

Voorkomen en aanpakken

Een onderzoek naar jongerenoverlast in
Soest



Rekenkamercommissie Soest

Met medewerking van

Bureau **Beke**

In opdracht van

Rekenkamercommissie gemeente Soest

Met medewerking van

Bureau Beke

Kuppens, J. en Ferwerda, H.

Jongerenoverlast in Soest. Een onderzoek naar probleemanalyse, beleid, uitvoering en verantwoording

Oktober 2013

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
	1.1 Onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie en onderzoeksvragen	2
	1.2 Methodes van onderzoek	4
	1.3 Leeswijzer	5
2	De probleemanalyse	7
	2.1 Documentanalyse	7
	2.2 Mening van gemeenteraadsleden	9
	2.3 Mening van geïnterviewden	9
	2.4 Follow the money	10
3	Het beleid	12
	3.1 Documentanalyse	12
	3.2 Mening van gemeenteraadsleden	15
	3.3 Mening van geïnterviewden	16
	3.4 Follow the money	17
4	De uitvoering	18
	4.1 Documentanalyse	18
	4.2 Mening van gemeenteraadsleden	20
	4.3 Mening van geïnterviewden	20
	4.3.1 Mening over de aanpak	20
	4.3.2 Mening over partners in de aanpak	22
	4.4 Follow the money	23
5	De verantwoording	24
	5.1 Documentanalyse	27
	5.2 Mening van gemeenteraadsleden	27
	5.3 Mening van geïnterviewden	27
	5.4 Follow the money	29

6	Beantwoording van de onderzoeksvragen	30
7	Conclusies en aanbevelingen	34
	Literatuurlijst	37
	Begrippen- en afkortingenlijst	40
	Bijlage 1: Vragenlijst gemeenteraadsleden gemeente Soest	41
	Bijlage 2: Geïnterviewden	42
	Bijlage 3: Determinanten van onveiligheidsbeleving	43
	Bestuurlijke zienswijze	45
	Nawoord rekenkamercommissie	47
	Eerder uitgebrachte rapporten van de rekenkamercommissie Soest	48

1 Inleiding

Jongerenoverlast staat al jaren hoog op de agenda van het landelijke en lokale veiligheidsbeleid. Hoewel er een algemeen gevoel bestaat dat de jongerenoverlast toeneemt, blijkt de werkelijkheid regelmatig anders te zijn. De gemeente Soest scoort in de Integrale Veiligheidsmonitor Midden-Nederland 2011 net iets hoger dan het gemiddelde voor de regio Utrecht. Voor het onderdeel 'overlast groepen jongeren als buurtprobleem' bedraagt dit voor Soest 13,7 ten opzichte van 11,4 in de regio Utrecht in 2011 (Meerdinkveldboom, Van den Driessche & Verhorst, 2012).

Toch zijn er ook positievere berichten. In de Nota integraal veiligheidsbeleid (gemeente Soest, 2010b) wordt gekeken naar het aantal meldingen jongerenoverlast in de jaren 2009 en 2010. Hieruit blijkt dat het aantal meldingen is afgenomen, hoewel het aantal in vergelijking met andere gemeenten ook hier weer iets hoger ligt. Een paar jaar later zet die dalende trend door. Ook de eerste vier maanden van 2013 laten voor Soest een daling zien als het gaat om de veiligheidsontwikkeling in Midden-Nederland (Bureau Regionale Veiligheidsstrategie, 2013). Daaruit blijkt dat het aantal meldingen jongerenoverlast in vergelijking met de eerste vier maanden van 2012 een daling van 21 procent vertoont.¹ Let wel: meldingen van jongerenoverlast hoeven niet altijd de werkelijkheid weer te geven; er kan sprake zijn van over- (door veelmeldende burgers) of onderrapportage (door meldingsmoeheid).

Als het gaat om het thema jeugd en veiligheid geeft de gemeente Soest aan in te zetten op een proactief en preventief integraal jeugdbeleid. Dit om zoveel mogelijk te voorkomen dat er repressief moet worden opgetreden. Daarbij geldt voor de gemeente dat alle inwoners zich veilig voelen. Dit moet worden gerealiseerd door een goede samenwerking te stimuleren tussen partners die zich met jeugd bezighouden (gemeente Soest, 2010a).² De aanpak binnen het jongerenoverlastbeleid is grotendeels gebaseerd op de indelingen uit de zogenaamde Shortlistmethodiek (Ferwerda en Kloosterman, 2007), een door de politie gebruikt instrument om jeugdgroepen in beeld te krijgen.

De Shortlistmethodiek (SLM) in het kort

De methodiek om problematische jeugdgroepen in beeld te brengen, is beschreven in het 'Werkproces Problematische Jeugdgroepen en Overlast door Jeugd in het Publieke Domein' en vastgesteld door de Raad van Korpschefs in juni 2011. Een door de wijkagent in te vullen vragenlijst, de zogeheten shortlist, vormt de basis voor het inzichtelijk krijgen van de groepen. Onderwerpen die daarin aan de orde komen, zijn locaties waar de groepen zich

1. In de periode januari-april bedroeg het aantal meldingen 104, in diezelfde periode in 2013 82.

2. Deze informatie komt uit de Kaderstellende notitie Jeugdbeleid 2010-2014 (Soest, 2010a). De gemeenteraad van Soest heeft deze notitie niet vastgesteld, maar heeft het document in de Ronde van 11 februari 2010 besproken. De toegezegde uitwerking, welke in mei 2010 in de raad zou worden behandeld, is er niet.

ophouden, de samenstelling van de groepen, dagelijkse bezigheden, riskante gewoonten, recent delictgedrag en de structuur binnen de groepen.

Het is een eerste, subjectieve inventarisatie van de aard en omvang van problematische jeugdgroepen op basis van straatinformatie, waaruit duidelijk wordt om welk type gedrag het eigenlijk gaat. Groepen worden op basis van kenmerken en gedrag getypeerd als hinderlijk, overlastgevend of crimineel. De typering is van belang omdat niet alle probleemgroepen hetzelfde zijn in achtergronden, kenmerken, samenstelling en gedrag en dus vragen om een aanpak die bij de groep en groepsleden hoort.

Bron: Ferwerda en Van Ham, 2013

Ontwikkelingen in jeugdgroepen in Soest

In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie is de afgelopen drie jaar de Dashboard Jeugdgroepen (Ferwerda en Van Ham, 2013) uitgevoerd. Hierin is op gemeenteniveau een overzicht van de ontwikkeling van de drie soorten jeugdgroepen te geven. Voor de gemeente Soest is de ontwikkeling als volgt:

Tabel 1.1: ontwikkeling jeugdgroepen in Soest (in aantallen) en ernstscores³

Jaar	Hinderlijk	Overlastgevend	Crimineel	Totaal	Ernstscores	Gemiddelde ernstscores soortgelijke gemeenten*
2010	3	3	1	7	12	4,8
2011	4	0	0	4	4	3,9
2012	3	1	0	4	5	3,2

Bron: Dashboard Jeugdgroepen, 2013

* Dit zijn de 'matig stedelijke gemeenten' waaronder ook Soest valt volgens de CBS indeling.

In de gemeente Soest is het aantal jeugdgroepen de laatste drie jaar afgenomen. Gekeken naar soort jeugdgroepen geldt dit zowel voor hinderlijke, overlastgevende en criminele groepen. Ook de ernstscores is in de meetperiode van drie jaar gedaald, hoewel de score in 2012 nog hoger blijft dan die in soortgelijke gemeenten (Ferwerda en Van Ham, 2013).

1.1 Onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie en onderzoeksvragen

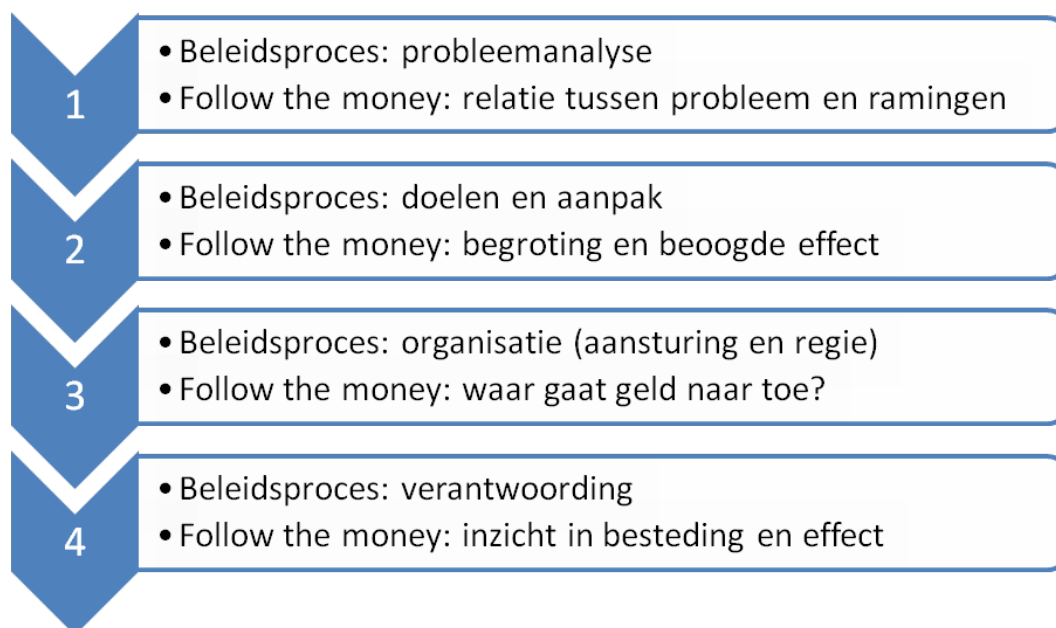
In de Programmabegroting 2013 van de gemeente Soest is het terugdringen van jongerenoverlast als centrale doelstelling opgenomen. Jongerenoverlast valt primair onder het veiligheidsprogramma. Daarnaast is er binnen de gemeente Soest het zorg- en welzijnsprogramma, waaronder meer preventieve jongerenactiviteiten vallen, zoals het ondersteunen van ouders van jongeren door jongerencoaches, het bereiken van 12- tot 18-jarigen met welzijnsactiviteiten en het bereiken van cliënten in het opvoed-

3. De ernstscores wordt als volgt berekend: iedere hinderlijke groep krijgt 1 punt, overlastgevende groep 2 en criminele groep 3 punten. De ernstscores is de som van alle punten.

spreekuur. In onderhavige rapportage staat jongerenoverlast onder de noemer van het veiligheidsprogramma centraal.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Soest wil door middel van een onderzoek nagaan in welke mate de gemeente met haar beleid en bijbehorende activiteiten in staat is om de jongerenoverlast terug te dringen. Ook is in dit onderzoek van belang hoe de gemeenteraad daarin kan bijsturen. Voor het onderzoek hanteert de Rekenkamercommissie als analysekader een combinatie van de beleidscyclus en de insteek van *follow the money*. Dit analysekader is als volgt visueel weer te geven:

Figuur 1.1: analysekader Rekenkamercommissie



Specifiek voor het onderzoek naar jongerenoverlast heeft de Rekenkamercommissie de volgende onderzoeksthema's en -vragen geformuleerd:

1. Probleemanalyse: is het beleid gebaseerd op een goede analyse van de problematiek? Is er in deze fase een relatie te vinden tussen analyse en benodigde budgetten voor beleid en uitvoering?
2. Beleid: geeft het beleid voldoende richting aan de uitvoering? Is er een beleidsnota? Is deze nota besproken met de gemeenteraad? Welke bedragen zijn opgenomen in de begroting en welke effecten worden er van de middeleninzet verwacht?

3. Uitvoering: is adequate uitvoering gewaarborgd door:
- Helder en goed vastgelegde verantwoordelijkheden met alle betrokken partijen zoals politie, welzijnswerk en OM?
 - Een goede invulling van de regierol van de gemeente?
 - Voldoende sturende subsidiebeschikkingen voor de organisaties die de projecten uitvoeren?
 - Besteding van beschikbare budgetten?
4. Verantwoording: is de verantwoording over de uitvoering en resultaten van het beleid toereikend om vast te kunnen stellen of de doelen zijn bereikt en wordt de verantwoordingsinformatie benut voor de bijsturing van het beleid? Is er inzicht in de bestedingen en de resultaten daarvan? Hoe is de informatievoorziening hierover aan de gemeenteraad?

1.2 Methodes van onderzoek

Om tot het beantwoorden van de onderzoeksvragen te komen zijn vijf onderzoeksmethoden gehanteerd. Deze worden achtereenvolgens toegelicht.

Fase 1: Korte vragenlijst aan de raadsleden

Alle gemeenteraadsfracties in Soest zijn aangeschreven voor het invullen van een korte vragenlijst. Hierop hebben acht gemeenteraadsleden van zes fracties gereageerd (CDA, Gemeentebelangen Groen Soest, VVD, Soest 2002, GroenLinks en Lokaal Anders Soest).

De vragen hebben betrekking op de wijze waarop zij over jongerenoverlast worden geïnformeerd en wat in hun optiek de kern van het thema is. Ook is meer in het algemeen gevraagd wat zij als belangrijkste speerpunten van het jeugdbeleid in Soest zien en hoe zij de kwaliteit van de informatievoorziening (ook ten opzichte van andere beleidsterreinen) waarderen. Ten slotte is gevraagd naar hun mening over de vertaling van het beleid rond jongerenoverlast naar de praktijk en de opbrengsten daarvan.⁴

Fase 2: Bezoek overlastlocaties en wijkbewoners

Om een indruk te krijgen van de jongerenoverlast in Soest en de lokale context waarbinnen een en ander zich afspeelt, is een bezoek gebracht aan twee overlastlocaties in Soest. Het betreft locaties in de wijk De Eng en de wijk Smitsveen. Samen met een vertegenwoordiging van de Wijkbewonersteams⁵ is ter plekke gesproken over de aanpak van jongerenoverlast in de wijk. Ter voorbereiding is ook de informatie over de jeugdgroepen in Soest vanuit de landelijke *dashboard* (Ferwerda en Van Ham, 2013) geraadpleegd.

4. Zie bijlage 1 voor de vragenlijst.

5. In de wijk De Eng wordt als enige nog gesproken over het Wijkbeheerteam. In een Wijkbewonersteam zitten burgers uit de wijk die een vrijwillige bijdrage leveren aan de leefbaarheid van de wijk. Daartoe volgen zij de ontwikkelingen die zich voordoen in de wijk, ondernemen actie en stellen waar nodig verbeteringen en/of veranderingen voor.

