

drs. Jaap Noorda
Annelieke van Dijk MSc
Mylène Kroeze MSc

Politie en jongerenwerk



waardevolle informatiebronnen voor lokaal jeugdbeleid?

NOORDAENCO



kennis en aanpak van sociale vraagstukken



Colofon

Opdrachtgever: MOVISIE, Effectiviteit en vakmanschap

Auteur: drs. Jaap Noorda, Annelieke van Dijk MSc, Mylène Kroeze MSc

Begeleiding MOVISIE: drs. Peter Rensen

Eindredactie: Ethiscript en afdeling Communicatie MOVISIE

Vormgeving: Ontwerpburo Suggestie & illusie

Fotografie: Hollandse Hoogte

Druk: Libertas

ISBN: 9789 0886 909 21

Bestellen: www.movisie.nl

November 2012

Deze publicatie is tot stand gekomen dankzij financiering van het ministerie van VWS.



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Politie en jongerenwerk

**waardevolle informatiebronnen
voor lokaal jeugdbeleid?**

Inzicht in sociale interventies

De sociale sector heeft als doel een positieve bijdrage te leveren aan de maatschappij. Daar besteedt men veel tijd en aandacht aan. Maar wat levert het nou eigenlijk op? En hoe kom je daar achter? Sommige beroepen uit de sociale sector bestaan al meer dan honderd jaar. Zijn we nu ook honderd jaar wijzer geworden? Deze vragen beantwoordt MOVISIE in 'Effectieve sociale interventies'. Een onderdeel van het project Effectieve sociale interventies is het onderzoeksprogramma 'Inzicht in sociale interventies'.

In dit onderzoeksprogramma doet MOVISIE in samenwerking met universiteiten en andere onderzoeksinstituten onderzoek in de sociale sector. Het doel van de onderzoeken is tweeledig. Enerzijds vergroten ze de kennis over werkzame elementen in de sociale sector. Anderzijds bieden ze inzicht in hoe passende kennis over effectiviteit kan worden verzameld. De onderzoeken starten vanuit de dagelijkse praktijk. Door observatie op de werkvloer en interviews met de professional en cliënten of burgers wordt inzicht verkregen in wat wel en niet werkt.

Dit rapport is het resultaat van het veertiende onderzoek in de reeks Inzicht in sociale interventies.

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Inleiding	9
Deel I Methoden van informatieverzameling	13
1. Shortlistmethodiek van de politie	14
1.1. Doel en functie	14
1.2. Methode	14
1.3. Type gegevens	18
1.4. Consequenties voor lokaal jeugdbeleid	20
2. Inventarisatiemethode van modern jongerenwerk	24
2.1. Doel en functie	24
2.2. Methode	24
2.3. Type gegevens	27
2.4. Consequenties voor lokaal jeugdbeleid	28
Deel II Casestudies	29
3. Grootstedelijke wijk	30
3.1. Beschrijving van de deelgemeente	30
3.2. Shortlistmethodiek en verdiepende analyse	30
3.3. Inventarisatiemethode modern jongerenwerk	33
3.4. Consequenties voor lokaal jeugdbeleid	36
4. Middelgrote stad	39
4.1. Beschrijving van de gemeente	39
4.2. Shortlistmethodiek en verdiepende analyse	40
4.3. Inventarisatiemethode modern jongerenwerk	42
4.4. Consequenties voor lokaal jeugdbeleid	45

5. Plattelandsgemeente	48
5.1. Beschrijving van de gemeente	48
5.2. Shortlistmethodiek en verdiepende analyse	49
5.3. Inventarisatiemethode modern jongerenwerk	52
5.4. Consequenties voor lokaal jeugdbeleid	55

Deel III Analyse, conclusies en adviezen **59**

6. Analyse en conclusies	60
6.1. Vergelijking van inventarisatiemethoden	60
6.2. Verklaring verschillen en overeenkomsten	66
6.3. Inzet lokaal jeugdbeleid	67

7. Adviezen	70
7.1. Pedagogische infrastructuur	70
7.2. Samenwerking	71
7.3. Vertrouwensrelatie en veiligheid jongerenwerker	72
7.4. Onderdeel van een breed programma	74
7.5. Convenant en privacyreglement	75
7.6. Beroepscode	75
7.7. Repressie versus preventie en alternatieven bieden	75

Geraadpleegde literatuur en documentatie **77**

Over de auteurs **80**

Samenvatting

Deze studie beschrijft de uitkomsten van een vergelijkend onderzoek naar twee informatiebronnen voor lokaal jeugdbeleid: de shortlistmethodiek die de politie hanteert bij de aanpak van jeugdcriminaliteit en overlast, en de inventarisatiemethode die bij modern jongerenwerk in gebruik is om zicht te krijgen op de doelgroep.

Voor zowel politie als jongerenwerk is het van belang kennis te hebben van jeugdgroepen in een werkgebied, aangezien het gedrag van jongeren in de openbare ruimte voor een groot deel plaatsvindt in groepsverband. Het in kaart brengen van jeugdgroepen en de manier waarop dit gebeurt, is bepalend voor het beeld dat van jongeren bestaat – althans van een deel van hen – en heeft daardoor invloed op de inzet die vanuit lokaal jeugdbeleid wordt geregeld.

De informatieve waarde van de shortlistmethodiek en de inventarisatiemethode, evenals de consequenties voor de inzet van lokaal jeugdbeleid, zijn beoordeeld op basis van literatuurstudie en drie casestudies. Gezien het exploratieve karakter van dit onderzoek hebben de uitkomsten een indicatieve waarde.

De belangrijkste conclusies en adviezen luiden als volgt.

Conclusies

De verschillen tussen beide informatiemethoden hebben vooral te maken met het soort jeugd waarover informatie wordt verzameld en het type informatie dat wordt geregistreerd. Bij de shortlistmethodiek beperkt men zich tot hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen. Bij de inventarisatiemethode van modern jongerenwerk is ook aandacht voor 'aanvaardbare' jeugdgroepen die in de openbare ruimte geen overlast of hinder veroorzaken. Verder brengt de shortlistmethodiek meer 'harde' individuele feiten boven tafel, terwijl de inventarisatiemethode een ruimer beeld geeft van de sociale context van jeugdgroepen.

In de praktijk wordt bij de toepassing van beide instrumenten vaak niet het onderste uit de kan gehaald. De politie schiet voornamelijk tekort door de focus op repressie. Dit gebeurt onder druk van de gemeente, die vooral wil weten of overlast en criminaliteit verminderd zijn. Bij het jongerenwerk zit de onvolkomenheid van de inventarisatiemethode in het feit dat deze incidenteel wordt uitgevoerd en daardoor geen structurele informatiebron is over de situatie van jeugdgroepen.

Bij het formuleren van lokaal jeugdbeleid legt de informatie van de politie meer gewicht in de schaal en wordt de informatie die het jongerenwerk kan leveren niet altijd op waarde geschat.

Adviezen

We leven in een sterk geïndividualiseerde samenleving. Met het oog daarop is het advies om in het bijzonder de categorie jongeren die van huis uit te weinig balans tussen vrijheid en structuur meekrijgen, vanuit een wijkgericht verband van ouders, buurtbewoners en jongerenvoorzieningen heldere aanwijzingen te geven voor hun maatschappelijk gedrag. Een geoliede samenwerking tussen politie en jongerenwerk vormt een belangrijk onderdeel van deze pedagogische wijkinfrastructuur.

Door samen te werken in de informatieverzameling en de aanpak, met respect voor elkaars kernfunctie, ontstaat een gedeelde verantwoordelijkheid van instanties en krijgen jongeren ook een eenduidige boodschap.

Jongeren en andere partijen moeten goed op de hoogte zijn van de samenwerking tussen politie en jongerenwerk. Dat kan onder andere via huisregels van het jongerenwerk, contacten met ouders en bewoners, informeel bezoek van de wijkagent in het jongeren centrum en jeugdvoorlichting over politie en justitie.

Als het gaat om crimineel gedrag van bezoekers van een jongeren centrum, dan heeft de jongerenwerker de wettelijke plicht de politie hierover te informeren. Met het oog op de veiligheid van de jongerenwerker, is het verstandig goede veiligheids-garanties te bieden in verband met mogelijke represailles. Wanneer de jongerenwerker de politie daadwerkelijk gaat informeren, krijgen de betrokken jongeren dit vooraf te horen.

Bij de aanpak van jeugdoverlast kan sprake zijn van botsing tussen het maatschappelijk doel van de politie en het jongerenwerk. Meldingen van jeugdoverlast zijn meestal afkomstig van volwassen buurtbewoners zonder dat jongeren hierin zijn gekend. Het is de taak van het jongerenwerk de dialoog op gang te brengen tussen jongeren en bewoners en na te gaan of er voldoende mogelijkheden zijn voor ontmoeting en vrijetijdsbesteding van jongeren in de woonomgeving.

Het is nodig om de samenwerking tussen politie en jongerenwerk vast te leggen in een convenant met een privacyreglement voor de informatie-uitwisseling en een beroepscode die de rechten en plichten van de jongerenwerker in deze samenwerking beschermt.

Inleiding

Deze studie vergelijkt twee informatiebronnen voor lokaal jeugdbeleid op resultaten en betekenis: de shortlistmethodiek van de politie voor de aanpak van overlast veroorzaakt door jeugdcriminaliteit en de inventarisatiemethode van modern jongerenwerk.

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Noorda en Co in opdracht van MOVISIE in het kader van het onderzoeksprogramma 'Inzicht in sociale interventies', onderdeel van het programma Effectiviteit en vakmanschap.

Aanleiding is de toegenomen aandacht voor het fenomeen van jeugdgroepen bij de bestrijding van overlast en criminaliteit. Uit onderzoek is bekend dat 75% van de jeugdcriminaliteit in ons land voortkomt vanuit een groep of groepsdynamische proces. Het deel uitmaken van een groep en het verkennen van grenzen behoort dan ook min of meer tot het normale opgroeigedrag van jongeren. Er zijn meerdere redenen waarom jongeren dit gedrag vooral vertonen in groepsverband. De jongeren kunnen bijvoorbeeld door groepsdruk normovertredend gedrag vertonen, de groep kan een gevoel van veiligheid of anonimiteit geven of het deel uitmaken van een groep is een rationele keuze om delicten beter te kunnen uitvoeren. Om criminaliteit en overlast tegen te gaan is het dus van belang om goed zicht te hebben op jeugdgroepen.¹ Het zou dan ook voor de hand liggen dat organisaties die zich bezighouden met jongeren en het handhaven van de openbare orde veel aandacht hebben voor deze groepen. Maar het blijkt dat de lokale kennis over bestaande groepen nog onvoldoende is. Behalve het verwerven van deze kennis, is het ook van belang om deze kennis actueel te houden en om meer kennis te krijgen over de samenstelling van groepen. De bindende factor kan per groep zeer verschillend zijn, zoals etniciteit, de buurt of een gemeenschappelijke levensstijl. Het inventariseren van al deze informatie is niet eenvoudig, vooral omdat de groepen niet allemaal blijven bestaan en omdat de samenstelling nogal kan wisselen.²

In het kader van criminaliteitsbestrijding heeft de politie jaren geleden een begin gemaakt met het uitwerken en landelijk invoeren van de groepsaanpak van jeugdcriminaliteit en overlast. Voor het verzamelen van lokale informatie over de aard en omvang van deze verschijnselen wordt de shortlistmethodiek groeps-criminaliteit gebruikt. Daarbij worden groepen en individuen beoordeeld op de mate waarin dit gedrag voorkomt. Oplopend in ernst kan het gaan om hinderlijk, overlastgevend of crimineel gedrag. Jongeren die in dit opzicht niet opvallen – de zogenaamde aanvaardbare groepen – blijven buiten beschouwing.

Inmiddels is deze manier van werken gemeengoed in alle politieregio's in

1 Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 2010.

2 Ministerie van Justitie, 1998.

Nederland. De uitkomsten worden ook steeds meer benut voor het bepalen van de inzet van lokaal jeugdbeleid. De druk op professioneel jongerenwerk om zich meer te richten op overlastbestrijding lijkt daardoor ook flink te zijn toegenomen.³

Echter, de ingebouwde veiligheidsoptiek van dit instrument levert een vertekend beeld op van de doelgroep die behoefte heeft aan aanbod van jongerenwerk en andere vormen van vrijetijdsbegeleiding. Dat is een nadeel van deze toegenomen impact van de uitkomsten van de shortlistmethodiek groepsriminaliteit. Immers, het jongerenwerk wordt toch al geassocieerd met jongeren die altijd problemen veroorzaken. Daar komt bij dat bij het definiëren van overlast bij deze methode bijna exclusief wordt afgegaan op de beoordeling en beleving van volwassenen die deze overlast melden bij de politie. Van hoor en wederhoor van betrokken jongeren is amper sprake, ondanks het feit dat uit onderzoek naar jeugdoverlast bekend is dat de afgenomen tolerantiegraad van volwassenen hierbij een duidelijke rol speelt.⁴

De indruk bestaat dat de in het jongerenwerk veelvuldig gehanteerde inventarisatiemethode een rijker en genuanceerder beeld oplevert van wat er speelt bij een groter deel van de jongerenpopulatie in een gemeente of deel daarvan, en dat deze uitkomsten ook beter benut kunnen worden voor lokaal jeugdbeleid.

De inventarisatiemethode die het jongerenwerk hanteert, is een vorm van verkennend onderzoek naar de leefwereld van jongeren van 12-17/18+ jaar in een bepaald werkgebied. Over hen wordt statistische informatie verzameld, er wordt veldonderzoek uitgevoerd onder jongeren op straat en georganiseerde jeugd en er vinden interviews plaats met sleutelfiguren in jongerengroepen, professionals van jongerenvoorzieningen en buurtbewoners. Deze methode is uitvoerig beschreven in diverse handleidingen voor jongerenwerk.⁵ In de afgelopen decennia zijn talloze inventarisaties uitgevoerd door zowel jongerenwerkers als door onderzoekers in coproductie met het jongerenwerk. Deze inventarisaties worden nog volop uitgevoerd, ook in gemeenten waar de shortlistmethodiek groepsriminaliteit wordt gehanteerd. Die omstandigheid biedt de kans de kwaliteit van uitkomsten en functioneren van beide informatiemethodes ten behoeve van lokaal jeugdbeleid te vergelijken.

Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt.

Welke rol spelen de shortlistmethodiek van de politie en de inventarisatiemethode van modern jongerenwerk bij de inzet van lokaal jeugdbeleid met betrekking tot de aanpak van overlast en criminaliteit?

3 MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening, 2009.

4 Raaymakers e.a., 2001.

5 Eén van de uitvoerders van onderhavig onderzoek is ook medeauteur van deze publicaties: Veenbaas e.a., 2011; Veenbaas en Noorda, 2005; Veenbaas en Noorda, 1990; Veenbaas e.a., Den Haag 1986; Noorda e.a., 1981.

Deelvragen hierbij zijn de volgende.

1. Wat is het verschil en wat de overeenkomst in informatie over lokale jeugd tussen de inventarisatiemethode van modern jongerenwerk en de shortlistmethodiek groepsriminaliteit van de politie?
2. Hoe zijn eventuele verschillen en overeenkomsten te verklaren?
3. Welke consequenties heeft dit voor de inzet van lokaal jeugdbeleid in het algemeen en de jongerenvoorzieningen die in dit kader worden geregeld in het bijzonder?
4. Welke aanbevelingen zijn te formuleren voor het beter benutten van beide methoden van informatieverzameling ten behoeve van lokaal jeugdbeleid gericht op de aanpak van jeugdcriminaliteit en jeugdoverlast?

Werkwijze

Naast literatuurstudie is vergelijkend onderzoek gedaan op drie locaties waar beide methoden van informatieverzameling over jongeren zijn uitgevoerd. Er is gekozen voor drie cases die verschillen naar urbanisatiegraad, te weten een grootstedelijke deelgemeente, een middelgrote stad en een kleine plattelandsgemeente of regio. Andere overwegingen die bij de keuze van cases hebben meegespeeld, zijn aanwezige kennis van de context en de grotere toegang tot informatiebronnen zodat een zo uitgebreid mogelijk beeld kan ontstaan van de situatie.

Voor de analyse van de cases is een itemlijst van relevante vergelijkingsaspecten opgesteld. Deze lijst is vertaald naar 1) een analyseset voor de beoordeling van de inhoud van de gerapporteerde bevindingen en andere relevante documenten en 2) een vragenlijst voor interviews met relevante sleutelfiguren die betrokken zijn bij de informatieverzameling en het gebruik van de informatie ten behoeve van lokaal jeugdbeleid.

In totaal zijn er 54 interviews gehouden. Per locatie gaat het om twee vertegenwoordigers van het jongerenwerk, twee vertegenwoordigers van de politie, twee vertegenwoordigers van het lokaal jeugdbeleid, twee vertegenwoordigers van overige jongerenvoorzieningen, vijf jongeren uit de doelgroep van jongerenwerk en politie en vijf vertegenwoordigers van bewoners die met overlast van doen hebben.

Gezien het exploratieve karakter van het onderzoek hebben de uitkomsten indicatieve waarde.

Inhoud

In het eerste deel van dit rapport zijn de twee informatiemethodieken voor lokaal jeugdbeleid beschreven: de shortlistmethodiek van de politie (hoofdstuk 1) en de inventarisatiemethode van modern jongerenwerk (hoofdstuk 2). In het tweede deel is hier dieper op ingegaan aan de hand van drie casestudies op verschillende locaties; een grootstedelijke deelgemeente (hoofdstuk 3), een middelgrote stad

(hoofdstuk 4) en een dorpskern (hoofdstuk 5). In het derde en laatste deel zijn de conclusies van het onderzoek besproken (hoofdstuk 6). De studie is afgerond met enkele adviezen en suggesties ter verbetering (hoofdstuk 7).

Bedankt

Behalve jongeren bedanken we vooral de professionals van politie, gemeente en jongerenwerk voor de openhartige wijze waarop zij hun inzichten en ervaringen met ons hebben gedeeld. Dit is de kwaliteit van de adviezen ten goede gekomen.

Deel I

**Methoden van
informatie-
verzameling**

Shortlistmethodiek groepsriminaliteit van de politie

1

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de shortlistmethodiek groepsriminaliteit van de politie. Achtereenvolgens komen aan bod: het doel en de functie (1.1), de methode (1.2), de verschillende items die deel uitmaken van de shortlist (1.3) en de resultaten en effecten die het instrument heeft voor lokaal jeugdbeleid (1.4).

1.1. Doel en functie

De shortlistmethodiek groepsriminaliteit is een vragenlijst waarmee wijkagenten periodiek de aard en omvang van problematische jeugdgroepen in hun wijk kunnen signaleren en registreren. Het doel hiervan is een goed beeld te krijgen van de wijze waarop verschillende jeugdgroepen zich ontwikkelen en in hoeverre een actief beleid hierop effect sorteert.⁶ De shortlist voorziet in een globale typering van jeugdgroepen en vormt het startpunt van een proces, uitgevoerd door veiligheidspartners. Dat proces moet uiteindelijk leiden tot een passende aanpak voor een problematische jeugdgroep.⁷

1.2. Methode

Het proces van de uitvoering van de shortlistmethodiek groepsriminaliteit bestaat uit de volgende zeven stappen.⁸

1. Realiseren randvoorwaarden
2. Invullen shortlist groepsriminaliteit
3. Analyse, kwaliteitscontrole en rapportage
4. Prioritering in het driehoeksoverleg
5. Verdiepende analyse en informatie
6. Opstellen plan van aanpak
7. Uitvoeren, evalueren en monitoren.

6 Beke, Van Wijk en Ferwerda, 2006; Ferwerda en Kloosterman, 2004.

7 Harland, 2011.

8 Ferwerda, 2009; Ferwerda en Kloosterman, 2004.

De invulling van de shortlist vindt plaats aan de hand van een aantal items die zijn in te delen in drie typen: 1) items met betrekking tot de sociale achtergrond van de groepsleden, 2) items met betrekking tot het plegen van lichte criminaliteit door de leden van de groep en 3) items met betrekking tot het plegen van zware criminaliteit door de leden van de groep.

Nadat de jeugdagent of wijkagent de shortlist heeft ingevuld heeft men zicht op de volgende zaken.

- Locatie(s) waar de groep zich doorgaans ophoudt
- Samenstelling van de groep (omvang, etniciteit, leeftijdsrange)
- Dagelijkse bezigheden van de groepsleden (school- en arbeidsmarktparticipatie, spijbelgedrag)
- Riskante gewoonten (drank- en druggebruik, justitiecontacten)
- Recent delictgedrag (lichte en zware vormen van criminaliteit).

Op basis van de scores die de agent aan een jeugdgroep toekent, wordt de groep geclassificeerd als één van de drie onderscheiden typen jeugdgroepen, namelijk de hinderlijke jeugdgroep, de overlastgevende jeugdgroep of de criminele jeugdgroep.

