

Jeugd en veiligheid in de vier grote steden

Tweede concept

Amsterdam, 30 januari 1998

M. van Barlingen
H. Gossink
C. Loef

Met medewerking van:
A.G. van Dijk
Tj. Dijkema

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding tot dit onderzoek	3
1.2	Centrale vraagstelling en onderzoeksopzet	3
2	Korte voorgeschiedenis	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Beleid bestrijding jeugdcriminaliteit tot het convenant	5
2.3	Jeugd en Veiligheid in het convenant	6
2.4	Organisaties, jeugd en veiligheid	7
3	De aanpak Jeugd en Veiligheid nu	9
3.1	Opzet en organisatie van Jeugd en Veiligheid	9
3.2	Samenwerking en voortgang	11
3.3	Samenhang en volledigheid van maatregelen	12
3.4	Informatiepositie	14
3.5	Methoden en instrumenten	15
3.6	Resultaten van Jeugd en Veiligheid	17
4	Ontwikkeling van het beleid	18
4.1	Ontwikkeling van de programma's	18
4.2	Jeugd en veiligheid toen en nu	19
4.3	De meerwaarde van het convenant Grote Steden Beleid	20
5	Conclusies en aanbevelingen	21
5.1	Analyse	21
5.2	Conclusies	22
5.3	Aanbevelingen	24
Bijlage 1	Geraadpleegde literatuur	26
Bijlage 2	Lijst van geïnterviewde personen	28

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot dit onderzoek

In het regeerakkoord 1994-1998 is de problematiek van de grote steden nadrukkelijk op de agenda van het kabinet geplaatst. Een speciale projectstaatssecretaris voor het Grote Stedenbeleid werd aangesteld en in 1995 sloot het rijk met de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) het convenant Grote Stedenbeleid. Later volgde hier het convenant met vijftien andere steden op. De laatste uitbreiding van de groep grote steden vond plaats in 1997 toen nog eens zes steden zich aansloten bij het Grote Stedenbeleid.

Een belangrijk onderdeel van dit beleid vormt de bestrijding van de jeugdcriminaliteit. Gedurende de convenantsperiode - die voor de vier eerste grote steden loopt van 1995 tot 1999 - dient op dit terrein stevig te worden geïnvesteerd. Aanleiding hiervoor was het rapport van de commissie van Montfrans waarin wordt geconstateerd dat maar liefst 15 procent van de 'grote stedenjeugd' tot een probleemgroep hoort.

Voor de vier grote steden is het zogenaamde Jeugd en Veiligheidsbeleid, gemeten naar de convenantsperiode, nu over de helft. De vier hebben in die periode een scala van activiteiten vormgegeven. De vraag is dus actueel of deze activiteiten bij hebben gedragen aan een eventuele vermindering van de jeugdcriminaliteit. Dit rapport biedt een eerste inzicht.

1.2 Centrale vraagstelling en onderzoeksopzet

Centraal in dit onderzoek staat de vraag hoe en in welke mate het grote stedenbeleid heeft geïntervenieerd in de bestrijding van de jeugdcriminaliteit in de vier grote steden.

Deze vraag kan op meerdere manieren beantwoord worden: gericht op het proces, op het programma en gericht op de output.

Vragen die relevant zijn bij het *proces* van beleidsvorming rond bestrijding jeugdcriminaliteit zijn: hoe partijen zijn gaan samenwerken, hoe die samenwerking verloopt, hoe het draagvlak zich ontwikkeld en welke organisatorische voorwaarden gerealiseerd zijn/ moesten worden om het beleid gestalte te geven. De antwoorden op dit type vragen zijn van groot belang als gezocht moet worden naar verklaringen voor de uitkomsten en resultaten van het gevoerde beleid. In dit rapport wordt met name met dat doel voor ogen op het proces ingegaan.

Daarnaast wordt in dit rapport ruim aandacht besteedt aan de inhoud van de verschillende actieprogramma's per stad. Het gaat daarbij globaal gezien om de vraag in welke mate de programma's voldoende toegerust zijn om de jeugdcriminaliteit (op termijn) te laten dalen. Uiteindelijk zal dit laatste - en niet de kwaliteiten van het proces zelf - bepalend zijn voor de uitkomsten van het beleid.

Tenslotte zal kort worden ingegaan op de concrete uitkomsten van het beleid in de vier steden. In dit kader zal met name bekeken worden of de globale doelstellingen uit het convenant zijn behaald en of de informatiepositie in de vier grote steden daadwerkelijk verbeterd is.

Vragen die aan de orde zullen komen, zijn in hoofdlijnen de volgende:

- Bieden de programma's zicht op een adequate bestrijding van de jeugdcriminaliteit? In welke organisatie voorziet het programma en is voorzien in een adequate en tijdige aansturing van het programma op basis van inschatting van effecten en maatschappelijke ontwikkelingen?
- Hoe wordt daadwerkelijk samengewerkt en hoe vordert het programma? Op welke terreinen is voortgang van het beleid conform het programma en waar blijft de voortgang achter?
- Is het zicht op daders en doelgroepen van het beleid significant verbeterd? Wordt op basis van de (verbeterde) informatiepositie een dekkend en samenhangend pakket aan maatregelen gerealiseerd?
- Welke methoden en instrumenten worden ingezet ter bestrijding van de jeugdcriminaliteit? In hoeverre kan gesproken worden van een nieuwe generatie instrumenten, of is er eerder sprake van meer van hetzelfde? Hoe kan de ontwikkeling van de instrumenten in het licht van de jeugdcriminaliteit worden geduid?
- Welke effecten en resultaten weet het grote stedenbeleid ter bestrijding van de jeugdcriminaliteit te bewerkstelligen? Is er zicht op het behalen van de doelstellingen uit het convenant?

Deze vragen zullen in de komende hoofdstukken respectievelijk aan de orde worden gesteld.

Dit onderzoek kent twee pijlers.

In de eerste plaats heeft een uitgebreide studie van beschikbare bronnen plaats gevonden. De afgelopen jaren is dankzij de populariteit van het bestudeerde beleidsterrein en de opzet van het grote stedenbeleid veel onderzoek verricht en veel gepubliceerd. Daarnaast hebben de betreffende gemeenten zelf programma's ontwikkeld, voortgangsrapportages geschreven, projecten geëvalueerd en onderzoeken onder (specifieke) groepen jongeren verricht. Deze bronnen zijn per gemeente geïnventariseerd, opgevraagd en bestudeerd.

Ten tweede heeft in iedere gemeente en reeks van gesprekken plaatsgevonden met de vier sleutelorganisaties bij de bestrijding van jeugdcriminaliteit. Het betreft hier gemeente, politie, openbaar ministerie en Raad voor de Kinderbescherming. Hoewel andere organisaties¹ uiteraard van niet te onderschatten belang zijn voor de bestrijding van de jeugdcriminaliteit, zijn hiermee de partijen die op *programma*-niveau verantwoordelijk zijn voor jeugd & veiligheid wel genoemd.

De gegevens uit de interviews en de bronnen gezamenlijk vormen de basis voor een kritische analyse van de huidige stand van zaken. In eerste instantie is heel droog gekeken naar de voortgang van de programma's in relatie tot het convenant. In die fase is dus nog geen aandacht besteed aan mogelijke oorzaken voor het (eventueel) niet bereiken van bepaalde doelstellingen. Vervolgens is de ontwikkeling van het beleid in de afgelopen drie jaar in kaart gebracht, hetgeen uitmondt in een aantal conclusies met betrekking tot de centrale vraagstelling en de onderliggende onderzoeksvragen.

Noot 1 Gedacht kan worden aan grotere projectorganisaties zoals Nieuwe Perspectieven, aan Halt, Jeugdclassering, welzijnsorganisaties die in buurten actief zijn en aan stadsdelen/ deelgemeenten.

2 Korte voorgeschiedenis

2.1 Inleiding

Op 12 juli 1995 ondertekenen de vier grote steden en het kabinet het Convenant Grote Stedenbeleid. Dit breed opgezette convenant geeft het ambitieniveau voor een periode van vier jaar (tot 1999) weer. De opgave waarvoor steden en kabinet zich gezamenlijk stellen, wordt als volgt verwoord: *'Evenals elders in Europa is ook in Nederland sprake van een erosieproces in de steden dat de vitaliteit van onze samenleving als geheel in sociaal en economisch opzicht aantast.*

Een krachtig offensief is daarom nodig om de beheersbaarheid van veiligheid en leefbaarheid in de steden te koppelen aan het verbeteren van randvoorwaarden voor economische groei. Het komt er nú op aan een keer ten goede te bewerkstelligen.'

Vervolgens wordt in het convenant aangegeven dat de gezamenlijke partijen op resultaten afgerekend willen worden. In die zin onderscheidt het grote stedenbeleid zich van haar voorganger de sociale vernieuwing. Daar hebben de steden zich niet gebonden aan concrete resultaten. Met betrekking tot de veiligheid (het thema waaronder jeugd en veiligheid wordt geschaard) wordt in algemene termen gesteld dat zowel in de objectieve onveiligheid (vast te stellen in termen van aantallen delicten) als de subjectieve veiligheid (de onveiligheidsbeleving) een omslag moet worden gerealiseerd. De organisatorische route van het realiseren van de doelstellingen van het grote stedenbeleid loopt langs het versterken van de regiefunctie van de gemeenten. Dit geldt ook voor het bestrijden van de jeugdcriminaliteit.

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van dit convenant weergegeven, met de bedoeling om - later in dit rapport - de stand van zaken af te kunnen zetten tegen de situatie zoals die zich op het moment van afsluiting van het convenant voordeed.

2.2 Beleid bestrijding jeugdcriminaliteit tot het convenant

Tijdens het laatste kabinet Lubbers kwam de jeugdcriminaliteit hoger op de politieke agenda. De aandacht werd getrokken met voorstellen voor kampementen en alarmerende berichten over (veel voorkomende) criminaliteit door met name allochtone jongeren. Het bleek niet alleen te gaan om eenmalige misdragingen, maar tevens om herhaald crimineel gedrag. Gebruik van geweld bij diefstal en mishandeling (samen tweede op de lijst van gepleegde delicten door allochtone jongeren) was een belangrijk signaal om serieus iets te gaan doen aan jeugdcriminaliteit. Het kabinet stelde daartoe de commissie Jeugdcriminaliteit in. Deze commissie, meer bekend onder de naam van haar voorzitter van Montfrans, kwam in 1994 met een reeks aanbevelingen ter bestrijding van jeugdcriminaliteit.

