

Gezamenlijke aanpak Jeugdgroepen Oost-Nederland



Evaluatieonderzoek naar de verbeterslag van de integrale aanpak
problematische jeugdgroepen en groepsgedrag in Oost-Nederland in
opdracht van de expertgroep Jeugd Veiligheidsnetwerk Oost-
Nederland

Teun van Loon & Anouk Jansen
Juli 2017

Radboud University Nijmegen 

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Management samenvatting.....	3
1. Inleiding.....	5
2. Aanleiding.....	6
2.1 Invoering Groepsscan.....	7
2.2 Bestuurlijke structuur.....	8
2.3 Expertgroep.....	8
2.4 Bijeenkomsten.....	9
2.5 Modelconvenant privacy.....	9
2.6 Inventarisatie.....	9
3. Vraagstelling van het onderzoek.....	11
3.2 Nut van het onderzoek.....	11
.....11	
3.2 Methode van onderzoek.....	11
4. Resultaten gemeentelijke enquête.....	12
.....12	
4.1 Respons.....	12
4.2 Ervaring met problematische jeugdgroepen.....	13
4.3 Ervaring met het 7 Stappenmodel.....	14
4.3.1 Delen van signalen.....	15
4.3.2 Verzamelen en verbinden van de informatie.....	16
4.3.3 Maken integraal beeld & concept Plan van Aanpak.....	17
4.3.4 Adviseren en prioriteren.....	20
4.3.5 Maken Plan van Aanpak.....	21
4.3.6 Uitvoeren en monitoren Plan van Aanpak.....	22
4.3.7 Afronding en evaluatie aanpak.....	24
4.4 Samenwerking met andere partijen.....	25
4.5 Gebruik standaardrapportages.....	27
.....27	
4.6 Privacy.....	28
4.7 Tevredenheid samenwerking.....	30
5. Resultaten interviews.....	32
5.1 Resultaten interview politie.....	33
5.2 Resultaten interview OM.....	36
6. Conclusie.....	40
7. Beleidsaanbevelingen.....	41
8. Literatuurlijst.....	42
Bijlage 1: Lijst gemeenten & contact personen.....	43

Managementsamenvatting

Sinds de invoering van de Jeugdwet (2015) zijn de gemeenten in Nederland zowel bestuurlijk als financieel verantwoordelijk voor jeugdhulp in zijn totaliteit. Naast concreet geformuleerde verantwoordelijkheden zijn de gemeenten tevens verantwoordelijk voor de regie over de gehele jeugdzorgketen en de afstemming met overige diensten op het gebied van zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, sport en veiligheid. De aanpak van jeugdgroepen valt hieronder.

Gezamenlijke aanpak

Dit leidde tot een nieuw landelijk instrument voor de politie, de groepsscan, waarbij gegevensverwerking en informatieoverdracht centraal staan. Met de komst van de groepsscan deelt de politie niet langer jeugdgroepen op in drie categorieën en kan de politie op een landelijk eenduidige manier kwalitatief hoogwaardige informatie producten leveren aan gemeente en het OM ter besluitvorming in de lokale driehoek. In samenwerking met gemeenten, politie en het OM is een werkproces integrale aanpak problematische jeugdgroepen en groepsgedrag ontwikkeld en in werking gezet. Voor u ligt de samenvatting van het evaluatieonderzoek naar de verbetering van de integrale aanpak van problematische jeugdgroepen en groepsgedrag en de implementatie van de nieuwe aanpak volgens het '7-stappenmodel' in Oost-Nederland. Dit onderzoek is uitgevoerd door studenten van de Radboud Universiteit Nijmegen in opdracht van de expertgroep jeugd van het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland.

Expertgroep

De Expertgroep jeugd is de afgelopen jaren bezig geweest met de uitwerking van de ambities uit de veiligheidsstrategie en wil de lokale aanpak van overlast door jeugdgroepen ondersteunen door regionale kennis te delen en bij te dragen aan de optimale inrichting van het werkproces in alle gemeenten. In de afgelopen periode zijn er bijeenkomsten georganiseerd om het werkproces toe te lichten, is een modelconvenant t.b.v. privacy

gepresenteerd, is informatie beschikbaar gesteld via www.veiligheidsnetwerken.nl & een twitteraccount @veiligheid_ONL en is in 2016 een inventarisatie uitgevoerd onder de 79 gemeenten. Om verdere ondersteuning te bieden en antwoord te geven op de volgende vragen is bij 29 gemeenten deze tussen-evaluatie uitgevoerd, waar een lerend effect van moet uitgaan:

- Zijn de instrumenten voldoende bekend bij gemeente en politie?
- Hoe worden de instrumenten ervaren?
- Helpt het voldoende bij het zicht en grip krijgen op jeugdgroepen?

Evaluatie

De resultaten van het onderzoek in 29 gemeenten in Oost-Nederland zijn gekoppeld aan de informatie uit interviews met functionarissen van de politie en het OM, om een zo compleet mogelijk beeld te geven van de huidige stand van zaken. Hierdoor wordt er een beeld gegeven van hoe de samenwerking en informatiestroom verloopt en hoe tevreden de ketenpartners hierover zijn. Daarnaast wordt er aandacht besteed aan de samenwerking met diverse betrokken partijen en de omgang met privacy.

Resultaten

Alle partijen onderschrijven het grote belang van samenwerken en zijn redelijk positief over de nieuwe werkwijze. Het biedt meer mogelijkheden tot vroegsignalering. Gemeenten zijn gemiddeld het meest tevreden over het delen van signalen (3,68/5) en het adviseren en prioriteren (3,7/5). Gemiddeld wordt de samenwerking door hen beoordeeld met een 3,55/5.

- Gemeenten en het OM worden sneller en meer aan de voorkant van het proces betrokken;
- Meer diverse partijen als jongerenwerk en zorginstellingen worden betrokken;
- Vaste overleggen zorgen voor continuïteit, structuur en een snellere aanpak;
- Na prioritering in de driehoek komt de aanpak sneller van de grond en wordt het belang door integrale betrokkenheid meer erkend.

Een belangrijke factor is dat gemeenten niet constant te maken hebben met de aanwezigheid van problematische jeugdgroepen. Hierdoor is er niet altijd voldoende aandacht voor en is er nog weinig ervaring met de concrete werkwijze nadat er signalen zijn ontvangen. De voorkant van het proces (het delen van signalen) wordt beter beoordeeld dan de (start van) de daadwerkelijke aanpak. Gemeenten zijn gemiddeld het minst tevreden over het opstellen van een concept Plan van Aanpak (3,16/5), het opstellen van het Plan van Aanpak (3,39/5) en het uitvoeren en monitoren hiervan (3,29/5). Daarom is er vooral behoefte aan kennis en methodische handreikingen voor het uitvoeren van effectieve interventies en ondersteuning. Verdere informatie uit de enquête laat bovendien zien dat dit komt door communicatieve problemen en de omgang met privacy.

- Informatiedeling met zorginstellingen gaat stroef;
- Vroegsignalering is niet op tijd, het betrekken van te veel partijen zorgt voor een langzamer werkproces;
- Er is onduidelijkheid over wie welke verantwoordelijk draagt;
- Medewerkers zijn (nog) niet bekend met de werkwijze;
- Informatiestroom naar het OM is minder consistent;
- Er is (te) weinig ervaring met het opstellen van een privacy convenant en het is lastig om een betrokken partij éénmalig deel te laten nemen.

Conclusie en aanbevelingen

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek, de conclusies hiervan, de aangetoonde verbeterpunten en de voorgestelde actiepunten van de Expertgroep kunnen meerdere aanbevelingen worden gedaan. Hierbij zullen aanbevelingen worden verdeeld onder suggesties voor de gemeenten en het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland.

1. Op **lokaal niveau** inrichten van een duidelijk aanspreekpunt (procesregisseur) voor gemeente, politie en het Openbaar Ministerie in het werkproces, plus voor de andere partijen die input leveren in het werkproces ten behoeve van de aanpak van problematische jeugdgroepen.
2. In het kader van **vroegsignalering** relevante partijen in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken bij de samenwerking.
3. Het **Openbaar Ministerie** vroegtijdig informeren over een (mogelijk) problematische jeugdgroep, zoals ook beschreven staat in het werkproces (het OM ontvangt altijd een standaardrapportage). Op deze wijze kan het OM tijdig een inschatting maken of strafrechtelijk ingrijpen mogelijk en nodig is
4. Ten minste twee keer per jaar het thema 'jeugdgroepen' **te agenderen** in het **driehoekoverleg**.
5. Het opstellen van **één overkoepelend privacyconvenant** geldend voor **heel Oost-Nederland**, met de mogelijkheid om, afgestemd op lokale behoefte, hieraan een **apart deel toe te voegen**.
6. De werkzaamheden van de **Expertgroep 'Jeugd'** van het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland **voortzetten** in het kader van de verbeterslag van de aanpak, en daarbij informatie verstekken; ondersteuning bieden aan de implementatie en de omgang met privacy; het delen van praktijkvoorbeelden en best-practices
7. In de toekomst **onderzoeken** of de implementatie van de integrale aanpak van problematische jeugdgroepen en groepsgedrag in Oost-Nederland in alle gemeenten goed gaat; en of het de gewenste daling van criminaliteits- en overlastcijfers bewerkstelligt.

1. Inleiding

Jeugdgroepen zijn van alle tijden en culturen. Het optrekken in groepen behoort immers tot het normale proces van opgroeien en volwassen worden. Gelukkig staat Nederland internationaal in de top van landen met de gelukkigste jeugd ter wereld. Met 90% van de jeugd gaat het goed. Over zo'n 10% hebben we zorgen en een klein deel daarvan veroorzaakt ernstige overlast of wordt crimineel actief. Ongeveer 75% van de jeugdcriminaliteit wordt begaan in jeugdgroepen of komt voort uit groepsdynamische processen. De aanpak van problematische jeugdgroepen is dus van belang voor de veiligheid en leefbaarheid in de buurt én om te voorkomen dat groepsleden verder de criminaliteit in gaan. (Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland, 2017) (Wegwijzer Jeugd en Veiligheid, 2017)

Voor u liggen de resultaten van het evaluatieonderzoek naar de verbeterslag van de integrale aanpak van problematische jeugdgroepen en groepsgedrag en de implementatie van de nieuwe aanpak volgens het '7-stappenmodel' in Oost-Nederland. Dit onderzoek is uitgevoerd door studenten van de Radboud Universiteit Nijmegen in opdracht van de Expertgroep jeugd van het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland. Deze expertgroep, waaraan een afvaardiging van de ketenpartners, gemeenten, politie en OM, deelneemt, wil de lokale aanpak van overlast door jeugdgroepen ondersteunen door regionale kennis en ervaringen te delen. In het kader van deze doelstelling zijn er afgelopen jaar stappen gezet, zijn er werkprocessen ingericht, is er informatie uitgewisseld en voorlichting gegeven, zijn er groepsscans opgemaakt en zijn er plannen van aanpak geformuleerd en werkafspraken gemaakt.

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd in de periode van februari tot juli 2017. Met behulp van eerder onderzoek en interviews met medewerkers van de politie en het OM die betrokken zijn in de aanpak van problematische jeugdgroepen, in combinatie met een enquête onder 26 gemeenten met één of meerdere jeugdgroepen en 3 grote gemeenten wordt er inzicht gegeven in de huidige situatie van aanpak van problematische jeugdgroepen.

