



JEUGDVEILIGHEIDSBELEID GEMEENTE MAASTRICHT

Onderzoek door de
RekenKamer Maastricht

Jeugdveiligheidsbeleid gemeente Maastricht



RekenKamer 
MAASTRICHT



Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

Mevrouw drs. R. Ingrid Doerga RA

Mevrouw dr. Klaartje Peters

De heer Mathijs G.M.M.W. Mennen RA (voorzitter)

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC

De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen

Secretaris:

Mevrouw drs. Resy Delnoy

Secretariaat:

Correspondentieadres: Wilhelminasingel 44-M, 6221 BK Maastricht

Telefoon: 043-325 6075 / 06 1563 7938

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl



2 October 2008





Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	9
2. Doel en aanpak van het onderzoek	10
3. Onderzoeksbevindingen	13
3.1 Middelen voor het jeugdveiligheidsbeleid	13
3.2 Effectiviteit van het jeugdveiligheidsbeleid	14
3.3 Outputdoelstellingen van het jeugdveiligheidsbeleid	18
3.4 Procesdoelstellingen van het jeugdveiligheidsbeleid	20
4. Conclusies en Aanbevelingen	25
5. Bestuurlijke reactie	29
6. Nawoord rekenkamer	36
Bijlage 1: Lijst geïnterviewden	37
Bijlage 2: Documenten	38





Samenvatting

De rekenkamer beoogt met de uitkomsten van onderzoek de raad te ondersteunen bij zijn kaderstellende en controlerende taak. In dit rapport doet de rekenkamer verslag van een onderzoek naar de resultaten van het jeugdveiligheidsbeleid van de gemeente Maastricht. In het jeugdveiligheidsbeleid heeft de gemeente te maken met veel verschillende actoren naast jongeren zelf – o.a. politie, justitie, buurgemeenten, welzijnsorganisaties, scholen, jeugdzorg, provincie, rijksoverheid – waardoor het uitvoeren van beleid een ingewikkelde zaak is. Het jeugdveiligheidsbeleid is ingebed in het integrale jeugdbeleid en het integrale veiligheidsbeleid.

Doelen van het onderzoek zijn inzicht bieden in de effectiviteit van het beleid en het formuleren van aanbevelingen ter verbetering van het jeugdveiligheidsbeleid. Deze doelstellingen zijn vertaald in de onderzoeksvragen:

1. Is het door de gemeente Maastricht gevoerde jeugdveiligheidsbeleid in de periode 2004-2007 effectief geweest?
2. Zijn er op basis van de analyse verbeteringen voor het jeugdveiligheidsbeleid te formuleren?

Het onderzoek is in fasen uitgevoerd. In de eerste fase zijn documenten opgevraagd en zijn er gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke beleidsambtenaar. Vervolgens is de analyse uitgevoerd, waarbij onder meer gebruik gemaakt is van een onderzoek dat de rekenkamer in 2007 heeft uitgevoerd naar de evalueerbaarheid van het jeugdveiligheidsbeleid. De analyse is in de volgende fase besproken met en becommentarieerd door de beleidsambtenaar. Aansluitend zijn bevindingen geformuleerd die besproken zijn met de portefeuillehouder.

Uit het onderzoek blijkt dat er geen duidelijke conclusies kunnen worden getrokken over de effectiviteit van het jeugdveiligheidsbeleid. Dat komt deels omdat het nog te vroeg is. Een andere oorzaak is dat de effecten niet systematisch gemonitord worden. Daardoor kan niet worden vastgesteld of men op de goede weg is om de doelstellingen te kunnen bereiken die in 2009 volgens plan behaald moeten zijn. De aanbevelingen van de rekenkamer zijn gericht op het verbeteren van de lacunes en op de afbakening van de rol die de gemeente heeft in het uitvoeren van het jeugdveiligheidsbeleid.





1. Inleiding

Achtergrond en aanleiding

Jeugdbeleid en veiligheidsbeleid zijn terreinen die behoren tot de kern van het takenpakket van de lokale overheid. Deze beide terreinen raken elkaar op het punt van de veiligheid van jongeren en van jeugdcriminaliteit. Dit zijn onderwerpen waar veel burgers zich druk om maken. De gemeente Maastricht voert beleid om problemen die met deze thema's samenhangen te voorkomen en op te lossen.

In het jeugdveiligheidsbeleid heeft de gemeente Maastricht te maken met veel verschillende actoren. Het gaat daarbij onder meer om politie, justitie, buurgemeenten, welzijnsorganisaties, scholen, (sport)verenigingen, horeca, jeugdzorg, de provincie, de rijksoverheid en natuurlijk jongeren zelf. Het formuleren van beleidsdoelstellingen, maar meer nog het uitvoeren van het beleid is daarmee een ingewikkelde zaak, waarbij veel van de genoemde actoren betrokken zijn en moeten zijn. De gemeente heeft het hierin zeker niet alleen voor het zeggen.

Vanwege het maatschappelijk belang van het jeugdveiligheidsbeleid is de Rekenkamer Maastricht geïnteresseerd in de resultaten ervan. Zij heeft daarom besloten de effectiviteit van het jeugdveiligheidsbeleid van de gemeente Maastricht te onderzoeken.

Voor dit onderzoek kon de Rekenkamer Maastricht gebruik maken van een eerder verrichte analyse van het jeugdveiligheidsbeleid. In 2007 heeft de Rekenkamer een uitgebreid onderzoek verricht naar de evalueerbaarheid van het beleid van de gemeente. Het onderzoek heeft geleid tot een checklist om de evalueerbaarheid van toekomstige beleidsvoorstellen te toetsen. Ten behoeve van het opstellen van de checklist zijn vier gemeentelijke beleidsterreinen, waaronder het jeugdveiligheidsbeleid, onderzocht op hun evalueerbaarheid. Het beleid zelf is toen dus niet geëvalueerd. De rekenkamer heeft besloten deze eerdere analyse te gebruiken als vertrekpunt voor een nader onderzoek, om daarmee de Raad in 2008 inzicht te bieden in de resultaten van het jeugdveiligheidsbeleid zoals dat de afgelopen jaren is gevoerd door de gemeente Maastricht.



2. Doel en aanpak van het onderzoek

Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

Primair doel van het onderzoek is het beoordelen van het gemeentelijk jeugdveiligheidsbeleid. Daartoe richt de rekenkamer zich op het bieden van inzicht in de *effectiviteit* van het beleid. Secundair doel is het formuleren van aanbevelingen ter verbetering van het jeugdveiligheidsbeleid van de gemeente Maastricht.

Deze doelstellingen zijn vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

1. **Is het door de gemeente Maastricht gevoerde jeugdveiligheidsbeleid in de periode 2004-2007 effectief geweest?**
2. **Zijn er op basis van de analyse verbeterpunten voor het jeugdveiligheidsbeleid te formuleren?**

Afbakening

De gemeente heeft het jeugdveiligheidsbeleid uitgewerkt in een 'Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid' (2006). Het Uitvoeringsprogramma is ingebed in het integrale jeugdbeleid en het integrale veiligheidsbeleid van de gemeente. Dit onderzoek richt zich op het geheel van het gemeentelijk beleid dat betrekking heeft op de combinatie van jongeren en veiligheid, door de rekenkamer *jeugdveiligheidsbeleid* genoemd.

Het is van belang erop te wijzen dat het onderzoek zich beperkt tot het jeugdveiligheidsbeleid zoals de *gemeente Maastricht* dat voert. Anders gezegd: het onderzoek richt zich exclusief op de inspanningen van de gemeente Maastricht op het terrein van jeugdveiligheid. Er is dus niet gekeken naar de effectiviteit van het deel dat door andere partijen, zoals politie en welzijnsinstellingen, wordt uitgevoerd. Als deze partijen in beeld komen, is het door hun relaties met het beleid van de gemeente.

De *periode 2004-2007* is gekozen om een aantal redenen. Het eindpunt van 2007 is logisch, gezien de start van het onderzoek begin 2008. Het beginpunt van een evaluatieonderzoek is altijd enigszins arbitrair. In dit geval heeft de rekenkamer meegewogen dat de meest relevante beleidsnota's dateren uit 2003 en 2004. Het betreft de Kadernota Integraal jeugdbeleid (augustus 2003), de Notitie (Bouwen aan) Integrale Veiligheid (juni 2004) en het Meerjaren Ontwikkelings Programma (MOP) 2005-2009, getiteld 'Mensen maken Maastricht' (oktober 2004). In de bijlage is een compleet overzicht van de bestudeerde documenten te vinden.

Definities

Hieronder worden de belangrijkste begrippen gedefinieerd.

Effectiviteit van beleid: beleid is effectief *als de doelstellingen zijn bereikt binnen de gestelde termijn, als gevolg van de gekozen aanpak*. Effectiviteit is de belangrijkste norm die voor de evaluatie van het jeugd- en veiligheidsbeleid wordt gebruikt (zie het normenkader).



Doelstellingen zijn de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid. In dit onderzoek zijn de doelstellingen de beoogde maatschappelijke effecten die de gemeente met betrekking tot het jeugdveiligheidsbeleid wil bereiken.

Doelbereiking is de term die wordt gebruikt voor de situatie waarin de doelstellingen van beleid zijn bereikt, zonder te weten of dit dankzij de gekozen aanpak is gebeurd.

Output van beleid is dat wat het beleid produceert. In dit onderzoek wordt output geoperationaliseerd als de producten van het jeugdveiligheidsbeleid van de gemeente. De gemeente formuleert haar doelstellingen deels ook in termen van output van beleid. Die output kan heel divers zijn: gevoerde cliëntgesprekken, behandeltrajecten, georganiseerde bijeenkomsten, etc.

Beleidsproces is de term die wordt gebruikt voor het proces van uitvoering c.q. productie van het beleid. Soms wordt dit ook het beleidsuitvoeringsproces genoemd. Dit uitvoeringsproces omvat alle handelingen en interacties ter uitvoering van het beleid. Anders geformuleerd: alle handelingen en interacties die leiden tot de output van beleid. Gezien het aanzienlijke aantal betrokken partners bij het gemeentelijke jeugdveiligheidsbeleid zijn interacties met andere partijen cruciaal voor de uitvoering van het beleid. De gemeente ziet haar rol in het beleidsproces met name als een *regierol*.

Gemeentelijke regierol: de gemeente spreekt in de beleidsdocumenten van een regierol in het jeugdveiligheidsbeleid. De term 'regie' in bestuurlijke processen wordt gebruikt voor het bijeenbrengen en laten samenwerken van de voor het beleid relevante partijen (coördineren), eventueel aangevuld met het trekken (initieren) en organiseren van het proces en het garanderen van samenhang in de uitvoering. In de zwaarste variant van regisseren is er ook een verantwoordelijkheid voor integrale visievorming. Deze regierol kan worden beschouwd als een instrument dat de gemeente inzet ter uitvoering van het beleid.

Input van beleid tenslotte betreft de middelen die voor het beleid worden ingezet.

Normenkader

In dit onderzoek wordt het jeugdveiligheidsbeleid beoordeeld op zijn effectiviteit. Dit is dus de belangrijkste norm die in het onderzoek wordt gehanteerd.