In deze aanbevelingen wordt met betrekking tot de reacties op delinquent gedrag opgemerkt dat de alternatieve taakstraffen in opmars zijn. Dat geldt niet alleen voor Halt-afdoeningen, maar ook door OM en rechtbank opgelegde taak-, werk- en leerstraffen. Onderwerp van zorg is echter de trage doorlooptijd van een zeer goed deel van de strafrechtbankzaken. Deze neemt gemiddeld maar liefst een jaar in beslag.

De commissie eindigt haar rapportage dan ook met een reeks van aanbevelingen die voor het merendeel uitgaan naar de aanpak van jeugddelinquenten. Zorg wordt uitgesproken over het verlies van de deskundigheid bij de politieregio's, die door de recente reorganisatie van het politieapparaat zwaar onder druk is komen te staan. Daarnaast wordt een stroomlijning van de taakstraffen aanbevolen. Jongeren die hun taakstraf niet goed vervullen dient snel een traditionele celstraf opgelegd te worden.

Uit zowel de analyse als de aanbevelingen van de commissie, die misschien nog wel het bekendst is vanwege haar credo 'vroegtijdig, snel en consequent', komt kortom het beeld naar voren dat de verschillende partijen nog sterk langs elkaar heen werken, dat de partijen afzonderlijk nog onvoldoende aandacht hebben voor een adequate bedrijfsvoering zodat daadwerkelijk vroegtijdig, snel en consequent kan worden gereageerd en dat in het licht van primaire en secundaire preventie opvalt dat organisaties die regulier met jongeren in aanraking komen onvoldoende of niet structureel aandacht besteden aan voorkomen van jeugdcriminaliteit.

C.J.M. Schuyt komt in dezelfde periode met een blik op de ontwikkeling van de jongeren. 'Kwetsbare jongeren en hun toekomst' verschijnt twee maanden voor het tekenen van het convenant en stelt dat integraal en 'ketengewijs' werken onontbeerlijk is bij voorkoming en bestrijding van afglijden van kwetsbare jongeren.

Zowel de aanbevelingen van de commissie van Montfrans als de visie van Schuyt komen door de timing en de praktische relevantie centraal te staan bij de invulling van het convenant door de grote steden². De zogenaamde 'ketenbenadering', een integrale aanpak, wordt uitgangspunt voor de invulling van de respectieve actieprogramma's. Samenwerking en samenhang worden daarmee essentieel.

2.3 Jeugd en Veiligheid in het convenant

Jeugd en veiligheid wordt in het convenant onder het thema veiligheid verder uitgewerkt. Het wordt daarmee tussen integraal veiligheidsbeleid en overlastproblematiek van drugsproblemen geplaatst. Het onderwijs, ook van belang bij het bestrijden van jeugdcriminaliteit wordt als apart thema geformuleerd. In het onderstaande kader worden de operationele doelstellingen van het beleid weergegeven.

Operationele doelstellingen Grote stedenbeleid onderdeel jeugd en veiligheid:

- daling van 30% van het aantal jongeren dat in aanraking komt met de politie
- een jaarlijkse toename van 10% van het aantal taakstraffen en Haltafdoeningen vanaf 1994 (cumulatief zou dit percentage voor 1997 33% t.o.v. 1994 moeten zijn)
- heenzending van verdachten waar tegen een voorlopige hechtenis is aanbevolen komt incidenteel voor

De maatregelen die worden voorgenomen om deze doelstellingen te realiseren, maar ook om in bredere zin de jeugdcriminaliteit te bestrijden, liggen voornamelijk ter verdere uitwerking bij de betreffende steden.

Noot 2 Dit geldt overigens niet alleen voor de vier grote steden of de G-15 (later G-21), maar ook voor andere gemeenten die invulling geven aan integraal jeugdbeleid.

Maatregelen die worden genoemd zijn dat Rijk en steden fors zullen investeren in bestrijding van de jeugdcriminaliteit in de ruimte zin des woords. Daartoe zullen binnen twee maanden met de steden totaalprogramma's worden opgesteld voor de aanpak van de (dreigende) desintegratie van de jeugd in het grootstedelijk milieu. De aanbevelingen van de commissie van Montfrans zullen daarom met voorrang in de vier grote steden worden uitgevoerd.

Per 1 januari 1996 zullen de middelen voor de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Van Montfrans via een brede doeluitkering aan de gemeenten ter beschikking worden gesteld voor de financiering van activiteiten gericht op onderwijs, welzijnszorg, jeugdzorg en veiligheid, in samenwerking met de raden voor de kindbescherming. Daarnaast zullen er middelen komen voor hierop aansluitende justitiële zorg. Hierbij wordt overigens uitgegaan van *opbouw* van de programma's: de doeluitkering naar gemeenten is cumulatief, en loopt dus per jaar op.

In 1998 moet in de grote vier steden een toereikende voorziening voor de jeugdreclassering bestaan. Onderdeel hiervan is een cliëntvolgsysteem dat toegankelijk is voor de jeugdhulpverlening, de politie en het Openbaar Ministerie.

Om deze ambities waar te maken wordt in de periode 1996 tot en met 1999 244 miljoen gulden in het vooruitzicht gesteld waarvan 200 miljoen onder de negentien grote steden (inmiddels 21) kan worden verdeeld.

Het convenant ademt een ambitieuze sfeer. Veel aandacht gaat uit naar resultaten en 'doen', veel aandacht wordt ook besteed aan de urgentie van de onderliggende maatschappelijke problematiek. De toonzetting begeeft zich daarmee tussen 'het is vijf voor twaalf' en 'een nieuw jaar, nieuwe kansen' in. Een analyse van mogelijke organisatorische problemen en te overwinnen obstakels om het beleid tot een succes te maken ontbreekt echter nagenoeg.

2.4 Organisaties, jeugd en veiligheid

In 1995 (de uitgangssituatie) voerde geen van de vier partners in Jeugd en Veiligheid een structureel beleid ter bestrijding van de jeugdcriminaliteit. Voor zover er sprake was van beleid en maatregelen gebeurde dat op incidentele en ad hoc basis. Netwerken voor jeugd en veiligheid waren dan ook niet of nauwelijks ontwikkeld. Er werd nauwelijks gezamenlijk overleg gevoerd, laat staan dat er sprake was van gezamenlijk gevoerd beleid met gezamenlijke instrumenten en doelen. De relaties tussen gemeente, openbaar ministerie en politie verliepen veelal langs de lijn van het driehoeks-overleg. De Raad voor de Kinderbescherming was (en is) niet bij deze overleggen betrokken. De overleggen werden niet georganiseerd rond het thema jeugdcriminaliteit, maar op basis van bestuurlijke preventie of integraal veiligheidsbeleid.

De zorg voor veiligheid was bij de gemeenten ondergebracht bij bestuurszaken en bestuurlijke en juridische zaken. Aandacht voor de jeugd was hier met name geconcentreerd op overlast, wat veelal leidde tot een keuze voor gebiedsgerichte, decentrale aanpak. Jeugd was dan ook vooral een verantwoordelijkheid voor de stadsdelen/deelgemeenten en wijken. Bij de aanpak in onderwijsproblematiek tekende zich een dichotomie af, waarbij Amsterdam en Rotterdam kozen voor een decentrale aanpak en Utrecht en Den Haag voor een meer centraal organisatie-model.

Jeugdwelzijn en de jeugdzorg zijn in 1995 nog sterk versnipperd. Daar werd door het instellen van de Regionale Bureaus voor de Jeugdzorg in voorzien.

Het jeugd welzijnwerk werd daarmee ondergebracht bij welzijnsinstellingen. Deze organisaties verschilden en verschillen echter sterk van werkwijze en de wijze waarop zij worden aangestuurd. De relatie tussen onderwijs en welzijn, maar ook tussen welzijn en openbare orde en veiligheid liet de nodige mogelijkheden ter verbetering open. De relatie tussen de gemeentelijke organisatie en de belangrijkste netwerkpartners voor bestrijding van jeugdcriminaliteit stond nog in de kinderschoenen.

De politie had in 1995 de interne reorganisatie volledig afgerond. Met de reorganisatie was de aandacht voor jeugd echter op de achtergrond geraakt. Centraal probleem wat betreft de jeugdtaak leek het gebrek aan deskundigheid, draagkracht en continuïteit te zijn. Tegelijkertijd had het versterken van de buurtnetwerken in 1995 de volle aandacht van de politie. Daar hoorden de contacten met scholen, jongeren centra en andere 'vindplaatsen van jeugd' zeker bij. In 1995 was er kortom alle reden om te werken aan de kwaliteit van de jeugdtaak van de politie, en er ontwikkelde zich ook draagvlak en aandacht hiervoor.

De fase waarin het openbaar ministerie zich bevond in 1995 met betrekking tot de bestrijding van de jeugdtaak zou kunnen worden omschreven als de interne beleidsvoorbereiding om 'snel en consequent' te kunnen reageren op strafbare feiten. Voor de derde aanbeveling van Montfrans: 'vroegtijdig' was (en is) een goed netwerk met signalerende organisaties en een stroomlijning van de informatievoorziening een voorwaarde. Deze stap was evenwel nog niet genomen en op dat moment ook nog niet duidelijk in ontwikkeling.

Wanneer de functie van de Raad voor de Kinderbescherming in termen van de wetten die de Raad 'uitvoert' wordt gedefinieerd, dan geldt dat zij voorheen toch vooral het civiele recht tot hun taak konden rekenen. Als gekken wordt naar de rol van de jongere, dan werd deze vooral benaderd als slachtoffer. De overgang naar strafrecht en de jongere als dader vergt nogal wat van zowel de organisatie, de aard van de werkzaamheden en het netwerk van de raad. De instelling van de strafunit geldt als de eerste stap om aan deze eis tegemoet te komen. In dit overgangsproces zat de raad in 1995 nog volop. Men stond op dat moment zowel voor de opgave om intern te organiseren als naar buiten toe zich te manifesteren.

