

Evaluatie Beleid Jeugd en Veiligheid Amsterdam 1995 tot en met 1998

Amsterdam, april 1999

Essy van Dijk
Cor van 't Hoff

Met medewerking van:
Julia Mölck
Agnes van Burik

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Leeswijzer	3
2	Ontwikkelingen in het gevoerde beleid	5
3	Samenhang en samenwerking in bestrijding jeugdcriminaliteit	11
4	Sluitende aanpak voor jongeren met politie- en justitiecontacten	17
5	Veilige plekken voor jongeren	27
5.1	Veilige openbare ruimten en vindplaatsen	27
5.2	Veilige scholen	30
6	Verbetering van informatie over jeugdproblematiek	35
7	Samenvatting / Conclusies en aanbevelingen	38
	Bijlagen	
Bijlage 1	Publicaties Jeugd en Veiligheid in Amsterdam	46

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Eind 1995 is de gemeente Amsterdam gestart met het beleid Jeugd en Veiligheid, onderdeel van het convenant Grote Stedenbeleid. Inmiddels zijn drie jaar van uitvoering, evaluatie en bijstelling van het beleid gepasseerd. Relevant is daarom de vraag: wat heeft het beleid in de periode 1995-1998 opgeleverd?

In deze evaluatie wordt hierop een antwoord gegeven. Hierbij wordt eerst ingegaan op de ontwikkelingen in het gevoerde beleid Jeugd en Veiligheid. Vervolgens worden de bereikte resultaten in de periode 1995-1998 beschreven. Tot slot worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan voor de voortzetting van het beleid Jeugd en Veiligheid.

In het kader van deze evaluatie van Jeugd en Veiligheid zijn de onderstaande vier evaluatie-trajecten uitgevoerd. De voortgang van het beleid Jeugd en Veiligheid is vanaf haar start jaarlijks geëvalueerd. De resultaten en consequenties van deze tussenevaluaties zijn ook in dit rapport verwerkt.

1 Analyse geregistreerde jeugdcriminaliteit

Dit onderzoek behelst een meting van de omvang en ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit in Amsterdam in 1996 en 1997, aan de hand van cijfers van de politie en Bureau Halt.

2 Projecten evaluatie

In dit onderzoek zijn de afzonderlijke projecten Jeugd en Veiligheid geëvalueerd.

3 Programma-evaluatie

In dit onderzoek is nagegaan in hoeverre de doelstellingen van het beleidsprogramma Jeugd en Veiligheid gerealiseerd zijn.

4 Omgevingsanalyse

In dit onderzoek is nagegaan in hoeverre het beleidsprogramma Jeugd en Veiligheid van invloed is geweest op het reguliere denken en handelen van organisaties in de omgeving.

Van het eerste deelonderzoek wordt in een separaat rapport verslag gedaan. De resultaten van de overige drie deelonderzoeken vormen de basis voor het voor u liggende evaluatierapport.

Voor de begeleiding en controle van deze evaluatie is een aparte begeleidingscommissie Jeugd en Veiligheid samengesteld, bestaande uit leden van de ambtelijke projectgroep (zie Colofon).

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de ontwikkelingen in het beleid Jeugd en Veiligheid in de periode 1995-1998 beschreven.

In de hoofdstukken 3 t/m 6 worden de resultaten van het beleid Jeugd en Veiligheid geëvalueerd. In hoofdstuk 3 gaat het om de beleidsmatige en

organisatorische opbrengsten van Jeugd en Veiligheid, welke de voorwaarden vormen voor het realiseren van de doelstellingen Jeugd en Veiligheid. In de overige hoofdstukken wordt de vooruitgang op die doelstellingen besproken. Deze doelstellingen zijn als volgt samen gevat (en lopen daarmee synchroon met de voor dit rapport gekozen hoofdstukindeling):

- een sluitende aanpak voor jongeren met politie- en justitiecontacten (zowel justitieel als pedagogisch) (hoofdstuk 4);
- veilige plekken voor jongeren (hoofdstuk 5);
- verbetering van de informatiepositie omtrent jeugdproblematiek (hoofdstuk 6).

In hoofdstuk 7 worden de resultaten samengevat en conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

In dit rapport staat de aanpak van de jeugdcriminaliteit centraal. De term jeugdcriminaliteit moet daarbij breed worden opgevat. Het gaat in het beleid Jeugd en Veiligheid niet alleen om de repressieve en curatieve aanpak van jeugdcriminaliteit, maar ook om criminaliteitspreventie. Dit betekent dat wanneer in dit rapport gesproken wordt over de aanpak van de jeugdcriminaliteit, dit in de meeste gevallen opgevat kan worden als de aanpak van de jeugdproblematiek in algemene zin.

2 Ontwikkelingen in het gevoerde beleid

Binden of boeien

"Natuurlijk heeft het Amsterdamse bestuur zo zijn idealen over de positie van jongeren in de stad. Amsterdam dus, als een plek waar jonge mensen veilig opgroeien, goed onderwijs kunnen volgen, hun talenten op allerlei gebieden kunnen ontwikkelen en hun sociaal-economische bestemming vinden. Amsterdam ook als een smeltkroes van gemotiveerde jongeren van heel verschillend pluimage.

Natuurlijk ziet het bestuur ook het echte Amsterdam. Het Amsterdam waar een aanzienlijk deel van de jongeren uit de boot is gevallen of dat dreigt te doen. Manifestaties daarvan zijn jeugdcriminaliteit, schoolverzuim en schooluitval, hoge werkloosheidspercentages, opvoedings- en taalachterstanden. Problemen dus die een stevige en integrale aanpak vereisen."

Met deze woorden begint 'Binden of boeien', het programma bestrijding jeugdcriminaliteit Amsterdam van oktober 1995. Dit programma werd opgesteld naar aanleiding van het convenant grote stedenbeleid dat Amsterdam met het rijk had gesloten voor de periode 1995 tot 1999. Eén van de onderdelen van dat grote stedenbeleid betreft het beleid Jeugd en Veiligheid. Afgesproken werd dat het rijk en Amsterdam zouden gaan investeren in de jeugdproblematiek. Het betekende voor Amsterdam een rijksbijdrage van in totaal ruim 35 miljoen gulden, die in jaarlijks oplopende tranches beschikbaar werd gesteld.

Met de hiervoor aangehaalde citaten wordt in één oogopslag duidelijk dat van de Amsterdamse partners van het beleid Jeugd en Veiligheid een grote krachtsinspanning werd verwacht. Op hen rustte de verplichting om zich ervoor in te spannen dat jongeren die een marginale positie in de samenleving innemen, hier uitkomen en zich kunnen ontplooiën in een veilige samenleving.

Dat extra investeringen noodzakelijk waren om verbeteringen te bereiken, was evident. Binnen een aantal organisaties waren reeds ontwikkelingen in gang gezet om de jeugdcriminaliteit te bestrijden. Niettemin voerden de betrokkenen bij het beleid Jeugd en Veiligheid in 1995 nog te weinig een structureel beleid om de jeugdproblematiek en jeugdcriminaliteit terug te dringen. Netwerken voor jeugd en veiligheid waren nauwelijks ontwikkeld en er werd te weinig gezamenlijk overleg gevoerd. Er was geen sprake van gezamenlijk gevoerd beleid met gezamenlijke instrumenten en doelen. Bovendien bestond er geen eenduidig beeld van de problematiek: lokale onderzoeken en analyses met betrekking tot de aard en omvang van de jeugdcriminaliteit ontbraken grotendeels.

Dit is de context waarbinnen het beleid Jeugd en Veiligheid in 1995 van start gaat. De doelstellingen van het beleid zijn ambitieus: elke jongere zit op school of is aan het werk. De problematiek is weerbarstig en de drang om verbeteringen te realiseren is groot. Het gaat daarbij om verbeteringen in het functioneren van zowel justitiële als niet-justitiële instanties die met jongeren te maken hebben en niet in de laatste plaats verbeteringen in de situatie van jongeren zelf.

De startsituatie brengt met zich mee dat 1996 een jaar is waarin vooral veel ontwikkelingen in gang gezet worden. Er worden afspraken gemaakt tussen organisaties die niet gewend waren met elkaar samen te werken, namelijk organisaties uit de veiligheidskolom, zoals politie en justitie, en organisaties

uit de jeugdkolom, zoals de gemeente. Knelpunten in de aanpak van de jeugdcriminaliteit bij justitie en politie worden in kaart gebracht en oplossingen ontwikkeld. Er worden initiatieven genomen om de informatiepositie te verbeteren.

Vervolgens kenmerkt het beleid zich in 1997 door verbreding. Nieuwe partners treden toe tot het samenwerkingsverband, waaronder de stadsdelen. Ook worden nieuwe aanpakken en projecten geïntroduceerd. Na een jaar van voorbereiding komt het beleid in 1997 tot uitvoering.

In 1998 is verdieping het kernbegrip. Om de kwaliteit van projecten en van het beleid een extra impuls te geven worden projecten vergeleken en de goede aspecten ervan in kaart gebracht. De integraliteit van de aanpak neemt steeds verder toe. Er wordt ingezoomd op de aanpak van specifieke doelgroepen, zoals stelselmatige daders en 12-minners.

Enkele ontwikkelingen die in drie jaar beleid Jeugd en Veiligheid centraal stonden zullen nu nader worden belicht.

Samenwerking en samenhang

Van meet af aan is een groot aantal partners betrokken bij het beleid Jeugd en Veiligheid in Amsterdam. Het beleidsprogramma 'Binden of boeien 1995' is een product van samenwerking tussen vertegenwoordigers van verschillende diensten van de gemeente, het Arrondissementsparket Amsterdam, de regiopolitie Amsterdam-Amstelland en de Raad voor de Kinderbescherming.

In de jaren daarna zijn nieuwe partners toegetreden tot het samenwerkingsverband. Eerst waren dat de (jeugd)reclassering en de Stedelijke Marokkaanse Raad. In 1997 vond verdere uitbreiding plaats toen de stadsdelen gingen participeren. In 'Binden of Boeien 1998' wordt vastgesteld dat justitie en gemeentelijke organisaties aangeven elkaar nodig te hebben bij het terugdringen van de jeugdcriminaliteit.

Dat vele organisaties bij het beleid betrokken zijn, betekent ook dat op een breed gebied initiatieven worden genomen. In het beleid is aandacht voor preventie, curatie en repressie.

Door de gezamenlijke betrokkenheid bij het beleid Jeugd en Veiligheid is beweging ontstaan in organisaties die zich van oudsher overwegend om veiligheid bekommeren (bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie) en instanties die voor het jeugdbeleid verantwoordelijk zijn (bijvoorbeeld de stadsdelen). Er komt in drie jaar beleid Jeugd en Veiligheid samenwerking in concrete projecten op gang. Ook op lokaal niveau is meer samenhang gebracht in de inspanningen van alle betrokken partijen bij de aanpak van de jeugdcriminaliteit.

Doelstellingen

In het convenant grote stedenbeleid zijn doelen voor een succesvol beleid geformuleerd. Deze luiden als volgt.

- Het aantal jongeren dat met de politie in aanraking komt daalt in de convenantsperiode met 30% per 10.000 jongeren.
- Het aantal taakstraffen en Halt-afdoeningen neemt in de convenantsperiode jaarlijks met 10% toe.
- Vanaf 1997 komen heenzendingen van (jonge) verdachten waartegen voorlopige hechtenis is bevolen nog slechts bij tijdelijke pieken voor.

Al bij de voorbereidingen van het beleid zijn doelen voor de Amsterdamse situatie opgesteld. Deze zijn algemener van aard en strekken zich ook uit

buiten het exclusieve domein van politie en justitie.

De *ambitie* van het Amsterdamse beleid Jeugd en Veiligheid is in de diverse jaarprogramma's omschreven als: het streven naar een stedelijke samenleving waarin alle jongeren op school zitten of aan het werk zijn. Deze hoofddoelstelling is vertaald naar *zeven beleidsdoelstellingen*. Deze komen in deze evaluatie uitgebreid aan de orde en luiden als volgt.

- 1 Vroegtijdig, snel en consequent reageren op strafbare feiten, gepleegd door jeugdige daders.
- 2 Een grotere variatie in straffen voor jeugdige daders.
- 3 Perspectief op werk voor justitiële jongeren.
- 4 Voldoende aanbod van cliëntgerichte hulpverlening.
- 5 Een veilig schoolklimaat.
- 6 Verbetering van informatie over jeugdproblematiek.
- 7 Veilige openbare ruimten en andere plekken waarvan jongeren gebruik maken.

Doelstelling 1 tot en met 6 zijn al in 1995 geformuleerd. De laatste is toegevoegd in 1997 toen de stadsdelen toetraden tot het samenwerkingsverband.

In de loop van de beleidsperiode zijn, als resultaat van een continu streven naar samenhang en helder overdraagbare hoofdlijnen, de zeven doelstellingen teruggebracht tot *drie hoofdcategorieën*:

- een adequate reactie op het gedrag van individuele jongeren, deze reactie is zowel justitieel (doelstellingen 1 en 2) als pedagogisch (doelstellingen 3 en 4);
- het veilig maken van plekken waar jongeren regelmatig te vinden zijn (doelstellingen 5 en 7);
- het verbeteren van de informatiepositie (doelstelling 6).

Om de genoemde doelstellingen te bereiken zijn vele projecten gesubsidieerd. Daarbij is naast de genoemde samenwerkingspartners Jeugd en Veiligheid een keur aan instanties betrokken, zoals het jeugd- en jongerenwerk, de arbeidsvoorziening, scholen en hulpverleningsorganisaties.

Sociale binding en ketenbenadering

Als uitgangspunten voor het beleid Jeugd en Veiligheid van 1996 tot 1998 gelden het leerstuk van de sociale binding en de ketenbenadering. Het leerstuk van de *sociale binding* houdt in dat jongeren die deviant gedrag vertonen of in een maatschappelijk kwetsbare positie dreigen te verkeren, voldoende positieve binding met de maatschappelijke hoofdstroom moeten verkrijgen. Door deze binding wordt hen een perspectief geboden. Zo'n binding ontstaat door een goede relatie met familie en vrienden, door deelname aan scholing, het arbeidsproces, sport, religie en cultuur en door geloof in de normen en waarden van de bestaande maatschappij. Slaagt het sociale bindingsproces, dan zal voor veel jongeren gelden dat aan het deviante gedrag een einde komt dan wel dat de maatschappelijk kwetsbare positie wordt opgeheven.

De *ketenbenadering van Schuyt* is vooral bedoeld als methode om greep te houden op de problematiek en deze vervolgens structureel aan te pakken. Deze benadering gaat ervan uit dat jongeren in de groei naar volwassenheid de keten gezin-school-werk doorlopen. De keten bestaat uit tien schakels. Bij elk van die schakels kunnen jongeren te maken krijgen met specifieke problemen, die specifieke oplossingen vergen. Het uiteindelijke streven van het beleid Jeugd en Veiligheid is een dekkend maatregelenpakket, gericht op alle relevante problemen waarmee jongeren

kunnen worden geconfronteerd. Het beleid is gericht op die schakels waarvoor nog geen adequaat maatregelenpakket bestaat.

Ketenmanagement wordt gevoerd om witte plekken op te sporen en te zorgen voor een complete keten, waarin zaken op elkaar worden afgestemd.

Deze benadering gaat uit van een geschakelde verantwoordelijkheid. Dit wil zeggen dat elke organisatie die bij de bestrijding van de jeugdproblematiek betrokken is, een eigen afgebakende rol heeft en deze met behoud van eigen verantwoordelijkheid dient te vervullen. Organisaties kunnen geen verantwoordelijkheden afschuiven. In deze benadering heeft de gemeente de regierol voor de gehele keten.

Organisatie

Om de samenwerking tussen alle betrokken organisaties op het hoogste niveau te verankeren en vorm te geven is de *Interbestuurlijke Regiegroep Jeugd en Veiligheid* ingesteld.

De interbestuurlijke regiegroep draagt een gezamenlijke eindverantwoordelijkheid voor de voorbereiding en planning van het beleid. De hoofdlijnen van het beleid wordt vastgelegd in jaarplannen (deze hebben steeds de titel 'Binden of boeien') en dat gebeurt mede op basis van jaarlijkse tussenevaluaties. De regiegroep draagt bij aan afstemming en samenhang in de aanpak en aan het oplossen van structurele knelpunten. In essentie zorgt zij voor advisering aan het gemeentebestuur over het te volgen beleid.

Deelnemers aan de Interbestuurlijke Regiegroep zijn de betrokkenen van het eerste uur en organisaties die daarna zijn gaan participeren. Dit zijn vanaf 1997: portefeuillehouders van de centrale stad, dagelijks bestuurders van (zes clusters van) stadsdelen, het Openbaar Ministerie, de korpsleiding van de regiopolitie, de Raad voor de Kinderbescherming, de (jeugd)reclassering, de Stichting Nieuwe Perspectieven en de Stedelijke Marokkaanse Raad. De in de Regiegroep vertegenwoordigde stadsdeelclusters zijn Centrum-Oud-West, Noord, Groot-Oost, Zuidoost, Groot-Zuid, Groot-West en Westerpark. De deelnemers van de Interbestuurlijke Regiegroep zijn verantwoordelijk voor de aansturing van projecten in de eigen lijn die in het actieprogramma Jeugd en Veiligheid zijn opgenomen.

Voorts bestaat de *ambtelijke projectgroep Jeugd en Veiligheid* die qua samenstelling een afspiegeling vormt van de interbestuurlijke regiegroep. De projectleden treden namens de regiegroep op en zijn de ambtelijke trekkers van projecten. De ambtelijke projectgroep heeft als taken: gezamenlijke agendavoorbereiding voor de regiegroep, formuleren van voorstellen voor projecten en middeleninzet, planning van de uitvoering van het beleid, voortgangsbewaking, uitvoeren van deel-evaluaties en inventariseren van structurele knelpunten.

