbeleid betrokken partners worden globaal dezelfde oorzaken genoemd. Waar de externe partners van de gemeente zich over verbazen is dat er tijdens de planning van de wijk geen rekening lijkt te zijn gehouden met de behoefte aan openbare ruimte en voorzieningen voor jongeren. Een mogelijke verklaring die wordt genoemd is dat de gemeente bewust heeft gekozen voor het niet inplannen van ruimte voor jongeren. De prioriteit lag bij het realiseren van veel woningen. Het inplannen van hangplekken of buurthuizen gaat in tegen de belangen van de marktpartijen zoals projectontwikkelaars, omdat het de huizenprijzen zou kunnen drukken.

Op het wijkbureau erkent men het probleem van de beperkte voorzieningen voor jongeren in de openbare ruimte. In het wijkveiligheidsprogramma van 2004 wordt het probleem van het gebrek aan openbare ruimte verklaard: het projectbureau Leidsche Rijn hanteert een gemeentelijke norm om te bepalen hoeveel plekken er in de openbare ruimte voor jongeren aangelegd moeten worden. Deze norm houdt echter geen rekening met het grote aantal jonge gezinnen in de nieuwbouwwijk.

De informatie uit de rapportages van Bestuursinformatie over de aard en omvang van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek, cijfers over jongerenoverlast en jeugdcriminaliteit, worden benut voor de formulering van de wijkdoelstellingen. De gepresenteerde oorzaken worden benut voor de onderbouwing van de aanpak in het wijkveiligheidsprogramma Leidsche Rijn.

Sommige projecten in het kader van jeugd-en-veiligheid zijn specifiek gericht op het verkrijgen van inzicht in de aard, omvang en oorzaken van de problematiek. Een voorbeeld hiervan is het project Jongeren op Straat (JoS). In het kader van dit project is in 2002 een eerste inventarisatie gemaakt van de straatgroepen en een analyse van de achterliggende oorzaken. De nadien door de wijkwelzijnsorganisatie uitgevoerde inventarisaties zijn beperkter. Andere projectmatige probleemanalyses zijn: een analyse van de problematiek in de Hysophof in Parkwijk Zuid en onderzoeken naar de verwachtingen van jongeren in de wijk. In al deze projecten wordt kennis van de aard en omvang van de problematiek in relatie gebracht met de oorzaken en wordt ook een koppeling gelegd met de aanpak. De juistheid van de informatie waarop de projectmatige probleemanalyses zijn gebaseerd is over het algemeen voldoende gewaarborgd. Er worden meerdere bronnen naast elkaar gebruikt en tegen elkaar afgezet, om de juistheid te verifiëren. Belangrijke bronnen van informatie zijn de professionals in de wijk, bijvoorbeeld van de wijkwelzijnsorganisatie,

de politie en de scholen. De informatie wordt onder meer verzameld door middel van gesprekken en interviews met melders van overlast, burgers en omwonenden en enquêtes op scholen. Kader 6.4 biedt voorbeelden van probleemanalyses die in het kader van een project zijn gemaakt en die als basis dienden voor de aanpak.

Kader 6.4 Voorbeelden van probleemanalyses op projectniveau

In het kader van het project JoS heeft een extern bureau in opdracht van de wijkwelzijnsorganisatie in 2002 een analyse van straatgroepen uitgevoerd, als basis voor de aanpak in dat jaar. De onderzoekers concluderen dat de problemen redelijk mild zijn vergeleken met andere wijken in Utrecht (geluidsoverlast, vervuiling, intimidatie). De bewoners tenderen er naar de politie te bellen in plaats van zelf actie te ondernemen. Zeven van de veertien beschreven straatgroepen geven aan dat zij behoefte hebben aan een activiteitenaanbod. De onderzoekers bevelen onder meer aan de activiteiten voor jongeren door het wijkwelzijnswerk op verschillende locaties uit te breiden en Jongeren-Ontmoetings-Plekken (JOP's) te realiseren in overleg met de doelgroep.

De analyses van straatgroepen die hierna door de wijkwelzijnsorganisatie zelf zijn uitgevoerd, zijn beperkt. Zo wordt nauwelijks ingegaan op de aard en omvang van de straatgroepen. De enige oorzaak voor overlast door straatgroepen die wordt genoemd is het gebrek aan aanbod van activiteiten voor jongeren. Hierdoor blijft onduidelijk op welke gronden binnen JoS wordt gekozen voor specifieke aanpakken van de straatgroepen.

Problemen in de Hysophof in 2002 waren aanleiding om een probleemanalyse uit te voeren. Vooral de overlast door jongeren in de Hysophof wordt als groot probleem ervaren. De overlast bestaat met name uit vernielingen, samenscholing, geschreeuw, scheuren op scootertjes en onbeschoft gedrag. Er wordt een aantal oorzaken genoemd:

- ◆ er is weinig toezicht, door ouders en door de politie;
- ◆ de structuur van de hofjes werkt het gebruik als hangplek in de hand;
- ◆ er zijn geen voorzieningen voor jongeren of een ontmoetingsplek waar jongeren terecht kunnen;
- ◆ de bewoners hebben een hoog verwachtingspatroon (rustige, veilige wijk) die botst met de realiteit.

Aanbevelingen op basis van dit onderzoek zijn onder meer: verantwoordelijkheden beter toedelen aan de verschillende betrokken partners en het op korte termijn realiseren van een verblijfsvoorziening voor jongeren, gecombineerd met een activiteitenaanbod.

6.3 WIJKBELEID LEIDSCHÉ RIJN

Voor een doeltreffend beleid is niet alleen een goed inzicht nodig in de aard, omvang en oorzaken van de problemen (zie vorige paragraaf), maar is het ook noodzakelijk dat het beleid voldoende richting geeft aan de uitvoering.

BEVINDINGEN

Over het beleid constateren wij:

- ◆ het jeugd-en-veiligheidsbeleid voor Leidsche Rijn is voldoende doelgericht, gelet op de samenhang met het stedelijk beleid en de formulering van de wijkdoelstellingen;
- ◆ het wijkbeleid is niet ingebed in een samenhangend beleidsprogramma met wijkdoelstellingen voor de middellange termijn, wat een risico vormt voor de continuïteit;
- ◆ het jeugd-en-veiligheidsbeleid in de wijk wordt niet helder gepresenteerd aan de raad. Verschillende onderdelen van het beleid zijn vastgelegd in verschillende documenten, zonder dat de relaties expliciet worden benoemd.

TOELICHTING

Kader 6.5 geeft weer in welke documenten het jeugd-en-veiligheidsbeleid voor Leidsche Rijn is vastgelegd.

Kader 6.5 Beleidskaders Leidsche Rijn

Stedelijke kaders

- ◆ Stadsveiligheidsplan 2001-2006 (meerjarenplan);
- ◆ Programma voor de Jeugd: beleidskader Jeugd 1999-2002 & 2004-2007 (meerjarenbeleid);
- ◆ Programma Openbare Orde en Veiligheid / Programmabegroting (jaarlijks);
- ◆ Deelprogramma *Veilig opgroeien* (jaarlijks);
- ◆ Deelprogramma *Wijkveiligheid* (jaarlijks).

Kaders binnen Leidsche Rijn

- ◆ Wijkvisie 2003-2010;
- ◆ Wijkveiligheidsprogramma Leidsche Rijn (onderdeel van het deelprogramma *Wijkveiligheid*; jaarlijks);
- ◆ Wijkprogramma Leidsche Rijn (jaarlijks).

Het deelprogramma *Wijkveiligheid*, dat wordt vastgesteld door het college en wordt besproken door de raad, bevat het wijkveiligheidsprogramma Leidsche Rijn, met wijkdoelen en een beschrijving van de aanpak. In het *Wijkprogramma Leidsche Rijn* wordt het wijkveiligheidsprogramma geplaatst binnen het ruimere beleid gericht op de wijk Leidsche Rijn. In de *Wijkvisie* worden aandachtspunten in de wijk voor de lange termijn behandeld, waaronder ook met betrekking tot veiligheidsproblematiek. Hierin staan echter geen doelstellingen voor de middellange termijn op het gebied van jeugd-en-veiligheid.

Voor 2005 worden in het wijkveiligheidsprogramma Leidsche Rijn de volgende doelen benoemd met betrekking tot de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek:

- ◆ het aantal meldingen van jongerenoverlast is gestabiliseerd op 6 meldingen per 1000 inwoners/arbeitsplaatsen;
- ◆ het aantal meldingen en aangiften vandalisme is gedaald van 10 naar 9 per 1000 inwoners/arbeitsplaatsen.