Concluderend mag worden gesteld dat de vier belangrijkste partijen in 1995 zowel intern als extern het nodige te organiseren hadden om op adequate wijze invulling te kunnen geven aan zowel de aanbevelingen van de commissie Van Montfrans als aan het beleidsadvies van Schuyt. Dit werden dan ook de eerste stappen in de ontwikkeling van het Jeugd en Veiligheidsbeleid.

3 De aanpak Jeugd en Veiligheid nu

In 1995 zijn de vier grote steden daadwerkelijk van start gegaan met de aanpak van jeugdcriminaliteit in het kader van het convenant Grote Steden Beleid. De organisatie is in elk van de vier steden opgezet en actieprogramma's zijn opgesteld. In volgend hoofdstuk worden verschillen en overeenkomsten kort beschreven. Tevens zal dieper worden ingegaan op de ontwikkeling van de samenwerking, de inhoud van de respectievelijke programma's, de samenhang van maatregelen, de ontwikkeling in de informatiepositie en de behaalde resultaten en effecten van het Jeugd en Veiligheidsbeleid in de vier grote steden.

3.1 Opzet en organisatie van Jeugd en Veiligheid

Bij de start van Jeugd en Veiligheid zijn in elk van de vier steden stuur-, regie- en/of werkgroepen ingesteld. In deze overleggroepen hebben vertegenwoordigers van verschillende gemeentelijke diensten, politie, Openbaar Ministerie en de Raad van de Kinderbescherming zitting.

Uitzondering hierop is de gemeente Rotterdam waar in de *stuurgroep* Jeugdcriminaliteit de justitiële partners en de gemeente zitting hebben en in de *regiegroep* Integraal Jeugdbeleid vertegenwoordigers van de verschillende gemeentelijke diensten. De stuurgroep richt zich op het repressieve gedeelte van Jeugd en Veiligheid, terwijl de regiegroep zich bezighoudt met de preventieve maatregelen. Daarbij fungeert één vertegenwoordiger van de gemeente als liaison tussen stuur- en regiegroep, waardoor er niet of nauwelijks contact is tussen de justitiële partners en gemeentelijke diensten.

In Utrecht bestaat de sturing van Jeugd en veiligheid uit één werkgroep waarin alle partners zitting hebben. De werkgroep beoordeelt ingediende projecten en men overlegt over het (gezamenlijk) te voeren beleid. Sinds 1997 zijn projecten en partners van het oude Wijkjongerenperspectieven in dit systeem geïntegreerd. Dit houdt met name in dat ook wijkprojecten nu door de werkgroep Jeugd en Veiligheid beoordeeld en gefinancierd worden.

In Den Haag wordt gewerkt in een ambtelijke regiegroep, waarbij de bestuurlijke regie bij het Bestuurlijk Overleg leefbaarheid ligt. Men houdt zich in de regiegroep met name bezig met het voorstellen en ontwikkelen van projecten per organisatie.

Ook Amsterdam heeft een interbestuurlijke regiegroep en een ambtelijke projectgroep; hier echter gebaseerd op een hiërarchisch verschil. In beide overleggen hebben vertegenwoordigers van dezelfde partners zitting; in de regiegroep bestuurlijke vertegenwoordigers en in de projectgroep ambtelijke vertegenwoordigers. Voor de ambtelijke projectgroep is daarbij een 'uitbreidingsmodel' ontworpen waardoor in de loop van de convenantsduur steeds nieuwe partners aan het overleg worden toegevoegd. Daar heeft het 'netwerk jeugdcriminaliteit' zich dan ook het meest ontwikkeld.

Schema 3.1 op de volgende pagina geeft een overzicht van de organisatie en deelnemende partners per stad.

Schema 3.1 Organisatie en partners Jeugd en Veiligheid

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
regiegroep Integraal Jeugdbeleid (preventief beleid)		sociale culturele zaken geïntegreerd veiligheidsbeleid GGD SZW dienst recreatie		
stuurgroep Jeugdcriminaliteit (repressief beleid)		Openbaar Ministerie politie R v K reclassering voogdij-instellingen gemeente		
ambtelijke regiegroep			Onderwijs Welzijn SZW Bestuurszaken politie OM R v K integratiebeleid	
Bestuurlijk Overleg Leefbaarheid			burgemeester wethouders: LMPBO, OSWIE, WGSR ROSV, VBM	
interbestuurlijke regiegroep	centrale stad stadsdelen regiopolitie R v K reclassering Nieuwe Perspectieven raden Minderheden			
ambtelijke project- en werkgroep	Centrale stad stadsdelen politie RvK reclassering Nieuwe Perspectieven raden Minderheden			Welzijn Onderwijs politie OM Wijkbeheer en Stadsvernieuwing projectleiders Integrale veiligheid en Wijkjongerenperspectieven

De regierol ligt in elk van de vier steden bij de gemeente. In Amsterdam, Utrecht en Rotterdam is deze regie ondergebracht bij Welzijn en in Den Haag bij Onderwijs, wat onlangs is gefuseerd met Welzijn, waardoor een gezamenlijke regie is ontstaan.

Over het algemeen wordt de regierol van de gemeenten binnen de vier grote steden positief beoordeeld. Wel bestond er in het begin van het traject onduidelijkheid over de invulling van deze rol. Inmiddels fungeert de gemeente in alle vier de steden als voorzitter van overleg, aanjager, bewaker van de samenhang en voortgang, en spil van de samenwerking. Knelpunt daarbij is echter dat de gemeenten slechts marginaal invloed kunnen uitoefenen op het beleid van de andere partners. Het feit dat de gemeente geen formele zeggenschap heeft binnen de meewerkende organisaties bepaalt in grote mate de regiestijl en beperkt de mogelijkheid tot het uitoefenen van een controlerende functie.

3.2 Samenwerking en voortgang

Het convenant heeft in elk van de vier steden in de loop der tijd geleid tot een aanzienlijke uitbreiding en verdieping van netwerken rond Jeugd en Veiligheid. Met name de samenwerking tussen gemeente en justitiepartners, tussen justitiepartners en welzijn en tussen de verschillende gemeentelijke diensten wordt door de respondenten aangemerkt als zijnde nieuw. Tevens geven alle respondenten aan dat bestaande samenwerkingsverbanden geïntensiveerd en meer beleidsmatig zijn geworden. Dit is overigens niet alleen te danken aan het Jeugd en Veiligheidsprogramma, maar ook aan verschillende preventieconvenanten in het kader waarvan OM, politie en de Raad voor de Kinderbescherming overleg voeren.

De samenwerking wordt in elk van de vier steden redelijk positief tot zeer positief beoordeeld. Men heeft elkaar in de loop van het convenant beter leren kennen en men heeft geleerd om meer samen te denken en te werken. Partners waar men eerder al mee samenwerkte worden met andere ogen bekeken en de onderlinge communicatie is sterk verbeterd.

Wel lijkt er een cultuurverschil te bestaan tussen de partners uit het jongerenwerk en welzijn en de partners uit de justitiële hoek; men moet blijven oppassen voor verkokering binnen de werk- en regiegroepen.

Alle respondenten geven aan dat het tijd en moeite heeft gekost om los te komen van het denken vanuit de eigen organisatie en om doelen en aanpak op één lijn te krijgen. Het verloop van de trajecten is daardoor in elk van de vier steden flink vertraagd. De eerste voorgestelde acties hadden met name betrekking op het (re)organiseren van de eigen organisatie, zodat met een goed lopende keten van instellingen en organisaties kon worden begonnen aan de concrete uitvoering van Jeugd en Veiligheid. Het opstellen van beleidsplannen, het formuleren van de gewenste aanpak en het ontwikkelen van de eerste projecten heeft in elk van de vier steden vervolgens ongeveer twee jaar in beslag genomen. De eerste projecten zijn in 1996/1997 van start gegaan en beginnen inmiddels soepel te lopen. Het grootste gedeelte van de projecten is echter pas kort geleden begonnen of staat gepland om begin 1998 te starten.

Deze trage voortgang is dan ook niet voor niets het belangrijkste kritiekpunt van de verschillende respondenten.

3.3 Samenhang en volledigheid van maatregelen

In de verschillende actieprogramma's van de vier steden worden enkele thema-clusters voor projecten onderscheiden. Deze clusters zijn globaal gebaseerd op de keten van Schuyt en hebben betrekking op opvoeding, school, werk, aanpak van strafbare feiten, vrijetijdsbesteding en jeugdhulpverlening. Uitzondering hierop is Den Haag, waar de clusters op basis van de *leeftijd van de doelgroep* en de *aard van de maatregelen* zijn vastgesteld.

Daarnaast zijn er clusters met betrekking tot bestrijding van criminaliteit, het verbeteren van de informatiepositie van betrokkene en het 'aanpassen' van de betrokken organisaties teneinde goed te kunnen inspringen op de ontwikkelingen in het beleid. De precieze indeling van deze clusters per stad wordt weergegeven in schema 3.2.

In eerste instantie richtten de voorgenomen acties zich met name op de aanvullende clusters en minder op de clusters die specifiek voor jongeren bedoeld zijn. Inmiddels heeft men in elk van de vier steden een (redelijk) soepel lopende strafrechtketen en een redelijk zicht op elkaars organisatie en beleid, en is men begonnen met het ontwikkelen van een daadwerkelijk *samenhangend* beleid voor jongeren. Dit houdt in dat het beleid alle doelgroepen bereikt (risico-jongeren, firts-offenders, licht-criminelen en harde kern) en dat de maatregelen evenredig over de verschillende schakels van de keten van Schuyt verdeeld zijn. Hierbij worden de schakels school, schooluitval en werk als meest essentieel beschouwd.