Bij de Dienst Welzijn Amsterdam is het projectsecretariaat Jeugd en Veiligheid ondergebracht. Dit secretariaat bereidt de vergaderingen van de ambtelijke projectgroep voor en zorgt voor de coördinatie van de dagelijkse zaken.

Aanjaagfunctie

De gedachte bij de opzet van het beleid Jeugd en Veiligheid is geweest dat het merendeel van het budget wordt ingezet voor concrete projecten en aanpakken. De subsidie Jeugd en Veiligheid vormt een aanvulling op de gelden die door alle betrokken organisaties worden ingezet, regulier of

vanuit projectsubsidies buiten Jeugd en Veiligheid, bij de bestrijding of preventie van de jeugdcriminaliteit. Dit is een veelvoud van de Jeugd en Veiligheidsimpuls. Jeugd en Veiligheid is dan ook *aanvullend* op bijvoorbeeld het algemeen jeugdbeleid, het onderwijsbeleid en het beleid van politie en justitie.

Vanaf de start heeft Jeugd en Veiligheid beoogd een aanjaagfunctie te vervullen. De subsidiegelden van Jeugd en Veiligheid vormen een soort smeerolie om de samenwerking te bevorderen. Instanties worden op deze wijze gestimuleerd om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Het doel daarbij is dat er een kettingreactie op gang komt, waardoor de partners ook bij de uitvoering van hun reguliere werkzaamheden te werk te gaan volgens de principes van Jeugd en Veiligheid.

De aanjaagfunctie houdt tevens in dat initiatieven tijdelijk worden ondersteund waarna zij, bij gebleken succes, regulier moeten worden. Dit is des te meer van belang omdat het veelal de aanpak van *structurele problemen* betreft. Het oplossen van structurele problemen met tijdelijke financiering vormt een dilemma in het beleid Jeugd en Veiligheid.

Verder wordt ernaar gestreefd dat succesvolle projecten en methodieken worden overgenomen en elders toegepast (de best practice-benadering).

Pas als er met geconstateerde problemen nog geen ervaring is opgedaan, zal worden geëxperimenteerd met een nieuwe aanpak.

Doelgroepen en buurtgerichte aanpak

Het beleid Jeugd en Veiligheid is gericht op het verbeteren van toekomstperspectieven van jongeren. Daarbij is de *doelgroepgerichte benadering* in de loop van de beleidsperiode geleidelijk versterkt.

Hoewel aanvankelijk gestart met een eigen indeling (met een preventiegroep, een risicogroep en een maatregelengroep) is al snel aangehaakt bij de landelijke indeling zoals vastgelegd in de notitie 'Eenheid van Begrip II'¹.

In het beleid wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende groepen: risicojongeren, Halt-jongeren, first-offenders, licht-criminelen en harde kernjongeren. Het accent van de inspanningen ligt op jongeren van 12 tot 18 jaar. In 1998 is de doelgroepgerichte benadering verbreed naar 12-minners, stelselmatige daders en jongeren die in groepen criminaliteit plegen. Dit heeft geleid tot een groot aantal projecten dat (specifiek) op deze groepen gericht is.

Met de toetreding van de stadsdelen tot het beleid Jeugd en Veiligheid en gekoppeld daaraan de honorering van projecten in stadsdelen, werd duidelijk dat er meer en meer behoefte ontstond aan het realiseren van samenhang. Behalve Jeugd en Veiligheid worden er immers op stadsdeelniveau ook initiatieven ontwikkeld in het kader van het jeugdbeleid, integraal veiligheidsbeleid, onderwijsbeleid, buurtbeheerbeleid en de jeugdhulpverlening.

In 1998 heeft de ontwikkeling van een integrale aanpak op vele agenda's gestaan. Jeugd en Veiligheid is onderdeel van een *geïntegreerde aanpak op buurniveau* geworden. Zo wordt beoogd een sluitend netwerk van voorzieningen op buurniveau te realiseren waarbij ook stedelijke voorzieningen zich aansluiten. Ook vinden Openbaar Ministerie, (jeugd)reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en stadsdelen elkaar in de planvorming voor een geïntegreerde buurtaanpak, onder andere via het project 'Justitie in de Buurt'.

Noot 1 Notitie "Eenheid van Begrip II" Gemeenschappelijk begrippenkader ten behoeve van GSB-rapportage. Ministerie van Justitie, maart 1997.

Als instrument om hierop regie te kunnen voeren is in 1998 gestart met de ontwikkeling van het Regiedocument (voorheen het Preventiedocument).

Kennispositie

Bij de aanvang van Jeugd en Veiligheid werd geconstateerd dat er een hiaat in kennis over de jeugdproblematiek bestond. Dit hiaat werkte twee kanten op. Ten eerste ontbrak informatie over de aard en omvang van de jeugdcriminaliteit en -problematiek, waardoor het ontwikkelen van beleid werd bemoeilijkt. Ten tweede was het op individueel niveau van (aangehouden) jongeren moeilijk om aan relevante informatie te komen. In de jaren 1995-1998 is daarom aanzienlijk geïnvesteerd in het bevorderen en/of faciliteren van de informatiepositie. Hierbij stond het verzamelen van relevante beleidsinformatie en de koppeling van bestanden van de regiopolitie, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming centraal.

In dit kader zijn in 1996 en 1997 verschillende onderzoeken uitgevoerd, waardoor onder meer meer duidelijkheid is gekomen ten aanzien van de omvang van de jeugdcriminaliteit, groepsriminaliteit en veiligheid op scholen in Amsterdam. Ook is jaarlijks het beleid Jeugd en Veiligheid en haar projecten geëvalueerd, waardoor de effecten en succes- en faalfactoren van gekozen aanpakken in toenemende mate zichtbaar worden. Tot slot is aanzienlijk geïnvesteerd in de ontwikkeling van een cliëntvolgsysteem.

3 Samenhang en samenwerking in bestrijding jeugdcriminaliteit

Zoals in het vorige hoofdstuk wordt beschreven, ligt de meerwaarde van het beleid Jeugd en Veiligheid voor een belangrijk deel in de impuls die zij geeft aan de integrale aanpak van de jeugdcriminaliteit. Dit beleid is deels vanuit Jeugd en Veiligheid vorm gegeven en gefinancierd, deels ging het om het aanjagen van het reguliere beleid van de betrokken partijen. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre de ambities van het beleid Jeugd en Veiligheid op organisatorisch en beleidsmatig gebied zijn gerealiseerd. Immers, deze zijn belangrijk voor het realiseren van de binnen het beleid Jeugd en Veiligheid ontwikkelde doelstellingen.

Verhoogde prioriteit voor jeugd bij de justitie-partners

De justitie-partners hebben al voor de start van het beleid Jeugd en Veiligheid een aantal organisatieveranderingen in gang gezet, waardoor beter ingespeeld kan worden op de geconstateerde toename in de jeugdcriminaliteit. De politie heeft het bestrijden van jeugdcriminaliteit tot één van de korpsprioriteiten gemaakt en de formatie voor de (decentrale) jeugdtaak verhoogd. In drie politie-districten zijn jeugdcoördinatoren aangesteld.

Bij het Arrondissementsparket Amsterdam is sinds 1995 één officier het aanspreekpunt voor het jeugdbeleid. Deze wordt ondersteund door een beleidsmedewerker. Bovendien zijn per team 'aanspreekofficiëren jeugd' aangesteld, die de taken met betrekking tot de jeugd uitvoeren.

De Raad voor de Kinderbescherming is in 1995 gereorganiseerd, wat heeft geresulteerd in een gewijzigd takenpakket. Het onderdeel strafzaken is tot één van de kerntaken verheven en zij voert de regie binnen de jeugdreclassering (de uitvoering gebeurt door Bureau Jeugdzorg Amsterdam).

Bij de politie en het Openbaar Ministerie heeft de jeugd in de loop van de beleidsperiode steeds meer *prioriteit* gekregen. In hun beleidsplannen voor 1999 staat de aanpak van de jeugdcriminaliteit zelfs bovenaan de agenda. Ook de noodzaak tot hechte samenwerking wordt in deze plannen expliciet genoemd.

Volgens de justitie-partners heeft het beleid Jeugd en Veiligheid voor hen gewerkt als *katalysator*. De reeds in gang gezette ontwikkelingen zijn onder haar impulsen versneld. Zo is mede vanuit het beleid Jeugd en Veiligheid de afstemming binnen de strafrechtssketen verbeterd, bijvoorbeeld middels het *Arrondissementaal Jeugdreclasseringsplatform*. De (financiële) impuls van Jeugd en Veiligheid is in vergelijking met de reguliere budgetten voor politie en justitie gering, maar niet onbelangrijk. Zo ligt de meerwaarde van het beleid Jeugd en Veiligheid ook in het feit dat het beleid Jeugd en Veiligheid mede wordt gevormd door partners als de gemeente en de stadsdelen.

Justitie-partners en gemeente/stadsdelen naar elkaar toegegroeid

Het beleid Jeugd en Veiligheid speelt zich af in de kolommen 'jeugd' en 'veiligheid'. Tot de veiligheidskolom worden het Openbaar Ministerie, politie, (jeugd)reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming gerekend. Tot de jeugdkolom de gemeente/stadsdelen en de instellingen voor jeugdzorg en jeugdwelzijn.

In de periode 1995-1998 zijn de kolommen wezenlijk naar elkaar *toegegroeid*. Binnen de Jeugd en Veiligheid-organen (de Interbestuurlijke Regiegroep en de ambtelijke projectgroep) is een gesprek op gang gekomen tussen alle deelnemende partijen. Eén van de positieve opbrengsten hiervan is volgens de deelnemers dat er wederzijds veel meer kennis en begrip is

ontstaan voor elkaars werkwijze en doelstellingen en dat het gezamenlijk zoeken naar de aanpak van de jeugdproblematiek nieuw en waardevol is. De justitie-partners opereren vaker op stadsdeel- en/of buurniveau. Bijvoorbeeld door deel te nemen aan de 'regiegroepen Jeugd en Veiligheid' van de stadsdelen. Daarnaast wordt in zeer veel en diverse projecten intensief samengewerkt. Met name de politie wordt daarbij in toenemende mate betrokken bij de preventie van jeugdcriminaliteit, zoals bij de voorlichtingsprojecten in het onderwijs.

Versterkt draagvlak voor Jeugd en Veiligheid

In de meeste organisaties heeft het lid van de ambtelijke projectgroep binnen de eigen organisatie de taak om te *communiceren* over het gedachtengoed en de werkwijze van het beleid Jeugd en Veiligheid. In de praktijk functioneert dit over het algemeen goed. Medewerkers die niet direct bij het beleid Jeugd en Veiligheid betrokken zijn, geven aan dat zij binnen de eigen organisatie precies weten wie ze moeten hebben voor informatie over Jeugd en Veiligheid of het indienen van projecten. De leden van de ambtelijke projectgroep geven zelf ook aan dat zij hun best doen om de effecten en initiatieven van Jeugd en Veiligheid in de eigen organisatie te verspreiden. Hierbij merken zij wel op dat het beleid Jeugd en Veiligheid complex en omvangrijk is, wat het moeilijk maakt om het aan anderen over te brengen. Desalniettemin constateren zij dat er binnen de eigen organisatie een *breder draagvlak en meer prioriteit* voor het beleid Jeugd en Veiligheid is ontstaan. Het draagvlak bij alle partners is ook versterkt via georganiseerde themabijeenkomsten, bijvoorbeeld over Nieuwe Perspectieven en pleinwerk. Ook heeft Jeugd en Veiligheid een website op Internet.

Integraal beleid Jeugd en Veiligheid in de stadsdelen tot stand gekomen

In het kader van het groeimodel zijn in 1997 de stadsdelen toegetroten tot de bestaande organisatie van het beleid Jeugd en Veiligheid. De daarbij gestelde kernvraag was hoe de stadsdelen mede-invulling kunnen geven aan het beleid Jeugd en Veiligheid. De stedelijke partners die reeds een jaar bij het beleid betrokken waren, zochten nadrukkelijk een koppeling met het lokale jeugdbeleid.

De stadsdelen hebben hun ideeën hieromtrent neergelegd in de notitie 'Buurtgerichte aanpak Jeugd en Veiligheid' (1997). Gekozen werd voor een integraal jeugdbeleid en een geïntegreerde aanpak op buurniveau, waarbij samenhing in het aanbod van lokale en stedelijke organisaties en projecten tot stand wordt gebracht.

De werkwijze van de stadsdelen is vervolgens geweest dat zij 'witte plekken' in de keten van Schuyt traceren en op grond hiervan projecten ontwikkelen en indienen. Als instrument hiertoe is de brochure 'Ketenbenadering en voorbeeldprojecten, instrument voor nadere uitwerking in de stadsdelen van het actieprogramma 'Binden of Boeien' ontwikkeld. Op deze wijze wordt in de stadsdelen een *samenhangend aanbod* van voorzieningen gerealiseerd.

Bij de toetreding in 1997 is verder afgesproken dat de door de stadsdelen ingediende projecten overwegend betrekking hebben op het creëren van *veilige openbare ruimten* of op een gerichte aanpak van specifieke doelgroepen die via de invalshoek van veilige openbare ruimten niet benaderd kunnen worden.

Na twee jaar beleid Jeugd en Veiligheid in de stadsdelen, constateren de geïnterviewde stadsdeelvertegenwoordigers dat veel progressie is geboekt in het vormgeven van *integraal jeugdbeleid, waarin veiligheid is ingebed*. De stadsdelen verschilden bij aanvang van het beleid Jeugd en Veiligheid sterk van elkaar in de mate waarin zij reeds actief een jeugdbeleid voerden. Enkele stadsdelen hadden al een start gemaakt met integraal jeugdbeleid en

konden daardoor een positieve bijdrage aan de invulling van het beleid Jeugd en Veiligheid leveren. In de meeste stadsdelen stond het jeugdbeleid echter nog in de kinderschoenen. Met name deze stadsdelen geven aan door Jeugd en Veiligheid een enorme impuls te hebben gekregen. Zij hebben hierbij hun voordeel kunnen doen met het gedachtengoed en de methodieken die reeds in het kader van Jeugd en Veiligheid waren ontwikkeld, zoals de keten van Schuyt.

Vrijwel alle stadsdelen geven inmiddels actief vorm aan integraal jeugdbeleid. De *lokale regie* hiervan berust bij een werkgroep, regiegroep of projectbureau (integraal) 'jeugdbeleid' of 'jeugd en veiligheid'. Hierin is vrijwel altijd een breed scala aan domeinen vertegenwoordigd, zoals het vrijetijdsaanbod (welzijnsinstellingen zoals Impuls in West en BZO in Zuidoost), veiligheid (politie, reclassering), onderwijs (scholen), hulpverlening (Bureau Jeugdzorg Amsterdam, Riagg, PPI) en de arbeidsvoorziening (arbeidsbureau, sociale dienst).

De samenwerking in deze 'regiegroepen' berust op drie pijlers. Ten eerste de gezamenlijke prioriteitsstelling (jeugdproblematiek). Ten tweede de gedeelde verantwoordelijkheid. Ten derde de noodzaak tot sturing van het gezamenlijk gevoerde beleid.

Zowel de stadsdelen als de deelnemende organisaties zijn overwegend positief over het functioneren van deze overlegorganen en geven aan dat de deelnemers open staan voor de integrale aanpak. Bovendien maakt de financiële prikkel vanuit Jeugd en Veiligheid volgens hen veel initiatieven mogelijk en versnelt het de uitvoering. Bij de integrale aanpak komt men echter ook *knelpunten* tegen. Bijvoorbeeld doordat sommige deelnemende organisaties nog teveel op de belangen van de eigen organisatie gericht zijn, en te weinig op de belangen van de jongeren. Op directie-niveau speelt dit overigens sterker dan op de werkvloer. Dit neemt niet weg dat, zij het soms met enig 'gepraat', de motivatie en medewerking aan een integrale aanpak toeneemt en als positief bestempeld wordt.

De specifieke bedoeling voor 1998 is geweest om de projecten Jeugd en Veiligheid beter te verankeren in het lokaal preventief jeugdbeleid van de stadsdelen. De stadsdelen geven in dit verband aan dat het beleid Jeugd en Veiligheid steeds verder *geïntegreerd* wordt met hun reguliere activiteiten. Zo worden de activiteiten in het kader van het beleid Jeugd en Veiligheid steeds beter afgestemd op aanpalende beleidssectoren als de sector onderwijs en delen van de sector welzijn (zoals het migrantenbeleid). In Bos en Lommer wordt vanuit Jeugd en Veiligheid een geïntegreerde aanpak ontwikkeld (Project Balans). Andere stadsdelen ontwikkelen zelf geïntegreerde buurtaanpakken, waarvan delen door Jeugd en Veiligheid worden gefinancierd. In veel stadsdelen is wel sprake van intensieve samenwerking op buurtniveau, maar nog niet van een geïntegreerde aanpak. Uit de interviews met de stadsdelen wordt verder duidelijk dat de meeste stedelijke projecten, zoals beoogd, aansluiting bij de stadsdelen zoeken en vinden. Dit geldt bijvoorbeeld voor Nieuwe perspectieven, Stelselmatige Daderaanpak, Keerpunt, Change, Justitie in de Buurt en Veilig in School. Omdat de meeste projecten en/of stadsdelen zich op dit punt nog in de start-fase bevinden, zijn de effecten hiervan nog onduidelijk.