Specifiek hoe er wordt samengewerkt met de verschillende partners in de aanpak van problematische jeugdgroepen en wat de best-practices zijn, aan de ene kant, en, aan de andere kant, waar de knelpunten liggen in het werken met het '7-stappenmodel. Met behulp van de resultaten kunnen de drie ketenpartners leren van elkaars werkprocessen om zo de aanpak van problematische jeugdgroepen te optimaliseren.

2. Aanleiding

Gemeenten, politie en Openbaar Ministerie werken in Oost-Nederland op een aantal veiligheidsthema's nauw met elkaar samen. Bestuurlijk is hiervoor door de 79 burgemeesters uit Oost-Nederland de Veiligheidsstrategie 2015-2018 ondertekend. Eén van de prioriteiten is het verminderen van de overlast door jeugdgroepen, een probleem dat in een meerderheid van de gemeenten in Oost-Nederland speelt.

Sinds de invoering van de Jeugdwet zijn de gemeenten in Nederland vanaf 2015 officieel zowel bestuurlijk als financieel verantwoordelijk voor jeugdhulp in zijn totaliteit. Het wetsvoorstel van de Jeugdwet is opgesteld in samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Veiligheid en Justitie en op 1 juli 2013 aangeboden aan de Tweede Kamer. (Ministerie, V. W. S., & Ministerie, V. J., 2013.) Het idee hierachter is dat de gemeenten beter in staat zijn om zelf in te spelen op de lokale situatie; het leveren van maatwerk.

Jeugdhulp wordt in het wetsvoorstel als een 'breed' begrip gedefinieerd: *“de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders bij alle denkbare opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen”* (Ministerie, V. W. S., & Ministerie, V. J., 2013.). Echter, in het wetsvoorstel is wel opgenomen dat: *“Preventie en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering vallen niet onder het begrip jeugdhulp. Niettemin is de gemeente daar in het nieuwe stelsel wel verantwoordelijk voor en dient zij daar in het beleidsplan ook aandacht aan te besteden.”* (Ministerie, V. W. S., & Ministerie, V. J., 2013.) Naast concreet geformuleerde verantwoordelijkheden zijn de gemeenten tevens verantwoordelijk voor: *“de regie over de gehele jeugdketen en de afstemming met overige diensten op het gebied van zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, sport en veiligheid”* (Ministerie, V. W. S., & Ministerie, V. J., 2013.).

Dit betekent dat de gemeenten sinds 2013 niet alleen verantwoordelijk zijn voor jeugdhulp maar ook voor de overall-regie op de aanpak van problematische jeugdgroepen en groepsgedrag, alsmede de verantwoordelijkheid over de verbetering van de aanpak van problematische jeugdgroepen. Door de gemeenten, politie en OM is een gezamenlijke werkwijze in werking gezet ten behoeve van de aanpak van problematische jeugdgroepen.

Doel van de aanpak problematische jeugdgroepen is:

“Het bewerkstelligen van een daling van de criminaliteitscijfers en de overlastcijfers jeugd, perspectief bieden in de aanpak op groep, individu en domein en aanwas van jeugdgroepen voorkomen”.

In combinatie met de gegroeide verantwoordelijkheden voor gemeenten heeft de minister van Veiligheid & Justitie in 2013 de politie de opdracht gegeven tot doorontwikkeling van de shortlistmethodiek (Beke-methodiek). Deze methode werd landelijk ingezet ten behoeve van de aanpak van problematische jeugdgroepen. Dit leidde tot een nieuw landelijk instrument voor de politie, de groepsscan, waarbij gegevensverwerking en informatieoverdracht centraal staan. In samenwerking met gemeenten, politie en OM is een werkproces integrale aanpak problematische jeugdgroepen en groepsgedrag ontwikkeld. Een model-convenant maakt daar onderdeel van uit. Dit is in lijn met een eerdere evaluatie van de aanpak door bureau Van

Montfoort in 2013. Een eenduidige definitie en afstemming van definities van criminele jeugdgroepen en onderzoeksmethoden binnen Nederland, in aansluiting op een integrale aanpak zoals gebruikt in meerdere landen, zou het niet alleen mogelijk maken om kennis uit andere gebieden van Nederland maar ook kennis uit andere landen beter te benutten (Van Burik, et al., 2013). De implementatie van een integrale aanpak zou bijdragen aan een reductie van criminele jeugdgroepen en aan verbeterde relaties tussen betrokken organisaties, mits er aandacht wordt besteed aan de samenwerking bij de implementatie (Van Burik, et al., 2013).

De verbeteringslag ligt vooral in:

- de versterking van de regierol van de gemeente,
- de fase van vroeg signalering,
- het *met elkaar* opmaken van een integraal beeld op de problematiek,
- de focus op groepsgedrag en groepsdynamiek (fluïde groepen) in plaats van op 'vaste' groepen jongeren,
- de versterking van de informatiepositie (niet meer, maar beter)
- de verankering van het werkproces in termen van wet- en regelgeving t.a.v. bijvoorbeeld privacy en informatie-uitwisseling.

2.1 Invoering Groepsscan

De groepsscan is in 2016 geïmplementeerd binnen alle politieteams. De groepsscan is een operationeel politie-instrument om informatie over jeugdgroepen te verzamelen, analyseren en delen met ketenpartners. De groepsscan koppelt informatie uit de (landelijke) politiesystemen aan 'straat-informatie' en helpt de wijkagent om op eenvoudige wijze problematische jeugdgroepen in de wijk in kaart te brengen en onder regie van de gemeente gericht aan te pakken (Vraag & antwoord Groepsscan Jeugd, 2016). Inmiddels zijn er 68 groepsscans opgemaakt en zijn er een dertigtal gedeeld met gemeenten. Met de komst van de groepsscan deelt de politie niet langer jeugdgroepen op in drie categorieën. De indeling tot 'hinderlijk, overlastgevend en crimineel' maakt plaats voor één aanduiding: problematisch.

Bovendien is de groepsscan een dynamisch systeem waardoor het mogelijk is om een jaar lang het risicoprofiel van een groep te bekijken, waarin een compleet beeld wordt gegeven van de personen uit een jeugdgroep en de overtredingen en misdrijven waaraan zij zich schuldig hebben gemaakt (Blauw, 2016). Met de groepsscan kan de politie op een landelijk eenduidige manier kwalitatief hoogwaardige informatieproducten leveren aan gemeente en OM ter besluitvorming in de lokale driehoek. Deze combinatie zorgt voor niet alleen een actueel maar ook een volledig beeld van de problematiek en dynamiek in een groep (Vraag & antwoord Groepsscan Jeugd, 2016). Op deze manier is de informatie over de jeugdgroep beter controleerbaar en vergelijkbaar (Blauw, 2016). Volgens betrokkenen zit daarnaast de echte winst in de vroege signalering van problemen: *"Je kunt nu, samen met partners, veel meer aan de voorkant van het proces gaan zitten. Waarbij alle partijen, onder regie van de gemeente, op basis van een goede informatiepositie samen tot een gericht plan van aanpak kunnen komen. Met één gezamenlijk doel: voorkomen dat probleemjeugd verder afglijdt."* (Blauw, 2016).

2.2 Bestuurlijke structuur

Sturing op de uitwerking van de thema's uit de veiligheidsstrategie vindt plaats in de Bestuurlijke Begeleidingsgroep (BBG), bestaande uit de bestuurlijk portefeuillehouders op de verschillende thema's. De BBG rapporteert aan het Regionaal Veiligheidsoverleg en de Districtelijke Veiligheidsoverleggen. Burgemeester van Winterswijk, drs. M.J. van Beem (inmiddels opgevolgd door burgemeester J. Bengevoord), vervult de rol van bestuurlijk portefeuillehouder voor het thema jeugd.

In de aanpak van problematische jeugdgroepen en groepsgedrag werken verschillende partners samen. Dit zijn in ieder geval de driehoekpartners, de gemeenten, de politie en het OM. Waar nodig sluiten ook andere partners aan, afhankelijk van de voorliggende jeugdgroep. Het leiden van deze samenwerking is de verantwoordelijkheid van de gemeente en deze ziet er op toe dat samenwerking tot stand komt en deze samenwerking goed verloopt. In het werkproces is de naam voor deze rol 'procesregisseur' (Landelijk projectteam proeftuinen, 2016).

Vanuit de samenwerking tussen de partners wordt ook de verantwoordelijkheid voor de gegevensverwerking vastgelegd. Deze verantwoordelijkheid valt onder de 'uitvoeringscoördinator'. In het geval dat er sprake is van gegevensuitwisseling op persoonsniveau is het een noodzaak om de signalen te verzamelen en verwerken en de samenwerking te coördineren door deze uitvoeringscoördinator (Landelijk projectteam proeftuinen, 2016).

2.3 Expertgroep

De Expertgroep jeugd, waaraan een afvaardiging van gemeenten, politie en O.M. deelneemt, is de afgelopen jaren bezig geweest met de uitwerking van de ambities uit de veiligheidsstrategie op het thema jeugdgroepen. Deze expertgroep wil de lokale aanpak van overlast door jeugdgroepen ondersteunen, door regionale kennis en ervaringen te delen. Verder beoogt de Expertgroep bij te dragen aan de optimale inrichting van het werkproces ten aanzien van de aanpak van jeugdgroepen.

Begin 2016 heeft de Expertgroep een enquête gehouden onder alle 79 gemeenten om de ondersteuningsbehoefte in beeld te krijgen. Daaruit komt naar voren dat gemeenten behoefte hebben aan kennis en methodische handreikingen voor het uitvoeren van effectieve interventies en ondersteuning bij de uitvoering, monitoring en borging.

Er is invulling aan gegeven door informatie en ervaringen beschikbaar te stellen via de website www.veiligheidsnetwerkon.nl. en via een twitteraccount @Veiligheid_ONL. Daarnaast ondersteunt de Expertgroep bij de implementatie van de groepsscan.

2.4 Bijeenkomsten

Tijdens twee bijeenkomsten voor de gemeenten in Overijssel en Gelderland op respectievelijk 30 november 2016 en 7 december 2016, is de praktische toepassing van de groepsscan en het werkproces nader toegelicht. De bijeenkomsten waren bedoeld voor gemeentelijke medewerkers die de regisseursrol in de aanpak van problematische jeugdgroepen vervullen. Om een goede verbinding te bereiken tussen zorg en veiligheid,

waren ook de medewerkers uit het zorgdomein uitgenodigd. Er zijn 115 deelnemers aanwezig geweest.

2.5 Modelconvenant privacy

Aan alle burgemeesters is bestuurlijke aandacht gevraagd voor het modelconvenant dat onderdeel is van het werkproces bij de aanpak van jeugdgroepen. Omdat jeugdgroepen zich niet aan gemeentegrenzen houden en het onwerkbaar wordt om tal van verschillende variaties te hanteren in onze eenheid, stelt de Expertgroep voor om te gaan werken met één regionaal koepelconvenant. De couleur locale kan gewaarborgd worden in een lokale paragraaf, waarin specifieke voorwaarden staan die zijn afgestemd op de lokale behoefte. De burgemeesters zijn op de hoogte gesteld van deze wens, de uitrol moet nog volgen in 2017.

2.6 Inventarisatie

De Expertgroep jeugd heeft in januari 2016, aan het bureau Andersson Elffers Felix opdracht gegeven tot het doen van een nulmeting/enquête binnen alle 79 gemeenten in Oost-Nederland. De respons van deze nulmeting was uitermate hoog (91%).