Effectiviteit

Het jeugdveiligheidsbeleid is effectief als de doelstellingen zijn bereikt binnen de gestelde termijn, als gevolg van de gekozen aanpak. Om de effectiviteit van het beleid te kunnen onderzoeken en meten, moet aan drie voorwaarden zijn voldaan:

1. De doelstellingen moeten kunnen worden *geïdentificeerd*, en wel *in meetbare termen*. De rekenkamer baseert zich hierbij op de doelstellingen die de gemeente schriftelijk geformuleerd heeft.
2. De mate van doelbereiking moet kunnen worden vastgesteld. In dit onderzoek baseert de rekenkamer zich op door de gemeente aangeleverde verantwoordingsinformatie: informatie over de uitvoering en resultaten van het beleid, verzameld om de voortgang te meten, eventueel te kunnen bijsturen en verantwoording te kunnen afleggen.
3. Vastgesteld moet kunnen worden of de doelbereiking wordt *veroorzaakt* door het gevoerde beleid, ofwel de gekozen aanpak. De beoogde effecten kunnen immers ook behaald zijn zonder dat dit iets te maken heeft met het gevoerde beleid. Dit is zonder twijfel het lastigste aspect van het onderzoek. In dit onderzoek wordt genoeg genomen met het *aannemelijk* maken (in plaats van *bewijzen*) dat er een causale relatie is tussen gevoerd beleid en maatschappelijke effecten.



Aanpak van het onderzoek

Op basis van de analyse in het rekenkamerrapport 'Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen' (december 2007) en inzichten uit de beleidsanalyse is een beknopt normenkader opgesteld. Ook is een oriënterend gesprek met de verantwoordelijke beleidsambtenaar van de gemeente Maastricht gevoerd.

Op basis van de verzamelde beleidsdocumenten is een eerste analyse van de effecten van het gemeentelijke jeugdveiligheidsbeleid gemaakt. Deze is besproken met en schriftelijk becommentarieerd door de eerdergenoemde beleidsambtenaar. Op basis van het commentaar en aanvullende documenten is de analyse aangepast en aangevuld. Deze analyse is in hoofdstuk 3 van dit rapport te vinden. Op basis van de analyse heeft de rekenkamer de voorlopige bevindingen (in mei 2008) besproken met de portefeuillehouder en de eerdergenoemde beleidsambtenaar. De Nota van Bevindingen is op 10 juli 2008 voor een ambtelijke reactie aan de gemeentesecretaris voorgelegd. Deze is volgens afspraak half augustus ontvangen en heeft op een aantal punten tot wijzigingen van de nota geleid. Het eindrapport is vervolgens met het verzoek een bestuurlijke reactie te geven aan het college van burgemeester en wethouders gestuurd. De bestuurlijke reactie is integraal opgenomen in hoofdstuk 5. Het nawoord van de rekenkamer staat in hoofdstuk 6.



3. Onderzoeksbevindingen

Dit onderzoek naar het jeugdveiligheidsbeleid richt zich in eerste instantie op de effectiviteit van beleid. De vraag is of en in hoeverre het beleid in de periode 2004-2007 effectief is geweest.

In het onderzoek is alleen gekeken naar beleid inzake **jeugd**veiligheid. Dat betekent dat veel van het algemene en integrale veiligheidsbeleid buiten beschouwing blijft. De uitzondering op deze regel is het 'meenemen' in de analyse van de voornemens en prestaties rondom het Veiligheidshuis. Dat Veiligheidshuis is niet enkel bedoeld voor de jeugd, maar jeugd is wel één van de geprioriteerde doelgroepen van het Veiligheidshuis.

Om een compleet beeld te krijgen van het jeugdveiligheidsbeleid beginnen we dit hoofdstuk met een beknopt overzicht van de middelen die beschikbaar zijn voor het jeugdveiligheidsbeleid (paragraaf 3.1). Nadat in paragraaf 3.2 naar de effectiviteit van het jeugdveiligheidsbeleid wordt gekeken, wordt de blik verlegd naar de outputdoelstellingen (paragraaf 3.3) en de doelstellingen ten aanzien van het beleidsproces (paragraaf 3.4).

3.1 Middelen voor het jeugdveiligheidsbeleid

Het jeugdveiligheidsbeleid is in de gemeente Maastricht geen afgebakend en geïsoleerd beleidsterrein. Het maakt deel uit van het integrale veiligheidsbeleid en het integrale jeugdbeleid. Om die reden is het niet goed mogelijk de middelen die beschikbaar zijn voor het jeugdveiligheidsbeleid te scheiden van die van het integrale veiligheidsbeleid en jeugdbeleid. De volgende cijfers geven een indicatie.

Op basis van de programmabegroting kan worden vastgesteld dat voor het programma Integrale Veiligheid in de onderzochte periode tussen de 8,5 en de 9,5 miljoen euro per jaar is begroot. Voor alle duidelijkheid moet daarbij worden opgemerkt dat dit programma veel meer omvat dan alleen jeugdveiligheidsbeleid. Ook het beleid inzake openbare orde, sociale veiligheid (huiselijk geweld), fysieke veiligheid (brandweer) en crisisbeheersing vallen eronder. Het grootste deel van dit bedrag (ongeveer 7 miljoen per jaar) gaat op aan apparaatskosten. Voor het jeugdveiligheidsbeleid is een projectleider Jeugd en Veiligheid aangesteld, die werkt vanuit het Veiligheidshuis. Daarnaast zijn gemeentelijke coördinatoren aangesteld voor de uitvoering van het Jeugd Preventie Programma (JPP) en de Jeugdinterventieteams (JIT).

De opzet van de programmabegroting maakt het niet mogelijk vast te stellen hoeveel er voor het integrale jeugdbeleid is uitgetrokken, aangezien dit valt onder het overkoepelende welzijnsbeleid.

Uit het Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid (2004) kan worden afgeleid dat voor het onderdeel Jeugd en Veiligheid binnen het gemeentelijke Grotestedenbeleid tussen 279.000 en 308.000 euro per jaar is begroot voor de jaren 2005 t/m 2009. Het gaat hier met name om algemene preventieve beleidsmaatregelen en projecten.



3.2 Effectiviteit van het jeugdveiligheidsbeleid

Zoals eerder vastgesteld in het rekenkamerrapport 'Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen' (2007) heeft het jeugdveiligheidsbeleid van de gemeente Maastricht 2 hoofddoelstellingen en bijbehorende effectindicatoren. Het gaat om:

1. Het verbeteren van de beleefde veiligheid onder de jeugd (minder onveiligheidsgevoelens onder jongeren)¹
2. Het voorkomen en terugdringen van de jeugdoverlast en –criminaliteit².

De doelstellingen en indicatoren zijn geformuleerd in de tijd dat de gemeente bezig was met de voorbereiding van de derde periode van het landelijke Grotestedenbeleid (GSB-III), namelijk in 2003 en 2004. Tijdens die voorbereiding is er in nauw overleg met de rijksoverheid gezocht naar meetbare beleidsdoelstellingen op de diverse gemeentelijke beleidsterreinen die deel uitmaken van het Grotestedenbeleid. Dit is mede bedoeld om de afrekenbaarheid richting rijksoverheid te vergroten.

Doelstelling 1: Minder onveiligheidsgevoelens

De eerste doelstelling wordt in de diverse beleidsdocumenten vertaald in de volgende indicator: in vijf jaar tijd 10 procentpunten minder onveiligheidsgevoelens onder jongeren in de diverse GSB-buurtten³ (en halverwege deze periode 4 procentpunten minder onveiligheidsgevoelens). De nulmeting is verricht in 2003 door de GGD, in het kader van het Onderzoek Veilige School. In percentages ziet de doelstelling er als volgt uit:

2003: 69% van de jongeren (12-23 jaar) voelt zich wel eens onveilig
 2007: 65% van de jongeren (12-23 jaar) voelt zich wel eens onveilig
 2009: 59% van de jongeren (12-23 jaar) voelt zich wel eens onveilig.

Doelbereiking 1^e doelstelling

Het GGD-onderzoek zal in 2009 worden herhaald, en pas dan zal definitief kunnen worden vastgesteld of deze doelstelling is gehaald.

Voor de onderzochte periode 2004-2007 is het niet mogelijk vast te stellen of de doelstellingen zijn gehaald. Vooraf is niet besloten de onveiligheidsgevoelens onder jongeren gedurende de jaren 2004 t/m 2007 systematisch op basis van consistente meting te monitoren. In het Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid (augustus 2006) stelt de gemeente dat monitoring mogelijk is op basis van andere onderzoeks- en monitoringsgegevens, gegevens die niet specifiek ten behoeve van het jeugdveiligheidsbeleid zijn verzameld.

¹ Deze doelstelling wordt genoemd in: *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid – augustus 2006 (pp.4-5); Kadernota Integraal jeugdbeleid – augustus 2003 (p.14); Notitie Integrale Veiligheid – juni 2004 (p.45); Meerjaren Ontwikkelingsprogramma 2005-2009 – Dossier 3 'Naar een veiliger samenleving'– oktober 2004 (pp.19-32); Jeugd Preventie Programma (JPP) – september 2005 (p.7).*

² Deze doelstelling wordt genoemd in: *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid – augustus 2006 (pp.6-7); Kadernota Integraal jeugdbeleid – augustus 2003 (p.14); Notitie Integrale Veiligheid – juni 2004 (p.45); Meerjaren Ontwikkelings Programma 2005-2009 – Dossier 3 'Naar een veiliger samenleving'– oktober 2004 (pp.20-21 en 25); Jeugd Preventie Programma (JPP) – september 2005 (p.7).*

³ De afkorting GSB staat voor Grotestedenbeleid. De GSB-buurtten zijn de buurten waarop het landelijke Grotestedenbeleid zich richt. Het precieze aantal heeft in de loop van de jaren gevarieerd.



Deze gegevens leveren in beperkte mate relevante informatie op over de doelstellingen van het jeugdveiligheidsbeleid.

Zo deed de GGD in 2005 al een beperkt herhalingsonderzoek (Jeugdmonitor 2005) en vond dat van de jongere kinderen gemiddeld⁴ 28% zich wel eens onveilig voelt.

Uit de Jeugdmonitor van 2006, een nieuwe, integrale monitor uitgevoerd door de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente Maastricht, blijkt dat gemiddeld⁵ 45% van de 12-23 jarigen zich wel eens onveilig voelt in zijn eigen buurt.

Uit de integrale buurtpeiling van 2006 tenslotte blijkt dat 44% van de burgers aangeeft zich wel eens onveilig te voelen. Voor gemiddeld 37% van de burgers geldt dat zij zich wel eens onveilig voelen in hun eigen buurt. In de zgn. GSB-buurtten (buurtten die onder het landelijke Grotestedenbeleid vallen) ligt dit beduidend hoger, namelijk 48 tot 65%⁶.

Conclusie effectiviteit 1e doelstelling

Of het doel van 10 procentpunten minder onveiligheidsgevoelens onder jongeren bereikt is, valt niet te zeggen. De meting in 2009 zal dit moeten uitwijzen. Ook voor het tussentijdse doel van 4 procentpunten voor 2007 kunnen geen conclusies worden getrokken. De tussentijds metingen die er zijn, zijn niet goed vergelijkbaar met de nulmeting.