Regierol gemeente

In het beleidsprogramma Jeugd en Veiligheid is de regierol toegedicht aan de gemeente. De Dienst Welzijn Amsterdam zit vanaf 1996 de ambtelijke projectgroep Jeugd en Veiligheid voor en voert het secretariaat. Over de wijze waarop de gemeente haar regierol vervult zijn de sleutelpersonen redelijk tot zeer tevreden. De gemeente heeft de *samenhang in het programma* van meet af aan sterk bewaakt. Vooral het secretariaat van Jeugd en Veiligheid heeft hierin een breed gewaardeerde rol vervuld. Zij

neemt zeer goed haar verantwoordelijkheid, geeft goed sturing, duidelijke informatie en heeft een constructieve inbreng.

De gemeente heeft, om de samenhang (en voortgang) in het beleid te bewaken, een aantal procesmatige *activiteiten en instrumenten* ontwikkeld. Zo zijn subgroepen van de ambtelijke projectgroep gecreëerd, waarin onderdelen van het beleid worden besproken en ontwikkeld. Ook is een financiële verdeelsleutel voor de toekenning van Jeugd en Veiligheidsmiddelen aan de stadsdelen vastgesteld (Buurtindicatoren Jeugd van O&S²). Voor de stadsdelen wordt een regiedocument (voorheen preventiedocument) ontwikkeld, waarmee een belangrijk deel van vraag en aanbod van beschikbare voorzieningen in een stadsdeel in kaart kan worden gebracht. Ook worden de condities om van dat aanbod gebruik te maken hierin opgenomen. Dit instrument moet de stadsdelen behulpzaam zijn bij het voeren van de regie over het aanbod van voorzieningen. Het regiedocument is nog in ontwikkeling.

Met ingang van 1999 kunnen de partners Jeugd en Veiligheid vijf procent coördinatiekosten doorberekenen. Omdat deze kosten van het vastgestelde budget af gaan, waardoor er minder geld voor projecten beschikbaar is, zullen naar verwachting maar enkele partners hier gebruik van maken.

Volgens de ambtelijke projectgroep leidde de toetreding van de stadsdelen tot Jeugd en Veiligheid in 1997 aanvankelijk tot een *vertraging* in de voortgang. Knelpunten waren onder meer dat, ten tijde van de ontwikkeling van de projectvoorstellen door de stadsdelen, ook de criteria hiervoor nog nader gepreciseerd moesten worden. Ook leidde het beleid Jeugd en Veiligheid tot een taakverzwaring voor de stadsdelen, doordat zij voor de uitvoering hiervan geen capaciteitsuitbreiding kregen. In praktische zin leidde de uitbreiding tot een toename van het aantal deelnemers aan de ambtelijke projectgroep, hetgeen een snelle besluitvorming niet ten goede kwam. De startproblemen zijn in de loop van 1997 opgelost, onder meer doordat werd afgesproken dat de deelname van de stadsdelen plaats zou vinden via vertegenwoordiging van het stadsdeelcluster waar een stadsdeel onderdeel van uit maakt.

In de periode 1995-1998 keren vanuit de ambtelijke projectgroep drie kritische kanttekeningen op het beleid Jeugd en Veiligheid steeds weer terug. Ten eerste wordt het beleid te sterk als *top-down* ervaren. Door de jaren heen worden verschillende oorzaken voor het 'top-downgevoel' aangeduid. Wat steeds weer terug komt is dat er te weinig tijd wordt genomen voor inhoudelijke discussies. Leden van de ambtelijke projectgroep, met name de stadsdelen, ambiëren een sterkere rol als 'medeontwikkelaar' van het beleid.

Ten tweede is het Jeugd en Veiligheid-programma *omvangrijk en complex*. De leden van de ambtelijke projectgroep hebben hierdoor onvoldoende overzicht over het geheel aan activiteiten en resultaten. Bovendien is het gevolg dat de gemeente vrijwel continu een voorsprong in kennis heeft en van daaruit initiatieven neemt. Dit draagt niet bij aan de gewenste verantwoordelijkheid van de overige partners bij het inhoudelijke vormgeven van het beleid.

Ten derde geven enkele stadsdelen aan dat zij niet altijd begrijpen waarom aan het ene project wel en aan het andere geen middelen worden toegekend. De *toewijzingscriteria* zijn volgens deze stadsdelen te weinig eenduidig geformuleerd.

Noot 2 De buurtindicatoren geven de ernst en omvang van de jeugdproblematiek in de stadsdelen aan, onder meer op grond van analyses van cijfermatige gegevens van de politie.

Samenhang in beleid bewaard gebleven

Zowel de stedelijke partners als de stadsdelen beoordelen de samenhang in het beleid Jeugd en Veiligheid positief en zijn van mening dat de keten van Schuyt in 1998 grotendeels 'gedekt' is. Met name de stadsdelen hebben in 1997 en 1998 in dit kader veel projecten ontwikkeld.

Opnemen projecten in regulier aanbod

Enkele partners spreken hun zorg over de voortzetting van de projecten uit. Zij geven aan dat zij met tijdelijke financiering van Jeugd en Veiligheid projecten voor structurele problemen indienen. Zij vragen zich af wat er met deze projecten zal gebeuren als de Jeugd en Veiligheid-financiering wegvalt. Het is volgens sommige van deze partners nog maar de vraag of deze projecten vanuit de reguliere middelen kunnen worden voortgezet. Bovendien werkt de onzekerheid over de continuïteit van de financiële middelen vanuit het Rijk en Jeugd en Veiligheid belemmerend. Dit maakt het bijvoorbeeld lastig om projecten aan te melden, waarvan pas over enkele jaren resultaten zijn te verwachten.

Totaal-oordeel

Het positieve oordeel over Jeugd en Veiligheid kan onder meer geïllustreerd worden aan de hand van de door de leden van de ambtelijke projectgroep gegeven rapportcijfers voor het beleid. Zij beoordelen de *inhoud* van het beleidsprogramma gemiddeld met een 7,5 en de *uitwerking* met een 6,7. Met de inhoud wordt bedoeld het beleid zoals vastgelegd in de programma's 'Binden of Boeien'. Met de uitwerking wordt bedoeld de wijze waarop het programma is uitgewerkt en wordt uitgevoerd (het proces/resultaat).

Dat de inhoud van het programma beter wordt beoordeeld dan de uitwerking wordt in de gevraagde toelichtingen bevestigd. Men geeft aan dat de concepten achter Jeugd en Veiligheid innovatief zijn en aansluiten bij de geconstateerde problemen. In de uitwerking worden echter ook knelpunten geconstateerd, die in dit rapport aan de orde komen.

Doelstellingen bereikt?

In de periode 1996-1998 is met inspanning van alle deelnemers resultaat geboekt op verschillende gebieden. Deze maken onderdeel uit van het beleid Jeugd en Veiligheid en zijn tegelijkertijd voorwaardelijk voor het bereiken van de doelstellingen van Jeugd en Veiligheid. Deze resultaten zijn:

- Het beleid Jeugd en Veiligheid is een *samenhangend en integraal beleid*, dat een breed draagvlak heeft bij alle betrokken instellingen.
- De samenhang en samenwerking tussen de betrokken instellingen, te weten de partners uit de strafrechtssketen, de gemeente, de stadsdelen en welzijnsvoorzieningen is toegenomen. De *verkokering wordt doorbroken*. De partners beseffen dat zij elkaar nodig hebben om de jeugdcriminaliteit terug te dringen en weten elkaar te vinden. Ook is er meer samenhang ontstaan tussen de partners uit de strafrechtssketen (politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, (jeugd)reclassering).
- Het beleid Jeugd en Veiligheid heeft *ontwikkelingen in het reguliere beleid* van de betrokken partijen in gang gezet of versneld. De justitie-organisaties, die zich van oudsher overwegend om veiligheid bekommeren, hebben meer aandacht gekregen voor de jeugdproblematiek. Instanties die voor het jeugdbeleid verantwoordelijk zijn (bijvoorbeeld de stadsdelen) zijn zich veel sterker gaan richten op veiligheid. De stadsdelen hebben vorm gegeven aan een lokaal en integraal jeugdbeleid, waarin aandacht voor veiligheid is ingebed.

- De samenhang in het programma is, dankzij de sterke *regie* van de gemeente, bewaard gebleven. De totstandkoming van het beleid Jeugd en Veiligheid wordt in de praktijk echter ook als *top-down* ervaren. De betrokkenheid bij de inhoudelijke vormgeving van het beleid is volgens de deelnemers aan het beleid Jeugd en Veiligheid voor verbetering vatbaar.

4 Sluitende aanpak voor jongeren met politie- en justitiecontacten

Van Montfrans

In 1994, dus voor de start van het grote stedenbeleid verscheen een advies over de aanpak van jeugdcriminaliteit aan de Staatssecretaris van Justitie onder de titel "Met de neus op de feiten". In dit door de commissie Van Montfrans opgestelde advies wordt een analyse gegeven van de manier waarop allerlei overheidsinstanties omgaan met regeloverschrijdend gedrag van jongeren. Vanuit deze analyse worden aanbevelingen voor een aanpak gedaan.

De analyse van "Met de neus op de feiten" leek regelrecht ontleend aan de Amsterdamse situatie van het begin van de negentiger jaren. De aanbevelingen van Van Montfrans zijn dan ook omarmd door de Amsterdamse justitiepartners. Politie en justitie zouden moeten gaan werken volgens de kernprincipes van Van Montfrans en vroegtijdig, snel en consequent moeten reageren op crimineel gedrag van jeugdigen. De start van het beleid Jeugd en Veiligheid en de daarmee samenhangende subsidiemogelijkheden kwam dan ook zeer gelegen. Mede onder invloed van impulsen van het beleid Jeugd en Veiligheid is in Amsterdam door de organisaties van de strafrechtssketen invulling gegeven aan de aanbevelingen van Van Montfrans. De nauwe relatie tussen beide ontwikkelingen blijkt alleen al uit het feit dat de principes van Van Montfrans opgenomen zijn in de doelstellingen van het beleid Jeugd en Veiligheid. Hiermee heeft het beleid naast preventie duidelijk een oriëntatie op curatie en repressie gekregen.

Verbeterde afstemming binnen de strafrechtssketen

De toegenomen samenhang tussen de partners uit de strafrechtssketen komt duidelijk tot uiting in het *Arrondissementaal Jeugdreclasseringsplatform*. Politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, de (jeugd)reclassering en, sinds 1998, Bureau Halt werken hierin samen aan een kwaliteitsverbetering in de afhandeling van jeugdstrafzaken. In dit overleg worden knelpunten in de strafrechtssketen gesignaleerd en oplossingen geformuleerd. Het platform is een belangrijk communicatiekanaal voor de deelnemende justitie-partners die dan ook aangeven zeer tevreden te zijn over het functioneren ervan.

Het Arrondissementaal Jeugdreclasseringsplatform is mede opgezet in het kader van het project 'Deskundigheidsbevordering politie en justitie met betrekking tot specifieke jeugdcriminaliteitsproblematiek'. In het kader van dit project, waarvan de politie de trekker is, zijn, ten behoeve van de kwaliteitsverbetering, in alle politiedistricten zogenaamde *verbetersteams* ingesteld. In deze teams werken de justitiepartners gezamenlijk en onder deskundige externe begeleiding aan innovaties. Er zijn knelpunten- en verbeteranalyses jeugdcriminaliteit op district- en regioniveau gemaakt. Dit resulteerde bijvoorbeeld in een folder voor de professionele partners van de politie over de politieke jeugdzorg. De ontwikkelingsfunctie van Jeugd en Veiligheid wordt hier zichtbaar.

Ook in het streven naar een consequente reactie van justitie en politie is Jeugd en Veiligheid *voorwaardenscheppend* geweest. Er is gewerkt aan het gezamenlijk opstellen van sepot-richtlijnen voor het Openbaar Ministerie en de politie. Hierbij werd duidelijk dat de invloed van het beleid Jeugd en Veiligheid aan beperkingen onderhevig is. Het beleid van het Openbaar Ministerie wordt namelijk grotendeels op landelijk niveau uitgezet. In afwachting van beleidsbeslissingen binnen het Openbaar Ministerie is

besloten door te gaan met het opstellen van afdoeningsrichtlijnen voor de politie afzonderlijk. Eind 1998 zijn deze richtlijnen opgenomen in het *Handboek Jeugdzaken* en daarmee gereed voor implementatie. Tussen de politie en de Raad voor de Kinderbescherming is een betere communicatie tot stand gekomen. Volgens een standaardprocedure meldt de politie thans, door middel van een speciaal hiertoe ontwikkelde *indicatielijst*, alle processen-verbaal voor de jeugd bij de Raad voor de Kinderbescherming. Door deze indicatielijsten kan worden gekeken of er zorgindicaties zijn. Het aantal basisonderzoeken dat de Raad naar aanleiding van de meldingen instelt, is van 1996 tot 1998 aanzienlijk gestegen. Ook de samenwerking tussen de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie en de *Forensisch Psychiatrische Dienst* is verbeterd, waardoor de afdoening van jeugdige delinquenten met psychiatrische en/of psychosociale problemen adequater ter hand wordt genomen. Volgens de trekker van het betreffende project is de routing langs de betrokken justitiële jeugdpartners gestandaardiseerd, evenals de daarbij gehanteerde onderzoeken en methodes.

Uitvoering aanbevelingen Van Montfrans ter hand genomen

Met de inzet van middelen Jeugd en Veiligheid bij de organisaties van de strafrechtssketen zijn enerzijds voorwaarden geschapen voor een betere afstemming onderling en anderzijds aanzetten gegeven voor het uitvoeren van de aanbevelingen van Van Montfrans, die vervolgens door de betrokken partijen vanuit hun reguliere taakstelling zijn overgenomen. Deze zijn illustratief voor de aanjaagfunctie die Jeugd en Veiligheid gehad heeft. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het project '*Verkorting doorlooptijden*' waarin knelpunten in beeld zijn gebracht die bij politie en justitie bestaan en die de effectiviteit van straffen bij jeugdigen frustreren. De aanbevelingen in dit onderzoek worden inmiddels vanuit de reguliere taakstelling uitgevoerd. Eén van de aanbevelingen om tot versnelling van de doorlooptijden te komen betreft de aanstelling van zogenaamde '*hulpofficieren parketsecretaris*', in de wandelgangen aangeduid als '*hoppers*'. Deze hoppers zijn in dienst van het Openbaar Ministerie, hebben de status van secretaris en zijn bevoegd om zaken direct op het wijkteambureau van politie te beoordelen. Zij bieden de verdachte ter plekke een dagvaarding of transactie aan. Volgens een recente beslissing van de parketleiding gaan nu ook alle jeugdzaken door hoppers behandeld worden. Voor 1999 zijn 3 extra hoppers aangevraagd, waardoor in dat jaar naar verwachting in het totaal 25 hoppers actief zullen zijn. De '*hulpofficieren parketsecretaris*' dragen in belangrijke mate bij aan de versnelling van de doorlooptijden en de uitvoering van lik-op-stuk-beleid. Eind 1998 werd 41 % van alle rechtbankzaken door Hoppers beoordeeld. Desalniettemin is de doelstelling dat 75% van de strafzaken tegen minderjarigen binnen 6 maanden wordt afgedaan volgens de betrokkenen nog zeker niet behaald. Het OM heeft deze doelstelling daarom ook in hun beleidsplan voor 1999 opgenomen. Een ander voorbeeld is het project '*Cliëntvolgsysteem*' waarin een systeem wordt ontwikkeld voor de uitwisseling van registratiegegevens met betrekking tot politie- en justitiecontacten van jongeren. Het oorspronkelijke doel was dat dit systeem in 1998 operationeel zou zijn. Deze doelstelling is niet gehaald. Wel is in de Jeugd en Veiligheid-beleidsperiode een aantal voorbereidende activiteiten uitgevoerd. Volgens de nieuwe planning, welke is neergelegd in de beleidsplannen voor 1999 van alle betrokken partijen (Openbaar Ministerie, politie en Raad voor de Kinderbescherming) wordt het systeem in 1999 in gebruik genomen.

Justitie-partners betrokken bij preventie en buurtaanpak

Dat er sprake is van een toenemende samenwerking tussen de organisaties in de strafrechtssketen enerzijds en stadsdelen en lokale welzijns- en buurtorganisaties anderzijds, blijkt duidelijk uit het project '*Justitie in de*

Buurt'. Het beleid Jeugd en Veiligheid heeft hieraan bijgedragen door financiering van de deelname van de Raad voor de Kinderbescherming in dit project. Uit evaluatie van dit project blijkt dat er directe en korte lijnen zijn ontstaan tussen de betrokken instanties. Hierdoor wordt een vroegtijdige, geïntegreerde en niet-vrijblijvende aanpak van jeugdcriminaliteit en overlast op wijkniveau gerealiseerd. De deelname van de Raad voor de Kinderbescherming aan het project 'Justitie in de Buurt' zal voor 1999 vanuit de reguliere middelen worden voortgezet. Ook in de vanuit de stadsdelen ontwikkelde projecten opereren de justitiepartners op lokaal en preventief terrein. Bijvoorbeeld in het project 'Veilig in School'. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 5.

Op uitvoerend niveau worden in dit verband wel enkele kritische *kanttekeningen* bij de toegenomen samenwerkingsverbanden met de justitiepartners geplaatst. De bezetting op de politie-bureaus laat wel eens te wensen over, waardoor prioriteiten en/of afspraken niet kunnen worden nageleefd. Ook heeft de jeugd niet bij elk politiedistrict dezelfde prioriteit, volgen de prioriteiten elkaar te snel op en zijn er veel personele wisselingen, waardoor de voortgang wordt vertraagd. Het Openbaar Ministerie heeft eveneens merkbaar met veel personele wisselingen gekampt. Ook zijn veel projectgroepsleden van mening dat het Openbaar Ministerie zich sterker kan inzetten bij het uitvoeren van het beleid Jeugd en Veiligheid. Het Openbaar Ministerie zelf geeft aan dat beleid en besluitvorming grotendeels op landelijk niveau wordt uitgezet. Dit maakt het lastig voor het Openbaar Ministerie om op stedelijk niveau afspraken te maken.