Schema 3.2 Clusters in de vier grote steden

Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
- vroegtijdig, snel en consequent reageren op strafbare feiten	- preventief jeugdbeleid	- 0-6 jaar	- verbeteren school klimaat en prestaties
- grotere variatie in straffen	- jeugd en veiligheid	- 6-12 jaar	- bevorderen kans op werk
- perspectief op werk	- brede school	- 12-17 jaar	- snel, consequent reageren op strafbare feiten
- cliëntgerichte hulpverlening	- werk, inkomen en zorg	- 17 jaar en ouder	- jeugdhulpverlening opvoedingsondersteuning
- veilig schoolklimaat	- vrije tijd en sport	Per doelgroep: - preventief - curatief - repressief	- vrijetijdsbesteding
- verbetering informatie jeugdproblematiek			
- veilige openbare ruimten voor jongeren			
- doelgroepgerichte aanpakken			
- integrale aanpakken in de buurt			
- overige projecten			

Opvallend is dat de aard en inhoud van de maatregelen in elk van de vier steden voor een groot deel overeenkomt. In elk van de vier steden worden de vier geformuleerde doelgroepen redelijk bestreken met de (voorgenomen) maatregelen. Meetregelen op het gebied van schooluitval, werkprojecten en trajectbegeleiding zijn allen bedoeld voor risicojongeren, licht-criminelen en harde-kern jongeren. Bovendien wordt in elk van de steden het voornemen geuit om het aantal Halt-afdoeningen uit te breiden, welke specifiek op first-offenders gericht zijn.

De schakels van de keten van Schuyt worden echter niet in alle programma's even volledig bestreken. In Amsterdam en Utrecht worden de eerste schakels van de keten - die met betrekking op opvoeding en opvoedingsondersteuning - niet in Jeugd en Veiligheid betrokken. In Den Haag en Rotterdam daarentegen worden verschillende projecten voor de doelgroep 0 - 12 jaar uitgevoerd. Reden hiervoor is waarschijnlijk de grote betrokkenheid van de GGD in Rotterdam en het 'overhevelen' van bestaande opvoedingsondersteuningsprojecten naar Jeugd en Veiligheid in Den Haag. Algemeen kan gezegd worden dat in Rotterdam het accent meer op preventie, welzijn en maatschappelijk werk/jeugdhulpverlening ligt dan in de andere drie steden. In Utrecht en Amsterdam ligt de nadruk daarentegen met name op het bestrijden en voorkomen van criminaliteit en overlast. In Den Haag zijn preventieve, curatieve en repressieve maatregelen evenredig verdeeld.

Ondanks de uitbreiding van het aantal projecten in de afgelopen jaren zijn in elk van de vier steden nog steeds 'blinde vlekken' in het beleid te vinden. Deze hebben in alle vier de steden op dezelfde onderwerpen betrekking. De politie geeft zowel in Utrecht als Rotterdam aan dat de jongere als *slachtoffer* enigszins vergeten wordt in de plannen. Ook extra aandacht voor allochtone jongeren blijft in de ogen van de respondenten noodzakelijk. Op dit moment worden in elk van de vier steden enkele projecten voor allochtonen jongeren uitgevoerd, echter op zeer kleine schaal. Hierbij kan wel de vraag worden gesteld of er *meer* speciale projecten voor allochtone jongeren gestart moeten worden, of dat de extra aandacht voor deze groep *binnen bestaande projecten* gerealiseerd kan worden. Laagdrempeligheid van bestaande school- en werkprojecten zou tot een meer evenredige instroom van allochtone en autochtone jongeren kunnen zorgen. In gesprekken met betrokken wordt daarnaast aangegeven dat een aanpak van groepsriminaliteit onder jongeren en maatregelen per buurt in de toekomst belangrijker worden; men waagt zicht het komende jaar op kleine schaal aan een aanpak hiervan.

Opvallend gemis is het ontbreken van trajectbegeleiding - zoals Nieuwe Perspectieven in Amsterdam en Rotterdam of het project Kans in Den Haag - in Utrecht. Voor 1998 staat dit overigens wel op het programma. Geconcludeerd kan worden dat het pakket aan maatregelen in elk van die vier steden duidelijk in ontwikkeling is, en hoewel er sprake is van enkele blinde vlekken wordt voor alle doelgroepen en schakels in de keten van Schuyt een of meerdere projecten uitgevoerd.

Naast de dekking van de maatregelen kan gezamenlijkheid van het programma beschouwd worden als een indicatie voor samenhang in beleid. In de eerste actieplannen werden dan ook *gezamenlijke* doelen geformuleerd als: "iedere jongere aan het werk of naar school" en "snel, vroegtijdig en consequent reageren op strafbare feiten". In Utrecht en Amsterdam geven de respondenten aan dat nu - na twee jaar - deze doelen ook gezamenlijk nagestreefd worden. In Rotterdam geven de respondenten aan dat het veel moeite heeft gekost om elkaar te leren kennen - mede door de scheiding tussen de partners in preventief en repressief verantwoordelijken - en dat daardoor het gezamenlijk denken nu pas op gang begint te komen. De

Haagse respondenten lijken minder belang te hechten aan het gezamenlijk komen tot acties; ondanks het streven naar samenwerking en aansluiting, handelt en denkt men op beleidsniveau nog sterk vanuit de eigen organisatie. Het gezamenlijk analyseren van de problematiek en het gezamenlijk formuleren van een aanpak lijkt - met de komst van de jeugdmonitor en de verbetering van de samenwerking - echter een begin te hebben genomen.

3.4 Informatieposities

Een van de doelstellingen die in elk van de vier actieprogramma's genoemd wordt, is het verbeteren van de informatiepositie met betrekking tot jeugd en jeugdcriminaliteit. Een essentiële doelstelling, omdat zonder die informatie geen passend beleid ontwikkeld en uitgevoerd kan worden. Hiertoe zijn dan ook voorstellen gedaan tot het doen van jeugdonderzoek, het ontwikkelen van een jeugdmonitor en het ontwikkelen van een cliëntvolgsysteem. Tevens wilde men meer en beter zicht krijgen op de andere meewerkende partners. Tot op de dag van vandaag hebben de verschillende partners echter een minimaal zicht op de verschillende doelgroepen van het beleid - harde-kern jongeren, licht-criminelen, first-offenders, Halt-jongeren en risico-jongeren.

Onder druk van onder andere de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken is in Den Haag, Amsterdam en Utrecht pas recent gestart met het ontwikkelen van jeugdmonitoren en het cliëntvolgsysteem. In Rotterdam loopt sinds 1996 - op initiatief van de GGD - al wel een jeugdmonitor. Deze heeft met name betrekking op sociaal-economische aspecten, hoewel enige aandacht wordt besteedt aan criminaliteit en veiligheid.

Den Haag heeft in 1994 - voor de invoering van het convenant - onderzoek gedaan naar jeugdige daders, jeugdgroepen en jonge straatrovers.

Schema 3.3 Informatiebronnen in de vier steden

Zicht op: Bron:	kwantitatief doelgroepen	kwalitatief doelgroepen	meewerkende organisaties	maatregelen/ projecten
Bedrijfsproces gegevens (politie)	Amsterdam: + Rotterdam: + Den Haag: ++ Utrecht: +	Amsterdam: - Rotterdam: - Den Haag: - Utrecht: -	Amsterdam: - Rotterdam: - Den Haag: - Utrecht: -	Amsterdam: - Rotterdam: - Den Haag: - Utrecht: -
doelgroeponderzoek- /jeugdmonitor	Amsterdam: + Rotterdam: ++ Den Haag: ++ Utrecht: +	Amsterdam: + Rotterdam: ++ Den Haag: ++ Utrecht: +	Amsterdam: - Rotterdam: - Den Haag: - Utrecht: -	Amsterdam: - Rotterdam: - Den Haag: - Utrecht: -
netwerkinformatie	Amsterdam: - Rotterdam: - Den Haag: - Utrecht: -	Amsterdam: +/- Rotterdam: - Den Haag: +/- Utrecht: +/-	Amsterdam: ++ Rotterdam: + Den Haag: ++ Utrecht: ++	Amsterdam: +/- Rotterdam: +/- Den Haag: +/- Utrecht: +/-
cliëntvolgsysteem	Amsterdam: +/- Rotterdam: ++ Den Haag: +/- Utrecht: -	Amsterdam: +/- Rotterdam: +/- Den Haag: +/- Utrecht: -	Amsterdam: - Rotterdam: - Den Haag: - Utrecht: -	Amsterdam: - Rotterdam: - Den Haag: - Utrecht: -
gegevens OM, RvK	Amsterdam: + Rotterdam: + Den Haag: + Utrecht: +	Amsterdam: + Rotterdam: + Den Haag: +/- Utrecht: +/-	Amsterdam: - Rotterdam: - Den Haag: - Utrecht: -	Amsterdam: + Rotterdam: - Den Haag: - Utrecht: -

++ sterk verbeterd
+ (zicht op) verbetering
+/- minimale verbetering
- geen verbetering/niet van toepassing

Uit het schema wordt duidelijk dat het gebruik van Bedrijfsprocesgegevens van zowel politie als Openbaar Ministerie teneinde kwantitatief zicht te krijgen op de doelgroepen langzaam op gang komt. Doelgroeponderzoek en jeugdmonitoren zijn in ontwikkeling, met als doel kwalitatief zicht op de jeugd te verkrijgen. Hiertoe valt ook het rapporteren van de Raad voor de Kinderbescherming aan het Openbaar Ministerie, wat de laatste jaren verbeterd is. Het cliëntvolgsysteem is in januari 1998 in Rotterdam volledig geïmplementeerd, in de overige drie steden wacht men de resultaten daarvan echter af.

Opvallend is dat de verschillende bronnen weinig tot geen informatie leveren over het verloop en/of resultaten van de projecten en maatregelen. Reden hiervoor is dat de projecten over het algemeen apart geëvalueerd zullen worden in het *komende* jaar. Bovendien zijn de meeste projecten pas zo recent gestart dat er nog geen concrete resultaten te meten zijn; reeds uitgevoerde evaluaties hebben dan ook met name betrekking op proces.

Netwerkinformatie blijkt op dit moment de belangrijkste bron van informatie voor de verschillende partijen te zijn; logisch gevolg van het feit dat de eerste twee jaar van het convenant met name besteedt zijn aan het leren kennen van elkaar en de ontwikkeling van de samenwerking. De verbetering van de informatiepositie op dit gebied wordt door de respondenten dan ook als zeer positief omschreven.