Over de effectiviteit van het beleid kunnen al helemaal geen uitspraken worden gedaan, ook straks in 2009 niet. Er kan namelijk geen causale relatie tussen het gevoerde beleid en de geconstateerde percentages onveiligheidsgevoelens worden vastgesteld, of zelfs maar aannemelijk gemaakt. De reden daarvoor is dat bij het vaststellen van de beleidsdoeleinden in 2004 geen systematisch verband is gelegd tussen in te zetten instrumenten of maatregelen (oorzaak) en de te bereiken doeleinden (gevolg). De rekenkamer constateerde dit al in het rapport *Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen* (uit december 2007). In de loop van de onderzochte periode wordt in de beleidsdocumenten (met name in het Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid uit 2006) hiertoe wel een aanzet gegeven, maar het meten gebeurt niet systematisch. Daarom kan ook niet worden onderzocht wat werkt, en wat niet. Voor dit onderzoek naar de effectiviteit van het jeugdveiligheidsbeleid betekent het dat uit het niet-halen van de doelstelling niet kan worden afgeleid dat de desbetreffende maatregelen niet hebben gewerkt. En andersom: als de doelstelling straks wel wordt gehaald, weten we niet of het komt door de genomen maatregelen. Er zijn teveel mogelijke andere invloeden.

Doelstelling 2: Minder jeugdoverlast en -criminaliteit

Voor wat betreft de vermindering van jeugdoverlast is in de beleidsdocumenten de volgende effectindicator te vinden:

- Afname met 15% van het aantal meldingen van jeugdoverlast in 2009 t.o.v. de nulmeting in 2004 (JPP, 2005).

⁴ Gemiddelde van uitkomsten voor overdag en 's nachts, in 2 klassen.

⁵ Gemiddelde van uitkomsten voor overdag en 's nachts.

⁶ Het percentage van 65% heeft betrekking op Wittevrouwenveld.



In het Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid (2006) is deze doelstelling naar beneden bijgesteld en bovendien toegespitst op een aantal van de problematische wijken:

- Afname met 10% van het aantal meldingen van jeugdoverlast in 2009 t.o.v. de nulmeting in 2004 (859 meldingen voor de hele stad) in de wijken Scharn, Wittevrouwenveld, Caberg, Daalhof en Mariaberg (Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid, 2006).

Uit de eerder gepubliceerde Nota Integrale Veiligheid (2004) kan worden opgemaakt dat in 2004 het aantal meldingen in de genoemde wijken met 60 tot 70 meldingen per wijk boven het stedelijk gemiddelde van 20 meldingen per wijk uitstak.

Voor wat betreft jeugdcriminaliteit zijn in de beleidsdocumenten de volgende twee effectindicatoren te vinden:

- Afname met 10% in 2009 t.a.v. stelen en vernielen van eigendommen op scholen t.o.v. de nulmeting Veilige School 2003 (JPP);
- Afname met 10% in 2009 t.a.v. pesten en bedreigen op scholen t.o.v. de nulmeting Veilige School 2003 (JPP).

Doelbereiking 2^e doelstelling

De vraag of de gestelde doelstellingen worden gehaald, wordt gesplitst beantwoord voor jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit.

Doelbereiking jeugdoverlast

Het aantal meldingen van jeugdoverlast over de jaren 2004-2007 laat het volgende beeld zien:

Aantal meldingen jeugdoverlast over de jaren 2004-2007				
	2004	2005	2006	2007 prognose
Meldingen jeugdoverlast	859	848	956	794

Bron: Jeugd Overlastmeldingen in X-poll (2007).

Of de doelstelling voor 2009 (15% minder meldingen, later bijgesteld naar 10% minder meldingen) wordt gehaald, kan vanzelfsprekend pas eind 2009 worden vastgesteld. Er is geen tussentijdse doelstelling voor 2007 geformuleerd. Bovendien laten de tussentijdse metingen geen dusdanige trend zien, dat op basis daarvan een verwachting kan worden uitgesproken ten aanzien van de doelbereiking in 2009.

Voor wat de toespitsing op de wijken Scharn, Wittevrouwenveld, Caberg, Daalhof en Mariaberg geldt ook dat een herhalingsmeting in 2009 zal moeten worden afgewacht om te bepalen of de doelstelling van 10% minder meldingen wordt gehaald. Het is de rekenkamer niet duidelijk geworden of er tussentijdse metingen voor deze specifieke wijken beschikbaar zijn. Over een mogelijke trend valt in dit rapport dus niets te zeggen.

Zoals eerder aangegeven, beschikt de gemeente daarnaast over andere onderzoeks- en monitoringgegevens die in beperkte mate relevante informatie opleveren over de doelstellingen van het jeugdveiligheidsbeleid.



Zo blijkt uit monitoringgegevens van de politie over de jaren 2005-2007 dat conclusies getrokken kunnen worden over de overlast van jeugdgroepen: in 2007 zijn er minder hinderlijke jeugdgroepen dan in 2005 (van 30 naar 25), een constant aantal overlastgevende jeugdgroepen (6), en geen criminele jeugdgroepen meer (van 2 naar 0).

Doelbereiking jeugdcriminaliteit

Over de doelstelling voor 2009 (afname op scholen van stelen en vernielen, en van pesten en bedreigen, beiden met 10%) kan vanzelfsprekend nog geen uitspraak worden gedaan.

Ook voor de onderzochte periode 2004-2007 is het niet goed vast te stellen of de doelstellingen (deels) zijn gehaald. De in het Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid aangekondigde mid term review in het kader van GSB III⁷ voor 2007 bevat geen informatie over de in het JPP geformuleerde doelstellingen van vermindering van de jeugdcriminaliteit (noch van de jeugdoverlast).

Er zijn wel monitoringgegevens beschikbaar. Zo blijkt uit de Jeugdmonitor van de GGD van 2005 – een beperkt herhalingsonderzoek ten opzichte van de nulmeting Veilige School uit 2003 - dat er sprake is van een toename van het stelen en vernielen van eigendommen op scholen, ten opzichte van het eerdergenoemde GGD-onderzoek Veilige School uit 2003 (van 22% naar 30%). Hetzelfde geldt voor het pesten en bedreigen (van 0,9% naar 3,5%⁸).

Zoals eerder aangegeven, beschikt de gemeente daarnaast over andere onderzoeks- en monitoringgegevens - gegevens die niet specifiek ten behoeve van het jeugdveiligheidsbeleid zijn verzameld – die in beperkte mate relevante informatie opleveren over de doelstellingen van het jeugdveiligheidsbeleid.

Zo heeft de politie monitoringgegevens over aantallen meer- en veelplegers:

Aantallen meer- en veelplegers					
	2004	2005	2006	2007	2008
Jeugdige meerplegers	53	67	75	152	81 (halverwege 2008)
Jeugdige veelplegers	7	3	4	14	9 (halverwege 2008)

Uit gegevens van de gemeentelijke Jeugdmonitor blijkt verder dat in 2006 10% van de jongeren tussen 12 en 18 jaar meldt dat ze wel eens crimineel gedrag heeft vertoond. Voor jongeren tussen 18 en 21 jaar is dat 8%.

⁷ De 3^e periode van het landelijke Grotestedenbeleid, die de jaren 2005-2009 bestrijkt.

⁸ Gemiddelde van 2 klassen.



Conclusie effectiviteit 2e doelstelling

Op basis van de gepresenteerde gegevens kunnen (nog) geen harde conclusies getrokken worden over de doelbereiking. Voor wat betreft de jeugdoverlast laten de cijfers betreffende overlastmeldingen geen duidelijke trend zien. De overlast door jeugdgroepen is wel iets afgenomen. Voor wat betreft de jeugdcriminaliteit geven de beperkt beschikbare cijfers over het geheel genomen geen gunstig beeld van de ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit.

Of het beleid effectief is op dit punt, kunnen we niet vaststellen. Beleid is effectief als de doelstellingen worden gehaald dankzij de gevolgde aanpak. We weten niet of het doel van vermindering van jeugdoverlast en -criminaliteit is gehaald, laat staan of er sprake is van een causale relatie met de gevolgde aanpak. Over de effectiviteit van het beleid kunnen dus geen uitspraken worden gedaan.

Conclusies over de effectiviteit van het jeugdveiligheidsbeleid

Op basis van de voorgaande analyse kunnen geen conclusies worden getrokken over de effectiviteit van het jeugdveiligheidsbeleid van de gemeente Maastricht in de onderzochte periode. Allereerst is het voor beide doelstellingen van het beleid slechts beperkt mogelijk vast te stellen of ze zijn gehaald. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat voor beide doelstellingen geldt dat zij zijn gericht op het jaar 2009. Voor dat jaar zijn herhalingsmetingen voorzien. In zekere zin is het dus te vroeg om nu conclusies te trekken. Het onderzoek van de rekenkamer over de periode 2004-2007 maakt wel duidelijk dat niet voor alle (deel)doelstellingen aan tussentijdse monitoring wordt gedaan.

Een tweede probleem bij het vaststellen van de effectiviteit van het jeugdveiligheidsbeleid is echter dat de gemeente nauwelijks zicht heeft op de causale relatie tussen haar inspanningen aan de ene kant, en het wel/niet halen van de doelstellingen aan de andere kant (oorzaak-gevolg). Als straks in 2009 de doelstelling wordt gehaald, is het nog steeds de vraag of dit komt door de genomen maatregelen? En als de doelstelling niet wordt gehaald, is het gevoerde beleid slecht geweest? Dat zijn vragen die niet kunnen worden beantwoord. De gemeente heeft hier onvoldoende zicht op.

3.3 Outputdoelstellingen van het jeugdveiligheidsbeleid

De gemeente Maastricht heeft in de beleidsdocumenten enkele outputdoelstellingen geformuleerd, met bijbehorende outputindicatoren. Het betreft dus doelstellingen betreffende de output (ofwel producten) van het beleid. Het gaat er daarbij niet om, zoals in de vorige paragraaf, om de Maastrichtse samenleving daadwerkelijk veiliger te maken (jongeren voelen zich veiliger, er is minder jeugdoverlast en -criminaliteit), maar om dat wat de gemeente 'produceert', in de verwachting dat dit bijdraagt aan de veiligheid van de Maastrichtse samenleving.

De gemeente heeft in het kader van de tweede hoofddoelstelling van het jeugdveiligheidsbeleid – minder jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit – enkele outputdoelstellingen geformuleerd:

1. Jaarlijks 20% van het totale aantal jeugdige autochtone en allochtone veelplegers een nazorg en/of resocialisatietraject aanbieden. Per 31 december 2009 moet bereikt zijn: 100% van de veelplegers heeft een traject ontvangen én afgerond (Meerjaren Ontwikkelings Programma 2005-2009). In absolute



aantallen is steeds sprake van 14 personen per jaar, maar dat zijn volwassenen en jeugdigen samen. Voor jeugdigen is alleen het cijfer van 2 veelplegers bekend uit de nulmetingen van 2004 en 2002. In het Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid (2006) wordt dezelfde doelstelling nét anders geformuleerd: in 2009 is elke jeugdige veelpleger in een persoonsgerichte aanpak opgenomen waarbij het justitiële en zorgtraject samen 1 plan van aanpak vormen, gericht op het terugdringen van recidive en het veranderen van de levensloop.