Fase 3: Documentenanalyse

Een onderdeel van het onderzoek is de analyse van de relevante documenten over de periode 2010 tot en met 2013. Relevant zijn die documenten die betrekking hebben op de thema's van het onderzoek (probleemanalyse, beleid, uitvoering en verantwoording, alle mede in het licht van *follow the money*). Het doel hiervan is om te achterhalen op welke wijze jongerenoverlast in Soest is gedefinieerd, welke analyse daaraan ten grondslag ligt, welke middelen worden ingezet, hoe in de uitvoering van het beleid is voorzien (ketenpartners) en wat de beoogde resultaten zijn. Anderzijds gaat de documentenanalyse om de aanwezige financiële overzichten en begrotingen rond jongerenoverlast.

Fase 4: Interviews

Er zijn interviews gehouden met elf respondenten⁶ op beleidsniveau, uitvoerend niveau en op bewonersniveau. Zo zijn de beleidsmakers van de gemeente Soest, de politie, bewoners, vertegenwoordigers van de afdeling Vergunning en Handhaving van de gemeente Soest, de directeur van Stichting Balans en de zogeheten informatiemakelaar⁷ geïnterviewd. Het doel van de interviews was om op alle onderzoeksthema's duidelijkheid te verschaffen, aspecten die van anderen vernomen waren terug te koppelen en na te gaan hoe de papieren werkelijkheid aangaande jongerenoverlast concreet vorm en inhoud krijgt. Ook is gevraagd naar knelpunten die implicaties kunnen hebben voor de probleemanalyse, het beleid, de uitvoering en de verantwoording. Van elk interview is er een geaccordeerd verslag.

Fase 5: Gesprek portefeuillehouder

De resultaten uit de voorgaande onderzoeksfasen zijn besproken met de burgemeester als portefeuillehouder. Uit dit gesprek zijn enkele suggesties voor de aanpak van jongerenoverlast in de toekomst naar voren gekomen. Deze suggesties zijn verwerkt in de rapportage.

1.3 Leeswijzer

De rapportage is vormgegeven langs de lijnen van de onderzoeksthema's. Dat betekent dat in hoofdstuk 2 de probleemanalyse aan bod komt en hoofdstuk 3 zich richt op de beleidsmatige kant van jongerenoverlast. In hoofdstuk 4 worden de aspecten rond de uitvoering besproken en in hoofdstuk 5 de verantwoording. Hoofdstuk 6 is ingeruimd voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

6. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de geïnterviewden.

7. De informatiemakelaar heeft als voornaamste functie om de overleggen tussen de verschillende partners in de veiligheidsketen op elkaar af te stemmen. Onderwerpen voor de informatiemakelaar zijn jongerenoverlast, veelplegers en nazorg gedetineerden. In hoofdstuk 4 gaan we dieper in op de rol van de informatiemakelaar bij het verminderen van jongerenoverlast in Soest.

In hoofdstuk 7 staan ten slotte de conclusies en de aanbevelingen. Het principe van *follow the money* is in ieder hoofdstuk verweven.

Alle ingezette onderzoekshandelingen zullen paragraafsgewijs terugkeren in de hoofdstukken. Dat betekent dat de mening van gemeenteraadsleden en geïnterviewden of wetenswaardigheden uit documenten in ieder hoofdstuk, voor zover relevant, gebruikt zijn. Voor de leesbaarheid is achterin dit rapport een begrippen- en afkortingenlijst opgenomen.

2 De probleemanalyse

In diverse beleidsstukken is aangegeven dat de Shortlistmethodiek de basis vormt voor de probleemanalyse. Vanuit meerdere invalshoeken zijn er door de jaren heen echter steeds meer indicatoren voor de probleemanalyse toegevoegd. Daarnaast zijn er diverse andere, meer of minder formele bronnen die onder het fenomeen jongerenoverlast in Soest geplaatst worden.

2.1 Documentanalyse

Er is een aantal documenten waarin aspecten van de probleemanalyse verwoord zijn. Ten eerste vormen de programmabegrotingen 2010-2013/2011-2014/2012-2015/2013-2016 de basis voor de jaarlijkse probleemanalyse.

Tabel 2.1: Probleemanalyseonderdelen in de programmabegrotingen

Programma-begroting	Basis	Nieuw toegevoegd
2010-2013	Beke/Ferwerda-aanpak hanteren	-
2011-2014	Beke/Ferwerda-aanpak hanteren	Structurele overlast van hangjeugd
2012-2015	Beke/Ferwerda-aanpak hanteren	- Ervaren overlast jeugd (% vaak) - Meldingen overlast jeugd (per 100 inwoners)
2013-2016	- Beke/Ferwerda-aanpak hanteren - Ervaren overlast jeugd (% vaak) - Meldingen overlast jeugd (per 100 inwoners)	-

Bronnen: gemeente Soest (2009; 2010e; 2011c; 2012f)

Voor 2012 bestond de basis voor de probleemanalyse vooral uit de Shortlistmethodiek (SLM) als onderdeel van de Beke/Ferwerda-aanpak. Deze landelijke methodiek is gebaseerd op uitgangspunten op beleidsmatig niveau en bedoeld om een ordening te maken naar groepen en de mate van overlast door de groep.

De uitbreiding van de analyse vanaf 2012 wordt onder andere veroorzaakt doordat het Begrotingsprogramma Veiligheid vanaf 2012 het programma Veiligheid en Leefbaarheid is geworden. Daarin is meer ruimte voor ervaren overlast, dat zich uit in meldingen. Daarnaast komen in 2012 enkele regionale en lokale beleidsdocumenten uit die de visie op de probleemanalyse verbreden.⁸

Ook niet-vestigde documenten worden gebruikt

Het tweede document waaruit blijkt dat jongerenoverlast in Soest op meer gebaseerd wordt dan alleen de SLM is de Aanpak Overlast Soest. Meerdere respondenten verwijzen naar dit document als dé standaardwerkwijze voor de aanpak van jongerenoverlast in Soest.

8. Op deze documenten gaan we in hoofdstuk 3 dieper in.

Dit document is echter een niet door de gemeenteraad vastgesteld document. Omdat het document ook in andere officiële documenten wordt aangehaald en er door respondenten naar wordt verwezen, gaan we er ondanks het interne karakter wat dieper op in.

De SLM bevat een driedeling in groepen jongeren: hinderlijk, overlastgevend en crimineel. In de Aanpak Overlast Soest wordt ook een vierde groep benoemd, de 'prettige hanggroepen'.⁹ Deze jongeren vertonen 'positief gedrag onder elkaar en zijn niet hinderlijk/bedreigend voor buurtbewoners'.

Overige bronnen voor jongerenoverlast

Daarnaast zijn er nog enkele bronnen waarin jongerenoverlast op een andere wijze dan in de SLM wordt benoemd. Ten eerste bestaat in Soest de mogelijkheid om klachten over jongerenoverlast in te dienen. Deze worden op zeven of acht verschillende plekken binnen en buiten de gemeente opgetekend en komen uiteindelijk op een centraal punt binnen (Memo gemeente Soest, 2011).

Daarnaast komen vanuit de zogenaamde Leefbaarheidsagenda 'Wensen van de wijk' naar voren. Daarin staan aspecten die door burgers zijn aangedragen en die volgens hen terug te voeren zijn op jongerenoverlast. Enkele genoemde soorten jongerenoverlast zijn:

- Op meerdere plekken overlast (lawaaï tot laat in de avond).
- Vandalisme.
- Overlast van scooters en fietsen op de stoep.
- Angst onder bewoners om te melden.

Met name de laatste twee typeringen zijn interessant als het gaat om de reikwijdte van de probleemanalyse, aangezien deze op dit moment strikt genomen niet direct onder jongerenoverlast geplaatst worden. Volgens een geïnterviewde verdient 'de angst om te melden' wel de nodige aandacht, omdat hier een dieperliggend probleem (bijvoorbeeld het treiteren van bepaalde bewoners) aan ten grondslag ligt.

Grijs circuit van overlastmeldingen

Ten slotte is er nog het 'grijze circuit' van jongerenoverlast. Dit zijn klachten van burgers die buiten de bestaande kanalen hun weg zoeken via het politieke circuit. Een geval van jongerenoverlast kan dan een vraag van een gemeenteraadslid aan het college volgens artikel 38 RvO gemeente Soest opleveren. Overlast rond het Spelepad is hiervan een voorbeeld.¹⁰

9. In andere gemeenten spreekt men in dit kader ook wel over 'aanvaardbare jeugdgroepen'.

10. Bronnen: Soester Courant, 12 juni 2013: *Spelepad heeft last van overlast* en Gooi en Eemlander, 4 juli 2013: *'Spelepad 's avonds op slot'*.

2.2 Mening van gemeenteraadsleden

De gemeenteraadsleden reageren vanuit drie perspectieven als hen gevraagd wordt naar de kern van het probleem bij jongerenoverlast. Het gaat dan om de achterliggende factoren van jongerenoverlast, de uitingsvormen en datgene wat er aan gedaan kan worden.

Achterliggende factoren van jongerenoverlast volgens gemeenteraadsleden

Gebruik van alcohol, maar ook verveling (door drie gemeenteraadsleden genoemd) en vroegtijdige schoolverlating (door twee leden genoemd) worden als factoren voor jongerenoverlast gezien. Hieronder valt ook het gebrek aan controle door de ouders en het ontbreken van respect voor gezag bij jongeren. Ook wordt groepsgedrag als factor voor jongerenoverlast aangedragen.

Uitingsvormen van jongerenoverlast volgens gemeenteraadsleden

Bij de uitingsvormen trekken vier gemeenteraadsleden een duidelijke grens: vernieling, intimidatie en geweld vallen onder jongerenoverlast, geluidsoverlast en drugsgebruik worden ook genoemd. Maar drie gemeenteraadsleden relativeren als volgt, verwoord door een gemeenteraadslid: "*gewoon hangen moet kunnen, sommige ouderen doen dat ook*". Een ander bevestigt dat: "*Jongeren willen graag bij elkaar staan op plekken die voor andere doeleinden zijn bestemd. Daar ergeren weer anderen, vaak volwassenen, zich aan*".

Aanpak van jongerenoverlast volgens gemeenteraadsleden

Twee gemeenteraadsleden benaderen jongerenoverlast vanuit het verstrooiings- en handhavingperspectief. Het gaat dan bij het eerste aspect om onvoldoende activiteitenaanbod. Op handavingsniveau is er onvoldoende toezicht op groepen op straat of het tegengaan van criminele groepen. In ieder geval moeten buurtbewoners serieus genomen worden als zij overlast ervaren.

2.3 Mening van geïnterviewden

Duiding van de jongerengroepen

De drie partners in de Aanpak Overlast Soest (Stichting Balans, politie en gemeente) benoemen allen naast de drie SLM-groepen ook een vierde groep. Het gaat om een nog lichtere categorie dan de hinderlijke groep, ook wel 'prettige hanggroepen' genoemd. De politie wil graag dat er meer aandacht komt voor deze 'prettige hanggroepen' onder de jeugd, niet alleen de jongeren die onder de SLM vallen. Daarom lijkt de SLM voor Soest een te zwaar middel als het gaat om het bepalen van jongerenoverlast. Als argument wordt daarbij vooral gewezen op het kleinstedelijk karakter van Soest: "*Soest is niet te vergelijken met Kanaleneiland in Utrecht*".

Vanuit de vertegenwoordigers van de Wijkbewonersteams (WBT's) speelt de groepsindeling volgens de SLM geen rol van betekenis. De WBT'ers hebben een andere kijk op het onderwerp jongerenoverlast. Zij zien jongerenoverlast meer als onderdeel van de algehele leefbaarheid in de wijk. Gevraagd naar de drie groepen in de SLM wordt vooral gewezen op een groep van 35 tot 40 hangjongeren achter het gemeentehuis en jongeren rondom de voetbalkooi aan de Smitsweg en bij het winkelcentrum. Voor de WBT'ers gaat het meer om de (oplossingen voor de) overlast die de jongeren geven, dan de groep waartoe ze volgende de SLM behoren.

De beperkte reikwijdte van de SLM

Een voordeel van de SLM is dat er een vergelijking getrokken kan worden met overige gemeenten, maar in het algemeen luidt de kritiek van de meeste partners in de aanpak dat de SLM vooral gericht is op de kern van de jongerengroepen, minder op wat aan jongeren 'om de groep heen hangt'. De SLM wordt voor jongerenoverlast in Soest door de meeste partners dan ook als een te zware probleemanalyse gezien. Jongerenoverlast is veel meer dan de drie groepen. Er wordt opgemerkt dat de door de SLM vastgestelde groepen vooral een momentopname zijn met een weergave van jeugdgroepen. Groepen zijn fluïde: buiten de kern zitten wisselende jongeren, regelmatig zelfs niet in Soest wonend.

Dit wil niet zeggen dat de SLM volgens de partners in de aanpak uit de probleemanalyse moet verdwijnen, want er zijn wel degelijk goede resultaten behaald met het in kaart brengen van bepaalde groepen, vooral de zwaardere.¹¹

Definitie van jongerenoverlast

Voor de afdeling Vergunning en Handhaving is een juiste definitie van jongerenoverlast belangrijk. Dit om te bepalen of de BOA's in de toekomst een rol kunnen spelen bij vooral de 'mildere' vormen van jongerenoverlast.

Vanuit de beleidsmatige hoek van de gemeente Soest wordt opgemerkt dat de definitie van jongerenoverlast van veel factoren afhangt en daarom niet strikt ingekaderd is. De term hangt ook af van de tolerantie van burgers, leeftijd van de melders en hun leefstijlen. Het ontbreken van een definitie van jongerenoverlast is volgens deze respondenten juist een impliciete boodschap richting burgers dat jongerenoverlast serieus genomen wordt. Anders zouden burgers kunnen denken dat hun ervaren overlast buiten de definitie valt.

2.4 Follow the money

In de stukken die het probleem jongerenoverlast verduidelijken gaat het primair om definities en operationalisering, niet om het duiden van geldstromen. Standaard is in de programmabegrotingen 2010 tot en met 2013 het onderdeel 'Wat mag het kosten' opgenomen.

11. Zie hiervoor tabel 1.1.

De daaronder vermelde bedragen zijn alleen niet herleidbaar tot jongerenoverlast, maar hebben betrekking op baten en lasten van de diensten Brandweer, Crisisbeheersing en Openbare orde en Veiligheid in het algemeen. In het interview met de beleidsmedewerkers van de gemeente Soest wordt in dit kader ook aangegeven dat het budget voor jongerenoverlast niet apart is vastgesteld en dat specifiek voor de probleemanalyse geen budget bepaald is; er worden vooral incidentele uitgaven gedaan. De SLM is primair ook een taak voor de politie, hetgeen betekent dat deze methodiek niet ten laste komt van de gemeente. Met andere woorden: in het onderzoek is niet helder geworden welk bedrag voor de probleemanalyse van het jongerenoverlastbeleid is geraamd en besteed.