Uit deze inventarisatie onder gemeenten over de aanpak van problematische jeugdgroepen bleek dat er duidelijke verschillen aanwezig waren tussen de gemeenten. Een belangrijke factor in de deze verschillen is de plaatsing van het vraagstuk problematische jeugdgroepen in de gemeenten. Er is geen eenduidigheid over of de aanpak van problematische jeugdgroepen als sociaal vraagstuk of als veiligheidsvraagstuk behandeld dient te worden. Veel gemeenten beschouwen de aanpak als zowel een sociaal- als een veiligheidsvraagstuk. Daarnaast lopen de aangedragen verbeterpunten sterk uiteen. Er wordt niet alleen gewezen op de aanpak, interventies en monitoring zelf maar ook op de informatie-uitwisseling, samenwerking en rolverdeling alsmede de beschikbare capaciteit en middelen.

Ondanks deze duidelijk aanwezige verschillen tussen de gemeenten zijn alle gemeenten het erover eens dat het succes van de aanpak sterk afhankelijk is van de samenwerking tussen de partijen. Daarnaast zijn er twee belangrijke punten waarover veel overstemming is. Ten eerste zijn de gemeenten over het algemeen van mening dat de oude shortlist-methodiek met betrekking tot het signaleren van jeugdgroepen te statisch is, en dat er daarom behoefte is aan een meer dynamische analyse en betere samenwerking tussen gemeenten, politie, O.M. & Jeugdzorg. De groepsscan kan hier een goede plek innemen in het werkproces. Ten tweede hebben niet alle gemeenten te maken met de aanwezigheid van problematische jeugdgroepen en zeer weinig gemeenten geven aan te maken te hebben met criminele jeugdgroepen. Naar aanleiding daarvan geven veel gemeenten aan vooral behoefte te hebben om de vroegsignalering en de samenwerking met politie en jongerenwerk te verbeteren. Daarnaast is er vooral behoefte aan het uitwisselen van praktijkvoorbeelden in de aanpak van problematische jeugdgroepen, hierbij kan gedacht worden aan wat wel en niet werkt met betrekking tot de aanpak, hoe informatie-uitwisseling verbeterd kan worden en hoe zorg en veiligheid beter verbonden kunnen worden in de aanpak. (Andersson Elffers Felix, 2016)

3. Vraagstelling van het onderzoek

De vraagstelling van dit onderzoek luidt:

'Hoe verloopt de samenwerking tussen de politieteams, gemeenten, Openbaar Ministerie en andere ketenpartners met betrekking tot het gebruik van de groepsscan in de aanpak van problematische jeugdgroepen in Oost-Nederland?'

Doelen van dit onderzoek zijn:

1. Onderzoeken hoe de samenwerking en informatiestroom tussen de ketenpartners op dit moment verloopt met betrekking tot het aanpakken van de problematische jeugdgroepen.
2. Onderzoeken wat de verbeterpunten zijn met betrekking tot de samenwerking en informatiestroom met betrekking tot de aanpak van problematische jeugdgroepen.
3. Hoe andere gemeenten kunnen leren van praktijkvoorbeelden van het gebruik van de groepsscan met betrekking tot de aanpak van problematische jeugdgroepen.

3.1 Nut van het onderzoek

In de afgelopen jaren is er onderzoek gedaan binnen de politie over hoe de aanpak van problematische jeugdgroepen het beste ingericht kan worden. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van de groepsscan, waarin verschillende onderdelen als standaardwerkwijze worden gebruikt. Deze onderdelen zijn de standaardrapportage A&B, de namenlijst en de aanbiedingsbrief voor zowel het O.M. als de burgemeester.

In de aanpak van problematische jeugdgroepen is de gemeente de trekker en worden verschillende actoren zoals politie, O.M. en Jeugdzorg door de gemeente bij de aanpak betrokken. De vraag is nu hoe de samenwerking tussen deze ketenpartners verloopt, of de informatiestroom naar behoren functioneert en of deze samenwerking heeft geleid tot betere resultaten in de aanpak van problematische jeugdgroepen. Middels dit onderzoek krijgen alle betrokken partijen meer zicht op de informatiestroom binnen het samenwerkingsproces en de verwerking van de door de politie aangeboden informatie. Op basis van deze informatie kunnen de knelpunten in het samenwerkingsproces worden opgespoord en opgelost zodat de algehele aanpak van problematische jeugdgroepen in de toekomst verbetert.

3.2 Methode van onderzoek

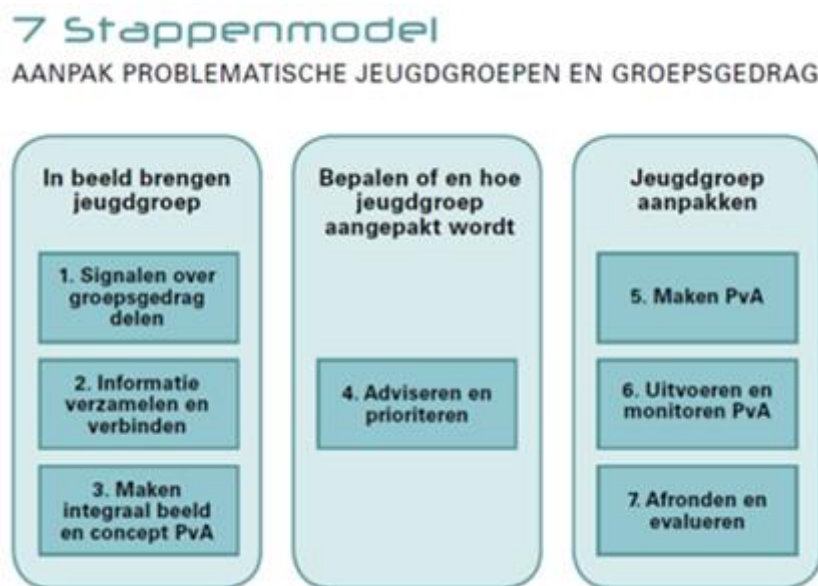
Alle ketenpartners die betrokken zijn bij de aanpak van problematische jeugdgroepen worden benaderd met vragen omtrent het algemene werkproces in de aanpak van problematische jeugdgroepen, het verloop van de informatiestroom en de omgang met privacy van de betrokken jongeren in het samenwerkingsproces. De praktijk leert dat er door 14 politieteams in 26 gemeenten groepsscans zijn opgemaakt. Deze 26 gemeenten worden benaderd met de vraag om een enquête in te vullen gericht op de samenwerking en eventuele samenwerkingspartners. Daarnaast worden op aanraden van de expertgroep 'Jeugd' ter controle nog 3 andere gemeenten benaderd om de enquête in te vullen. Deze enquête is digitaal uitgevoerd met het programma LimeSurvey via de

Radboud Universiteit Nijmegen. Het Openbaar Ministerie en betrokken medewerkers van de politie zullen worden benaderd met de vraag of ze bereid zijn een interview te geven. Op deze manier wordt een compleet en veelzijdig beeld gepresenteerd met betrekking tot de aanpak van problematische jeugdgroepen.

4. Resultaten gemeentelijk enquête

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van het evaluatieonderzoek onder gemeenten worden gepresenteerd. De resultaten uit de afgenomen enquêtes onder 29 gemeenten zullen in een later hoofdstuk worden gekoppeld aan de informatie uit de interviews met functionarissen van zowel de politie als het OM om een zo compleet mogelijk beeld te geven van de huidige stand van zaken. Door de informatie van alle ketenpartners te koppelen wordt er niet alleen een beeld gegeven van hoe de samenwerking en informatiestroom tussen de ketenpartners op dit moment verloopt maar ook hoe tevreden de ketenpartners op dit moment zijn over de samenwerking en informatiestroom. Op die manier kunnen de verbeterpunten uitgesplitst in beeld worden gebracht.

Om deze uitsplitsing van verbeterpunten te realiseren zullen de resultaten worden gepresenteerd op basis van hetzelfde model waarmee de ketenpartners de gehele aanpak van problematische jeugdgroepen en groepsgedrag vormgeven: het '7-stappenmodel'. In aanvulling hierop wordt er bovendien specifiek aandacht besteed aan de samenwerking met de diverse betrokken partijen naast de drie ketenpartners gemeenten, politie en OM en de omgang met privacy in de gezamenlijke aanpak van problematische jeugdgroepen.



Figuur 1. 7 Stappenmodel als gepresenteerd door de Wegwijzer Jeugd en Veiligheid (2017).

4.1 Respons

Om te zorgen voor een zo hoog mogelijke respons onder de gemeenten in Oost-Nederland is er gekozen om de 29 gemeenten te benaderen met behulp van het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland. Door middel van een aanbiedingsbrief aan de colleges van Burgemeester en Wethouders in de betreffende gemeenten, ondertekend door de burgemeester van Winterswijk dhr. Bengevoerd is er geprobeerd om het belang van het onderzoek te benadrukken bij de gemeenten. Een week na de aanbiedingsbrief is de enquête aangeboden, welke heeft gelopen van 9 mei tot 30 mei 2017. Dit heeft geleid tot 22 reacties vanuit de gemeenten, een responspercentage van 76%.

4.2 Ervaring met problematische jeugdgroepen

In de aanpak heeft de gemeente de regie en fungeren de gemeenten als procesregisseur in de gezamenlijke aanpak van problematische jeugdgroepen. Eén van de voorwaarden voor succesvolle samenwerking is het op de hoogte zijn van werkwijze van de gezamenlijke aanpak van problematische jeugdgroepen. Aan de medewerkers van de gemeenten is ten eerste een aantal algemene vragen voorgelegd over de werkwijze van de gezamenlijke aanpak en het gebruik van de groepsscan. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de paraatheid van de kennis omtrent het werken met de gezamenlijke aanpak onder de medewerkers van de gemeenten en ervaringen met problematische jeugdgroepen.

Om een beeld te krijgen van de kennis over de gezamenlijke aanpak zijn in de enquête de volgende vragen gesteld: *“Bent u aanwezig geweest bij één van de in 2016 georganiseerde regionale bijeenkomsten over de lokale aanpak van problematische jeugdgroepen?”*; *“Bent u bekend met de website www.veiligheidsnetwerkon.nl?”*; *“Maakt u gebruik van deze website?”*. Tabel 1 laat de resultaten zien van de enquête op de bovenstaande vragen, hieruit blijkt dat ondanks de pogingen van de expertgroep jeugd van Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland nog niet alle gemeenten op de hoogte zijn van de beschikbare kennis over de gezamenlijke aanpak (64%) en de helft (50%) van de gemeenten gebruikt heeft gemaakt van de beschikbare kennis.

Kennisoverdracht	Aantal gemeenten
Deelname regionale bijeenkomsten	11 (50%)
Bekend met website	14 (64%)
Gebruik van website	11 (50%)

Tabel 1. N= 22

Vervolgens zijn er vragen voorgelegd over de algemene ervaringen met de aanpak van problematische jeugdgroepen. Allereerst is het van belang om te weten of er binnen de gemeenten op het moment van ondervragen sprake is van de aanwezigheid van problematische jeugdgroepen. Daarnaast zijn de volgende vragen gesteld: *“Heeft uw gemeente ervaring met de aanpak van problematische jeugdgroepen?”*; *“Bent u bekend met het 7 stappenmodel in de aanpak van problematische jeugdgroepen en groepsgedrag?”*. Tabel 2 laat de resultaten hiervan zien.