2. Het voorkomen en terugdringen van jeugdcriminaliteit door het doen toenemen van de pakkans met 5% eind 2006 en 15% in 2009 t.o.v. de nulmeting in 2002 (JPP, 2005).
3. Voor overlastgevend (jeugdig én volwassen) wordt gewerkt met een outputindicator die betrekking heeft op het aantal beschikbare maatschappelijke opvangplaatsen: in 20% meer plaatsen (n=7) door een verbeterde doorstroming.

Doelbereiking outputdoelstellingen

Op basis van de aangeleverde gegevens kan over de doelbereiking van de genoemde 3 outputdoelstellingen het volgende worden gezegd:

Ad 1. Uit de tussentijdse verantwoording van het Veiligheidshuis district Maastricht (2008) blijkt dat in 2007 16 justitiële plannen en 14 zorgplannen van aanpak voor jeugdigen zijn gemaakt c.q. gestart. Hieruit blijkt niet of deze veelplegers een behandeltraject hebben afgerond. Onduidelijk is ook hoe deze aantallen (16 en 14) zich verhouden tot de totale populatie aan jeugdige veelplegers in het district Maastricht.

Ad 2. Hierover zijn geen gegevens beschikbaar.

Ad 3. De beschikbare opvangplaatsen zijn bedoeld voor volwassen overlastgevend.

Conclusie outputdoelstellingen

Op basis van de beschikbare gegevens is slechts gedeeltelijk vast te stellen of de outputdoelstellingen op het gebied van vermindering van jeugdoverlast en -criminaliteit zijn gehaald. De outputdoelstelling die betrekking heeft op het aanbieden van een behandeltraject aan 20% van alle veelplegers lijkt voor 2007 gehaald te zijn, met de kanttekening dat onduidelijk is hoeveel veelplegers er zijn in Maastricht. Voor een deel van de gestelde doelstellingen zijn geen gegevens beschikbaar.

Op deze plaats past een kanttekening. In het kader van het Veiligheidshuis is in 2007 en 2008 begonnen met het formuleren van nieuwe outputdoelstellingen en het meten van nieuwe indicatoren. Zo hanteert het Veiligheidshuis een aantal maatstaven die in de toekomst als indicator zouden kunnen dienen:

- aantal meldingen
- aantal geprioriteerde personen
- aantal afgenomen diagnoses
- aantal uitgereikte Justitiële veelplegerbrieven
- aantal justitiële plannen van aanpak
- aantal zorgplannen van aanpak



- aantal integrale maatwerkplannen
- aantal opgeleide Mentoren op Straat (MOS).

De vaststelling van deze doelstellingen en kengetallen valt buiten de onderzochte periode en daarom zijn ze niet meegenomen in dit rekenkameronderzoek.

3.4 Procesdoelstellingen van het jeugdveiligheidsbeleid

De gemeente kondigt in de beleidsdocumenten enkele belangrijke activiteiten en inspanningsverplichtingen in het uitvoeringsproces van het jeugdveiligheidsbeleid aan. Deze kunnen als procesdoelstellingen worden gekwalificeerd: doelstellingen die betrekking hebben op het beleids(uitvoerings)proces dat uiteindelijk moet leiden tot het halen van de twee eerder genoemde hoofddoelstellingen. Daarnaast is er het Veiligheidshuis, dat een cruciale rol speelt in de uitoefening van de regierol door de gemeente.

1. Minder onveiligheidsgevoelens

In het kader van de eerste hoofddoelstelling benoemt de gemeente in het Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid (2006) diverse activiteiten voor de periode 2006-2009 die moeten bijdragen aan de vermindering van onveiligheidsgevoelens onder jongeren:

1. Veilige School: weerbaarheidstrainingen, verbeteren veilige school-thuisroute
2. Lesmateriaal Schooladoptieagent (gebruiken)
3. Faciliteren van jeugd-initiatieven. In 2006-2007 project PACT: "be the change you want to see in this world"
4. 2x per jaar in de wijkteams per stadsdeel vindt planmatig en structureel overleg plaats tussen wijkteam en jeugd over veiligheidszaken
5. Participatie en advies van Jongerenraad Maastricht bij het opstellen van het Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid en het initiëren/stimuleren van jeugdinitiatieven
6. Pilot-project 'Mentoren op straat': per buurt zijn 2-3 jeugdmentoren actief, en is wekelijks contact met 35 jongeren.

Doelbereiking procesdoelstellingen vermindering onveiligheidsgevoelens

De rekenkamer heeft niet zelf onderzocht of de voorgenomen activiteiten hebben plaatsgevonden. De Marap II 2007 meldt dat de stand van zaken per 1.9.07 "conform" is. Navraag bij de gemeente leert dat 'conform' betekent dat de genoemde 6 activiteiten zijn uitgevoerd. Voor onderdeel 4 moet daaraan worden toegevoegd dat dit niet systematisch gebeurt, maar afhankelijk van de behoefte in het stadsdeel. Voor onderdeel 6 meldt de Marap 2007 dat het project volgens planning in minstens 1 stadsdeel is ingezet.

2. Minder jeugdoverlast en criminaliteit

In het kader van de tweede hoofddoelstelling kondigt de gemeente in het Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid (2006) bepaalde activiteiten en inspanningsverplichtingen aan voor de periode 2006-2009 die moeten bijdragen aan de vermindering van jeugdoverlast en/of -criminaliteit.



In het Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid staat het volgende:

“Jaarlijks worden in het districtelijk veiligheidsbestuur projectplannen opgesteld waarin de gezamenlijke inspanningsverplichtingen tussen gemeenten, politie en openbaar ministerie in het district Maastricht worden vastgelegd. Voor 2006 zijn dit de projectplannen:

- Projectplan geweld, uitgaansgeweld en drugsoverlast 2006
- Projectplan Verkeersveiligheid 2006
- Projectplan Jeugdcriminaliteit en jeugdoverlast 2006”.

Voor jeugdoverlast worden genoemd:

- Voorkomen en terugdringen van spijbelgedrag en voortijdig schoolverlaten
- Buitenschoolse sportactiviteiten in buurten
- Halt preventie: lessen/voorlichting op scholen, netwerkdeelname
- Jeugd Preventie Platform (JPP)
- Pilot-project ‘Mentoren op straat’
- Aanpak overlast gevende groepen/individuen (P.M).

Voor jeugdcriminaliteit worden genoemd:

- Optimaliseren zorgstructuur: SamenStarten, zorgstructuur onderwijs, opvoedpunten, persoonsgerichte aanpak
- Jeugd Preventie Platform (JPP)
- Persoonsgerichte aanpak Jeugdige Veelplegers/meerplegers/harde kern jongeren.

In het Meerjaren Ontwikkelings Programma (p.25) is sprake van:

- een pilot in de veiligheidsregio Limburg-Zuid, gericht op de aanpak van veelplegers
- de realisatie van een Regionaal Bureau Veelplegers
- een regierol van de gemeente (op preventie en opvang)
- een regierol van het OM (op de justitiële keten).

Hierbij moet worden opgemerkt dat door een wijziging van het beleid de aanpak van veelplegers inmiddels niet meer op regionaal niveau, maar op districtelijk niveau (Veiligheidshuizen) plaatsvindt.

Tot slot zijn er, bij wijze van uitwerking van het meermalen genoemde JPP, ‘prestaties’ voor 2007 voorzien (uit ‘Presentatie JPP’):

- Gestructureerde operationele samenwerking
- Structurele afstemming
- Uitwisseling van informatie en zorgsignalen
- Sluitende aanpak tussen ketenpartners
- Vroegtijdige signalering
- Registratie.

Eigenlijk geldt voor alle genoemde zaken dat het noch doelstellingen noch indicatoren zijn, in die zin dat ze niet in meetbare termen zijn geformuleerd.



Doelbereiking procesdoelstellingen vermindering jeugdoverlast en -criminaliteit

Over bovenstaande activiteiten en inspanningsverplichtingen wordt niet op systematische wijze gerapporteerd door de gemeente Maastricht. Vaak zijn er ook geen specifieke indicatoren aan gekoppeld.

Een deel van de voorgenomen activiteiten en acties wordt uitgevoerd door de partners van de gemeente op het terrein van het jeugdveiligheidsbeleid, met name de politie en de belangrijkste zorg- en welzijnsorganisaties. Dit gebeurt deels op basis van zgn. subsidiecontracten (vraagformulering en opdrachtverlening). In die documenten zijn doelstellingen en indicatoren benoemd. Deze organisaties rapporteren met enige regelmaat aan de gemeente over hun activiteiten, zowel mondeling (bijvoorbeeld in de stuurgroep JPP) als schriftelijk. Deze rapportages hebben niet het format van de hierboven door de gemeente geformuleerde doelstellingen. Over het gevoerde beleid wordt slechts zeer summier en in algemene termen via de reguliere P&C-cyclus aan bestuur en Raad gerapporteerd.

Dat maakt het lastig om vast te stellen of de aangekondigde activiteiten en inspanningsverplichtingen daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

3. Het Veiligheidshuis en de gemeentelijke regierol

Tot slot: een belangrijke procesindicator, genoemd in verschillende documenten, was een functionerend Veiligheidshuis voor het district Maastricht (Maastricht, Margraten, Meerssen, Eysden en Valkenburg). Voornemen was om per 1 januari 2007 het Veiligheidshuis volledig operationeel te hebben. Het Veiligheidshuis is een recent concept op het terrein van het integrale veiligheidsbeleid, dat sinds enkele jaren op diverse plaatsen in Nederland is ingevoerd. Kern van het concept is een nauwe samenwerking op één lokatie tussen de partners op het veiligheidsterrein.

Het Veiligheidshuis in Maastricht is in maart 2007 officieel geopend. Sinds november 2006 waren er al activiteiten gericht op volwassen veelplegers gestart. In de beginfase is veel tijd geïnvesteerd in het maken van afspraken tussen de partners. In het Veiligheidshuis vervullen de (samenwerkende) gemeenten de regierol; Maastricht levert als centrumgemeente de projectleider/manager. In het Veiligheidshuis werken 5 gemeentelijke procesmanagers voor de doelgroepen jeugd, veelplegers, daders huiselijk geweld en notoire overlastveroorzakers. Er zijn ook 2 gemeentelijke coördinatoren voor het JPP en de Jeugdinterventieteams (JIT). Deze zijn verantwoordelijk voor de aansturing van de primaire processen in het veiligheidshuis, zoals de Persoons Gerichte Aanpak (PGA) en de groepsgerichte aanpak. Ten tijde van dit rekenkameronderzoek loopt er in opdracht van de gemeente een extern evaluatieonderzoek naar de eerste periode dat het Veiligheidshuis Maastricht heeft gefunctioneerd.