Jeugddelinquenten vaker taakstraf of Halt-afdoening

In het GSB convenant tussen het Rijk en de gemeente Amsterdam is onder meer de doelstelling opgenomen dat het aantal taakstraffen en Halt-afdoeningen in de convenantsperiode jaarlijks met 10% toeneemt. Jeugd en Veiligheid heeft deze doelstelling en de door de justitiepartners ontwikkelde activiteiten op dit gebied in haar beleid opgenomen. Het doel hiervan was tweeledig. Enerzijds wilde zij op deze wijze zicht houden op de ontwikkelingen in de omvang van taakstraffen en Halt-afdoeningen. Anderzijds wilde men via de ambtelijke projectgroep projectplaatsen werven voor de uitvoering van de werkstraffen door jeugdige daders.

Met betrekking tot het werven/creëren van projectplaatsen voor werkstraffen zijn de resultaten teleurstellend. De inspanningen op dit gebied zijn summier geweest. Eén keer is een brief naar alle relevante sleutelpersonen bij de gemeente gestuurd, waarin hen verzocht werd om mogelijke projectplaatsen te melden. Deze actie leverde geen enkele projectplaats op.

In de onderstaande tabel worden de aantallen opgelegde taakstraffen en Haltafdoeningen per jaar gepresenteerd. Hierin is ook de toe/afname in de periode 1995-1998 opgenomen.

Tabel 1 Aantal taakstraffen en Halt-afdoeningen

	1995	1996	1997	1998	% toe- /afname
taakstraffen	466	616	575	857	84%
Halt-afdoeningen	775	1.132	1.271	1.055	36%

In de periode 1995-1998 is het aantal taakstraffen en Halt-afdoeningen zeer sterk gestegen, namelijk met respectievelijk 84% en 36%. In de jaren 1996 en, alleen voor taakstraffen, 1998 was de stijging het grootst.

Nagegaan is welk type taakstraffen het meest worden opgelegd. Hieruit blijkt dat het in de meeste gevallen om werkstraffen gaat. Ook het aantal leerstraffen is echter toegenomen. Leerstraffen betreffen bijvoorbeeld de cursus 'slachtoffer in beeld', waarin inzicht wordt gegeven in de gevolgen van gepleegde delicten voor de slachtoffers. Ook worden trainingen in sociale vaardigheden en inzicht in het eigen gedrag ten aanzien van seksualiteit gegeven.

De *convenantsdoelstelling* dat het aantal taakstraffen en Halt-afdoeningen jaarlijks met 10% toeneemt is voor de afgelopen beleidsperiode behaald. Het Openbaar Ministerie heeft deze doelstelling overigens ook in hun beleidsplan voor 1999 opgenomen.

Voor de eerste convenantsdoelstelling, namelijk een daling van het aantal jongeren dat met de politie in aanraking komt met 30% per 10.000 jongeren, is het nog te vroeg om dit vast te kunnen stellen. De hiertoe genomen repressieve en preventieve maatregelen hebben over het algemeen langer dan drie jaar nodig om hun effectiviteit te bewijzen. Bovendien zijn de huidige bronnen niet adequaat genoeg om tot een eenduidige vaststelling van het aantal aangehouden en/of geverbaliseerde jongeren te komen, noch is het in het convenant gestelde criterium op voldoende praktisch toepasbare wijze geoperationaliseerd. Desalniettemin wordt vanuit Jeugd en Veiligheid jaarlijks, op basis van cijfers van de politie (HKS) en Bureau Halt, de aldaar geregistreerde omvang van de jeugdcriminaliteit vastgesteld. Deze gegevens voor de jaren 1996 en 1997 zijn gepubliceerd in de rapportage 'Jeugdcriminaliteit Amsterdam. Metingen 1996/1997.' (zie ook hoofdstuk 6).

De derde convenantsdoelstelling luidt dat vanaf 1997 heenzendingen van (jonge) verdachten, waartegen voorlopige hechtenis is bevolen, nog slechts bij tijdelijke pieken voorkomt. Op het behalen van deze doelstelling heeft Jeugd en Veiligheid nauwelijks invloed, omdat dit tot de reguliere kerntaken van de justitie-partners behoort.

Meer succesvolle pedagogische trajecten voor specifieke doelgroepen

In het kader van de doelgroepgerichte benadering van Jeugd en Veiligheid wordt aandacht besteed aan de harde kern, licht-criminelen, first-offenders, Halt-cliënten en risicjongeren. Bovendien is in 1998 de doelgroepgerichte benadering verbreed naar 12-minners, stelselmatige daders en jongeren die in groepen criminaliteit plegen.

Deze doelgroepgerichte benadering heeft onder meer geleid tot een aantal pedagogische trajecten, die (specifiek) op deze groepen gericht zijn. Het doel van deze trajecten is om de jongeren weer terug naar school of werk te leiden.

Na drie jaar beleid op dit gebied kan worden geconstateerd dat er forse vooruitgang is geboekt. Een aantal bestaande trajecten is vanuit Jeugd en Veiligheid verder geprofessionaliseerd en uitgebreid, zoals Nieuwe Perspectieven en jeugdtoezichtteams. Voor doelgroepen waar eerder weinig in werd geïnvesteerd, zijn trajecten ontwikkeld, zoals Change en de Stelselmatige Daderaanpak. Bovendien is de samenwerking tussen relevante instanties rondom deze trajecten sterk verbeterd of wordt hier nog aan gewerkt. De stedelijke (traject)begeleidingsprojecten werken nauw samen met de stadsdelen en lokale jeugdhulpverlenings- en welzijnsorganisaties.

Deze opbrengsten worden hieronder toegelicht. In tabel 2 wordt echter eerst een overzicht gegeven van het *huidige aanbod* van vanuit Jeugd en Veiligheid ontwikkelde/aangejaagde trajecten voor specifieke doelgroepen.

Hierin zijn ook de vanuit de stadsdelen gestarte begeleidingsprojecten opgenomen. Hierbij gaat het over het algemeen echter om lichtere vormen van begeleiding.

Wanneer meer dan de helft van de projecten uit een cluster zich op de betreffende doelgroep richt, dan is de betreffende cel grijs gemaakt.

Overigens gaat het dan vaak om de doelgroep waar het project zich in hoofdzaak op richt. Incidenteel kunnen jongeren uit andere dan de beoogde doelgroepen deelnemen. Ook projecten die zich op risicojongeren richten, treffen tussen hun deelnemers soms jongeren met een zwaardere problematiek aan.

In de laatste kolom staat het totale aantal projecten per cluster. Omdat één project meerdere doelgroepen kan bedienen, vormt deze kolom geen optelsom van de eerdere kolommen.

Tabel 2 Aantal Jeugd en Veiligheid-(traject)begeleidingsprojecten gericht op specifieke doelgroepen³

clusters	risicjongeren	first-offenders	licht-criminelen	harde kern	totaal aantal projecten
stedelijke projecten: trajecten/individuele begeleiding	2 Keerpunt Nieuwe Perspectieven	2 Keerpunt Change	3 Keerpunt Nieuwe Perspectieven Change	3 Nieuwe Perspectieven Change SDA	4 Nieuwe Perspectieven Keerpunt Change SDA
stadsdeel-projecten: mentoraat/traject-begeleiding	9 VPB NT10+ Balans TB FOP SHID BTJ SCool EHBO	3 FOP SHID BTJ	3 FOP SHID BTJ	-	9 VPB NT10+ Balans TB FOP SHID BTJ SCool EHBO
toezichtteams	7 Ri-4-team Supp-Oost Boven Ij-team JTT Zuidoost VIB-team PEP-team WEB-team	4 Ri-4-team Supp-Oost Boven Ij-team JTT Zuidoost	1 Ri-4-team	-	7 Ri-4-team Supp-Oost Boven Ij-team JTT Zuidoost VIB-team PEP-team WEB-team
school	6 TOP Oost TOP Zuidoost Summerschool S/School plus T-15 Zelfverdediging	-	-	-	6 TOP Oost TOP Zuidoost Summerschool S/School plus T-15 Zelfverdediging
overige	5 Jeugd en Jongerenteam Zakgeldteams (2X) BM LJ	1 Jeugd en Jongerenteam	1 Jeugd en Jongerenteam	-	5 Jeugd en Jongerenteam Zakgeldteams (2X) BM LJ
totaal	29	10	8	3	31

- | | |
|----------------------|--|
| BM | = Betrekken migrantenorganisaties |
| BTJ | = Begeleiding Turkse jongeren - Oost/Watergraafsmeer |
| EHBO | = Eerste Hulp Bij Ontsporing - noord |
| FOP | = First Offenders Project - Oost/Watergraafsmeer/Zeeburg |
| LJ | = Loket jeugdzorg |
| Nieuwe Perspectieven | = Nieuwe Perspectieven |
| NT10+ | = Naschools toezicht - Osdorp |
| SCool | = School's cool Westerpak |
| SDA | = Stelselmatige daderaanpak |
| SHID | = Stichting Hulppost Indische buurt en Dapperbuurt |
| S/School plus | = Schoolvereniging/ School plus |
| TB | = Trajectbegeleider - Slotervaart/ Overtoomse veld |
| TOP | = Time Out Project |
| VPB | = Vertrouwenspersoon basisscholen - Osdorp |

Noot 3 Hierin zijn alleen de projecten opgenomen die in 1998 (nog) worden uitgevoerd. Het project 'Change' is hier ook in opgenomen, omdat deze uit reguliere middelen van de Reclassering wordt voortgezet.

Uit de tabel blijkt dat globaal gezien de stedelijke projecten zich op de zwaardere doelgroepen richten (Nieuwe Perspectieven, Stelselmatige Daderaanpak) en de stadsdelen overwegend op risicojongeren. Toch zijn er binnen de stadsdeelprojecten wel enkele uitzonderingen. Zo richten drie mentoraat/trajectbegeleidingsprojecten zich ook op first-offenders en lichtcriminelen. Het betreft het First Offenders Project, de Stichting Hulppost Indische buurt en Dapperbuurt en Begeleiding Turkse jongeren. Ook sommige jeugdtoezichtteams werven expliciet first-offenders. Omdat het in de stadsdelen-begeleidingsprojecten meestal om begeleiding op locatie gaat, dat wil zeggen dat de begeleiding sterk verbonden is aan een plaatsen als scholen of veilige vindplaatsen, worden zij verder besproken in hoofdstuk 5.

Nieuwe Perspectieven

Bij aanvang van Jeugd en Veiligheid bestond er reeds een succesvolle aanpak op het gebied van intensieve, ambulante begeleiding, namelijk het in 1993 gestarte project 'Nieuwe Perspectieven voor jongeren op achterstand in Amsterdam-West'. In dit project worden jongeren die in een meervoudige probleemsituatie verkeren volgens een nieuw ontwikkelde methodiek begeleid. Het uiteindelijke doel is om deze jongeren de stap (terug) naar school of werk te laten maken.

Vanuit de doelstelling dat Jeugd en Veiligheid succesvolle aanpakken wil *uitbreiden*, is dit project in de beleidsperiode 1995-1998 door Jeugd en Veiligheid 'geadopteerd'. Dat wil zeggen dat de aanpak financiële middelen heeft gekregen om de methodiek verder te ontwikkelen en de aanpak uit te breiden naar andere delen van de stad. Nieuwe Perspectieven is inmiddels één van de paradepaardjes van Jeugd en Veiligheid. In de beleidsperiode 1995-1998 is Nieuwe Perspectieven uitgegroeid tot een stadsbrede aanpak voor probleemjongeren. Jaarlijks kunnen nu ongeveer 600 jongeren in begeleiding worden genomen.

De *methodiek* is daarbij verder geprofessionaliseerd en zeer succesvol. Uit een evaluatie blijkt dat bij ongeveer 70% van de deelnemende jongeren de situatie, ook een jaar na afloop van het traject, substantieel is verbeterd. De kern van de door Nieuwe Perspectieven gehanteerde methodiek is dat jongeren tussen 12 en 20 jaar met meervoudige politiecontacten een kort en zeer intensief interventietraject aangeboden krijgen, gericht op (een terugkeer naar) school of werk. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de directe leefomgeving van cliënten. Zo bezoeken de interventiewerkers hun cliënten zoveel mogelijk in hun eigen leefomgeving en wordt voor de jongere een 'very important person' uit de eigen omgeving gezocht (zoals een leraar, een tante, etc.), die kan worden betrokken bij de interventie. Ook zoeken de interventiewerkers positieve aanknopingspunten in het heden en verleden van de cliënten, waarbij in de interventie kan worden aangehaakt.

Belangrijk is ook dat het project organisatorisch onder is gebracht bij het SAC, waardoor de *integratie en samenwerking* met de hulpverlening is gestimuleerd. Het SAC en andere (hulpverlenings)instanties nemen ook elementen uit de aanpak van Nieuwe Perspectieven over. Ook andere Jeugd en Veiligheid-projecten hebben elementen uit de aanpak van Nieuwe Perspectieven overgenomen, zoals het project Change (waar we zo uitgebreider op terug komen) en de stadsdeelprojecten 'First Offenders Project' en de 'Stichting Hulppost Indische buurt en Dapperbuurt (SHID)' (zie hoofdstuk 5). Ook is de belangstelling voor de aanpak van Nieuwe Perspectieven uit de rest van Nederland en het buitenland groot.

Change

Zoals al eerder vermeld behelst de aanjaagfunctie van Jeugd en Veiligheid onder meer dat een project tijdelijk wordt gefinancierd, waardoor een project en methodiek ontwikkeld kan worden. Vervolgens wordt het project in de reguliere activiteiten van de 'trekkende' organisatie opgenomen. Het project 'Change' (voorheen 'Unitur') is een voorbeeld van het welslagen van deze aanpak. Dit project is met Jeugd en Veiligheid-financiering gestart door de Reclassering. Zij heeft het doel om Antilliaanse en Arubaanse jongeren met regelmatige politie-/justitiecontacten in Zuidoost te weerhouden van recidive en de stap (terug) naar school of werk te laten maken. Het project is sinds 1999 *opgenomen in de reguliere activiteiten* van de Reclassering en wordt ook in de overige stadsdelen geïmplementeerd.

Keerpunt 2000

Vlak voor de start van het beleid Jeugd en Veiligheid is het project Keerpunt geïnitieerd, nadat was gebleken dat jongeren met justitie-antecedenten en/of politiecontacten bij de bestaande instituties voor arbeidstoeleiding buiten de boot vallen dan wel onbemiddelbaar werden geacht.

Pilots in Amsterdam-West (Nieuwe Perspectieven en Werkstart-JOC) en Zuidoost (Werk- en Opleidingsproject) wezen echter uit dat deze jongeren wel degelijk te bemiddelen zijn, maar dat hiervoor een andere aanpak noodzakelijk is. Daarom is het project Keerpunt opgezet, met het doel om deze groep jongeren via de bestaande instituties naar werk te leiden. Jeugd en Veiligheid heeft, gezien het belang van het van de grond komen van dit project, geïnvesteerd in de over-all coördinatie van de bij het project betrokken instanties. Dit zijn de Amsterdamse Arbeidsbureaus, de sociale dienst, de politie, de gemeente Amsterdam, en maatschappelijke organisaties en projecten als de (jeugd)reclassering en Maatwerk.

Het project Keerpunt is in oktober 1996 van start gegaan. Tijdens de uitvoering werd bij herhaling geconstateerd dat het grote aantal betrokken organisaties, de bestaande verkokering en de ingewikkelde problematiek maakten dat er veel meer aandacht besteed moest worden aan afstemming en aansturing dan was gedacht. In de afgelopen periode is mede daarom een nieuwe organisatievorm en werkwijze ontwikkeld. Nieuwe elementen hierin zijn de ontwikkeling van lokale netwerken (instroomteams), dat een cliënt gedurende het gehele traject door één en dezelfde persoon wordt begeleid en dat de samenwerking wordt geïntensiveerd. Hiermee is de benodigde infrastructuur voor arbeidsbemiddeling van de doelgroep ontwikkeld. In september 1998 is Keerpunt 2000, op basis van deze nieuwe organisatievorm, formeel doorgestart. In Zuid, Zuid-oost en Oost is inmiddels sprake van gecoördineerde toeleiding en kan de beoogde instroom worden gerealiseerd.

Stelselmatige Dader Aanpak

Het project 'Stelselmatige Dader Aanpak' behelst een pedagogisch traject voor een deel van de *harde kern*, namelijk jongeren van 15 tot 25 jaar die in de afgelopen anderhalf jaar minimaal drie maal met justitie in aanraking zijn gekomen en een strafverwachting hebben van 3 tot 15 maanden voorwaardelijk. Dit project is pas onlangs van start gegaan en kent daardoor nog nauwelijks resultaten.

Doelstellingen bereikt?

In het kader van de sluitende aanpak voor jongeren met politie- en justitiecontacten zijn vanuit Jeugd en Veiligheid vier doelstellingen ontwikkeld. Hieronder wordt per doelstelling de voortgang geschetst.

In het kader van de doelstelling *Vroegtijdig, snel en consequent reageren op strafbare feiten, gepleegd door jeugdige daders* zijn door de Regiopolitie en de justitie-partners belangrijke inspanningen verricht. Ook aangehouden jeugdige daders kunnen hier inmiddels de effecten van merken. Bij de aanhouding van een minderjarige weet de betreffende politiefunctionaris, door het Handboek Jeugdzaken, precies wat hem/haar te doen staat. De verdachte wordt indien mogelijk direct op het politiebureau bij de dienstdoende hopper voorgeleid. De minderjarige wordt verhoord en, via de indicatielijst, gemeld bij de Raad voor de Kinderbescherming. Daar kan voor elke aangehouden jongere worden nagegaan in hoeverre hij/zij zorg behoeft. Het kennis nemen van het (criminele) verleden van de jongere via een cliëntvolgsysteem is echter nog niet mogelijk. Het hiertoe ontwikkelde cliëntvolgsysteem is nog niet operationeel.