Ervaring	Aantal gemeenten
Aanwezigheid jeugdgroepen	13 (59%)
Ervaring met de aanpak	15 (68%)
Bekend met het 7 stappenmodel	17 (77%)

Tabel 2. N=22

Een van de punten uit de eerder inventarisatie is het feit dat er binnen gemeenten verschil bestaat tussen de benadering van het vraagstuk over problematische jeugdgroepen. Een vraag over de aanpak van problematische jeugdgroepen die is voorgelegd aan de gemeenten is daarom: *“Onder welk domein valt het thema ‘problematische jeugdgroepen’ binnen uw gemeenten?”*. Bij het invullen van deze vraag zijn meerdere antwoorden mogelijk.

Gemeentelijk domein	Aantal gemeenten
Veiligheid	11 (50%)
Veiligheid & sociaal	9 (41%)
Divers	2 (9%)

Tabel 3. N=22

4.3 Ervaring met het 7 Stappenmodel

Het 7 Stappenmodel verdeelt de uit te voeren stappen in 3 fases: 'In beeld brengen jeugdgroep'; 'Bepalen of en hoe jeugdgroep aangepakt wordt' en 'Jeugdgroep aanpakken' (figuur 1). Dit geldt specifiek voor de samenwerking in de aanpak, stap 1 van de eerste fase is namelijk 'signalen over groepsgedrag delen'. Echter, voordat deze signalen gedeeld kunnen worden met de verschillende partners in de aanpak moeten deze signalen logischerwijs bij de ketenpartners binnen komen. Uit eerder onderzoek is gebleken dat er meerdere partijen worden betrokken bij de aanpak van problematische jeugdgroepen (Andersson Elffers Felix, 2016) maar er werd geen beeld gegeven over welke partijen signalen over problematische jeugdgroepen doorgeven. Tabel 4 laat de resultaten zien op de vraag: *"Hoe komen signalen over problematische jeugdgroepen binnen bij uw gemeente?"* Bij het invullen van deze vraag zijn meerdere antwoorden mogelijk.

Delen van signalen via	Aantal gemeenten
Politie	19 (86%)
Jongerenwerk	13 (59%)
Burgers	6 (27%)
Lokaal veiligheidsoverleg	6 (27%)
Wijkinitiatieven	6 (27%)
Toezichthouders	5 (23%)
Medewerkers gemeente	4 (18%)
Sociale- & Wijkteams	4 (18%)
Scholen	3 (14%)
BOA's	3 (14%)
Lokale meldlijn	2 (9%)

Tabel 4. N=22

Vervolgens zijn er vragen gesteld over de losse stappen in het 7 Stappenmodel. Bij elke stap is er een vaste volgorde aangehouden. Ten eerste is er aan de medewerkers van de gemeenten gevraagd of zij ervaring hadden met de werkzaamheden als beschreven in de stap van het stappenmodel. Vervolgens is de vraag gesteld over wie er verantwoordelijk wordt geacht voor de werkzaamheden in de stap. Hierbij was het mogelijk om te kiezen tussen de gemeenten, de politie en een zelf in te vullen antwoord. Als laatste vraag bij de afzonderlijke stappen is er gevraagd naar een tevredenheidscijfer over de werkzaamheden van de betreffende stap van het stappenmodel. Dit is gedaan op een vijfpuntschaal, waarbij de score 1 'zeer ontevreden' en de score 5 'zeer tevreden' betreft. Er is gekozen om de vragen over de stappen in het model aan elke respondent voor te leggen, ook als ze eerder aan hebben gegeven geen ervaring te hebben met de

aanpak of niet bekend te zijn met het 7 Stappenmodel. Door alle informatie van alle gemeenten toch mee te nemen wordt er een completer beeld geschetst én is het mogelijk dat eventuele knelpunten in de implementatie van de aanpak zichtbaar worden. De tabellen zijn opgesteld op basis van de resultaten van de 22 van de 29 gemeenten die de enquête hebben ingevuld. Percentages zijn afgerond op hele cijfers.

4.3.1 Delen van signalen

Ondanks dat 17 van de 22 gemeenten aangeven bekend te zijn met het 7 Stappenmodel geven iets minder gemeenten aan ervaring te hebben met de eerste stap. 15 van de 22 gemeenten geven aan ervaring te hebben met het delen van signalen over groepsgedrag. 5 van de 22 gemeenten hebben hier geen ervaring mee en 2 van de 22 gemeenten hebben geen antwoord gegeven.

Ervaring met delen van signalen	Aantal gemeenten
Ja	15 (68%)
Nee	5 (23%)
Geen antwoord	2 (9%)

Tabel 5. N=22

Bij de vraag: *“Wie is er volgens u verantwoordelijk voor het delen van signalen over groepsgedrag?”* wordt er wisselend geantwoord. Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk, Tabel 6 laat de gegeven antwoorden zien. Omdat er meerdere antwoorden mogelijk waren, zijn er veel verschillende antwoorden gegeven. 14 van de 22 gemeenten vinden dat de gemeenten en de politie gedeelde verantwoordelijkheid dragen voor het delen van signalen over groepsgedrag, waaronder 5 gemeenten ook nog de verantwoordelijkheid legde bij het jongerenwerk. 3 gemeenten vinden alleen de gemeente, en 3 gemeenten vinden alleen de politie verantwoordelijk voor het delen van signalen over groepsgedrag. 2 van de 22 gemeenten hebben geen antwoord ingevuld.

Verantwoordelijkheid delen van signalen	Aantal gemeenten
Gemeente	3 (14%)
Politie	3 (14%)
Gedeeld	14 (64%)
Geen antwoord	2 (9%)

Tabel 6. N=22

Op de vraag: *“In hoeverre bent u tevreden over het delen van signalen over groepsgedrag?”* hebben in totaal 19 van de 22 respondenten een reactie gegeven. In 3 van de 22 gevallen is er geen antwoord gegeven, waardoor ze buiten de verdeling zijn gehouden. Figuur 2 geeft de verdeling van de antwoorden op de vijfpuntsschaal weer. De gemiddelde tevredenheid over het delen van signalen over groepsgedrag betreft 3,68/5.



Figuur 2. N=19, gem. 3,68

4.3.2 Verzamelen en verbinden van de informatie

In vergelijking met het delen van signalen over groepsgedrag hebben minder gemeenten ervaring met het verzamelen en verbinden van de informatie met betrekking tot problematische jeugdgroepen en groepsgedrag. 14 van de 22 gemeenten geven aan ervaring te hebben met de tweede stap van het 7 Stappenplan.

Ervaring verzamelen en verbinden informatie	Aantal gemeenten
Ja	14 (64%)
Nee	3 (14%)
Geen antwoord	5 (23%)

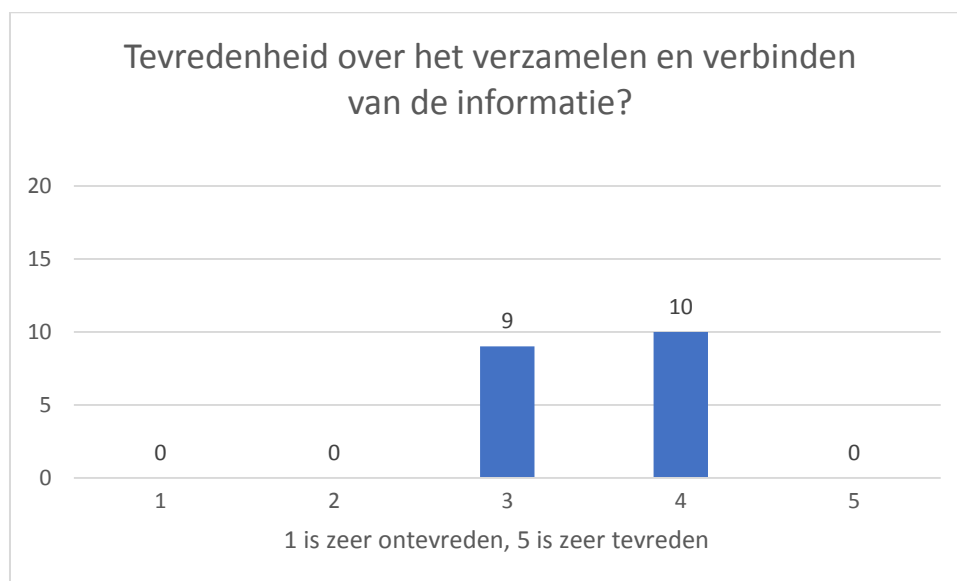
Tabel 7. N=22

Op de vraag: *“Wie is er volgens u verantwoordelijk voor het verzamelen en verbinden van de informatie?”* was het mogelijk meerdere antwoorden in te vullen. De gemeenten geven in grote mate aan dat dit de verantwoordelijkheid is van de gemeente zelf: 19 van de 22 geven aan dat deze verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente. 5 van 22 gemeenten geven aan dat de verantwoordelijk bij de politie ligt maar elk van deze 5 gemeenten geven tegelijk aan dat het ook de verantwoordelijkheid is van gemeenten. 3 van de 22 gemeenten hebben geen antwoord ingevuld.

Verantwoordelijkheid verzamelen en verbinden informatie	Aantal gemeenten
Gemeente	14 (64%)
Gedeeld	5 (23%)
Geen antwoord	3 (14%)

Tabel 8. N=22

In totaal hebben 19 van de 22 gemeenten antwoord gegeven op de vraag: *“In hoeverre bent u tevreden over het verzamelen en verbinden van de informatie?”*. In totaal hebben 3 gemeenten geen antwoord ingevuld waardoor ze buiten de verdeling zijn gehouden, te zien in figuur 3. De gemiddelde tevredenheid over het verzamelen en verbinden van de informatie betreft 3,53/5.



Figuur 3. N=19, gem. 3,53

4.3.3 Maken integraal beeld & concept Plan van Aanpak

De derde stap in het 7 Stappenmodel betreft het ‘Maken van een integraal beeld bij de aanpak en Concept PvA’ (Plan van Aanpak). Er is gekozen om deze twee onderdelen van stap 3 los van elkaar te koppelen omdat dit praktisch gezien als twee losse onderdelen in het samenwerkingsproces. Daarnaast kan het zo voorkomen dat de medewerkers van de gemeenten in de oude aanpak ervaring hebben met het maken van een dergelijk integraal beeld bij de aanpak (Van Burik, et al., 2013) en nu nog geen ervaring hebben met het opstellen van een concept Plan van Aanpak. Deze verschillen zijn zichtbaar in de praktijk en de resultaten bevestigen deze verschillen tussen de twee delen van de derde stap.. Het maken van een integraal beeld en het maken van een concept Plan van Aanpak horen echter wel bij dezelfde stap uit het 7 Stappenmodel. Daarom zullen ze uitgesplitst op dezelfde volgorde als de andere stappen worden gepresenteerd. De resultaten zijn gepresenteerd in de tabellen 9 tot en met 12.

Ervaring maken integraal beeld	Aantal gemeenten
Ja	12 (55%)
Nee	4 (18%)
Geen antwoord	6 (27%)

Tabel 9. N=22

De veronderstelling dat meer gemeenten ervaring hebben met het maken van een integraal beeld bij de aanpak dan ervaring met het opstellen van een concept Plan van Aanpak wordt bevestigd door tabel 9 en tabel 10. In tabel 9 valt te zien dat 12 van de 22 gemeenten hebben ervaring met het maken van een integraal beeld, terwijl tabel 10 laat zien dat slechts 8 van de 22 gemeenten ervaring hebben met het opstellen van een concept Plan van Aanpak.