Uit deze indeling volgt een eerste (subjectieve) inventarisatie van de aard en omvang van de jeugdgroepen binnen een gebied. Het beeld is een momentopname en dient als basis voor vervolgstappen. Deze inventarisatie wordt besproken in de lokale driehoek (gemeente, politie en openbaar ministerie), waarna bepaald wordt welke groepen prioriteit hebben. De informatie over de geprioriteerde groepen dient aangevuld te worden door alle ketenpartners die betrokken zijn bij de aanpak. Het gaat dan bijvoorbeeld om: systeem informatie van de politie, de gemeentelijke basisadministratie (GBA), informatie van het jeugd- en jongerenwerk, leerplicht en andere relevante ketenpartners.⁹

Typering jeugdgroepen

De *hinderlijke jeugdgroep* komt samen en hangt rond in de eigen wijk op één of meer plekken. De omvang van de groep ligt tussen de 10 en 20 jongeren, de jongeren zijn meestal tussen de 13 en 16 jaar oud en ze zijn overwegend van Nederlandse achtergrond. Een hinderlijke jeugdgroep kent relatief weinig wisselingen in de samenstelling, wel groeit de groep in de loop van de tijd. Bepaalde jongeren spelen een bepaalde (impliciete) rol. Het grootste deel van de groep gaat naar school, vooral het vmbo, en de rest heeft een baantje. Er wordt wel alcohol gebruikt, maar weinig in verhouding met de andere twee typen groepen. Softdruggebruik komt binnen de groep geregeld voor, maar gebruik van XTC of andere (hard)drugs is een uitzondering. De jongeren hebben redelijk veel contacten

9 Ferwerda, 2009 en Ferwerda en Kloosterman, 2004.

buiten de groep en nieuwelingen worden makkelijk toegelaten. Meestal bestaat een hinderlijke groep ongeveer tweeënhalf jaar. De groep is 'gespecialiseerd' in hinderlijk gedrag, zoals rondhangen, provoceren van winkelend publiek, veroorzaken van geluidsoverlast, vandalisme, overtreden van verkeersregels en soms (veelal lichte) geweld- en vermogensdelicten. Dat leidt hooguit tot een Halt-afdoening of een geldboete. Hoewel de groep af en toe te ver gaat, zijn de jongeren nog goed te corrigeren. Binnen de groep bestaat een lichte neiging om zich te verzetten tegen het openbaar gezag.

De tweede groep is de *overlastgevende jeugd*. Deze groep telt meestal tussen de 10 en 20 jongeren en de leeftijd ligt gemiddeld iets hoger dan die van de jongeren uit hinderlijke groepen. Het opleidingsniveau ligt over het algemeen lager. Vaak zijn deze jongeren voortijdig op school afgehaakt en werkloos. De jongeren zijn vaker van verschillende etniciteit. De overlastgevende groep is minder wijkgebonden. De jongeren gaan regelmatig uit en gebruiken meer alcohol, maar ook softdrugs, XTC en speed. De jongeren zijn vaker betrokken bij openlijke geweldpleging en lichte mishandeling (soms met gebruik van wapens). Ze komen regelmatig in aanraking met de politie en een deel van hen is naast een Halt-afdoening of boete ook al tegen een (on)voorwaardelijke vrijheidsstraf aangelopen. De overlastgevende groep is hechter dan de hinderlijke groep en bestaat gemiddeld vier jaar. Jongeren die een centrale of leidende rol spelen, worden vaker als zodanig (h)erkend door de andere leden van de groep. Naast weinig wisselingen is er ook een geringe instroom van nieuwe jongeren. Geweldpleging wordt niet geschuwd en het blijft niet altijd bij lichtere vormen. Confrontaties met het openbaar gezag komen vaker voor en zijn ook ernstiger dan bij de hinderlijke groep.

De *criminele jeugdgroep* vormt de laatste categorie. De criminele groep bestaat uit gemiddeld 30 leden. Er is een brede spreiding in leeftijd, van 12 jaar tot boven de 20 jaar. Het opleidingsniveau van de jongeren is extreem laag, het grootste deel komt niet verder dan het basisonderwijs of volgt speciaal onderwijs en velen zijn werkloos. De samenstelling van de groep is vaak etnisch gemengd of volledig allochtoon (Marokkaans, Turks of Antilliaans). Dit type jeugdgroep heeft de grootste actieradius, soms zelfs regionaal of landelijk opererend. Dit komt deels door het bezoek aan diverse uitgaanscentra en deels door criminele activiteiten. Alcohol- en druggebruik zijn breed ingevoerd. Daarnaast handelt dit type jeugdgroep professioneel in drugs. De meerderheid heeft een wapen (meestal een steek- of stootwapen) dat ook gebruikt wordt in voorkomende gevallen. De groep scoort hoog op alle vormen van hinderlijk gedrag, maar pleegt ook zwaardere criminaliteit, zoals drugshandel, zwaardere geweldpleging en geweldpleging met diefstal. Het is

criminaliteit vanwege het (financiële) gewin. De jongeren hebben naast geldboetes (on)voorwaardelijke vrijheidsstraffen gekregen.

In een aantal gevallen kan er een *plusvariant* worden toegevoegd aan de indeling van de groepen. Deze variant heeft betrekking op de organisatie en de hiërarchie binnen de groep. Deze twee groepsdynamische factoren hangen direct samen met het al dan niet plegen van meer ernstige vormen van antisociaal en crimineel gedrag.

De eerste factor is 'hecht georganiseerd versus los, ongeorganiseerd'. Hieronder vallen vijf kenmerken, namelijk 1) de hechtheid van de groepstructuur, 2) de mate van onderlinge solidariteit, 3) de mate van organisatie, 4) de mate waarin criminele acties worden gepland en 5) de mate waarin er wisselingen binnen de groep plaatsvinden.

De tweede factor betreft 'open, niet hiërarchisch versus gesloten, hiërarchisch'. Hieronder vallen drie kenmerken, namelijk 1) de mate van hiërarchie, 2) de mate van onderlinge rivaliteit en 3) de mate waarin de groep zich als groep profileert.

Als jeugdgroepen hoog scoren op deze factoren, krijgen zij de *plusvariant* toegerekend, die in het geval van een criminele groep leidt tot de aanduiding '*jeugdbende*' en in de hinderlijke en overlastgevendende gevallen tot de aanduiding '*straatbende*'. De term 'bende' is hier echter omstreden, omdat de shortlist niet is bedoeld om diepgaande informatie over bendevorming te verzamelen.¹⁰ Er is dan ook slechts beperkte kennis over kenmerken waarmee bepaald kan worden of het daadwerkelijk om een bende gaat. Het gebruik van de term 'plusvariant' of 'plusgroep' is daarom beter op zijn plaats.

Naast bovengenoemde drie typen jeugdgroepen, bestaan er ook jeugdgroepen die geen hinder of overlast veroorzaken, de zogenoemde *aanvaardbare* of *aanwezige jeugdgroepen*.¹¹ Deze groepen zijn vaak te vinden op hangplekken met een sport- of spelgelegenheid. De aanwezigheid van zo'n groep veroorzaakt geen angst of ergernis, er worden geen vernielingen aangericht of strafbare feiten gepleegd en de groep is goed aanspreekbaar op hun gedrag. Het wordt niet als een taak van de politie gezien om deze jeugdgroepen in beeld te brengen, de shortlist richt zich op problematische jeugdgroepen en de aanvaardbare groepen worden dan ook niet opgenomen in de shortlist.¹²

10 Harland, 2011.

11 Ferwerda, 2009.

12 De term aanvaardbaar zal in het vervolg van dit document vaker gebruikt worden voor groepen jongeren en verdient daarom een korte uitleg. De term is bedoeld om aan te geven dat deze jongeren zich in de openbare ruimte aanvaardbaar gedragen en dus geen overlast of hinder veroorzaken voor hun omgeving.

1.3. Type gegevens

De shortlistmethodiek groepsriminaliteit is opgebouwd uit 19 items die, zoals eerder genoemd, zijn in te delen naar drie typen: 1) items met betrekking tot de sociale achtergrond van de groepsleden, 2) items met betrekking tot het plegen van lichte criminaliteit door de leden van de groep en 3) items met betrekking tot het plegen van zware criminaliteit door de leden van de groep.¹³

Bij elk item wordt de agent gevraagd een kruisje te zetten bij een donkergrijs, lichtgrijs of zwart vakje. Hierbij staat zwart voor 'heel vaak' en lichtgrijs voor 'zelden of nooit'. Aan het eind wordt voor elke kleur het aantal vakjes opgeteld.

Vervolgens wordt de gewogen ernstscore berekend. Per groep wordt gekeken naar het aantal punten dat deze groep gekregen heeft op kenmerken van elk van de drie overlastgevendende typen groepen (waarbij 1, 2 en 3 punten worden toegekend aan ieder gescoord punt op respectievelijk hinderlijke, overlastgevendende en criminele kenmerken). De som van deze scores wordt gedeeld door het totale aantal door de agent gescoorde items.

Bijvoorbeeld: hinderlijke groep A scoort 12 keer op 'hinderlijke' kenmerken, 3 keer op 'overlastgevendende' en 1 keer op een crimineel kenmerk. De totale score is dan 21 (12x1 punt, 3x2 punten en 1x3 punten). De score wordt vervolgens gedeeld door het aantal gescoorde items, bijvoorbeeld 16. De gewogen ernstscore van groep A is dan 1.3 (21 gedeeld door 16).

Kanttekening bij deze manier van scoren is dat groepen die zich 'gespecialiseerd' hebben in een bepaald delict, gemakkelijk onderschat kunnen worden. Een jeugdgroep die vrijwel uitsluitend vermogensdelicten pleegt, zal op weinig items als crimineel worden gescoord en uiteindelijk getypeerd worden als overlastgevend of zelfs hinderlijk, terwijl er wel degelijk sprake is van een criminele jeugdgroep.¹⁴ Bij de politie Haaglanden wordt dit probleem onderschept door, los van het aantal gescoorde punten in de shortlist, ook de wijkagent een typering aan de jeugdgroep toe te laten kennen, met een toelichting hierop. Als deze twee typering niet overeenkomen wordt een nadere analyse ingezet.¹⁵

Items shortlist

De shortlist bestaat uit de volgende items.

Items met betrekking tot de sociale achtergrond van de groepsleden

- Locatie van de groep
- Leeftijd van de groepsleden

¹³ Ferwerda en Kloosterman, 2004.

¹⁴ Harland, 2011.

¹⁵ Harland, 2011.

- Bezigheden van de groepsleden
- Spijbelen
- Alcoholgebruik
- Softdruggebruik
- XTC gebruik
- Harddruggebruik
- Contacten met justitie.

Items met betrekking tot het plegen van lichte criminaliteit

Kunt u aangeven of jongeren uit deze jeugdgroep zich (in het laatste jaar) in meer of mindere mate schuldig hebben gemaakt aan de volgende vormen van criminaliteit?

- Openbaar gezag: wederspanning, belemmeren openbaar gezag en het niet opvolgen van een ambtelijk bevel
- Hinderlijk gedrag: rondhangen, openbare dronkenschap, geluidsoverlast, provocaties, discriminatie en vernielingen
- Lichte vermogensdelicten: winkeldiefstal, (brom)fiets/scooterdiefstal, diefstal van/uit auto, inbraak in bedrijf, berging, kantine of scholen en heling
- Bezit van diverse soorten drugs
- Lichte vormen van geweldpleging: bedreiging/intimidatie, openlijke geweldpleging, eenvoudige mishandeling.

Items met betrekking tot het plegen van ernstige criminaliteit

Hoe vaak heeft deze jeugdgroep zich het laatste jaar schuldig gemaakt aan:

- Handel in diverse soorten drugs
- Zware vermogensdelicten: inbraak in woning, rippen, afpersing, straatroof, overvallen
- Zwaardere zedendelicten: aanranding, verkrachting
- Verkeersdelicten: rijden zonder rijbewijs, rijden onder invloed, joyriding
- Zwaardere vormen van geweldpleging en levensdelicten: zware mishandeling, (poging tot) doodslag, (poging tot) moord.

Items plusvariant organisatiegraad

Met betrekking tot de organisatiegraad van een jeugdgroep is het van belang na te gaan hoe de groep is te typeren op het continuüm van hecht georganiseerd tot los georganiseerd.

Is er binnen deze jeugdgroep sprake van:

- Een hechte structuur (leden trekken veel met elkaar op)
- Grote onderlinge solidariteit
- Goede organisatie (duidelijke leiders en taakverdeling)

- Weinig tot geen wisselingen
- Duidelijke planning van (criminele) acties.

Bij bovenstaande factor krijgt de groep één risicopunt bij drie, vier of vijf keer 'ja'.

Items plusvariant hiërarchie

Met betrekking tot de hiërarchie van een jeugdgroep is het van belang na te gaan hoe de groep is te typeren op het continuüm van open, niet hiërarchisch tot gesloten, hiërarchisch.

Is er binnen deze jeugdgroep sprake van:

- Een duidelijke hiërarchie (met leidende figuren)
- (Redelijk) veel rivaliteit en competitie tussen de jongeren
- Het gegeven dat de groep zo min mogelijk probeert op te vallen ('low profile' te blijven).

Bij bovenstaande factor krijgt de groep één risicopunt bij drie keer 'ja'. Als de groep in totaal twee risicopunten heeft, spreekt men van een 'plusvariant'.

Open items

- Wat is de impact van de groep op de wijk?
- Wat is de sfeer in de groep en hoe wordt u bejegend?
- Hoeveel uren per week besteedt u gemiddeld aan deze groep?
- Ruimte voor eventuele aanvullende opmerkingen over de groep.

1.4. Consequenties voor lokaal jeugdbeleid

In Nederland zijn er in het najaar van 2009 door middel van de shortlistmethodiek groepsriminaliteit 1.760 problematische jeugdgroepen in beeld gebracht. Specifiek gaat het om 1.341 hinderlijke groepen, 327 overlastgevende groepen en 92 criminele jeugdgroepen. Van deze groepen zijn er 27 te kwalificeren als straatbende en 10 als jeugdbende. De lichtste categorie, de hinderlijke groep, komt het meest voor in ons land (76%). Overlastgevende (19%) en criminele groepen (5%) komen veel minder voor.¹⁶

In het najaar van 2010 zijn er 1.527 problematische jeugdgroepen in Nederland, waarvan 1.154 hinderlijke groepen (75.5%), 284 overlastgevende groepen (18.5%) en 89 criminele groepen (6%). Daarmee is er sprake van een daling van het aantal problematische jeugdgroepen ten opzichte van 2009 van 13%. Van deze groepen worden er 15 als straatbende en zes als jeugdbende gekwalificeerd.¹⁷

¹⁶ Ferwerda en Van Ham, 2010a.

¹⁷ Ferwerda en Van Ham, 2010b.

Tabel 1. Overzicht van procentuele en absolute veranderingen in het aantal problematische jeugdgroepen in Nederland.

	2009		2010		Verschil	
	n	%	n	%	n	%
Hinderlijke groepen	1.341	76	1.154	75.5	-187	-14
Overlastgevende groepen	327	19	284	18.5	-43	-13
Criminele groepen	92	5	89	6	-3	-3
Totaal problematische jeugdgroepen	1.760	100	1.527	100	-233	-13

Bron: Ferwerda en Van Ham, 2010

De informatie is gebaseerd op groepen die bij de politie bekend zijn en de informatie is nog niet aangevuld met kennis van ketenpartners, zoals gemeentelijke diensten en organisaties voor jeugd- en jongerenwerk. Ook de aanvaardbare groepen zijn niet meegenomen in de analyse, omdat het geen taak van de politie is om deze groepen in beeld te brengen.¹⁸

Proces

In 2009 is vanuit de Nederlandse Politie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het traject Masterplan Aanpak Jeugdgroepen voor gemeenten gestart en uitgevoerd. Dit traject is bedoeld om de aanpak van probleemgroepen op straat landelijk te stroomlijnen. In iedere Nederlandse gemeente zijn de probleemgroepen (indien aanwezig) in kaart gebracht door de jeugd- of wijkagent door middel van de shortlistmethodiek. De analyse van deze inventarisatie wordt vervolgens gerapporteerd aan de lokale driehoek (overleg tussen gemeente, openbaar ministerie en politie). De lokale driehoek beslist vervolgens welke groepen aangepakt moeten worden.¹⁹ De regierol van de aanpak ligt bij de gemeente voor zowel de hinderlijke, overlastgevende als de criminele jeugdgroepen. De regie over de opsporing vanuit een wettelijke taak ligt bij het Openbaar Ministerie. Afstemming tussen opsporing en aanpak op lokaal niveau is daarbij van belang.

In mei 2011 heeft de minister van Veiligheid en Justitie in het verlengde van het regeerakkoord de doelstelling geformuleerd dat alle 89 op dat moment aanwezige criminele jeugdgroepen binnen twee jaar aangepakt moeten zijn en de aanpak van overlastgevende en hinderlijke jeugdgroepen geïntensiveerd is.²⁰ Om politie, Openbaar Ministerie en gemeenten te ondersteunen in het behalen van deze doelstelling, is het Actieprogramma Problematische Jeugdgroepen ingericht.

18 Ferwerda en Van Ham, 2010a; Ferwerda en Van Ham, 2010b.

19 Ministerie van Justitie, 1998; Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 2010.

20 Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011.

Onderdeel hiervan zijn een procesmatige omschrijving van de aanpak voor criminele groepen en het bieden van overzichten van succesvolle aanpakken voor jeugdgroepen in het algemeen. Verder voorziet het programma in het delen van praktijkvoorbeelden, maar ook in de inzet van praktijkteams om gemeenten te ondersteunen bij het omzetten van beleid in uitvoering.

Aanpak

Naar de geprioriteerde groepen wordt een verdiepende analyse uitgevoerd, die zicht levert op zaken als: individuele informatie over groepsleden, problematisch middelengebruik, criminele samenwerkingsverbanden en problematische gezinssituaties.²¹ Op basis van deze verdiepende analyse wordt een plan van aanpak gemaakt voor de geprioriteerde groep(en). Een plan van aanpak kan bestaan uit verschillende soorten maatregelen.²²

- Groepsgerichte maatregelen, bijvoorbeeld sportactiviteiten organiseren om contact op te bouwen met de jongeren uit een groep.
- Domeingerichte maatregelen, zoals het aanpassen van verlichting en het plaatsen of weghalen van bankjes.
- Persoonsgerichte aanpak, waarbij politie en Openbaar Ministerie afspraken maken over individuele trajecten voor leden van een groep.

Bij de aanpak van hinderlijke groepen ligt de nadruk op de groeps- en domeingerichte aanpak. De regie ligt primair bij de gemeente en gemeentelijke organisaties, zoals het jongerenwerk. Bij criminele groepen ligt de nadruk op de individuele aanpak, waarin de regie vooral ligt bij justitiële partners. De aanpak van overlastgevende groepen vraagt om een mix van de voorgaande aanpakken. Hierbij ligt de nadruk op samenwerking onder regie van de gemeente.

Vergelijkbaarheid shortlistuitkomsten

De inventarisatie van problematische jeugdgroepen aan de hand van de shortlistmethodiek biedt gemeenten de mogelijkheid om de stand van zaken op dit gebied te monitoren. Er kan echter op basis van de shortlistuitkomsten geen specifieke valide vergelijking gemaakt worden van de problematiek rond jeugdgroepen door de tijd heen of tussen verschillende gebieden.²³ Omdat de dynamiek binnen en de diversiteit tussen jeugdgroepen in de shortlist buiten beschouwing blijft, kan deze vergelijking slechts op globaal niveau plaatsvinden. Een groep kan bijvoorbeeld kort na de inventarisatie uit elkaar vallen en verdwijnen, er kan een compleet nieuwe groep ontstaan, de samenstelling van groepen kan veranderen, bijvoorbeeld door opsplitsing of de aansluiting van nieuwe, criminele jeugdigen.

21 Harland, 2011.

22 Ministerie van Justitie, 1998; Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 2010.

23 Harland, 2011.

Deze dynamische processen staan een valide en betrouwbare vergelijking in de weg, waardoor aan de hand van de shortlistuitkomsten moeilijk uitspraken zijn te doen over de ontwikkelingen van de problematiek rond jeugdgroepen of de resultaten van een aanpak.

Inventarisatiemethode van modern jongerenwerk

2

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de inventarisatiemethode van modern jongerenwerk. Achtereenvolgens komen aan bod het doel en de functie (2.1), de methode (2.2), de verschillende items die deel uitmaken van het instrument (2.3) en de resultaten en effecten die de methode heeft voor lokaal jeugdbeleid (2.4).

2.1. Doel en functie

De inventarisatiemethode van modern jongerenwerk is een verkennend onderzoek waarmee jongerenwerkers kunnen bepalen welke jongeren bereikt moeten worden en met welke partijen samengewerkt kan worden. Door de inventarisatie wordt informatie verkregen over de 'markt' van jongeren, wat op de langere termijn een efficiënte tijdsinvestering is. De inventarisatie kan tevens gebruikt worden om het huidige aanbod van jongerenwerk te evalueren. Verder kan de inventarisatie ook bijdragen aan meer draagvlak voor het jongerenwerk bij burgers, instanties en lokale overheid. Door te rapporteren op basis van het verkennend onderzoek, krijgen ook de gemeente en samenwerkingspartners een helder beeld van wat het jongerenwerk doet en welke effecten dit sorteert. Omdat jeugdgroepen zeer dynamisch zijn, is het noodzakelijk om het verkennend onderzoek periodiek uit te voeren, zodat het beeld steeds actueel blijft en gecorrigeerd kan worden.²⁴

2.2. Methode

De inventarisatiemethode van modern jongerenwerk begint met de registratie van de jeugd en jeugdgroepen die er zijn in het werkgebied. Voor de indeling van groepen van jongeren maakt het jongerenwerk gebruik van zowel de shortlistmethodiek als een eigen indeling in categorieën, namelijk preventie categorie, risicocategorie en criminele categorie (zie paragraaf drie).