3 Het beleid

Beleidsdocumenten over jongerenoverlast zijn op te delen in specifiek op Soest gericht beleid en beleid voor meerdere gemeenten in Midden-Nederland. Door de nationaal en regionaal steeds grotere nadruk op jongerenoverlast en de SLM, slijpen van daaruit beleidskaders door richting het beleid in Soest. Dit uit zich bijvoorbeeld in de transitie van wijkgerichte naar gebiedsgerichte aanpak.

3.1 Documentanalyse

Vijf beleidsstukken zijn maatgevend voor de aanpak van jongerenoverlast in Soest. Deze worden achtereenvolgens besproken.

(1) De Nota Integraal veiligheidsbeleid 2011-2014

De Nota Integraal veiligheidsbeleid 2011-2014 (gemeente Soest, 2010b) maakt onderscheid tussen jongerenoverlast (veiligheidsaspect) en individuele probleemjongeren (zorg- en welzijnsaspect). In deze beleidsnotitie blijft een inkadering van wat onder jongerenoverlast verstaan wordt en de visie daarop achterwege. Centraal staat de aanpak, het faciliteren van de uitvoering en doorontwikkeling van de zogenaamde Beke/Ferwerda-aanpak, waaronder de inventarisatie van jeugdgroepen volgens de SLM valt.¹² Van daaruit wordt de gemeentelijke regie gestalte gegeven. Ook het bewaken, toetsen en faciliteren van de inzet van 'flankerende instrumenten ten aanzien van jeugdoverlast' komt aan bod.

(2) De Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2012-2014

Voor de regio Midden-Nederland is de Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2012-2014 beschreven (Bureau Regionale Veiligheidsstrategie, 2012). Daarin wordt 'overlast en criminaliteit door jeugdgroepen' als gemeenschappelijke regionale prioriteit benoemd. Dit is uitgewerkt in de volgende drie aspecten:¹³

- Het percentage bewoners dat overlast door groepen jongeren ervaart (te meten via de Integrale Veiligheidsmonitor).
- Het aantal criminele jeugdgroepen (via SLM).
- Het aantal overlastgevendende jeugdgroepen (via SLM).

12. Deze aanpak komt in hoofdstuk 4 uitvoerig aan bod.

13. Dit beleidsdocument betekent de aanzet tot het verbreden van de probleemanalyse rond jongerenoverlast in 2012, welke in paragraaf 2.1 is beschreven. De hinderlijke groepen worden in deze drie aspecten niet genoemd.

In de beleidsnotitie worden acht basisvoorwaarden voor de aanpak beschreven.

Samenvattend, gaan vijf voorwaarden over de inzet van de SLM. Dit zijn:

- Per jeugdgroep één plan.
- De uiterlijke datum van aanpakken van de groepen.
- De inzet van Veiligheidshuizen bij het breken van criminele carrières.
- Het Openbaar Ministerie als regievoerder bij criminele groepen, de gemeente als regievoerder bij overlastgevende en hinderlijke groepen.
- Een persoonsgerichte benadering van kopstukken uit criminele en overlastgevende groepen.

Verder wordt gewezen op het belang van de inbreng van ouders, bewoners, ondernemers, welzijnsinstellingen, scholen en woningcorporaties. Ook is een voorwaarde om lokale overlast gebiedsgericht aan te pakken. Ten slotte vereist een effectieve aanpak lokaal en integraal maatwerk. Interessant is dat de beleidsnotitie oproept tot het focussen op en nadenken over (de inzet van) innovatieve creatieve methoden bij het behalen van de doelstellingen.

(3 en 4) De Nota gebiedsgericht werken en de Leefbaarheidsagenda

Wat betreft de voorwaarde tot gebiedsgericht werken, heeft de beleidsnotitie in Soest geleid tot de Nota gebiedsgericht werken (gemeente Soest, 2012c) en de opzet van de zogenaamde Leefbaarheidsagenda (gemeente Soest, 2012d). In het eerste beleidsdocument wordt vooral ingegaan op de herijking van visie op wijken richting gebieden en de gevolgen voor de WBT's. De vraag daarbij is of de WBT's beschouwd kunnen worden als vertegenwoordiger van de wijkbewoners. De nieuwe gebiedsgedachte heeft vervolgens geleid tot vernieuwde werkafspraken met de WBT's.¹⁴

In de Leefbaarheidsagenda worden doelstellingen opgesteld om verbeteringen in een bepaald gebied te realiseren. Ook onderwerpen op het gebied van veiligheid, waaronder jongerenoverlast, kunnen daaronder vallen.

(5) De jaarlijkse programmabegrotingen

In de jaarlijkse programmabegrotingen wordt duidelijk welke prioriteiten op diverse programmathema's gesteld zijn. Tot 2012 viel jongerenoverlast onder het thema Veiligheid, maar vanaf de programmabegroting 2012-2015 is het thema Jongerenoverlast naast het thema Veiligheid en Leefbaarheid gekomen. De doelstelling is in alle jaren dezelfde gebleven: het terugdringen van jongerenoverlast. Er worden in de programmabegrotingen verder geen subdoelstellingen benoemd.

14. In hoofdstuk 4, de uitvoering, gaan we dieper in op de rol van de WBT's.

3.2 Mening van gemeenteraadsleden

Aan de gemeenteraadsleden zijn op dit onderdeel drie beleidsmatige vragen gesteld. Deze hebben betrekking op de volgende aspecten:

- De wijze waarop raadsleden op de hoogte gehouden worden over het beleid en de aanpak van jongerenoverlast in Soest.
- De belangrijkste beleidsmatige speerpunten in de aanpak van jongerenoverlast.
- De toekomstverwachtingen ten aanzien van de gemeentelijke rol en het beleid op het gebied van jongerenoverlast.

De wijze van op de hoogte houden over het beleid en de aanpak van jongerenoverlast

De gemeenteraadsleden benoemen beleidsmatig vooral de voorkomende overlast, met name het gebrek aan zicht daarop. Vier gemeenteraadsleden vinden de informatie te gering of te cijfermatig, er ontbreekt duiding van de cijfers. In het algemeen is de mening onder gemeenteraadsleden dat vooral leden van de Klankbordgroep Veiligheid mogelijk meer zicht hebben op jongerenoverlast. Een aantal gemeenteraadsleden vindt dat de informatie richting deze Klankbordgroepleden ook verbeterd kan worden. Men vindt dat in de klankbordgroep meer informatie over jongerenoverlast gedeeld moet worden, bij voorkeur door de portefeuillehouder.

Drie gemeenteraadsleden vinden dat er voldoende informatie gegeven wordt of dat er voldoende mogelijkheden zijn om informatie te vergaren. Zo kunnen gemeenteraadsleden met surveillanten meelopen of contact zoeken met Stichting Balans. Twee gemeenteraadsleden vinden wel dat de gemeenteraad bij incidenten nader geïnformeerd moet worden.

De belangrijkste beleidsmatige speerpunten in de aanpak van jongerenoverlast

Vijf gemeenteraadsleden noemen de inzet van jongerenwerkers die de 'pappenheimers' en bekende overlastgroepen kennen. Ook de inzet van de wijkagent en BOA's wordt genoemd. Verder noemt een gemeenteraadslid nog het belang van de inzet van bureau Halt.

Toekomstverwachtingen ten aanzien van de gemeentelijke rol en het beleid

De gemeenteraadsleden hebben uiteenlopende visies op de toekomst als het gaat om jongerenoverlast, de gemeentelijke rol en het beleid. Door drie gemeenteraadsleden wordt gewezen op de continuering van het huidige beleid. Vooral de samenwerking tussen de politie en Stichting Balans wordt dan genoemd.

Twee gemeenteraadsleden zijn voorstander van een steviger lik-op-stukbeleid. Vooral het aansprakelijk stellen van ouders na een vernieling door jongeren en de nodige opvoedingsdwang worden genoemd.

Een gemeenteraadslid kijkt het vanuit de preventieve invalshoek en vindt dat er ingezet moet worden op activiteiten voor jongeren.

Een ander lid steekt de hand in eigen boezem: jongerenoverlast is geen 'sexy' onderwerp. Zolang de politiek niets vanuit de burger hoort, hoeft de politiek niet te ageren, maar de burger en de jongere betalen hiervoor de rekening. Een ander gemeenteraadslid onderstreept dit door te benadrukken dat er naar burgers geluisterd moet worden en dat meldingen serieus teruggekoppeld moet worden.

3.3 Mening van geïnterviewden

De visie op de beleidsmatige invulling van jongerenoverlast verschilt per geïnterviewde

De aandachtspunten rond jongerenoverlast, die jaarlijks in de programmabegroting terugkomen, zijn tot op heden volgens de geïnterviewden een gedeelde verantwoordelijkheid van meerdere partners. Dit zijn de beleidsmedewerkers van gemeente Soest in samenspraak met Stichting Balans. De invulling gebeurt op basis van de dan voorhanden informatie.

Voor de WBT'ers is het gemeentelijk beleid door de nadruk op de SLM te veel gericht op de 'externe Bühne' en minder op de overlast die zich concreet op straat voordoet. Zij zien liever dat de gemeente Soest een ad-hocbeleid voert dat gericht is op concreet opkomende incidenten. *"Het centrale probleem van de gemeente is dat er een product is ontwikkeld zonder dat de markt ervoor inzichtelijk is. Het zou juist andersom moeten zijn"*. Er wordt gesuggereerd dat een aanpak vanuit een maandelijkse inventarisatie van jongerenoverlastincidenten meer effect kan hebben. Alvast vooruitkijkend naar de toekomstige taken van de BOA's in Soest vindt een WBT'er dat jongerenoverlast voor de BOA's hoge prioriteit moeten krijgen.

Vanuit de geïnterviewden van de afdeling Vergunning en Handhaving wordt opgemerkt dat de prioriteitsstelling momenteel bekeken wordt, mede op basis van de zogenaamde kerntakendiscussie. Deze discussie loopt ook vanwege het schrappen van de functie van de politieursurveillanten per 31 december 2012 (College van B&W, 2012). Eind 2013 wordt een advies hierover richting de gemeenteraad verwacht. Wel wordt aangegeven dat BOA's een belangrijke rol zouden kunnen spelen bij het aanpakken van jongerenoverlast. Met name het gemeenteoverstijgende toezicht, samen met BOA's van andere gemeenten, wordt als pluspunt genoemd als het gaat om jongeren die van buiten Soest komen. Hiervoor is wel aandacht voor een registratiesysteem vereist.

Beleid is vooralsnog teveel gericht op de drie momenteel uitvoerende partners

Een veel gedeelde mening onder geïnterviewden is dat het beleid prima werkt voor de drie centrale partners in de Aanpak Overlast Soest (gemeente Soest, Stichting Balans en de politie). Maar met name voor de informatiemakelaar en de BOA's ontbreken de benodigde beleidsmatige kaders nog.¹⁵ Een geïnterviewde merkt op dat dan wel de brede visie van het jongerenoverlastbeleid in beeld moet blijven.

15. In het kort bestaat de rol van de informatiemakelaar wat de Aanpak Overlast Soest betreft uit het stroomlijnen van het proces als het gaat om de aanpak van SLM-jongeren, met een nadruk op de criminele jeugdgroepen. De rol en betekenis van de informatiemakelaar komt in hoofdstuk 4 nog terug.

Eerder was deze visie primair gericht op de SLM. Momenteel wordt het motto 'specifiek inzetten van maatregelen vanuit een breed scala aan mogelijkheden om jongerenoverlast tegen te gaan' gehuldigd. De inzet van de informatiemakelaar en de BOA's zou hier bij de meeste geïnterviewden in kunnen passen.

Meer beleidsmatige aandacht voor de tolerantie van burgers

Een geïnterviewde is wel van mening dat er in het beleid aandacht moet zijn voor een bepaalde vorm van 'basisoverlast'. Dit is overlast die niet te voorkomen is, omdat dit in de subjectieve beleving van omwonenden zit. Jongeren mogen nu eenmaal in de openbare ruimte recreëren en dit levert bijvoorbeeld extra geluid op, soms wordt er te veel vanuit het sentiment gereageerd. Een gemeente zou bij voorkeur volgens de geïnterviewde moeten uitdragen dat ze zoveel mogelijk doet aan het aanpakken van jongerenoverlast, maar dat een deel van het bestrijden van de overlast ook in de acceptatie van burgers zelf zit. Kort samengevat: de gemeente mag in dezen ook wat van de burger verwachten.

3.4 Follow the money

In de gemeentelijke besluitvorming van Soest wordt jongerenoverlast via het integraal veiligheidsbeleid vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de financiën. Er bestaat op beleidsniveau echter geen overzicht van de totale kosten voor de aanpak van jongerenoverlast in Soest.

Alleen inzicht in beleidsbudgetten van Stichting Balans

Aantoonbaar is het budget dat vooraf gereserveerd worden voor Stichting Balans. Balans krijgt daarover een subsidiebeschikking van de gemeente. In de jaren 2010 tot en met 2012 zijn respectievelijk de volgende subsidies voor de inzet op jongerenoverlast aan de stichting verleend: 71.875 euro, 75.728 euro en 88.174 euro (Stichting Balans, 2009; 2010; 2011a). Beleidsmatig vindt maandelijks overleg plaats tussen Stichting Balans, de gemeente en de politie. Daarin worden prioriteiten voor de aanpak gekozen. In de offertes van Stichting Balans blijft onvermeld of en in welke mate hiervoor financiën nodig zijn.

Voor de rest zijn de beleidsbudgetten voor jongerenoverlast niet inzichtelijk

Het is voor de beleidsmedewerkers van de gemeente Soest niet aan te geven welke budgetten zijn gereserveerd danwel zijn uitgegeven voor het beleid met betrekking tot jongerenoverlast. Er wordt toegelicht dat het werk rondom jongerenoverlast verweven zit in de activiteiten van veel ambtenaren op meerdere afdelingen. Zodoende is het niet mogelijk om een onderbouwde inschatting te geven van het budget of het aantal uren dat aan jongerenoverlast besteed wordt.

Na het wegvallen van de politiesurveillanten per 31 december 2012 is het budget à 220.000 euro per jaar toegekend aan de afdeling Vergunning en Handhaving. Hiervoor zijn drie extra BOA's aangetrokken, waardoor het totaal aantal BOA's zes bedraagt. Omdat er nog geen duidelijkheid bestaat rondom de prioritering van de werkvelden voor de BOA's, is vooralsnog niet aan te geven of en, zo ja, welk deel van het budget voor jongerenoverlast gereserveerd is.