Daarnaast worden er twee algemene doelen gesteld, niet in het bijzonder gericht op de doelgroep jongeren. Deze hebben betrekking op het terugdringen van geweldsdelicten en het stabiliseren van overige delicten.

Bovengenoemde wijkdoelstellingen voor 2005 zijn consistent met de stedelijke doelstellingen van de deelprogramma's *Wijkveiligheid* en *Veilig opgroeien* (zie paragraaf 2.3). Ze dekken een groot deel van deze hoger gelegen doelen af. De doelen hebben een meer specifieke invulling; de streefwaarden zijn scherper gesteld dan de stedelijke doelen. Ze zijn daarmee aangepast aan de specifieke situatie in Leidsche Rijn.

De samenhang tussen de doelstellingen op het stedelijk niveau en het wijkniveau is niet in alle gevallen helder. De relatie tussen de wijkdoelstellingen en met name het deelprogramma *Veilig opgroeien* wordt niet expliciet toegelicht.

De wijkdoelstellingen zijn specifiek, meetbaar, resultaatgericht en tijdgebonden geformuleerd; ze kunnen daardoor voldoende richting geven aan de uitvoering van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in de wijk. De meetbaarheid van de doelen in het wijkveiligheidsprogramma 2005 is verbeterd ten opzichte van het programma voor 2004, doordat indicatoren en streefwaarden zijn benoemd. Problematisch daarbij is wel dat de kwaliteit

van de gegevens om het bereik van de doelstellingen over (ervaren) jongerenoverlast te meten, onvoldoende is gewaarborgd (zie bijlage 4).

6.4 ORGANISATIE WIJKBELEID LEIDSCHÉ RIJN

Om een doeltreffende uitvoering van het beleid te waarborgen is het van belang dat de verantwoordelijkheid voor de aansturing, uitvoering en verantwoording helder is toebedeeld en vastgelegd.

BEVINDINGEN

Over de organisatie constateren wij:

- ◆ de verantwoordelijkheidstoedeling voor de aansturing en de uitvoering van het wijkbeleid is voldoende helder. Voor het project JoS zijn de verantwoordingsverplichtingen vastgelegd in de beschikking; voor de overige projecten niet;
- ◆ het feit dat er twee partijen binnen de gemeente een verantwoordelijkheid hebben voor de aansturing van de uitvoering, vormt in opzet een risico voor de samenhang in het beleid.

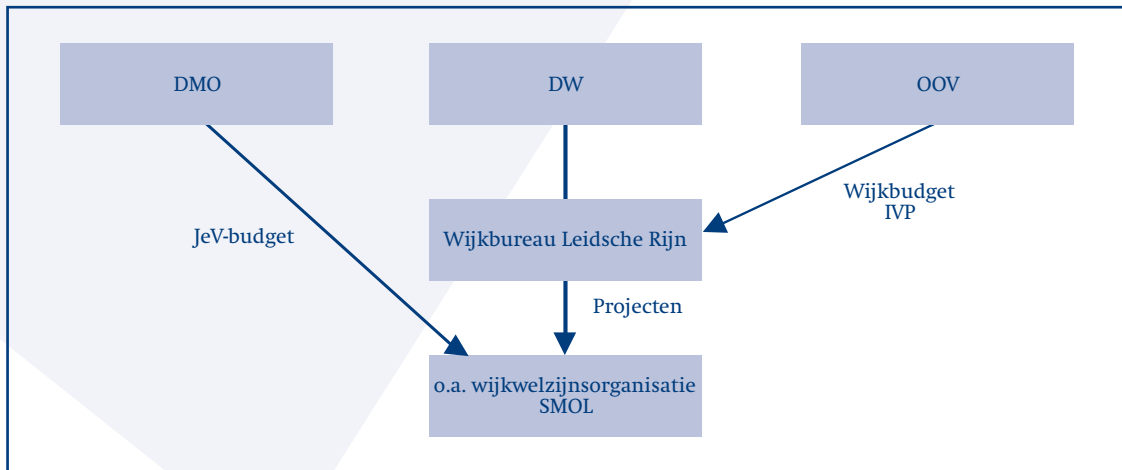
TOELICHTING

De projecten in het kader van de aanpak van jeugd-en-veiligheidsproblematiek worden gefinancierd door de DMO of door de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de Secretarie. De financiering van projecten door OOV loopt in het geheel via het wijkbureau. Het wijkbureau ontvangt van OOV een budget voor de uitvoering van het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP). Dit wordt deels ingezet voor projecten op het gebied van jeugd-en-veiligheid, maar ook voor veiligheidsprojecten met andere doelen en doelgroepen. De DMO verstrekt rechtstreeks subsidies aan de organisatie die de projecten uitvoert.

Voor de projecten waarvan de financiering via het wijkbureau loopt is het wijkbureau opdrachtgever voor de uitvoerende organisatie; het wijkbureau is verantwoordelijk voor de aansturing van de projecten. De belangrijkste uitvoerende organisatie is de wijkwelzijnsorganisatie SMOL (vanaf 2005: Doenja). De overige projecten worden zonder tussenkomst van het wijkbureau aangestuurd door de DMO. Afstemming tussen de betrokkenen bij projecten die door het wijkbureau worden aangestuurd, vindt plaats op het wijkbureau in het wijkmanagementoverleg. Hierin zijn vertegenwoordigd: de wijkmanager en assistent-wijkmanagers en de accountmanagers van onder meer de DMO. De accountmanager DMO speelt een centrale rol bij de afstemming tussen projecten die door de DMO worden aangestuurd en projecten die door het wijkbureau worden aangestuurd.

Kader 6.6 geeft de aansturingsrelaties binnen het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Leidsche Rijn weer.

Kader 6.6 Aansturingsrelaties in Leidsche Rijn



DMO= Dienst Maatschappelijke ontwikkeling, DW= Dienst Wijken,
OOV= afdeling Openbare Orde en Veiligheid (Secretarie).

De verantwoordingsrelaties vormen in Leidsche Rijn het spiegelbeeld van de aansturingsrelaties. Verantwoording over de voortgang van IVP-projecten wordt afgelegd aan het wijkbureau. Verantwoording van de rechtstreeks door de DMO gefinancierde projecten wordt afgelegd via de accountmanager DMO op het wijkbureau aan de DMO. Voor het project JoS zijn de verantwoordingsrelaties duidelijk vastgelegd in opdrachten en beschikkingen. In de twee aangetroffen beschikkingen voor IVP-projecten zijn de verantwoordingsrelaties niet vastgelegd.

6.5 REGIE WIJKBUREAU LEIDSCHER RIJN

Het wijkbureau heeft tot taak regie te voeren over het jeugd-en-veiligheidsbeleid op wijkniveau, om de doeltreffendheid van de uitvoering te optimaliseren.

BEVINDINGEN

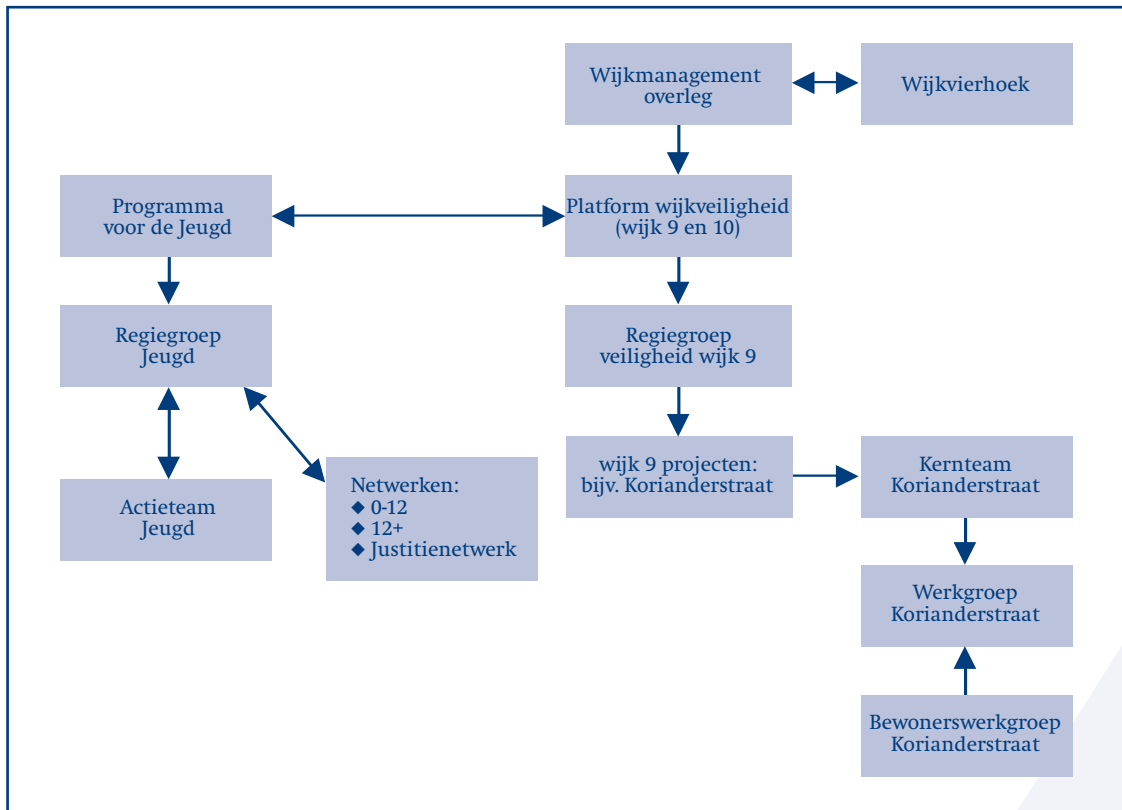
Over de regisserende rol van het wijkbureau constateren wij:

- ◆ de bestaande overlegstructuren bieden voldoende waarborgen voor een goede afstemming van het wijkbureau met de partijen die op wijkniveau en boven wijkniveau betrokken zijn bij het jeugd-en-veiligheidsbeleid;
- ◆ de politie en de wijkwelzijnsorganisatie geven aan dat de gemeentelijke regierol in Leidsche Rijn niet optimaal is ingevuld.

TOELICHTING

In Leidsche Rijn bestaan veel samenwerkingsverbanden die zich bezig houden met wijkveiligheid, waaronder de jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Kader 6.7 geeft een beeld van de organisatiestructuur.

Kader 6.7 Organisatiestructuur wijkveiligheid Leidsche Rijn



Het kader laat zien dat er op verschillende niveaus samenwerkingsverbanden bestaan. Op strategisch niveau vindt bestuurlijke afstemming tussen het wijkbureau, de politie en het Openbaar Ministerie plaats in de Wijkvierhoek. Deze wordt gecoördineerd door de afdeling OOV. De wijkvierhoek heeft zowel betrekking op Leidsche Rijn (wijk 9) als Vleuten-De Meern (wijk 10). De regie over het beleid op wijkniveau is een taak van het wijkbureau. Voor deze regie is het Platform wijkveiligheid ingesteld, dat voor beide wijken functioneert. In het Platform zijn de gemeente en de politie vertegenwoordigd. Op uitvoeringsniveau functioneert onder dit Platform Wijkveiligheid voor ieder van de twee wijken een Regiegroep wijkveiligheid. Deze Regiegroep kan projecten opstarten die zich richten op specifieke problemen of locaties. Een voorbeeld hiervan is een project gericht op de jeugd- en veiligheidsproblematiek in de Korianderstraat. Een kernteam met afgevaardigden van het wijkbureau, de politie, de woningbouwcorporatie en de wijkwelzijnsorganisatie, ontwikkelde een aanpak. De uitvoering werd gedaan door een Werkgroep met afgevaardigden op uitvoeringsniveau. Tot slot was er een Bewonersgroep die als klankbord fungeerde.

In de gecombineerde wijken Leidsche Rijn en Vleuten-De Meern is daarnaast een aantal samenwerkingsverbanden actief die zich specifiek richten op jeugd. Zo is er de Regiegroep Jeugd. Deze regiegroep heeft onder meer als doel het uitwisselen van informatie over ontwikkelingen met betrekking tot de doelgroep tot 24 jaar en het adviseren over het wijkjeugdbeleid.

Het Actieteam Jeugd, dat in andere Utrechtse wijken het JoS-overleg heet, overlegt over concrete gevallen van overlast door jongeren en maakt afspraken over de aanpak. Hierin zijn de bij de jeugdproblematiek betrokken instanties in de wijk vertegenwoordigd. Daarnaast is nog een aantal netwerken actief: Netwerk 0-12 jaar, Netwerk 12+ en het Justitienetwerk. In deze netwerken wisselen alle betrokken instanties informatie uit over (potentiële) probleemjongeren.

Uit het gesprek met het wijkbureau blijkt dat er bewust is gekozen voor de uitgebreide organisatiestructuur voor de aanpak van de concrete problemen, zoals die in de Korianderstraat. Volgens het wijkbureau wordt hiermee aan de buitenwacht duidelijk gemaakt dat de problematiek serieus wordt genomen.

De wijkwelzijnsorganisatie SMOL en de politie geven in gesprekken aan dat hun onderlinge samenwerking goed is. Door een goede uitwisseling van informatie zijn ze goed op de hoogte van elkaars aanpak. Beide partijen zijn van mening dat de andere partij gezien de beschikbare capaciteit goed werk verricht.

Zowel de politie als SMOL geven aan dat de gemeentelijke regierol in Leidsche Rijn niet optimaal is ingevuld.

Het wijkbureau is volgens de politie te traag en weinig pro-actief bij de aanpak van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek. De gemeente anticipeert te weinig op de mogelijke groei van de problemen samenhangend met de groei van de wijk. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het lage budget voor jongerenwerk. De informatie die de politie over de jeugd-en-veiligheidsproblematiek verstrekt aan het wijkbureau leidt in haar ogen onvoldoende tot een adequate aanpak door het wijkbureau.

De wijkwelzijnsorganisatie geeft daarnaast aan dat het wijkbureau onvoldoende bevoegdheden heeft om zelf beslissingen te nemen over de aanpak van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Er is sprake van een complexe overlegstructuur met veel overlap. Bij het wijkwelzijnswerk bestaat de indruk dat er sprake is van dubbele procedures: besprekingen tussen wijkwelzijnswerk en wijkbureau worden nogmaals gevoerd tussen wijkbureau en gemeentelijke diensten, of nogmaals tussen wijkwelzijnswerk en gemeentelijke dienst. Dit leidt tot ondoelmatigheid en ook tot onduidelijkheid over de locatie van de regierol binnen de gemeente. Voor de onduidelijk ingevulde regierol is in de ogen van het wijkwelzijnswerk dus niet alleen het wijkbureau verantwoordelijk, maar ook de DMO.

Overigens geeft het wijkwelzijnswerk aan dat zij ook zelf kunnen bijdragen aan het creëren van duidelijker structuren door meer samenhang aan te brengen in de eigen activiteiten.

In reactie op dit commentaar van de partners in de wijk gaf het wijkbureau aan dat zij van hen geen signalen heeft ontvangen over de onduidelijke invulling van de regierol.

6.6 AANSTURING UITVOERING WIJKBELEID LEIDSCHÉ RIJN

Om de wijkdoelstellingen op het gebied van jeugd-en-veiligheid te realiseren subsidieert de gemeente de uitvoering, vooral door de wijkwelzijnsorganisatie, van verschillende projecten met ieder hun eigen specifieke doelen. Het besluit tot subsidieverstreking met daarbij de voorwaarden wordt neergelegd in een subsidiebeschikking. Deze beschikkingen moeten voldoende sturend zijn voor de organisaties die de projecten uitvoeren.

BEVINDINGEN

Over de aansturing van projecten constateren wij:

- ◆ doordat slechts twee beschikkingen van IVP-projecten zijn aangetroffen, kan niet worden vastgesteld of de beschikking in het algemeen een effectief sturingsmiddel vormt;
- ◆ de aangetroffen offertes van IVP-projecten bevatten doelen en prestaties, die een relatie hebben met de wijkdoelen. Onduidelijk is of deze onderdelen uit de offertes gebruikt worden voor een doelgerichte aansturing door het wijkbureau;
- ◆ de beschikkingen die de DMO sinds 2003 afgeeft voor de uitvoering van projecten bieden voldoende waarborgen voor een doelgerichte uitvoering;
- ◆ de mate waarin de projecten bijdragen aan het bereiken van de wijkdoelstellingen wordt onvoldoende helder gemaakt;

- ◆ de beschikkingen werden tot 2005 niet tijdig verzonden. Dit beperkt de sturingsmogelijkheden van de gemeente.