De kennis over de jeugd in het werkgebied wordt verder uitgebreid met een overzicht van voorzieningen voor jeugd en statistische gegevens over de jeugd in het werkgebied. Hiervoor wordt gebruikt gemaakt van de bevolkingsgegevens van

²⁴ Veenbaas e.a., 2011.

de gemeente. Een vergelijking van de lokale cijfers met landelijke cijfers maakt duidelijk of het beeld van de doelgroep van het jongerenwerk afwijkt van het landelijke beeld en of er reden tot zorg is.

Na het verzamelen van statistische, kwantitatieve gegevens is de volgende stap van de inventarisatiemethode het verzamelen van kwalitatieve gegevens door gesprekken te voeren met sleutelfiguren. Sleutelfiguren zijn mensen die door hun beroep, hun positie in organisaties of hun persoonlijke interesse over informatie beschikken die voor het jongerenwerk van belang is. Voorbeelden van sleutelfiguren zijn: de wijkagent, buurtvrijwilligers, welzijnswerkers, leraren, ouders en lokale politici en ambtenaren. Wanneer de sleutelfiguren goed op de hoogte zijn, kan bij het gesprek de vragenlijst voor groepsregistratie gebruikt worden (zie paragraaf drie).

Tevens worden er gesprekken gevoerd met jongeren uit de doelgroep. Dit kunnen individuele jongeren zijn of kleine groepjes. Bij deze gesprekken is het belangrijk om er achter te komen wat de wensen van de jongeren zijn. Het is ook mogelijk om gebruik te maken van een enquêteformulier om informatie over jongeren te verzamelen.²⁵

2.3. Type gegevens

Items met betrekking tot lokale cijfers

Algemene cijfers:

- Aantal jongeren (uitgesplitst naar leeftijdsgroepen)
- Aantal jongeren (uitgesplitst naar buurten en/of wijk)
- Aantal autochtone en allochtone jongeren

Risicocijfers:

- Aantal vroegtijdig schoolverlaters
- Cijfers over jeugdcriminaliteit en overlast
- Cijfers over werk en inkomen
- Cijfers over jeugdgezondheid
- Cijfers over jeugdzorg

Items voor de groepsregistratielijst

- Vindplaats(en) groep
- Aantal groepsleden
- Leeftijd van groepsleden
- Sekse
- Etnische herkomst
- Typering groep (algemeen, hinderlijk, overlastgevend of crimineel)
- Problemen van groepsleden

25 Veenbaas e.a., 2011.

- Nieuwe ontwikkelingen rond de groep
- Contact met het jongerenwerk
- Frequentie en tijdstippen contact jongerenwerk
- Actiepunten voor het jongerenwerk
- Contact met andere partijen
- Actiepunten voor betrokken partijen
- Overige opmerkingen

Items voor uitbreiding van de groepsregistratielijst

- Aantal jongeren dat op school zit
- Problemen op school
- Aantal jongeren dat werkt
- Aantal jongeren dat werkloos is
- Problemen rond arbeid
- Hoe brengen jongeren hun vrije tijd door?
- Problemen rond vrije tijd
- Hoe is de gezins- en woonsituatie van de jongeren?
- Problemen rond de gezins- en woonsituatie
- Is er sprake van problemen op de terreinen van: schulden, persoonlijke problemen, sociale vaardigheden, interculturele problemen, overige problemen
- Aantal risicjongeren in de groep (risicogedrag en beginnende problemen)
- Aantal randgroepjongeren in de groep (problemen op meerdere levensterreinen)
- Is de groep een doelgroep voor het jongerenwerk?
- Stadium van contact met het jongerenwerk
- Inzet uren vanuit het jongerenwerk
- Resultaat van de inzet
- Overige opmerkingen.

Aan de hand van de cijfers kan een indeling gemaakt worden naar risicograad. Met risicograad wordt bedoeld het percentage van de jongerenpopulatie waarbij zich manifeste problemen voordoen en/of een bovengemiddeld risico bestaat dat zoiets gaat gebeuren. Het gaat om risico's op problemen met school (spijbelen, voortijdig schoolverlaten), werk (werkloosheid), thuis (te weinig ondersteuning, conflicten, armoede) en gedragsproblemen (geïnternaliseerd probleemgedrag zoals neerslachtigheid en geëxternaliseerd probleemgedrag zoals criminaliteit). Er worden drie categorieën jongeren onderscheiden. De eerste categorie is de preventie categorie, waarmee jeugd zonder noemenswaardige problemen wordt bedoeld. Ten tweede is er de risicocategorie: jeugd met een redelijke (bovengemiddelde) kans op problemen. Ten slotte is er de criminele categorie, waarbij het gaat om jongeren die criminele delicten plegen. De percentages worden vergeleken met de landelijke percentages.

Het jongerenwerk is gezien haar doelstelling meer gericht op preventie dan op repressie. Vandaar dat de doelgroep wordt ingedeeld in jongeren waar niets mee aan de hand is (preventie categorie) en jongeren waar mogelijk sprake is van risico's (risicocategorie). Ter aanvulling op deze twee categorieën wordt nog gewezen op het bestaan van criminele jongeren. Voor deze categorie jongeren is het jongerenwerk geen wezenlijke oplossing. Dat is meer een taak van politie en justitie. In de praktijk van alledag heeft het jongerenwerk vooral te maken met jongeren uit de risicocategorie. Volgens recent onderzoek gaat het om 80%.²⁶ In mindere mate nemen er ook jongeren uit de preventie categorie en criminele jongeren deel aan het jongerenwerk.

Aangezien het jongerenwerk ook meedoet met de groepsaanpak van overlast en criminaliteit, is het nodig ook de terminologie te gebruiken die in de shortlist wordt gehanteerd om jongeren in te delen (hinderlijke, overlastgevende en criminele problematische jeugdgroepen). Deze indeling is bedacht vanuit de invalshoek van repressie van criminaliteit en overlast. Jongeren die hier niet mee te maken hebben, de zogenaamde 'aanvaardbare' groepen, blijven buiten beeld.

Als we deze twee indelingen met elkaar vergelijken, merken we het volgende op. De categorieën criminele jongeren uit beide indelingen zijn hetzelfde. De jongeren die in termen van de shortlist deel uitmaken van hinderlijke en overlastgevende jeugdgroepen, zullen voor een groot deel behoren tot de risicocategorie van het jongerenwerk. Maar deze categorie is veel groter dan het aantal jongeren uit hinderlijke en overlastgevende groepen. Volgens recent onderzoek bereikt het jongerenwerk ruim 160.000 jongeren, waarvan 80% tot de risicocategorie behoort, terwijl het aantal jongeren dat in 2010 tot hinderlijke en overlastgevende groepen behoort geschat wordt op 36.000 jongeren.²⁷

De doelgroep van het jongerenwerk bestaat dus voor een groot deel uit jongeren die bij de shortlistmethodiek buiten beschouwing blijven, de zogenaamde aanvaardbare categorieën.

In een schema ziet de vergelijking tussen de terminologie van de shortlistmethodiek en die van het jongerenwerk er als volgt uit.

Overzicht termen shortlistmethodiek en jongerenwerk

Shortlistmethodiek	Aanvaardbare groepen	Aanvaardbare, hinderlijke en overlastgevende groepen	Criminele groepen
Jongerenwerk	Preventie categorie	Risicocategorie	Criminele categorie

²⁶ MO groep, 2009.

²⁷ Ferwerda en Van Ham, 2010.

2.4. Consequenties voor lokaal jeugdbeleid

In het kader van lokaal jeugdbeleid valt het jongerenwerk bestuurlijk onder de verantwoordelijkheid van lokale overheden. Naast de inhoudelijke doelen is in het kader van lokaal jeugdbeleid vaak ook de organisatie van het beleid geregeld. Dat geldt vooral voor de aansturing van lokale jongerenvoorzieningen, hun onderlinge samenwerking en de verantwoording op resultaten. Bijna altijd is de lokale overheid ook de belangrijkste financier van lokale jongerenvoorzieningen. In het kader van de Wmo is er veel nadruk komen te liggen op concrete en aantoonbare resultaten.²⁸

Om de gemeente en andere organisaties te overtuigen van het nut van jongerenwerk, wordt het steeds meer noodzakelijk om de resultaten inzichtelijk te maken. Het is van belang om niet alleen te vermelden hoeveel jongeren met een bepaalde activiteit zijn bereikt, maar ook wat het resultaat is geweest voor de jongeren en hun omgeving. Het aantonen van resultaat op langere termijn is lastig, omdat de inspanningen voor het grootste deel preventief van aard zijn. Het is moeilijk om te bewijzen dat een jongere dankzij het jongerenwerk niet crimineel is geworden. Resultaten op de korte termijn kunnen wel worden weergegeven, zoals bereik, mate van jeugdparticipatie en het aantal jongeren met goede vrijetijdsbesteding. Bij risicojongeren kan men denken aan resultaten als verbetering van sociaal gedrag in een woonomgeving en het aantal verwijzingen naar hulpverlening.²⁹

28 Wet maatschappelijke ondersteuning. De Wmo is per 1 januari 2007 in werking getreden. In de Wmo zijn verschillende oude wetten gebundeld: de Welzijnswet, de Wet Voorzieningen Gehandicapten, onderdelen van De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en het onderdeel Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ) van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV).

29 Veenbaas e.a., 2011.

Deel II

Casestudies

Grootstedelijke wijk

3

Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een schets van de grootstedelijke wijk (3.1). Daarna gaan we in op de toepassing en resultaten van de shortlistmethodiek (3.2) en de inventarisatiemethode van modern jongerenwerk (3.3). In 3.4 komen de consequenties van beide methoden voor lokaal jeugdbeleid aan de orde.

3.1. Beschrijving van de wijk

De casuswijk bevindt zich in één van de grote steden van Nederland. De wijk is onderdeel van een groter politiedistrict waar men wordt geconfronteerd met relatief veel groepen jongeren die in de buurten rondhangen en problematisch gedrag vertonen³⁰. Dit gedrag varieert van rondhangen tot zwaar criminele delicten. Om een goed beeld te verkrijgen van de aard en omvang van de problematiek, is een inventarisatie van de groepen gemaakt. Op basis hiervan kan een adequate aanpak worden opgesteld.

Begin 2003 is voor het district een plan Jeugd en Veiligheid vastgesteld waarin de lokale overheid met de partners van politie en justitie hebben afgesproken te starten met de uitvoering van een groepsaankpak van jongerenoverlast en jeugdcriminaliteit. Één van de speerpunten van dit plan is het stroomlijnen en afstemmen van hulpverlening en het opsporings- en vervolgingsbeleid. Om dit te realiseren is onderzoek gedaan naar de situatie van problematische jeugdgroepen in een deel van de wijk en de mogelijkheden van samenwerking tussen verschillende organisaties bij de aanpak van deze groepen.³¹ Er wordt ook een algemeen beeld geschetst van de jeugdcriminaliteit in de deelgemeente aan de hand van statistische gegevens. Hieruit blijkt dat het percentage jeugdige arrestanten in het politiedistrict bijna het dubbele bedraagt in vergelijking met het gemiddelde van de regio (23.2% ten opzichte van 12%). In de meerderheid van de gevallen gaat het om diefstal en heling. Daarnaast komt ook geweldpleging tegen personen en geweldpleging tegen goederen relatief veel voor.

3.2. Shortlistmethodiek en verdiepende analyse

1. Bronnen voor informatie

Er zijn in het district 44 jeugdgroepen beschreven volgens de shortlistmethodiek door wijkagenten die in dit gebied actief zijn. Uit deze inventarisatie blijkt dat er

30 Overzicht jeugdgroepen in District X, 2005.

31 Noorda, Danker & Reubsaet, 2003.

na het invullen van de shortlists afstemming plaatsvindt met het jongerenwerk. Aangegeven wordt echter dat dit niet bij iedere groepsbeschrijving is gebeurd. Van de 44 problematische jeugdgroepen zijn er 31 geclassificeerd als hinderlijk, negen als overlastgevend en vier als crimineel. De informatie over de groepen is een aanvulling op gegevens uit een eerdere inventarisatie in oktober 2004.

2. Algemene gegevens

De inventarisatie van de shortlists geeft in bijna alle gevallen nauwkeurige informatie over de omvang van de groep. Over de samenstelling van de groep met betrekking tot leeftijd, sekse, etniciteit en woonbuurt zijn er niet voor alle groepen gegevens geregistreerd. Als hierover gegevens zijn opgenomen, blijven deze onnauwkeurig. De ontmoetingsplek van de groep wordt wel vermeld maar de woonbuurten van de groepsleden zijn niet in de beschrijving opgenomen. In de verdiepende analyse worden de groepsleden met een persoonsgerichte aanpak met naam en exacte leeftijd vermeld.

3. Gegevens over vrijetijdspatroon

De inventarisatie verstrekt nauwelijks informatie over de vrijetijdsbesteding van de groepen. De gegevens die geregistreerd staan op dit niveau, gaan alleen over het gedrag op straat. Deze informatie blijft dan beperkt tot het overlastgevende gedrag. Een voorbeeld: *“De hinder bestaat uit het voetballen rond het elektriciteits-huisje op het plein en de daarmee gepaard gaande overlast door lawaai en ballen die tegen de gevels en ruiten komen. Ook hangen de leden van de groep soms in hallen en portieken.”*

Van slechts een enkele groep is bekend of er contact is met het jongerenwerk. In de verdiepende analyse staat iets meer informatie over de vrijetijdsbesteding. Van sommige groepsleden wordt hier vermeld welke sport zij beoefenen en er is meer nauwkeurige informatie bekend over de deelname aan het jongerenwerk.

4. Gegevens over school

In geen enkele shortlist staat expliciete informatie over de schoolsituatie van de groepen. Soms kan uit een indirecte notitie over bijvoorbeeld de vakantieperiode worden opgemaakt dat er sprake is van schoolgaande groepsleden. In de verdiepende analyse wordt wel aangegeven of de groep schoolgaand is of niet maar het type school of het bestaan van problemen op school wordt hier niet vermeld.

5. Gegevens over werk en inkomen

De shortlists geven op het gebied van werk en inkomen nauwelijks informatie. Slechts een enkele maal wordt kort iets gezegd over de mate van werkloosheid binnen de groep. In de verdiepende analyse worden meer gegevens verstrekt op

dit gebied. Van de groepsleden met een persoonsgerichte aanpak is aangegeven of zij werkloos zijn of een baan hebben. Ook het type werk wordt vermeld en bij de schoolgaande groepsleden wordt informatie gegeven over het hebben van een bijbaan.

6. Gegevens over problemen

De inventarisatie van de shortlists geeft weinig informatie over problemen van de groep. Bij een redelijk aantal groepsbeschrijvingen wordt alcohol en softdruggebruik genoemd, maar er wordt niet bij vermeld in welke mate dit voorkomt. Bij één groep is kort iets vermeld over de gezinsproblematiek van een aantal groepsleden. In de meeste gevallen is er wel een duidelijke beschrijving van het contact tussen de groep en de buurtbewoners en het contact tussen de groepsleden onderling. De verdiepende analyse gaat verder in op dit contact en geeft specifiekere informatie over de thuissituatie van de groepsleden met een persoonsgerichte aanpak.

7. Gegevens over overlast en criminaliteit

De shortlistmethodiek vermeldt op welke gebieden de groepen overlast veroorzaken. Incidenten zijn vastgelegd op zowel groepsniveau als individueel niveau. Dit houdt in dat voor iedere groep het aantal veelplegers, lichte criminelen en *first offenders* is geregistreerd. Daarnaast wordt het contact tussen wijkagent en de jeugdgroep beschreven en is een enkele keer ook het aantal contacturen genoemd. Nieuwe ontwikkelingen binnen de groep worden vermeld. De verdiepende analyse gaat nader in op deze aspecten, vaak ook op individueel niveau.

8. Concluderende gegevens over de groep

Voor iedere groep is zowel op individueel als op groepsniveau een kwalificatie toegekend aan de risicograad. Dit houdt in dat is aangegeven of de groep geregistreerd staat als hinderlijk, overlastgevend of crimineel. Voor iedere groep is ook een 'gewogen eindscore' berekend om verschillende groepen binnen dezelfde categorie ten opzichte van elkaar te kunnen wegen. Voor de groepsleden van iedere groep is vastgelegd hoeveel van hen tot 'harde kern' jongeren behoren (veelplegers), hoeveel als licht crimineel staan aangemerkt, hoeveel *first offenders* er zijn en hoeveel overige groepsleden onder de risicocategorie vallen. Daarnaast wordt, indien bekend, informatie gegeven over de hiërarchie binnen de groep en wordt de aanpak die voor de groep gehanteerd vermeld. Ook is informatie opgenomen over de hechtheid van de groep en de impact die de groep heeft op de wijk.

9. Ervaringen van professionals met de inventarisatiemethode

Politieagenten in de wijk staan redelijk positief tegenover de shortlistmethodiek, het geeft de groepsaanpak van overlast en criminaliteit structuur. Door te

observeren en in gesprek te gaan, kwamen agenten meer te weten over de jongeren. Er is voor de politie veel contact nodig om een band op te bouwen, jongeren beschouwen de politie over het algemeen als de vijand. Daarom is het belangrijk om als wijkagent ook gewoon een praatje te maken, zo vertrouwen te winnen en ook de positieve kanten van de jongeren mee te maken.

Tegenwoordig wordt de shortlist niet meer op de juiste wijze gebruikt. De methode is bedoeld om een momentopname van de jeugdgroep te maken. De gemeente zet het instrument echter in om jeugdgroepen te bestrijden. Zij stelt de eis dat het aantal jeugdgroepen met een bepaald percentage moet dalen en gebruikt de shortlist om vast te stellen of dit bereikt wordt. Wijkagenten zijn daardoor geneigd groepen niet op te nemen, om de streefcijfers te halen.

“Als er een groep wordt waargenomen waar weinig problemen mee zijn, wordt deze niet meer opgenomen in de shortlist. Dit komt de monitoring niet ten goede. Zodra er een nieuwe hangplek ontstaat, zou dit meteen geregistreerd moeten worden, vanuit preventief oogpunt. Zo is de shortlist ook bedoeld, nu is het een instrument van de gemeente geworden.” - politieagent

Ook agenten gebruiken de shortlist niet altijd op de juiste manier. Het is de bedoeling dat de informatie over een groep wekelijks wordt aangevuld met actualiteiten en dit schiet er vaak bij in.

De wisselwerking tussen het stadsdeel en de shortlist werkt niet goed. Het stadsdeel heeft informatie uit het jongerenwerk die gebruikt zou moeten worden om de toch subjectieve informatie van een wijkagent meer betrouwbaarheid te geven en aan te vullen. Dit gebeurt nu niet, het stadsdeel schiet daarin tekort. Ze hebben ook te weinig kennis over hoe de shortlist werkt en wat het doel van de methode precies is.

De politie beschikt vooral over personalia en harde feiten en het jongerenwerk heeft belangrijke aanvullende informatie, voornamelijk over het groepsproces en ook individuele informatie. Om een compleet beeld te krijgen, zijn beide bronnen nodig.

3.3. Inventarisatiemethode modern jongerenwerk

1. Bronnen voor informatie

Voor de inventarisatiemethode modern jongerenwerk worden meerdere bronnen gebruikt. Voor de lokale cijfers is gebruik gemaakt van statistische gegevens die verkrijgbaar zijn via openbare databanken en relevante documenten. De informatie over de jeugdgroepen is verkregen via veldonderzoek onder jongeren en bewoners, professionals van voorzieningen en een analyse van relevante documentatie.

De inventarisatie is uitgevoerd in een deel van de wijk. Hieruit blijkt dat er twintig jeugdgroepen actief zijn, bestaande uit jongeren die verschillen in risicograad. Negen van deze groepen zijn geassocieerd als crimineel (waarvan vier ernstig en vijf licht), zeven als overlastgevend en vier als hinderlijk.

2. Algemene gegevens

In de inventarisatie van het moderne jongerenwerk zijn algemene gegevens opgenomen over de samenstelling van de groepen. Het gaat om informatie over de omvang, de ontmoetingsplekken, de leeftijd en de etniciteit van de groep. Woonbuurten van de groepen zijn niet in de beschrijvingen opgenomen. Deze gegevens zijn verkregen door kwalitatieve dataverzameling. Daarnaast zijn er ook statistische gegevens van de wijk met betrekking tot het aantal jongeren per woonbuurt, leeftijd en etniciteit.

3. Gegevens over vrijetijdspatroon

De wijkinventarisatie geeft van alle twintig groepen algemene gegevens. Slechts drie groepen worden uitgebreid beschreven. Het vrijetijdspatroon komt dan ook beknopt aan bod. Indien bekend, is voor de beschreven groepen aangegeven of zij deelnemen aan het jongerenwerk. Daarnaast zijn er kwantitatieve gegevens over het aantal deelnemers van de verschillende jongerenvoorzieningen.

4. Gegevens over school

Als het gaat om de schoolsituatie is er weinig bekend over de jeugdgroepen in de wijk. Er zijn wel statistische gegevens bekend over het aantal jongeren met schoolproblemen in de wijk. Daarnaast zijn er cijfers over het type opleiding van jongeren die aangemeld zijn bij een project voor first offenders.