Op deze doelstelling is dus een redelijke vooruitgang geboekt. Nog steeds zijn verdere verbeteringen echter mogelijk en wenselijk. De doorlooptijden zijn nog altijd te lang. Daar zal door de betrokken partners dan ook verder aan worden gewerkt.

De doelstelling *Een grotere variatie in straffen voor jeugdige daders* is over de periode 1995-1998 gehaald. Het aantal taakstraffen is in deze periode bijna verdubbeld. Deze stijging is vooral te danken aan een toename van de werkstraffen. Ook het aantal Haltafdoeningen is met 36% gestegen. Aan het convenantsdoel dat het aantal taakstraffen en Haltafdoeningen jaarlijks met 10% stijgt is daarmee over de gehele beleidsperiode voldaan. Met betrekking tot de eerste convenantsdoelstelling, namelijk een daling van het aantal jongeren dat met de politie in aanraking komt met 30% per 10.000 jongeren, is het nog te vroeg en nauwelijks praktisch haalbaar om resultaten vast te kunnen stellen. Op de derde convenantsdoelstelling dat vanaf 1997 heenzendingen van (jonge) verdachten, waartegen voorlopige hechtenis is bevolen, nog slechts bij tijdelijke pieken voorkomt, heeft Jeugd en Veiligheid nauwelijks invloed, omdat dit tot de reguliere kerntaken van de justitie-partners behoort.

Ook de resultaten ten aanzien van de doelstelling *Voldoende aanbod van cliëntgerichte hulpverlening* zijn positief. Deze resultaten zijn tweeledig. Ten eerste is het aantal pedagogische trajecten voor jongeren met politie- en justitiecontacten fors toegenomen. In dit verband kunnen Nieuwe Perspectieven en Change worden genoemd.

Bovendien is een nieuwe methodiek voor de aanpak van deze jongeren ontwikkeld, die zeer succesvol is. Deze methodiek is binnen het project Nieuwe Perspectieven ontwikkeld, maar wordt niet alleen daar, maar in toenemende mate ook binnen andere trajecten en instellingen die zich met deze doelgroep bezig houden, toegepast.

Op deze wijze is de curatieve kant van de aanpak van de jeugdcriminaliteit versterkt. Onduidelijk is echter nog in hoeverre het aanbod op dit moment tegemoet komt aan de vraag.

De meerwaarde van Jeugd en Veiligheid is verder gelegen in het feit dat de samenwerking tussen instellingen uit de jeugdzorg en jeugdwelzijn is toegenomen.

In het kader van de doelstelling *Perspectief op werk voor justitiële jongeren* zijn vanuit Jeugd en Veiligheid initiatieven ontwikkeld om de arbeidstoeleiding van jongeren met politie- en justitiecontacten te

stroomlijnen. Op dit punt zijn belangrijke resultaten geboekt. In Zuid, Zuid-oost en Oost is sprake van gecoördineerde toeleiding en kan de beoogde instroom worden gerealiseerd.

Maar er moet nog meer werk verzet worden. Vooral met betrekking tot (het aanjagen van) de reguliere taakstelling van hulpverleningsinstellingen. Het Bureau Jeugdzorg Amsterdam, dat in de clientgerichte hulpverlening de functie van loket toegewezen heeft gekregen, functioneert nog niet naar behoren.

5 Veilige plekken voor jongeren

In de sluitende aanpak van de jeugdcriminaliteit die het beleid Jeugd en Veiligheid voor ogen staat speelt niet alleen de curatieve aanpak, maar juist ook de preventieve aanpak een sterke rol. In dit kader zijn vanuit de stadsdelen veel projecten ontwikkeld, die meestal onderdeel uitmaken van het aldaar gevoerde integrale jeugdbeleid. Deze projecten hebben, zoals afgesproken, betrekking op het creëren van veilige plekken voor jongeren. Ook hebben de stadsdelen projecten ontwikkeld voor doelgroepen die via veilige plekken niet benaderd kunnen worden. Daarnaast is vanuit het beleid Jeugd en Veiligheid gewerkt aan de veiligheid op scholen. De resultaten op deze terreinen worden hieronder in aparte paragrafen besproken.

5.1 Veilige openbare ruimten en vindplaatsen

De stadsdelen hebben, in het kader van de doelstelling van het creëren van veilige openbare ruimten en trajecten voor specifieke doelgroepen, *veel en interessante* projecten ontwikkeld. In de periode van hun deelname aan Jeugd en Veiligheid zijn 41 stadsdeelprojecten gehonoreerd en uitgevoerd. Dit is bijna de helft van het totale aantal initiatieven op het gebied van Jeugd en Veiligheid in de periode 1995-1998.

Bestaande succesvolle projecten uitgebreid, vroegtijdig ingrijpen kan beter

In het beleid Jeugd en Veiligheid wordt ernaar gestreefd dat, voor geconstateerde problemen, in eerste instantie succesvolle projecten en methodieken worden overgenomen. Bij aanvang van Jeugd en Veiligheid bestond er binnen de stadsdelen reeds een aantal succesvolle projecten. Deze zijn met behulp van financiering uit Jeugd en Veiligheid uitgebreid naar andere stadsdelen.

Zo kende de politie, in navolging van het in 1992 gestarte project 'Beware Watch Out' enkele *jeugdtoezichtteams*. Deze teams surveilleren, onder begeleiding van de politie, in de buurt of op specifieke locaties, zoals in een zwembad. Dit ter bevordering van de leefbaarheid en veiligheid in de buurt. Tegelijkertijd wordt de deelnemende jongeren zinvolle werkervaring, en dus een perspectief op opleiding of werk, geboden. In de periode 1997-1998 is het aantal jeugdtoezichtteams uitgebreid tot zeven (welke dat zijn staat in hoofdstuk 4, tabel 2). Uit een enquête onder de uitgestroomde jongeren in 1997⁴ bleek dat ruim de helft van hen na de deelname aan het jeugdtoezichtteam betaald werk had en eenderde een (school) opleiding volgde. 10% van alle deelnemers was weer met de politie in aanraking gekomen. Uit een evaluatie van één van de jeugdtoezichtteams bleek dat het aantal aangiften van overlast op de locatie waar gesurveilleerd werd, was afgenomen.

Ook *pleinwerk* was een project dat, zij het in een iets andere vorm, reeds goed functioneerde in stadsdeel Oost. Onder regie van Jeugd en Veiligheid hebben vier andere stadsdelen een dergelijk project opgezet. De projecten 'pleinwerk' gaan overlast door jongeren (meestal 12-minners en tieners) tegen door hen vrijetijdsbestedingen aan te bieden en hen medeverantwoordelijk voor hun omgeving te maken. Het onderscheid met het vroegere buurt- en jongerenopbouwwerk zit vooral

Noot 4 In het kader van de evaluatie jeugdtoezichtteams politie Amsterdam/Amstelland, DSP, februari 1997.

in de wijze waarop pleinwerk een functie wil vervullen in het vroegtijdig signaleren en ingrijpen of doorverwijzen bij jongeren met problemen. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van een actief netwerk van lokale (hulpverlenings)instellingen. Dit project wil op deze wijze inspelen op de preventie-aanbevelingen van de Commissie Van Montfrans. Alhoewel veel pleinwerkprojecten aangeven dat deze functie nog verder geprofessionaliseerd moet worden, is de aanzet positief. In een recente evaluatie⁵ wordt aangegeven dat overlast en vandalisme in de betrokken buurten is verminderd, dat veel kinderen zich nu bezig houden met zinvolle bezigheden en dat de sfeer in de buurt is verbeterd. Bijkomend sterk punt is volgens de pleinwerkprojecten dat met name kinderen van etnische afkomst in deze projecten goed worden bereikt.

Verder hebben veel stadsdelen actief projecten 'veilige vindplaatsen' en 'sport/spelactiviteiten' opgezet.

'*Veilige vindplaatsen*' zijn ontmoetingsplaatsen waar risicojongeren, maar ook jongeren met een zwaardere problematiek en/of politie- en justitiecontacten, elkaar voor de gezelligheid kunnen ontmoeten en waar vaak ook een recreatief aanbod wordt gedaan. Aan de andere kant biedt het de gelegenheid om aandacht te besteden aan de problematiek en achterstand van sociaal zwakkere tieners en jongeren. Hierbij wordt een integrale aanpak toegepast, waarbij een samenhangend aanbod vanuit het sociaal-cultureel werk, hulpverlening, politie en arbeidsgewinning en -toeleiding mogelijk is. Ook hier speelt vroegtijdige signalering en (doorverwijzing naar de) hulpverlening en trajectbegeleiding dus een rol. Vier stadsdelen hebben inmiddels zes 'veilige vindplaatsen' gecreëerd. Alle 'veilige vindplaatsen' geven aan dat zij goed worden bezocht. De samenwerking tussen de betrokken instellingen is volgens hen versterkt. In stadsdeel Noord, de bakermat van de 'veilige vindplaatsen', worden ook regelmatig jongeren doorverwezen naar de hulpverlening en/of in (arbeids)trajecten geplaatst.

De '*sport/spelactiviteiten*' bestrijden verveling onder jongeren door op verschillende locaties sport- en spelactiviteiten aan te bieden. Hiermee willen zij voorkomen dat de jongeren, vanuit hun verveling, deviant gedrag gaan vertonen. In vijf stadsdelen worden 'sport/spelactiviteiten' georganiseerd. Het enthousiasme onder de jongeren is volgens de projectleiders groot. Enkele projecten geven aan dat de activiteiten een positief effect hebben op de sfeer in de buurt en bijdragen aan de sociale attitude en het normbesef van de deelnemende jongeren.

Nieuwe aanpakken, vooral op het snijvlak jeugd/onderwijs

De stadsdelen hebben diverse *mentoraatsprojecten* ontwikkeld die gericht zijn op vroegtijdige signalering en doorverwijzing in het onderwijs. Genoemd kunnen worden de projecten 'Vertrouwenspersoon basisscholen' en 'Naschools toezicht 10+ (NT10+)' in Osdorp, 'School's cool' in Westerpark, 'Summerschool' in Zuidoost en T-15 in Oost/Watergraafsmeer. Ook was op initiatief van stadsdeel Oost, het PPI en drie VBO-scholen reeds een aanpak ontwikkeld om jongeren, die op school dermate grote problemen hebben veroorzaakt (drugs, bedreigingen) dat zij van school moeten worden verwijderd, op te vangen in een Time-Out-klas en terug te plaatsen op hun oude, of een andere, school.

Uit een evaluatie bleek dat met name de Time-Out-plus variant, waarin de begeleiding intensiever is dan in het Time-Out project, succesvol was. De deelnemende scholieren waren beter gemotiveerd en werden veel vaker teruggeplaatst op hun oude school. Daarom is met financiële middelen van Jeugd en Veiligheid geïnvesteerd in het omzetten van de bestaande Time-

Noot 5 "Pleinwerk werkt". Zie bijlage 2: Publicaties Jeugd en Veiligheid.

Out projecten in Time-Out-plus projecten. Het aldus geïntensiverde *Time-Out project* in Oost is succesvol gebleken. Het aantal aanmeldingen is groot (er is een wachtlijst), waaruit blijkt dat het project in ieder geval in een behoefte voorziet. In het kader van het uitbreiden van succesvolle aanpakken is met middelen van Jeugd en Veiligheid ook in Zuidoost een Time-Out project opgezet.

Andere nieuw ontwikkelde projecten zijn het 'First Offenders Project' en de 'Stichting Hulppost Indische buurt en Dapperbuurt (SHID)' in Oost/Zeeburg. In het 'First Offenders Project' voor kinderen met eerste politiecontacten worden ouders intensief bij de hulpverlening betrokken. Volgens de verstrekte resultaten neemt de recidive in de op deze wijze begeleide gezinnen af en is de rol van de ouders versterkt. Ook is in de loop van het project de methodiek verder ontwikkeld.

De 'Stichting Hulppost Indische buurt en Dapperbuurt (SHID)' in Oost/Zeeburg is opgezet door en voor buurtbewoners, al bleek de inzet van een professional (sinds 1998) noodzakelijk. Opzet van de organisatie is dat buurtbewoners die zich zelf ontworsteld hebben aan een marginaal bestaan contacten leggen met huidige kwetsbare jongeren in de buurt. Deze aanpak leunt tegen het Streetcornerwerk en Nieuwe Perspectieven aan, met het verschil dat het wordt uitgevoerd door deskundige "vrijwilligers" uit de randgroepen zelf. Inmiddels is zichtbaar dat men, onder meer door het investeren in goede werkcontacten met andere instanties, ook goede resultaten boekt. Met 180 jongeren is inmiddels een vast contact opgebouwd. De overlast in de buurt is naar eigen zeggen verminderd.

Aantal bereikte jongeren groot

De resultaten van de stadsdeelprojecten zijn onder meer af te meten aan het aantal projecten dat is opgezet en het aantal jongeren dat is bereikt. In de onderstaande tabel staat hiervan een overzicht. De projecten zijn hierbij geclusterd. Hierbij moet worden opgemerkt dat sommige projecten binnen de clusters later zijn gestart en daardoor in de periode 1997-1998 minder jongeren hebben bereikt dan normaliter het geval zou zijn geweest. Daarnaast zijn er binnen alle clusters projecten die zeer summier gegevens hebben verstrekt, bijvoorbeeld alleen over een beperkte meetperiode. Dit betekent dat het in de tabel om minimum-aantallen gaat. Het werkelijke aantal bereikte jongeren ligt hoger. Niettemin kunnen de gegevens gebruikt worden als een indicatie voor de omvang en de impact van de projecten.

Tabel 3 Aantal projecten en bereikte jongeren (afgerond) per cluster

clusters	totaal aantal projecten	aantal bereikte jongeren
mentoraat/trajectbegeleiding	9	300
toezichtteams	7	250
veilige vindplaats	4	700
pleinwerk	5	200 per dag
sport/spel activiteiten	5	200 per dag
overige school	6	900
overige scjw	5	250

Effectiviteit van veel projecten onbekend

Door de projecttrekkers worden naast het aantal bereikte jongeren ook resultaten genoemd die betrekking hebben op het effect op de deelnemende jongeren en de veiligheid en leefbaarheid in de buurt. Zo is volgens de meeste projecten het enthousiasme bij de deelnemende jongeren, de

buurtbewoners en de betrokken instanties groot. Ook geven veel projecten aan dat de overlast op straat door het project is verminderd. De gerapporteerde effectiviteit is meestal een indruk en komt maar bij enkele projecten voort uit een objectieve effectiviteitsmeting. Een uitzondering vormen de jeugdtoezichtteams, die nagingen waar de deelnemende jongeren terecht zijn gekomen en of het aantal aangiften van overlast op locaties waar gesurveilleerd werd afnam. Dit laatste is ook onderzocht door enkele projecten Veilige Vindplaatsen en Pleinwerk. Verder blijkt het succes en/of de behoefte aan bepaalde projecten uit het bestaan van wachtlijsten. Dit geldt bijvoorbeeld voor het project Time-Out Oost en sommige jeugdtoezichtteams.

Integrale aanpak vanzelfsprekend geworden, nog wel knelpunten in uitvoering

In de meeste stadsdeel-projecten wordt intensief met andere in de buurt opererende en stedelijke jeugdhulpverlenings- en jeugdwelzijnsvoorzieningen *samengewerkt*, zoals streetcornerwork, jongerenopbouwwerk, Nieuwe Perspectieven en Keerpunt. Ook het aantal samenwerkingsverbanden met scholen is toegenomen. Zoals al eerder is vermeld speelt hierbij de cyclus signalering-doorverwijzen-ingrijpen een belangrijke rol. Om dit systeem adequaat te laten functioneren is samenwerking een voorwaarde. De meeste projecten zien de samenwerking als een sterke kant van het project. Ook uit interviews met niet-direct bij het beleid betrokken instanties blijkt dat de wil tot samenwerking bij alle partijen sterk aanwezig is. Wel gaat de samenwerking in de praktijk gepaard met vallen en opstaan. Ook de samenwerking met Bureau Jeugdzorg Amsterdam vertoont knelpunten. Zij beoogt een loketfunctie voor de jeugdhulpverlening te vervullen. Volgens de geïnterviewden functioneert dit bureau, mede door een hectische periode van fusies en reorganisaties, nog niet naar tevredenheid. Verder ontbreekt het bij sommige projecten aan een gefundeerd *doorverwijs-systeem*.

Van de 41 stadsdeelprojecten die door Jeugd en Veiligheid worden gefinancierd, geven 30 projecten aan dat wordt samengewerkt tussen de *'kolommen jeugd en veiligheid'*. In de meeste gevallen betreft het samenwerking met de (wijk)politie. Dit illustreert de vanzelfsprekendheid waarmee de politie (ook op eigen initiatief) bij preventieve activiteiten wordt betrokken. Bijna alle project-trekkers zijn van mening dat de betrokken partijen naar elkaar zijn toegegroeid. Dit wordt bevestigd door de justitiepartners. In interviews geven zij aan dat de kennis over en de samenwerking met de gemeente/stadsdelen sinds 1996 sterk is toegenomen. Ook veranderingen in attitude en organisatie-structuur bij de justitie-organisaties dragen hieraan bij (zie hoofdstuk 3). Lastig feit bij de samenwerking blijft soms wel dat de *territoriale gebiedsgrenzen* van de deelnemers niet altijd overeen stemmen. Zo zit een stadsdeel soms met twee of drie politiedistricten om de tafel.