4 De uitvoering

In Soest wordt een aantal activiteiten uitgevoerd om de jongerenoverlast terug te dringen. Het betreft het continueren van een systematische methodiek door middel van de zogenaamde 'Beke-Ferwerda-aanpak', waarbij hinderlijke, overlastgevende en criminele jongerengroepen via de SLM in beeld worden gebracht en aangepakt. Daarnaast wordt de vertegenwoordiging in het Veiligheidshuis Amersfoort met een Informatiemakelaar gegarandeerd. Baarn, Bunschoten, Eemnes en Soest bekostigen gezamenlijk deze functie om zo de overleggen tussen de verschillende partners in de veiligheidsketen op elkaar af te stemmen.

4.1 Documentanalyse

Concreet staat in de uitvoering van de aanpak van jongerenoverlast de zogenaamde 'Beke-Ferwerda-aanpak' centraal. Deze aanpak staat in het Uitvoeringsprogramma IVB 2011-2012 genoemd als prioriteit voor het ondersteunen/faciliteren en regisseren van de uitvoering van het programma dat verwoord staat in het document Aanpak Overlast Soest (gemeente Soest, 2011d). Ook het Modelconvenant Groepsaanpak Regio Utrecht (gemeente Soest, 2012a) biedt de nodige informatie over de aanpak na het inventariseren van jeugdgroepen via de SLM.

In de Aanpak Overlast Soest werken drie partijen intensief met elkaar samen: de gemeente Soest (in de persoon van de beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid), de wijkagent jeugd en Stichting Balans. De aanpak van overlast valt binnen het domein van het versterken van de leefbaarheid en is daarmee de verantwoordelijkheid van de gemeente. Daarom is de gemeente ook regievoerder in de aanpak en het monitoren van de resultaten. In de praktijk monitort de politie, omdat bij die instantie de meeste gegevens rond jongerenoverlast binnen komen.

Het uitvoeren van de Shortlistmethodiek (SLM)

Na het inventariseren via de SLM worden de groepen (hinderlijk, overlastgevend of crimineel) in de lokale driehoek geprioriteerd op basis van een ambtelijk advies. Dit betekent dat van de leden van die groep gegevens worden verzameld. Op dat moment wordt de informatiemakelaar ingeschakeld. Deze verzoekt de (jeugd)reclassering, de politie en het OM om gegevens over de jongere. De informatiemakelaar brengt alle gegevens bij elkaar en meldt de jongeren, indien nodig, aan voor een casusoverleg in het Veiligheidshuis.

De keus tussen een individuele of een groepsaanpak

Afhankelijk van de situatie wordt per jongere bepaald of deze individueel besproken wordt in het justitieel danwel het gemeentelijk casusoverleg. Het eerste overleg staat onder verantwoording van het OM, het tweede van het gemeentebestuur. Vervolgens informeert de informatiemakelaar over het besluit.

Als er gekozen wordt voor een groepsaanpak, wordt onder regie van de gemeente, samen met de politie en Stichting Balans een groepsplan vastgesteld. Dit gebeurt met het Modelconvenant en het interne document Aanpak Overlast Soest (gemeente Soest, 2011d) als leidraad. De aanpak wordt per groep bepaald en kan domein-, groeps- en individueel gerichte maatregelen behelzen.

Aanpak op drie niveaus

De aanpak vindt op meerdere niveaus plaats, zowel op regisserend, tactisch als op praktisch niveau. Op regieniveau worden de hoofdlijnen van het beleid bewaakt en worden prioriteitskeuzes gemaakt. Op tactisch niveau, via het zogenaamde Jongeren op Straatoverleg, worden 'de geshortliste' groepen besproken, zoals hiervoor al aangegeven vanuit de Convenantinformatie. Het praktische niveau, via het zogenaamde Overlastoverleg, staat in het teken van overlast die veroorzaakt wordt door andere dan 'de geshortliste' groepen. In dit laatste overleg kunnen ook andere partners zitting nemen, zoals woningbouwverenigingen.

Het logboek

Een product binnen de Aanpak Overlast Soest is het zogenaamde logboek. Het is de bedoeling dat een melder van jongerenoverlast gedurende drie weken een logboek bijhoudt. Daarin worden de volgende gegevens genoteerd: tijdstippen overlast, vorm van overlast en aantal jongeren. Het is dus niet zo dat een overlastmelder kan volstaan met slechts een enkele melding van jongerenoverlast.¹⁶ Na het invullen van het logboek moet dit naar de beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid gemaild worden en worden de invoergegevens geanalyseerd. Vervolgens wordt multidisciplinair besproken wie de aanpak van de overlast op zich neemt. Dit kan de politie zijn in strafbare zaken, stichting Balans bij overlast of de gemeente in het geval van noodzakelijke aanpassingen in de openbare ruimte. Ten slotte kan er ook voor gekozen worden om contact tussen de melder en de overlastgevers te bewerkstelligen, indien wordt aangenomen dat dit tot de beste resultaten leidt.

Preventieve hulpmiddelen: brieven en huisbezoeken

In de Aanpak Overlast Soest wordt de taakverdeling tussen politie, Stichting Balans en gemeente nog verder uitgewerkt, veelal langs de lijnen van de kerntaken van de drie partners. Een extra drangmiddel is nog het sturen van brieven naar ouders en het uitvoeren van huisbezoeken aan de ouders van overlastgevende jongeren. Dit wordt zowel door Stichting Balans als door de wijkagent jeugd in het kader van preventie gedaan. Aan de huisbezoeken kunnen ook consequenties zitten, want uiteindelijk kan een huisbezoek leiden tot het opmaken van een Zorgformulier voor Bureau Jeugdzorg door de wijkagent jeugd.

¹⁶ Bij ernstige overlast treedt de politie op.

4.2 Mening van gemeenteraadsleden

Aan de gemeenteraadsleden is op het onderdeel uitvoering de volgende vraag gesteld: "Wat is uw mening over de vertaling van beleid naar aanpak en opbrengsten in termen van effecten voor de burgers op het terrein van jongerenoverlast"? Vijf raadsleden zijn terughoudend in het benoemen van effecten voor burgers. Effecten van maatregelen zijn niet bekend of meetbaar. Bovendien geeft een raadslid aan dat droge cijfers alleen ook niet alles zeggen, vooral niet over de veiligheidsbeleving van burgers. Twee raadsleden geven daarom ook aan dat contact met de burger belangrijk is om de ervaren overlast goed te duiden. *"Een paar jongeren die bij elkaar staan hoeft geen overlast te zijn, terwijl de burger dit wel zo kan ervaren."* Een gemeenteraadslid geeft ten slotte aan dat burgers serieus genomen moeten worden als ze overlast ervaren. Dit heeft twee voordelen: de burger voelt zich gehoord en er kan bepaald worden of er daadwerkelijk sprake is van overlast.

4.3 Mening van geïnterviewden

Om de meningen enigszins te structureren, geven we eerst de meningen van geïnterviewden over de aanpak. Vervolgens komt de mening over partners in de aanpak aan bod, voor zover relevant voor het thema jongerenoverlast.

4.3.1 Mening over de aanpak

Sterke punten van de Aanpak Overlast Soest

De drie partners in de Aanpak Overlast Soest (Stichting Balans, de politie en de gemeente) beschouwen als kracht van de aanpak de samenwerking tussen jongerenwerk, gemeente en politie. Om de obstakels rond de privacy te overbruggen, is daarom het eerder vermelde privacyconvenant opgesteld door de beleidsambtenaar van de gemeente Soest. De partners die betrokken zijn bij de Aanpak Overlast Soest wijzen ook op het succes van de ontmanteling van een jeugdgroep in De Eng door middel van het strategisch inzetten van de Plus-min-meemethode.¹⁷

Voordeel van de SLM is dat het karakteriseren van groepen ervoor zorgt dat de drie kernpartners in de aanpak per groep direct hun verantwoordelijkheid kennen. Onlangs is er echter ook overleg over een groep jongeren geweest die niet uit de SLM naar voren komt. Dit vanwege een melding van een burger en een gemeenteraadslid. Er lijkt dus naast de standaardaanpak een schaduwaanpak te ontstaan, juist voor die vierde lichte, 'aanvaardbare' groep, veroorzaakt door het in hoofdstuk 2 benoemde grijze meldingscircuit.

Vanuit de politie wordt opgemerkt dat de werkwijze Aanpak Overlast Soest in Soest werkt, juist omdat de namen en rugnummers van jongeren nog bekend zijn.

17. Deze methode brengt in kaart wie binnen de groep de meelopers en negatieve en positieve kopstukken zijn. Op basis van de rol die een persoon inneemt in de groep, wordt vervolgens de aanpak bepaald. Het doel van de methode is dat de jeugdgroep door de professionals positief beïnvloed wordt en de jeugdoverlast en/of criminaliteit afneemt. Zie voor een verdere uitleg van deze methode www.wegwijzerjeugdveiligheid.nl.

Zoals al eerder aangegeven, kennen de politie en de jongerenwerkers hun 'pappenheimers'. Bovendien heeft Soest een geografisch voordeel: in Soest overlapt het politiewijkteam Soest de gemeente Soest perfect. Voor Baarn, Eemnes en Bunschoten is er een gezamenlijk politiewijkteam. Bovendien wordt daar gewerkt met meerdere jeugdwerkinstanties en handhavingafdelingen, in Soest met een.

Het logboek wordt door de partners in de Aanpak Overlast Soest beschouwd als een goed instrument. Het biedt enerzijds burgers de mogelijkheid om overlast te melden. Anderzijds gaat van het logboek bewust de boodschap uit dat van de burger na een melding wat verwacht wordt. Dit ook om overlast van twee kanten te benaderen: het kan overlast zijn, maar ook lage tolerantie/ergernis van bewoners.

Aandachtspunten in de aanpak

Er zijn drie aandachtspunten bij de Aanpak Overlast Soest. Het eerste is de inbreng van andere potentiële partijen in de driepartijenaanpak. De meningen verschillen over de eventuele standaardinbreng van de informatiemakelaar en de BOA's. Voor de eerste lijkt verplichte opname in de driepartijenaanpak ook niet nodig, omdat de inzet van de informatiemakelaar al vanuit het modelconvenant geregeld is. Bij de inzet van BOA's verschillen de meningen, vooral als het gaat om de aanpak van de mildere overlastvormen. In het algemeen is te stellen dat geïnterviewden die meer de praktische kant van jongerenoverlast kennen voor een actieve rol van de BOA's zijn. Ook vanuit Stichting Balans wordt met interesse naar de BOA's gekeken. Bij voorkeur moeten de BOA's dan wel meerwaarde hebben, in de zin dat ze voor jongerenoverlast essentiële informatie aanbrenge.

Het tweede aandachtspunt is het ontbreken van hulpverlening in de aanpak. Een geïnterviewde is van mening dat echt doorpakken op individuen ook het bieden van hulpverlening betekent. Een andere respondent merkt hierover op dat juist in de criminele jeugdgroepen veel jongeren met zorg zitten. In de hinderlijke groepen is dat veel minder. Twee geïnterviewden vinden dat hiervoor in de aanpak meer aandacht nodig is. Het blijft daarom belangrijk om dit te blijven monitoren en een jongere, indien nodig, via het Centrum voor Jeugd en Gezin te koppelen aan zorg.

Het derde punt dat geopperd is, is de leeftijd waarop de aanpak zich richt. Het gaat in de Aanpak Overlast Soest om jongeren tussen 12 en 18 jaar. Twee geïnterviewden vinden dat hier kritisch naar gekeken moet worden, omdat overlastgevend jongeren van 21 of 22 jaar buiten de boot dreigen te vallen. Vanuit Stichting Balans wordt hierover opgemerkt dat vooral gekeken wordt naar de 'leefwereld' van jongeren. Dit betekent dat een oudere jongere die bij jongeren tussen 12 en 18 staat toch wordt meegenomen in de aanpak. Andere geïnterviewden vinden ook dat er voldoende flexibiliteit in de aanpak is om oudere jongeren ook mee te nemen in de aanpak.

4.3.2 Meningen over partners in de aanpak

Mening over de centrale partners in de aanpak

In het algemeen zijn de geïnterviewden positief over de inzet van de jongerenwerkers van Stichting Balans. Ze weten hoe het er op de straat aan toe gaat, zitten in de leefwereld van jongeren en fungeren als de eerste voelsprietten als het mis dreigt te gaan. In dat geval geven zij aan de politie een korte analyse van de situatie, waarna de politie eventueel benodigde actie onderneemt. De jongerenwerkers gebruiken een assertieve benadering, want jongeren moeten weten dat je iets voor ze kunt betekenen. Ook stellen ze zich niet op als opsporingsambtenaren, alleen bij ernstige misdrijven maken ze melding bij de politie. Iedereen is verder positief over het samenwerkingsverband tussen medewerkers van de gemeente Soest, Stichting Balans en de politie.

De WBT'ers merken op dat de zichtbaarheid van de huidige wijkagenten beter kan. Dit heeft mede te maken met de positieve erfenis die een eerdere wijkagent heeft achtergelaten; deze was zeer goed benaderbaar. Bij voorkeur zien de WBT'ers dat de noodhulp meer uit de auto's komt.¹⁸

Mening over de andere instanties die een rol bij jongerenoverlast kunnen vervullen

De WBT'ers zien in de toekomst een belangrijke rol weggelegd voor de BOA's, die zich te voet of op de fiets verplaatsen. Tot op heden vinden de WBT'ers wel dat de BOA's te weinig bekeuringen uitdelen. Vanuit de afdeling Vergunning en Handhaving wordt juist opgemerkt dat men zoekende is naar de 'BOA nieuwe stijl', een BOA die goed contacten kan leggen en overtuigingskracht heeft. Dit in plaats van standaard te bekeuren. Als het gaat om de inzet van de jongerenwerkers wordt door de WBT'ers opgemerkt dat de jongerenwerker in een nog vroeger stadium contact moet leggen met jongeren, bij voorkeur niet als er al incidenten gebeurd zijn. De WBT'ers van Smitsveen vinden het dan ook van belang om jongeren via evenementen te bereiken; voetbaltoernooien en het wijkfeest zijn daar voorbeelden van.

De WBT'ers wijzen ook op het belang van ander partners in de aanpak, zoals woningbouwcorporatie Portaal. In het geval van overlast en vandalisme kunnen zij bijvoorbeeld portieken afsluiten en extra verlichting plaatsen.