3.5 Methoden en instrumenten

Binnen Jeugd en Veiligheid worden verschillende instrumenten ingezet ter bestrijding en voorkoming van jeugdcriminaliteit. Met betrekking tot methoden die concreet de jongere 'dienen' wordt in de verschillende actieplannen uitgegaan van het principe dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van methoden die hun nut inmiddels hebben bewezen. Gedacht kan dan worden aan methoden als: trajectbegeleiding, werkprojecten, schooladoptie, naschoolse opvang, taakstraffen en Haltafdelingen.

Daarnaast worden in de plannen acties voorgesteld om nieuwe methoden en instrumenten te ontwikkelen op het gebied van informatievergaring en interne procedures.

Schema 3.4 op de volgende pagina geeft een overzicht van methoden en instrumenten die in de actieplannen en door de respondenten genoemd worden. Categorieën hierin zijn:

- bestaande methoden, wat inhoudt dat bestaande methoden op dezelfde manier als voorheen worden ingezet;
- verbeterde methoden, wat inhoudt dat bestaande methoden zijn verbeterd dan wel uitgebreid in het kader van Jeugd en Veiligheid;
- nieuwe methoden, wat betekent dat een methode door de respondent of de stad als nieuw wordt beschouwd. Dit zijn dus niet noodzakelijkerwijs geheel nieuw ontwikkelde methoden.

Het gaat hierbij overigens om methoden en instrumenten die door de respondenten *zelf* genoemd werden, wat betekent dat het met name gaat om de methoden en instrumenten die voor de respondenten nieuw en/of opvallend zijn. Het kan gebeuren dat enkele methoden en instrumenten in het overzicht missen.

Schema 3.4 Methoden en instrumenten Jeugd en Veiligheid

	bestaande methoden	verbeterde methoden	nieuwe methoden
Amsterdam	scholingsprojecten werkprojecten voorlichting op school sport- en spel creëren 'rondhangplaatsen' jongerentoezichtteams	onderzoek en advies aan OM (RvK) coördinatie taakstraffen uitbreiding taakstraffen uitgebreide schooladoptie Nieuwe Perspectieven	platform Jeugdreclassering coördinerend jeugdofficier unit strafzaken RvK training vakdeskundigheid justitie officiersmodel taakstraffen ASVOS; A'dams Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Scholen buurtindicator jeugd decentrale afhandeling jeugdstrafzaken jeugdmonitor
Rotterdam	kinderopvang leerplichtzaken schoolmaatschappelijk werk vrij-tijdsbesteding werkprojecten (JWG) ambulant jongerenwerk sportprojecten ruimte voor de jeugd voorlichting	personele uitbreiding RvK, OM politie- en justieketen korter uitbreiding Halt uitgebreide schooladoptie jeugd coördinator OM Nieuw Perspectieven 100-kamerproject	cliëntvolgsysteem justitie in de wijk analyse specifiek dadergedrag jeugdmonitor SISA (Stedelijk Instrument Sluitende Aanpak) driehoek leerplichtzaken jeugdmentoraat
Den Haag	KANS project voorlichting aan ouders opvoedingsondersteuning naschoolse opvang sportactiviteiten vrijtijdsvoorzieningen onderzoek naar jongeren maatschappelijke begeleiding	uitgebreide schooladoptie recherche-onderzoek leerplichtambtenaar per stadsdeel	cliëntvolgsysteem, politiedeel netwerk preventief jeugdbeleid casemanager didactisch opleiden van 300 agenten procedures afstemmen binnen justitiële keten
Utrecht	werkgelegenheidsprojecten netwerken in wijken sport voorlichting jeugdparticipatie	schooladoptie veiligheidsanalyse scholen insteek via wijkagent afstemming procedures sneller, consequent taken uitvoeren verbeteren melden pv's aan RvK uitvoering taakstraffen	jeugdmonitor protocollen justitiepartners strafunit RvK screeningsmethode RvK officiersmodel taakstraffen naschoolse opvang van Marokkaanse jongeren

Uit bovenstaande opsomming wordt duidelijk dat nieuw ontwikkelde of toegepaste methoden en instrumenten met name dienen om de samenwerking en afstemming van beleid tussen de betrokken partijen soepeler te laten verlopen. Op het gebied van interventie en preventie bij jongeren wordt veelal gebruik gemaakt van bestaande methoden, die hun nut hebben bewezen. Daarbij kan volgens de respondenten wel gesproken worden van een nieuwe *benadering* van jongeren in het kader van jeugd en veiligheid. Veel respondenten geven aan dat er immers binnen de organisatie een geheel nieuwe manier van werken is ontwikkeld en dat de specifieke aandacht voor jeugd zich sterk ontwikkeld heeft sinds 1994. Een respondent gaf aan de aandacht voor jeugd niet nieuw te vinden, maar wel de bereidheid om problemen te bekijken en benaderen vanuit het gezichtspunt van de jeugd. Men is het er kortom over eens dat er sprake is van een flinke attitudeverandering ten opzichte van jeugd en jeugdproblematiek, en deze nieuwe insteek zal volgens de respondenten in de toekomst dan ook leiden tot (nog) meer nieuwe methoden en inzichten.

3.6 Resultaten van Jeugd en Veiligheid

In 1995 zijn in het convenant drie hoofddoelen gesteld voor het jeugd en Veiligheidsbeleid. Deze waren:

- Daling van 30% van het aantal jongeren dat in aanraking komt met de politie;
- een jaarlijkse toename van 10% van het aantal taakstraffen en Haltafdoeningen vanaf 1994;
- heenzending van verdachten waartegen een voorlopige hechtenis is aanbevolen komt incidenteel voor.

Uit de gegevens en uitspraken van de respondenten komt naar voren dat de eerste doelstelling in geen van de vier steden wordt gehaald. Het aantal jongeren dat in contact komt met de politie is daarentegen zelfs gestegen sinds 1994. Hiervoor zijn verschillende oorzaken te noemen, waarvan de belangrijkste de doelstelling zelf is. Gezien het feit dat er extra aandacht besteedt wordt aan jeugd door de politie is het onrealistisch te verwachten dat het aantal *contacten* met de politie zou dalen. De politie treedt immers alleen al via de schoolprojecten juist meer in contact met de jeugd. Bovendien worden jongeren meer in de gaten gehouden door de politie; de aantallen jongeren die aangehouden worden zullen daardoor eerder stijgen. Nadere operationalisering van deze doelstelling is dan ook zeer gewenst. Daarmee is overigens niet gezegd dat de stijging van het aantal jongeren dat in contact komt met de politie *alleen* aan bovenstaande zaken te wijten is; enkele respondenten geven aan dat het waarschijnlijk is dat de criminaliteit onder jongeren inderdaad gestegen is.

Voor wat betreft de jaarlijkse toename met 10% van Haltafdoeningen en taakstraffen zijn de respondenten positief. In elk van de vier steden is een stijging van ongeveer 50% waar te nemen. Bovendien geven enkele respondenten aan dat de afhandeling van de taakstraffen met het Officiersmodel vlotter en consequenter is geworden, wat goed aansluit bij het idee van vroegtijdig signaleren en sneller, consequenter reageren op strafbare feiten zoals dat door de commissie Montfrans is gesteld.

De laatste doelstelling - het heenzenden van verdachten komt slechts incidenteel voor - heeft in de actieplannen van de vier steden niet of nauwelijks aandacht gekregen. Er is dan ook geen zicht op ontwikkelingen in deze.

Naast de bovenstaande algemene doelstellingen is de respondenten gevraagd aan te geven welke effect het Jeugd en Veiligheidsbeleid in het algemeen tot nog toe heeft gehad. Uit de reacties hierop kwam naar voren dat concrete resultaten op projectniveau op dit moment nog niet voor handen zijn. Ook meer sociaal maatschappelijke effecten als minder overlast van jongeren en minder jeugdwerkloosheid zijn op dit moment nog niet gesignaleerd. Enkele respondenten geven hierbij overigens aan dat dit soort effecten ook pas 4 tot 7 jaar na de start van Jeugd en Veiligheid te verwachten zijn.

Positieve effecten die door veel respondenten genoemd worden zijn met name de verbeterde efficiëntie van de strafrechtketen, het vergrote draagvlak voor Jeugd en Veiligheid, de betere informatiepositie en de integraliteit van het beleid.

4 Ontwikkeling van het beleid

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe de verschillende programma's ter bestrijding van jeugdcriminaliteit er op dit moment - na twee jaar - uitzien en verlopen. Daarbij kan de conclusie worden getrokken dat men weliswaar op de goede weg is, maar dat de voortgang traag te noemen is. De vraag hoe dit beleid zich vanaf 1994 ontwikkeld heeft, is in dit kader dan ook relevant. Tevens zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op de verschillen in activiteiten die de vier steden reeds voor het convenant hebben ondernomen en activiteiten die nu ondernomen worden. Tenslotte zullen enige andere factoren die een positieve invloed op de ontwikkeling van jeugdbeleid (kunnen) hebben gehad aan de orde komen.

4.1 Ontwikkeling van de programma's

Zoals reeds in hoofdstuk 3 is aangegeven, heeft er zich in de loop van de convenantsperiode een accentverschuiving binnen de verschillende actieprogramma's van de vier steden voorgedaan. Waren acties in eerste instantie nog met name gericht op het (re)organiseren van de participerende organisaties en het verzamelen van informatie, inmiddels is men klaar voor daadwerkelijke actie. Procedures binnen de justitiële organisaties zijn aangepast, er zijn protocollen opgesteld en de onderlinge samenwerking neemt vastere vormen aan. Hoe een en ander zich in de tijd heeft ontwikkeld is terug te vinden in schema 4.1.

Schema 4.1 Ontwikkeling in programma's

	Actie:	Gericht op:
1994/1995	eerste overleg	ontwerpen programma/beleid
1995/1996	personeelsuitbreiding organisatie-aanpassing netwerk-opbouw	eigen organisatie samenwerking samenhang
1996/1997	beleid in beeld brengen doelgroepen in beeld start lokale analyse uitbreiding en verbetering bestaande projecten	informatiepositie criteria voor projecten zicht op doelbereik bij jongeren
1997/1998	uitbreiding aantal projecten in uitvoering	concrete actie voor jongeren

Uiteraard hebben deze ontwikkelingen zich niet los van elkaar afgespeeld: al in 1996 zijn enkele concrete projecten voor jongeren gestart en ook in het jaar 1997/1998 wordt nog gewerkt aan de opbouw van het netwerk. Wel kan geconstateerd worden dat het opbouwen van een goede samenwerkingsrelatie erg veel tijd heeft gekost. Opvallend is bovendien dat de drie van de vier steden rijkelijk laat zijn begonnen met informatievergaring; wat toch de basis van het beleid zou moeten zijn.