5.2 Veilige scholen

Veiligheid op school is een onderwerp dat ook in 1995 sterk in de schijnwerpers stond. In de media verschenen in toenemende mate berichten over allerlei incidenten en calamiteiten op en rond scholen. Bovendien gaf de toenemende jeugdcriminaliteit reden tot ongerustheid. Uit wetenschappelijk onderzoek kwam naar voren dat problemen op school en schoolverzuim risicofactoren zijn die, in combinatie met andere factoren, voorspellend zijn voor een criminele loopbaan.

In dat kader zijn in het onderwijs stedelijke en regionale

samenwerkingsverbanden en samenhangende projecten gestart, die verzuim en onderwijsachterstanden tegen moeten gaan⁶. Daarnaast is, op initiatief van Jeugd en Veiligheid, in 1995 het project '*Veilig in school*' opgezet. Dit project behelst een integrale aanpak van de Veiligheid in school, waarin de volgende partijen met elkaar samenwerken: scholen voor het voortgezet onderwijs, de politie, het Openbaar Ministerie en de betrokken stadsdelen.

De spil van de aanpak wordt gevormd door een *convenant* dat door alle betrokken partijen wordt getekend. Hierin staan afspraken over:

- het aanstellen van contactpersonen in de betrokken organisaties;
- het melden van incidenten en het doen van aangifte;
- het aanstellen van vertrouwenspersonen binnen de scholen;
- het opstellen en uitvoeren van schoolveiligheidsplannen;
- deskundige voorlichting op school door politie en justitie.

Belangrijk uitgangspunt is verder dat de partijen vanuit hun reguliere taakstelling (dus met inzet van eigen capaciteit), deelnemen aan dit project. Daarbij voert de gemeente Amsterdam, in samenwerking met de stadsdelen, de regie. Ook wordt de uitwerking en de uitvoering van enkele onderdelen van het convenant door Jeugd en Veiligheid gefinancierd. Dit betreft het opstellen en uitvoeren van schoolveiligheidsplannen en het geven van voorlichting op scholen.

Samenwerking en draagvlak toegenomen

Volgens de trekker van het project zijn er inmiddels acht convenanten afgesloten en is er nog één te realiseren. Gedurende het proces van het afsluiten van de convenanten zijn volgens hem op de eerste plaats positieve effecten op de *attitude* van de deelnemende partijen teweeg gebracht. Zo wordt de noodzaak tot aanpak van de veiligheid op school inmiddels door alle betrokken partijen onderschreven. Nieuw hierin is de samenwerking tussen VO-scholen. Ondanks de concurrentiepositie die zij ten opzichte van elkaar hebben, is de wil om samen te werken bij alle partijen toegenomen en gaan zij hierin steeds verder.

Uitvoering convenant verloopt trager dan gepland

De uitvoering van het convenant verloopt trager dan gewenst. Vooral omdat men op praktische problemen stuit. Het onderwijsveld is sterk in beweging. Scholen worden geconfronteerd met allerlei onderwijsontwikkelingen en maatschappelijke thema's waar aandacht en energie aan moet worden besteed. Hetzelfde geldt voor de andere partners, namelijk de politie en het Openbaar Ministerie. Hierdoor kunnen de deelnemende partijen zich niet altijd aan de (convenants)afspraken houden. Daarbij komt dat er voor partijen die zich niet aan de (convenants)afspraken houden, geen sancties zijn.

Schoolveiligheidsplannen in ontwikkeling

Vrijwel geen enkele school heeft een schoolveiligheidsplan opgesteld. Wel zijn hiertoe enkele belangrijke aanzetten gegeven. Vanuit Jeugd en Veiligheid zijn vijf *instrumenten* ontwikkeld, die op de scholen kunnen worden ingezet bij het diagnosticeren van de veiligheidssituatie en de vertaling daarvan naar een schoolveiligheidsplan (fase 1). Deze instrumenten zijn in een pilot-project ingezet. De pilot-school heeft in 1998 de eerste fase van het traject afgerond en een schoolveiligheidsplan opgesteld. De pilot-school kreeg voor haar prestaties op dit gebied de ARBO-aanmoedigingsprijs toegekend. Op grond van de pilot bleek enige bijstelling van de instrumenten noodzakelijk. Het verbeterde instrumentarium wordt inmiddels ingezet in andere stadsdelen.

Noot 6 Waaronder 'Bij de les blijven' en 'Naar betere resultaten'.

In de stadsdelen Oost en West is de veiligheidssituatie op de aldaar gesitueerde VO-scholen *gediagnosticeerd*. Het stadsdeel Zuid is daar op dit moment mee bezig. Uit de onderzoeken in Oost en West blijkt dat de veiligheid op scholen zeer te wensen over laat. Het aantal incidenten op de scholen, zowel onder leerlingen als onder het personeel, is veel hoger dan de scholen bij aanvang vermoedden. Eenderde van de leerlingen gaf aan het afgelopen jaar slachtoffer te zijn geworden van incidenten waarbij de seksuele en/of lichamelijke integriteit wordt aangetast. Eén op de tien leerlingen neemt volgens eigen zeggen een wapen mee naar school. De school is volgens de leerlingen slecht op de hoogte van de omvang van het aantal incidenten.

Uit het onderzoek kwamen ook positieve resultaten naar voren. Het meest opvallend is dat, ondanks de gemelde incidenten, het merendeel van leerlingen en personeel aangeeft met plezier naar school te gaan. Wel blijkt dat zowel leerlingen als personeel hoge prioriteit toekennen aan het verhogen van de veiligheid op school.

De aan het onderzoek deelnemende scholen waren gealarmeerd door de resultaten en hebben dan ook met verhoogde energie uitwerking gegeven aan de tweede fase van het traject. Dit houdt in dat er *taakgroepen* rond de belangrijkste geconstateerde problemen (thema's) zijn geformeerd. In de taakgroepen worden de resultaten van het onderzoek uitgediept en mogelijke oplossingen besproken. De aldus verzamelde informatie resulteert uiteindelijk in regionale verbeterplannen en een schoolveiligheidsplan per school. Volgens de planning beschikken eind 1999 circa 40 scholen in Amsterdam Oost, West en Zuid over een schoolveiligheidsplan en werken zij in regionaal verband samen aan de veiligheid op en rond de school.

Voor de bezetting van deze taakgroepen is nadrukkelijk gekozen voor deelname van personeel en leerlingen van de deelnemende scholen. Daarnaast nemen, al naar gelang het thema daar aanleiding toe geeft, ook een stadsdeelvertegenwoordiger en/of de politie deel. Juist de deelname van de diverse betrokken partijen is een zeer positieve ontwikkeling en een illustratie van de wijze waarop een *integrale aanpak* vanzelfsprekend is geworden. Bovendien wordt op deze manier bereikt dat er realistische plannen worden ontwikkeld, waarvoor binnen de school voldoende draagvlak bestaat om tot uitvoering te komen.

De resultaten van de 'Veilig in School'-onderzoeken in de stadsdelen Oost en West zijn voor de politie en het Openbaar Ministerie aanleiding geweest om in 1999 met kracht en stadsbreed het *wapenbezit* op scholen aan te pakken⁷. De politie zal controles op wapenbezit uitvoeren. De in het kader van het 'adoptiemodel scholen-politie' aangewezen contactpersonen van de scholen zullen hierin een belangrijke rol spelen. Het Openbaar Ministerie zal bij het aantreffen van wapens consequent optreden.

De onderzoeken bieden niet alleen een diagnose met aanknopingspunten voor de verdere aanpak van de veiligheid op de scholen, maar vormen op termijn ook het ijkpunt voor het succes van genomen maatregelen. Dat wil zeggen dat de resultaten op te vatten zijn als een *O-meting*. Wanneer het onderzoek wordt herhaald, kunnen trends in de veiligheid op scholen en de effecten van gevoerd beleid worden vastgesteld.

Verder zijn in 1996 in een apart onderzoek ook de veiligheidsproblemen op *basisscholen* in kaart gebracht. Ook dit onderzoek gaf reden tot verdere actie. Tot vervolgactiviteiten heeft dit nog niet geleid.

Noot 7 Beide organisaties geven dit in hun beleidsplannen voor 1999 aan.

Voorlichting op scholen loopt goed

Resultaten zijn er desondanks al wel geboekt. Zo hebben bijna alle VO-scholen in Amsterdam, in het kader van het '*adoptiemodel scholen-politie*' een eigen contactpersoon op het wijkteam van de politie. Ook is in de periode 1995-1998 aandacht besteed aan voorlichting op scholen. De politie heeft, in samenwerking met Openbaar Ministerie, HALT en Delinquentie en Samenleving, *voorlichtingsprogramma's* ontwikkeld op het gebied van criminaliteit, drugsgebruik, vandalisme en vuurwerk. Deze zijn bestemd voor leerlingen en onderwijsgevend personeel van het basis-speciaal- en voortgezet onderwijs. Dit project wordt door de scholen en de leerlingen enthousiast ontvangen en wordt in 1999 door de politie voortgezet.

Ook is, op initiatief van de Raad voor de Kinderbescherming en met financiële middelen van Jeugd en Veiligheid, door de Rutgersstichting voorlichting gegeven op scholen over de *preventie van seksuele intimidatie*. Het gaat in dit project om het op gang brengen van een bewustwordingsproces over normen en waarden met betrekking tot seksualiteit bij leerlingen en docenten. Het uiteindelijke doel is de preventie van zedendelicten. In 1998 is onderzoek verricht naar de *effectiviteit* van dit project. Hieruit bleek dat vooral de directie en docenten van scholen zich door het project bewuster zijn geworden van het belang van preventie op dit gebied. Zij hebben het voornemen om het beleid aan te passen en gedragsregels ten aanzien van seksuele intimidatie in te stellen. Bij de leerlingen zijn de effecten tegenstrijdig. Op het havo/vwo had de voorlichting een positief effect op hun gedrag. Op het vbo werkte het echter juist averechts op hun attitude en gedragsintenties. De voorlichting voor deze specifieke groep wordt daarom aangepast.

Doelstellingen bereikt?

Zijn er meer veilige plekken voor jongeren gekomen? De partners in Jeugd en Veiligheid hebben zich behoorlijke inspanningen getroost om op dit punt vooruitgang te boeken. Het beleid Jeugd en Veiligheid heeft zich daarbij op twee zaken gericht: het creëren van veilige plekken waar jongeren hun vrije tijd doorbrengen en het veilig maken van scholen.

De stadsdelen hebben, in het kader van de doelstelling '*Veilige openbare ruimten en andere plekken waarvan jongeren gebruik maken*', veel veilige plekken voor jongeren gecreëerd, zoals pleinwerk, veilige vindplaatsen en sport- en spelactiviteiten. Hierbij zijn bestaande methodieken vanuit Jeugd en Veiligheid op succesvolle wijze geprofessionaliseerd en overgenomen door andere stadsdelen. Jongeren waarderen deze initiatieven in hoge mate. Het bereik van de voorzieningen is groot. De projecten hebben volgens eigen zeggen een positief effect op de veiligheid en leefbaarheid in de buurt. De ingeslagen richting en de geboekte vorderingen op deze doelstelling stemmen dan ook positief. Onduidelijk blijft echter in hoeverre het aanbod van veilige plekken in de pas loopt met de vraag. Ook is nog weinig onderzoek gedaan naar de vraag of de gecreëerde voorzieningen of plekken daadwerkelijk veilig zijn te noemen. Een ander verbeterpunt betreft het vroegtijdig ingrijpen en/of doorverwijzen van jongeren met problemen. Sommige voorzieningen hebben hier nog geen duidelijk systeem voor ontwikkeld.

De vooruitgang op de doelstelling '*Veiligheid in school*' is in de afgelopen beleidsperiode niet geweest wat het had moeten zijn. Het hiertoe uitgestippelde traject voor de scholen in het voortgezet onderwijs verliep veel trager dan gepland. Het heeft vooral lang geduurd en veel energie gekost om te bewerkstelligen dat de deelnemende partijen - scholen, stadsdelen, politie en Openbaar Ministerie - hier prioriteit aan gaven en gemotiveerd waren om afspraken, vastgelegd in een convenant, te maken en uit te voeren. Hierdoor is vrijwel geen van de deelnemende scholen nog toegekomen aan het maken van een schoolveiligheidsplan, laat staan dat deze wordt uitgevoerd. Dit jaar wordt hierin naar verwachting wel een forse stap voorwaarts gemaakt. Dan presenteren de VO-scholen die in de kopgroep zitten, namelijk de scholen uit de regio's Oost en West, hun schoolveiligheidsplannen en wordt wapenbezit aangepakt door de politie en het Openbaar Ministerie.

Op de basisscholen is in 1996 de veiligheidssituatie geïnventariseerd, Hieruit bleek dat de noodzaak tot aanpak aanwezig was. Hieraan is, voor zover bekend, nog geen gevolg gegeven.

De voorlichtingsprojecten op de scholen in het voortgezet en basisonderwijs zijn succesvol gebleken en worden voortgezet. Het betreft enerzijds voorlichting over criminaliteit door de politie en anderzijds over seksuele normen en waarden door de Rutgersstichting. Positief is verder dat er vanuit de stadsdelen diverse projecten ontwikkeld zijn, waarin jongeren met problemen op school worden opgevangen en/of begeleid, zoals de Time-Out-projecten en School's cool.

6 Verbetering van informatie over jeugdproblematiek

De vanuit Jeugd en Veiligheid beoogde verbetering van de informatiepositie speelt zich af op twee fronten. Ten eerste is het van belang dat relevante beleidsinformatie wordt verzameld. Ten tweede is sterk geïnvesteerd in een cliëntvolgsysteem, waardoor het verleden van jongeren met politie- en justitiecontacten sneller en adequater in beeld kan worden gebracht. Hierdoor wordt vroegtijdiger en consequenter ingrijpen mogelijk. In dit hoofdstuk wordt geëvalueerd in welke mate de informatiepositie in de beleidsperiode van Jeugd en Veiligheid is verbeterd.

Verbeteren kennispositie niet eenvoudig

Door de gemeente, het Openbaar Ministerie en de Regiopolitie is in de afgelopen beleidsperiode Jeugd en Veiligheid fors geïnvesteerd in een verbetering van de informatiepositie. Het hiertoe door de gemeente geïnitieerde vooronderzoek '*analyse trends in daad en dadergroepen*' heeft de kennis over de jeugdproblematiek met een belangrijk deel doen toenemen, maar maakte ook duidelijk dat de vraag naar ontwikkelingen en trends in jeugdcriminaliteit in Amsterdam op basis van bestaande literatuur en kennis van sleutelfiguren niet nauwkeurig kan worden beantwoord. In de bestaande registratiesystemen van de bij de jeugdproblematiek betrokken instellingen⁸ wordt, soms zelfs binnen één organisatie, niet uniform geregistreerd. Een koppeling van enkele registratiesystemen, zoals tussen politie, de jeugdhulpverlening en het Streetcornerwork, is na enige aanpassing wel mogelijk. Hieraan wordt in 1999 nog steeds gewerkt. Verder bleek er met name ten aanzien van het onderwerp groeps-criminaliteit een hiaat aan kennis te bestaan. De conclusies van dit onderzoek hebben geleid tot een aantal activiteiten, die in dit hoofdstuk verder worden toegelicht.

Meer kennis omtrent de omvang en aard van jeugdcriminaliteit

In de beleidsperiode 1996-1997 is de kennis omtrent de jeugdcriminaliteit in verschillende gebieden van Amsterdam toegenomen. Zo worden jaarlijks de *Buurtindicatoren Jeugd van O&S* gepubliceerd. Hierin wordt de omvang en ernst van de jeugdcriminaliteit per stadsdeel in kaart gebracht. Dit instrument is in de loop van de beleidsperiode steeds verder verfijnd, waarbij de set van indicatoren door middel van multivariate analyse teruggebracht is tot enkele cruciale kernindicatoren. De Buurtindicatoren Jeugd worden onder meer gebruikt als verdelingsinstrument bij het toekennen van Jeugd en Veiligheid-budgetten aan de stadsdelen.

Bovendien is voor de jaren 1996 en 1997 de bij de politie geregistreeerde jeugdcriminaliteit geanalyseerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van het Herkenningsdienstsysteem van de politie en cijfers van Bureau Halt Amsterdam-Amstelland. Uit het onderzoek '*Jeugdcriminaliteit Amsterdam. Metingen 1996/1997*' komt naar voren dat eenderde van de geverbaliseerde jongeren in Amsterdam tot de harde kern behoort. Eenderde is licht-crimineel en het resterende eenderde deel is first-offender. Daarnaast blijkt dat allochtonen oververtegenwoordigd zijn in het bestand van geverbaliseerde jongeren. Kanttekening bij deze cijfers is dat dit systeem, evenals vergelijkbare registratiesystemen, per definitie een onderschatting van de werkelijke situatie oplevert.

Noot 8 Politie (PSS-400 en HKS), Justitie (COMPAS), (Jeugd)Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, Halt, Nieuwe Perspectieven, Streetcornerwork, Jeugdhulpverlening en de Voogdij/gezinsvoogdij.

Kwalitatieve monitoren van jeugdcriminaliteit gestart

Op basis van de conclusies uit het vooronderzoek 'analyse trends in daad en dadergroepen' is in vijf stadsdelen een 'interactieve kwalitatieve jeugdcriminaliteitsmonitor' gestart. Het betreft de stadsdelen Noord, Zuidoost, Oost/Zeeburg, Zuideramstel en Slotervaart/ Overtoomse veld. De monitor houdt in dat periodiek en gericht achtergrondinformatie wordt verzameld zodat een meer betrouwbaar en actueel beeld ontstaat van ontwikkelingen en trends in de jeugdcriminaliteit. Voor deze informatie wordt geput uit de registratiesystemen van alle betrokken partijen (stadsdelen, politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, Dienst Welzijn Amsterdam, scholen en jeugdreclassering), maar ook wordt kwalitatieve informatie verzameld bij sleutelinformanten en de jongeren zelf. Het definitieve verslag van het eerste monitorgebied (Zuideramstel) is gereed. De andere verslagen en de aanbevelingen voor een bredere implementatie volgen voor de zomer van 1999.