Sinds begin juni 2013 is er een nieuwe Informatiemakelaar ad interim aangesteld. Dit nadat twee Informatiemakelaars na niet al te lange inzet zijn weggegaan. De gemeenten Baarn, Bunschoten, Eemnes en Soest dragen naar rato van gemeentegrootte en aantallen jeugdgroepen bij aan de kosten voor de Informatiemakelaar. De gemeente Soest betaalt dus het meest. De exacte functie-invulling van de Informatiemakelaar is alleen nog onduidelijk. Binnen de provincie Utrecht zijn de vijf makelaars ook nog zoekende naar de invulling.

18. De noodhulp is hulp bij incidenten die met spoed inzet van de politie nodig hebben. Hiervoor zijn 24 uur per dag en 7 dagen per week politiemensen beschikbaar. Bij deze incidenten is het noodzakelijk dat de politie direct handelt. Noodhulpeenheden behandelen deze incidenten. Zij worden aangestuurd door de meldkamer (www.politie.nl).

4.4 Follow the money

Feitelijk is alleen van de Informatiemakelaar en van Stichting Balans bekend welk gemeentelijk budget zij jaarlijks krijgen. Voor de Informatiemakelaar is dit 16.500 euro per jaar als deze in vaste dienst is. Momenteel wordt de functie ad interim ingevuld. Heel exact is ook het bedrag voor de Informatiemakelaar niet toewijsbaar naar jongerenoverlast, want deze heeft meerdere taken, zoals nazorg ex-gedetineerden en veelplegers.

Stichting Balans maakt ieder jaar een offerte op basis van de vraagformulering vanuit de gemeente Soest. In tabel 4.1 staat een overzicht van toegekende subsidie en de verwachte ureninzet voor jongerenoverlast door Stichting Balans.

Tabel 4.1: Cijfers jongerenoverlast Stichting Balans over de periode 2010-2012

Jaar	Subsidie in euro's	Inzet in uren
2010	71.875	850
2011	75.729	900
2012	88.274	980

Bron: Stichting Balans (2009; 2010; 2011a)

Zicht op budgetten bij andere afdelingen ontbreekt grotendeels

De afdeling Vergunning en Handhaving heeft het budget voor de afgeschafte politie-surveillanten, 220.000 op jaarbasis, voor het jaar 2013 toegekend gekregen. Door de ontbrekende prioritering is onduidelijk of er budget ten goede komt aan de aanpak van jongerenoverlast. Naar verwachting zal dit eind 2013 duidelijk worden.

De kosten voor de beleidsambtenaren die betrokken zijn bij jongerenoverlast in Soest zijn volgens de beleidsambtenaren te diffuus om inzichtelijk te maken. Wel is er bij de gemeente ruimte voor incidentele uitgaven in het kader van de aanpak van jongerenoverlast, zoals het aanpassen van een hek of het verplaatsen van een parkbank. Dit is hooguit twee keer per jaar en geen substantieel bedrag.

Daarnaast zijn er kosten voor de Integrale Veiligheidsmonitor (IVM), 1.800 euro per twee jaar, maar de items die terug te voeren zijn op jongerenoverlast hebben betrekking op een klein deel van de vragenlijst van de IMV. De kosten die de politie maakt voor het bestrijden van Jongerenoverlast komen niet voor rekening van de gemeente.

5 De verantwoording

In dit hoofdstuk komt de verantwoording van de aanpak van jongerenoverlast aan bod. Wat documenten betreft, staan met name de programmaverantwoordingen en de financiële verslagen van Stichting Balans ter beschikking. Ook blijken in de Aanpak Overlast Soest niet-gebruikte verantwoordingsindicatoren te staan. Ten slotte komen de meningen van de gemeenteraadsleden en geïnterviewden aan bod.

5.1 Documentanalyse

De programmaverantwoordingen

De gemeente Soest stelt ieder jaar een programmaverantwoording op. Daarin wordt verwoord welke resultaten zijn geboekt en welke aandachtspunten nog bestaan. De programmaverantwoordingen over de periode 2010-2012 leveren het volgende overzicht op:

Tabel 5.1: Programmaverantwoordingen 2010, 2011 en 2012

Inhoud vanuit de Programma-begroting	Jaar	Programmaverantwoording
- Beke/Ferwerda-aanpak hanteren.	2010	- Enkele overlastgroepen zijn benoemd. - Wijkveiligheidsplannen, met daarin de wensen van de WBT's, vallen ook onder de nieuwe systematiek voor het Integraal Veiligheidsbeleid.
- Beke/Ferwerda-aanpak hanteren.	2011	Beke/Ferwerda-aanpak is geïmplementeerd en lijkt zijn vruchten af te werpen.
- Effectindicatoren: ervaren overlast jeugd (% vaak) en meldingen overlast jeugd (per 100 inwoners). - Beke/Ferwerda-aanpak faciliteren en regisseren. - Vertegenwoordiging Informatiemakelaar in Veiligheidshuis continueren. - Beleid voor de aanpak van jongerenoverlast opstellen en implementeren. - Prestatie-indicatoren: * Twee vergaderingen regiegroep. * Negen overlastoverleggen. * Groeps- en individueel plan voor geprioriteerde groep aanwezig. * Beleidsplan aanpak jongerenoverlast aanwezig.	2012	- Ervaren overlast jeugd: IVM niet uitgevoerd in 2012. Meldingen overlast jeugd: 7,1 (327 absoluut). - Hinderlijke/overlastgevende jeugdgroepen zijn aangepakt volgens de aanpak. De zogenaamde De Eng-groep is van 'overlastgevend' teruggebracht naar 'hinderlijk'. - Rapportage van Informatiemakelaar niet ontvangen. - Jongerenoverlastmeldingen aangepakt volgens Aanpak Overlast Soest. Aantal meldingen gestegen, maar niet vergelijkbaar met jaren ervoor. - Prestatie-indicatoren nagenoeg gehaald, op een overlastoverleg na.

Bij de programmaverantwoording zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. De verantwoording is vanaf 2012 concreet en duidelijk genoeg om te spreken van een inhoudelijke verantwoording. In de jaren daarvoor was de verantwoording vaak niet concreet en afwijkend van wat in de programmabegroting was opgenomen. Zo is voor het jaar 2011 onduidelijk in welk opzicht de Beke/Ferwerda-aanpak zijn vruchten afwerpt. Een aandachtspunt voor het jaar 2012, en daarmee de daaropvolgende jaren, was wel dat de niet-meetbaarheid van streefwaarden voorzien had kunnen worden. Zo had al in 2011 duidelijk kunnen zijn dat de Integrale Veiligheidsmonitor in 2012 niet uitgevoerd werd. Het kengetal voor de door burgers ervaren overlast van jeugd is voor 2012 dus niet leverbaar.¹⁹

Verantwoording vanuit Stichting Balans

Naast de programmaverantwoording legt Stichting Balans via de financiële verslagen achteraf verantwoording af voor de ureninzet. In het verslag is niet te herleiden hoe deze meer of mindere ureninzet zich verhoudt tot de vooraf geplande kosten of de ontvangen subsidies in euro's. De inkoop en afrekening vanuit de gemeente Soest vindt plaats op basis van *throughput*: het aantal netto productieve uren (gemeente Soest, 2010b; 2011b).

Tabel 5.2: Berekende en gerealiseerde ureninzet door Stichting Balans (periode 2010-2012)

Jaar	Ureninzet vooraf berekend	Ureninzet achteraf gerealiseerd	Verskil in werkelijke ureninzet
2010	850	784	-66
2011	900	1.043	+143
2012	980	829	-151

Bron: Stichting Balans (2011b; 2012; 2013)

Stichting Balans licht de verschillen in de werkelijke ureninzet ook toe in de jaarverslagen. Zo heeft de lange, strenge winter 2009/2010 geleid tot minder uren ambulante contactlegging met jongeren. In 2011 is de plus-min-meemethodiek ingezet, hetgeen van de jongerenwerkers van Stichting Balans een hoge aanwezigheid op straat vroeg en dus tot meer ureninzet leidde. Verder is in 2012 minder ingezet op ambulant jongerenwerk, onder andere vanwege minder zware problematiek in de openbare ruimte. Ook door verhuizing van het jongerenwerk en ziekte zijn minder uren ingezet dan groot.

19. In het jaar dat de monitor niet uitgevoerd wordt, wordt 'Waar staat je gemeente' (Stultjens, 2011) gebruikt, dat de nodige overlap aan onderwerpen met de Integrale Veiligheidsmonitor heeft.

Een andere verantwoordingsrichting die Stichting Balans in de jaarverslagen opneemt, zijn de contacten met jongeren. Dit aspect is in de periode 2010-2012 alleen niet uniform geregistreerd. In 2010 wordt het nog uitgedrukt in aantallen contacten met jongeren op straat (4.200 gepland, 3.741 gerealiseerd). In 2011 is het aantal contacten met jongeren op straat vermeld (650 gepland, 690 gerealiseerd). En ten slotte gaat het in 2012 om het 'totaal bereik jongeren op straat' (200 gepland, 305 gerealiseerd).

Niet-gebruikte verantwoordingsinstrumenten in de Aanpak Overlast Soest

In de Aanpak Overlast Soest worden drie soorten instrumenten aangereikt om jongerenoverlast te monitoren. Geen van deze instrumenten wordt gebruikt bij de verantwoording van de aanpak van jongerenoverlast. Als eerste instrument wordt in het document aangegeven dat 'goede communicatie met alle beleidsverantwoordelijken, uitvoerders en inwoners een voorwaarde is om deze aanpak succesvol te laten werken'. In het document wordt aangegeven dat de aanpak van de jongerenoverlast, alsmede het behaalde resultaat na de aanpak richting de klagers gecommuniceerd wordt. Een dergelijke resultaatsverplichting komt niet terug in de programmaverantwoording²⁰.

Het monitoren van de aanpak is volgens het document het tweede instrument. Daarvoor wordt in het document de noodzaak van goede politieregistratie benadrukt. De gedachte is om in BVH, het meldingsstelsel van de politie, een projectcode jongerenoverlast te gebruiken en cijfers te genereren. Het is dan wel noodzakelijk om bij elke politiemutatie in BVH de projectcode te gebruiken om het monitoren te vergemakkelijken. Een dergelijke monitor maakt een meerjarenvergelijking mogelijk. Ook deze monitor, al dan niet bij de politie in gebruik, wordt niet in de verantwoording van de aanpak van jongerenoverlast gebruikt. In dit kader is het wel opmerkelijk dat een meerjarenvergelijking van overlastmeldingen in 2012 niet is gelukt omdat de registraties kennelijk vanuit de meldkamer komen en niet vanuit BVH (gemeente Soest, 2012e).

Het derde niet gebruikte monitoringsinstrument is de in de aanpak genoemde evaluatie van het aantal naar ouders gestuurde brieven en afgelegde huisbezoeken.

Daarnaast worden in de Aanpak Overlast Soest meer 'tussen de regels door' prestatie-indicatoren genoemd. Zo wordt als beoogde prestatie van de aanpak genoemd dat '200 jongeren op naam bekend zijn en er tussen de 15 à 20 locaties (hangplekken) regelmatig worden bezocht'.

²⁰ Respondent geeft aan dat er in de praktijk wel monitoring is.

5.2 Mening van gemeenteraadsleden

Aan de gemeenteraadsleden is over het onderdeel verantwoording de volgende vraag gesteld: "welke knelpunten ervaart u wat betreft de verantwoording over het gevoerde beleid inzake jongerenoverlast"?

Vier gemeenteraadsleden geven aan dat de verantwoording voor een gemeenteraads-lid niet inzichtelijk is. Voor een gemeenteraadslid is er weinig zicht op het beleid, de effecten en het budget dat besteed is. Een lid merkt op dat nieuwe cijfers over het eerste kwartaal van 2013 laten zien dat het aantal meldingen over jongerenoverlast fors (met 21 procent) gedaald is. Maar het wordt als lastig ervaren dat het aantal meldingen over 2010 en 2011 ontbreekt.²¹

Twee gemeenteraadsleden zien weinig knelpunten. Een van de twee vraagt zich overigens af of er wel een probleem met jongeren is, het is in ieder geval geen belangrijke kwestie. Een ander gemeenteraadslid hoopt wel dat er op jongerenwerk niet bezuinigd wordt.

5.3 Mening van geïnterviewden

Mening over effect- en prestatie-indicatoren

Meerdere geïnterviewden geven aan dat de verantwoording onvoldoende is. Stichting Balans verantwoordt via de ureninzet (inspanningsverplichting), terwijl dit in de programmaverantwoording niet genoemd wordt. In die verantwoording staan voor 2012 voornamelijk effect- en prestatie-indicatoren die wijzen op een resultaatsverplichting. Maar het zijn voornamelijk effectindicatoren die niet gemeten kunnen worden, zoals een item uit de Integrale Veiligheidsmonitor, ervaren overlast (%vaak). De geïnterviewden pleiten dan ook voor een herziening van de verantwoording.

Door de politie wordt opgemerkt dat het meetbaar maken van prestatie-indicatoren voor jongerenoverlast voor hen niet mogelijk is omdat de politiewerkzaamheden zich op veel terreinen bevinden. De politie staat overigens buiten de gemeentelijke verantwoording en legt via haar eigen kanalen verantwoording af.

Vanuit Vergunning en Handhaving is aangegeven dat het veiligheidsbeleid voor de BOA's ook gebaseerd wordt op feiten. Het aantal controles en handhavingen is daar leidend bij de verantwoording. De vraag is echter voor de geïnterviewden met kennis van de materie hoe jongerenoverlast goed meetbaar te maken is.

Niettemin vinden meerdere geïnterviewden die bekend zijn met de Aanpak Overlast Soest dat er goede resultaten behaald zijn in het terugdringen van de zwaarste jeugdgroepen in De Eng en Smitsveen. Deze successen zijn meetbare effecten.

Andere visie op doelstelling en verantwoording overwegen

Door geïnterviewden is in hoofdstuk 2 al vermeld dat onder jongerenoverlast meer valt dan een inventarisatie van jongerengroepen volgens de SLM.

21. In de programmaverantwoording van 2012 staat aangegeven dat dit door de politie niet leverbaar is, omdat de registratiemethode van overlast op de meldkamer eind 2011 is veranderd.