5. Gegevens over werk en inkomen

De inventarisatie geeft uitgebreide informatie over de werksituatie van de groepen. Aangegeven wordt of er sprake is van werkloosheid onder groepsleden en welk type baan de andere groepsleden hebben. Daarnaast zijn er ook statistische gegevens bekend over de werkloosheid onder jongeren in de wijk.

6. Gegevens over overlast en criminaliteit

Op het gebied van overlast en criminaliteit geeft de inventarisatiemethode van het moderne jongerenwerk ruime informatie. Het contact met politie en justitie is vastgelegd op groeps- en individueel niveau en via zowel kwalitatieve als statistische methoden. Daarnaast is informatie bekend met betrekking tot overlast en wordt aangegeven of een groep lichte en/of zware criminaliteit vertoont. Over dit laatste aspect zijn ook statistische cijfers voor de wijk opgenomen in de inventarisatie.

De overgrote meerderheid van jongeren die deel uitmaken van jongerengroepen die veel op straat zijn, beschouwt de politie als tegenstander. Veel jongeren hebben het gevoel dat de politie het specifiek op hen gemunt heeft en geen begrip kan opbrengen voor hun natuurlijke behoefte om elkaar buiten te ontmoeten. Er zijn in hun ogen ook weinig andere mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding. Soms maken ze een uitzondering voor een meer ervaren wijkagent die niet direct bestraffend optreedt, maar op een vriendelijke manier met hen in gesprek gaat. Zo'n houding wordt gewaardeerd. Opvallend is dat deze jongeren, als hen wordt gevraagd naar een advies over hoe de politie zou moeten optreden tegen criminaliteit, voorstander zijn van streng en direct optreden.

Uit gesprekken met bewoners en een analyse van leefbaarheidmonitoren wordt duidelijk dat nogal wat bewoners zowel zorgen hebben over het gebrek aan vrijetijdsvoorzieningen voor jongeren, als kritiek op de overlast die jongeren op bepaalde plekken in woonbuurten en winkelgebieden veroorzaken.

7. Gegevens over problemen

De groepsbeschrijvingen van het moderne jongerenwerk bieden informatie over verschillende problemen van de jongeren. Aangegeven wordt of er sprake is van gezinsproblematiek en van welke aard deze is. Daarnaast zijn er gegevens over middelengebruik en financiële problemen binnen de groep. Ook is er een beschrijving van de omgang tussen de groepen en buurtbewoners. Het gaat dan om de mate van contact en in hoeverre buurtbewoners de jongeren aan durven te spreken. Een voorbeeld: *“De overlast die in de buurt ervaren wordt, hangt ook sterk samen met de bevolkingssamenstelling van de buurt. (...) Het is belangrijk dat jong en oud weer met elkaar leren communiceren (...) nu durven buurtbewoners elkaar niet meer aan te spreken op gedrag.”*

8. Concluderende gegevens over de groep

In de inventarisatiemethode van het moderne jongerenwerk wordt de impact van de groep op de wijk beschreven. Daarnaast wordt de risicograad van zowel de groep als van de afzonderlijke groepsleden vermeld. Het gaat dan op groepsniveau om het onderscheid tussen criminele, overlastgevende en hinderlijke groepen. Op individueel niveau wordt er onderscheid gemaakt naar jongeren uit de preventie categorie, de risicocategorie, jongeren die als licht crimineel worden aangemerkt en harde kern jongeren, die veelvuldig criminele delicten plegen.

9. Ervaringen van professionals met de inventarisatiemethode

De soort en ook de hoeveelheid informatie die binnenkomt verschilt sterk. Dit hangt af van de openheid van de jongeren en de alertheid van de jongerenwerker. Over het algemeen is er vaak informatie over de bezigheden van de jongeren, hun naam,

de school waar ze naartoe gaan en hun thuissituatie. Ook heeft het jongerenwerk informatie over problemen van de jongeren, bijvoorbeeld als ze schulden hebben of uit huis zijn gezet. De politie kijkt alleen naar crimineel en overlastgevend gedrag, jongeren komen bij hen pas in beeld als er iets mis is. Bij het jongerenwerk wordt ook de andere kant duidelijk, het positieve gedrag en het verhaal achter negatief gedrag. Kanttekening hierbij is wel dat jongeren zich vaak wel acceptabel gedragen binnen het jongerenwerk, terwijl zij tegenover de politie vaak een meer negatieve houding aannemen.

“Als de politie komt, gedragen ze zich ook vaak anders. Er is wel verschil tussen politieagenten, sommige wijkagenten zijn heel betrokken. Maar in het algemeen is het klimaat strenger geworden, er zijn ook wijkagenten die niet oprecht betrokken zijn, jongeren voelen dit ook aan.” - jongerenwerker

3.4. Consequenties voor lokaal jeugdbeleid

Shortlistmethodiek en verdiepende analyse

De shortlistinventarisatie is uitgevoerd om de aard en omvang van de problematiek rond deze groepen in kaart te brengen. Het gaat om een eerste inventarisatie die dient als basis voor eventuele vervolgstappen in het opstellen van een adequate aanpak. Dit wordt gedaan in samenwerking met andere partners, zoals het jongerenwerk. Aan de hand van de verkregen informatie door het invullen van de shortlists worden de bestaande groepen getypeerd als hinderlijk, overlastgevend of crimineel. Daarnaast wordt aan sommige groepen een plusvariant toegekend op basis van informatie over de groepsstructuur, onderlinge solidariteit en hiërarchie.

Inventarisatiemethode modern jongerenwerk

De informatie die via de inventarisatiemethode modern jongerenwerk in kaart is gebracht, zet het jongerenwerk in om de begeleiding die zij aan jongeren geven te verbeteren. Er is een plan opgesteld voor de aanpak van ieder type groep. Bij de uitvoering van deze groepsaanpak zouden verschillende partners, zoals politie, jongerenwerk, Bureau Jeugdzorg, et cetera, betrokken moeten zijn. In hoeverre informatie verkregen via de inventarisatiemethode met deze samenwerkingspartners nu al wordt gedeeld, is niet bekend. Wel is er begin 2003 een plan Jeugd en Veiligheid vastgesteld met het doel hulpverlening en het opsporing- en vervolgingsbeleid op elkaar af te stemmen.

Uitwisseling, verhoudingen en samenwerking

In de wijk bestaan geen frequente overleggen waar jongerenwerk, politie en de lokale overheid aan deelnemen. Vroeger bestond er een database waarin

jongerenwerk, politie, jeugdzorg, scholen en andere relevante partijen informatie konden halen en achterlaten. De mate van toegang tot gegevens verschilde per instantie, maar de politie kon alles inzien. Dit vormde een drempel voor het jongerenwerk omdat veel werkers nog steeds moeite hebben met het delen van informatie vanwege het vertrouwen tussen hen en de jongeren. Daarom maakt het jongerenwerk tegenwoordig geen gebruik meer van deze database.

*“Er heerst angst om informatie te delen of door te geven. Jongerenwerkers weten dat jongeren niet willen dat er achter hun rug om over ze gepraat wordt, het maakt dan niet uit of het positief of negatief is. In het verleden is dit ook wel eens fout gegaan. Jongerenwerkers hadden de reclassering gesproken over een bepaalde jongere en hun woorden zijn vervolgens via de reclassering per brief bij de jongere zelf terecht gekomen. Na dit incident is de terughoudendheid toege-
nomen. Wat gezegd wordt, wordt genoteerd en wat genoteerd staat, krijgt meer waarde toegekend. Daarom zijn jongerenwerkers terughoudend in het delen van informatie.”- jongerenwerker*

Het jongerenwerk beschikt over brede, alledaagse informatie. Hier wordt weinig over doorgegeven aan de lokale overheid, tenzij het gaat om gerichte vragen. De informatie die het jongerenwerk heeft is voor hen ook lang niet altijd interessant. Over problematische groepen wordt wel gecommuniceerd, de lokale overheid neemt dan contact op om te vragen of het jongerenwerk in wil zetten op een bepaalde probleemgroep. Problemen en overlast vormen dan altijd de aanleiding, voor preventieve inzet is weinig aandacht. Overlastbestrijding staat centraal, waarbij het stadsdeel voornamelijk afgaat op informatie van de politie. Het jongerenwerk wordt gevraagd in aanvulling hierop informatie te leveren, zodat er een completer beeld kan ontstaan voor het bepalen van een aanpak.

In vergelijking met twintig jaar geleden is er nu meer contact tussen politie en jongerenwerk. Toen werd er nauwelijks informatie met de politie gedeeld. Nu wordt er binnen het jongerenwerk erkend dat een goede relatie met de wijkagent essentieel is. Als er wederzijds vertrouwen bestaat, kan er informatie gedeeld worden. Jongerenwerkers kunnen er dan op rekenen dat er vertrouwelijk met hun informatie wordt omgegaan. Daarnaast heeft de politie nu veel invloed op het jeugdbeleid en op hoe het stadsdeel over het jongerenwerk denkt. De politie baseert haar oordeel over het jongerenwerk vaak op de mate waarin er informatie met hen wordt gedeeld. Vandaar dat een goede band tussen de twee partijen ook van belang is voor het imago van het jongerenwerk bij het stadsdeel.

Tegenwoordig is de politie meer terughoudend in het delen van informatie, ook richting het stadsdeel. Voor alle gegevens die gedeeld worden, moet een formulier

ingevuld worden. Het stadsdeel heeft wel een convenant dat zij informatie mag ontvangen, maar dit moet officieel geregistreerd worden, waardoor de drempel hoger ligt. De politie mag niet rechtstreeks informatie delen met het jongerenwerk, dit moet via het stadsdeel verlopen.

Lokaal jeugdbeleid

De lokale overheid heeft een effectieve manier van werken ontwikkeld om jeugdproblematiek in de hand te houden. Er wordt in een vroeg stadium gesignaleerd en meteen een traject ingezet om het gedrag terug te brengen naar een acceptabel niveau. Vele partijen zijn hierbij betrokken: de politie levert informatie over individuen en achtergronden, het jongerenwerk wordt ingeschakeld, het Openbaar Ministerie wordt betrokken voor zware gevallen en er wordt met de ouders gesproken. Deze aanpak blijkt te werken. De verschillende instanties kunnen zaken open bespreken. De gemeente geeft aan dat afhankelijk van de intenties, van welke kant je op wil met beleid, de bron wordt gekozen. Als er wordt ingestoken op repressief optreden, dan kiest men de politie, wordt er ingezet op de 'zachte' aanpak dan neemt men contact op met het jongerenwerk. Beide informatiebronnen hebben dus grote waarde en juist de koppeling ervan maakt een goede aanpak mogelijk. Binnen de politie wordt het belang van de informatie van het jongerenwerk ook erkend, er is een omslag merkbaar in het beleid van repressief naar 'zacht als het kan, hard als het moet'. Een kanttekening is dat op bestuurlijk niveau de informatie van de politie meer indruk maakt. De politie zit ook op de hoogste niveaus aan tafel, voor het jongerenwerk geldt dit niet.

Middelgrote stad

4

Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de situatie in een middelgrote gemeente (4.1). Vervolgens gaan we in op de shortlistmethodiek (4.2) en de inventarisatiemethode van het moderne jongerenwerk (4.3) zoals die in deze gemeente is toegepast. In paragraaf 4 komen de consequenties van beide methoden voor lokaal jeugdbeleid aan de orde.

4.1. Beschrijving van de gemeente

De gemeente waar het om gaat is van een klein kerkdorp in de tweede helft van de twintigste eeuw snel uitgegroeid tot een middelgrote stad. Het is een dichtbevolkte gemeente met ruim 65.000 inwoners.

Uit de Leefbaarheidmonitor van het Ministerie van VROM blijkt dat de leefbaarheids situatie in 2008 als positief wordt beoordeeld³². De inwoners oordelen positief over de publieke ruimte en de bevolkingssamenstelling, men is echter niet tevreden over de woningvoorraad en de veiligheid. In de bewonersenquête 2009 van de gemeente is bewoners gevraagd naar hun ervaring met overlast van groepen jongeren. Uit deze enquête blijkt dat in bijna alle wijken het percentage bewoners dat soms overlast heeft ervaren door jongeren boven of rond de 50% ligt³³. De gemiddelde overlastervaring in de gemeente als geheel ligt dan ook op 55%. Uit onderzoek van de politie blijkt dat er in 2010 één hinderlijke groep en één overlastgevende groep aanwezig was³⁴. Dit is een aanzienlijke afname ten opzichte van het aantal problematische jeugdgroepen in 2009, toen er in totaal nog zes jeugdgroepen aanwezig waren³⁵.

Halverwege 2010 is in opdracht van de gemeente een onderzoek naar jongerenwerk uitgevoerd waarbij ook de jeugd in kaart is gebracht volgens de inventarisatiemethode van het moderne jongerenwerk. Daarbij zijn 36 jeugdgroepen beschreven die in drie categorieën kunnen worden ingedeeld. Allereerst de geslaagde categorie, die zonder noemenswaardige problemen opgroeit. De tweede categorie is de buurtjeugd, waarbij het gaat om jongeren met een bovengemiddelde kans op problemen. En tenslotte is er de categorie criminele jeugd, waaronder jongeren vallen die criminele delicten plegen. De laatste categorie beslaat 4.7% van het jeugdaandeel, een beduidend hoger percentage dan het landelijk gemiddelde (3.39%)³⁶.

32 www.leefbaarometer.nl

33 Oostveen Beleidsonderzoek en Advies, 2010.

34 Politierapport, maart/april 2010.

35 Politierapport, maart/april 2009.

36 Noorda, Dobbe, Clement en Hartman, 2010.

4.2. Shortlistmethodiek

1. Bronnen voor informatie

De 'Inventarisatie problematische jeugdgroepen' (maart/april 2010) van de politie geeft informatie over de aard, omvang en achtergronden van de problematische jeugdgroepen in de gemeente. De informatie uit de inventarisatie komt van buurtagenten van het wijkteam en jongerenwerkers van de plaatselijke jongerenwerkorganisatie. Zij hebben gezamenlijk een scan uitgevoerd van de actuele situatie betreffende de bestaande jeugdgroepen. Uit deze scan blijkt dat er sprake is van één hinderlijke jeugdgroep en één overlastgevende jeugdgroep. Voor zover bekend heeft geen van de groepen een prioriteit toegekend gekregen en is er dus geen nadere analyse van één van de groepen uitgevoerd.

2. Algemene gegevens

In de inventarisatie wordt gedetailleerde informatie gegeven over de samenstelling van de groepen als het gaat om omvang, sekse, etniciteit en leeftijd. Daarnaast wordt vermeld op welke locaties de groepen zich ophouden en in welke buurten de groepsleden wonen. Deze gegevens worden op groepsniveau verstrekt, er wordt dus geen informatie gegeven over individuele groepsleden.

3. Gegevens over vrijetijdspatroon

De informatie die de inventarisatie verstrekt over de vrijetijdsbesteding van de groep, blijft veelal beperkt tot het gedrag op straat. Van één groep is daarnaast bekend dat de jongeren het plaatselijke jeugdhonk bezoeken. Over hobby's of lidmaatschap van een vereniging wordt in de inventarisatie niet gesproken.

4. Gegevens over school

De beschrijvingen op dit gebied zijn vrij algemeen. Men geeft aan in hoeverre de groepsleden naar school gaan en wanneer hier iets over bekend is, wordt kort ingegaan op spijbelgedrag. Ook voor deze gegevens geldt dat deze op groepsniveau worden verstrekt en er geen informatie op individueel niveau wordt gegeven. Over het type opleiding van de jongeren staan in de inventarisatie geen gegevens.

5. Gegevens over werk en inkomen

De inventarisatie via de shortlistmethodiek geeft kort informatie over werk en inkomen. Er wordt slechts vermeld of er werkende groepsleden zijn en of er sprake is van werkloosheid binnen de groep. Over het inkomen, type werk en eventuele problemen in de werksituatie wordt geen informatie gegeven. Ook wordt niet vermeld of de schoolgaande groepsleden bijbanen hebben.

6. Gegevens over problemen

De inventarisatie via de shortlistmethodiek geeft voornamelijk informatie over problemen van de jongeren die zich op straat manifesteren. Er wordt een beeld geschetst van de omgang met (volwassen) buurtbewoners waarbij incidenten beschreven worden. Daarnaast wordt er ingegaan op het contact binnen de groep. Gegevens over gezinsproblematiek, eventuele financiële problemen en contacten met jeugdzorg of overige instanties worden niet vermeld. De inventarisatie gaat wel in op de problemen van de groep met alcohol- en druggebruik. Hierbij worden geen nauwkeurige aantallen gegeven. Vermeld is slechts of er sprake van is en in hoeverre dit voorkomt. Een voorbeeld: *“Bijna alle jongeren uit de groep drinken alcohol. Het merendeel gebruikt softdrugs en enkelen ook harddrugs.”* Verdere gegevens over de lichamelijke en psychosociale gezondheid van de groepsleden zijn niet opgenomen.

7. Gegevens over overlast en criminaliteit

De inventarisatie geeft per groep aan of er sprake is van lichte en/of zware criminaliteit en om welk type delicten het gaat. De twee groepen in de gemeente verschillen op dit gebied behoorlijk. Uit de hinderlijke groep zijn weinig jongeren in aanraking geweest met justitie en gaat het om geluidshinder en overlast. In het geval van de overlastgevende groep is er sprake van diefstal, inbraak en zelfs een straatroofincident. Daarnaast wordt ingegaan op de aard van het contact met de politie en specifiek de wijkagenten. Het aantal contacturen tussen de wijkagent en de groep wordt hierbij niet genoemd. Ook op het gebied van criminaliteit geeft de inventarisatie geen nauwkeurige cijfers over het aantal individuen of de frequentie van incidenten. Wel is het precieze aantal groepsleden genoemd dat een Persoonsgerichte Aanpak (PGA) heeft.

8. Concluderende gegevens over de groep

Naar aanleiding van de gegevens uit de inventarisatie via de shortlistmethodiek wordt een kwalificatie van de risicograad aan de groepen gegeven. Ook de verhoudingen binnen de groep, voornamelijk aangaande hiërarchie en hechtheid, worden kort beschreven. Daarnaast geeft de inventarisatie informatie over de impact die de groep heeft op de wijk. De aanwezigheid van één van de groepen leidt bijvoorbeeld tot gevoelens van onveiligheid: *“Winkeliers, beveiliging winkelcentrum, bewoners en passerend publiek voelen zich bedreigd door de groep en hebben onveiligheidsgevoelens. De omgeving wordt bevuild en het winkelend publiek en metropassagiers worden onheus bejegend.”*

Tenslotte gaat de inventarisatie in op de stand van zaken rondom eerder geïnterviewde groepen en groepen die de politie in de gaten houdt maar die nog niet geïnterviewd kunnen worden via de shortlistmethodiek.

9. Ervaringen van professionals met de inventarisatiemethode

De politie geeft aan dat ten behoeve van jeugdbeleid tegenwoordig vooral informatie wordt verzameld over overlast en criminaliteit van jeugd, terwijl het beter zou zijn meer in te gaan op positieve ontwikkelingen die zich bij jongeren voordoen.

Van sommige jongerengroepen zijn bij de politie eigenlijk alle *ins and outs* bekend, er is veel informatie. Dit heeft ook te maken met de mogelijkheid van een politieman om informatie te putten uit het bedrijfsprocessensysteem, waarin informatie over jongeren uit allerlei contacten en aanhoudingen is opgenomen. Bij het jongerenwerk zijn jongeren uit de shortlist vaak onbekend, er wordt soms afstand gehouden van te lastige groepen. De politie meent dat het de taak van jongerenwerkers is de toenadering met deze groepen wel te zoeken.

“In gevallen van jeugdoverlast wordt natuurlijk als eerste de politie gebeld. Die moet direct optreden. In tweede instantie wordt er naar het jongerenwerk gekeken. (...) De politie is van mening dat het jongerenwerk de groepen die worden geïnventariseerd volgens de shortlistmethodiek, hoort te kennen. Ze horen erop af te gaan en te bekijken wat ze kunnen betekenen voor een straatgroep.” - politieagent

De hoeveelheid informatie die bij de politie aanwezig is, is afhankelijk van het type persoon van de politiefunctionaris. Een jongere is geneigd meer te delen met een agent die zich geïnteresseerd opstelt en hulpvaardig is bij problemen. In dat geval ontstaat er vertrouwen en een agent met een dergelijke band heeft veel meer informatie dan de agent die door de jongere als vijand wordt ervaren.

4.3. Inventarisatiemethode modern jongerenwerk

1. Bronnen voor informatie

Voor de inventarisatiemethode modern jongerenwerk zijn meerdere bronnen gebruikt. Voor de lokale cijfers is gebruik gemaakt van statistische gegevens die verkrijgbaar zijn via openbare databanken en relevante documenten. De informatie over de jeugdgroepen is verkregen via veldonderzoek onder jongeren en bewoners, professionals van voorzieningen en analyse van relevante documentatie. Verdeeld over de verschillende wijken zijn 36 jeugdgroepen geïnventariseerd, waaronder de twee groepen genoemd in shortlist. Onder deze 36 groepen is dus een groot aantal ‘aanvaardbare’ groepen die niet door politie geregistreerd staan.