Clïëntvolgsysteem nog niet operationeel

Op één punt zijn de geboekte resultaten teleurstellend te noemen. De investeringen ten behoeve van een cliëntvolgsysteem hebben nog geen operationeel systeem opgeleverd, waarin alle politie- en justitiecontacten van minderjarige jongeren worden geregistreerd. Wel zijn aanzetten hiertoe gegeven. Deze inspanningen hebben geleid tot de mogelijkheid om in de registratiesystemen van de deelnemende justitieorganisaties te kijken (Politie, Openbaar Ministerie en Raad voor de Kinderbescherming). Het operationeel maken van het cliëntvolgsysteem staat bij deze organisaties nu voor 1999 op het programma. Hierbij wordt aangesloten bij het landelijk te ontwikkelen systeem.

Meer kennis omtrent groepsriminaliteit

Op basis van de conclusies uit het vooronderzoek zijn twee onderzoeken gestart naar groepsriminaliteit en jeugdbendes. Uit het in 1998 uitgevoerde onderzoek naar de *gabbercultuur* kwam naar voren dat gewelddadig gedrag binnen de gabbercultuur veel minder vaak voorkomt dan werd verondersteld. In een tweede onderzoek zijn de *groepsdynamische processen* binnen drie bij de politie bekende jeugdgroepen beschreven. Het betrof een bende-achtige groep in Zuidoost, een Marokkaanse groep in Oost en een gemengde groep uit West. Op grond van de resultaten van dit onderzoek wordt in 1999 een methodiek voor de aanpak van groepsriminaliteit ontwikkeld.

Meer bekend over veiligheid in het onderwijs

Verder is, in het kader van het project 'Veilig in School' meer bekend geworden over de veiligheid op basisscholen en het voortgezet onderwijs (zie paragraaf 5.2).

Doelstellingen bereikt?

Ondanks de inspanningen is ten aanzien van de doelstelling *Verbetering van de informatiepositie over de jeugdproblematiek* onvoldoende vooruitgang geboekt. In 1999 wordt wel een belangrijke vooruitgang verwacht. Bij de verbetering van de informatie moeten twee zaken worden onderscheiden. Ten eerste wordt beoogd om informatie te verzamelen over de omvang en aard van de jeugdproblematiek, ter ontwikkeling en bijstelling van beleid en projecten. Dit bleek niet eenvoudig, maar heeft wel enige inzichten ten aanzien van de jeugdproblematiek opgeleverd. Zo is meer bekend geworden omtrent een aantal specifieke thema's zoals groepsriminaliteit, jeugdbendes en de veiligheid op scholen in het basis- en voortgezet onderwijs. Ook is meer bekend geworden over de bij de politie

geregistreerde jeugdcriminaliteit. Aan de andere kant is de informatie nog versnipperd en incompleet. In 1999 wordt pas bekend wat de kwalitatieve jeugdcriminaliteitsmonitoren opleveren.

Ten tweede is het doel om informatie over individuele jongeren zodanig te registreren, dat vroegtijdig en consequent signaleren en ingrijpen mogelijk wordt. Het hiertoe te ontwikkelen cliëntvolgsysteem is helaas nog niet operationeel. Volgens de planning van de Regiopolitie, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming gebeurt dit in het jaar 1999, wanneer wordt aangesloten bij het landelijke systeem.

7 Samenvatting / Conclusies en aanbevelingen

In 1995 is het beleid Jeugd en Veiligheid van start gegaan. Voor de weerbarstige problematiek zijn ambitieuze doelstellingen gesteld, die tevens ingrijpen op het reguliere beleid van alle bij de jeugdcriminaliteit betrokken instellingen. Het doel is dat al deze instellingen in onderlinge afstemming en samenwerking komen tot een integrale aanpak van de jeugdcriminaliteit, een aanpak die een breed draagvlak kent. In deze beleidsevaluatie is nagegaan in hoeverre het beleid hierin succesvol is geweest. Dit gebeurt aan de hand van de hierna te noemen randvoorwaarden en doelstellingen in het gevoerde beleid. De aanvankelijke zeven doelstellingen in het beleid zijn daarbij, overeenkomstig de ontwikkelingen in Jeugd en Veiligheid, samengevoegd tot drie hoofdcategorieën.

- Een sluitende aanpak voor jongeren met politie- en justitiecontacten, deze aanpak kan zowel justitieel als pedagogisch zijn;
- Het veilig maken van plekken waar jongeren regelmatig te vinden zijn;
- Het verbeteren van de informatiepositie.

In deze evaluatie wordt ook ingegaan op belangrijke thema's binnen het beleid Jeugd en Veiligheid, zoals het groeimodel, doelgroepen, buurtgerichte aanpak, de organisatie Jeugd en Veiligheid, de regierol van de gemeente, de ketenbenadering van Schuyt, het leerstuk van de sociale binding en de zeven beleidsdoelstellingen van Jeugd en Veiligheid.

Samenwerking, samenhang en draagvlak

Bij de aanvang van Jeugd en Veiligheid was duidelijk dat van de Amsterdamse partners van het beleid Jeugd en Veiligheid een grote krachtsinspanning werd verwacht. Binnen een aantal organisaties waren reeds ontwikkelingen in gang gezet om de jeugdcriminaliteit te bestrijden. Niettemin voerden de betrokkenen bij het beleid Jeugd en Veiligheid in 1995 nog nauwelijks een gezamenlijk en structureel beleid om de jeugdcriminaliteit terug te dringen. In deze context is het beleid Jeugd en Veiligheid van start gegaan. De start is gemaakt door de partners uit de veiligheidskolom (regiopolitie, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming) en de gemeente. In het kader van het groeimodel is het aantal deelnemers in de loop van de beleidsperiode uitgebreid met de (jeugd)reclassering, de stadsdelen en de Stedelijke Marokkaanse Raad. Naast de inzet van zoveel mogelijk partners is het uitgangspunt tevens geweest dat de deelnemende partijen mede vanuit hun reguliere taakstelling (dus met inzet van eigen capaciteit) deelnemen aan het beleid. Vanuit Jeugd en Veiligheid worden alleen *extra* investeringen gepleegd, noodzakelijk om verbeteringen te bereiken. De gemeente heeft, om de samenhang te bewaken, de regie over het beleid gevoerd.

Dat zoveel organisaties, ook vanuit hun reguliere taakstelling, bij het beleid betrokken zijn, heeft een gunstig effect gehad op de aanpak van de jeugdcriminaliteit. De resultaten op organisatorisch en beleidsmatig gebied laten zich als volgt samenvatten:

- Het beleid Jeugd en Veiligheid is een *samenhangend en integraal* beleid, dat een breed draagvlak heeft bij alle betrokken instellingen. In het bewerkstelligen en behouden van de samenhang spelen twee elementen een rol. Het door de gemeente ontwikkelde kader, namelijk de ketenbenadering van Schuyt en het leerstuk van de sociale binding, en de regierol van de gemeente. Uit de evaluatie blijkt dat de samenhang

volgens vrijwel alle betrokkenen, ook dankzij de sterke regie van de gemeente, bewaard is gebleven. Paradoxaal genoeg werd tegelijkertijd duidelijk dat de inhoud van en samenhang in het programma niet voor alle deelnemers even duidelijk is. Bovendien blijkt dat de deelnemers zich te weinig 'medeontwikkelaar' van het beleid voelen. Dit wordt enerzijds in de hand gewerkt door de sterke regierol van de gemeente. Anderzijds speelt hierin mee dat de gemeente, in het complexe geheel van activiteiten en effecten, soms als enige nog het overzicht heeft. Dit geeft de gemeente een voorsprong bij het invullen van het beleid.

- De samenhang en samenwerking tussen de betrokkenen instellingen, te weten de partners uit de strafrechtssketen, de gemeente, de stadsdelen en welzijnsvoorzieningen is toegenomen. De *verkokering wordt doorbroken*. De partners beseffen dat zij elkaar nodig hebben om de jeugdcriminaliteit terug te dringen en weten elkaar te vinden. Dat er sprake is van een toenemende samenwerking tussen de organisaties in de strafrechtssketen enerzijds en stadsdelen en lokale welzijns- en buurtorganisaties anderzijds, blijkt heel duidelijk uit de deelname van de regiopolitie en justitie-partners aan de 'regiegroepen Jeugd (en Veiligheid)' van de stadsdelen, de rol van de regiopolitie en het Openbaar Ministerie in het project 'Veilig in School' en het project 'Justitie in de Buurt' (waarvan de deelname van de Raad voor de Kinderbescherming is gefinancierd door Jeugd en Veiligheid). Over het algemeen verloopt de samenwerking goed en wordt deze door de partners zeer positief gewaardeerd. Wel is de samenwerking op uitvoerend niveau veelal nog voor verbetering vatbaar, maar hieraan wordt, in een continue proces, gewerkt.
- Het beleid Jeugd en Veiligheid heeft *ontwikkelingen in het reguliere beleid* van de betrokken partijen in gang gezet of versneld. De justitie-organisaties, die zich van oudsher overwegend om veiligheid bekommeren, hebben meer aandacht gekregen voor de jeugdproblematiek. Instanties die voor het jeugdbeleid verantwoordelijk zijn (bijvoorbeeld de stadsdelen) zijn zich veel sterker gaan richten op veiligheid. Met name de stadsdelen hebben met kracht vorm gegeven aan een lokaal en integraal jeugdbeleid, met daarin ingebed veiligheid.
- Door de deelnemende organisaties zijn, zowel vanuit Jeugd en Veiligheid als vanuit hun reguliere taakstelling, op een breed gebied *tal van initiatieven* genomen op preventief, curatief en repressief gebied. Welke resultaten dat heeft opgeleverd wordt, voor zover niet al eerder besproken, hieronder binnen de doelstellingen van Jeugd en Veiligheid behandeld.

Sluitende aanpak voor jongeren met politie- en justitiecontacten

- Er is samenhang ontstaan tussen de partners uit de strafrechtssketen (politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, (jeugd)reclassering). Met kracht hebben zij de aanbevelingen van Van Montfrans ter hand genomen. Organisatieveranderingen, zoals de aanstelling van 'hulpofficieren parketsecretaris' (hoppers) bij het Openbaar Ministerie en jeugdtaak-accenthouders en jeugdcoördinatoren bij de politie, hebben de voorwaarden geschapen om deze uit te voeren. Het, mede in het kader van Jeugd en Veiligheid, opgezette *Arrondissementaal Jeugdreclasseringsplatform* blijkt een adequaat instrument om de samenwerking en samenhang tussen de partners uit de strafrechtssketen te bevorderen en de kwaliteit van de afhandeling van jeugdstrafzaken te verbeteren.
- In het kader van het uitvoeren van de aanbevelingen van *Van Montfrans* is een aantal resultaten op repressief gebied behaald. Genoemd kunnen worden de vastgestelde afdoeningsrichtlijnen voor de politie (opgenomen

in het Handboek Jeugdzaken), de verbeterde communicatie tussen de regiopolitie en de Raad voor de Kinderbescherming en de voorstellen en projecten van de verbetersteams, die in alle politiedistricten zijn aangesteld en waarin de justitiepartners samen aan innovaties werken (waaronder een folder over politieke jeugdzorg). Het bereiken van de doelstelling 'vroegtijdig, snel en consequent reageren op strafbare feiten, gepleegd door jeugdige daders' blijkt echter een langdurig en complex proces, waarin nog diverse verbeteringen zijn aan te brengen. De doorlooptijden zijn nog altijd te lang. De inspanningen worden door de betrokken partners daarom met kracht voortgezet.

- Het aantal *strafrechtelijke en pedagogische trajecten* voor jongeren met politie- en justitiecontacten is sterk uitgebreid.
- Op strafrechtelijk gebied is het aantal taakstraffen in de periode 1995-1998 bijna verdubbeld en het aantal Haltafdoeningen met 36% gestegen. Aan het convenantsdoel dat het aantal taakstraffen en Haltafdoeningen jaarlijks met 10% stijgt is daarmee over de gehele beleidsperiode voldaan. Met betrekking tot de overige convenantsdoelstellingen is het nog te vroeg en nauwelijks praktisch haalbaar (binnen Jeugd en Veiligheid) om resultaten vast te kunnen stellen.
- Ook het aanbod van pedagogische trajecten voor jongeren met politie- en justitiecontacten is vanuit Jeugd en Veiligheid verder geprofessionaliseerd en uitgebreid, zoals Nieuwe Perspectieven en jeugdtoezichtsteams. Voor doelgroepen waar eerder weinig in werd geïnvesteerd, zijn trajecten ontwikkeld, zoals Change en de Stelselmatige Daderaanpak. Bovendien is de samenwerking tussen relevante instanties rondom deze trajecten sterk verbeterd of wordt hier nog aan gewerkt. De stedelijke (traject)begeleidingsprojecten werken nauw samen met de stadsdelen en lokale jeugdhulpverlenings- en welzijnsorganisaties. Bovendien is de door Nieuwe Perspectieven ontwikkelde methodiek voor de aanpak van deze jongeren zeer succesvol gebleken, waardoor zij in toenemende mate ook binnen andere trajecten en instellingen die zich met deze doelgroep bezig houden toegepast. Deze verspreiding van de methodiek is vanuit Jeugd en Veiligheid aangejaagd, vanuit haar streven dat succesvolle projecten en methodieken worden overgenomen en elders toegepast (de best practice-benadering).
- Zoals al eerder is vermeld beoogt Jeugd en Veiligheid een tijdelijke financiële impuls te geven, waardoor activiteiten op de rails kunnen worden gezet en/of verder ontwikkeld. Vervolgens wordt het project geïncorporeerd in de *reguliere taakstelling* van de 'trekkende' instelling (aanjaagfunctie). Op dit gebied zijn tot nu toe twee successen geboekt. Het project Change is gestart met financiering van Jeugd en Veiligheid, maar wordt inmiddels door de initiatiefnemer, de Reclassering, voortgezet. Ook de deelname van de Raad voor de Kinderbescherming aan het project 'Justitie in de Buurt' wordt voor 1999 een reguliere activiteit. Voor andere projecten zijn soortgelijke afspraken gemaakt, zoals voor de 'Stelselmatige Daderaanpak' en de 'Strafrechtelijke forensische diagnostiek en zorg van delinquente jeugd'. Bij andere projecten is dit niet gelukt. Zo is Nieuwe Perspectieven wel organisatorisch bij de reguliere jeugdhulpverlening ondergebracht, maar wordt zij niet door hen gefinancierd. Ook zetten de stedelijke partners en de stadsdelen veel projecten op met een structureel karakter en voor een structurele problematiek, terwijl Jeugd en Veiligheid slechts een tijdelijke financiële injectie geeft. De vraag is hoe deze projecten in de toekomst regulier kunnen worden.

Veilige plekken voor jongeren

- Door de stadsdelen zijn veel *veilige voorzieningen voor jongeren* gecreëerd, zoals pleinwerk, veilige vindplaatsen en sport- en spelactiviteiten. Bestaande succesvolle aanpakken zijn hierbij overgenomen door andere stadsdelen. De meeste voorzieningen bieden enerzijds ontmoetingsplaatsen met een recreatief aanbod. Anderzijds willen deze projecten een functie vervullen bij de vroegtijdige signalering van jongeren met problemen. Deze worden, meestal via een actief netwerk, opgevangen en doorverwezen naar lokale (hulpverlenings)instellingen. Jongeren waarderen deze initiatieven in hoge mate. Het bereik van de voorzieningen is groot. De projecten hebben volgens eigen zeggen een positief effect op de veiligheid en leefbaarheid in de buurt. Slechts enkele (traject)begeleidingsprojecten (ook op stedelijk niveau) konden deze effecten door objectief onderzoek aantonen. Verder blijkt dat de meeste voorzieningen nog geen duidelijk systeem ontwikkeld hebben om vroegtijdig in te kunnen grijpen.
- Door de stadsdelen zijn *nieuwe aanpakken* ontwikkeld, vooral op het snijvlak jeugd/onderwijs, zoals de Time-Out-projecten.
- Ook in het *onderwijs* wordt gewerkt aan de veiligheid. Dit proces verloopt echter trager dan gepland, waardoor men zich nog ongeveer halverwege het gehele af te leggen traject bevindt. De grootste hobbel is genomen in de zin dat op de meeste scholen in het voortgezet onderwijs alle betrokken partijen gemotiveerd rond de tafel zitten en samenwerken. In 1999 worden de eerste belangrijke resultaten verwacht. Dan zullen ongeveer 40 scholen schoolveiligheidsplannen hebben opgesteld. Naar aanleiding van de diagnoses die hieraan vooraf zijn gegaan, hebben de politie en het Openbaar Ministerie aangegeven dat zij in 1999 daadkrachtig het wapenbezit aan zullen pakken. De voorlichtingsprojecten op de scholen zijn succesvol en worden voortgezet.