TOELICHTING

Van de projecten waarvoor het wijkbureau in het kader van het IVP de opdracht geeft zijn twee beschikkingen aangetroffen. Deze betreffen de bouw en inrichting van het Mobiel Buurthuis in 2003. De beschikkingen bevatten doelstellingen; deze voldoen door het concrete karakter van de opdracht ("bouw een stacaravan", "lever een bank/wandmeubel voor de ontmoetingscaravan") aan de eisen. De relatie tussen deze doelstellingen en de wijkdoelen met de achterliggende probleemanalyse is onvoldoende helder.

Van de overige projecten in het kader van het IVP zijn geen beschikkingen aangetroffen. Wel is van een aantal van deze projecten een offerte aangetroffen. Deze offertes geven over het algemeen informatie over de doelen en prestaties van het project. De prestatiedoelen zijn voldoende specifiek en meetbaar. Aan welke wijkdoelen de projecten bijdragen wordt niet expliciet gemaakt, maar kan wel uit de offertes worden afgeleid. De mate waarin de projecten bijdragen aan het bereiken van de wijkdoelen is echter onduidelijk. De projectdoelen sluiten over het algemeen voldoende aan bij de beschikbare kennis over aard, omvang en oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Afspraken over verantwoording en evaluatie ontbreken in de meeste gevallen in deze offertes. Kader 6.8 geeft een voorbeeld van de wijze waarop een project aansluit op het wijkbeleid.

Kader 6.8 Voorbeeld van samenhang probleemanalyse, wijkbeleid en project

Het wijkbureau verstrekke in 2003 aan de wijkwelzijnsorganisatie SMOL subsidie voor de inrichting van een tijdelijke jongerenvoorziening. Uit de offerte blijkt dat het doel van de tijdelijke jongerenvoorziening - en daarmee ook de inrichting - is: het bieden van een alternatief aan de jongeren voor het buiten rondhangen. Prestatiedoelen hebben onder meer betrekking op openingstijden en activiteiten zoals huiswerkbegeleiding, cursussen en informatiebijeenkomsten. Ook het beoogde effect wordt in de offerte verwoord: het leveren van een bijdrage aan de bestrijding van overlast door jongeren en het bieden van kansen en mogelijkheden voor ontwikkeling en zinvolle vrijetijdsbesteding. De effectdoelen sluiten aan bij het wijkbeleid en de achterliggende probleemanalyse, maar zijn niet meetbaar geformuleerd. Hierdoor blijft onduidelijk in welke mate het project bijdraagt aan het bereiken van de wijkdoelen.

In de beschikkingen die de DMO vanaf 2003 voor de uitvoering van het project JoS aan de wijkwelzijnsorganisatie afgeeft, zijn de vereiste onderdelen opgenomen. Zij bevatten doelstellingen, maatstaven, normen, aanvullende verplichtingen, afspraken over verantwoording, en sancties. Bij JoS maakt de probleemanalyse onderdeel uit van het project zelf. Hiermee is de projectdoelstelling voldoende onderbouwd.

De DMO verstuurde de beschikkingen ruimschoots na aanvang van het jaar waarop de beschikking betrekking heeft. Voor subsidiejaar 2005 is dat verbeterd.

6.7 VERANTWOORDING OVER WIJKBELEID LEIDSCHE RIJN

Om vast te kunnen stellen of de doelen van het jeugd-en-veiligheidsbeleid zijn bereikt en of het beleid bijsturing behoeft, moet de verantwoordingsinformatie over de uitvoering en resultaten van projecten en wijkbeleid toereikend zijn. Deze verantwoordingsinformatie moet worden benut voor bijsturing. Het beleid is doeltreffend als de wijkdoelstellingen zijn bereikt binnen de gestelde termijn, als gevolg van de gekozen aanpak.

BEVINDINGEN

Over de kwaliteit van de verantwoording en de resultaten van het beleid constateren wij:

- ◆ over het wijkbeleid wordt in de beleidsdocumenten voor de raad onvoldoende systematisch verantwoording afgelegd. Niet aangegeven wordt in welke mate de wijkdoelstellingen zijn gerealiseerd. Evenmin wordt verantwoording afgelegd over de geleverde prestaties (projecten). Knelpunten en succes- en faalfactoren komen onvoldoende aan de orde;
- ◆ de verantwoording over het JoS-project door de wijkwelzijnsorganisatie aan de DMO is in opzet voldoende geregeld. In de praktijk is de verantwoording niet volledig. De beoogde prestatiedoelen zijn bereikt. Of hiermee het beoogde effect is bereikt, wordt echter niet duidelijk gemaakt;
- ◆ of de verantwoording door de wijkwelzijnsorganisatie aan het wijkbureau in opzet voldoende is geregeld, is op basis van de aangetroffen informatie niet vast te stellen. Het enige aangetroffen verantwoordingsdocument verschaft inzicht in de geleverde prestaties en het effect;
- ◆ verantwoordingsinformatie van overige jeugd-en-veiligheidsprojecten ontbreekt, waardoor geen inzicht is in de geleverde prestaties en effecten;
- ◆ uit de beleidsdocumenten blijkt zelden dat de verantwoordingsinformatie voor bijsturing van het beleid wordt benut;
- ◆ de benutting van verantwoordingsinformatie over de projecten voor bijsturing kan worden verbeterd door beschikkingen tijdig af te geven, zodat de op dat moment beschikbare informatie meteen kan worden benut.

TOELICHTING

In het deelprogramma *Wijkveiligheid* ontbreekt in de rapportage over 2003 een systematische terugkoppeling naar de gestelde wijkdoelstellingen voor dat jaar; ook ontbreekt informatie over de geleverde prestaties. Als knelpunt in de uitvoering van het wijkbeleid wordt genoemd dat de beschikbare middelen voor het jeugd-en-veiligheidsbeleid niet met de groei van de wijk meegroeien. Hoe met dit probleem wordt omgegaan wordt niet aangegeven.

De verstrekking van verantwoordingsinformatie over het JoS-project door de wijkwelzijnsorganisatie aan de DMO, is in Leidsche Rijn in opzet voldoende geregeld. De DMO legt in de beschikkingen vast dat de verantwoording halfjaarlijks moet gebeuren aan de hand van een vast format. Het format van de DMO biedt in opzet voldoende informatie die nodig is voor bijsturing van (de uitvoering van) het beleid.

De verantwoording in de praktijk over JoS 2003 is niet toereikend om vast te kunnen stellen of de doelen van het project worden gehaald. De informatie betreft vooral prestatiedoelen (activiteiten, samenwerkingsvormen). Er wordt echter niet ingegaan op de bijdrage van het project aan het beoogde effect: verminderen van overlast door rondhangende jongeren. Succesfactoren en knelpunten komen nauwelijks aan bod. De eindrapportage over 2003 werd niet tijdig ingediend.

Volgens het wijkbureau verstrekt de wijkwelzijnsorganisatie eens per kwartaal verantwoordingsinformatie over projecten in het kader van IVP aan het wijkbureau. Er is één verantwoordingsdocument aangetroffen; dit betreft het project Hysophof (2002). Of deze verantwoordingsinformatie volledig is en tijdig is aangeleverd kan niet worden vastgesteld omdat de oorspronkelijke opdracht niet is aangetroffen. Wel kan worden vastgesteld dat de informatie inzicht verschaft in de geleverde prestaties en het effect, waarbij een directe relatie wordt gelegd met het doel van het project.

Verantwoordingsinformatie van de overige jeugd-en-veiligheidsprojecten ontbreekt, en daarmee is geen inzicht in de geleverde prestaties en effecten.

In een gesprek bevestigden de betrokken ambtenaren van het wijkbureau dat de verantwoordingsrapportage nog niet optimaal is: effectmeting ontbreekt grotendeels waardoor het wijkbureau onvoldoende inzicht heeft in de jeugd-en-veiligheidsproblematiek en de effectiviteit van de aanpak.

Een belangrijk probleem voor de bijsturing van de uitvoering van het JoS-project op basis van verantwoordingsinformatie vormt de inrichting van de cyclus van beschikking en verantwoording. Beschikkingen worden ver in het jaar van uitvoering afgegeven. Hierdoor is de informatie uit de halfjaarlijkse rapportage over het lopende project (per 1 oktober) niet meer actueel.

De Rekenkamer kon zelden een verband aantreffen tussen de geboden informatie in de verantwoordingsrapportages, bijvoorbeeld over succes- en faalfactoren, en de inrichting van het beleid voor het volgende jaar. Het benutting van de verantwoordingsinformatie kon niet worden vastgesteld.