Daarom heeft een bredere term bij twee geïnterviewden de voorkeur, bijvoorbeeld 'jeugd in de buurt', 'jeugd in de wijk' of 'jeugd in de samenleving'. Dit heeft ook gevolgen voor de verantwoording, die in dat geval mogelijk breder geoperationaliseerd zal worden. Een geïnterviewde merkt op dat het niveau van jongerenoverlast wel in perspectief gezien moet worden. In Soest gaat het bij jongerenoverlast voornamelijk om individuele gevallen die ontspoord zijn, niet hele groepen, zoals in bijvoorbeeld Utrecht Overvecht. Dit maakt de noodzaak tot een zware doelstelling en verantwoording mogelijk ook minder groot. Daarom wordt geopperd om zowel doelstelling en verantwoording te koppelen in: *"vinger aan de pols houden in Soest en je verantwoordelijkheid richting de jeugd nemen"*.

Een geïnterviewde pleit voor een totaal andere visie op de doelstelling en de verantwoording. Hij vindt gevonden effecten geen goede outputindicatoren voor jongerenoverlast. Het gaat meer over de al dan niet uitgevoerde benodigde handelingen. Dit is ook anders dan het bijhouden van het aantal uitgevoerde handelingen. De output is dan of er een handeling is gevolgd op een geconstateerd probleem. Bij voorkeur wordt dan per organisatie afgerekend of benodigde handelingen zijn uitgevoerd. Een andere geïnterviewde merkt hierover op dat het vooral belangrijk is dat er in de aanpak geen gaten zitten, zodat jongeren buiten de boot dreigen te vallen.

Het lastige is volgens een geïnterviewde alleen dat in een gezamenlijke aanpak niet duidelijk op organisatieniveau afgerekend kan worden. Misschien moet in een beleidsnotitie duidelijk opgenomen worden wat van iedere participant in de aanpak vereist wordt. Dit van jongerenwerker tot burgemeester: *"niet omdat het slecht gaat in Soest, maar om te verankeren wat goed gaat in Soest"*.

De ondervraagde WBT'ers zijn van mening dat de gemeente Soest de jongerenoverlast slecht kan benoemen. Dat maakt het bepalen van succes danwel falen ook lastig. In ieder geval vinden zij dat er bij de verantwoording breder gekeken moet worden dan alleen de Beke/Ferwerda-aanpak.

Kale cijfers als verantwoordingsinstrument zijn niet zaligmakend

Drie geïnterviewden wijzen op de overlastmeldingdaling van 21 procent in de eerste vier maanden van 2013 (Bureau Regionale Veiligheidsstrategie, 2013). Een nadere beschouwing van dat cijfer levert het inzicht bij de geïnterviewden op dat dit kengetal op zichzelf weinig zegt. Het is slechts een blik op de eerste vier maanden van 2013, die betrekkelijk koud verliepen. Bovendien kan er sprake zijn van meldingsmoeheid. Ook wordt aangegeven (net als door een gemeenteraadslid opgemerkt) dat een meerjarenblik ontbreekt. Bij uitstek vinden geïnterviewden hierdoor dat cijfers niet alles zeggen.

5.4 Follow the money

In de programmaverantwoordingen staat voor de jaren 2010, 2011 en 2012 een financiële verantwoording. Maar net zoals in de programmabegrotingen zijn de vermelde bedragen niet herleidbaar tot jongerenoverlast. Ze hebben wederom betrekking op baten en lasten van de diensten Brandweer, Crisisbeheersing en Openbare orde en Veiligheid in het algemeen.

Stichting Balans verantwoordt netto productieve uren. Deze worden niet omgerekend in geld.

Verder is nergens sprake van een toegespitste financiële verantwoording voor jongerenoverlast.

6 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen in volgorde van probleemanalyse, beleid, uitvoering en verantwoording beantwoord. Per onderdeel worden eerst de antwoorden gegeven, daarna volgt een toelichting.

-1- Probleemanalyse: is het beleid gebaseerd op een goede analyse van de problematiek? Is er in deze fase een relatie te vinden tussen analyse en benodigde budgetten voor beleid en uitvoering? De problematiek van jongerenoverlast is voldoende geanalyseerd, maar vanuit een smalle basis en met een smalle scope. Er is geen relatie te vinden tussen analyse en benodigde budgetten voor beleid en uitvoering van de bestrijding van jongerenoverlast in Soest.

Soest heeft geen exacte definitie van jongerenoverlast. Het beleid voor jongerenoverlast is opgebouwd vanuit de drie jeugdgroepsoorten van de Shortlistmethodiek (SLM). Er treden regelmatig wisselingen binnen de drie soorten jongerengroepen op. Daarnaast levert de probleemanalyse vanuit alleen de SLM een te smalle basis op omdat Soest ook jongerengroepen kent die voornamelijk rondhangen en geen overlast geven. Dit wordt bevestigd door het benoemen van een vierde, lichte groep, de 'prettige hanggroepen'.

Daarom moet de probleemanalyse breder ingekaderd worden. Daarbij kunnen BOA's ook een rol spelen in de aanpak van de lichte vormen van jongerenoverlast. De inzet van BOA's op de mildere vormen van overlast vereist een aanpassing van de probleemanalyse en daaruit voortkomende aanpak.

Het is in de probleemanalyse ook belangrijk rekening te houden met de verwachting van toekomstige jongerenoverlast en jeugdgroepen. In iedere gemeente is de verhouding tussen jeugdigen en andere leeftijdscategorieën anders. Ook in de verschillende wijken van Soest loopt dit uiteen. Relatief veel jeugd in een gebied leidt ook tot meer jongerenoverlast. Het is geen realistische gedachte dat jongerenoverlast, in welke vorm ook, verdwijnt. In de probleemanalyse is het noodzakelijk om op basis van demografische gegevens aan verwachtingenmanagement richting de toekomst te doen. Met andere woorden: hoe ontwikkelt de jongerenpopulatie in (wijken van) Soest zich de komende tien jaar?

-2- Beleid: geeft het beleid voldoende richting aan de uitvoering? Is er een beleidsnota? Is deze nota besproken met de gemeenteraad? Welke bedragen zijn opgenomen in de begroting en welke effecten worden er van de middeleninzet verwacht?

Er is een gemeentelijke nota Integraal Veiligheidsbeleid 2011-2014. Deze nota geeft voor het deel dat gaat over de veiligheidsaspecten voldoende richting aan de uitvoering van de bestrijding van de jongerenoverlast. Centraal staat daarbij de methodiek van de Beke/Ferwerda-aanpak. De verbinding met de zorg- en welzijnsaspecten is minder uitgewerkt. Opmerkelijk is dat het document Aanpak Overlast Soest en de Kaderstellende notitie Jeugdbeleid 2011-2014 niet door de gemeenteraad vastgesteld zijn. Er is onvoldoende inzicht te krijgen in welke bedragen zijn toe te rekenen aan het beleid 'terugdringen van jongerenoverlast' en een koppeling met de te verwachten effecten is daardoor evenmin te maken.

Naast het lokale jongerenoverlastbeleid, dat sinds 2010 verankerd is, heeft de regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland invloed op de aanpak van jongerenoverlast. Jongerenoverlast blijft daarmee niet beperkt tot de gemeentegrenzen alleen, maar is regio-overschrijdend. De regiobrede aandacht voor jongerenoverlast is voor de gemeente Soest ook noodzakelijk, omdat uit het onderzoek blijkt dat jongeren van buiten Soest in Soest overlast plegen.

Wanneer het gaat om de zwaardere vormen, bijvoorbeeld criminele jeugdgroepen, is de rol van de informatiemakelaar onvoldoende in het beleid ingebed.

In de gemeentebegroting en jaarstukken zijn voornamelijk de financiën voor de activiteiten van Stichting Balans zichtbaar. Een deel van de gelden is direct toewijsbaar naar de aanpak van jongerenoverlast. Het gaat achtereenvolgens om 71.875, 75.728 en 88.174 euro voor de jaren 2010 tot en met 2012.

Beleidsmatig zitten de activiteiten van gemeenteamttenaren rondom jongerenoverlast verdeeld over veel ambtenaren op meerdere afdelingen. Daarom kunnen betrokkenen geen onderbouwde inschatting geven van het budget of het aantal uren dat door hen aan jongerenoverlast besteed wordt.

-3- Uitvoering: is adequate uitvoering gewaarborgd door:

- *Helder en goed vastgelegde verantwoordelijkheden met alle betrokken partijen zoals politie, welzijnswerk en OM?*
- *Een goede invulling van de regierol van de gemeente?*
- *Voldoende sturende subsidiebeschikkingen voor de organisaties die de projecten uitvoeren?*
- *Besteding van beschikbare budgetten?*

Het kader voor de aanpak van jongeren wordt gegeven door de Aanpak Overlast Soest (2011d) en met het nodige succes. De verschillende verantwoordelijkheden voor de partners en de regierol van de gemeente is daarin vastgelegd. Een aantal jeugdgroepen is ontmanteld of minder ernstig geworden.

De subsidiebeschikkingen voor stichting Balans maken duidelijk welk budget kan worden ingezet voor het terugdringen van jongerenoverlast. Het is niet helder of er met meer of minder budget een andere uitkomst zou zijn op straat. De besteding van de beschikbare budgetten is voor het aandeel van stichting Balans inzichtelijk, maar voor het gemeentelijke aandeel niet.

Het invullen van de wens tot een bredere visie op jongerenoverlast, vooral voor de mildere vormen van overlast, dus naast de SLM-aanpak, vereist nog wel de nodige uitwerking voordat er sprake is van helder en goed vastgelegde verantwoordelijkheden. Hierin kunnen ook de BOA's een plaats vinden.

Contact met de burger is belangrijk om meldingen van jongerenoverlast goed te duiden. Dit om de burger het gevoel te geven dat hij gehoord is en bovendien om te bepalen of er daadwerkelijk sprake is van overlast. De praktijk laat zien dat het logboek deze functie prima kan vervullen, met name als er na het invullen van het logboek nog een keer contact is met de burger.

-4- Verantwoording: is de verantwoording over de uitvoering en resultaten van het beleid toereikend om vast te kunnen stellen of de doelen zijn bereikt en wordt de verantwoordingsinformatie benut voor de bijsturing van het beleid? Is er inzicht in de bestedingen en de resultaten daarvan? Hoe is de informatievoorziening hierover aan de gemeenteraad?

Bij de verantwoording kan een tweedeling gemaakt worden tussen inhoudelijke en financiële verantwoording. Voor beide aspecten geldt dat deze niet voldoende zijn uitgewerkt om het beleid en de uitvoering te kunnen bijsturen.

De inhoudelijke verantwoordingsinformatie is niet toereikend, ondanks de verbeteringslag sinds 2012. De effect- en prestatie-indicatoren zijn niet goed gekozen en lijken niet altijd verband te houden met de probleemanalyse. Dit heeft ook te maken met de nog niet voldoende uitgewerkte doelstelling en probleemanalyse.

De gemeenteraadsleden hebben in het onderzoek opgemerkt dat de verantwoording veelal niet inzichtelijk is.

De tot op heden gebruikte doelstelling is 'terugdringen van jeugdoverlast', maar gezien de reacties van gemeenteraadsleden en geïnterviewden had er ook 'het consolideren van het huidige niveau van jongerenoverlast' kunnen staan, omdat het betrekkelijk goed gaat in Soest. Juist een te algemene doelstelling maakt een verantwoording lastig.

De gebruikte indicatoren zijn vooral prestatie-indicatoren en minder effectindicatoren. Nu zijn prestatie-indicatoren als de aanwezigheid van de Informatiemakelaar in het Veiligheidshuis, aantallen gehouden vergaderingen en de aanwezigheid van individuele, groeps- en beleidsplannen geoperationaliseerd. Vanuit de gemeenteraadsleden komt naar voren dat prestatie-indicatoren ook meer vertaald zouden moeten worden naar burgers. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of en in hoeverre naar de burger is teruggekoppeld over de ervaren overlast.

De effectindicatoren in de programmabegrotingen en -verantwoordingen duiden op een zoektocht. Er worden bijvoorbeeld effectindicatoren ingezet die achteraf toch niet bruikbaar blijken. Daarmee heeft de programmaverantwoording geen zeggingskracht. In de Aanpak Overlast Soest wordt een aantal suggesties gedaan voor effectindicatoren die niet zijn gebruikt voor de programmaverantwoording.

De financiële verantwoording is nooit specifiek uitgewerkt. Alleen de bedragen van de Informatiemakelaar en Stichting Balans zijn inzichtelijk, samen ongeveer 100.000 euro op jaarbasis. De financiële verantwoording is vooral prestatie-indicator gericht. *Follow the money* lijkt daardoor meer op *follow the hours* en *follow the meetings*. Eigenlijk legt alleen Stichting Balans structureel rekenschap af over ureninzet, met de verantwoording over contacten met jongeren als secundaire indicator. Daarnaast worden in de programmaverantwoording als prestatie-indicatoren het aantal gehouden periodieke overleggen gebruikt. Deze uren- en bijeenkomstenregistratie geven onvoldoende verantwoordingsinformatie.

Enkele gemeenteraadsleden hebben aangegeven dat de verantwoording veelal niet inzichtelijk is. Hetzelfde geldt voor de effecten van en het budget voor de aanpak.

7 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het onderzoek kunnen over de aanpak van jongerenoverlast in de gemeente Soest drie conclusies worden getrokken:

1. De uitvoering van de aanpak van jongerenoverlast in Soest verloopt succesvol.
2. Het beleid is niet officieel vastgesteld en de probleemanalyse is te beperkt.
3. De verantwoording, zowel inhoudelijk als financieel, schiet te kort.

De laatste twee conclusies geven aan dat de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol niet naar behoren kan uitvoeren.

Hieronder gaan we dieper in op de conclusies en geven we aanbevelingen voor verbetering.

Conclusie 1. De uitvoering van de aanpak van jongerenoverlast in Soest verloopt succesvol

In Soest zijn successen geboekt bij het ontmantelen van criminele en overlastgevende jongerengroepen. De centrale partners in de aanpak (de beleidsmedewerkers van de gemeente Soest, de politie en Stichting Balans) weten goed welke rol zij moeten vervullen. Bovendien zijn de overleglijnen tussen deze partners kort.

Het logboek voor overlastmeldingen dat door overlastmelders moet worden bijgehouden (zie 4.1) is binnen de aanpak een uitstekend hulpmiddel.

Echter, de rol die de Buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) en de Informatiemakelaar spelen bij het voorkomen en terugdringen van jongerenoverlast is tot op heden onduidelijk. Dit wordt mede veroorzaakt door het ontbreken van een officieel vastgesteld beleidkader, gebaseerd op een gedegen probleemanalyse.

Aanbeveling 1.

Stel op korte termijn vast welke rol BOA's in de aanpak van jongerenoverlast moeten spelen. Leg de verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de verschillende soorten overlast vast. Kijk daarbij ook goed naar de samenwerking met andere partners in de aanpak.

Geef aan welke taken en bevoegdheden de Informatiemakelaar heeft.