2. Algemene gegevens

In de inventarisatie van het moderne jongerenwerk zijn 36 jeugdgroepen beschreven. In deze beschrijving is ingegaan op de samenstelling van de groep met betrekking tot omvang, etniciteit, sekse en leeftijd. Daarnaast zijn de woonbuurten en

ontmoetingsplek(ken) van de groepen in de beschrijvingen opgenomen. Ook is naar de wensen en behoeften van de jongeren geïnformeerd, in het bijzonder over wat het jongerenwerk kan organiseren. De informatie in deze beschrijvingen is relatief algemeen, de gegevens worden niet gespecificeerd naar aantallen en er is geen informatie over groepsleden op individueel niveau.

De inventarisatie van het jongerenwerk vermeldt verder gegevens over de gemeente over de omvang van de jongerenpopulatie en vergelijkt deze met andere gemeenten en het landelijk gemiddelde. Dit percentage jongeren wordt gespecificeerd naar wijk en leeftijdsgroep. Ook geeft de inventarisatie inzicht in de percentage niet-westerse allochtone jongeren in de verschillende wijken.

3. Gegevens over vrijetijdspatroon

Over de vrijetijdsbesteding is bekend in hoeverre groepsleden gebruik maken van het jongerenwerk en hoe het contact tussen de groep en het jongerenwerk is. Daarnaast wordt vermeld of ze eventueel lid zijn van een vereniging en op welke andere manieren ze graag hun vrije tijd doorbrengen. Van een groot deel van de groepen is opgenomen welk deel van hun tijd zij op straat doorbrengen.

4. Gegevens over school

De inventarisatie via het moderne jongerenwerk bevat ook gegevens over de schoolsituatie van de jongeren. De informatie is relatief oppervlakkig, maar van veel groepen is wel bekend welk opleidingsniveau de groepsleden volgen en of zij in bezit zijn van een diploma of hier uitzicht op hebben. Indien bekend wordt ook informatie gegeven over spijbelgedrag en schoolprestaties. Daarnaast is het percentage voortijdige schoolverlaters in de gemeente vermeld.

5. Gegevens over werk en inkomen

Wat betreft gegevens over werk en inkomen geeft de inventarisatie beknopte, kwalitatieve informatie. Vermeld wordt of groepsleden een baan hebben of niet en voor de schoolgaande jongeren wordt aangegeven of zij een bijbaan hebben en indien bekend om welk type bijbaan het gaat. De inventarisatie vermeldt geen gegevens over het inkomen en eventuele problemen in de werksituatie. Daarnaast zijn er lokale cijfers bekend over het gebruik van uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en bijstand. Ook is het aandeel niet werkende werkloze jongeren bekend en zijn er buurten gespecificeerd waar relatief veel huishoudens met lage inkomens voorkomen.

6. Gegevens over overige problemen

De inventarisatiemethode modern jongerenwerk geeft voor een deel van de jeugdgroepen informatie over alcohol- en druggebruik. Nauwkeurige aantallen over dit

onderwerp worden niet genoemd, het gaat om het wel of niet voorkomen van het gebruik. Daarnaast zijn er lokale cijfers beschikbaar over jeugdzorg en jeugdgezondheidszorg en van sommige groepen is informatie bekend over de thuissituatie.

Over de rolverdeling binnen een jongerengroep (leiders, tussenpersonen, volgelingen) wordt geen informatie verstrekt. Wel gaat de inventarisatie in op de verstandhouding tussen groepen jongeren. Ook wordt - voor zover bekend - informatie verstrekt over problemen op het gebied van huisvesting en het vinden van werk.

7. Gegevens over overlast en criminaliteit

In de inventarisatiemethode modern jongerenwerk is van iedere jeugdgroep aangegeven of en in hoeverre groepsleden in aanraking zijn gekomen met politie en om welke zaken het in dit geval ging. Uit straatgesprekken met jongeren blijkt dat zij vooral met de politie in aanraking komen in verband met overlastgevend gedrag in de openbare ruimte in de vorm van geluidsoverlast, fietsen op pleinen, graffiti spuiten en alcoholgebruik. Specifieke aantallen incidenten en betrokken groepsleden zijn hierover niet bekend.

De jongeren vinden dat ze te snel boetes krijgen van de politie zonder dat er vragen gesteld worden. Ze geven aan dat ze weinig tot niet met de politie praten en dat de relatie niet goed is. Een jongere vertelt dat in zijn groep de code geldt dat je elkaar niet verraadt (geen *'snitch'* zijn). In een enkel geval geven de jongeren aan dat de politie jongeren gewoon haat. Veel jongeren hebben slechts behoefte aan een plek waar ze droog kunnen zitten en kunnen 'chillen' zonder dat ze steeds weggestuurd worden.

Het contact tussen jongeren en bewoners is niet altijd om over naar huis te schrijven. Uit interviews met bewoners blijkt dat er bewoners zijn die jongeren niet durven aan te spreken op overlast, maar hier eigenlijk ook niets over tegen de politie willen zeggen, omdat ze bang zijn voor wraakacties van de jongeren. Bewoners vinden dat het de verantwoordelijkheid is van ouders om op hun kinderen te letten en niet de taak van bewoners om kinderen van een ander aan te spreken op hun gedrag. Sommige bewoners zouden graag meer politie op straat zien om toezicht te houden en te handhaven, zij vinden dat jongeren gewoon hard aangepakt moeten worden, dan leren ze het wel af.

Andere bewoners hebben het idee dat inzet van de politie niet helpt, omdat ze alleen maar boetes uitdelen en dat is niet voldoende voor de jongeren. Ook reageert de politie niet snel genoeg als er overlast wordt gemeld.

Het jongerenwerk is niet bij alle bewoners bekend en de bewoners die het wel kennen, weten eigenlijk niet wat het jongerenwerk precies doet voor de jeugd. Wel denken de meeste bewoners dat het jongerenwerk iets kan doen aan de overlast, door activiteiten te organiseren. De jeugd verveelt zich en gaat daarom op straat hangen. De gemeente moet het jongerenwerk meer ruimte en geld geven om

activiteiten te kunnen organiseren.

De inventarisatie vermeldt ook statistische gegevens over jeugdcriminaliteit en overlast in de gemeente. Het gaat bijvoorbeeld om de mate waarin buurtbewoners overlast ervaren en het percentage jongeren dat een crimineel delict heeft gepleegd.

8. Concluderende gegevens over de groep

In de inventarisatiemethode modern jongerenwerk is aan iedere jeugdgroep een risicograad toegekend. Er wordt onderscheid gemaakt naar groepen jongeren bij wie preventieve inzet nodig is (preventie categorie), groepen die tot de risicogroep behoren (risicocategorie) en groepen uit de risicocategorie waarvan sommige leden crimineel gedrag vertonen. Daarnaast is een gewenste aanpak voor de groepen beschreven. Over hiërarchie en hechtheid binnen de jeugdgroepen is geen informatie opgenomen.

9. Ervaringen van professionals met de inventarisatiemethode

De informatie die in het jongerenwerk over jongeren wordt verzameld, heeft vooral betrekking op de positieve ontwikkeling van het individu en is van behoorlijk diepgaande aard.

“Een voorbeeld, zo was er een criminele jongere die actief werd als vrijwilliger in het jongerenwerk. In die tijd behaalde hij het horecadiploma. Zijn beroepshouding ontwikkelde zich positief, hij kwam op tijd, kwam zijn afspraken na. De criminaliteit van deze jongen was een kwestie van groepsdynamiek: hij deed mee binnen de context van de groep. Het jongerenwerk belichtte zijn positieve mogelijkheden en dat leidde tot progressie in zijn ontwikkeling. Hij is wel gemotiveerd om iets van het leven te maken maar hij wist niet hoe.” - jongerenwerker

Jongerenwerkers investeren veel in contact en uitwisseling van informatie om jongeren te kunnen ondersteunen. De informatie over jongeren wordt gedeeld met de gemeente, maar er zijn twijfels over de mate waarin zij als informatiebron serieus genomen worden.

4.4. Consequenties voor lokaal jeugdbeleid

Shortlistmethodiek en verdiepende analyse

De inventarisatie van de problematische jeugdgroepen via de shortlistmethodiek is in deze middelgrote stad uitgevoerd om de aard en omvang van deze groepen in kaart te brengen. Het gaat om een eerste inventarisatie die dient als basis voor eventuele vervolgstappen. Aan de hand van de uit de scan verkregen informatie

worden de bestaande groepen getypeerd als hinderlijk, overlastgevend of crimineel. Dit geeft de politie en de gemeente inzicht in de ernst van jeugdoverlast. In het geval van deze gemeente is voor zover bekend geen prioriteit toegekend aan één van de beschreven groepen en is dus geen verdiepende analyse uitgevoerd.

Inventarisatiemethode modern jongerenwerk

De informatie die via de inventarisatiemethode modern jongerenwerk in kaart is gebracht, wordt ingezet om de begeleiding van de jongeren door de organisaties te verbeteren. In de middelgrote stad werken de verschillende welzijnsorganisaties die jongerenwerk verzorgen samen met een groot aantal partners, onder wie onderwijsinstellingen, zorginstellingen, gemeente en politie. Ook participeren zij in verschillende netwerken rond risicojeugd en leefbaarheid. In hoeverre zij hun informatie met deze samenwerkingspartners delen, is niet bekend. Uit de 'Inventarisatie problematische jeugdgroepen' is gebleken dat de jongerenwerkers uit de gemeente ook hebben meegewerkt aan de inventarisatie via de shortlistmethodiek en op dat punt met politie hebben samengewerkt.

Uitwisseling, verhoudingen en samenwerking

In de gemeente bestaan er verschillende ideeën over de samenwerking tussen jongerenwerk en politie. De relatie tussen beiden lijkt afhankelijk te zijn van personen. Over het algemeen zijn partnerorganisaties niet goed op de hoogte van de activiteiten van het jongerenwerk. Het jongerenwerk erkent zelf dat er een taak voor hen ligt om dit beter zichtbaar te maken. Gemeente en politie geven aan dat zij van het jongerenwerk weinig informatie ontvangen, waarschijnlijk ook vanwege angst het vertrouwen van jongeren te schaden en daarmee het contact te verliezen. Communicatie en uitwisseling van informatie lijken dus tekort te schieten.

Een andere beperking in de uitwisseling ligt in de wet Politiegegevens. Deze stelt dat de politie zonder schriftelijke toestemming geen persoonlijke informatie over jongeren mag doorgeven aan anderen. Er bestaat wel contact tussen jongerenwerk en wijkagenten. Hierdoor is het mogelijk voor de politie om in haar aanpak rekening te houden met achtergronden van jongeren en in bepaalde gevallen minder hard op te treden.

Lokaal jeugdbeleid

Op basis van de laatste shortlist is voor de twee problematische groepen die hieruit voortkomen een plan van aanpak gemaakt. Ook het jongerenwerk is gevraagd om een aandeel daarin te nemen. Het gaat om jongerengroepen die moeilijk te benaderen zijn en die geen gebruik maken van het jongerenwerk. Het is de bedoeling een plan van aanpak in samenspraak met gemeente, politie en jongerenwerk op te stellen. Bij de gemeente heerst het beeld dat bij het jongerenwerk inzet en creativiteit

ontbreekt. De praktijk is nu dat de politie de problemen met groepen aankaart en ideeën voor een aanpak aandraagt. Ook van het jongerenwerk wordt een dergelijke proactieve houding verwacht. Het duurt nu te lang voordat er iets gebeurt met jongeren.

“Het jongerenwerk zou al lang en breed een plan van aanpak klaar moeten hebben voor groep 3. Probleem daarbij is dat alles persoonsafhankelijk lijkt te zijn bij het jongerenwerk en niet gedragen wordt door de organisatie als geheel. De verantwoordelijkheid is dan ook verdeeld over verschillende personen.” – coördinator Jeugd en Veiligheid

De gemeente verwacht dat het jongerenwerk inzet op overlast. Vanwege de beperkte ambulante capaciteit en de tijden waarop het jongerenwerk actief is (tot uiterlijk 22.00 uur) kan dit echter niet worden gerealiseerd.

Naast de shortlist zijn bijzondere opsporingsambtenaren een belangrijke bron van informatie voor de gemeente. Deze functionarissen zijn in dienst van de gemeente en melden via een eigen rapportagesysteem direct hun bevindingen aan de gemeente. Anders dan de politie zijn zij hierbij niet gebonden aan wettelijke beperkingen.

Plattelandsgemeente

5

Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een schets van een plattelandsgemeente (5.1). Daarna gaan we in op de shortlistmethodiek (5.2) en de inventarisatiemethode van modern jongerenwerk (5.3) zoals deze in de gemeente zijn toegepast. In paragraaf 4 komen de consequenties van beide methoden voor lokaal jeugdbeleid aan de orde.

5.1. Beschrijving van de gemeente

De plattelandsgemeente waar het om gaat, is ontstaan uit een fusie van meerdere gemeenten die nu de belangrijkste kernen vormen. De gemeente heeft een lage bevolkingsdichtheid en telt bijna 35.000 inwoners.

De gemeente heeft te maken met een groep jongeren met hardnekkige problemen op meerdere leefgebieden, zoals de thuissituatie, financiën, werk, school, vrije tijd, gezondheid en middelengebruik. Deze problemen hangen vaak ook met elkaar samen. De politie ervaart dat overmatig drank- en druggebruik bij deze jongeren in toenemende mate leidt tot ernstige overlast. Belangrijk element van de overlastgevendende jeugd in de plattelandsgemeente is dat de problemen vaak van generatie op generatie worden doorgegeven.³⁷

In 2007 is de politie begonnen met de invoering van de shortlistmethodiek in het kader van de aanpak van jeugdoverlast en -criminaliteit. In het voorjaar van 2007 zijn de eerste shortlists ingevuld³⁸ en het voorjaar van 2009 heeft wederom een inventarisatie van problematische jeugdgroepen plaatsgevonden. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de inventarisatie uit het voorjaar 2010. De inventarisatie is voor de hele regio uitgevoerd. In deze periode zijn er in de gemeente zeven problematische jeugdgroepen geïnventariseerd in de verschillende kernen, waarvan zes hinderlijke jeugdgroepen en één criminele jeugdgroep. Er is een verdiepende analyse gemaakt van een geprioriteerde jeugdgroep.

In de periode december 2010 - maart 2011 is in opdracht van de gemeente een onderzoek naar de lokale jeugd uitgevoerd volgens de inventarisatiemethode van het moderne jongerenwerk. Uit deze inventarisatiemethode zijn acht à negen

³⁷ Noorda en Kroeze, 2011.

³⁸ Politie-informatie, 2008.

jeugdgroepen naar voren gekomen die opvallen door hinderlijk of overlastgevend gedrag.³⁹

5.2. Shortlistmethodiek en verdiepende analyse

1. Bronnen voor informatie

De shortlists voor de inventarisatie zijn ingevuld door de jeugdagenten. In sommige gevallen is de shortlist ingevuld door de wijkagent. Voor de verdiepende analyse van de geprioriteerde jeugdgroep is harde informatie gecombineerd met zachte informatie. De harde informatie is afkomstig van het Basis Proces Systeem (BPS) en het systeem Basis Voorziening Handhaving (BVH) van de politie. De zachte informatie werd gegenereerd door de uitkomsten van een vragenlijst die per groepslid is ingevuld door de jongerenwerker en de jeugdagent. Tevens is gebruik gemaakt van informatie uit de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA).

2. Algemene gegevens

In de inventarisatie van de shortlist zijn algemene gegevens op groepsniveau verzameld, zoals het aantal jongeren dat deel uitmaakt van de groep, de woonbuurt, leeftijd, sekse en etniciteit van de jongeren en de locatie waar de jongeren elkaar ontmoeten. Er worden geen specifieke aantallen genoemd, de gegevens over de groep zijn oppervlakkig, bijvoorbeeld: *“De groep bestaat voornamelijk uit autochtone jongeren.”*

In de verdiepende analyse worden de algemene gegevens op individueel niveau genoteerd. Per jongere die deel uit maakt van de groep, wordt aangegeven wat zijn/haar leeftijd, sekse en etniciteit zijn. Ook worden er specifieke aantallen gegeven over de groep. Een voorbeeld: *“Achtien van de twintig jongeren hebben een Nederlandse nationaliteit”*. Voor aanvulling van deze gegevens maakt de politie in de gemeente gebruik van de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA).

3. Gegevens over vrijetijdspatroon

De shortlists geven niet tot nauwelijks informatie over het vrijetijdspatroon van de jongeren. Er worden geen uitspraken gedaan over deelname aan sportverenigingen of ander vrijetijdsaanbod. Een enkele keer wordt vermeld of de groep in aanraking komt met het straathoekwerk.

In de verdiepende analyse wordt per individu ingegaan op het vrijetijdspatroon. Het gaat dan om informatie over aspecten als hobby's (zoals internetten en gamen) en sportdeelname (zoals fitness en voetbal). Tevens wordt benoemd of het bekend is of de jongere een relatie heeft en met welke vrienden hij of zij omgaat.

39 Noorda en Kroeze, 2011.

4. Gegevens over school

Over school wordt in de inventarisatie van de shortlists weinig gesproken. De beschrijvingen blijven oppervlakkig. Een voorbeeld: *“Het merendeel van de groep is schoolgaand, door sommigen wordt gespijbelt”*. Het type opleiding van de jongeren wordt niet vermeld.

De verdiepende analyse van de politie geeft per individu aan of de jongere naar school gaat. Daarbij wordt ook vermeld naar welke school de jongere gaat en welk type opleiding hij of zij daar volgt, bijvoorbeeld: *“...gaat naar het ROC te Almelo en volgt de richting vmbo.”* Indien bekend wordt ook vermeld of de jongere spijbelt of andere schoolproblemen heeft.

5. Gegevens over werk en inkomen

Op het gebied van werk en inkomen wordt in de inventarisatie van de shortlists alleen kort benoemd of een deel van de groep werkt of werkloos is. Een voorbeeld: *“Het is een groep van meer dan twintig leden waarvan een klein deel werkloos is.”* Hierbij gaat men niet in op het type beroep en inkomen van de jongeren. Over de jongeren die naar school gaan, wordt niets vermeld over het hebben van bijbaantjes.

De verdiepende analyse beschrijft per individuele jongere welk beroep hij of zij uitoefent of dat de jongere werkloos is. Hierbij wordt ook het type beroep genoemd en of het gaat om een parttime of fulltime baan. Bij de jongeren die naar school gaan, vermeldt men een enkele keer ook of de jongere een bijbaantje heeft.

6. Gegevens over problemen

In de shortlists worden vooral problemen besproken die op straat zichtbaar zijn. Over gezinsproblemen, contacten met jeugdzorg, gezondheidsproblemen, psychosociale problemen en financiële problemen worden geen uitspraken gedaan. De shortlist gaat wel in op problemen in verband met middelengebruik. De beschrijving blijft echter oppervlakkig en gaat niet specifiek in op de soort middelen die gebruikt wordt en de frequentie van het gebruik. Een voorbeeld: *“Bijna alle jongeren gebruiken regelmatig alcohol en softdrugs. Enkele jongeren gebruiken regelmatig XTC en andere harddrugs.”*

Problemen in de gezinssituatie en problemen met middelengebruik worden in de verdiepende analyse per jongere besproken. Er staat vermeld of het gezin al dan niet een probleemgezin is, bijvoorbeeld of er sprake is van criminele activiteiten of psychosociale problemen bij de ouders. De beschrijvingen gaan niet in op details, bijvoorbeeld: *“Moeder is overleden, vader zit vast voor drugs. Gezin is bekend bij jeugdzorg.”*

De verdiepende analyse gaat ook dieper in op het middelengebruik van de groep, zoals welke middelen (bier, wiet) gebruikt worden en wanneer (in het weekend). Cijfers over het middelengebruik worden niet gegeven.

7. Gegevens over overlast en criminaliteit

De inventarisatie van de shortlists beschrijft per groep in welke mate ze overlast veroorzaken in de wijk en of de groep laag, gemiddeld of hoog scoort op het gebied van lichte criminaliteit en zware criminaliteit. Daarnaast wordt aangegeven of jongeren in de groep in aanraking zijn geweest met justitie, hoe de groep zich opstelt ten opzichte van de politie en hoeveel tijd de politie per week besteedt aan de groep. *“De bejegening van de politie is goed. De jongeren zijn wel berekenend. De politie besteedt twee uur per week aan de groep.”* De verdiepende analyse gaat uitgebreid in op de criminaliteit van de groep. Er wordt vermeld bij wat voor delicten de individuele groepsleden betrokken waren en het aantal keren dat een groepslid als verdachte voorkomt ten aanzien van dat incident. Tevens wordt uitgebreid beschreven en weergegeven in tabellen waar de incidenten hebben plaatsgevonden (op straatniveau), het type locatie van het incident (pleegplaats) en wanneer de incidenten plaatsvonden (maand, dag en tijdstip).

8. Concluderende gegevens over de groep

Naar aanleiding van de gegevens uit de inventarisatie via de shortlistmethodiek is een kwalificatie aan de groepen gegeven van de risicograad. De groepen zijn gecategoriseerd als hinderlijk, overlastgevend of crimineel. Voor iedere jeugdgroep is ook een ‘gewogen eindscore’ berekend, zodat de groepen op een continuüm geplaatst kunnen worden. Helemaal links staan de minst hinderlijke groepen en helemaal rechts de meest criminele groepen. Indien bekend, is er een beschrijving opgenomen van de hechtheid en de hiërarchie binnen de groep, bijvoorbeeld: *“De groep heeft een hechte structuur, grote onderlinge solidariteit en er zijn weinig tot geen wisselingen onder de leden.”* Op basis van deze informatie bepaalt men of de groep al dan niet een ‘plusvariant’ toegekend krijgt (straatbende of jeugdbende).