Het wijkbureau gaf in het gesprek aan dat niet duidelijk is wat er op stedelijk niveau met gerapporteerde knelpunten wordt gedaan. De wijkwelzijnsorganisatie heeft weinig zicht op hoe de verantwoordingsinformatie door de DMO en het wijkbureau wordt gebruikt om het beleid bij te sturen

6.8 RESULTATEN WYKBELEID LEIDSCH RYJN

De Rekenkamer ging na of het jeugd-en-veiligheidsbeleid doeltreffend is. Wij deden daarvoor niet zelf een meting, maar maakten gebruik van de beschikbare beleids- en verantwoordingsinformatie. Het beleid is doeltreffend als de wijkdoelstellingen zijn bereikt binnen de gestelde termijn, als gevolg van de gekozen aanpak.

BEVINDING

Over de resultaten van het wijkbeleid in Leidsche Rijn in 2003 constateert de Rekenkamer:

- ◆ over de algemene veiligheidssituatie is bekend dat in 2003 in Leidsche Rijn de totale geregistreerde criminaliteit is gestegen met 10%;
- ◆ het project JoS is volgens plan uitgevoerd: de beoogde prestatiedoelen zijn bereikt;
- ◆ de invloed van de projecten (prestaties) op de aard en omvang van jeugd-en-veiligheidsproblematiek is niet in beeld gebracht of aannemelijk gemaakt: informatie om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Leidsche Rijn ontbreekt daarmee.

TOELICHTING

Voor 2003 waren voor Leidsche Rijn in het deelprogramma *Wijkveiligheid* geen duidelijke jaardoelen geformuleerd. Wel zijn prioriteiten benoemd. Ingezet wordt op onder meer de prioriteiten:

- ◆ feitelijke onveiligheid;
- ◆ overlast jongeren;
- ◆ sociale vaardigheden en weerbaarheid jeugd.

Achterliggende stedelijke doelen hadden onder meer betrekking op het terugdringen van:

- ◆ het aandeel jeugdige verdachten in leeftijdsgroep 12 t/m 24 jaar;
- ◆ het aandeel harde kern onder de 12 t/m 24 jarige verdachten;

- ◆ vandalisme;
- ◆ de beleving van jongerenoverlast.

Voor Leidsche Rijn is de volgende informatie beschikbaar over de ontwikkeling van jeugd-en-veiligheidsproblematiek (2003):

- ◆ de totale geregistreerde criminaliteit is ten opzichte van 2002 gestegen met 10%;
- ◆ de criminaliteit is in vergelijking met de stad nog steeds laag;
- ◆ overlast en autokraak zijn de meest voorkomende delicten;
- ◆ het aantal autokraken en geweldsdelicten daalde;
- ◆ het aantal meldingen van overlast, vandalisme en woninginbraak steeg licht;
- ◆ het aantal meldingen van jongerenoverlast in 2003 met 46% is gestegen.
De Rekenkamer vindt deze gegevens echter onvoldoende betrouwbaar;
- ◆ per 1000 jongeren in de leeftijd van 0 t/m 24 jaar zijn er 16 jeugdige geregistreerd als verdacht; per 1000 jongeren in de leeftijd 12 t/m 17 jaar zijn er 44 geregistreerd als verdacht; per 1000 jongeren in de leeftijd 18 t/m 24 zijn er 44 geregistreerd als verdacht; Bestuursinformatie beschikt niet over vergelijkbare cijfers over voorgaande jaren, dus een ontwikkeling kan niet worden vastgesteld;
- ◆ over de beleving van veiligheid wordt niet gerapporteerd omdat het onderzoek van Bestuursinformatie naar de onveiligheidsgevoelens nog moet verschijnen (voorjaar 2005).

Deze gegevens worden in de verantwoordingsrapportages niet in verband gebracht met de doelstellingen van het beleid.

Van de projecten die in 2003 in Leidsche Rijn liepen met betrekking tot jeugd-en-veiligheidsproblematiek is in één geval een verantwoording aangetroffen, namelijk een verantwoording over JoS 2003. Er kan gesteld worden dat het project JoS volgens plan is uitgevoerd. De straatgroepen zijn geïnventariseerd wat heeft geleid tot een beter inzicht in de aard en omvang van jeugd-en-veiligheidsproblematiek in Leidsche Rijn, en er zijn in het kader van JoS activiteiten georganiseerd met bewoners en jongeren. Of de overige projecten die in 2003 liepen, bijvoorbeeld de inrichting van de tijdelijke jongerenvoorziening en het mobiel buurthuis, volgens plan verliepen is als gevolg van het ontbreken van verantwoordingsinformatie door ons niet vast te stellen.

De relatie tussen het project JoS en de andere projecten en de ontwikkeling van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek wordt in de beleids- en verantwoordingsinformatie voor de raad niet expliciet gelegd. Informatie om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het jeugd-en-veiligheidsbeleid in Leidsche Rijn ontbreekt daarmee.

A blue-tinted photograph of two women in a transit shelter. One woman is standing and looking down, while the other is sitting and looking up. The shelter has a metal frame and a sign that says "une quête".

BIJLAGEN



BIJLAGE 1

PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

- 1 WAT IS DE KWALITEIT VAN DE BELEIDS- EN VERANTWOORDINGSINFORMATIE MET BETREKKING TOT HET JEUGD-EN-VEILIGHEIDSBELEID?
 - a Wat is de kwaliteit van de analyses van de veiligheidsproblematiek met betrekking tot de jeugd (stedelijk en in de Utrechtse wijken)?
 - b Wat is de kwaliteit van de doelstellingen van het jeugd-en-veiligheidsbeleid?
 - c Wat is de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie over de uitvoering en resultaten van het beleid; bevat deze informatie over prestaties, effecten, knelpunten en succes- en faalfactoren?
 - d Wat is de kwaliteit van de monitoringsinformatie en de beleids- en projectevaluaties?
- 2 HOE WORDT DE BELEIDS- EN VERANTWOORDINGSINFORMATIE BENUT VOOR DE AAN- EN BIJSTURING VAN HET BELEID?
 - a Zijn de probleemanalyses benut voor het formuleren van een samenhangend beleid?
 - b Zijn de beleids- en projectdoelstellingen sturend voor de uitvoering van het beleid?
 - c Wordt de verantwoordingsinformatie over de uitvoering en resultaten van het beleid benut voor bijsturing?
- 3 WELKE CONCLUSIES KUNNEN OP BASIS VAN DE BESCHIKBARE INFORMATIE WORDEN GETROKKEN OVER DE BELEIDSPRESTATIES EN -EFFECTEN?
 - a Zijn de gestelde beleidsdoelen (in termen van prestaties en effecten) gehaald?
 - b Welke knelpunten en succes- en faalfactoren voor de beleidsprestaties en -effecten worden in de beleidsinformatie genoemd?
 - c Worden de knelpunten en succes- en faalfactoren gebruikt voor bijsturing van de uitvoering en/of het beleid?

BIJLAGE 2

NORMEN IN HET ONDERZOEK

PROBLEEMANALYSE

De Rekenkamer ging na of er een deugdelijke probleemanalyse aan de basis ligt van de aanpak van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Voor een deugdelijke probleemanalyse is vereist:

- ◆ informatie over de aard, omvang en oorzaken van de jeugd-en-veiligheidsproblematiek. Deze informatie is juist en volledig (toereikend);
- ◆ de probleemanalyse vormt de onderbouwing van de doelstellingen van het beleid en de aanpak.

BELEID

De Rekenkamer ging na of het jeugd-en-veiligheidsbeleid doelgericht en samenhangend is. De Rekenkamer stelt de volgende eisen aan het beleid:

- ◆ de jaarlijkse doelstellingen zijn ingebed in een samenhangend meerjarig beleidsprogramma met doelstellingen voor de middellange termijn;
- ◆ de stedelijke doelstellingen moeten richting geven aan de wijkdoelstellingen, die op hun beurt richting geven aan de projecten. Daartoe zijn de doelstellingen specifiek, meetbaar, resultaatgericht en tijdgebonden geformuleerd;
- ◆ de projectdoelstellingen moeten consistent zijn met de wijkdoelstellingen en die op hun beurt met de stedelijke doelstellingen.

UITVOERING

De Rekenkamer ging na of het beleid organisatorisch helder is vormgegeven, met heldere financierings-, aansturings- en verantwoordingsrelaties.