Ten behoeve van de provincie, die middelen voor het Veiligheidshuis ter beschikking heeft gesteld, is er een tussentijdse verantwoording per 31 december 2007 opgesteld. Hierin worden als (primaire) werkprocessen in het Veiligheidshuis m.b.t. jongeren genoemd:

- Persoons Gerichte Aanpak (PGA)
- Justitiële Casus Overleggen (JCO)
- Jeugd Preventie Platform (JPP) en Jeugd Interventie Teams (JIT)
- Nazorg ex-gedetineerden
- Screening en agendering politiemutaties. Agendering kan zowel betrekking hebben op processen in het veiligheidshuis als op agendering bij individuele dan wel samenwerkende partners
- Slachtofferhulp.



Producten die per 31 december 2007 gerealiseerd zijn in het veiligheidshuis:

- Integrale maatwerkplannen gericht op terugdringen recidive (snelheid) (PGA)
- Persoonsgerichte justitiële afdoeningen, waar nodig verbonden aan zorgtrajecten
- Slachtofferhulp
- Informatie en kennisknooppunt
- Advies
- Samenwerking stimuleren/partijen bij elkaar brengen (bemiddeling).

Terzijde: na 2007

Met name in de meest recente beleidsdocumenten zijn diverse afspraken en voornemens te vinden die zouden kunnen dienen als proces- of outputindicator. Zie bijvoorbeeld de programmabegroting 2008:

1. het Jeugd Preventie Platform (JPP) wordt gecontinueerd: elke melding m.b.t. een jeugdige in relatie tot risicovol gedrag, overlast of beginnende criminaliteit wordt weggezet in een zorg/hulpverleningsplan met partners (n=142, augustus 2007).
2. Continuering Jeugd Interventie Teams (JIT): minimaal 4 overlastgevende jeugdgroepen worden aangepakt en voorzien van een integraal plan van aanpak gericht op het verminderen van jeugdoverlast.
3. Continuering van het project 'Mentoren op straat' in de wijken Caberg, Malpertuis en Pottenberg. Uitbreiding met jeugdbemiddeling. (op basis van concept buurtbemiddeling). E.e.a. gericht op preventie jeugdoverlast.
4. Continuering project Veilige School; activiteiten en projecten in en om school gericht op het verbeteren van de sociale, fysieke en objectieve veiligheid onder leerlingen.

Verder zou de samenwerking binnen het Veiligheidshuis gemeten kunnen worden aan de hand van het aantal contactpersonen van maatschappelijke partners (politie, GGD, etc.) die er een plek hebben; desnoods gemeten in aantal uren per week.

Doelbereiking Veiligheidshuis

De voorgenomen start van het Veiligheidshuis district Maastricht heeft in maart 2007 daadwerkelijk plaatsgevonden, met slecht een kleine vertraging.

In de diverse beleidsdocumenten waarin het Veiligheidshuis aan de orde komt benoemt de gemeente Maastricht een groot aantal concrete en minder concrete procesdoelstellingen. Deze worden door de gemeente (nog) niet systematisch gemonitord en gemeten. Op basis van de beschikbare informatie kan de rekenkamer voor de meeste aangekondigde processen en activiteiten niet vaststellen of en in welke mate ze daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Daarbij past de kanttekening dat het Veiligheidshuis pas in maart 2007 officieel is geopend en de onderzochte periode slechts loopt tot eind 2007. In 2008 wordt gewerkt aan verbetering van de monitoring. Zo zal een geautomatiseerd registratie- en monitoringsysteem worden geïmplementeerd.



Conclusie procesdoelstellingen

De diverse beleidsdocumenten op het terrein van het jeugdveiligheidsbeleid bevatten een groot aantal voorgenomen activiteiten, projecten, overleggen, algemeen geformuleerde inspanningsverplichtingen, etc. De rekenkamer heeft al deze zaken gevat onder de noemer procesdoelstellingen: doelstellingen die betrekking hebben op het beleids(uitvoerings)proces dat uiteindelijk moet leiden tot het halen van de twee eerder genoemde hoofddoelstellingen op het gebied van jeugdveiligheidsbeleid.

De rekenkamer stelt vast dat voor veel van de in beleidsdocumenten opgesomde activiteiten en projecten geldt dat niet duidelijk is hoe de desbetreffende activiteiten moeten bijdragen aan de hoofddoelstellingen van het jeugdveiligheidsbeleid. Dat betekent niet dat ze er niet aan bijdragen, maar de argumentatie ontbreekt veelal.

Voor de meeste van deze activiteiten geldt dat het voor de rekenkamer niet mogelijk is vast te stellen of/hoe ze hebben plaatsgevonden. Deels wordt er in de jaarlijkse Marap in zeer algemene termen over gerapporteerd. De bij het beleid betrokken ambtenaren hebben het overzicht wel. Dat neemt niet weg dat veel van de inspanningsverplichtingen (zoals het 'stimuleren van samenwerking' of 'structurele afstemming') niet in meetbare termen zijn geformuleerd. Dat maakt rapporteren natuurlijk lastig.



4. Conclusies en Aanbevelingen

1. Op basis van de analyse zoals die in hoofdstuk 3 van dit rapport is gepresenteerd, moet de rekenkamer vaststellen dat er geen duidelijke conclusies kunnen worden getrokken over de effectiviteit van het jeugdveiligheidsbeleid. Dit heeft meerdere oorzaken.
2. In hoofdstuk 3 werden drie voorwaarden gesteld aan het meten van effectiviteit. De *eerste* voorwaarde betreft het kunnen identificeren van de doelstellingen van het beleid. Aan deze voorwaarde is voldaan: de twee hoofddoelstellingen van het jeugdveiligheidsbeleid zijn te vinden in de belangrijkste beleidsdocumenten. De doelstellingen zijn redelijk SMART geformuleerd, hoewel ze niet specifiek genoeg zijn.
3. De *tweede* voorwaarde om effectiviteit te kunnen onderzoeken is dat de mate van doelbereiking moet kunnen worden vastgesteld: zijn de doelstellingen gehaald en in welke mate? Voor beide hoofddoelstellingen kan (nog) niet (volledig) worden vastgesteld of ze zijn gehaald of niet. Daarbij moet worden opgemerkt dat beide doelstellingen zijn gericht op het jaar 2009. Voor dat jaar zijn herhalingsmetingen voorzien. In zekere zin is het dus te vroeg om nu conclusies te willen trekken. Maar uit het onderzoek wordt wel duidelijk dat het merendeel van de effectindicatoren niet systematisch wordt gemonitord tijdens de rit, waardoor tussentijds niet goed kan worden vastgesteld of men op de goede weg is.
4. Bovenstaande leidt tot de conclusie dat er onvoldoende sprake is van betrouwbare, volledige en toegespitste voortgangsbewaking en monitoring bij het jeugdveiligheidsbeleid van de gemeente Maastricht. Onzeker is wat de betekenis zal zijn van het geautomatiseerd registratie- en monitoringsysteem dat in 2008 zal worden ingevoerd. De Algemene Rekenkamer legt in een onderzoek naar lokaal veiligheidsbeleid uit 2005 sterk de nadruk op een aanbeveling, die zij omschrijft als 'zorgen voor betrouwbare beleidsinformatie'. Zij stelt dat dit niet alleen nodig is om verantwoording te kunnen afleggen, "maar ook en vooral om succesvolle aanpakken en werkwijzen te kunnen identificeren en om gemeenten te kunnen benchmarken en in staat te stellen van elkaar te leren" (Algemene Rekenkamer, *Aanpak lokaal veiligheidsbeleid*, 2005: 51).

Aanbeveling 1

Een eerste aanbeveling is serieus werk te maken van de monitoring van de effecten van het gevoerde beleid. Van belang is deze monitoring meer dan tot nu toe het geval is rechtstreeks te koppelen aan de doelstellingen en bijbehorende indicatoren die vooraf zijn geformuleerd.

5. De *derde* voorwaarde om de effectiviteit van beleid te kunnen onderzoeken is dat de doelbereiking moet zijn veroorzaakt door het gevoerde beleid. Er moet dus een causale relatie tussen het gevoerde beleid



en de behaalde doelstellingen kunnen worden aangetoond (oorzaak-gevolg), of in ieder geval aannemelijk gemaakt. De analyse in hoofdstuk 4 laat zien dat dit niet het geval is voor het jeugdveiligheidsbeleid. Dat betekent uitdrukkelijk niet dat de rekenkamer vaststelt dat het gevoerde beleid (de uitgevoerde activiteiten en projecten, de geleverde beleidsinspanningen) niet succesvol is geweest. Maar er kan niet goed worden vastgesteld, ook straks in 2009 niet, of het beleid heeft geleid tot het halen van de doelstellingen van het jeugdveiligheidsbeleid.

Aanbeveling 2

De rekenkamer beveelt aan bij het formuleren van nieuw beleid expliciet aan te geven wat het verwachte effect is van de verschillende maatregelen of instrumenten op de gestelde doeleinden en waarop deze verwachting is gebaseerd. Dat betekent dat de vooronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen ook geëxpliciteerd moeten worden. Die vooronderstellingen kunnen gebaseerd zijn op eerdere ervaringen, ervaringen in andere steden, wetenschappelijke literatuur, het oordeel van experts, etc.

Een belangrijke kanttekening hierbij is, dat het niet eenvoudig is een causale relatie aan te tonen tussen het veiligheidsniveau en ontwikkelingen daarin aan de ene kant, en het beleid van de overheid aan de andere kant. Daarvoor zijn er teveel externe factoren die van invloed zijn op de objectieve en subjectieve (beleefde) veiligheid in de stad. Bovendien is de (directe) invloed op het stedelijk veiligheidsniveau van de gemeentelijke overheid, als één van de spelers op het terrein van veiligheidsbeleid, beperkt. Andere partijen, met name de politie, hebben veel meer directe beïnvloedingsmogelijkheden. Deze algemene constatering geldt zonder meer ook voor het jeugdveiligheidsbeleid.

Bovenstaande constatering betekent niet dat gemeenten dan maar geen jeugdveiligheidsbeleid moeten voeren. Het betekent wel dat op lokaal niveau naar andere manieren moet worden gezocht om vast te kunnen stellen welke maatregelen werken, en welke niet. Dat is nodig om de uitvoering van het beleid te kunnen volgen en bijsturen. Bovendien kan zo de Raad meer inzicht worden geboden in de effectiviteit van het beleid en de verschillende beleidsmaatregelen. De eerder genoemde monitoring (aanbeveling 1) is hiervoor van groot belang.



Aanbeveling 3

De derde aanbeveling heeft betrekking op de doelstellingen die de gemeente zichzelf oplegt op het terrein van het jeugdveiligheidsbeleid. Het feit dat Maastricht niet de enige speler is op het terrein van het jeugdveiligheidsbeleid, betekent ook dat de gemeente niet de enige is die het veiligheidsniveau beïnvloedt. Het is daarom van belang dat de gemeente zich concentreert op dat deel dat zij daadwerkelijk denkt te kunnen beïnvloeden. Het betekent ook, in de ogen van de rekenkamer, dat de gemeente de doelstellingen op het terrein van jeugdveiligheid niet (enkel) in termen van maatschappelijke effecten - minder onveiligheid of minder onveiligheidsgevoelens - zou moeten formuleren. Door dat wel te doen, wordt het onmogelijk om aan het einde van de rit vast te stellen of het door de gemeente gevoerde beleid succesvol is geweest (zoals blijkt uit de analyse van de effectiviteit van het beleid in paragraaf 3.2 van dit rapport). Daarmee wordt de Raad in zekere zin een belangrijke sturingsinstrument en een verantwoordingsmogelijkheid onthouden.