Tevens is in de beschrijving van de groepen kort weergegeven of de groep overlast veroorzaakt voor de omgeving; *“De jongeren staan in een gebied met weinig bebouwing waardoor er nagenoeg geen impact op de bewoners is.”*

In de verdiepende analyse wordt door middel van harde en zachte informatie verder ingegaan op de onderlinge contacten en verhoudingen binnen de groep en de overlastgevende en criminele elementen van de groep.

In het geval van de betreffende plattelandsgemeente leidt de informatie uit de verdiepende analyse ertoe dat de geprioriteerde groep uiteindelijk wordt geclassificeerd als overlastgevende groep, terwijl hij op basis van de eerdere algemene inventarisatie als criminele jeugdgroep werd beoordeeld.

9. Ervaringen van professionals met de inventarisatiemethode

Bij de politie is zowel informatie over groepen als over individuen bekend. Men weet uit welke individuen een groep bestaat en informatie over overtredingen en

criminele activiteiten wordt individueel geregistreerd. De politie ervaart de shortlistmethodiek als een prettig instrument, ze kunnen hier veel informatie in kwijt. De shortlist is door wijkagent en straathoekwerker gezamenlijk ingevuld. De straathoekwerker heeft altijd weer aanvullende informatie op die van de politie, vaak ook met betrekking tot achtergronden van jongeren.

“De straathoekwerker is iedere week wel op het bureau te vinden, er vindt veel overleg plaats over groepen en individuele jongeren en in samenwerking wordt er een aanpak opgesteld. De ene keer wordt besloten dat het verstandiger is dat de straathoekwerker erop af gaat, in andere gevallen onderneemt de politie meteen actie. Met het jongerenwerk is er minder contact, vooral omdat zij in de jongeren-centra opereren en niet op straat. De politie en straathoekwerk hebben gemeen dat zij op straat actief zijn en met hen is daarom ook meer samenwerking te realiseren.”
- politieagent

5.3. Inventarisatiemethode modern jongerenwerk

1. Bronnen voor informatie

Voor de inventarisatiemethode modern jongerenwerk zijn meerdere bronnen gebruikt. Voor de lokale cijfers is gebruik gemaakt van statistische gegevens die verkrijgbaar zijn via openbare databanken en relevante documenten. De informatie over de jeugdgroepen is verkregen via professionals uit het jongerenwerk, straathoekwerk, politie, jeugdzorg, maatschappelijk werk en de gemeente.

2. Algemene gegevens

De methode van het moderne jongerenwerk maakt voor de algemene gegevens over de woonbuurt, leeftijd, sekse en etniciteit van de jongeren gebruik van zowel statistische gegevens als andere kwantitatieve gegevens. Bij de statistische gegevens worden de lokale cijfers vergeleken met landelijke cijfers (absoluut en procentueel) en waar mogelijk zijn de lokale cijfers ook uitgesplitst naar de wijken en buurten binnen de gemeente. Informatie over het aantal jeugdgroepen, het aantal jongeren binnen een groep en de ontmoetingsplek(ken) is gebaseerd op kwalitatieve informatie, verkregen uit documentatie of interviews. De informatie is niet heel specifiek en vooral gebaseerd op schattingen van professionals, bijvoorbeeld: *“Het gaat om ongeveer 45 jongeren in de leeftijd van 12 tot 25 jaar.”*

3. Gegevens over vrijetijdspatroon

Over het vrijetijdspatroon van de jongeren wordt in de beschrijving van de jeugdgroepen niet veel gezegd. De inventarisatie geeft wel aan of de jongeren uit de groepen gebruik maken van het jongerenwerk, maar er is geen informatie over het

aantal jongeren waar het om gaat en wanneer de jongeren gebruik maken van het jongerenwerk. Informatie over deelname aan sportverenigingen of andere vrijetijds-aanbieders is er niet of nauwelijks, het blijft bij korte opmerkingen als *“De jongeren zijn deels actief in het verenigingsleven.”* In het statistische deel zijn de percentages jongeren die lid zijn van een sportclub of andere vrijetijdsclub in de gemeente vergeleken met de regio en Nederland.

4. Gegevens over school

De inventarisatiemethode van het moderne jongerenwerk bevat statistische cijfers (absoluut en procentueel) over het opleidingsniveau van jongeren in de gemeente en cijfers over het aantal vroegtijdig schoolverlaters binnen de gemeente. Deze cijfers worden vergeleken met landelijke en regionale cijfers.

De beschrijving van de jeugdgroepen gaat in op het opleidingsniveau van de jongeren, of ze naar school gaan en hun kansen op het behalen van een diploma. Tevens wordt aangegeven wat de populaire opleidingsrichtingen zijn en naar welke school de jongeren gaan. De beschrijvingen zijn op groepsniveau. Een voorbeeld: *“De jongeren gaan bijna allemaal naar school (vmbo, mbo en speciaal onderwijs) en halen over het algemeen wel hun diploma. De bouw is een populaire opleidingsrichting.”*

5. Gegevens over werk en inkomen

De inventarisatie bevat ook statistische informatie over werk en inkomen, waar mogelijk uitgesplitst naar wijken en buurten en vergeleken met regionale en landelijke cijfers. Onderwerpen die hierbij aan bod komen zijn: jeugdwerkloosheid, hoge en lage inkomens, aantal uitkeringen en het aantal kinderen dat in een achterstandswijk woont.

In de beschrijving van de jeugdgroepen wordt vermeld of (een deel van) de jongeren in de groep een baan hebben of werkloos zijn, maar er wordt niet nader ingegaan op werk en inkomen van de groepsleden.

6. Gegevens over problemen

Het statistische deel bevat informatie over verschillende problemen die jongeren kunnen hebben. Zo worden er cijfers gegeven over het aantal jongeren met een indicatie voor jeugdzorg, lichamelijke problemen, psychosociale problematiek en verslaving. De cijfers voor de gemeente zijn vergeleken met regionale en landelijke cijfers. De informatie is afkomstig uit de analyse van andere documentatie.

In de beschrijving van de jeugdgroepen is van de problemen alleen het mid-delengebruik besproken. In de inventarisatie zijn geen aantallen opgenomen, maar er is informatie over de prevalentie (of er sprake van is), of het gebruik hoog of laag is, om welke middelen het gaat en indien bekend wanneer het gebruikt wordt

(doordeweeks of in het weekend). Een voorbeeld: *“Naast overmatig alcoholgebruik is er ook sprake van intensief softdruggebruik doordeweeks. In het weekend worden verschillende soorten drugs gebruikt, waaronder GHB.”*

7. Gegevens over overlast en criminaliteit

Informatie over overlast en criminaliteit komt naar voren uit de analyse van documenten, waaronder ook de inventarisatie van de shortlists. Verder is bij de beschrijving van de jongerengroepen per groep aangegeven of een groep contact heeft met de politie en om welk type delicten het gaat, bijvoorbeeld: *“Ongeveer de helft van de jongeren is bekend bij de politie. Dat heeft te maken met zaken als drugsgebruik, verkeersovertredingen als gevolg van alcohol of drugs, vandalisme, overlast in de openbare orde en afsteken van vuurwerk.”* Ook is tijdens veldonderzoek aan jongeren gevraagd hoe ze de verhouding met de politie ervaren. Een veel gehoorde klacht is dat de politie op hen ‘jaagt’ na melding van overlast door bewoners en onnodig streng optreedt met boetes en gebiedsverboden. De informatie uit de shortlist wordt hierbij aangevuld en geactualiseerd door middel van recent afgenomen interviews met professionals.

Uit contacten met bewoners komt bijna altijd weer naar voren, zo ook in deze gemeente, dat behoorlijk wat bewoners genuanceerd denken over overlast. Enerzijds tonen ze begrip voor het feit dat jongeren ook ergens een plekje onder de zon nodig hebben, aan de andere kant vinden ze dat jongeren ook te ver kunnen gaan. Sterke onvrede en boosheid over jeugdoverlast is niet zelden een zaak van enkele bewoners, die vaak bij de gemeente en politie aan de bel trekken. Jongeren noemen dat zeurkousen.

8. Concluderende gegevens over de groep

De inventarisatiemethode modern jongerenwerk kent niet per groep een risicograad toe. Voor de jeugdpopulatie wordt wel aangegeven hoeveel procent gekenmerkt kan worden als preventie categorie, risicocategorie of criminele categorie.

9. Ervaringen van professionals met de inventarisatiemethode

De jongerenwerkorganisatie in de gemeente registreert alle jongeren die gebruik maken van het jongerenwerk. Voor iedere jongere vult de jongerenwerker een scan in die informatie bevat over acht leefgebieden. Het gaat ook om gegevens als een kopie van het identiteitsbewijs, een pasfoto en de Hyves- of Facebookpagina van de jongere. Deze informatieverzameling vindt geleidelijk plaats. Niet meteen bij het eerste contact maar nadat een jongere een aantal keer gebruik heeft gemaakt van het jongerenwerk, wordt hiernaar gevraagd. Het jongerenwerk heeft, in tegenstelling tot de politie, geen toegang tot alle officiële registratiesystemen.

“De politie zet altijd in op repressie en met die methode zijn wij het niet eens. Op de lange termijn schiet je daar weinig mee op. Als je dit aan de kaak stelt, krijg je geen gehoor, de politie is dan ook gericht op de korte termijn en kijkt niet, zoals vanuit het jongerenwerk wordt gedaan, naar het bredere perspectief.”
- jongerenwerker

Vanuit het jongerenwerk is meer gekeken vanuit een perspectief gericht op oplossen. Onderdeel hiervan is ook de organisatie van activiteiten ter voorkoming van overlast door verveling.

5.4. Consequenties voor lokaal jeugdbeleid

Shortlistmethodiek en verdiepende analyse

De inventarisatie van de shortlists is gemaakt om een overzicht te krijgen van de jeugdgroepen in de gemeente. De informatie wordt gebruikt om de jeugdgroepen te classificeren in de categorieën hinderlijk, overlastgevend of crimineel. Dit geeft de politie en de gemeente inzicht in de ernst van jeugdoverlast.

Na afronding van de inventarisatie wordt in de driehoek van de gemeente, het Openbaar Ministerie en de politie op basis van de gegevens een aantal groepen geselecteerd die voor een aanpak in aanmerking komen.

In de betreffende gemeente is na de inventarisatie van shortlists besloten om één jeugdgroep nader in beeld te brengen. In eerste instantie werd de jeugdgroep getypeerd als criminele jeugdgroep. Na de verdiepende analyse bleek deze typering niet meer van toepassing te zijn en is de jeugdgroep getypeerd als overlastgevende jeugdgroep. De problematiek van de groep bleek vooral terug te voeren op de cultuur, sociale omgeving en opvoeding.

Na de verdiepende analyse van de jeugdgroep is er een plan van aanpak opgesteld, waarbij alle partners met elkaar om tafel zijn gaan zitten om de jeugdgroep te bespreken. Bij partners kan men denken aan wijkagenten, jeugdagenten, specialist groepen politie, medewerkers Bureau Jeugdzorg, beleidsmedewerkers jeugd, welzijn en veiligheid, wethouders, jongerenwerkers, straathoekwerkers en relevante hulpverleningsinstanties.

Inventarisatiemethode modern jongerenwerk

De informatie die via de inventarisatiemethode modern jongerenwerk in kaart wordt gebracht, wordt ingezet om de begeleiding van de jongeren door de organisaties te verbeteren. In de gemeente werken de verschillende welzijnsorganisaties die jongerenwerk verzorgen samen met onder andere onderwijs, Bureau Jeugdzorg, GGZ, sportverenigingen, Sociale Dienst, gemeente en politie. Onderdeel van dit laatste samenwerkingsverband is de medewerking van het jongerenwerk aan de

shortlistmethodiek van de politie. Hierbij biedt de informatie uit het jongerenwerk een context voor de harde gegevens van de politie.

In het kader van een integrale aanpak van overlastgevendende jongeren heeft de gemeente een speciaal project opgezet. In dit project zitten het maatschappelijk werk, het jongerenwerk en het straathoekwerk met elkaar om tafel om een gezamenlijke aanpak uit te werken voor jongeren zonder perspectief. De aanpak moet alternatieven bieden voor de repressieve maatregelen van de politie. De inventarisatiemethode modern jongerenwerk wordt bij het project gebruikt om de doelgroep te bepalen die in aanmerking komt voor een integrale aanpak.

Uitwisseling, verhoudingen en samenwerking

Politie en jongerenwerk beschikken beiden over verschillende informatie over jongeren. De politie heeft informatie over criminaliteit en overlast terwijl het jongerenwerk meer beschikt over achtergrondinformatie, zoals de thuissituatie van jongeren. Een deel van de informatie wordt met elkaar gedeeld, maar dit is afhankelijk van de vertrouwelijkheid. Het jongerenwerk deelt niet alles omdat dit het vertrouwen van de jongere kan schaden, en sommige informatie is voor de politie ook niet relevant. De politie deelt ook niet alle informatie omdat er soms in het kader van een onderzoek dingen niet naar buiten mogen.

Wel is het zo dat de politie in alle officiële registratiesystemen kan, het jongerenwerk kan dit niet. De uitwisseling van informatie tussen instanties op het gebied van veiligheid en zorg gebeurt ook via een digitaal systeem. Daarnaast is er een maandelijks overleg Jeugd & Veiligheid waarin verschillende partijen samenkomen, waaronder jongerenwerk, straathoekwerk en politie.

De verhouding tussen het jongerenwerk en de politie is in de gemeente niet optimaal. Het jongerenwerk wenst een minder repressieve methode ten aanzien van jongeren. De politie geeft aan dat er beperkt contact bestaat met het accommodatiegebonden jongerenwerk, wat vooral te maken heeft met het feit dat zij in de jongerencentra opereren en niet op straat. Tussen de politie en het straathoekwerk is het contact erg goed, mede omdat het straathoekwerk wel op straat actief is en er met hen daarom ook meer samenwerking is te realiseren. Met de straathoekwerker overlegt de politie vaak over (groepen) jongeren en in samenwerking wordt een aanpak opgesteld.

Lokaal jeugdbeleid

Het jeugdbeleid in de gemeente is meer gericht op de aanpak van overlast en criminaliteit dan op maatschappelijke en sociaaleconomische ontwikkeling. De informatie van zowel jongerenwerk als politie wordt toegespeeld aan de gemeente. Echter, als de mate van invloed op het lokaal jeugdbeleid wordt vergeleken, weegt de informatie van de politie zwaarder.

“Dit heeft te maken met het type informatie waar zij over beschikken, namelijk op het gebied van veiligheid en overlast. De zaken die op dit vlak spelen zijn van invloed op de openbare ruimte, van belang voor de gehele gemeente en haar bewoners. Daarom zijn deze gegevens voor de gemeente meer relevant en wordt hier meer waarde aan gehecht.” – beleidsmedewerker jeugd

Het straathoekwerk heeft wel meer invloed, omdat deze werkers nauw samenwerken met de politie. De aanpak van overlast is relatief streng en gaat gepaard met fysieke en repressieve maatregelen. De burgemeester en de politiechef spreken elkaar iedere week in het driehoeksoverleg. Tussen de gemeente en het jongerenwerk bestaat er niet een dergelijk frequent overleg, zeker niet op bestuurlijk niveau.

Een algemeen probleem is dat er zowel bij lokaal jeugdbeleid als bij het jongerenwerk geen uitgewerkte pedagogische visie bestaat op de doelstelling van het jongerenwerk.

Deel III

**Analyse, conclusies
en adviezen**

Analyse en conclusies

6

Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we conclusies ten aanzien van de vragen van dit onderzoek naar de rol die de shortlistmethodiek van politie en de inventarisatiemethode van modern jongerenwerk spelen bij de aanpak van jeugdcriminaliteit en jeugdoverlast.

6.1. Vergelijking van inventarisatiemethoden

In deze paragraaf trekken we conclusies ten aanzien van de eerste deelvraag van het onderzoek, die als volgt luidt.

Wat is het verschil en de overeenkomst in informatie over lokale jeugd tussen de inventarisatiemethode van jongerenwerk en de shortlistmethodiek groepsriminaliteit van de politie?

Eerst komen de verschillen tussen de beide informatiemethoden aan de orde die bij de analyse van de drie cases naar voren zijn gekomen. Daarna gaan we in op de overeenkomsten.

1. Verschil in doelgroepkeuze

Een belangrijk verschil tussen de inventarisatiemethodes is de doelgroepkeuze. Bij de shortlistmethodiek beperkt men zich tot overlastgevende en criminele jeugdgroepen, de aanvaardbare groepen worden niet geregistreerd. Deze groepen zijn normaal in hun gedrag en leveren geen hinder of overlast voor hun omgeving en worden daarom niet door de wijkagent in kaart gebracht.

“Een nadeel van de shortlistmethodiek is dat de groepen die gesignaleerd zijn als groep maar waar verder (nog) geen problemen mee bestaan, niet meer in beeld worden gebracht. Met het oog op preventie is het juist goed om alle groepen in kaart te brengen, ook diegenen die geen problemen veroorzaken.”
- jongerenwerker

De oriëntatie van de politie op problematische straatgroepen en de informatieverzameling daarover geven aanleiding om te veronderstellen dat er meer aandacht is voor repressieve en anderszins beperkende maatregelen voor jongeren, en minder

voor preventieve en constructieve maatregelen. Dit is zeker het geval voor aanvaardbare groepen, maar waarschijnlijk ook voor hinderlijke en deels ook overlastgevende straatgroepen. Sommige politiefunctionarissen ervaren dit ook als een beperking. Vanuit preventief oogpunt zou het immers beter zijn om een nieuwe hangplek meteen te registreren, voordat er problemen ontstaan. In principe biedt de shortlist hier wel ruimte voor, maar in de praktijk gebeurt dit niet vanwege de druk die er vanuit lokale overheden is om het aantal jeugdgroepen te laten dalen.

Bij de inventarisatiemethode van het jongerenwerk is er wel aandacht voor aanvaardbare groepen.

2. Wel of geen wederhoor van jongeren

Een ander punt van verschil tussen de inventarisatiemethodes is dat er, in tegenstelling tot de methode van het jongerenwerk, bij de shortlistmethodiek geen sprake is van wederhoor bij jongeren. De informatie is geheel gebaseerd op input van de wijkagent. Soms wordt deze informatie aangevuld met input van andere professionals, onder andere vanuit het jongerenwerk en van volwassenen, bijvoorbeeld in geval van meldingen van buurtbewoners.

“Het stadsdeel heeft informatie uit het jongerenwerk en dit zou gebruikt moeten worden om de toch subjectieve informatie van een wijkagent meer betrouwbaarheid te geven en aan te vullen. Dit gebeurt nu niet, het stadsdeel schiet daarin tekort.” - politieagent

3. Verschil in type informatie

Er is tussen de beide methodes een verschil in het type informatie dat verstrekt wordt en waar de focus op ligt.

• Wel of geen statistische gegevens

De methodiek van het moderne jongerenwerk maakt gebruik van statistische gegevens over de gemeente om de (kwantitatieve) informatie met betrekking tot groepen in de context van de gemeente te kunnen interpreteren. Daarnaast worden deze gegevens gekoppeld aan cijfers van vergelijkbare gemeenten en landelijke gemiddelden. Daardoor ontstaat er een kader waarbinnen de lokale cijfers geplaatst kunnen worden. Bij de shortlistmethodiek worden geen statistische gegevens gebruikt.

• Meer of minder informatie over school en werk

De methodiek van het jongerenwerk genereert over het algemeen meer gegevens over de school en werksituatie van de jeugdgroepen. Voornamelijk op statistisch niveau zijn er meer gegevens beschikbaar, maar in de meeste gevallen is er ook

voor de groepen uitgebreidere informatie over bijvoorbeeld het type baan of opleiding van de jongeren en in hoeverre er sprake is van problemen op school. In de verdiepende analyse van de shortlists wordt ook nader ingegaan op deze gebieden, maar dit geldt dus slechts voor de geprioriteerde jeugdgroepen waar een diepere analyse naar gedaan is. De inventarisatiemethode van het jongerenwerk heeft in vergelijking met de verdiepende analyse van de shortlistmethode betrekking op een veel ruimer deel van de totale jongerenpopulatie.

- **Meer of minder informatie over vrije tijd**

De methodiek van het jongerenwerk omvat een uitgebreidere inventarisatie van het vrijetijdspatroon van de jeugdgroepen. Naast informatie over de activiteiten die zij op straat ondernemen, zijn er ook vaak gegevens over de deelname aan het jongerenwerk, een sportclub of eventuele andere vrijetijdsaanbieders. Hier geldt ook weer dat de verdiepende analyse van de shortlistmethodiek deze informatie ook genereert, zij het alleen voor geprioriteerde groepen.

- **Meer of minder informatie over problemen**

De inventarisatiemethode van het jongerenwerk geeft uitgebreidere informatie over gezinsproblematiek, contact tussen groepen, contact met jeugdzorg, psychosociale problemen en schuldproblematiek. Over het algemeen zijn er dus meer gegevens bekend over de achtergronden van de jongeren. Uit de verdiepende analyse van de politie komt hierover ook uitgebreide informatie voort, maar deze informatie is dus alleen bekend voor geprioriteerde groepen.