De Rekenkamer ging na of de gemeente Utrecht haar regierol in de wijk adequaat vervult. Hieronder verstaat de Rekenkamer dat het wijkbureau met alle partijen in de wijk en boven het wijkniveau contact onderhoudt en zijn invloed aanwendt om de doeltreffendheid van de aanpak te optimaliseren.

Om doelstellingen op het gebied van jeugd-en-veiligheid te realiseren subsidieert de gemeente de uitvoering, vooral door de wijkwelzijnsorganisatie, van verschillende projecten met ieder hun eigen specifieke doelen. Het besluit tot subsidieverstrekking met daarbij de voorwaarden wordt neergelegd in een subsidiebeschikking. Om een effectief sturingsmiddel te kunnen zijn moet een subsidiebeschikking in ieder geval bevatten: doelstellingen, afspraken over prestaties, afspraken over verantwoording en evaluatie en mogelijkheden tot sancties wanneer afspraken niet worden nagekomen. De doelstellingen in de beschikking moeten:

- ◆ specifiek, meetbaar, resultaatgericht en tijdgebonden zijn;
- ◆ consistent zijn met het wijkbeleid;
- ◆ onderbouwd zijn met probleemanalyses.

PRESTATIES EN EFFECTEN

De Rekenkamer ging na wat de resultaten zijn van het beleid en bekeek wat succes- en faalfactoren daarbij zijn. Zij deed dit op basis van de beschikbare verantwoordingsinformatie over de resultaten van het beleid. Deze informatie is door de Rekenkamer eerst getoetst op kwaliteit. Als norm stelt de Rekenkamer dat de doelen zijn bereikt binnen de gestelde termijn.

VERANTWOORDING

De Rekenkamer ging na of de verantwoording over het beleid en de uitvoering van voldoende kwaliteit is om te kunnen dienen als basis voor bijsturing van (de uitvoering van) het beleid. Om bruikbaar te zijn voor raad en college dient de verantwoordingsinformatie toereikend te zijn (volledig en juist):

- ◆ prestaties en effecten, eventuele knelpunten in de uitvoering en succes- en faalfactoren dienen aan de orde te komen;
- ◆ de geboden informatie dient te kloppen;
- ◆ de informatie dient tijdig verstrekt te zijn.

Bovendien onderzocht de Rekenkamer of de verantwoordingsinformatie daadwerkelijk wordt gebruikt om het beleid bij te sturen.

BIJLAGE 3

TOELICHTING OP BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN

Begrip / afkorting	Toelichting
BPS	Bedrijfsprocessensysteem politie; registratiesysteem van meldingen en aangiften
DMO	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. De dienst waar het Programma voor de Jeugd deel van uitmaakt
Doelbereik / doeltreffendheid	Doelbereik: de doelen (beoogde maatschappelijke effecten) van het beleid zijn gehaald, maar onbekend is of het beleid van invloed is geweest. Doeltreffendheid: de doelen zijn gehaald als gevolg van het ingezette beleid.
DW	Dienst Wijken; de dienst waar de wijkbureaus onderdeel van zijn en die het Integraal Veiligheidsbeleid coördineert en uitvoert
GSB	Grote Steden Beleid; convenant tussen het Rijk en de gemeente Utrecht
GSB-wijken	Wijken binnen de gemeente Utrecht waarvoor geld beschikbaar is in het kader van het Grote Steden Beleid. De wijken zijn: Overvecht, Noordwest, Zuid en Zuidwest. Deze wijken worden ook wel 'aandachtswijken' genoemd, met als tegenhanger 'beheerwijken'
IVP	Integraal Veiligheidsprogramma (aangestuurd door de afdeling OOV; gecoördineerd en uitgevoerd door de Dienst Wijken)
Jeugd-en-veiligheidsproblematiek	Overlast en delicten veroorzaakt resp. gepleegd door jongeren (risicojongeren, <i>first offenders</i> , harde kern jongeren)
JeV	Afkorting voor het Programma Jeugd en Veiligheid van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling; deelprogramma van het Programma OOV
JoS	Jongeren op Straat (stedelijk project)
OOV	Afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de Secretarie, tevens de afkorting van het Programma Openbare Orde en Veiligheid uit de Programmabegroting
Deelprogramma <i>Veilig opgroeien</i>	Ook wel het programma <i>Jeugd en Veiligheid</i> (JeV); deelprogramma van het Programma OOV;
Deelprogramma <i>Wijkveiligheid</i>	Integraal Veiligheidsbeleid; deelprogramma van het Programma OOV

BIJLAGE 4

AANPAK DEELONDERZOEK NAAR BPS-GEGEVENS OVER JONGERENOVERLAST

Om de waarde van het Bedrijfsprocessensysteem (BPS) van de politie als bron voor beleids- en verantwoordingsinformatie vast te stellen bekeek de Rekenkamer de meldingsrapportages onder de incidentcode “Overlast van/door jongeren” in 2003. In kader 1 staat aangegeven hoeveel meldingsrapportages wij beoordeelden en hoeveel meldingen er in totaal waren in dat jaar.

Kader 1 Percentage onderzochte meldingsrapportages “Overlast van/door jeugd” per wijk

Wijk	Totaal aantal meldingen in 2003	Aantal beoordeeld	Percentage beoordeeld
Overvecht	649	96	15%
Leidsche Rijn / Vleuten-De Meern	398	111	28%
Oost	339	113	33%
Zuid	392	110	28%

Op basis van de in het systeem opgenomen meldingstekst en geconstateerde situatie ter plaatse bekeek de Rekenkamer of de meldingsrapportages onder andere incidentcodes ingevoerd hadden moeten of kunnen worden. Wij constateerden dat een substantieel deel van de meldingsrapportages inderdaad verwerkt had kunnen of moeten worden onder bijvoorbeeld de incidentcodes “vandalisme en baldadigheid”, “vernieling”, “overlast vuurwerk” of “controle overlast jeugd”. In kader 2 wordt aangegeven welk deel van de steekproef op een andere wijze verwerkt had kunnen of moeten worden.

Kader 2 Aard meldingsrapportages “Overlast van/door jeugd”

	Beoordeelde meldingsrapportages (100%)	Juist ondergebracht bij “Overlast van/door jeugd”	Anders onderbrengen kon of had moeten
Overvecht	96	83% (80)	17% (16)
Leidsche Rijn / Vleuten-De Meern	111	87% (97)	13% (14)
Oost	113	89% (100)	12% (13)
Zuid	110	90% (99)	10% (11)

Een mogelijke verklaring voor de onzuivere verwerking van rapportages in het BPS is onzorgvuldigheid van de dienstdoende agenten. Een tweede mogelijke verklaring is de inconsequentie van het BPS zelf. Incidentcodes zijn geen duidelijk afgescheiden categorieën: zo is de incidentcode “Overlast van/door jeugd” dadergerelateerd en incidentcodes als “Vernieling” en “Vandalisme en baldadigheid” delictgerelateerd. Dit wijst ook op een ander manco van het systeem: uit de delictgerelateerde codes zijn specifieke dadergroepen niet

automatisch te filteren waardoor een volledig beeld van bijvoorbeeld de door de dadergroep “jeugd” gepleegde delicten niet is te verkrijgen.

Hierbij kan overigens worden aangemerkt dat de gemeente met de informatie uit het BPS voor de beleidsontwikkeling en -evaluatie gebruik maakt van een systeem dat niet specifiek bedoeld is om beleidsinformatie te genereren. Het is bedoeld als bedrijfsprocessensysteem en bevat als zodanig geen onwaarheden.

Tenslotte bekeken wij de meldingsrapportages op de feitelijk geconstateerde situatie ter plekke. Hier maakten wij op de volgende wijze onderscheid:

- ◆ “overlast geconstateerd”;
- ◆ “geen jeugd aangetroffen”: onduidelijk of er jeugd en/of overlast was;
- ◆ “geen overlast geconstateerd”: er werd wel jeugd aangetroffen, maar geen overlast;
- ◆ “geen directe actie politie”: de politie ging niet ter plekke kijken;
- ◆ “onduidelijk/anders”: onduidelijke rapportage of niet aan afhandeling toegekomen.

Alle onderzochte meldingsrapporten zijn hierbij beoordeeld, ook de meldingsrapporten die onder een andere incidentcode hadden moeten of kunnen worden verwerkt.

In kader 3 wordt aangegeven wat in de onderzochte meldingsrapporten in de verschillende wijken ter plekke is aangetroffen.