De ontwikkeling overziend wordt duidelijk dat alle voorbereidingen nu zijn afgerond, maar dat de laatste twee jaren van de convenantsperiode bepalend zullen zijn voor het resultaat van de aanpak.

4.2 Jeugd en veiligheid toen en nu

Gevraagd naar de acties op het gebied van Jeugd en Veiligheid die vóór het convenant werden ondernomen, geven veel respondenten aan dat binnen de eigen organisatie jeugd al langer onderdeel van beleid is. Jeugd en *veiligheid* was echter geen speerpunt waar speciale aandacht voor was. De verschillende partijen werkten op projectbasis samen, zonder dat er sprake was van samenhang in beleid. Binnen de politie was voor 1995 de aandacht voor jeugd enigszins verslapt, hoewel het eerder wel aandachtspunt is geweest. Bij de Raad voor de Kinderbescherming daarentegen zijn strafzaken tot 1995 niet aan de orde geweest. In elk van de vier steden werden projecten ontwikkeld die tot doel hadden jongeren meer perspectief te bieden door schooluitval en werkloosheid te bestrijden, echter zonder structurele samenwerking. In schema 4.2 worden verschillen en overeenkomsten in de aanpak van jeugdcriminaliteit voor en na 1995 in kaart gebracht.

Schema 8 Jeugd en Veiligheid vóór en na 1995

	vóór het convenant	na twee jaar convenant
samenwerking/netwerk	samenwerking op projectbasis beperkt overleg tussen justitiepartners nauwelijks contact tussen gemeente, justitie en welzijn	structureel overleg tussen zowel justitiepartners als gemeente als welzijnsinstellingen samenwerking op projectniveau en bij beleidsontwikkeling
samenhang in beleid	iedere organisatie voert een eigen beleid beleid en procedures organisaties sluiten vaak niet op elkaar aan	gezamenlijke doelen gesteld en op basis daarvan ontwikkeling van gezamenlijk beleid maatregelen worden afgestemd
dekking van maatregelen	maatregelen zijn versnipperd; organisaties richten op eigen doelgroep weinig tot geen zicht op welke groepen niet bereikt worden	doelgroepen zijn onderscheiden en worden gezamenlijk aangepakt, overigens zonder dat op lokaal niveau uitspraak over doelbereik kan worden gedaan nog steeds groepen jongeren die niet worden geholpen
effecten	op projectniveau, geen sociaal maatschappelijke effecten merkbaar	aanpak is structureler en samenwerking is beter effecten met betrekking tot jongeren (nog) niet bekend
ontwikkeling van methoden	individueel, vaak op projectniveau geen aansluiting tussen methoden van verschillende organisaties	gezamenlijke ontwikkeling nieuwe methoden komt op gang men tracht methoden op elkaar te laten aansluiten

Bovenstaande overziend kan geconcludeerd worden dat verschillen tussen de aanpak van en voor jeugd met name betrekking hebben op de samenhang tussen maatregelen en de samenwerking en afstemming op beleidsniveau. Tevens is naar aanleiding van het convenant actie ondernomen om de informatiepositie op het gebied van jeugdige daders en gepleegde delicten te verbeteren. Op projectniveau is - naast de ontstane samenhang tussen projecten - niet veel veranderd. Dit is ook logisch, gezien het feit dat de steden ervoor gekozen hebben gebruik te maken van methoden die hun nut hebben bewezen.

4.3 De meerwaarde van het convenant Grote Steden Beleid

In voorafgaande hoofdstukken en paragrafen is duidelijk geworden dat de aandacht voor jeugdcriminaliteit en de aanpak hiervan de laatste jaren sterk verbeterd zijn. Vraag daarbij is echter of die ontwikkeling toegeschreven kan worden aan het specifieke Jeugd en Veiligheidsbeleid, of dat er ook andere factoren te onderscheiden zijn die een (positieve) invloed gehad hebben.

Politieke en maatschappelijke aandacht voor de problemen van en met jongeren heeft in meer of mindere mate altijd bestaan. Deze aandacht heeft echter een vlucht genomen met het instellen van de commissie van Montfrans. Verschillende respondenten geven dan ook aan dat de aandacht voor Jeugd en Veiligheid - met name bij de justitiepartners - toegenomen is vanaf het moment dat het advies van de commissie Montfrans bekend werd. Verschillende initiatieven - zoals de Wijkjongerenperspectieven, het project Kans en de instelling van strafunits bij de Raad voor de Kinderbescherming - zijn dan ook gestart en ontwikkeld naar aanleiding van de aanbevelingen van van Montfrans.

De noodzaak om samen te werken en samen beleid te maken werd echter slechts in beperkte mate door de partners erkend. In hoofdstuk 2 is reeds beschreven hoe een goede netwerkstructuur ontbrak en beleid incidenteel en ad hoc gevoerd werd.

In de ogen van enkele respondenten is aandacht voor jeugd een golfbeweging: vaak is er enkele jaren aandacht voor en dan zakt het weer een tijdje weg. Deze aandacht is echter altijd versplinterd geweest. Tot het convenant Grote Steden werden er weliswaar bij tijd en wijle initiatieven genomen; van structureel gezamenlijk beleid is nooit sprake geweest.

Het instellen van de werk- en regiegroepen wordt dan ook veelvuldig genoemd als zeer positief punt van Jeugd en Veiligheid. Door de regie van het Jeugd en Veiligheidsbeleid bij de gemeente te leggen, werd geforceerd dat de verschillende partijen samen gingen werken en samen gingen denken. De samenhang in maatregelen en integraliteit van beleid die daaruit voortvloeien zijn op dit moment de belangrijkste meerwaarde van de aanpak Jeugd en Veiligheid te noemen. Tevens is daardoor de informatiepositie van de verschillende partijen verbeterd; de kennis van de eigen organisatie en van elkaars organisatie is aanzienlijk groter geworden.

In sociaal-maatschappelijk opzicht is de meerwaarde op dit moment met name de groeiende aandacht voor jeugdproblematiek en het groeiend begrip voor de mechanismen daarachter. Concrete sociaal maatschappelijke resultaten als het daadwerkelijk dalen van jeugdcriminaliteit en jeugdwerkloosheid worden door de lokale partners binnen enkele jaren verwacht. Hiervoor is het echter wel noodzakelijk dat de *instroom* in projecten van Jeugd en Veiligheid de komende jaren groeit; de kwaliteit van de projecten staat immers inmiddels (grotendeels) vast, waarmee noodzakelijk wordt dat de nadruk nu op *kwantiteit* komt te liggen.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Analyse

Wanneer de huidige stand van zaken onder de loep wordt genomen, zijn er twee elementen die bijzonder aandacht verdienen: de voortgang van het beleid en de inhoud van de programma's en de informatiepositie. Voordat wij conclusies trekken, is het verstandig om hier bij stil te staan.

Voortgang en inhoud programma's

De start van het convenant grote stedenbeleid kwam op een moment dat het maatschappelijk en politiek klimaat klaar leek voor een adequate en consequente aanpak van de jeugdcriminaliteit. Signalen over geweld, verjonging van daders en 'alarm-onderzoeken' waren hier mede debet aan. De organisaties die van vitaal en strategisch belang zijn voor een goede bestrijding van de jeugdcriminaliteit waren echter nog niet op volle sterkte. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van de strafkamer van de Raad voor de Kinderbescherming en de kritiek op de kwaliteit van de jeugdtaak van de politie na hun reorganisatie. Voor alle partijen geldt dat er 'in huis' nog orde op zaken moest worden gesteld. In versterkte mate geldt deze constatering voor het netwerk dat nodig is om de jeugdcriminaliteit goed te kunnen bestrijden. Partijen kenden (en vertrouwden) elkaar vaak onvoldoende. Voorbeeld hiervan is de relatie tussen openbaar ministerie en gemeente, of tussen politie en Raad voor de Kinderbescherming. Deze stond in 1995, eufemistisch gesteld, in de kinderschoenen. Aan belangrijke organisatorische voorwaarden om te voldoen aan het ambitieniveau dat het convenant ademt, was in 1995 dan ook nog niet voldaan.

De oorspronkelijke programma's hebben dan ook een sterk pragmatisch karakter. Uitgangspunt was aan de ene kant 'waar kunnen we nu mee aan de slag?' en aan de andere kant 'waar kunnen we het *op korte termijn* over eens worden?'. Toch kan geconcludeerd worden dat de programma's zich in de loop van het convenant goed hebben ontwikkeld en dat in elk van de vier steden inmiddels sprake is van een redelijk samenhangend programma met een dekkend pakket aan maatregelen.

Behalve op het karakter van de respectieve programma's, heeft de conditie van de verschillende organisaties ook invloed gehad op de voortgang van de verschillende programma's. Waar organisaties redelijk op zichzelf vorm kunnen geven aan hun taak, is relatief het snelste resultaat geboekt. Dat geldt voor bijvoorbeeld de alternatieve taakstraffen die het openbaar ministerie oplegt. Een goede voortgang is ook te bespeuren waar bestaande werkwijzen worden voortgezet of uitgebreid. Dat geldt tevens voor het succesvolle nieuwe perspectieven in Amsterdam. Waar echter een nieuwe samenwerking moest worden gecreëerd, geldt vrijwel zonder uitzondering dat de programma's twee jaar achterlopen op schema.

Informatiepositie

Welke analyse hebben de gemeenten nu zelf van de jeugd en de criminaliteit in hun stad gemaakt toen zij aan dit programma begonnen? Het antwoord op deze vraag is ontluisterend. Veelal wordt geleund op het werk van de commissie Van Montfrans en Schuyt. Alhoewel de kwaliteit en de praktische relevantie van deze documenten hiertoe alle aanleiding geven, maakt dit een scherpe lokale analyse niet overbodig.