Ervaring opstellen concept PvA	Aantal gemeenten
Ja	8 (36%)
Nee	9 (41%)
Geen antwoord	5 (23%)

Tabel 10. N=22

Naar mate de stappen in het 7 Stappenmodel concreter worden valt er een lichte verschuiving te zien van de vermeende verantwoordelijkheden in de richting van de gemeenten. In totaal geven 11 van de 22 gemeenten aan dat de verantwoordelijkheid voor 'het maken van een integraal beeld bij de aanpak van problematische jeugdgroepen' ligt bij de gemeente. Slechts 1 van de 22 gemeenten geven aan dat deze verantwoordelijkheid ligt bij de politie. Daarnaast hebben 7 van de 22 gemeenten aangegeven dat de verantwoordelijkheid wordt gedeeld over alle betrokken partijen. 3 van de 22 gemeenten hebben geen antwoord ingevuld.

Verantwoordelijkheid maken integraal beeld	Aantal gemeenten
Gemeente	11 (50%)
Politie	1 (5%)
Gedeeld	7 (32%)
Geen antwoord	3 (14%)

Tabel 11. N=22

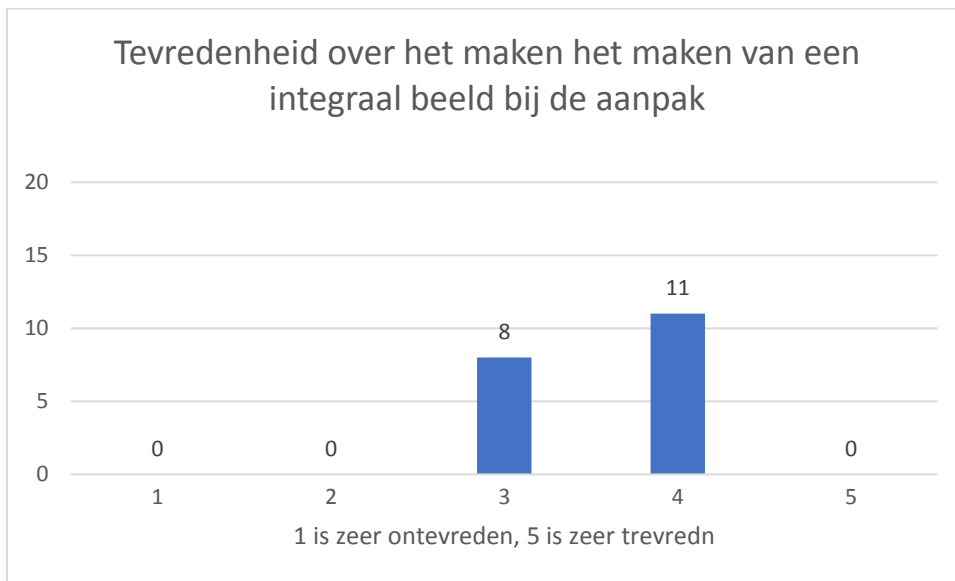
Tabel 12 laat zien dat het beeld onder gemeenten over bij welke partij de verantwoordelijkheid ligt over het concept PvA een stuk eenduidiger is. Op de vraag: *"Wie is er volgens u verantwoordelijk voor het opstellen van een concept Plan van Aanpak?"* geven 17 van de 22 gemeenten aan dat deze verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente, 1 acht de verantwoordelijkheid als gedeeld en 1 van de 22 gemeenten vindt dat deze verantwoordelijkheid bij de politie ligt. 3 gemeenten hebben de vraag niet ingevuld.

Verantwoordelijkheid opstellen concept PvA	Aantal gemeenten
Gemeente	17 (77%)
Politie	1 (5%)
Gedeeld	1 (5%)
Geen antwoord	3 (14%)

Tabel 12. N=22

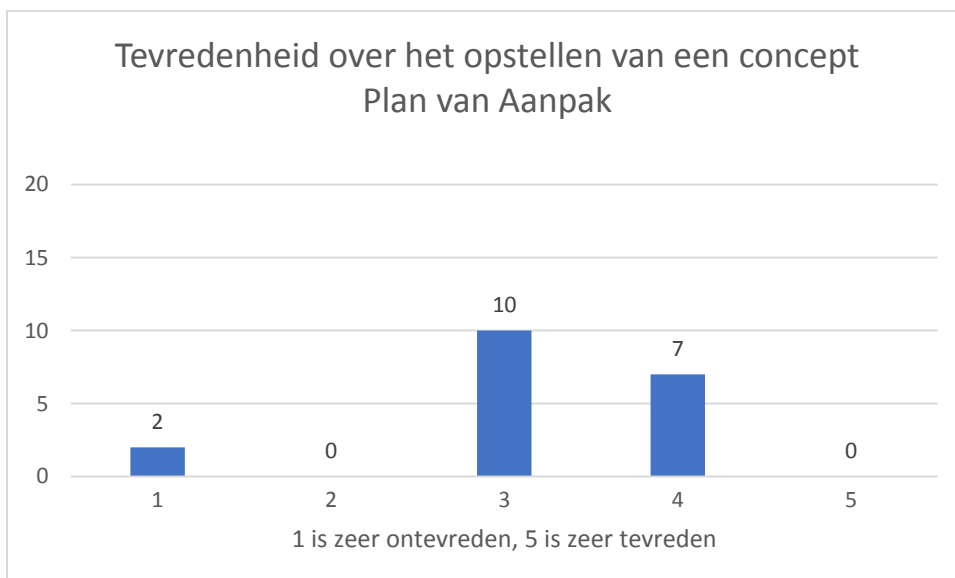
Over het algemeen zijn de 19 van de 22 gemeenten die antwoord hebben gegeven op de vraag: *"In hoeverre bent u tevreden over het maken van een integraal beeld bij de*

aanpak van problematische jeugdgroepen?" redelijk tevreden, met een gemiddeld cijfer van 3,58/5. De overige 3 gemeenten zijn niet meegenomen in de verdeling.



Figuur 4. N=19, gem. 3,58

De verdeling in figuur 5, welke de resultaten op de vraag: *“In hoeverre bent u tevreden over het opstellen van een concept Plan van Aanpak”* weergeeft, wijkt zoals verondersteld af van de verdeling van de tevredenheid over het maken van een integraal beeld bij de aanpak. De 19 van de 22 gemeenten die een cijfer hebben gegeven geven gemiddeld een 3,16/5. Dit is beduidend lager dan het gemiddeld van 3,58 in figuur 4, mede doordat 2 gemeenten aangeven duidelijk ‘zeer ontevreden’ te zijn over het opstellen van een concept Plan van Aanpak. De overige 3 gemeenten zijn niet meegenomen in de verdeling.



Figuur 5. N= 19, gem. 3,16

4.3.4 Adviseren en prioriteren

De tweede fase van het 7 Stappenmodel betreft de vierde stap: het adviseren en prioriteren. Tabel 13 laat de antwoorden zien op de vraag: "Heeft u ervaring met het adviseren en prioriteren over hoe een problematische jeugdgroep het best kan worden aangepakt?". Opvallend is dat beduidend minder gemeenten ervaringen hebben met de tweede fase van het 7 Stappenmodel, slechts 8 van de 22 gemeenten geven dit aan.

Ervaring met adviseren en prioriteren	Aantal gemeenten
Ja	8 (36%)
Nee	7 (32%)
Geen antwoord	7 (32%)

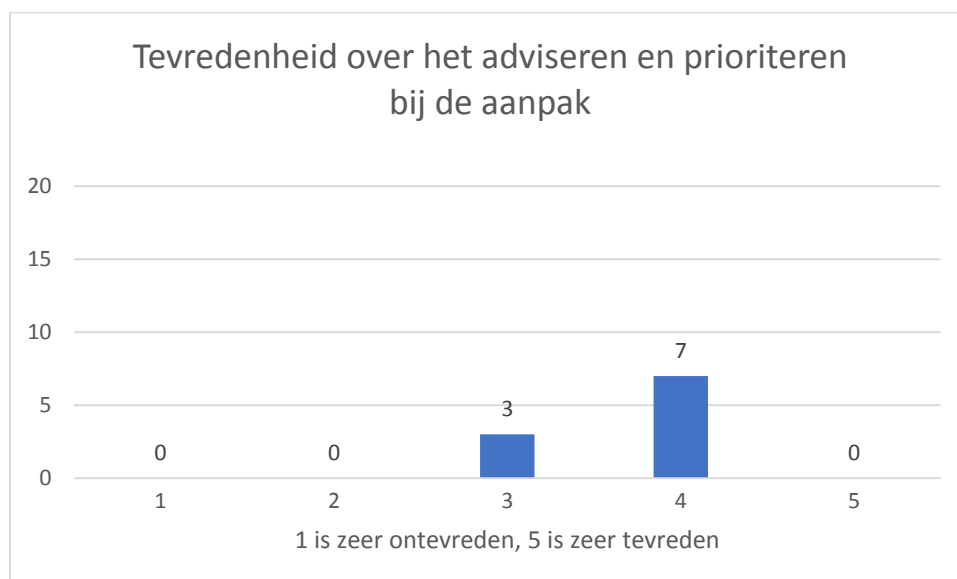
Tabel 13. N=22

In lijn met de resultaten uit Tabel 11 verschuift het beeld over de verantwoordelijkheid van de stappen in het 7 Stappenmodel verder richting de gemeente of een gedeelte verantwoordelijk met de gemeente. Tabel 14 laat zien dat 9 van de 22 gemeenten aangeven dat de verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente. 9 gemeenten geven aan de verantwoordelijk te zien als gedeeld met de gemeente en de politie. 1 gemeente geeft aan dat de politie verantwoordelijk is. 3 van de 22 gemeenten hebben geen antwoord ingevuld

Verantwoordelijkheid adviseren en prioriteren	Aantal gemeenten
Gemeente	9 (41%)
Politie	1 (5%)
Gedeeld	9 (41%)
Geen antwoord	3 (14%)

Tabel 14. N=22

Figuur 6 laat de scores op de tevredenheid over het adviseren en prioriteren over hoe een problematische jeugdgroep het beste kan worden aangepakt. De respons hierbij is beduidend lager. Slechts 10 van de 22 gemeenten hebben een cijfer gegeven. De gemiddelde tevredenheid onder deze 10 gemeenten bedraagt 3,7/5.



Figuur 6. N= 10, gem. 3,7

4.3.5 Maken Plan van Aanpak

De eerste stap van de derde fase van het 7 Stappenmodel betreft stap 5: het maken van een Plan van Aanpak. Tabel 15 laat de antwoorden zien op de vraag: *“Heeft u ervaring met het opstellen van een Plan van Aanpak omtrent problematische jeugdgroepen?”*. Eenzelfde aantal gemeenten dat ervaring heeft met het adviseren en prioriteren heeft ervaring met het opstellen van een Plan van Aanpak: 8 van de 22.