- **Meer of minder informatiebronnen**

De inventarisatiemethode van het jongerenwerk maakt meer gebruik van verschillende informatiebronnen, zoals inzichten van professionals uit verschillende werksorten, data uit veldonderzoek, relevante documentatie en statistische gegevens uit publieke databanken. De shortlistmethodiek baseert de gegevens voornamelijk op inzichten van de wijkagent en politiesystemen en databanken.

- **Overige verschillen**

De shortlistmethodiek geeft over het algemeen meer informatie over het contact binnen de groep en de hechtheid en hiërarchie van de groep. Ook over de impact op de wijk wordt vaak een uitgebreidere beschrijving gegeven. Daarnaast levert deze inventarisatiemethode meer exacte kwalitatieve gegevens op over zware delicten en nieuwe ontwikkelingen binnen de groep. Ook over overlast en criminaliteit van de jeugdgroepen geeft de shortlist meer informatie. Contacten met politie en justitie, bejegening van de wijkagent en het aantal contacturen worden in de meeste gevallen nauwkeurig in kaart gebracht. De inventarisatiemethode

van het jongerenwerk beschikt niet over de laatstgenoemde gegevens. Wel gaat de inventarisatie in op statistische gegevens over jeugdcriminaliteit, bij de shortlistmethodiek gebeurt dit niet.

4. Momentopname versus constante update

Het doel van de shortlistmethodiek is een momentopname vast te leggen van de aard en omvang van problematische jeugdgroepen in een gebied. Met de inventarisatiemethode van het jongerenwerk wordt beoogd door middel van een constante *update* van informatie een beeld te schetsen van de situatie van groepen jongeren op verschillende gebieden. Bij de shortlist gaat het dus om de beschrijving van de situatie op een specifiek moment, terwijl de inventarisatie van het jongerenwerk ten doel heeft bestaande achtergrondinformatie aan te vullen.

In principe wordt de shortlistmethodiek periodiek uitgevoerd. Formeel is geregeld dat er twee keer per jaar een rapportage wordt gemaakt van problematische straatgroepen in een gebied. Over de frequentie van de toepassing van de inventarisatiemethode van het moderne jongerenwerk bestaan geen afspraken. In de praktijk is het zo dat in een deel van de jongerenwerksituaties in Nederland de doelgroep van het jongerenwerk één keer in de vier jaar wordt geïnventariseerd. Dat gebeurt vaak in het kader van een onderzoek naar jongerenwerk of lokaal jeugdbeleid of een specifiek project gericht op jeugdparticipatie, talentontwikkeling of iets dergelijks. Ook komt het voor dat een inventarisatie wordt uitgevoerd als onderdeel van een onderwijsopdracht door een stagiaire of een beroepskracht die bezig is met een vervolgopleiding. In de literatuur over modern jongerenwerk wordt aangeraden met enige regelmaat een nieuw 'marktonderzoek' uit te voeren, omdat de wereld van jongeren nogal onderhevig is aan veranderingen. Een goed uitgevoerde inventarisatie is over het algemeen zo'n vier à vijf jaar bruikbaar.

5. Overeenkomst in gegevens op groepsniveau

Allereerst geeft zowel de inventarisatiemethode modern jongerenwerk als de shortlistmethodiek een beschrijving op groepsniveau. Individuele informatie is misschien wel bekend, maar wordt niet tot nauwelijks geregistreerd. De verdiepende analyse van de shortlistmethodiek geeft wel informatie op individueel niveau, maar deze wordt slechts bij een beperkt aantal groepen uitgevoerd.

6. Overeenkomst in informatie over de groepssamenstelling

Beide methodes geven een uitgebreid beeld van de samenstelling van de groepen. In bijna alle gevallen zijn dezelfde aspecten opgenomen, namelijk: aantal, woonbuurt, leeftijd, sekse, etniciteit en ontmoetingsplek. Daarnaast geeft zowel de inventarisatiemethode van het jongerenwerk als die van de politie over het algemeen veel informatie over het middelengebruik binnen de groepen en over overlast en

(lichte) criminaliteit. Per casus verschillen de nauwkeurigheid en diepgang van deze gegevens, maar voor alle cases geldt dat in beide methodieken informatie op deze gebieden gegenereerd wordt.

“Enkele groepsleden drinken regelmatig alcoholhoudende drank en enkelen gebruiken ook regelmatig softdrugs. Weinig tot geen jongeren gebruiken XTC of andere harddrugs.” – shortlist inventarisatie

7. Overeenkomstige informatie over groepsdynamiek

Voor beide methodes geldt de vergankelijkheid van de inventarisaties. Door de dynamiek van de jeugdgroepen kan een inventarisatie na verloop van tijd niet meer actueel of representatief zijn. De groep kan zich verplaatst hebben naar een andere locatie of zelfs helemaal niet meer als groep bestaan. Aanvaardbare, hinderlijke en overlastgevende groepen zijn dynamischer dan criminele groepen, omdat de laatste categorie groepen doorgaans beter georganiseerd is. Daarnaast komt het vaak voor dat in een bepaalde buurt of op een bepaalde plek gedurende langere tijd een groep aanwezig is die voortdurend van samenstelling verandert, onder andere vanwege de aanwas van jongere leden.

8. Geringe uniformiteit in toepassing informatiemethode

Voor beide typen inventarisaties geldt dat er veel variaties bestaan in de toepassing van de methode. De uitkomsten worden dus beïnvloed door de wijze waarop de professional het instrument gebruikt. Naast de eerder genoemde verschillen tussen de twee instrumenten bestaan er dus ook verschillen in de toepassing van hetzelfde type instrument. Dit blijkt ook uit de drie cases, beschreven in dit onderzoek. Sommige shortlists zijn heel beknopt, terwijl in andere shortlists veel uitgebreidere informatie is opgenomen. Dit is afhankelijk van de interpretatie van het instrument door de gemeente en door de politiestaf. Voor de shortlist geldt dat de kennis over en de interpretatie van het instrument onder agenten behoorlijk kan verschillen.⁴⁰ Dit geldt ook voor de inventarisatie van het jongerenwerk, deze verschilt per locatie ook sterk in nauwkeurigheid en volledigheid.

In de toepassing van beide methoden wordt het onderste dan ook niet uit de kan gehaald. De politie schiet voornamelijk tekort op inhoudelijk gebied, het instrument wordt niet breed geïnterpreteerd maar onder druk van de gemeente vaak in enge zin gebruikt om de resultaten van beleid te meten. Vanuit het jongerenwerk zit de onvolkomenheid van de inventarisiemethode in het feit dat deze niet systematisch wordt uitgevoerd en daardoor geen structurele informatiebron is voor de situatie van groepen jongeren. De politie heeft qua systematiek de zaken beter op orde.

⁴⁰ Harland, 2011.

Dat hangt voornamelijk samen met het feit dat de politie als orgaan beter georganiseerd is en dat het gebruik van de shortlist landelijk is uitgerold in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voor beide methodes geldt dat de praktische invulling afwijkt van de theorie en de oorspronkelijke bedoeling van de methode. Kanttekening hierbij is dat een perfecte uitvoering niet haalbaar is vanwege een variëteit aan factoren die hierop van invloed is. Er is echter zeker nog verbetering mogelijk.

9. Gevoeligheid voor externe factoren

Voor beide methodes geldt dat omstandigheden, zoals het seizoen, van grote invloed kunnen zijn op de inventarisatie. Wanneer het mooi weer is zijn er meer jongeren op straat te vinden, ook staan ze 's avonds langer op straat omdat het langer licht blijft. Bij regen en kou hangen er veel minder jongeren op straat rond. Omdat bij beide type inventarisaties niet wordt uitgegaan van één meetmoment, zijn de invloeden van deze factoren relatief beperkt.

Een andere factor die voor beide methodes van invloed is op de uitkomsten van de inventarisatie, is het gebruik van het instrument door de professional. Maar ook voor de inventarisatiemethode modern jongerenwerk zullen het type, de volledigheid en de kwaliteit van de informatie verschillen naar gelang de jongerenwerker die deze uitvoert.

10. Samenwerking bij aanpak geprioriteerde jeugdgroep

In het geval dat er een verdiepende analyse naar een geprioriteerde groep wordt uitgevoerd en er een plan van aanpak wordt opgesteld, zijn beide partijen - zowel politie als het jongerenwerk - hierbij nauw betrokken. In dit geval streven zij samen hetzelfde doel na: de problematische situatie rondom de jeugdgroep opheffen.

“Wij hebben een manier van werken ontwikkeld om jeugdproblematiek in de hand te houden. In een vroeg stadium wordt gesignaleerd en er wordt meteen een traject ingezet om het gedrag terug te brengen naar een acceptabel niveau. De politie levert informatie over individuen en achtergronden, het jongerenwerk wordt ingeschakeld, Openbaar Ministerie wordt betrokken voor zware gevallen, er wordt met de ouders gesproken. Deze aanpak werkt. Er is transparantie, dingen kunnen open besproken worden tussen verschillende instanties.” – coördinator Jeugd en Veiligheid

11. Overeenkomst in ambulante inzet

Zowel voor de methode van het jongerenwerk als die van de politie is de nauwkeurigheid van de informatie afhankelijk van de tijd die op straat wordt doorgebracht. Als het gaat om de locatie van de groep bijvoorbeeld, is de informatie van de politie

over het algemeen vrij nauwkeurig. De politie - en zeker de wijkagent - is veel op straat aanwezig. Of het jongerenwerk veel informatie heeft over de locaties van groepen, is afhankelijk van hoe groot de inzet van ambulant jongerenwerk is. Als het jongerenwerk alleen accommodatiegericht werkt, zal het weinig informatie kunnen geven over de locaties van groepen. In het laatste decennium is de enorme groei in informatie voor jongerenwerk voor een flink deel ingezet op ambulant jongerenwerk. Daaruit kunnen we concluderen dat de capaciteit van het jongerenwerk om goed geïnformeerd te zijn over straatjeugd is toegenomen.

6.2. Verklaring verschillen en overeenkomsten

In deze paragraaf trekken we conclusies ten aanzien van de tweede deelvraag van het onderzoek, die als volgt luidt:

Hoe zijn eventuele verschillen en overeenkomsten te verklaren?

Kerntaak

De voornaamste verklaring voor de verschillen in informatiemethoden van politie en jongerenwerk is te vinden in de verschillen in kerntaak en doelstelling van deze instanties. Dit zorgt ervoor dat zij verschillende typen informatie verzamelen en deze informatie vervolgens op een eigen manier inzetten om vervolgstappen te ondernemen.

In de Politiewet 1993 zijn de volgende vier kerntaken van de politie te onderscheiden.⁴¹

- Handhaving van de openbare orde
- Opsporing van strafbare feiten
- Hulpverlening bij nood
- Signalering van en advisering bij (on)veiligheidssituaties.

Als het om jongeren gaat, is de taak van de politie gefocust op overlastbestrijding.

De kerntaak van het jongerenwerk is wat minder eenduidig te onderscheiden. Het gaat om het organiseren van activiteiten voor en samen met jongeren, met het doel hen te begeleiden bij het opgroeien tot volwaardige burgers in onze maatschappij. De activiteiten bewegen zich tussen twee polen: talentontwikkeling en overlastbestrijding.⁴²

Onduidelijkheid bij verschillende partijen over de taken, de activiteiten en de verwachtingen die er over en weer van elkaar zijn, zorgt voor een stroef

41 www.politie.nl

42 Veenbaas e.a., 2011.

lopende samenwerking. Het is daarom van groot belang om hierover helder te communiceren.

Het verschil in kerntaak is niet alleen van invloed op het type informatie dat verzameld wordt, maar heeft ook gevolgen voor de mate van toegang die professionals van de verschillende organisaties tot de jongeren hebben. Zeker als groepen of groepsleden deelnemen aan activiteiten van het jongerenwerk, heeft een jongerenwerker vaak meer achtergrondinformatie over de groepsleden. Ook is het in dit geval aannemelijk dat de houding van de jongeren ten opzichte van het jongerenwerk positief is, wat een ingang biedt voor de jongerenwerkers om problematiek aan te pakken. Een goed contact tussen jongeren en professionals is van groot belang voor een succesvolle aanpak. Wijkagenten kunnen ook een positieve verstandhouding met de jongeren hebben, maar gezien de kerntaak van de politie is de kans op een negatieve houding van de jongeren richting agenten groter. Natuurlijk zijn er ook groepen die negatief tegenover het jongerenwerk staan en niets met werkers te maken willen hebben. In dat geval beschikt de politie eerder over meer relevante informatie.

Mate van toegang

Over het algemeen wordt de informatie van de politie bestempeld als 'harde feiten' en de informatie van jongerenwerk als 'aanvullende achtergrondinformatie'. Dit verschil in typering heeft onder andere te maken met de toegang tot verschillende databanken. In de beschreven cases komt herhaaldelijk naar voren dat de politie meer toegang heeft tot verschillende volgsystemen waarin jongeren zijn opgenomen. Het jongerenwerk heeft op dit gebied met beperkingen te maken. Binnen het jongerenwerk is er echter in veel gevallen sprake van langdurig contact tussen professionals en jongeren en de gezinnen waarvan zij deel uitmaken. Daardoor hebben jongerenwerkers veel achtergrondinformatie die essentieel kan zijn bij het vaststellen van een aanpak. Bovendien is de band die vanwege dit langdurige contact kan worden opgebouwd ook van groot belang bij de uitvoering van een aanpak.

6.3. Inzet lokaal jeugdbeleid

In deze paragraaf trekken we conclusies ten aanzien van de derde deelvraag van het onderzoek, die als volgt luidt:

Welke consequenties hebben verschillen en overeenkomsten tussen de inventarisatiemethodes voor de inzet van lokaal jeugdbeleid in het algemeen en de jongerenvoorzieningen die in dit kader worden geregeld in het bijzonder?

Gebruik van verzamelde informatie

De informatie die het jongerenwerk verzamelt, wordt door hen gebruikt om de doelgroep te bepalen en om de activiteiten af te stemmen op de doelgroep. Tevens wordt de informatie ingezet om jongeren actief door te verwijzen naar voorzieningen voor zorg, scholing en arbeid.

De informatie die de politie verzamelt, wordt primair ingezet om jeugdoverlast te bestrijden door middel van repressieve maatregelen.

Inzet lokaal jeugdbeleid

De inzet van lokaal jeugdbeleid wordt steeds meer gebaseerd op de uitkomsten van de shortlistmethodiek. Dit komt naar voren in zowel bestudeerde literatuur als in de analyse van de drie cases. De politie voert de shortlistmethodiek systematisch uit en het instrument is goed ingebed in de werkwijze van de politieorganisatie. Ook de hogere status van de politie in vergelijking met die van het jongerenwerk draagt eraan bij dat jeugdbeleid meer en meer geformuleerd wordt op basis van de uitkomsten van de shortlist. Hierdoor is de druk op professioneel jongerenwerk om zich meer te richten op overlastbestrijding flink toegenomen.⁴³

Dit heeft ook consequenties voor het gebruik van de shortlistmethodiek door de politie. In plaats van als instrument voor monitoring van jeugdgroepen gebruikt de politie de methode als resultaatmeting van inspanningen om een daling van het aantal problematische jeugdgroepen te realiseren.

De andere kant van de medaille is dat de informatie die bij het jongerenwerk beschikbaar is over de zorgelijke situatie van jongeren op het gebied van opleiding en arbeid minder wordt benut ten behoeve van het lokaal jeugdbeleid.

De rol die het jongerenwerk speelt in de uitvoering, maar ook bij het ontwikkelen van een aanpak van problematische jeugdgroepen, verschilt per gemeente. Zoals in de cases beschreven is, wordt het jongerenwerk in de grote stadswijk actief betrokken bij het vaststellen van een aanpak, terwijl het jongerenwerk in de plattelandsgemeente op dit vlak nauwelijks betrokken is. Dit lijkt mede afhankelijk te zijn van de keuzes die de lokale overheid maakt met betrekking tot de doelstelling van het jeugdbeleid en op welke wijze deze het best gerealiseerd kan worden. Deze factoren zijn van invloed op de inschatting die gemeentes maken over het belang en de relevantie van de informatie die het jongerenwerk aandraagt. Daarnaast is de tevredenheid over en het beeld van het jongerenwerk dat bij gemeente en politie bestaat, van invloed op de waardering van de informatie die het jongerenwerk levert.

Hier ligt ook een taak voor het jongerenwerk zelf. Zij moeten helder uitdragen wat de gemeente van hen kan verwachten, wat de opbrengsten van hun werk zijn en via welke werkwijze zij dit willen bereiken. Daarnaast is het van belang dat de

inventarisatiemethode van het jongerenwerk goed op orde is, zodat de gemeente de informatie die zij leveren over de situatie van jongeren meer op waarde kan schatten.

Waarde voor effectevaluatie

Eerder is al genoemd dat de shortlistmethodiek steeds meer wordt gebruikt om de inzet van jeugdbeleid te evalueren. Hierdoor blijft echter een deel van de doelstelling van het jongerenwerk buiten beschouwing. De shortlist jeugd die geen hinder of overlast veroorzaakt ('aanvaardbare' jeugd) blijft immers buiten beeld. De opbrengsten van het jongerenwerk blijven daarom onderbelicht, terwijl de resultaten van de inzet van de politie door middel van de shortlist wel in beeld kunnen worden gebracht. Hun repressieve aanpak is gericht op de groepen jongeren die de shortlist in kaart brengt en de toepassing van de shortlist op een later moment kan eventuele ontwikkelingen aantonen. Bovendien wordt de methodiek landelijk uitgevoerd waardoor er hardere conclusies getrokken kunnen worden.

Om de opbrengsten van zowel politie als het jongerenwerk duidelijk voor ogen te krijgen en de verwachtingen ten aanzien van ieders rol bij de uitvoering van lokaal jeugdbeleid te verhelderen, is het gebruik van zowel het shortlistinstrument van de politie als de inventarisatiemethode van het jongerenwerk nodig. Beide informatiebronnen zouden benut moeten worden voor lokaal jeugdbeleid.

Inleiding

In dit hoofdstuk zijn adviezen opgenomen ten aanzien van de informatievoorziening van politie en jongerenwerk ten behoeve van lokaal jeugdbeleid. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de vierde deelvraag van het onderzoek, die als volgt luidt:

Welke aanbevelingen zijn te formuleren voor een goede informatievoorziening voor lokaal jeugdbeleid en de rol van jongerenwerk en politie daarin? Welke rol kunnen beide onderzochte methoden van informatieverzameling over jongeren daarin spelen?

Op basis van de informatie uit voorgaande hoofdstukken doen wij de volgende algemene en specifieke aanbevelingen.

7.1. Pedagogische infrastructuur van een wijk

In de socialisatie van jeugd - en dat geldt ook voor jeugd van 12 jaar en ouder - zijn er twee aandachtspunten van gelijke waarde: het bieden van structuur in de vorm van heldere regels en normen en het bieden van mogelijkheden voor ontwikkeling van talenten en ambities. Beide aandachtspunten zijn van groot belang voor het evenwichtig opgroeien van jongeren in onze moderne, complexe, geïndividualiseerde samenleving. Zoals tegenwoordig vaak wordt gezegd: *it takes a village to raise a child*. Meer dan ooit is er in onze geïndividualiseerde samenleving aandacht en bemoeienis nodig van ouders, school, vrijetijdsvoorzieningen, bewoners, politie en vrijwilligersinitiatieven om in het bijzonder voor jongeren die dit van huis uit te weinig meekrijgen, de balans tussen vrijheid en structuur aan te brengen. Micha de Winter noemt dit de 'pedagogische infrastructuur' van een wijk.⁴⁴ Zeker voor jongeren die veel tijd buitenshuis doorbrengen is een goed geoliede samenwerking tussen politie en jongerenwerk noodzakelijk.

Het is een goede zaak dat voorzieningen die van doen hebben met de doelgroep van het jongerenwerk - in hoofdzaak laaggeschoolde jongeren met behoefte aan vrijetijdsbegeleiding met een bovengemiddeld risico op maatschappelijke jeugdproblematiek - het beste voor hebben met deze jongeren. Zinvol is elke activiteit die

⁴⁴ De Winter, 2002.

bijdraagt aan het pedagogische doel van het jongerenwerk, te weten begeleiden van groepen van jongeren in hun vrije tijd, gericht op activering en een aanvaardbare wijze van maatschappelijke integratie van jongeren. Overlastbestrijding en talentontwikkeling zijn daarbij belangrijke niet van elkaar te scheiden elementen.

In dat verband is het een goede zaak dat jongerenwerk en politie samenwerken en de doelgroep van het jongerenwerk duidelijk maken dat deze samenwerking er is.

Jongerenwerk is geen vrijplaats voor maatschappelijk ongewenst gedrag, laat staan gedrag dat ingaat tegen de wet. De vraag is echter welke inhoud en vorm deze samenwerking het beste kan krijgen. De vertrouwensrelatie die een wezenlijk onderdeel kan zijn van de vrijwillige verhouding tussen de jongerenwerker en de individuele jongere of groep van jongeren, is gebaat bij volstreekte helderheid en realiteitszin over wederzijdse verwachtingen. Op basis van uitgebreide kennis van de praktijk van professioneel jongerenwerk in Nederland worden in het vervolg van dit hoofdstuk enkele algemene en specifieke richtlijnen aanbevolen over de inhoud en vormgeving van deze samenwerking.