Kader 3 Door de politie aangetroffen situatie ter plekke

	Bekeken meldings-rapporten	Overlast geconstateerd	Geen jeugd aangetroffen	Geen overlast geconstateerd	Geen directe actie politie	Anders/ onduidelijk
Overvecht	96	33	44	6	11	2
Leidsche Rijn / Vleuten-De Meern	111	35	50	11	12	3
Oost	113	26	55	13	16	3
Zuid	110	27	52	8	22	1

Een mogelijke verklaringen voor het niet aantreffen van jeugd is de soms lange aanrijtijd van de politie. Een melding van “Overlast van/door” krijgt prioriteit 2, wat betekent dat de aanrijtijd maximaal 30 minuten is: (overlast veroorzakende) jongeren kunnen in de tussentijd zijn verdwenen. De gevallen waarin de politie wel jongeren aantrof, maar geen overlast constateerde kunnen verklaard worden door geringe tolerantie van de melders voor “opgroeigedrag” van jongeren. Een andere verklaring is dat jongeren bij het zien van de politie hun gedrag aanpasten.

BIJLAGE 5

OVERZICHT BESTUDEERDE DOCUMENTEN

Utrecht

- ◆ *Jeugd en Veiligheid. Jaarprogramma 2001.* DMO, Afdeling Welzijnszaken. December 2000.
- ◆ *Jaarprogramma. Jeugd en Veiligheid. 2002.* DMO, Programma voor de Jeugd. Oktober 2001.
- ◆ *Veilig opgroeien. Jaarprogramma Jeugd en Veiligheid. 2003.* DMO, Programma voor de Jeugd. Oktober 2002.
- ◆ *Programma Openbare Orde en (wijk)veiligheid. Veilig opgroeien. Jaarprogramma 2004.* DMO, Programma voor de Jeugd. September 2003.
- ◆ *Programma Openbare Orde en Veiligheid. Deelprogramma Veilig opgroeien. Jaarprogramma Jeugd en Veiligheid 2005.* DMO, Programma voor de Jeugd. September 2004.
- ◆ *Integrale Wijkveiligheidsplannen. Programma 2002.*
- ◆ *Integraal Wijkveiligheidsprogramma 2003.*
- ◆ *Programma Openbare Orde en (wijk)Veiligheid. Veiligheid in de wijken 2004.*
- ◆ *Programma Openbare Orde en Veiligheid. Deelprogramma Wijkveiligheid. Utrecht Veilig! in de wijken. 2005.*
- ◆ *Veiligheid in de wijken 2004. Rapportage wijkveiligheidscijfers 2003.* Bestuursinformatie. April 2004.
- ◆ *Kwetsbare jongeren en hun toekomst.* C.J.M. Schuyt. Ministerie VWS 1995.
- ◆ *Waar het hart vol van is... Integraal Jeugdbeleid. Beleid 1999-2002.* Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. Februari 1999.
- ◆ *Wie de jeugd heeft, heeft de toekomst. Jeugdbeleid 2004-2007.* DMO, Programmabureau Jeugd. April 2004.
- ◆ *Veiligheid in uitvoering. Stadsveiligheidsplan Utrecht 2001-2006.* Afdeling Algemene Zaken. Januari 2002.
- ◆ *Een kapstok voor het veiligheidsbeleid? Tussenevaluatie van het stadsveiligheidsplan.* Bestuursinformatie. Maart 2004.

Overvecht

- ◆ *Integraal Wijkveiligheidsprogramma Overvecht 2002, in: Integrale Wijkveiligheidsplannen. Programma 2002.*
- ◆ *Samenvatting wijkveiligheidsprogramma Overvecht 2003, in: Integraal Wijkveiligheidsprogramma 2003.*
- ◆ *Wijkveiligheidsprogramma Overvecht 2004, in: Programma Openbare orde en (wijk)veiligheid. Veiligheid in de wijken 2004.*
- ◆ *Wijkveiligheidsprogramma Overvecht 2005, in: Programma Openbare Orde en Veiligheid. Deelprogramma Wijkveiligheid. Utrecht Veilig! in de wijken 2005.*
- ◆ *Wijkprogramma Overvecht 2002. Wijkmanagementoverleg Overvecht.* Januari 2002.
- ◆ *Wijkprogramma Overvecht 2003. Wijkmanagementoverleg Overvecht.* Februari 2003.
- ◆ *Wijkprogramma Overvecht 2004. Wijkmanagementoverleg Overvecht.* November 2003.
- ◆ *Wijkvisie Overvecht 2003-2013, concept.* Wijkbureau Overvecht. Juni 2003.
- ◆ *Integraal VeiligheidsProgramma Overvecht. Jaarplan 2001.* Werkgroep Integrale Veiligheid Overvecht. Maart 2001.
- ◆ *Integraal VeiligheidsProgramma Overvecht. Jaarplan 2002.* Programmteam Integrale Veiligheid Overvecht. Februari 2002.
- ◆ *Integraal VeiligheidsProgramma Overvecht. Jaarplan 2003.* Programmteam Integrale Veiligheid Overvecht. Januari 2003.
- ◆ *Integraal VeiligheidsProgramma Overvecht. Jaarplan 2004.* Programmteam Integrale Veiligheid Overvecht. 2004.

- ◆ Naar een sluitende aanpak van individuele problemen van jeugdigen in Overvecht. Stade Advies. Maart 2001.
- ◆ Wonen rond en winkelen in een veilig en leefbaar winkelcentrum Overkapel. Een onderzoek naar de beleving van veiligheid en leefbaarheid in en rond winkelcentrum Overkapel. Bestuursinformatie. Juli 2001.
- ◆ Gebiedsgerichte aanpak "Veiligheid en leefbaarheid winkelcentrum Overkapel". Intentieverklaring. Juni 2002.
- ◆ Probleemschets Henriëtte-, Haarlemmerhoutdreef e.o. Wijkbureau Overvecht. November 2001.
- ◆ Quicksan Marokkaanse gemeenschap in Overvecht. Cumulus. April 2002.
- ◆ Omgeving Henriëttedreef en Camera Obscuradreef. Nulmeting leefbaarheid en veiligheid. Bestuursinformatie. November 2002.
- ◆ Gebiedsaanpak Henriëttedreef-Camera Obscuradreef en omgeving. Cumulus en PMB. November 2002.
- ◆ SPRINT in Overvecht (II). Nader advies over de toegevoegde waarde van SPRINT-screening en -interventie. PI-research. Mei 2003.
- ◆ Zelfanalyse Overvecht t.b.v. besluitvorming SPRINT-pilot. Programma voor de jeugd. Juni 2003.
- ◆ De mazen uit het net. Cumulus. Januari 2004.
- ◆ Tussentijdse voortgangsrapportage Groepswerkprojecten Utrecht. Actium & Raad voor de kinderbescherming. Oktober 2003.
- ◆ JoS-evaluatie 2002. Cumulus 2002.
- ◆ JoS-evaluatie 2003. Evaluatie van het project Jongeren op Straat Overvecht. Cumulus 2003.
- ◆ Alle beschikbare beschikkingen uit de periode 2001-2004.
- ◆ Alle beschikbare verantwoordingsdocumenten uit de periode 2001-2003.

Oost

- ◆ Integraal Wijkveiligheidsprogramma Oost 2002, in: *Integrale Wijkveiligheidsplannen. Programma 2002.*
- ◆ Samenvatting Wijkveiligheidsprogramma Oost 2003, in: *Integraal Wijkveiligheidsprogramma 2003.*
- ◆ Wijkveiligheidsprogramma Oost 2004, in: *Programma Openbare orde en (wijk)veiligheid. Veiligheid in de wijken 2004.*
- ◆ Wijkveiligheidsprogramma Oost 2005, in: *Programma Openbare Orde en Veiligheid. Deelprogramma Wijkveiligheid. Utrecht Veilig! in de wijken 2005.*
- ◆ Wijkprogramma Oost 2002. Wijkmanagementoverleg Oost. Januari 2002.
- ◆ Wijkprogramma Oost 2003. Wijkmanagementoverleg Oost. Februari 2003.
- ◆ Wijkprogramma Oost 2004. Wijkmanagementoverleg Oost. November 2003
- ◆ Wijkvisie Oost 2003-2013, concept. Wijkbureau Oost. September 2003.
- ◆ Kinderen in Oost. Wat is nu eigenlijk het probleem? Een verkenning van opvallend gedrag van kinderen 8-12 jaar in Utrecht Oost. Stade Advies. Juli 2001.
- ◆ Buurtaanpak Abstede. Plan van aanpak 2002-2005. Stade Advies. Oktober 2002.
- ◆ Samenwerkingsovereenkomst ten behoeve van de buurtaanpak Abstede 2002-2005. Januari 2003.
- ◆ Tussentijdse voortgangsrapportage Groepswerkprojecten Utrecht. Actium & Raad voor de kinderbescherming. Oktober 2003.
- ◆ Voortraject Lodewijk Napoleonplantsoen. Stade Advies. Oktober 2003.
- ◆ Signaleringsverslag Abstede. Beeld van een kwetsbare groep jeugdigen. Cumulus. Januari 2004.
- ◆ Alle beschikbare beschikkingen uit de periode 2001-2003.
- ◆ Alle beschikbare verantwoordingsdocumenten uit de periode 2002-2003.