Ervaring maken Plan van Aanpak	Aantal gemeenten
Ja	8 (36%)
Nee	6 (27%)
Geen antwoord	8 (36%)

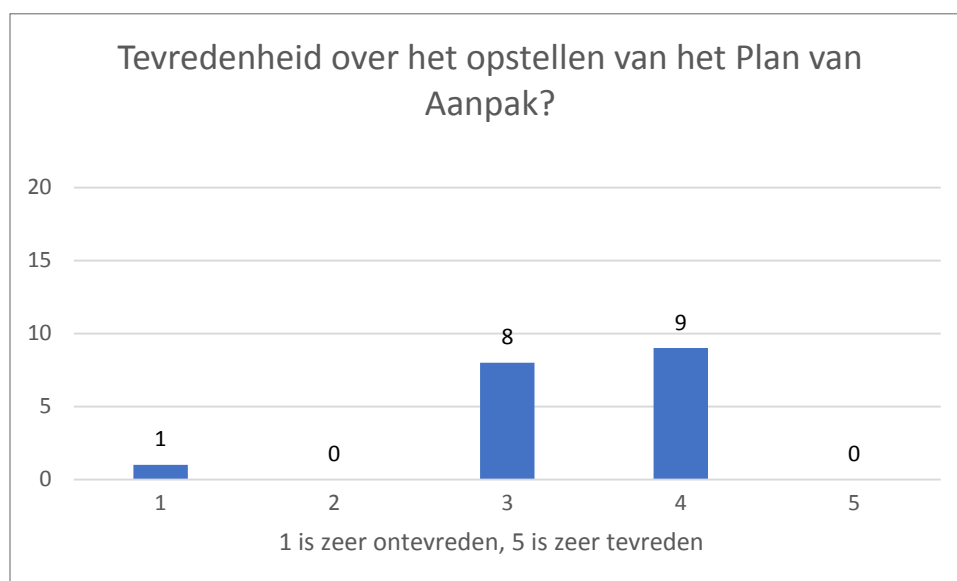
Tabel 15. N=22

Wat opvalt in deze fase van het 7 Stappenmodel is het feit dat een meerderheid van de gemeenten aangeeft dat de verantwoordelijk voor het opstellen van het Plan van Aanpak van problematische jeugdgroepen ligt bij de gemeente. Tabel 16 laat de resultaten hiervan zien. 16 van de 22 gemeenten geven aan dat de verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente, 1 gemeente geeft aan dat de verantwoordelijkheid bij de politie ligt en 3 gemeenten geven aan dat de verantwoordelijkheid gedeeld is.

Verantwoordelijkheid maken Plan van Aanpak	Aantal gemeenten
Gemeente	15 (68%)
Politie	1 (5%)
Gedeeld	3 (14%)
Geen antwoord	3 (14%)

Tabel 16. N=22

Over het algemeen zijn de gemeenten redelijk tevreden over het maken van een Plan van Aanpak omtrent problematische jeugdgroepen. Figuur 7 laat zien dat van de 18 gemeenten die een cijfer hebben gegeven 8 gemeenten niet ontevreden en niet tevreden zijn, 9 gemeenten tevreden en 1 gemeenten zeer ontevreden. Op de vraag: *“In hoeverre bent u tevreden over het opstellen van het Plan van Aanpak omtrent problematische jeugdgroepen?”* geven de gemeenten gemiddeld aan 3,39 van de 5 tevreden te zijn.



Figuur 7. N= 18, gem. 3,39

4.3.6 Uitvoeren en monitoren Plan van Aanpak

De één-na-laatste stap van het 7 Stappenmodel betreft het uitvoeren en monitoren van het Plan van Aanpak. Tabel 17 laat de resultaten zien van de vraag: *“Heeft u ervaring met het uitvoeren en monitoren van een Plan van Aanpak omtrent problematische jeugdgroepen?”*. Iets minder dan de helft, 9 van de 22 gemeenten, geeft aan ervaring te hebben met het uitvoeren en monitoren van het Plan van Aanpak.

Ervaring uitvoeren en monitoren Plan van Aanpak	Aantal gemeenten
Ja	9 (41%)
Nee	4 (18%)
Geen antwoord	9 (41%)

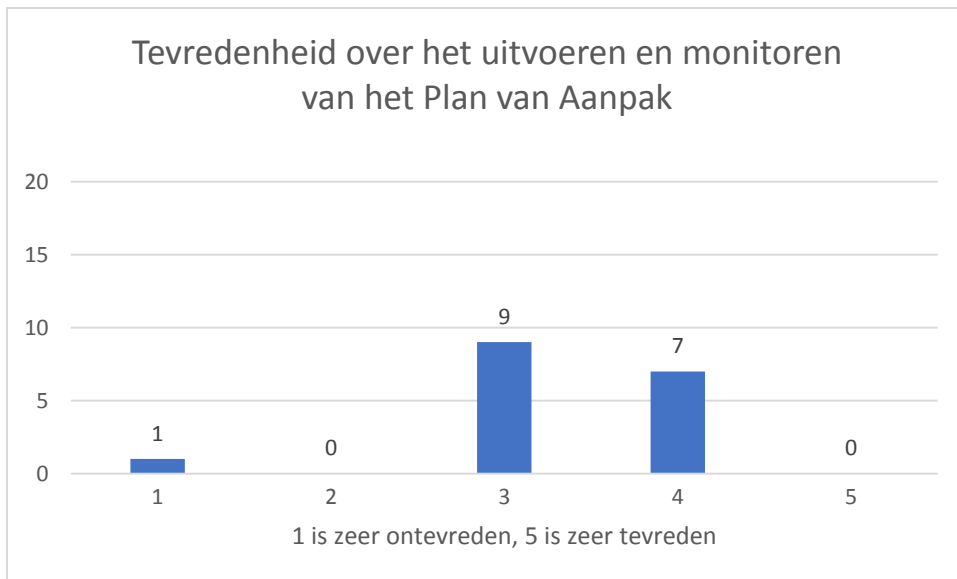
Tabel 17. N=22

Tabel 18 laat de resultaten van de vraag bij wie de verantwoordelijkheid ligt zien. Bij het uitvoeren en monitoren van een Plan van Aanpak geeft ook een meerderheid, 14 van de 22, van de gemeenten aan dat de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gemeente. 3 van de 22 gemeenten geven aan dat er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid en 1 van de 22 gemeenten geeft aan dat de verantwoordelijkheid bij de politie ligt. 4 van de 22 gemeenten hebben geen antwoord ingevuld.

Verantwoordelijkheid uitvoeren en monitoren Plan van Aanpak	Aantal gemeenten
Gemeente	14 (64%)
Politie	1 (5%)
Gedeeld	3 (14%)
Geen antwoord	4 (18%)

Tabel 18. N=22

Over het algemeen zijn de gemeenten redelijk tevreden over het uitvoeren en monitoren van een Plan van Aanpak. 1 gemeente heeft echter aangegeven ‘zeer ontevreden te zijn’. Figuur 8 laat de verdeling zien van de cijfers die de 17 gemeenten hebben gegeven op de vraag: *“In hoeverre bent u tevreden over het uitvoeren en monitoren van het Plan van Aanpak omtrent problematische jeugdgroepen?”*.



Figuur 8. N= 17, gem. 3,29

4.3.7 Afronding en evaluatie aanpak

De laatste stap in het 7 Stappenmodel is het afronden en evalueren van de aanpak omtrent problematische jeugdgroepen. In totaal geven 9 van de 22 gemeenten aan hier ervaring mee te hebben, zoals te lezen in Tabel 19. Deze tabel laat de resultaten zien van de vraag: *“Heeft u ervaring met het afronden en evalueren van de aanpak van problematische jeugdgroepen?”*.

Ervaring uitvoeren en monitoren Plan van Aanpak	Aantal gemeenten
Ja	9 (41%)
Nee	4 (18%)
Geen antwoord	9 (41%)

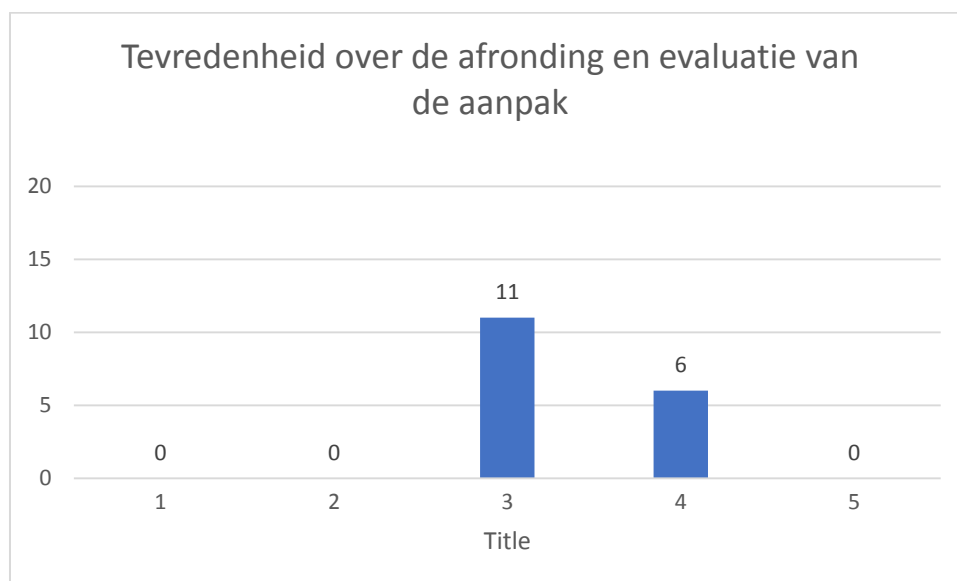
Tabel 19. N=22

Op de vraag: *“Wie is er volgens u verantwoordelijk voor het afronden en evalueren van de aanpak van problematische jeugdgroepen”* antwoorden 13 van de 22 gemeenten dat de verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente, 3 van de 22 dat er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid en 1 van de 22 dat de politie verantwoordelijk is. De resultaten zijn te vinden de onderstaande Tabel 20.

Verantwoordelijkheid uitvoeren en monitoren Plan van Aanpak	Aantal gemeenten
Gemeente	13 (59%)
Politie	1 (5%)
Gedeeld	3 (14%)
Geen antwoord	5 (23%)

Tabel 20. N=22

De gemeenten zijn redelijk tevreden over de laatste stap van het 7 Stappenmodel. Op de vraag: *“In hoeverre bent u tevreden over de afronding en evaluatie van de aanpak van problematische jeugdgroepen?”* beantwoorden 11 gemeenten de vraag met een cijfer 3 en 6 gemeenten de vraag met een cijfer 4 op de vijfpuntsschaal, gemiddeld is dit 3,35/5.