6. Ondanks de aanbeveling de doelen niet (enkel) in termen van maatschappelijke effecten te formuleren, kan het nuttig zijn van tijd tot tijd 'de thermometer in de samenleving te steken' en het veiligheidsniveau, zowel objectief als subjectief, te meten. In die zin zijn de geplande metingen voor 2009, zowel voor wat betreft de beleefde (on)veiligheid onder jongeren als voor de objectieve jeugdoverlast en -criminaliteit zeker van belang.
7. Een alternatief voor het formuleren van doelstellingen in termen van maatschappelijke effecten (minder criminaliteit, minder onveiligheidsgevoelens) is het gebruik van output- of procesdoelstellingen. De rekenkamer stelt vast dat de outputdoelstellingen en procesdoelstellingen die de gemeente noemt in de meeste gevallen niet systematisch zijn geformuleerd, en in indicatoren vertaald. Daardoor kan de rekenkamer niet vaststellen of aan de outputdoelstellingen is voldaan. Minstens 1 belangrijke outputdoelstelling, namelijk het aanbieden van een nazorgresocialisatietraject aan alle jeugdige veelplegers (die bekend zijn), lijkt in 2007 gehaald.



Aanbeveling 4

In aansluiting op de aanbeveling de doelen niet (enkel) in termen van maatschappelijke effecten te formuleren (aanbeveling 3), wijst de rekenkamer op het alternatief doelstellingen te formuleren die beter aansluiten bij de rol van de gemeente op het terrein van jeugdveiligheid. De gemeente kiest met name voor een regierol heeft op het terrein van jeugdveiligheidsbeleid (en het lokale veiligheidsbeleid in brede zin). Het is daarom logisch de doelstellingen te formuleren in termen van die gekozen regierol. Dat gebeurt nu al enigszins in het Veiligheidshuis district Maastricht, maar nog onvoldoende systematisch en specifiek. De rekenkamer kan daarom geen oordeel geven over de wijze waarop de gemeente de regierol invult.

Het is wel mogelijk de gemeentelijke regierol in specifieke en meetbare termen te vertalen. De rekenkamer sluit hiermee aan bij een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer in het eerdergenoemde onderzoek naar lokaal veiligheidsbeleid uit 2005. De Algemene Rekenkamer formuleert de volgende algemene aanbeveling: 'De afspraken tussen de partners en de prestaties moeten scherper worden geformuleerd. Om uitspraken te kunnen doen over de voortgang van het plan moeten de prestaties meer in SMART-termen worden geformuleerd. Daarnaast moeten de prestaties meer worden verbijzonderd naar de afzonderlijke partners; deze dienen de afspraken vervolgens op te nemen in hun werkplannen (...)' (Algemene Rekenkamer, Aanpak lokaal veiligheidsbeleid, 2005: 50).

8. Bij wijze van voorbeeld kijkt de rekenkamer nog eens naar de beleidsdoelstelling omtrent het percentage jeugdige veelplegers dat een behandeltraject moet doorlopen, de zgn. Persoonsgerichte aanpak (PGA) Jeugdige Veelplegers/meerplegers/harde kern jongeren. Voor het welslagen van een dergelijk traject is samenwerking en afstemming tussen diverse partners in het jeugdveiligheidsbeleid noodzakelijk. In het kader van haar regierol neemt de gemeente de verantwoordelijkheid op zich ervoor te zorgen dat deze samenwerking en afstemming daadwerkelijk tot stand komt. In plaats van deze doelstelling in algemene termen te formuleren, is het mogelijk de doelstelling in heel concrete afspraken te vertalen. Zo kan 'afstemming met partners' worden gespecificeerd c.q. geoperationaliseerd door te kijken of de veiligheidspartners de gemeentelijke doelstelling in hun beleidsdocumenten (jaarplannen of werkplannen) hebben verwerkt, en of ze hun eigen bijdrage aan de samenwerking in die documenten specifiek en meetbaar (SMART) hebben geformuleerd.



5. Bestuurlijke reactie

Aan de Rekenkamer Maastricht
T.a.v de heer G.M.M.W. Mennen,
voorzitter
Wilhelminasingel 44-M
6221 BK MAASTRICHT

uw brief:	ons kenmerk:	behandeld door:	doorkiesnummer:
10-09-2008 met uw kenmerk 0889	2008.35398	D. Van den Bosch/ I. Schols	(80)3177 / 4354

bijlage(n) : --

Maastricht, 23 september 2008

Onderwerp : Bestuurlijke reactie op concept eindrapport
"Jeugdveiligheidsbeleid gemeente Maastricht" d.d. 7 september 2008

Geachte heer Mennen,

Als antwoord op uw brief van 10 september 2008 maken wij hierbij gebruik van de gelegenheid om op uw concept eindrapport "Jeugdveiligheidsbeleid gemeente Maastricht" d.d 7 september 2008 bestuurlijk te reageren, alvorens u definitief aan de raad uw eindrapportage uitbrengt. Om de discussie in de raad te laten gaan over de aanbevelingen en niet over elk detail van uw bevindingen, laten wij in deze reactie de te plaatsen detailopmerkingen bij uw rapportage buiten beschouwing, zoals deze van ambtelijke zijde aan ons als 'verklarend' en 'onderbouwend' zijn aangereikt. We gaan slechts in op de hoofdlijnen. Discussies over nuancering en over specifieke verwoordingen van feiten leiden af van de doelen van deze Rekenkamerrapportage, te weten: het beoordelen van het gemeentelijk jeugdveiligheidsbeleid en het formuleren van aanbevelingen ter verbetering van het jeugdveiligheidsbeleid van de gemeente Maastricht.

Reactie op uw conclusies

Conclusie 1

"Op basis van de analyse zoals die in hoofdstuk 3 van dit rapport is gepresenteerd, moet de Rekenkamer vaststellen dat er geen duidelijke conclusies kunnen worden getrokken over de effectiviteit van het jeugdveiligheidsbeleid. Dit heeft meerdere oorzaken".

Uitgaande van het theoretisch kader delen wij uw mening dat de effectiviteit van het jeugdveiligheidsbeleid niet exact kan worden bepaald. Wanneer kan immers worden bewezen dat een waargenomen maatschappelijk effect één op één het gevolg van een door de gemeente verrichte inspanning? Stellen we ons echter de vraag of het jeugdveiligheidsbeleid



effectief is uitgaande van de dagelijkse praktijk, dán zijn we van mening dat onze in samenwerking met anderen uitgevoerde maatregelen wel degelijk bijdragen aan de te bereiken gewenste maatschappelijke effecten. We voelen ons hierbij gesteund door het in juli 2008 verschenen SCP rapport “ Sociale Veiligheid Ontleuteld”. Zo constateren we bij het vertalen van de bevindingen uit dit rapport naar het door het college gevoerde Jeugd en Veiligheidsbeleid dat:

- We door de keuze om een sluitende keten tot stand te brengen tussen preventie, curatie, repressie en nazorg feitelijk hebben gekozen voor de drie in het rapport onderkende hoofdstrategieën, te weten: rechtshandhaving, hulp & ondersteuning en gelegenheidsbeperking.
- Het aanwezig zijn van relaties tussen onze in samenwerking met partners ingezette maatregelen en de gewenste maatschappelijke effecten zeer waarschijnlijk zijn.

Samenvattend zijn we dan ook van mening dat de uitgezette koers van het jeugdveiligheidsbeleid dient te worden voortgezet, maar dat er wel nog een aantal verbeterlagen te maken zijn op basis van de tot op heden opgedane ervaringen uit het uitvoeringsprogramma en de recent verkregen inzichten uit nieuwe onderzoeken.

Conclusie 2

“In hoofdstuk 3 werden drie voorwaarden gesteld aan het meten van effectiviteit. De eerste voorwaarde betreft het kunnen identificeren van de doelstellingen van het beleid. Aan deze voorwaarde is voldaan: de twee hoofddoelstellingen van het jeugdveiligheidsbeleid zijn te vinden in de belangrijkste beleidsdocumenten. De doelstellingen zijn redelijk SMART geformuleerd, hoewel ze niet specifiek genoeg zijn.”

Het college deelt uw mening dat doelformulering van essentieel belang is in relatie tot de bepaling van de effectiviteit van het beleid.

Conclusie 3

“De tweede voorwaarde om effectiviteit te kunnen onderzoeken is dat de mate van doelbereiking moet kunnen worden vastgesteld: zijn de doelstellingen gehaald en in welke mate? Voor beide hoofddoelstellingen kan (nog) niet (volledig) worden vastgesteld of ze zijn gehaald of niet. Daarbij moet worden opgemerkt dat voor beide doelstellingen geldt dat zij zijn gericht op het jaar 2009. Voor dat jaar zijn herhalingsmetingen voorzien. In zekere zin is het dus te vroeg om nu conclusies te willen trekken. Maar uit het onderzoek wordt wel duidelijk dat het merendeel van de effectindicatoren niet systematisch wordt gemonitord tijdens de rit, waardoor tussentijds niet goed kan worden vastgesteld of men op de goede weg is.”

We delen uw mening dat het te vroeg is om nu conclusies te trekken. Uw bevinding dat we voor beide hoofddoelen niet kunnen achterhalen of ze wel of niet zijn behaald en in welke mate delen we echter niet. Zeer bewust is gekozen voor een monitoringssystematiek op basis waarvan mogelijke bijsturing kan plaatsvinden enerzijds door metingen gedurende de looptijd van het uitvoeringsprogramma uit te voeren aan de hand van reguliere instrumenten (zoals GGD jeugdonderzoek, shortlist jeugdgroepen en xpoll gegevens) en anderzijds door in het evaluatiejaar 2009 op bepaalde onderdelen herhaalde metingen uit te voeren in lijn met de bij aanvang van het uitvoeringsprogramma uitgevoerde nulmeting. Wat betreft de bijsturing zijn wij van mening dat er voldoende instrumenten ingezet worden om tot bijsturing over te gaan. En daarmee ons aan te passen aan de continue veranderende werkelijkheid, maar u heeft gelijk dat deze niet de indicatoren zijn die uit de doelbereiking afgeleid kunnen worden.