De volgende vragen lijken elementair om een goed doordacht beleid te kunnen voeren:

- Hoe groot zijn de doelgroepen van het beleid waarover wij spreken in onze gemeente? Waar kunnen wij die groepen vinden?
- Waarin onderscheiden de doelgroepen in onze stad zich wellicht van de algemene analyse dat er iets in hun maatschappelijke binding verkeerd gaat of dreigt te gaan?
- Waar kan de gemeente kortom de algemene analyse aanscherpen om een meer doelgericht en effectiever beleid op lokaal niveau te voeren?

Geconstateerd moet worden dat deze analyse in de lokale programma's ontbreekt. Er zijn doelgroepen geformuleerd, maar een inschatting van omvang en vindplaats van deze doelgroepen is nagenoeg achterwege gebleven. Uitzondering vormt een onderzoek door de politie van Den Haag naar jeugdcriminaliteit³. Die analyse keert in de uiteindelijke formulering van het beleid echter slechts gedeeltelijk terug. In Rotterdam is evenwel vanaf begin 1998 het clientvolgsysteem operationeel. In 1997 zijn er *plannen* om in de lacune in de informatie te voorzien in de gemeenten Utrecht en Amsterdam door middel van een jeugdmonitor. Er zijn ook haalbaarheidsstudies naar dit soort mogelijkheden uitgevoerd. De voor de hand liggende weg om uit beschikbare gegevens een analyse te distilleren is niet gevolgd.

Toch is in 1995 afgesproken dat de vier grote steden een nulmeting zouden uitvoeren, waarna elk half jaar rapportage zou worden uitgebracht. In 1995 hadden in ieder geval de volgende gegevens gebruikt kunnen worden om zo'n analyse te maken:

- Cijfers over schooluitval en jeugdwerkloosheid van de gemeente;
- Bedrijfsprocesgegevens van de politie;
- Rapporten van de Raad voor de Kinderbescherming;
- Bedrijfsprocesgegevens van het Openbaar Ministerie.

Mogelijk had een vergelijking in deze gegevens tussen de vier steden kunnen leiden tot lokale accenten aansluitend op de lokale problematiek. Het is van belang om te constateren dat binnen het grote stedenbeleid, waar zoveel waarde aan monitoring, evaluatie en auditing wordt gehecht, zonder elementaire *lokale* analyses zo'n complexe problematiek wordt aangepakt. Reden voor het ontbreken van deze lokale analyses is het feit dat de gemeenten en betrokken partijen volkomen onvoorbereid aan het Jeugd en Veiligheidsbeleid zijn begonnen. Zoals in hoofdstuk 2 duidelijk is gemaakt waren de betrokken organisaties in 1995 niet klaar voor samenwerking en afstemming in het kader van het convenant, waardoor de eerste aandacht naar het aanpassen van procedures en het reorganiseren van de verschillende partijen is uitgegaan.

5.2 Conclusies

In algemene zin heeft het convenant grote stedenbeleid tot gevolg gehad dat de bestrijding van de jeugdcriminaliteit voor het eerst structureel op de agenda van de lokale overheden en organisaties is geplaatst. Ook wordt voor het eerst structureel samengewerkt aan een samenhangend beleid.

In een aantal andere opzichten heeft het convenant een stimulerende rol vervuld. Het convenant heeft bijgedragen aan de aandacht en het draagvlak voor deze problematiek. De jeugdcriminaliteit bezet zowel binnen de betrokken organisaties als op de politieke agenda inmiddels een vaste hoge plaats.

Noot 3 Dit onderzoek is overigens gestart voor het tekenen van het convenant.

Dit verhoogt de kansen op een effectief jeugdbeleid. Tevens heeft het convenant in financiële zin bijgedragen aan het mogelijk maken van de uitvoering van het beleid. Dit heeft zowel samenwerking als uitvoering zeker vergemakkelijkt. Bovendien heeft het convenant een plaats gegeven aan de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Van Montfrans. De termen 'vroegtijdig, snel en consequent' hebben het mede door het convenant en de bijbehorende financieringsstromen kunnen brengen tot richtsnoeren voor daadwerkelijke beleidsverbeteringen.

Deze stimulans vindt zijn weerklink in enkele resultaten die worden behaald. De Halt-afdoeningen nemen volgens plan toe. De stroomlijning van de justitiële afdoeningen lijkt in termen van doorlooptijd zijn vruchten te gaan afwerpen. De meldingen aan de Raad voor de Kinderbescherming nemen toe.

Één van de doelstellingen - het verminderd aantal contacten tussen politie en jongeren - wordt niet gehaald. De vraag is of dit (in deze fase) moet worden betreurd. De aandacht van de politie voor jongeren is - mede door toedoen van het convenant - toegenomen. Dit dient in het licht van de hoofddoelstelling positief te worden gewaardeerd. De jongeren komen vaker met de politie in aanraking voordat het echt goed mis is gegaan. De contacten tussen politie en scholen is hier een voorbeeld van, maar ook het contact tussen ouders van spijbelaars en het openbaar ministerie uiteindelijk. In lelijk Nederlands kunnen deze contacten worden benoemd als een poging om 'aan de voorkant van het probleem te komen'. Die contacten stroken dus met de doelstelling van het convenant.

Helaas kan de vraag niet worden beantwoord of de positieve ontwikkelingen ook daadwerkelijk leiden tot een vermindering van de jeugdcriminaliteit. Daarvoor is het nodig om de doelgroepen van het beleid in het totaal in beeld te brengen en te weten in hoeverre de genomen maatregelen deze groepen jongeren bereiken. Op basis van deze kennis kan het beleid worden bijgestuurd. Het ontbreken van deze kennis kan ertoe leiden dat doorgedaan wordt op een ingeslagen weg, terwijl bijstelling van het beleid meer in de rede ligt. Zo wordt door verschillende respondenten aangegeven dat het noodzakelijk is meer aandacht aan groepsriminaliteit, allochtonen en specifieke buurten te (gaan) besteden.

Geconcludeerd moet worden dat de voortgang in alle steden te wensen over heeft gelaten. Voor een deel kan dit worden geweten aan de organisatorische obstakels die overwonnen moesten worden (zie ook de analyse). Het overwinnen van deze obstakels kan worden opgevat als ontkokering en dat is winst. Hoewel daar - door middel van cumulatieve subsidie-toekenning - rekening mee is gehouden in het convenant, ontstaat nu toch het beeld dat in de eerste anderhalf jaar erg weinig is gebeurd. Dit is niet het geval. In die periode waren de gemeenten met name druk doende om invulling te geven aan hun rol als regiehouder en het bevorderen van de samenwerking. Dit bleek voor geen van de gemeenten een eenvoudige opgave. Voor de meeste gemeenten geldt dat zij nog steeds hardnekkige problemen ondervinden bij het vormgeven van hun regierol. In zekere zin bevinden de gemeenten zich in een fundamenteel lastige positie. Het ontbreekt hen immers aan de formele positie om de betreffende organisaties aan te kunnen sturen (dit geldt met name voor het openbaar ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming). Tegelijk worden zij wel aangesproken op voortgang en duidelijkheid. Deze problematiek wordt nog eens uitvergroot doordat binnen de gemeentelijke organisatie de verantwoordelijkheden die direct te maken hebben met jeugd en veiligheid gespreid in het ambtelijk apparaat terug te vinden zijn.

Over de informatiepositie is al het nodige gesteld in de analyse. Het heeft direct invloed op de mogelijke conclusies die over het convenant kunnen worden getrokken. Dit geeft aan hoe fundamenteel de informatiepositie voor het beleid is. De informatiepositie is met betrekking tot kennis over eigen procedures en die van de andere partners verbeterd voor zover dit op basis van de verbeterde samenwerking verwacht kon worden. Voor het overige moet worden geconstateerd dat twee en een half jaar na de ondertekening van het convenant geen structurele verbetering van informatiepositie op het gebied van doelgroepen en delicten heeft plaatsgevonden.

Hoewel niet duidelijk is in welke mate de verschillende doelgroepen worden bereikt door de programma's, dient te worden opgemerkt dat de basis voor het beleid wordt gevormd door een gemeenschappelijke analyse van de problematiek van jongeren. Niet tegenstaande het feit dat deze analyses geen lokaal karakter hebben en eigenlijk redelijk inwisselbaar zijn, geeft dit wel degelijk een integraal karakter aan het beleid. Verschillende partijen werken samen op basis van een gemeenschappelijk beeld van wat de problematiek nu eigenlijk inhoudt. Dit geldt met name voor de gemeenten Amsterdam en Utrecht. De gemeente Rotterdam heeft het beleid uit elkaar getrokken in een repressief en een preventief deel met een verbindingspersoon tussen deze twee. Dat betekent dat er eigenlijk met twee verschillende viziers wordt gewerkt. In de gemeente Den Haag is voornamelijk gekozen voor een projectmatige werkwijze vanuit staande organisaties. De samenwerking tussen de verschillende partijen wordt door vrijwel alle respondenten positief gewaardeerd. Het lijkt erop dat voor de komende jaren een goed fundament is gelegd om verder te werken.

De meeste gemeenten hebben aan het begin van het traject gekozen om methoden in te zetten die al bestonden en zich min of meer bewezen hadden. Waar nieuwe methoden worden ingezet was dit vooral in de eerste jaren bedoeld om de interne bedrijfsvoering van de betrokken organisaties te vernieuwen en verbeteren. Dat was (zie ook hoofdstuk 2) een voor de hand liggende keuze. Het betekent dat er niet werkelijk van een nieuwe generatie instrumenten kan worden gesproken. Er kan geconstateerd worden dat met name bestaande instrumenten en uitbreiding daarvan het beeld van het beleid bepaald. Wel is er sprake van een attitudeverandering naar jongeren toe: er wordt steeds meer uitgegaan van hun wensen en behoeften.