Figuur 9. N=17, gem. 3,35

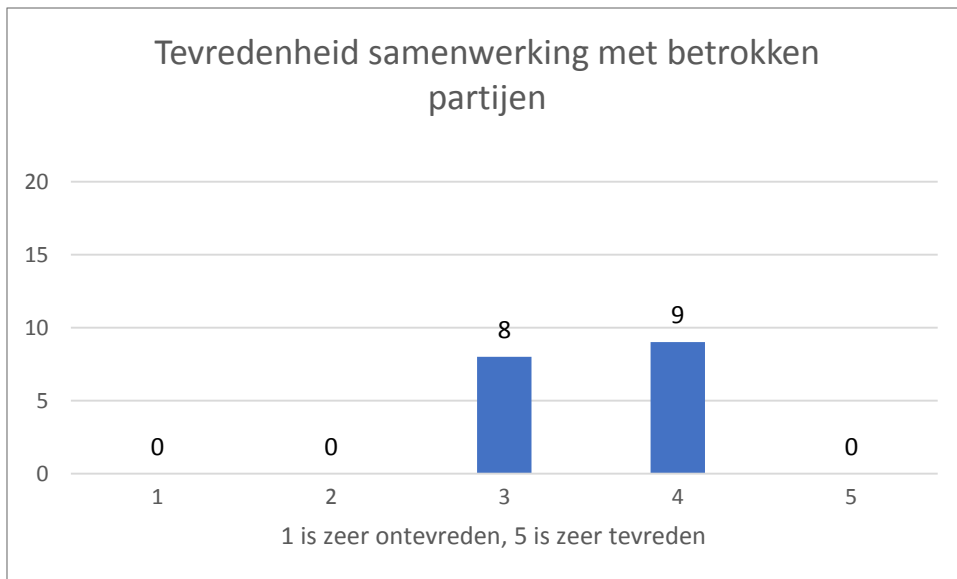
4.4 Samenwerking met andere partijen

In de gezamenlijke aanpak van problematische jeugdgroepen worden er naast de vaste ketenpartners gemeente, politie en het OM veel andere partijen betrokken. Aan de gemeenten is de vraag voorgelegd over welke partijen er betrokken zijn in de samenwerking in de aanpak van problematische jeugdgroepen. In totaal geven 17 van de 22 gemeenten aan dat de gemeente wordt betrokken in de samenwerking in de aanpak en 17 van de 22 gemeenten geven aan dat de politie wordt betrokken in de samenwerking in de aanpak. Daarnaast geven 12 van de 22 gemeenten aan het OM te betrekken in de aanpak en 13 van de 22 betreft Jeugdzorg in de aanpak. Naast deze vier worden er veel diverse partijen betrokken. Tabel 21 laat de resultaten zien van de vraag: *“Welke partijen zijn er betrokken in de samenwerking in de aanpak van problematische jeugdgroepen?”*. Het was bij deze vraag mogelijk om meerdere antwoorden te geven en zelf een antwoord in te vullen.

Betrokken partij	Aantal gemeenten
Gemeente	17 (77%)
Politie	17 (77%)
Openbaar Ministerie	12 (55%)
Jeugdzorg	13 (59%)
Jongerenwerk	13 (59%)
(verslavings-) Zorg	7 (32%)
Welzijnswerk	5 (23%)
Halt	3 (14%)
Scholen	3 (14%)
Wijkteams	3 (14%)
BOA's	2 (9%)
Veiligheidshuis	2 (9%)
Gemeente afdelingen	2 (9%)
Woningcorporaties	1 (5%)
Kinder- en Jeugdbescherming	1 (5%)

Tabel 21. N=22

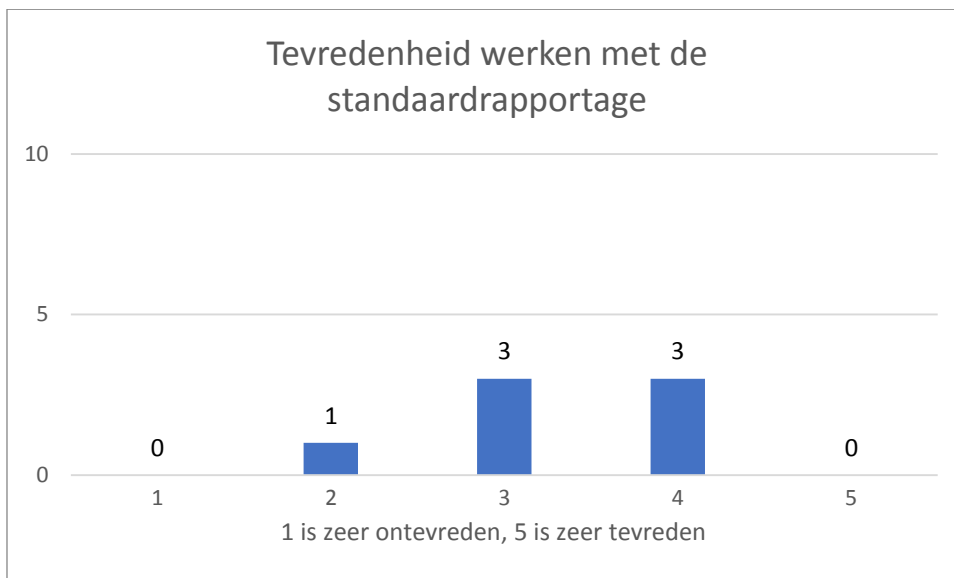
Vervolgens is er aan de gemeenten gevraagd: *“In hoeverre bent u tevreden over de samenwerking met de betrokken partijen in de aanpak van problematische jeugdgroepen?”*. In totaal hebben 17 van de 22 gemeenten een cijfer gegeven, met een gemiddelde van 3,53/5. De verdeling is weergegeven in figuur 10.



Figuur 10. N=17, gem. 3,53

4.5 Gebruik standaardrapportages

Een van de instrumenten in de gezamenlijke aanpak van problematische jeugdgroepen is de groepsscan. Deze groepsscan is een product van de politie en bestaat uit drie onderdelen, zogeheten informatieproducten, welke door de politie worden aangeleverd aan de gemeenten en het OM in het driehoeksoverleg. Eén van deze onderdelen is de standaardrapportage (de uitkomst van de scan). De ‘eigenstandige verantwoordelijkheid’ van de politie is in deze het ‘in positie brengen van de gemeentelijke regisseurs en het Openbaar Ministerie om tot regievoering te komen’ (Landelijk projectteam proeftuinen, 2016). Om dit onderdeel van het werkproces in beeld te brengen is in de enquête de vraag *“Heeft u gebruik gemaakt van de standaardrapportage van de politie bij de aanpak van problematische jeugdgroepen?”* voorgelegd aan de gemeenten. In totaal hebben 7 van de 22 gemeenten aangegeven hiervan gebruik te hebben gemaakt. Vervolgens is gevraagd hoe tevreden deze gemeenten waren over het werken met de standaardrapportage. Figuur 11 laat de verdeling van de cijfers op de vijf puntsschaal zien.



Figuur 11. N=7 (alleen met ervaring), gem. 3,29

4.6 Privacy

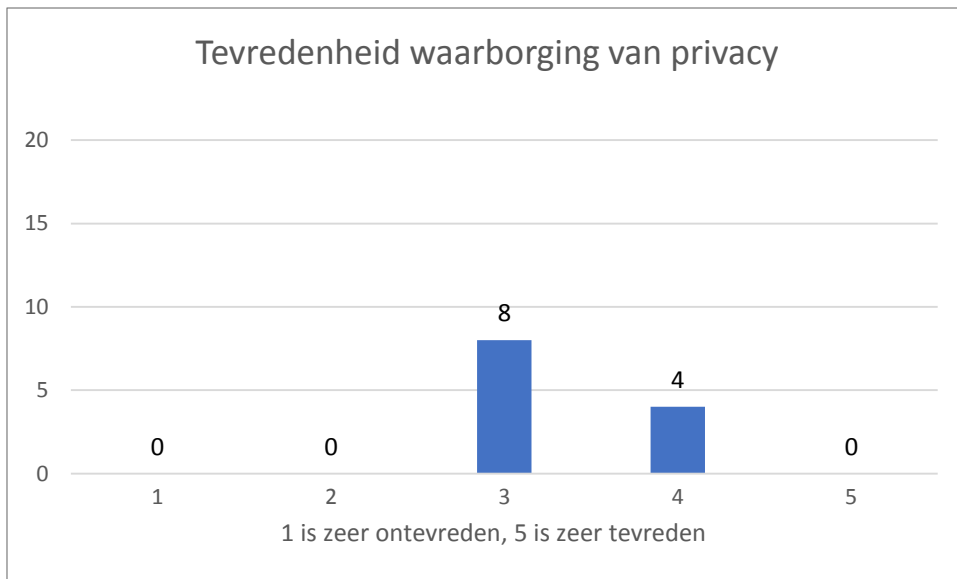
Privacy is een belangrijk onderdeel van de gezamenlijke aanpak, niet alleen omdat er veel informatie wordt uitgewisseld tussen veel verschillende partijen. Jeugdgroepen houden zich niet aan gemeentegrenzen en het wordt voor politie eenheden en OM onwerkbaar met veel verschillende versies te werken. Eerder is aan alle burgemeesters bestuurlijke aandacht gevraagd voor het modelconvenant dat onderdeel is van het werkproces bij de aanpak van jeugdgroepen, met als doel om één regionale versie van een privacy convenant te ontwikkelen. In totaal hebben 8 van de 22 (36%) gemeenten ervaring met het opstellen van een privacyconvenant bij de aanpak van problematische jeugdgroepen

Om de omgang met privacy in beeld te brengen zijn er verschillende vragen voorgelegd aan de gemeenten in de enquête. Ten eerste is de vraag gesteld: *“Welke partijen zijn er betrokken bij het opstellen van een privacyconvenant?”*. Naast de partijen ‘gemeente’, ‘politie’, ‘het Openbaar Ministerie’ en ‘Jeugdzorg’ was het mogelijk om zelf een antwoord in te vullen. Het invullen van meerdere antwoorden was bovendien mogelijk. 8 gemeenten hebben aangegeven dat alle vier de partijen (gemeente, politie, OM en Jeugdzorg) betrokken zijn bij het opstellen van een privacyconvenant. 3 gemeenten hebben aangegeven dat van deze partijen Jeugdzorg niet is betrokken geweest. Daarnaast hebben 3 gemeenten aangegeven dat alleen het OM niet betrokken is geweest. Als laatste hebben 5 gemeenten aangegeven helemaal geen andere partijen te hebben betrokken bij het opstellen van een privacyconvenant. Tabel 22 geeft een overzicht van de betrokken partijen.

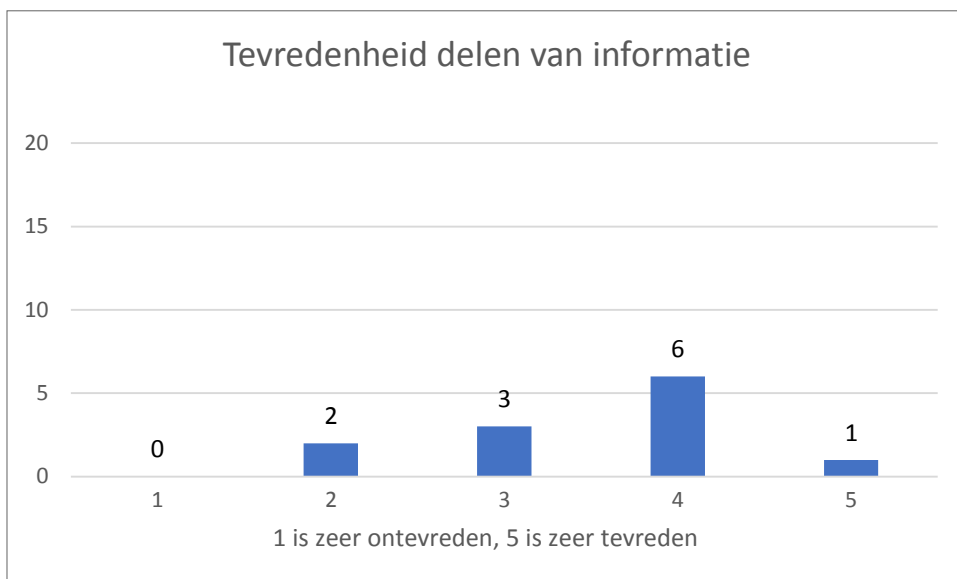
Betrokken partij	Aantal gemeenten
Gemeente	15 (68%)
Politie	15 (68%)
Openbaar Ministerie	11 (50%)
Jeugdzorg	12 (55%)
Jongerenwerk	6 (27%)
BOA's	3 (14%)
(verslavings-) Zorg	3 (14%)
Halt	3 (14%)
Scholen	3 (14%)
Woningcorporaties	3 (14%)
Wijkteams	2 (9%)
Welzijnswerk	2 (9%)
Veiligheidsoverleg	1 (5%)

Tabel 22. N= 22

Daarnaast zijn er twee vragen gesteld over de tevredenheid over de waarborging van de privacy en de tevredenheid over het delen van informatie in de aanpak van problematische jeugdgroepen: *“In hoeverre bent u tevreden over de waarborging van privacy bij de aanpak van problematische jeugdgroepen?”*; *“In hoeverre bent u tevreden over het delen van informatie in de aanpak van problematische jeugdgroepen?”*. In figuur 12 en 13 zijn de verdelingen hiervan te vinden. De gemiddelde scores zijn gemiddeld 3,33 en 3,5 respectievelijk.