Conclusie 2. Het beleid is niet vastgesteld en de probleemanalyse is beperkt.

Het beleid voor de aanpak van jongerenoverlast in Soest staat in de nota "Aanpak jongerenoverlast Soest". Deze nota is gaandeweg als leidraad voor alle partners bij de uitvoering van het beleid gaan gelden.

De nota is echter niet door de gemeenteraad vastgesteld. Desondanks vindt de uitvoering van het beleid ten aanzien van jongerenoverlast wel plaats op basis van deze nota.

De probleemanalyse voor jongerenoverlast richt zich vooral op hinderlijke, overlastgevende of criminele jeugdgroepen. Dit is de indeling in drie groepen zoals wordt gehanteerd in de zogenoemde Shortlist methode (SLM). De meeste jongeren die in Soest rondhangen, gedragen zich op een manier, die niet aansluit bij de indeling van deze groepen.

Deze lichtere groepen vallen dus buiten de gebruikte methodiek om groepen te identificeren (SLM). In de probleemanalyse worden deze groepen niet meegenomen. In het kader van preventie zou dit wel moeten.

Aanbeveling 2.

Stel het beleid dat kaderstellend is voor de aanpak van jongerenoverlast vast in de gemeenteraad. Dit geldt in elk geval voor de nota "Aanpak jongerenoverlast Soest."

Aanbeveling 3.

Geef in de probleemanalyse voor jongerenoverlast ook aandacht aan de groepen jongeren die tot nog toe alleen 'rondhangen'. De probleemanalyse wordt dan, net als de nota "Aanpak Jongerenoverlast Soest", breder (vier groepen).

Conclusie 3: De verantwoording, zowel inhoudelijk als financieel, schiet te kort.

Omdat de doelstellingen van de aanpak onduidelijk geformuleerd zijn schiet de verantwoording inhoudelijk te kort. Voor deze verantwoording worden ook indicatoren gebruikt die aangeven in welke mate een doel bereikt wordt (of subdoel/deelresultaat). De meeste gebruikte indicatoren zijn niet bruikbaar. Er zijn verschillen per jaar. Soms zijn ze niet meetbaar of niet relevant.²²

Het onderzoek heeft niet geleid tot een volledig overzicht van de financiën voor de aanpak van jongerenoverlast in Soest en wat daarvoor gedaan wordt. Alleen de kosten van Stichting Balans en de Informatiemakelaar zijn inzichtelijk (samen jaarlijks ongeveer een ton). Meer gedetailleerde overzichten waardoor ook financieel prioriteiten zouden kunnen worden gesteld, ontbreken. Daar komt bij dat het budget van Stichting Balans gebaseerd is op indicatoren die een maat zijn voor de geleverde inspanning en niet voor het resultaat, namelijk totale ureninzet en aantal contacten met jongeren. Hierdoor is en blijft ondoorzichtig wat de resultaten / effecten van deze inzet zijn geweest.

²² Zo is bijvoorbeeld de indicator voor "het aantal vergaderingen" niet relevant om informatie over de uitvoering van het beleid te krijgen.

Bij de verantwoording zouden jongeren en burgers centraal moeten staan. Antwoord moet in ieder geval gegeven worden op vragen als:

- Welke incidenten doen zich waar en op welk moment voor?
- Zijn de incidentveroorzakers bereikt door de toezichhoudende en handhavend instanties?
- Zijn de overlastervarende burgers bereikt?
- Zijn de incidenten opgelost, in de zin dat de overlast zich niet of minder voordoet?
- Is het resultaat teruggekoppeld aan de burger?

Aanbeveling 4.

Stel op basis van heldere doelstellingen vast, op welke wijze verantwoording over de aanpak wordt afgelegd aan de gemeenteraad. Maak gebruik van de verantwoordingsinstrumenten zoals genoemd in de nota "Aanpak jongerenoverlast Soest".

Indicatoren die daarbij worden gebruikt, moeten iets zeggen over de mate waarin de doelstellingen worden bereikt.

Aanbeveling 5.

Zorg voor een financiële rapportage waarin duidelijk wordt hoeveel geld wordt besteed door de verschillende partijen, waaraan het wordt besteed en wat daardoor is bereikt. Maak hierin onderscheid in doelen en doelgroepen, zodat op basis hiervan eventueel nieuwe prioriteiten kunnen worden gesteld.

Literatuurlijst

Bureau Regionale Veiligheidsstrategie. (2012). *Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2012-2014. 41 gemeenten, Openbaar Ministerie van politie samen in actie voor een veiliger Midden-Nederland*. Utrecht: Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland en de Eenheidsstaf politie Midden-Nederland.

Bureau Regionale Veiligheidsstrategie. (2013). *Veiligheidsbeeld Midden-Nederland. Eerste (4 maanden) voortgangsrapportage. Jaarplan 2013*. Utrecht: Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland en de Eenheidsstaf politie Midden-Nederland.

College van B&W. (2012). *Brief 'Beëindiging convenant'*. Soest: gemeente Soest.

Eysink Smeets, M., Moors, H., Hof, K. van 't en Reek Vermeulen, E. van den. *Omgaan met de perceptie van overlast en verloedering. Een beknopt advies voor de bestuurspraktijk*. Tilburg: IVA, 2010.

Ferwerda, H. en Kloosterman, A. (2007). *Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlistmethodiek*. Arnhem: Bureau Beke.

Ferwerda, H. en Ham, T. van. (2013). *Problematische Jeugdgroepen in Nederland. Omvang en aard in het najaar van 2012*. Arnhem: Bureau Beke.

Gemeente Soest (2009). *Programmabegroting 2010-2013*. Soest: gemeente Soest.

Gemeente Soest (2010a). *Kaderstellende notitie Jeugdbeleid 2010-2014*. Soest: gemeente Soest.

Gemeente Soest (2010b). *Nota Integraal veiligheidsbeleid 2011-2014*. Soest: gemeente Soest.

Gemeente Soest (2010c). *Programmaverantwoording 2010*. Soest: gemeente Soest

Gemeente Soest (2010d). *Vraagformulering Stichting Balans, onderdeel jongerenwerk. Jongerenoverlast 1.0, versie 18 juni 2010*. Soest: gemeente Soest.

Gemeente Soest (2010e). *Programmabegroting 2011-2014*. Soest: gemeente Soest.

Gemeente Soest (2011a). *Programmaverantwoording 2012*. Soest: gemeente Soest.

Gemeente Soest (2011b). *Vraagformulering Stichting Balans, onderdeel jongerenwerk. Jongerenoverlast 1.0, versie 4 oktober 2011*. Soest: gemeente Soest.

Gemeente Soest (2011c). *Programmabegroting 2012-2015*. Soest: gemeente Soest.

Gemeente Soest (2011d). *Aanpak Overlast Soest*. Soest: gemeente Soest.

Gemeente Soest (2012a). *Modelconvenant Groepsaanpak Regio Utrecht*. Soest: gemeente Soest.

Gemeente Soest (2012b). *Model Privacyreglement Groepsaanpak*. Soest: gemeente Soest.

Gemeente Soest (2012c). *Nota gebiedsgericht werken. Herijking wijkgericht werken*. Soest: gemeente Soest.

Gemeente Soest (2012d). *Opzet leefbaarheidsagenda*. Soest: gemeente Soest.

Gemeente Soest (2012e). *Programmaverantwoording 2012*. Soest: gemeente Soest.

Gemeente Soest (2012f). *Programmabegroting 2013-2016*. Soest: gemeente Soest.

Gemeente Soest (2013a). *Evaluatie Uitvoeringsprogramma IVB 2011-2012*. Soest: gemeente Soest.

Gemeente Soest (2013b). *Nota Integraal Veiligheidsbeleid 2011-2014*. Soest: gemeente Soest.

Kuppens, J., D. Van Tuyn & H. Ferwerda (2009). *Feiten over veiligheidsbeleving in de gemeente Arnhem*. Arnhem: Bureau Beke.

Meerdinkveldboom, M., Driessche, H. van den en Verhorst, H. (2012). *Integrale Veiligheidsmonitor Midden-Nederland 2011*. Utrecht/Breda: Bureau Regionale Veiligheidsstrategie/Dimensus.

Samenwerkende gemeenten en instanties. (2009). *Convenant @risk. Samenwerkingsconvenant voor de Verwijsindex@risk in de regio Eemland met aansluiting op de landelijke Verwijsindex Risico's jeugdigen*. Amersfoort: Verwijsindex@risk.

Stichting Balans (2009). *Offerteboek 2010 met bijbehorende productbeschrijvingen*. Soest: Stichting Balans.

Stichting Balans (2010). *Offertes 2011*. Soest: Stichting Balans.

Stichting Balans (2011a). *Offertes 2012*. Soest: Stichting Balans.

Stichting Balans (2011b). *Jaarverslag Stichting Balans 2010*. Soest: Stichting Balans.

Stichting Balans (2012). *Jaarverslag Stichting Balans 2011*. Soest: Stichting Balans.

Stichting Balans (2013). *Jaarverslag Stichting Balans 2012*. Soest: Stichting Balans.

Stultjens, E. (2011). *Waarstaatjegemeente.nl. Burgerrollen. Burgerpeiling + extra vragen*. Tilburg: Het PON.

Veldheer, V., Jonker, J., Noijs, L. van en Vrooman, C. (2012). Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Memo gemeente Soest (2011). Memo jongerenoverlastproblematiek, 29 juni 2011/SL/813936. Soest: gemeente Soest.

Memo gemeente Soest (2013). *Memo aan burgemeester Mik van 8 maart 2013/SL/1019522*. Soest: gemeente Soest.

Begrippen- en afkortingenlijst

Begrippen

Beke/Ferwerda-aanpak	Aanpak in Soest om jongerenoverlast tegen te gaan. Een onderdeel van de aanpak is het inventariseren van jongerengroepen volgens de Shortlistmethodiek
Ernstscore	De ernstscore is een onderdeel van de Shortlistmethodiek en is een optelsom van punten die jongerengroepen (hinderlijk 1 punt, overlastgevend 2 punten en crimineel 3 punten) scoren. De ernstscore is daarmee een instrument om een vergelijking tussen steden mogelijk te maken.
Noodhulp	Noodhulp is hulp bij incidenten die met spoed inzet van de politie nodig hebben. Hiervoor zijn 24 uur per dag en 7 dagen per week politiemensen beschikbaar. Bij deze incidenten is het noodzakelijk dat de politie direct handelt. Noodhulpeenheden behandelen deze incidenten. Zij worden aangestuurd door de meldkamer (www.politie.nl).
Shortlistmethodiek	De methodiek om problematische jeugdgroepen in beeld te brengen, is beschreven in het 'Werkproces Problematische Jeugdgroepen en Overlast door Jeugd in het Publieke Domein' en vastgesteld door de Raad van Korpschefs in juni 2011. Een door de wijkagent in te vullen vragenlijst, de zogeheten shortlist, vormt de basis voor het inzichtelijk krijgen van de groepen. Onderwerpen die daarin aan de orde komen, zijn locaties waar de groepen zich ophouden, de samenstelling van de groepen, dagelijkse bezigheden, riskante gewoonten, recent delictgedrag en de structuur binnen de groepen. Het is een eerste, subjectieve inventarisatie van de aard en omvang van problematische jeugdgroepen op basis van straatinformatie, waaruit duidelijk wordt om welk type gedrag het eigenlijk gaat. Groepen worden op basis van kenmerken en gedrag getypeerd als hinderlijk, overlastgevend of crimineel. De typering is van belang omdat niet alle probleemgroepen hetzelfde zijn in achtergronden, kenmerken, samenstelling en gedrag en dus vragen om een aanpak die bij de groep en groepsleden hoort (Ferwerda en Van Ham, 2013).
Wijkbewoners-team	In een Wijkbewonersteam zitten wijkburgers die een vrijwillige bijdrage leveren aan de leefbaarheid van de wijk. Daartoe volgen zij de ontwikkelingen die zich voordoen in de wijk, ondernemen actie en stellen waar nodig verbeteringen en/of veranderingen voor.
Wijkbeheer-team	Zie Wijkbewonersteam

Afkortingen

BVH Basisvoorziening Handhaving, het incidentregistratiesysteem van de politie

SLM Shortlistmethodiek

WBT Wijkbewonersteam/Wijkbeheerteam

Bijlage 1: Vragenlijst gemeenteraadsleden

In opdracht van en in nauwe samenwerking met de Rekenkamercommissie van de gemeente Soest voert Bureau Beke een onderzoek uit naar het beleid, de uitvoering en verantwoording van de aanpak van jongerenoverlast. In de bijgeleverde infosheet vindt u een nadere uitleg over het onderzoek.

De raadsleden van de gemeente Soest willen we via deze email een aantal vragen stellen. Wilt u zo vriendelijk zijn deze vragen binnen twee weken na dagtekening te beantwoorden en per email terug te sturen? Uw antwoorden zullen anoniem in het onderzoek worden meegenomen.

1. Sinds welk jaar bent u raadslid in de gemeente Soest?
2. Van welke fractie bent u lid?
3. Wat is volgens u in de kern het probleem als het gaat om jongerenoverlast in de gemeente Soest?
4. Wat vindt u van de wijze waarop u als raadslid op de hoogte gehouden wordt over het beleid en de aanpak van jongerenoverlast in uw gemeente? (denk daarbij aan de inhoud en kwaliteit van de verstrekte informatie en de frequentie).
5. Wat zijn volgens u vanuit het beleid de belangrijkste speerpunten in de aanpak van jongerenoverlast?
6. Wat is uw mening over de vertaling van beleid naar aanpak en opbrengsten in termen van effecten voor de burgers op het terrein van jongerenoverlast?
7. Welke knelpunten ervaart u wat betreft de verantwoording over het gevoerde beleid inzake jongerenoverlast? (denk daarbij ook aan budgettaire knelpunten)
8. Welke toekomstverwachtingen heeft u ten aanzien van de gemeentelijke rol en het beleid op het gebied van jongerenoverlast?
9. Heeft u nog overige opmerkingen en suggesties? Dan kunt u deze hieronder kwijt.