5.3 Aanbevelingen

Het vervolg van het beleid bestrijding jeugdcriminaliteit dient erop gericht te zijn om de geleverde inspanningen (die veelal intern gericht waren) nu daadwerkelijk om te zetten in klinkende resultaten. Daarvoor is het in de eerste plaats van belang dat de gestelde doelstellingen worden vastgehouden en hoog op de agenda blijven staan. Voor één doelstelling maken we echter een uitzondering. Het verminderen van het aantal contacten tussen politie en jongere wordt niet gehaald. Wellicht dat de formulering van deze doelstelling niet strookt met het uiteindelijke doel. Het verdient aanbeveling om deze doelstelling te herformuleren. Een voorzet hiertoe is: 'Het aantal jongeren dat een delict pleegt daalt. Het aantal jongeren dat crimineel gedrag vertoont zonder in aanraking te komen met de politie wordt teruggebracht tot X.'

Een ander winstpunt dat moet worden vastgehouden is de sterk verbeterde samenwerking tussen de verschillende partijen. In dat licht dient ernaar gestreefd te worden dat de gemeente als regiehouder zich sterker gaat opzetten als coördinator van het beleid. Op dit moment komen de gemeenten aan een dergelijke taak niet toe. In de toekomst kan dit onder invloed van het succes van het beleid gaan veranderen.

Mogelijke resultaat hiervan zou kunnen zijn dat de *latente* spanning tussen de marginale formele positie en de redelijk centrale positie die de gemeente vervult *manifest* wordt. De gemeente moet vooral drie dingen blijven doen:

- Duidelijkheid scheppen over de verschillende rollen die de diverse partijen vervullen;
- 2 Inzicht helpen verschaffen in de effecten van het beleid en de maatschappelijke ontwikkelingen door bestaande kennis bij elkaar te brengen en monitoring te bevorderen;
- 3 Voortgang bevorderen door diverse jeugdproblemen en mogelijke nieuwe aanpak te agenderen met die partijen die daadwerkelijk iets kunnen betekenen in de uitvoering.

Voor het overige geldt dat de lastige positie die de gemeente ervaart bij het invullen van haar regiehouderschap inherent is aan haar positie en de complexe problematiek. De gemeente bevindt zich per definitie in een lastige rol wanneer het om de regie gaat. Waar dat mee te maken heeft, hebben we aangegeven in de conclusies.

Wat een fundamentele verbetering behoeft, is de informatiepositie van de steden. Tot op heden is er te sterk gekeken naar en gewacht op het cliëntvolgsysteem. Het is de vraag in hoeverre dit systeem kan voldoen aan de behoefte aan betere informatie over de omvang van doelgroepen. In ieder geval is het systeem daar niet voor bedoeld. De onderzoeksinstrumenten die nu worden ontwikkeld (de jeugdmonitoren) geven een zeer uitgebreid en redelijk volledig beeld van de problematiek, maar kunnen doordat de productie ervan zo arbeidsintensief is, maar beperkt een rol vervullen in het tussentijds aansturen van de problematiek. Geconstateerd moet worden dat deze informatie daarom onvoldoende wordt aangewend om het beleid op te baseren. De beperkte rol die het uitgebreide onderzoek van de politie van Den Haag heeft vervuld bij het uiteindelijk vormgeven van het programma is hier een voorbeeld van.

Waar zeker (verder) aan gewerkt zou moeten worden is het ontwikkelen van een monitoringsysteem zoals dat is afgesproken in de notitie 'eenheid van begrip II'. Daarin is vastgelegd dat de omvang van de verschillende - nauwkeurig omschreven - doelgroepen per stad in een nulmeting worden vastgelegd, waarna elk half jaar gerapporteerd zou worden over het aantal aanhoudingen per doelgroep.

Tevens verdient het aanbeveling om uitgebreide inzet van de methoden en instrumenten te bevorderen. Vaak wordt teruggegrepen op succesvolle aanpakken die dateren van voor het convenant. Deze methoden hebben hun nut inmiddels bewezen: gestreefd zou er nu dan ook moeten worden naar een grotere instroom van jongeren.

Tevens zouden de verschillende aanpakken van vergelijkbare problemen tegen elkaar kunnen worden afgezet en vergeleken. Zo kunnen de beste methoden op den duur worden geselecteerd of verder ontwikkeld. Deze onderlinge vergelijkingen dienen op bovenlokaal niveau vorm te krijgen. Steden zouden onderling moeten bezien wat zij van elkaar kunnen leren. Deze vorm van 'inter-teaching' komt echter niet vanzelf van de grond. Het ministerie van Binnenlandse Zaken zou hier een rol als organisator of intermediair kunnen vervullen. Dat past uitstekend in de rol die het ministerie nu al vervuld met betrekking tot het grote stedenbeleid.

Tenslotte moet hier benadrukt worden dat - ondanks de trage voortgang - het convenant geleid heeft tot structurele samenwerking, aandacht voor jeugd en samenhang van beleid. Reden genoeg om Jeugd en Veiligheid in de toekomst voort te willen zetten.

Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur

Commissie Jeugdcriminaliteit (Van Montfrans): *Met de neus op de feiten, advies aanpak jeugdcriminaliteit*, Den Haag, maart 1994.

Kabinet, Gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht: *Convenant Grote stedenbeleid*, Den Haag 12 juli 1995.

Kabinet, G-15, *Steden staan voor stedelijkheid convenant Kabinet G-15*, Den Haag 30 oktober 1995.

Schuyt C.J.M.: *Kwetsbare jongeren en hun toekomst, beleidsadvies gebaseerd op literatuurverkenning*, Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, Amsterdam mei 1995

Sociaal en Cultureel Planbureau: *Werkdocument Evaluatie Integraal veiligheidsbeleid: Een verkennende studie in Amsterdam en Rotterdam*, Rijkswijk 1997

Rotterdam:

Regiegroep Integraal jeugdbeleid: *Werkplan 1997*, Rotterdam 24 december 1996

Werkplan 1997 Integraal jeugdbeleid: Projectenboek, Rotterdam 20 januari 1997

Meerjarenplan Stedelijk Jeugdbeleid 1998 - 2001: *Opgroeien in Rotterdam*, Rotterdam concept 16 juli 1997

Integraal Jeugdbeleid Rotterdam: *Actieprogramma Jeugd en Veiligheid*, Rotterdam 1995

Regiegroep Integraal Jeugdbeleid: *Jaarverslag 1996*, Rotterdam juni 1997

Regiegroep Integraal Jeugdbeleid: *Integraal jeugdbeleid. Lijnen voor 1996*, Rotterdam januari 1996

Amsterdam:

Loef, C.: *Binden of boeien? Programma bestrijding jeugdcriminaliteit Amsterdam. Plan van aanpak in het kader van het convenant grote stedenbeleid*. Gemeente Amsterdam, Afdeling ABJZ, Amsterdam oktober 1995

Overbeeke, R.W. van, P.M. de Savornin Lohman en C.A. van 't Hoff: *Jeugd en Veiligheid: ketenbenadering en voorbeeldprojecten. Instrument voor nadere uitwerking in de stadsdelen van het actieprogramma 'Binden of Boeien' bestrijding jeugdcriminaliteit Amsterdam*, Gemeente Amsterdam, Afdeling MGZ, Amsterdam 15 augustus 1996

Hoff, C. van 't en P.Tj. Dijkema: *Veiligheidsplannen in Amsterdam-West. De plannen van vijf stadsdelen in 1995 en 1996*, Amsterdam september 1996

Hoff, C. van 't en P. de Savornin Lohman e.a.: *Binden of Boeien. Voortgangsrapportage 1996*, Amsterdam 24 februari 1997

Binden of Boeien: Projectenboek bij het jaarprogramma 1997 Jeugd en Veiligheid Amsterdam, Amsterdam 1997

Binden of Boeien: Jaarprogramma 1997 Jeugd en Veiligheid Amsterdam, Amsterdam 1997

Den Haag:

Bestuursdienst Den Haag: *Uitvoering Grote Stedenbeleid 1996*, Den Haag april 1996

Bestuursdienst Den Haag: *Uitvoering Grote Steden Beleid 1997*, Den Haag mei 1997

Bestuursdienst Den Haag: *overzicht activiteiten 1996*, Den Haag

Bestuursdienst Den Haag: *Jongeren meer in balans. Over het voorkomen en tegengaan van maatschappelijk afglijden van jongeren*, Den Haag november 1995

Utrecht:

Gemeente Utrecht: *Jaarplan 1998. Utrechtse aanpak jeugdproblematiek*, Utrecht 1997

Bestuursinformatie Utrecht: *Rapportage verkennende fase monitoring Jeugd en Veiligheid: voorstel voor een opzet en invulling van de monitor*, Utrecht november 1996

Loef, C.: *Actieprogramma Jeugd en Veiligheid Utrecht*, gemeente Utrecht, Dienst Welzijn, Utrecht februari 1996

Barlingen, M. van en C. Loef: *Jeugd en Veiligheid in de stad Utrecht. Voortgangsrapportage 1996*, Gemeente Utrecht, Dienst Welzijn, Utrecht september 1997

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

de heer P. Mehlkopf	Dienst Welzijn Amsterdam
de heer A. Daane	Dienst Welzijn Amsterdam
de heer R. Seegers	Politie Amsterdam Amstelland
mevrouw S. Dalen Gilhuys	Openbaar Ministerie Amsterdam
mevrouw I. Fros	Raad voor de Kinderbescherming Amsterdam
de heer F. Hengeveld	Bestuursdienst Rotterdam
de heer P. Oskam	Openbaar Ministerie Rotterdam
de heer Edmond Hartmans	Raad voor de Kinderbescherming Rotterdam
mevrouw Nynke Kuyvenhoven	Raad voor de Kinderbescherming Rotterdam/Den Haag
mevrouw R. Kruik	Projectbureau geïntegreerd Veiligheidsbeleid Rotterdam
mevrouw L. Kuijvenhoven	Politie Rotterdam
de heer J. de Leeuw	Politie Rotterdam-Rijnmond
mevrouw J. Norbert	Bestuursdienst Den Haag
mevrouw van Eldijk	Openbaar Ministerie Den Haag
de heer Oppelaar	Politie Haaglanden
de heer B. Diependaal	Dienst Welzijn Utrecht
mevrouw J. van den Berg	District Tolsteeg Politie Utrecht
de heer J. van der Geest	Raad voor de Kinderbescherming Utrecht
mevrouw I. van Beuningen	Openbaar Ministerie Utrecht