7.2. Samenwerking

Om jeugdproblematiek op een effectieve wijze aan te kunnen pakken, is een goede samenwerking tussen de verschillende partijen van essentieel belang. De gemeente zou hierin een regierol moeten voeren, met als opgave de verstandhouding tussen politie, jongerenwerk en mogelijk andere betrokken instanties goed te regelen.

Wat betreft de informatievoorziening aan de gemeente zelf moet van zowel politie als jongerenwerk optimaal gebruik worden gemaakt, om een zo compleet mogelijk beeld van de situatie te kunnen krijgen. De shortlist kan hierbij 'harde' informatie leveren - zoals of en hoe vaak er vermogensdelicten zijn gepleegd door groepsleden - die geplaatst kan worden in een context die is opgesteld aan de hand van achtergrondinformatie aangeleverd door het jongerenwerk.

Op basis van deze inventarisatie kan vervolgens in samenspraak een aanpak worden opgesteld. Dan wijzen alle neuzen dezelfde kant op en ontstaat er een duidelijke taakverdeling. Door een dergelijke samenwerking delen de verschillende betrokken instanties de verantwoordelijkheid, waarbij bijvoorbeeld de coördinator Jeugd en Veiligheid van de gemeente een centraal aanspreekpunt kan zijn. Bij zo'n integrale aanpak krijgen jongeren ook een eenduidige boodschap.

Een voorbeeld hiervan is de samenwerking tussen wijkagenten en jongerenwerkers in Zwolle, waar zij een aantal keren per maand in koppels de straat op gaan.⁴⁵ Deze teams combineren het inzicht in omgevingsrisico's van de agent met de kennis van

45 Chidi en Limburg, 2010.

een jongerenwerker over de belevingswereld van de jongeren, om zo jongerenoverlast te voorkomen en aan te pakken. Dit is gebaseerd op de gedachte dat je dit niet alleen bereikt met straffen en inperken van jongeren, maar dat je hen ook kansen moet bieden, moet coachen en goed gedrag moet belonen. Preventie, het bieden van alternatieven en repressie wordt dus gecombineerd ingezet om overlast te bestrijden. Daarnaast kan de informatie-uitwisseling tussen de partijen op deze wijze effectief benut worden.

Uit onderzoek naar praktijkervaringen met koppelwerk van politieagenten en opbouwwerkers, blijkt dat zowel professionals als bewoners positieve resultaten zien. Bewoners zijn actiever en werken meer samen met professionals en de criminaliteit is afgenomen, wat ten goede komt aan de veiligheid en leefbaarheid van een wijk.⁴⁶ Doordat de koppelwerkers zichtbaar aanwezig en makkelijk te benaderen zijn, ontstaat een laagdrempeligheid die vertrouwen scheidt bij bewoners. Al met al lijken experimenten met koppelwerk positieve resultaten op te leveren en een geschikte vorm te zijn voor een samenwerkingsverband tussen politie en jongerenwerk.

7.3. Vertrouwensrelatie en veiligheid van de jongerenwerker

Als het gaat om crimineel gedrag van jongeren die direct of indirect bij het jongerenwerk betrokken zijn, dan heeft de jongerenwerker of de organisatie waar deze deel van uitmaakt de wettelijke plicht de politie hierover te informeren.

Met het oog op de persoonlijke veiligheid van de jongerenwerker die bij het verstrekken van informatie aan de politie is betrokken, zijn optimale veiligheids garanties geboden in verband met mogelijke represailles of andere negatieve consequenties.

Te constateren valt dat er over het algemeen in kringen van politie, andere veiligheidsinstanties en openbaar bestuur weinig besef is van de kwetsbaarheid van een jongerenwerker in deze situatie. Dat dit geringe besef grotendeels te maken heeft met onwetendheid over het beroep en de werksituatie van de jongerenwerker, doet daar niets aan toe of af. Jongerenwerk is een beroep dat in de regel wordt uitgeoefend in een weinig beschermde omgeving van een laagdrempelige accommodatie of openbare ruimte, met groepen jongeren op incurante tijden, zonder directe of slechts geringe aanwezigheid van collega's. Deze relatief onveilige werkomstandigheden zijn niet vergelijkbaar met de gestructureerde werkomgeving van veel andere professionele jongerenvoorzieningen, laat staan met die van de politie die qua uitrusting en organisatie uiteraard goed berekend is op het omgaan

⁴⁶ Horstink en Toenders, 2009; Van der Sprong, 2010. De methodebeschrijving van Koppelwerk is opgenomen in de Databank Effectieve sociale interventies die wordt bijgehouden door MOVISIE: <http://www.movisie.nl/smartsite.dws?ch=def&id=135078>.

met onveilige situaties. De ervaring van vijftig jaar professioneel jongerenwerk laat zien dat de anonimiteit van menig jongerenwerker bij melding aan de politie van criminele delicten van jongeren door onzorgvuldige procedures werd geschonden, waardoor deze mensen vroeger of later op hun werk of privé in de problemen kwamen. Uit het oogpunt van lijfsbehoud wordt om die reden wel eens geen informatie doorgegeven waar het wel zou moeten. Zo lang er geen goede garanties zijn voor de veiligheid van de jongerenwerker bij het melden van criminele feiten, zal de behoefte aan persoonlijke veiligheid het winnen van de wettelijke verplichting tot het verstrekken van informatie. Deze logica valt niet met een convenant te breken.

Als het gaat om hinderlijk en overlastgevend gedrag van jongeren in het kader van de groepsaanpak, strijden niet de persoonlijke veiligheid van de werker en wettelijke verplichtingen om voorrang, maar botsen het maatschappelijk doel van het jongerenwerk met andere maatschappelijke doelen.

Hinder en overlast zijn gedefinieerd op basis van wettelijke regels en bestuurlijke verordeningen waarbij volwassen burgers de overhand hebben. Meldingen van hinder en overlast van jongeren zijn in verreweg de meeste gevallen afkomstig van volwassen buurtbewoners die dit als inbreuk ervaren op hun leven. In wezen gaat het om een subjectieve beoordeling van één van de twee partijen die bij deze verschijnselen betrokken zijn, namelijk de oudere en niet de jongere partij. In sommige gevallen is daar, al dan niet op basis van onderzoek, de beoordeling van een politiebeambte aan toegevoegd. Zonder het gezonde beoordelingsvermogen van volwassenen in twijfel te willen trekken, lijkt het toch redelijk om de eenzijdige vaststelling van hinderlijk en overlastgevend gedrag van groepen van jongeren aan te vullen volgens het principe van hoor en wederhoor. Dat ontbreekt vaak in de officiële analyse van dit groepsgedrag van jongeren en is daardoor niet acceptabel als uitgangspunt van handelen voor de jongerenwerker.

Om de samenwerking van jongerenwerk en politie bij de groepsaanpak van jeugdoverlast goed te regelen, moet worden voldaan aan enkele condities die recht doen aan de doelstelling van het jongerenwerk, te weten activering en maatschappelijke participatie van jongeren.

Communicatie met jongeren

Een belangrijke conditie is nagaan of er met betrokken jongeren bij de situatie van hinder of overlast is gecommuniceerd. Is hun beoordeling en beleving van wat er heeft plaatsgevonden meegenomen in de analyse? Als dat niet is gebeurd, is het de taak van het jongerenwerk dat alsnog te organiseren. In het verlengde daarvan moeten zij een dialoog tussen de jongeren en de bewoners die hinder of last hebben van jongeren op gang brengen. Deze dialoog is gericht op het in overleg opstellen van een wederzijds acceptabele gedragscode of een andere oplossing.

Mogelijkheden voor ontmoeting

Belangrijk is ook om te analyseren of er sprake is van voldoende mogelijkheden voor ontmoeting in de openbare ruimte en voor vrijetijdsbesteding in de woonomgeving van de jongeren. In principe is dat een reguliere opgave voor lokaal jeugdbeleid, waar ook het jongerenwerk bij betrokken is. In een probleemsituatie van hinder en overlast moet deze analyse wellicht opnieuw plaatsvinden. Een negatieve uitslag moet leiden tot acties die de gewenste mogelijkheden op het vereiste niveau brengen. Dat kan plaatsvinden in de vorm van groepsgerichte en domeingerichte maatregelen

Kansen voor maatschappelijke integratie

Tenslotte is het van belang te analyseren of er voldoende mogelijkheden zijn voor maatschappelijke integratie van de jongeren waar het om gaat. Ook dit dient een regulier onderdeel te zijn van lokaal jeugdbeleid. In een probleemsituatie met hinder of overlast kan dit ook nader worden geregeld op de noemer van groepsgerichte en domeingerichte maatregelen van de groepsaankpak.

Behalve op het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid in een werkgebied, zou ook nadruk gelegd moeten worden op het bevorderen van mogelijkheden van jeugdwerkgelegenheid en passend beroepsonderwijs voor jongeren.

7.4. Onderdeel van een breed programma

Samenwerking tussen jongerenwerk en politie is een *must*. Naar jongeren, ouders, bewoners en professionals van andere jongerenvoorzieningen en samenwerkingspartners wordt duidelijk gecommuniceerd dat er samenwerking is tussen jongeren en politie. Dat wordt duidelijk gemaakt via:

- De huisregels van het jongerenwerk
- Persoonlijke contacten met alle individuele jongeren die deelnemen aan activiteiten van het jongerenwerk
- Contacten met ouders en bewoners
- Publiciteit over programma's en beleid
- Informeel bezoek van de wijkagent
- Voorlichting aan jongeren over politie en justitie.

In geval van daadwerkelijk informeren van politie wordt dit vooraf kenbaar gemaakt aan betrokken jongere(n), ouders, bewoners en professionals van voorzieningen.

Ook tijdens het verloop van het noodzakelijke contact van jongeren met politie en eventueel justitie blijft het jongerenwerk communiceren met het oog op een goede terugkeer van de jongere naar het jongerenwerk.

7.5. Convenant en privacyreglement

Om een effectieve samenwerking tussen partijen te realiseren en een duidelijke taakverdeling tot stand te brengen, kan een 'convenant groepsaanpak' worden opgesteld. Hierin worden taken en verantwoordelijkheden van partners in de groepsaanpak beschreven en is ook een privacyreglement opgenomen.⁴⁷ Door het convenant te ondertekenen, binden de partners zich tegelijkertijd aan dit reglement over de verwerking van persoonsgegevens van jongeren en hun gezinsleden.

De opstelling van een dergelijk convenant regelt dus niet alleen de taakverdeling tussen de partijen, maar verlaagt ook de drempel voor informatie-uitwisseling omdat duidelijke afspraken zijn gemaakt over de waarborging van de privacy. Dit kan de ambivalentie onder voornamelijk jongerenwerkers om informatie te delen aanzienlijk verlagen. Als de privacy van de jongeren is gewaarborgd, zal de kwestie van het vertrouwensdilemma dat jongerenwerkers ervaren minder opspelen.

Daarnaast wordt door de beschrijving van taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partners duidelijk wat er van wie verwacht kan worden, zodat hierover geen misverstanden kunnen bestaan.

7.6. Beroepscode

De rechten en plichten van de jongerenwerker in het kader van samenwerking met de politie zouden verankerd moeten worden in een beroepscode voor de jongerenwerker. Nodig is ook dat deze beroepscode maatschappelijke en formele erkenning geniet. Bij de beroepsvereniging van jongerenwerkers wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een dergelijke code.⁴⁸

We noemen enkele belangrijke elementen uit deze beroepscode.

- In geval van criminele delicten heeft de jongerenwerker een informatieplicht naar de politie, op voorwaarde dat er voldoende veiligheidsgaranties zijn geregeld.
- Bij hinder en overlast controleert en regelt de jongerenwerker de communicatie met jongeren en de dialoog tussen jongeren en bewoners. Ook analyseert en beoordeelt de jongerenwerker of er voldoende mogelijkheden voor ontmoeting in de openbare ruimte zijn, voldoende vrijetijdsmogelijkheden en voldoende kansen voor maatschappelijke integratie.

7.7. Repressie versus preventie en alternatieven bieden

De aanpak van jeugdoverlast lijkt in veel gemeenten neer te komen op 'symptoombestrijding'. Overlastincidenten worden tegengegaan zonder al te veel aandacht te

47 Janssen, 2010.

48 www.jongerenwerker.nl/bvjong

hebben voor de structurele achtergronden.⁴⁹ Een dergelijke aanpak biedt wellicht oplossingen voor de korte termijn, maar met het oog op vooruitgang voor de lange termijn is een benadering met breder perspectief vereist. Onderdeel hiervan zou moeten zijn een programma gericht op preventie, zoals het organiseren van activiteiten om overlast door verveling te voorkomen en het bieden van perspectieven en alternatieven voor de jeugd, in de vorm van bijvoorbeeld toeleiding naar een opleiding of een baan.

49 Harland, 2011.

Geraadpleegde literatuur en documentatie

Beke, B.M.W.A., Wijk, A. Ph. van en Ferwerda, H.B. (2006). *Jeugdcriminaliteit in groepsverband ontrafeld. Tussen rondhangen en bendevorming*. Amsterdam: SWP.

Boom, P. van den. 'De agent moet eerst vragen of hij binnen mag'. JN, Themanummer Afspraken met de politie, 1980/8.

Bosch, L. van den (2005). *De aanpak van problematische jeugdgroepen. Ervaringen uit een grote stadswijk*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Chidi, H. en Limburg, J.C. (2010). *Samen de straat op. Wijkagent en jongerenwerker: een krachtig koppel in de wijk*, Zwolle: Onder Aards.

Dekkers, S. e.a. *Samenwerking tussen politie en jongerenwerk. Quickscan, Regioplan* (2007). Amsterdam.

Ferwerda, H. (2009) *Shortlistmethodiek in 7 stappen. Onderdeel van het Masterplan Jeugdgroepen Nederlandse Politie*, Arnhem: Bureau Beke.

Ferwerda, H. en Ham, T. van (2010a). *Problematische jeugdgroepen in Nederland. Omvang, aard en politieproces beschreven*. Arnhem: Bureau Beke.

Ferwerda, H. en Ham, T. van (2010b). *Problematische jeugdgroepen in Nederland. Omvang en aard in het najaar van 2010*, Arnhem: Bureau Beke.

Ferwerda, H. en Kloosterman, A.(2004). *Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlistmethodiek*. Zeist: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.

Hakkert, A., Wijk, A. van, Ferwerda, H. en Eijken, T. (1998). *Groepsriminaliteit*. Den Haag: Ministerie van Justitie/PJS.

Harland, P. (2011). 'Van overlastmelding naar een globale typering van problematische jeugdgroepen: de shortlist als quickscan'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, (10) 2.

Horstink, G. en Toenders, N. *Vertrouwen op bewoners. Beschrijving van het Koppelwerk in 's-Hertogenbosch* (2009). Den Bosch: Divers Welzijnsonderneming.

Janssen, L., *Handleiding modellen groepsaanpak* (2010). Amersfoort.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Aanpak problematische jeugdgroepen. Handreiking voor gemeenten*, Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Justitie (1998). *Groepsriminaliteit*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

MOgroep, *De staat van professioneel jeugd- en jongerenwerk in Nederland anno 2009* (2009). Utrecht: MOgroep.

Noorda, J. (2005). *De werkverhouding tussen politie en jongerenwerk. Notitie naar aanleiding van enkele voorvallen in een grote stadswijk*. Amsterdam: Noorda en Co.

Noorda, J. en Kroeze, M. (2011). *Methodiekevaluatie Samenwerkingsproject. Eerste Rapportage*. Amsterdam: Noorda en Co.

Noorda, J., Dobbe, I., Clement, D. en Hartman, L. (2010). *Professioneel jongerenwerk middelgrote stad. Voorstel op basis van analyse van vraag en aanbod*. Amsterdam.

Noorda, J., Danker, M. en Reubsæet, H. (2003a). *Lieverdjes? Groepsgerichte aanpak van overlast en criminaliteit*. Amsterdam: Instituut Jeugd en Welzijn.

Noorda, J., Danker, M. en Reubsæet, H. (2003b). *Groepsaanpak voor drie straatgroepen. Notitie voor netwerk 12+ in kader van ontwikkelopdracht groepsaanpak*, Amsterdam: Instituut Jeugd en Welzijn.

Noorda, J., Veenbaas, R., Vosskühler, D. en Westerhoff, H. (1981). *Moet ik soms m'n bek houden. Jongerenopbouwwerk, een manier van werken met jongeren*. Den Haag: VUGA.

Oostveen Beleidsonderzoek en Advies (2010). *Bewonersenquête middelgrote stad 2009*. Enschede: Oostveen Beleidsonderzoek en Advies.

Raaymakers, Q.A.W., Hooft, J.T.C. van en Bogt, T.F.M. ter (2001). 'Intolerantie. Typerend voor jongeren?'. *Justitiële verkenningen*, 27, 49-62.

Sprong, B. van der (2010). *Methodebeschrijving Koppelwerk*. Utrecht: MOVISIE - Databank Effectieve sociale interventies. Deze publicatie is ook online te raadplegen: <http://www.movisie.nl/smartsite.dws?ch=def&id=135078>

Veenbaas, R. en Noorda, J. (1990). *Jongerenwerk op het platteland*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

Veenbaas, R. en Noorda, J. (2005). *Jongerenwerk. Een bijzonder vak. Bronnenboek voor MBO niveau 4*. Bussum: Eigen-wijs.

Veenbaas, R., Noorda, J. en Ambaum, H. (2011). *Handboek modern jongerenwerk. Visie, methodiek en voorwaarden*. Amsterdam: VU Uitgeverij.

Veenbaas, R., Noorda, J., Borsjes, M. en Westerhoff, H. (1986). *Jongeren op straat. Jongerenwerk in de jaren '80*. Den Haag: VUGA.

Veenbaas, R., Noorda, J. Meer, A. van der en Bloemhoff, M. (1986). *Jongeren op straat. Jongerenwerk in de jaren tachtig*. Den Haag: VUGA.

Winter, M. de. *Over last van jongeren en de lusten van een buurtpedagogische aanpak* (2002). Den Haag: RMO.

Over de auteurs

Jaap Noorda (1950) is sociaal pedagoog en heeft zich toegelegd op onderzoek naar maatschappelijke integratie van risicjongeren en lokaal jeugdbeleid. Terugkerende thema's zijn jongerenwerk, arbeidstoeleiding en veiligheid. Hij is werkzaam bij Noorda en Co (www.noordaenco.nl). Noorda en Co is een onafhankelijk bureau voor onderzoek en aanpak van jeugdzaken en maatschappelijke vragen. Noorda en Co is gespecialiseerd in kennis van risicojeugd, effectieve interventies en innovaties gericht op maatschappelijke integratie.

Annelieke van Dijk (1987) is pedagoog en heeft zich gespecialiseerd in opvoeding in niet-westerse culturen. Zij is verbonden aan onderzoeksbureau Noorda en Co en houdt zich bezig met aspecten van lokaal jeugdbeleid zoals de verhouding tussen jongeren en politie.

Mylène Kroeze (1985) is opgeleid tot pedagoog in maatschappelijke opvoedingsvraagstukken en heeft als onderzoeker meegewerkt aan de totstandkoming van dit rapport.

MOVISIE is hét landelijke kennisinstituut en adviesbureau voor toepasbare kennis, adviezen en oplossingen bij de aanpak van sociale vraagstukken op het terrein van welzijn, participatie, sociale zorg en sociale veiligheid. Onze activiteiten zijn georganiseerd in vijf actuele programma's: effectiviteit en vakmanschap, participatie en actief burgerschap, sociale zorg, huiselijk en seksueel geweld en gebiedsgericht werken. Onze ambitie is het realiseren van een krachtige samenleving waarin burgers zoveel mogelijk zelfredzaam kunnen zijn.

Politie en jongerenwerk verzamelen elk op eigen wijze gegevens over groepen jongeren op straat. Informatie van de politie is primair bedoeld om jeugdoverlast te bestrijden. Jongerenwerk benut informatie vooral voor doelgroepkeuze, activiteitenprogramma's en verwijzing naar zorg, onderwijs en werk. De verzamelde gegevens beïnvloeden het beleid en vormen de basis voor de evaluatie van het politie- en jongerenwerk. Lokaal jeugdbeleid is steeds meer gebaseerd op politie-informatie vanwege de landelijke systematiek en status van de politie. Aan kennis van het jongerenwerk over maatschappelijke problemen van jongeren wordt minder waarde gehecht voor het beleid. De auteurs spraken met jongerenwerkers en politiemensen in grote en kleine gemeenten. Op basis van die gesprekken pleiten zij voor het gebruik van beide informatiebronnen. Dit leidt tot een uitvoering en evaluatie van het lokaal jeugdbeleid, waarbij preventie en repressie in balans zijn. De publicatie is een aanrader voor iedereen die betrokken is bij lokaal jeugdbeleid.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van MOVISIE in het kader van het onderzoeksprogramma 'Inzicht in sociale interventies'. Vragen die in dit programma gesteld worden zijn: Wat zijn de werkzame elementen van in de sociale sector toegepaste werkwijzen? En welke vormen van onderzoek lenen zich het beste om te weten te komen wat werkt? Deze vragen worden beantwoord door onderzoek in de praktijk. Binnen dit programma worden op dit moment studies verricht naar vermaatschappelijking, leefbaarheid, eenzaamheid en empowerment.