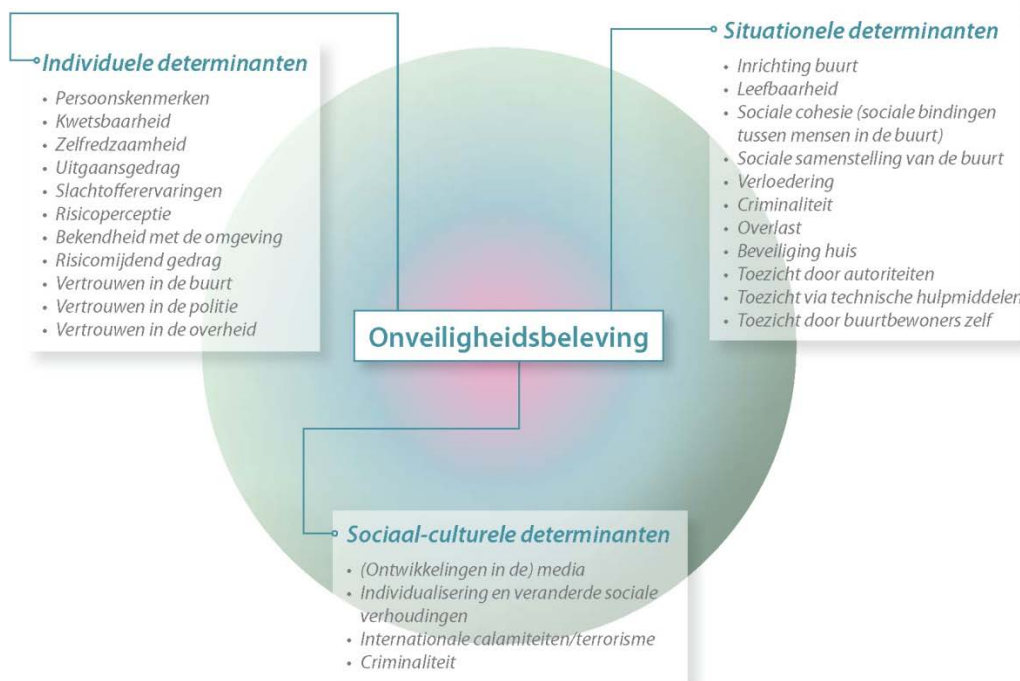
Bijlage 2: Geïnterviewden

Naam	Instantie
Dhr. Monnich	Lid Wijkbewonersteam Smitsveen
Dhr. Trippaers	Lid Wijkbewonersteam Smitsveen
Mevr. Falkmann	Informatiemakelaar Soest-Baarn-Eemnes-Bunschoten
Dhr. Reukers	Wijkagent jeugd, eenheid Midden-Nederland, afdeling Soest
Dhr. Loogman	Teamleider Vergunning en Handhaving, gemeente Soest
Dhr. Hersbach	Manager dienstverlening, gemeente Soest
Dhr. Huibers	Beleidsmedewerker gemeente Soest
Dhr. Sheldon	Directeur Stichting Balans Soest
Mevr. De Rond	Beleidsmedewerker gemeente Soest
Dhr. Verhoeks	Lid Wijkbeheerteam De Eng
Mevr. Verheul	Beleidsmedewerker gemeente Soest
Dhr. Mik	Burgemeester gemeente Soest

Bijlage 3: Determinanten van onveiligheidsbeleving

De perceptie van burgers uit zich in onveiligheidsbeleving. Deze onveiligheidsbeleving wordt beïnvloed door een breed scala aan zogenaamde determinanten en deze zijn van belang, omdat zij het gedrag van personen kunnen beïnvloeden. De ene persoon kan een situatie als bedreigend interpreteren en zich (fysiek) gaan verdedigen, terwijl voor een ander van een bedreigende situatie geen sprake is. Er bestaan individuele, situationele en sociaal-culturele determinanten die de onveiligheidsbeleving kunnen beïnvloeden:

Figuur 1: Determinanten voor onveiligheidsbeleving



Determinanten verschillen in de mate waarin ze extern beïnvloedbaar zijn. Enkele determinanten, zoals 'inrichting van de buurt', zijn door een gemeente te beïnvloeden. 'Internationale calamiteiten/terrorisme' zijn niet beïnvloedbaar. Daarnaast komen nieuwe determinanten op, al dan niet onder invloed van media-aandacht. Ook overlappen determinanten, zoals 'persoonskenmerken' en 'kwetsbaarheid' elkaar. Bovendien zijn er determinanten die positief (bijvoorbeeld 'beveiliging huis') of negatief (bijvoorbeeld 'slachtofferervaringen') aan de veiligheidsbeleving bijdragen. Een voor jongerenoverlast relevante determinant is 'risicoperceptie' (Kuppens, van Tuyn & Ferwerda, 2009).

De Congruentiehypothese van Eysink Smeets, Moors, Van 't Hof & Van den Reek Vermeulen (2010) biedt vervolgens zicht op het omgaan met percepties van overlast van burgers. Volgens hen is de manier waarop het beleid of de aanpak van de overheid uiteindelijk ingericht en vormgegeven is van invloed op de percepties van overlast van burgers. Door een bepaalde aanpak of communicatie over de aanpak wordt de aandacht juist gericht op specifieke vormen van overlast. Dit is goed als de aandacht van het publiek daar toch al op gericht is en het publiek zich daar zorgen over maakt. In dat geval werkt die extra aandacht ook, want het publiek ziet dat de overheid en/of andere partners hun probleem zien én daar iets aan doen. Maar als bij (een deel van) het publiek geen probleembesef omtrent de betreffende vorm van overlast bestaat, kan dat probleembesef als gevolg van de aanpak of communicatie alsnog ontstaan of intensiever worden. Kortom: partners die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van overlast moeten ervoor zorgen dat de zichtbaarheid van de aanpak overeenkomt met het probleembesef onder het publiek. Dit is de zogenaamde congruentiehypothese en wordt door figuur 2 weergegeven:

Figuur 2: Perceptie van overlast: uitwerking congruentiehypothese

		Zichtbaarheid van de aanpak	
		<i>Laag</i>	<i>Hoog</i>
Probleembesef onder het publiek	<i>Laag</i>	Geen probleem	Kans op toename van gepercipieerde overlast of verloedering
	<i>Hoog</i>	Aantasting vertrouwen in overheid: heeft geen aandacht voor ons probleem	Geen probleem

Bron: Eysink Smeets et al. (2010)

Bestuurlijke zienswijze



Postbus 2000
3760 CA Soest

Behandeld door mw. M.L.M.I. Verheul
doorkiesnummer 035-6093450

Bezoekadres Raadhuisplein 1
Telefoon (035) 609 34 11
Fax (035) 609 36 89
Internet www.soest.nl
E-mail postbus2000@soest.nl

Rekenkamercommissie Soest
Postbus 2000
3760 CA SOEST

Soest, 10 september 2013

verzonden: **27 SEP 2013**

uw brief d.d. : 10 september 2013
uw kenmerk :
afdeling: : Samenleving
ons kenmerk : 1083101
onderwerp : bestuurlijke reactie op uw rapport

Geachte heer Elenbaas,

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport "Jongerenoverlast in Soest", uitgevoerd door bureau Beke namens de rekenkamercommissie en in opdracht van de gemeenteraad.

Wij zijn u erkentelijk voor de mogelijkheid om een bestuurlijke zienswijze te geven op het eindrapport en maken hiervan graag gebruik.

Hieronder treft u onze reactie aan.

Het rapport schetst een beeld van de aanpak van jongerenoverlast in Soest. Wij herkennen ons in de eerste conclusie van het rapport, waarin u aangeeft dat de uitvoering van de aanpak succesvol verloopt. Het succes ervaren wij ook: zowel in de terugloop van het aantal geshortliste groepen als in de terugloop van de zwaarte van die groepen.

Ten aanzien van de conclusies en bijbehorende aanbevelingen:

De implementatie van de eerste aanbeveling die u doet bij de eerste conclusie, namelijk het vastleggen van de rol van de BOA's bij de aanpak van jongerenoverlast en de heldere beschrijving van de taken en bevoegdheden van de informatiemakelaar is al gestart voor wij het rapport ontvingen. Zoals u in uw rapport beschrijft op pagina 16 is de rol van de BOA's onderdeel van een stuk dat momenteel wordt geschreven door de afdeling Dienstverlening, in het kader van de kerntakendiscussie. De taken en verantwoordelijkheden van de informatiemakelaar worden op regionaal niveau onder de loep genomen, zoals u terecht opmerkt in uw rapport op pagina 23.

U merkt echter bij uw tweede conclusie ook op dat op het niveau van beleid, probleemanalyse en verantwoording verbeterpunten gevonden zijn. In uw tweede aanbeveling stelt u voor dat wij de nota "Aanpak jongerenoverlast Soest" laten vaststellen door de raad. Aangezien deze nota een uitwerking is van de programmabegroting die door de raad is vastgesteld, zien wij deze nota als uitvoering en zullen hem vast laten stellen door het College van Burgemeester en Wethouders.

Uw derde aanbeveling betreft het opnemen van een vierde type overlastgroep. Wij hebben, zoals ook in uw rapportage naar voren komt, de Beke Ferwerda-methodiek stevig omarmd in Soest en ook in de

Pagina 2 van de brief, nr. 1083101

hele regio. Wij zijn van mening dat het niet verstandig is om deze methodiek op eigen houtje aan te passen. Wel hebben wij, naast de overleggen over de overlast die veroorzaakt wordt door de jongeren in de geshortliste groepen, al een aantal jaar een tweede overlegsoort, waarin de zogenoemde plaatsgebonden overlast besproken wordt. Dit betreft meldingen over overlast, veroorzaakt door jongeren die niet passen binnen de definitie van "jongerengroep" zoals in de methode omschreven, maar die wij desalniettemin serieus nemen.

Echter, wij hebben ook behoefte aan nuancering en die richt zich met name op uw derde conclusie en de daarbij behorende vierde en vijfde aanbeveling over het te kort schieten van de financiële verantwoording. Hoewel wij als gemeente duidelijk een regierol hebben in het proces van het terugdringen van jongerenoverlast, ligt de uitvoering grotendeels bij onze ketenpartners. Zoals u in uw rapport aangeeft heeft de politie een eigen systematiek voor de verantwoording van de inzet van haar mensen en middelen. Deze verantwoording hoort niet in onze gemeentelijke verantwoording thuis. Ook de verantwoording van de inzet van Balans wordt apart door de stichting gedaan. Wij sturen er niet op om aan te geven welke interventie welk effect heeft gehad, juist omdat wij in Soest een integrale aanpak van de overlastproblematiek hanteren. Bovendien lopen preventie en repressie vaak in elkaar over. Daarnaast is er geen erkende methode voor effectmeting.

In onze gemeente is nimmer een apart budget vastgesteld voor de aanpak van jongerenoverlast, en dus is het niet meer dan logisch dat dit budget niet terug te vinden is in de stukken. Het zou te ver gaan om dit als een tekortkoming neer te zetten.

Samenvattend zijn wij met u zeer tevreden over de effecten van het beleid om de overlast door jongeren terug te dringen en delen wij uw mening dat wij, mede door de aanbevelingen in uw rapport, deze effectieve en efficiënte aanpak van een lastig maatschappelijk probleem nóg effectiever en efficiënter kunnen maken.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Soest,
de secretaris,

de burgemeester,

A.R. Veenstra,

Dr. G. Mik

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie van de gemeente Soest is het college erkentelijk voor de positieve en constructieve reactie die we ontvingen op ons rapport op basis van het onderzoek naar jongerenoverlast in Soest.

We willen kort op twee punten uit de reactie van het college ingaan.

1) Nota "Aanpak jongerenoverlast Soest" delen met de gemeenteraad.

In uw reactie geeft u aan dat de nota "Aanpak jongerenoverlast Soest" niet officieel door de raad hoeft te worden vastgesteld. Het betreft een uitwerking van de programmabegroting welke door de raad is vastgesteld. Volgens ons is deze nota meer dan een uitwerking en bevat de nota duidelijk beleidsmatige aspecten.

Een goed voorbeeld daarvan is de aandacht die in de nota uitgaat naar de zogenoemde vierde type overlastgroep, de aanvaardbare jeugdgroepen. Dit is een ruimere benadering dan de gehanteerde Beke-Ferwerda methodiek en biedt mogelijkheden voor preventie en vroegsignalering.

Deze in onze ogen relevante beleidsmatige insteek wordt door ons ondersteund. Mede omdat veel geïnterviewden aangeven deze nota als een soort uitgangspunt voor hun werkzaamheden te beschouwen, lijkt het ons zinvol de raad in ieder geval te informeren over deze nota.

2) Verantwoording.

Wij zijn met u van mening dat het terugdringen van jongerenoverlast qua uitvoering grotendeels ligt bij de ketenpartners. Dit houdt volgens ons echter niet automatisch in dat ook de (financiële) verantwoording naar deze partners kan worden doorgeschoven. Het hanteren van een juiste set indicatoren kan zoals we hebben beschreven meer inzicht verschaffen.

Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om aan de hand van een deugdelijke set indicatoren de effectiviteit van beleid en middeleninzet te monitoren.

Tot slot

Wij zagen in de Programmabegroting 2014, dat net als in de jaren ervoor, het voornemen is om het beleid voor de aanpak van jeugdoverlast op te stellen en te implementeren. We menen dat we met dit onderzoeksrapport al enkele bouwstenen voor het beleidsdocument hebben aangeboden en hopen dat u daar gebruik van zult maken.

Rkc Soest, 7 oktober 2013

Eerder uitgebrachte rapporten van de rekenkamer-commissie Soest

Titel rapport	Beschrijving onderzoek
Aanbesteden openbaar *	Onderzoek naar het aanbestedingsbeleid van de gemeente Soest.
Treft subsidie doel? *	Onderzoek naar het subsidiebeleid voor welzijnsinstellingen van de gemeente Soest . Als referentiemodel is de beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) gebruikt.
Sturing op samenwerking *	Onderzoek naar samenwerkingsverbanden van de gemeente Soest.
De belaste zaak *	Onderzoek naar de systematiek van de onroerende zaakbelasting van de gemeente Soest.
Actueel bestemd *	Onderzoek naar de actualisering van bestemmingsplannen door de gemeente Soest.
Wmo Graadmeter en Wmo Raadweter	Onderzoek gericht op de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Beslaat twee stappen: 1) doorlichting van de eerste uitgevoerde activiteiten en 2) handreiking voor de gemeenteraad voor de verdere invoering van het Wmo-beleid.
Kennis van inhuur	Onderzoek naar de externe inhuur en de borging van de verkregen externe kennis bij de gemeente Soest.
Digitaal dienstbaar	Onderzoek naar de digitale dienstverlening bij de gemeente Soest.
Keuzes boven water	Onderzoek naar het rioleringsbeleid van de gemeente Soest.
Betrokken burgers	Onderzoek naar de afhandeling van klachten en bezwaarschriften door de gemeente Soest.
Zicht op werk	Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het re-integratiebeleid van de gemeente Soest.

*: van deze onderzoeken is een aantal jaren later ook een opvolgingsonderzoek uitgevoerd.