Conclusie 4:

“Bovenstaande leidt tot de conclusie dat er onvoldoende sprake is van betrouwbare, volledige en toegespitste voortgangsbewaking en monitoring bij het jeugdveiligheidsbeleid van de gemeente Maastricht. Onzeker is wat de betekenis zal zijn van het geautomatiseerd registratie- en monitoringsstelsel dat in 2008 zal worden ingevoerd. De Algemene Rekenkamer legt in een onderzoek naar lokaal veiligheidsbeleid uit 2005 sterk de nadruk op een vergelijkbare aanbeveling, die zij omschrijft als ‘zorgen voor betrouwbare beleidsinformatie’. Zij stelt dat dit niet alleen nodig is om



verantwoording te kunnen afleggen, “maar ook en vooral om succesvolle aanpakken en werkwijzen te kunnen identificeren en om gemeenten te kunnen benchmarken en in staat te stellen van elkaar te leren” (Algemene Rekenkamer, *Aanpak lokaal veiligheidsbeleid, 2005: 51*).

Het college is van mening dat er binnen het jeugdveiligheidsbeleid wel degelijk sprake is van voortgangsbewaking en monitoring. Op operationeel niveau wordt dusdanig geregistreerd en gerapporteerd, in combinatie met bovengenoemde monitoringssystematiek, dat het ingezette beleid in overleg met partners voortdurend kan worden voortgezet of waar nodig worden bijgesteld. Wel zijn we het met de rekenkamer eens dat beleidsinformatie van cruciaal belang is niet alleen om successen en knelpunten tijdig op het netvlies te krijgen, maar ook in het kader van het afleggen van beleidsverantwoording. Vanuit die intentie wordt voortdurend naar verdere optimalisatie gezocht, getuige de keuze om wetenschappelijk onderzoek te koppelen aan de veiligheidshuisontwikkeling en de implementatie van een geautomatiseerd registratie- en monitoringssysteem.

Conclusie 5:

“De derde voorwaarde om de effectiviteit van beleid te kunnen onderzoeken is dat de doelbereiking moet zijn veroorzaakt door het gevoerde beleid. Er moet dus een causale relatie tussen het gevoerde beleid en de behaalde doelstellingen kunnen worden aangetoond (oorzaak-gevolg), of in ieder geval aannemelijk gemaakt. De analyse in hoofdstuk 4 laat zien dat dit niet het geval is voor het jeugdveiligheidsbeleid. Dat betekent uitdrukkelijk niet dat we vaststellen dat het gevoerde beleid (de uitgevoerde activiteiten en projecten, de geleverde beleidsinspanningen) niet succesvol is geweest. Maar niet goed kan worden vastgesteld, ook straks in 2009 niet, of het beleid heeft geleid tot het wel of niet halen van de doelstellingen van het jeugdveiligheidsbeleid.”

Qua reactie willen we hierbij verwijzen naar onze reactie zoals weergegeven bij conclusie 1. Wel kunnen we in zoverre met u meegaan, dat we in de onderhavige documenten de beleidstheorie en de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het jeugdveiligheidsbeleid wellicht niet expliciet genoeg hebben weergegeven.

De relatie tussen doel en ingezette maatregelen gaat echter wel uit van veronderstellingen, waarbij oorzaak en gevolg redenering leidt tot keuze voor de specifieke maatregelen.

Voorbeeld uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid:

“Onveiligheidsgevoelens worden enerzijds verminderd door concrete resultaten ten aanzien van het terugdringen van jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit. Anderzijds hebben onveiligheidsgevoelens te maken met persoonlijke beleving en waarneming. Empowerment van jeugdige om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen in relatie tot veiligheidsvraagstukken staat hierbij in de voorgestane aanpak centraal. (Meldingen van jeugdoverlast heeft uiteraard betrekking op daadwerkelijke vernielingen, schade enz. Echter jeugdoverlast kent ook een andere kant, nl de subjectieve beleving. Overlast kan als zodanig worden ervaren terwijl dit gevoed wordt door onwetendheid, intolerantie, gebrek aan wederzijds respect en acceptatie, of beeldvorming.)”

De gekozen maatregelen zijn in hoofdzaak te kenmerken als: mobilisatie en participatie van jeugdigen en buurtbewoners, cognitief gedragstherapeutische technieken & sociale vaardigheidstrainingen. Zoals reeds opgemerkt voelen we ons door het SCP rapport gesteund de gekozen strategie en maatregelen zoals opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid voort te zetten. Relevant in dit kader zijn de volgende opmerkingen uit het SCP rapport (pag. 176):

- Onder de strategie hulp en ondersteuning worden in relatie tot preventie binnen school twee interventieclusters het meest kansrijk geacht, te weten: interventies gericht op normbevestiging; en interventies waarbij cognitief gedragstherapeutische technieken worden gecombineerd met sociale vaardigheidstraining.
- Uit internationaal onderzoek blijkt dat op buurtniveau positieve effecten te bereiken zijn op het verbeteren van de subjectieve veiligheid door buurtmobilisatie. Ofwel: buurtprojecten en –activiteiten van en door bewoners.



- De inzet van rolmodellen, in Maastricht; mentoren op straat, zijn veelbelovend bij het verminderen van criminaliteit.

Conclusie 6:

“Een belangrijke kanttekening die hierbij past, is dat het niet eenvoudig is een causale relatie aan te tonen tussen het veiligheidsniveau en ontwikkelingen daarin aan de ene kant, en het door de overheid gevoerde beleid aan de andere kant. Daarvoor zijn er teveel externe factoren die van invloed zijn op de objectieve en subjectieve (beleefde) veiligheid in de stad. Bovendien is de (directe) invloed op het stedelijk veiligheidsniveau van de gemeentelijke overheid, als één van de spelers op het terrein van veiligheidsbeleid, beperkt. Andere partijen, met name de politie, hebben veel meer directe beïnvloedingsmogelijkheden. Deze algemene constatering geldt zonder meer ook voor het jeugdveiligheidsbeleid.”

We zijn het met de rekenkamer eens, dat het leggen van een oorzakelijk relatie tussen aan de ene kant het veiligheidsniveau en ontwikkelingen en aan de andere kant het door de overheid uitgevoerde beleid, zeer lastig is. De keuze - zoals in Maastricht gebeurd - om nadrukkelijk te investeren in een breed veiligheidssamenwerkingsverband, een keten/netwerksamenwerking is absoluut noodzakelijk om resultaten op het gebied van veiligheid te realiseren. In het SCP rapport wordt dit ook als belangrijke randvoorwaarden genoemd om inhoudelijke maatregelen effectiever te maken en werkprocessen te verbeteren. Het slagen hiervan is wel afhankelijk van de wijze waarop deze zogenaamde systeemmaatregelen worden geïmplementeerd. Procesevaluaties zijn daarbij een belangrijk instrument. In Maastricht is derhalve ook gekozen voor begeleidend wetenschappelijk onderzoek (Nelissen, Onderzoek en Advies) bij de ontwikkeling en implementatie van het veiligheidshuis.

Conclusie 7:

“Bovenstaande constatering betekent niet dat gemeenten dan maar geen jeugdveiligheidsbeleid moeten voeren. Het betekent wel op lokaal niveau naar andere manieren moet worden gezocht om vast te kunnen stellen welke maatregelen werken, en welke niet. Dat is nodig om de uitvoering van het beleid te kunnen volgen en bijsturen. Bovendien kan zo de Raad meer inzicht worden geboden in de effectiviteit van het beleid en de verschillende beleidsmaatregelen. De eerder genoemde monitoring (aanbeveling 1) is hiervoor van groot belang. Maar er is meer mogelijk.”

Hoewel het leggen van causale relaties tussen datgene wat we beogen qua maatschappelijke effecten op het terrein van jeugdveiligheidsbeleid en onze daartoe gepleegde inspanningen niet eenvoudig is, zoeken we wel steeds naar wegen om vast te kunnen stellen welke maatregelen werken en welke niet. We zijn verder van mening dat de constatering in het SCP rapport ons de mogelijkheid bieden om het bestaande jeugd- en veiligheidsbeleid binnen de gemeente Maastricht te toetsen en verder aan te scherpen.

Conclusie 8 en 9:

“Ondanks de aanbeveling om de doelen niet (enkel) in termen van maatschappelijke effecten te formuleren, kan het nuttig zijn om van tijd tot tijd ‘de thermometer in de samenleving te steken’ en het veiligheidsniveau, zowel objectief als subjectief, te meten. In die zin zijn de geplande metingen voor 2009, zowel voor wat betreft de beleefde (on)veiligheid onder jongeren als voor de objectieve jeugdoverlast en –criminaliteit zeker van belang.”

“Een alternatief voor het formuleren van doelstellingen in termen van maatschappelijke effecten (minder criminaliteit, minder onveiligheidsgevoelens) is het gebruik van output- of procesdoelstellingen. De rekenkamer stelt vast dat de door de gemeente genoemde outputdoelstellingen en procesdoelstellingen in de meeste gevallen niet systematisch zijn geformuleerd, en in indicatoren vertaald. Daardoor is het voor de rekenkamer niet mogelijk om vast te stellen of aan de outputdoelstellingen is voldaan. Voor minstens 1 belangrijke outputdoelstelling, namelijk het aanbieden van een nazorg- resocialisatietraject aan alle jeugdige veelplegers (die bekend zijn), lijkt het erop dat die in 2007 is gehaald.”



Onze ambitie is om binnen het gemeentelijk beleid, dus ook het jeugdveiligheidsbeleid, zowel effect- als ook output doelstellingen op een SMARTe wijze te formuleren (al betekent dit niet dat er kost wat kost indicatoren aangekoppeld hoeven te worden; alleen indien zinvol).

Uw conclusie om de reeds geformuleerde SMARTe outputdoelstellingen verder aan te scherpen, wordt door ons gedeeld. Om deze reden is in 2007 in het kader van de ontwikkeling van het veiligheidshuis een start gemaakt met het verder ontwikkelen hiervan inclusief de monitoring van de daaraan gekoppelde indicatoren.

In 2009 wordt het uitvoeringsprogramma geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Zoals reeds gesteld, de bevindingen uit het SCP rapport worden hierin nadrukkelijk worden meegenomen.

Conclusie 10:

“Bij wijze van voorbeeld kijken we nog eens naar de beleidsdoelstelling omtrent het percentage jeugdige veelplegers dat een behandeltraject moet doorlopen, de zgn. Persoonsgerichte aanpak (PGA) Jeugdige veelplegers /meerpolegers/harde kern jongeren. Voor het welslagen van een dergelijk traject is samenwerking en afstemming tussen diverse partners in het jeugdveiligheidsbeleid noodzakelijk. In het kader van haar regierol neemt de gemeente de verantwoordelijkheid op zich om ervoor te zorgen dat deze samenwerking en afstemming daadwerkelijk tot stand komt. In plaats van deze doelstelling in algemene termen te formuleren, is het mogelijk om de doelstelling in heel concrete afspraken te vertalen. Zo kan ‘afstemming met partners’ worden gespecificeerd c.q. geoperationaliseerd door te kijken of de veiligheidspartners de gemeentelijke doelstelling in hun beleidsdocumenten (jaarplannen of werkplannen) hebben verwerkt en of ze hun eigen bijdrage aan de samenwerking in die documenten specifiek en meetbaar (SMART) hebben geformuleerd.”