Verbetering van informatie over jeugdproblematiek

- Ondanks de inspanningen is ten aanzien van de doelstelling 'Verbetering van informatie over jeugdproblematiek' niet de beoogde vooruitgang geboekt. Bij de verbetering van de informatie moeten twee zaken worden onderscheiden.
- Ten eerste wordt beoogd om informatie te verzamelen over de *omvang en aard* van de jeugdproblematiek, ter ontwikkeling en bijstelling van beleid en projecten. Dit blijkt niet eenvoudig, maar heeft wel enige inzichten ten aanzien van de jeugdproblematiek opgeleverd. Zo is middels verschillende onderzoeken meer bekend geworden omtrent een aantal specifieke thema's. Ook worden reeds een aantal gegevens structureel en systematisch opgeleverd, zoals de Buurtindicatoren Jeugd van O&S. De 'interactieve kwalitatieve jeugdcriminaliteitsmonitor' is gestart en levert in 1999 de eerste resultaten op.
- Ten tweede is het doel om informatie over *individuele jongeren* zodanig te registreren, dat vroegtijdig signaleren en ingrijpen mogelijk wordt. Voor Amsterdam zou door de Regiopolitie, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming een cliëntvolgsysteem ontwikkeld worden, dat speciaal was toegesneden op de specifieke situatie in de hoofdstad. Het is echter niet gelukt dit systeem binnen de vastgestelde planning operationeel te maken. In 1999 wordt alsnog aangesloten bij het landelijk te ontwikkelen systeem.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Doorgaan met kracht

Uit deze evaluatie wordt duidelijk dat het beleid Jeugd en Veiligheid vrucht- en afwerpt. Positief is de ontstane samenhang in beleidsvorming en -uitvoering en het integrale karakter van het beleid dat is ontwikkeld. Het beleid kan gekenschetst worden als stadsbreed waarbij in belangrijke mate uitvoering op buurtniveau tot stand is gekomen. Het beleid omvat enkele innovatieve projecten en aanpakken, die op meerdere locaties worden uitgevoerd. Door het beleid zijn ontwikkelingen in het reguliere werk van betrokken organisaties op gang gebracht, waarmee de aanpak van de jeugdcriminaliteit verder is verbreed.

Tevens wordt in de evaluatie duidelijk dat het beoogde eindresultaat, samengevat in zeven doelstellingen, nog niet is bereikt. Dit is niet onlogisch gezien het feit dat de doelstellingen ambitieus zijn en de integrale aanpak van Jeugd en Veiligheid een continu proces van inspanningen en verbetering behelst. Zo worden nog steeds methodieken voor nieuwe doelgroepen (verder) ontwikkeld. Ook zijn sommige projecten later gestart dan beoogd, waardoor zij nog niet de geplande resultaten hebben bereikt. Andere projecten zijn reeds succesvol in het opvangen en/of begeleiden van jongeren, maar hiervan zullen pas op termijn de effecten op de omvang en aard van de jeugdcriminaliteit zichtbaar worden.

Kortom, het beleid Jeugd en Veiligheid is zeker op de goede weg. Ook in de komende periode worden nog belangrijke opbrengsten van het beleid verwacht. Bijvoorbeeld ten aanzien van de doorlooptijden, de veiligheid op scholen, de cliëntgerichte hulpverlening, aanpakken in de stadsdelen en de informatiepositie.

Wij bevelen aan om met kracht door te gaan met het beleid Jeugd en Veiligheid. Jeugd en Veiligheid is reeds succesvol gebleken en moet ook in de toekomst een belangrijke spil in de integrale bestrijding van de jeugdcriminaliteit blijven.

Aanbeveling 2: Van projecten naar programma's

Het beleid Jeugd en Veiligheid kent in de uitvoering een grote variatie aan projecten. Deze richten zich op de realisering van één of meer van de zeven beleidsdoelstellingen. De beleidsdoelstellingen zijn in de loop van de afgelopen convenantsperiode geëvolueerd tot een tweetal hoofdcategorieën:

- 1 een sluitende aanpak voor jongeren met politie- en justitiecontacten;
- 2 veilige plekken voor jongeren.

Deze indeling sluit goed aan bij het doorstartconvenant Grote Stedenbeleid, waarin wordt gepleit voor een 'evenwichtige mix van preventie en repressie'. Bovendien biedt deze indeling de kans om het scala aan projecten adequaat te bundelen.

Wij bevelen aan deze ontwikkeling, die te kenschetsen valt als 'van projecten naar programma's', voort te zetten en verder uit te bouwen.

Dit heeft twee implicaties. Enerzijds blijft het mogelijk aanvragen te doen voor specifieke projecten Jeugd en Veiligheid. Daarbij geldt wel dat deze een onderdeel moeten vormen van een meerjarig programma, op stadsdeelniveau of op het niveau van de jeugdreclasseringspartners.

Anderzijds betekent dit een keuze voor een langere termijn benadering. Niet langer wordt van jaar tot jaar bekeken of projecten voldoen aan de criteria voor honorering. Op deze wijze worden middelen voor een meerjarige periode vastgesteld en wordt continuïteit gerealiseerd die voor de opbouw van programma's relevant is.

Wij bevelen aan dat aanvragen voor specifieke projecten Jeugd en Veiligheid alleen worden gehonoreerd als zij een onderdeel uitmaken van een meerjarig programma.

Wij bevelen tevens aan een gedeelte van het budget Jeugd en Veiligheid te reserveren voor flexibele inzet op de meer korte termijn. Hiervoor moeten heldere en eenduidige toekenningscriteria worden geformuleerd.

Aanbeveling 3: Minder aanjagen, meer implementeren

De aanjaagfunctie van het beleid Jeugd en Veiligheid houdt in dat initiatieven tijdelijk worden ondersteund waarna zij, bij gebleken succes, regulier worden. Uit deze evaluatie blijkt dat een aantal projecten inderdaad in de reguliere taakstelling van de deelnemende organisaties zijn of worden geïncorporeerd. Eveneens blijkt echter dat nog te weinig geslaagde projecten ook financieel worden overgenomen.

Het is tijd om het zwaartepunt te verleggen van het aanjagen van initiatieven naar het implementeren en consolideren ervan. Het aanjagen van nieuwe ontwikkelingen blijft. Meer dan voorheen staat echter centraal hoe activiteiten regulier kunnen worden.

Hierbij wordt tevens stilgestaan bij de vraag hoe de activiteiten binnen Jeugd en Veiligheid zich verhouden tot allerlei andere, veelal reguliere, activiteiten op het gebied van jeugdbeleid. Vervolgens moet beoordeeld worden of eventuele aanpassingen in het reguliere jeugdbeleid, alsmede in het gevoerde beleid Jeugd en Veiligheid, noodzakelijk zijn.

Een dergelijke discussie is niet vrijblijvend. Zij moet leiden tot concrete afspraken waaraan de betrokken partijen zich committeren. Dit is des te meer van belang omdat de middelen voor Jeugd en Veiligheid vooralsnog tot het jaar 2003 zijn vastgelegd, terwijl de problemen waarop ze zijn gericht structurele aandacht behoeven.

Wij bevelen aan te zoeken naar mogelijkheden om de door Jeugd en Veiligheid aangejaagde ontwikkelingen, zowel inhoudelijk als financieel, in een regulier kader op te nemen.

Wij bevelen tevens aan een stadsbrede inhoudelijke discussie te voeren over de reguliere aanpak van de jeugdcriminaliteit en daaraan gekoppeld de inzet van Jeugd en Veiligheid en haar plaats in het integrale jeugdbeleid.

Wij bevelen tevens aan om naar aanleiding van de gevoerde discussie afspraken met de betrokken organisaties op beleidsniveau vast te leggen (bijvoorbeeld in convenanten).

Aanbeveling 4: Regie: centraal verbreden, lokaal versterken

Het beleid Jeugd en Veiligheid gaat een nieuwe fase in. Het oude convenant loopt af, een doorstartconvenant, als voorbereiding op een nieuw convenant, is reeds gesloten. In de komende convenantsperiode moet de meerwaarde van het gevoerde beleid bewaakt worden en verder uitgebouwd. Een verdere inhoudelijke afstemming op aanpalende beleidsterreinen is hierbij een noodzakelijke voorwaarde.

Wij bevelen aan de huidige organisatiestructuur van het beleid Jeugd en Veiligheid voort te zetten. Dit betekent een voortzetting van de Interbestuurlijke Regiegroep en de ambtelijke projectgroep waarmee de integraliteit van het beleid gewaarborgd is.

Wij bevelen tevens aan om, in het licht van het verbreden van de centrale regie, aandacht te besteden aan aanpalende beleidsterreinen, zoals onderwijs, de jeugdgezondheidszorg en de jeugdhulpverlening.

Het beleid Jeugd en Veiligheid maakt in de verschillende stadsdelen meer en meer onderdeel uit van het integraal jeugdbeleid. In het verlengde hiervan geven stadsdelen aan, meer nog dan nu het geval is, het beleid Jeugd en Veiligheid te willen medebepalen.

Dit impliceert een gerichte keuze voor ontwikkeling van beleid dichtbij de jongeren waar het zich op richt en voor een grote verantwoordelijkheid voor organisaties die deze jongeren goed kennen. Bij een dergelijke keuze wordt recht gedaan aan een belangrijke taak van de stadsdelen: het realiseren van een complete keten voor hun jeugdigen. Stadsdelen zijn daarbij verantwoordelijk voor de monitoring van het beleid en de uitvoering van de best practice benadering.

Wij bevelen aan meer ruimte te geven aan stadsdelen in de ontwikkeling van een eigen beleid Jeugd en Veiligheid als onderdeel van het integraal jeugdbeleid en hiervoor heldere kaders te scheppen.

Het versterken van de lokale regie zal worden ondersteund door de zeggenschap van stadsdelen over de inzet van middelen Jeugd en Veiligheid te vergroten. Hierbij zal uiteraard niet voorbij gegaan worden aan het feit dat het ene stadsdeel verder is dan het andere in het vormgeven van jeugdbeleid en dat er verschillen bestaan in de prioriteit die aan de bestrijding van de jeugdcriminaliteit wordt toegekend.

De inbreng van de politie en de justitiepartners in het beleid Jeugd en Veiligheid vindt plaats in de Interbestuurlijke Regiegroep en de ambtelijke projectgroep. Wanneer de lokale regie sterker bij de stadsdelen komt te liggen, zal aandacht moeten worden besteed aan de wijze waarop de inbreng van politie en justitie op lokaal niveau vorm krijgt en/of behouden blijft. Ook op dit niveau is samenhang en integraliteit van belang.

Wij bevelen aan om aandacht te schenken aan de wijze waarop de inbreng van politie en justitie op lokaal niveau vorm krijgt.

Wij bevelen aan om ervaring met lokale regie op te doen door in enkele stadsdelen te experimenteren met het recent ontwikkelde regiedocument.

Aanbeveling 5: Effectiviteit aantonen

Uit deze evaluatie blijkt dat er tal van projecten voor jongeren met politie- of justitiecontacten zijn gestart. Veelal wordt echter onvoldoende duidelijk in hoeverre deze effectief zijn. Met uitzondering van Nieuwe Perspectieven en enkele jeugdtoezichtteams onderzoekt geen enkel (begeleidings)project voor jongeren met antecedenten of de deelnemers recidiveren. Ook projecten die zich op risicojongeren richten, geven zelden aan hoe het de jongeren na afloop van het project verder vergaat.

Wij bevelen aan om vanuit Jeugd en Veiligheid succes-indicatoren te ontwikkelen, waarmee objectief en nauwkeurig de effecten van programma's kunnen worden nagegaan. Hierin wordt ook een indicator voor de kosten van een succesvolle aanpak meegenomen.

Wij bevelen tevens aan om, via een strikte toepassing van heldere toekenningscriteria, in de toekomst nadrukkelijker te sturen op de aanlevering van gegevens met betrekking tot de effectmeting.

Aanbeveling 6: Moet 't ietsje meer zijn?

In dit onderzoek kon niet worden vastgesteld of de capaciteit van de interventieprogramma's voldoende is om elke type aangehouden jongere van een passende (strafrechtelijke of pedagogische) afdoening te voorzien. De door de projecten verstrekte gegevens waren daarvoor te summier. Zo gaven (traject)begeleidingsprojecten meestal wel aan hoeveel jongeren zij in het totaal begeleiden, maar konden zij niet aangeven in welke mate deze groep bestond uit leden van de harde kern, licht-criminelen, first-offenders en risicogroepen.

Door de momenteel uitgevoerde meting '*Jeugdcriminaliteit Amsterdam. Metingen 1996/1997.*' is wel meer inzicht gekomen in de 'vraag' naar strafrechtelijke en pedagogische afdoeningen. Eenderde van de in de jaren 1996 en 1997 geverbaliseerde jongeren behoort tot de zogenaamde harde kern, eenderde is licht-crimineel en eenderde is first-offender. Niet onderzocht is op welke wijze deze geverbaliseerde jongeren zijn afgedaan. Wordt de geboden variatie in straffen optimaal benut? Worden de jongeren die in aanmerking komen voor een pedagogisch traject daar daadwerkelijk in geplaatst? En zo ja, in welke trajecten?

Wij bevelen aan om te onderzoeken of de capaciteit van interventieprogramma's voor jongeren met politie- en justitiecontacten voldoende is. Enerzijds moet het 'aanbod' van trajecten in kaart gebracht worden, waarbij een uitsplitsing naar verschillende type jeugddelinquenten, zoals harde kern, licht-criminelen en first-offenders noodzakelijk is. Ook de beschikbare capaciteit van trajecten uit het reguliere aanbod moet daarin worden meegenomen.

Anderzijds moet aan de vraagzijde worden nagegaan welke afdoeningen de in 1996 en 1997 door de politie aangehouden jongeren hebben gehad. In dit kader kan ook worden overwogen om te onderzoeken of het aantal jongeren matcht met het aanbod voor bepaalde type delinquenten.

Aanbeveling 7: Monitoren moet!

De informatiepositie is in de beleidsperiode Jeugd en Veiligheid verbeterd. Toch is de informatie over de omvang en aard van de jeugdproblematiek, ter ontwikkeling en bijstelling van beleid en projecten, nog sterk versnipperd.

Wij bevelen aan dat losse onderzoeken en monitoren met elkaar in verband worden gebracht en worden opgenomen in een stadsbrede integrale jeugdmonitor, waar veiligheid onderdeel van uitmaakt.

Bijlage 1 Publicaties Jeugd en Veiligheid in Amsterdam

In deze bijlage is een lijst van publicaties opgenomen, die allen in het kader van het beleid Jeugd en Veiligheid 1995-1998 zijn verschenen. De jaarlijks gepubliceerde voortgangsverslagen en projectenevaluaties Jeugd en Veiligheid zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

Advies kwaliteitsverbetering jeugdtoezichtteams politieregio Amsterdam/Amstelland. Juli 1997.

Binden of Boeien? Programma bestrijding jeugdcriminaliteit Amsterdam. Plan van aanpak in het kader van het convenant grote stedenbeleid. Amsterdam, 1995.

Binden of Boeien II. Beleidsprogramma Jeugd en Veiligheid 1997. Amsterdam, 1997.

Binden of Boeien III. Beleidsprogramma Jeugd en Veiligheid 1998. Amsterdam, 1998.

Buurtgerichte aanpak Jeugd en Veiligheid, Stadsdelen Amsterdam, 1997.

Buurtindicatoren Jeugd. Amsterdams Bureau voor Onderzoek en Statistiek (O&S). Wordt sinds 1996 jaarlijks gepubliceerd.

Eindevaluatie Nieuwe Perspectieven Amsterdam-West/Nieuw-West. Instituut Jeugd en Welzijn, Vrije Universiteit, Amsterdam, 1996.

Evaluatie jeugdtoezichtteams Amsterdam/Amstelland. Februari 1997.

Handboek Jeugdzaken. Regiopolitie Amsterdam/Amstelland, regiopolitie Gooi & Vechtstreek, arrondissementsparket Amsterdam, september 1998.

Jeugdcriminaliteit Amsterdam, metingen 1996 1997 t.b.v. beleid Jeugd en Veiligheid. DSP, 1999.

Ketenbenadering en voorbeeldprojecten, instrument voor nadere uitwerking in de stadsdelen van het actieprogramma 'Binden of Boeien', Van Dijk Van Soomeren en Partners (DSP), augustus 1996, in opdracht van Dienst Welzijn Amsterdam/project Jeugd en Veiligheid.

Pleinwerk werkt. Van Dijk Van Soomeren en Partners (DSP), januari 1999, in opdracht van de projectgroep Jeugd en Veiligheid, grote stedenbeleid Amsterdam.

Veiligheid op scholen in Amsterdam-Oost. Amsterdams Samenwerkingsverband Veiligheid Op School (ASVOS), juni 1998.

Veiligheid op scholen in Amsterdam-West. Amsterdams Samenwerkingsverband Veiligheid Op School (ASVOS), juli 1998.

Voorstudie naar trends in jeugdcriminaliteit in Amsterdam. Intraval, Groningen, oktober 1997.

Colofon

Deze evaluatie is tot stand gekomen in opdracht van Jeugd en Veiligheid en uitgevoerd door Van Dijk, Van Soomeren en Partners. Voor de begeleiding en controle van deze evaluatie is een begeleidingscommissie Jeugd en Veiligheid samengesteld, bestaande uit leden van de ambtelijke projectgroep. In deze begeleidingscommissie is de ambtelijke projectgroep als volgt vertegenwoordigd:

Voor de gemeente en de Interbestuurlijke Regiegroep Jeugd en Veiligheid:

- **Cees Jansen**
Coördinator bestuurlijke criminaliteitspreventie
Gemeente Amsterdam

Voor de partners uit de strafrechtsketen (Regiopolitie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, (jeugd)reclassering):

- **Irene Fros**
Medewerker preventie en jeugdcriminaliteit
Raad voor de Kinderbescherming

Voor de stadsdelen (geclusterd als Centrum-Oud-West, Noord, Groot-Oost, Zuidoost, Groot-Zuid en Groot-West):

- **Harm Haage**
Coördinator Jeugdbeleid
Stadsdeel Oost / cluster Groot-Oost

Voor de ambtelijke projectgroep en de Dienst Welzijn Amsterdam:

- **Aart Daane en Pascale Voermans**
Projectsecretariaat Jeugd en Veiligheid
Gemeente Amsterdam

Bij deze evaluatie hoort een bijlage, waarin de drie deelonderzoeken die als basis voor dit hoofdrapport hebben gediend, zijn opgenomen. Deze bijlage is op te vragen bij de Dienst Welzijn Amsterdam (mw G. Basdew, telefoon 5522685).