Zuid

- ◆ Integraal Wijkveiligheidsprogramma Zuid 2002, in: *Integrale Wijkveiligheidsplannen. Programma 2002.*
- ◆ Samenvatting wijkveiligheidsprogramma Zuid 2003, in: *Integraal Wijkveiligheidsprogramma 2003.*
- ◆ Wijkveiligheidsprogramma Zuid 2004, in: *Programma Openbare orde en (wijk)veiligheid. Veiligheid in de wijken 2004.*

- ◆ *Wijkveiligheidsprogramma Zuid 2005*, in: *Programma Openbare Orde en Veiligheid. Deelprogramma Wijkveiligheid. Utrecht Veilig! in de wijken 2005*.
- ◆ *Wijkprogramma Zuid 2002*. Wijkmanagementoverleg Zuid. Januari 2002.
- ◆ *Wijkprogramma Zuid 2003*. Wijkmanagementoverleg Zuid. Februari 2003.
- ◆ *Wijkprogramma Zuid 2004*. Wijkmanagementoverleg Zuid. Oktober 2003
- ◆ *Wijkvisie Zuid 2003-2013*, concept. Wijkbureau Zuid. Juni 2003.
- ◆ *Meerjarenprogramma Integrale Veiligheid 2001-2004. Hoograven en Lunetten. Wijkvierhoek Zuid*. 2001.
- ◆ *Hoograven aan zet. Uitvoeringsplan*. Wijkbureau Zuid, programmamanagement. April 2002.
- ◆ *Uitvoeringsprogramma's Utrecht veilig! 2004-2005*. Werkdocument voor de programmaleiders en alle deelnemers aan de uitvoering. April 2004.
- ◆ *Voortgangsrapportage januari 2004 - september 2004*. Programmateam Utrecht Veilig! November 2004.
- ◆ *Wijkjeugdbeleid Utrecht Zuid. Beleidsplan 1999-2002*. Bureau ATIP Utrecht. Januari 1999.
- ◆ *Startdocument vervolgaanpak jongerenoverlast Utrecht Zuid (Jeugd en Veiligheid)*. Bureau Zwanenburg Amersfoort. Maart 1999.
- ◆ *Onderzoeksverslag Marokkaanse ouders en hun kinderen in de wijk Hoograven*. J. Bacchus in opdracht van Politie regio Utrecht, district Tolsteeg. Januari 2002.
- ◆ Alle beschikbare beschikkingen uit de periode 2002-2004.
- ◆ Alle beschikbare verantwoordingsdocumenten uit de periode 2002-2003.

Leidsche Rijn

- ◆ *Samenvatting wijkveiligheidsprogramma Leidsche Rijn 2003*, in: *Integraal Wijkveiligheidsprogramma 2003*.
- ◆ *Wijkveiligheidsprogramma Leidsche Rijn 2004*, in: *Programma Openbare orde en (wijk)veiligheid. Veiligheid in de wijken 2004*.
- ◆ *Wijkveiligheidsprogramma Leidsche Rijn 2005*, in: *Programma Openbare Orde en Veiligheid. Deelprogramma Wijkveiligheid. Utrecht Veilig! in de wijken 2005*.
- ◆ *Wijkprogramma Leidsche Rijn 2002*. Wijkmanagementoverleg Leidsche Rijn. Februari 2002.
- ◆ *Wijkprogramma Leidsche Rijn 2003*. Wijkmanagementoverleg Leidsche Rijn. Februari 2003.
- ◆ *Wijkprogramma Leidsche Rijn 2004*. Wijkmanagementoverleg Leidsche Rijn. November 2003
- ◆ *Wijkvisie Leidsche Rijn 2003-2011*, concept. Wijkbureau Leidsche Rijn. 2003.
- ◆ *Straatgroepen in Leidsche Rijn en Vleuten-De Meern. Kenmerken en analyse van vraag en aanbod met het Transparant Box model*. Horjus en Partners in opdracht van SMOL. 2002.
- ◆ *Algemene aanpak problemen nieuwbouw Parkwijk Zuid*. Stads Advies. Juli 2002.
- ◆ *"Dat wij gewoon wat meer te doen hebben, leuke dingen zeg maar."* Jongeren over wonen en leven in Leidsche Rijn. Stichting Alexander in opdracht van Wijkraad Leidsche Rijn. September 2003.
- ◆ Alle beschikbare beschikkingen uit de periode 2002-2004.
- ◆ Alle beschikbare verantwoordingsdocumenten uit de periode 2002-2003.

BIJLAGE 6

OVERZICHT GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Stedelijk

- ◆ De heer Verhulst, wethouder Wijkveiligheid
- ◆ Mevrouw Kuyvenhoven, programmabureau Integraal beleid Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
- ◆ De heer Wisselink, beleidsmedewerker Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
- ◆ Mevrouw Teunissen, beleidsmedewerker Sector Bestuurszaken
- ◆ De heer Vanheste, accountmanager afdeling Bestuursinformatie
- ◆ De heer Kok, directeur Dienst Wijken

Overvecht

- ◆ Mevrouw Maats, assistent-wijkmanager IVP, Wijkbureau Overvecht
- ◆ Mevrouw Klein, programma-assistent IVP, Wijkbureau Overvecht
- ◆ Mevrouw Smit, coördinator netwerken, Wijkwelzijnsorganisatie Cumulus
- ◆ Mevrouw Junte, coördinator JoS, Wijkwelzijnsorganisatie Cumulus
- ◆ De heer Buizert, wijkchef Politie, district Utrecht Noord
- ◆ De heer Berragiy, wijkagent jeugd/begeleider Politie district Utrecht Noord
- ◆ Mevrouw Tijink, controller, Politie district Utrecht Noord

Oost

- ◆ De heer De Keulenaar, wijkmanager, Wijkbureau Oost
- ◆ Mevrouw Visser, assistent-wijkmanager, Wijkbureau Oost
- ◆ Mevrouw Van de Pol, teamleider jeugd, Wijkwelzijnsorganisatie Cumulus
- ◆ De heer Haaksman, JoS coördinator/coördinator Wijkwelzijnsorganisatie Cumulus
- ◆ De heer Jansen, wijkchef, Politie district Tolsteeg
- ◆ De heer De Kruijf, wijkagent, Politie district Tolsteeg
- ◆ De heer Bloemsaat, controller, Politie district Tolsteeg

Zuid

- ◆ De heer Spier, assistent-wijkmanager, Wijkbureau Zuid
- ◆ Mevrouw Koningstein, junior assistent-wijkmanager, Wijkbureau Zuid
- ◆ Mevrouw Wagemakers, productgroepleider jeugd, Wijkwelzijnsorganisatie Portes
- ◆ Mevrouw Knibbeler, coördinator JoS, Wijkwelzijnsorganisatie Portes
- ◆ De heer Driessen, coördinator 12+, Wijkwelzijnsorganisatie Portes
- ◆ De heer Verhage, wijkchef, Politie district Tolsteeg
- ◆ De heer Doorson, wijkagent, Hoograven Politie district Tolsteeg

Leidsche Rijn

- ◆ De heer De Kogel, DMO-accountmanager, Wijkbureau Leidsche Rijn
- ◆ Mevrouw Van de Weijer, assistent-wijkmanager, Wijkbureau Leidsche Rijn
- ◆ De heer Buijze, teamleider jeugdwerk, Wijkwelzijnsorganisatie Doenja
- ◆ Mevrouw Bouwman, JoS-coördinator/coördinator netwerken, Wijkwelzijnsorganisatie Doenja
- ◆ De heer Berghout, wijkchef, Politie district Marco Polo
- ◆ Mevrouw Bronkhorst, wijkagent, Politie district Marco Polo