Gezien de pioniersfase van de ontwikkeling van het veiligheidshuis incl. de aanpak jeugd is er voor gekozen gaande weg doelen, indicatoren en bijbehorende afspraken nader te specificeren. Zoals reeds eerder opgemerkt, er is nadrukkelijk gekozen voor het model (P.Kenis) van een netwerkorganisatie om de samenwerking tussen de veiligheidspartners in te richten. De matrix bestaat uit middelen, producten, cliënten en informatie enerzijds en coördinatieaspecten als volledigheid, taakintegratie en cooperatie anderzijds. Het systematisch vullen van de matrix maakt het mogelijk uitspraken te doen over de effectiviteit van de netwerkorganisatie. In het onderzoek van Nelissen wordt dan ook nadrukkelijk op dit onderdeel ingezoomd. Eind 2008 zal het eindrapport van dit onderzoek verschijnen.

Reactie op uw aanbevelingen

Aanbeveling 1:

“ Een eerste aanbeveling is om serieus werk te maken van de monitoring van de effecten van het gevoerde beleid. Van belang is om deze monitoring meer dan tot nu toe het geval is rechtstreeks te koppelen aan de doelstellingen en bijbehorende indicatoren die vooraf zijn geformuleerd.

Het monitoren van maatschappelijke effecten bezien vanuit het jeugdveiligheidsbeleid heeft volop onze aandacht. We willen dit vormgeven door outputdoelstellingen te formuleren en de bijbehorende indicatoren te integreren in het geautomatiseerde registratie- en monitoringssysteem van het veiligheidshuis.

Aanbeveling 2:

“ De rekenkamer beveelt aan om bij het formuleren van nieuw beleid expliciet aan te geven wat het verwachte effect is van de verschillende maatregelen of instrumenten op de gestelde doeleinden en waarop deze verwachting is gebaseerd. Dat betekent dat de vooronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen ook geëxpliciteerd moeten worden. Die vooronderstellingen kunnen gebaseerd zijn op eerdere ervaringen, ervaringen in andere steden, wetenschappelijke literatuur, het oordeel van experts, etc.”



Tijdens de evaluatie in 2009 zal deze aanbeveling in relatie tot het beleid Jeugd en Veiligheid worden meegenomen. Relevant bronnen hierbij vormen het eerder genoemde SCP rapport ‘Sociale Veiligheid Ontleuteld’ en het evaluatieonderzoek inzake de ontwikkeling en implementatie van het veiligheidshuis.

Aanbeveling 3:

“De derde aanbeveling heeft betrekking op de doelstellingen die de gemeente zichzelf oplegt op het terrein van het jeugdveiligheidsbeleid. Het feit dat Maastricht niet de enige speler is op het terrein van het jeugdveiligheidsbeleid, betekent ook dat de gemeente niet de enige is die het veiligheidsniveau beïnvloedt. Het is daarom van belang dat de gemeente zich concentreert op dat deel dat zij daadwerkelijk denkt te kunnen beïnvloeden. Het betekent ook, in de ogen van de rekenkamer, dat het de gemeente de doelstellingen op het terrein van jeugdveiligheid niet (enkel) in termen van maatschappelijke effecten (minder onveiligheid of minder onveiligheidsgevoelens) zou moeten formuleren. Door dat wel te doen, wordt het onmogelijk om aan het einde van de rit vast te stellen of het door de gemeente gevoerde beleid succesvol is geweest (zoals blijkt uit de analyse van de effectiviteit van het beleid in paragraaf 3.2 van dit rapport). Daarmee wordt de Raad in zekere zin een belangrijk sturingsinstrument en een verantwoordingsmogelijkheid onthouden.”

Onze ambitie is om binnen het gemeentelijk beleid zowel effect- als ook outputdoelstellingen op een SMARTe wijze te formuleren (al betekent dit niet dat er kost wat kost indicatoren aangekoppeld hoeven te worden; alleen indien zinvol) en geldt dus ook voor het jeugd- en veiligheidsbeleid. Hoewel in dit kader binnen het jeugd en veiligheidsbeleid zeker als college nooit achterover kunnen leunen, zijn we wel van mening dat we op de goede weg zijn .

Aanbeveling 4

“In aansluiting op de aanbeveling om de doelen niet (enkel) in termen van maatschappelijke effecten te formuleren (aanbeveling 3), wijst de rekenkamer op het alternatief om doelstellingen te formuleren die beter aansluiten bij de rol van de gemeente op het terrein van jeugdveiligheid. De gemeente kiest met name voor een regierol op het terrein van jeugdveiligheidsbeleid (en het lokale veiligheidsbeleid in brede zin). Het is daarom ook logisch de doelstellingen te formuleren in termen van die gekozen regierol. Dat gebeurt nu al enigszins in het Veiligheidshuis district Maastricht, maar nog onvoldoende systematisch en specifiek. De rekenkamer kan daarom geen oordeel geven over de wijze waarop de gemeente de regierol invult. Het is wel degelijk mogelijk om de gemeentelijke regierol in specifieke en meetbare termen te vertalen. De rekenkamer sluit hiermee aan bij een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer in het eerdergenoemde onderzoek naar lokaal veiligheidsbeleid uit 2005. De Algemene Rekenkamer formuleert de volgende algemene aanbeveling: ‘De afspraken tussen de partners en de prestaties moeten scherper worden geformuleerd. Om uitspraken te kunnen doen over de voortgang van het plan moeten de prestaties meer in SMART-termen worden geformuleerd. Daarnaast moeten de prestaties meer worden verbijzonderd naar de afzonderlijke partners; deze dienen de afspraken vervolgens op te nemen in hun werkplannen (...)’ (Algemene Rekenkamer, Aanpak lokaal veiligheidsbeleid, 2005: 50).”

Binnen de context van het veiligheidshuis is deze exercitie nadrukkelijk in uitvoering , waarbij het Model voor netwerksamenwerking van Kenis en het “vullen” van bijbehorende matrix de basis vormt Niet alleen de gemeentelijke rol wordt hierin in specifieke en meetbare termen vertaald, maar ook op het niveau van de overige betrokken partners in de netwerkorganisatie. Voor een belangrijk deel zijn de maatregelen op het terrein van jeugd en veiligheid geïncorporeerd binnen de werking van het veiligheidshuis.



We vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben ingelicht en wensen u een vruchtbare behandeling van het rapport in de raad.

Burgemeester en wethouders van Maastricht,

De Secretaris, De Burgemeester,

Drs. J.D. Nauta Drs. G. Leers



6. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer constateert dat het College een deel van de conclusies onderschrijft, maar op andere punten afstand neemt van de conclusies. De rekenkamer wil hier graag nader op ingaan.

Het College constateert tot tweemaal toe 'van mening te zijn dat we op de goede weg zijn', en dat de genomen maatregelen 'bijdragen aan de gewenste maatschappelijke effecten' (minder jeugdcriminaliteit en –overlast en minder onveiligheidsgevoelens). De rekenkamer wil er op wijzen dat het doel van dit onderzoek juist is vast te stellen of dit inderdaad het geval is. De conclusie luidt echter dat dit niet goed mogelijk blijkt te zijn.

Een belangrijke oorzaak voor dit probleem is de manier waarop het College de voortgang van het jeugdveiligheidsbeleid bewaakt (monitoring). Het College betwist de cruciale conclusies 3 en 4, waarin de rekenkamer constateert dat het jeugdveiligheidsbeleid niet goed genoeg wordt gemonitord door de gemeente. De rekenkamer vindt de opmerkingen over de huidige 'monitoringssystematiek' niet overtuigend en wijst op de desbetreffende passages in het hoofdstuk met Onderzoeksbevindingen (hoofdstuk 3) waarin op de lacunes in die systematiek wordt gewezen.

Het voor 2008 aangekondigde geautomatiseerde registratie- en monitoringssysteem van het Veiligheidshuis is niet zonder meer een oplossing voor het door de rekenkamer geconstateerde monitoringsprobleem. Het gaat erom de monitoring meer dan tot nu toe te koppelen aan de gestelde doelstellingen (Aanbeveling 1).

De rekenkamer stelt vast dat het College weinig ruimhartig ingaat op de aanbevelingen. Zo meent de rekenkamer met de 3^e en 4^e aanbeveling heel concreet en gericht advies te hebben geboden om het jeugdveiligheidsbeleid in de toekomst te versterken, zowel in termen van doelformulering als van de noodzakelijke monitoring en evaluatie. Het is teleurstellend dat het College niet ingaat op de specifieke suggestie om de doelstellingen van het veiligheidsbeleid veel meer te formuleren in termen van de regierol, maar in plaats daarvan slechts verwijst naar een (de rekenkamer onbekend) matrixmodel van een netwerkorganisatie. De rekenkamer heeft geen reden te betwijfelen dat dit model handvatten kan bieden om de samenwerking inzake jeugdveiligheidsbeleid in te richten, maar dit is iets anders dan de rekenkamer adviseert. Het gaat erom de Raad in de toekomst meer inzicht te bieden in datgene wat de gemeente feitelijk doet op het terrein van het jeugdveiligheidsbeleid (regievoering), om daarmee haar sturingsmogelijkheden te vergroten.



Bijlage 1: Lijst geïnterviewden

Met beleidsambtenaar D. van den Bosch zijn diverse gesprekken gevoerd met het oog op het vergaren van documenten en achtergrondinformatie en het leveren van commentaar op eerste analyses.
Met portefeuillehouder J. Costongs is gesproken op 28 mei 2008.



Bijlage 2: Documenten

Bestudeerde documenten jeugdveiligheidsbeleid

De bestudeerde documenten zijn zowel officiële en openbare beleidsdocumenten als interne (werk)documenten:

- Kadernota Integraal jeugdbeleid – augustus 2003
- Notitie (Bouwen aan) Integrale Veiligheid – juni 2004
- Notitie Blijven bouwen aan integrale veiligheid – september 2004
- Meerjaren Ontwikkelings Programma (MOP) 2005-2009. Mensen maken Maastricht – oktober 2004 (opgesteld in kader van het Grote Steden Beleid-periode III)
- Jeugd Preventie Programma (JPP) – september 2005
- Uitvoeringsprogramma Jeugd en Veiligheid – augustus 2006
- Programmabegrotingen 2005-2008 gemeente Maastricht
- MARAP II 2007
- diverse GSB-documenten (periode GSB III)
- diverse websites, van de gemeente Maastricht, samenwerkingsverband Tripool, ...
- 'Presentatie JPP' van Trajekt (datum onbekend)
- Subsidiecontract gemeente Maastricht – Trajekt 2006-2009, inclusief correspondentie
- Convenant Jeugd Preventie Platform (zonder datum)
- Notitie 'Jeugd Preventie Programma Maastricht & Mergelland' (behorend bij bovengenoemd convenant) mei 2005
- verslag van de kick-off bijeenkomst JPP Maastricht en Mergelland d.d. 19 mei 2005
- Verslag stuurgroep bijeenkomst JPP Maastricht & Mergelland d.d. 16 mei 2007
- 'Resultaten en analyse JPP Maastricht en Heuvelland' (na 1 jaar JPP) - maart 2007
- Evaluatie Uitvoeringsprogramma Jeugdbeleid-Jeugdzorg Gewest Maastricht en Mergelland 2005-2006.
- Tussentijdse verantwoording Veiligheidshuis District Maastricht, maart 2008.