Figuur 12. N=10, gem. 3,33



Figuur 13. N=12, gem. 3,50

Als algemene opmerkingen geven gemeenten aan het privacy vraagstuk wel eerder als een belemmerende factor te zien in de aanpak van problematische jeugdgroepen. Het blijft een gevoelig onderwerp, het kan contraproductief werken als een 'verdachte' wordt geïnformeerd over het delen van informatie, gemeenten hebben te weinig ervaring om een dergelijk convenant op te stellen en in het landelijke voorbeeld wordt de mogelijkheid niet gegeven om later partijen die soms éénmalig meewerken gemakkelijk deel te laten nemen.

4.7 Tevredenheid samenwerking

De huidige opzet in de samenwerking is een stap in de goede richting die onderkend wordt door zowel de gemeenten, de politie als het OM: 'de aanpak valt of staat door de samenwerking'

Er bestaat tevredenheid over de grotere mogelijkheden die de aanpak biedt met betrekking tot vroegsignalering. Niet alleen worden de gemeenten en het OM sneller betrokken aan de voorkant van het proces, maar ook andere partijen als bijvoorbeeld jongerenwerk, zorginstellingen, scholen en woningcorporaties kunnen eerder aanschuiven in het geval dat er signalen binnenkomen over de aanwezigheid van problematische jeugdgroepen. Vaste overleggen met de betrokken partijen zorgen bovendien voor meer continuïteit en structuur in de aanpak en meer snelheid in het beeld brengen van een problematische groep. Bijkomend voordeel hiervan is bovendien dat in het geval van prioritering door de gezagdriehoek de aanpak sneller van de grond komt en er door integrale betrokkenheid het belang van de aanpak in grotere mate wordt onderkend door alle partijen.

Een grote meerderheid van de gemeenten is op de hoogte van de nieuwe aanpak. Ondanks dat heeft nog niet de helft van de gemeenten adequate ervaring met de werkwijze. Dit komt door meerdere factoren. Ten eerste heeft niet elke gemeenten constant te maken met de aanwezigheid van problematische jeugdgroepen, waardoor de aandacht voor het probleem omtrent problematische jeugdgroepen niet altijd speelt binnen een gemeente en er logischerwijs nog geen ervaring is met het werken met de standaardrapportages. Daarnaast moeten er, mede hierdoor, nog veel maatregelen worden geïmplementeerd, zijn bijvoorbeeld nog niet overal procesregisseurs aangesteld/vrijgemaakt en zijn nog niet alle gemeenten op de hoogte van de gemeentelijke verantwoordelijkheden in de aanpak van problematische jeugdgroepen. Veel gemeenten zijn echter wel op de hoogte van de beschikbare informatie hierover en de helft maakt al gebruik van de beschikbare website: www.veiligheidsnetwerkon.nl.

Een ander belangrijk thema is de omgang met privacy. De gemeenten zijn actief bezig met het vraagstuk omtrent privacy in de aanpak van problematische hangjongeren, vooral met betrekking tot het delen van informatie over de groep en de groepsleden. Het is echter wel een onderwerp waar veel partijen mee worstelen. Bijna elke gemeente denkt na over, of is bezig met het opstellen van, een werkbaar privacy convenant maar er is nog weinig ervaring.

De Expertgroep Jeugd heeft aangegeven dat uit de uitgevoerde nulmeting (Andersson Elffers Felix, 2016) is gebleken dat er behoefte is aan kennis en methodische handreikingen voor het uitvoeren van effectieve interventies en ondersteuning bij de uitvoering, monitoring en borging (Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland, 2017). Eenzelfde beeld komt wederom naar voren uit de resultaten van de enquête. Tabel 23 geeft een schematische weergave van de gemiddelde tevredenheid over het werken met het 7 Stappenmodel. Gemiddeld zijn de gemeenten het meest tevreden over het delen van signalen (3,68) en het adviseren en prioriteren (3,7), terwijl gemeenten gemiddeld het minst tevreden zijn over het opstellen van een concept Plan van Aanpak (3,16), het

opstellen van het Plan van Aanpak (3,39) en het uitvoeren en monitoren hiervan (3,29). Verdere informatie uit de enquête laat bovendien zien dat gemeenten aangeven dat dit komt door communicatieve problemen: informatiedeling met zorginstellingen gaat stroef, vroegsignalering is niet op tijd, het betrekken van te veel partijen zorgt voor een langzamer werkproces, er is onduidelijkheid over wie welke verantwoordelijk draagt en medewerkers zijn niet bekend met de werkwijze.

Problematische jeugdgroepen	Percentage
Aanwezigheid	62%
Ervaring nieuwe aanpak	68%
Bekend nieuwe aanpak	77%
Ervaring gebruik groepsscan	32%
Tevredenheid 7 stappenplan (Score 1 tot 5)	3,45 (69%)
Delen van signalen (1)	3,68 (74%)
Verzamelen informatie (2)	3,53 (71%)
Integraal beeld (3a)	3,58 (72%)
Concept PvA (3b)	3,16 (63%)
Adviseren & prioriteren (4)	3,7 (74%)
Opstellen PvA (5)	3,39 (68%)
Uitvoeren & monitoren (6)	3,29 (66%)
Afronding & evaluatie (7)	3,35 (67%)
Tevredenheid samenwerken	3,53 (71%)

Tabel 23. N=22

5. Resultaten interviews

Een van de punten van aandacht van de Expertgroep Jeugd was het blijven ondersteunen in de verdere implementatie van de werkwijze volgens het 7 Stappenmodel en de aanpak van problematische jeugdgroepen in het algemeen in alle gemeenten. Hierbij staan drie vragen centraal: 'Hoe verloopt de samenwerking en de informatiestroom tussen de ketenpartners?'; 'Wat zijn de verbeterpunten met betrekking tot de samenwerking en de informatiestroom?'; 'Hoe kunnen gemeenten leren van praktijkvoorbeelden in de aanpak van problematische jeugdgroepen en het gebruik van de groepsscan?'

Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen zijn niet alleen de betrokken gemeenten benaderd maar ook de overige ketenpartners in het samenwerkingsproces: de politie en het Openbaar Ministerie. Oost-Nederland is één van de tien regionale eenheden van de politie, en is onderverdeeld in vijf districten, waarbinnen het OM werkzaam is: IJsselland (A), Twente (B), Noord- en Oost Gelderland (C), Gelderland Midden (D) en Gelderland Zuid (E). De politie is verder onderverdeeld in 28 basisteams: 4 binnen district A; 5 binnen district B; 6 binnen district C; 8 binnen district D; en 5 binnen district E. Binnen deze regionale eenheid Oost-Nederland bestaan in totaal 79 gemeenten.

In dit onderzoek is ervoor gekozen om interviews af te nemen met functionarissen van zowel de politie en het Openbaar Ministerie die betrokken zijn in de samenwerking omtrent de aanpak van problematische jeugdgroepen. Op deze manier wordt er informatie verkregen door personen die het dichtst bij de aanpak staan. Hierdoor kan de meest recente kennis gedeeld worden. De koppeling van informatie zorgt ervoor dat er meer diepgang wordt aangebracht en zo kunnen de knelpunten in het samenwerkingsproces worden opgespoord. In dit hoofdstuk zal de belangrijkste informatie uit de enquêtes uitgevoerd onder gemeenten worden aangevuld met informatie uit twee interviews vanuit de politie en het Openbaar Ministerie. Hierbij zal aandacht worden besteed aan de in hoofdstuk 2 geformuleerde verbeterpunten:

- de versterking van de regierol van de gemeente,
- de fase van vroeg signalering,
- het *met elkaar* opmaken van een integraal beeld op de problematiek,
- de focus op groepsgedrag en groepsdynamiek (fluïde groepen) in plaats van op 'vaste' groepen jongeren,
- de versterking van de informatiepositie (niet meer, maar beter)
- de verankering van het werkproces in termen van wet- en regelgeving t.a.v. bijvoorbeeld privacy en informatie-uitwisseling.

Namens de politie zal de informatie worden gegeven door een Senior GGP & lokale Jeugd- en Huiselijk geweld coördinator. Namens het Openbaar Ministerie zal de informatie worden gegeven door een Senior beleidsadviseur van de afdeling Beleid & Strategie die nauw betrokken is bij het thema 'jeugd'.

5.1 Resultaten interview politie

Versterking regierol gemeente

Er wordt over het algemeen positief gereageerd op de werkwijze in de gezamenlijke aanpak. Ondanks dat de gemeente verantwoordelijk is voor de regievoering van de aanpak van problematische jeugdgroepen wordt er aangegeven dat de opstart niet altijd zonder slag of stoot tot stand komt. Er is veel ondersteuning geboden aan de partijen die betrokken zijn in de aanpak. Gemeenten hebben echter nog (te) weinig ervaring met de implementatie van het nieuwe werkproces of het werken met de groepsscan. Het beeld vanuit de politie laat wel zien dat de gemeenten wel redelijk bewust zijn van hun regierol en deze ook wel na willen leven.

“De gemeente is verantwoordelijk voor de hele jeugdoverlast. Als je gezamenlijk een plan maakt en iedereen houdt zich bij zijn eigen taken dan kan je heel goed samenwerken. Iedereen pakt zijn rol hier wel in, de gemeente denkt ook goed na over hoe ze dit intern gaan regelen en bij welk domein de aanpak hoort. De gemeente voelt wel aan dat zij verantwoordelijk is (...) maar het moet vooral nog allemaal vorm krijgen. We zijn nu een tijdje bezig met het overleg en de groepsscan. Het is nu vooral zoeken: hoe gaat het? De gemeente heeft een andere rol gekregen, dus hoe passen zij zich hierop aan? Gelukkig is iedereen wel bereid willend.”

De fase van vroegsignalering

Door een intensievere samenwerking lijken de mogelijkheden tot vroegsignalering toegenomen. Dit komt voornamelijk door de consistentere samenwerking tussen de politie en jongerenwerk, op uitnodiging van de gemeente. Hierdoor kan informatie van de wijkagent gedurende een periode constant worden vergeleken met de informatie vanuit jongerenwerk en de BOA's. Dit heeft tevens een positieve werking met betrekking tot **de focus op groepsgedrag en groepsdynamiek (fluïde groepen)**. Door informatie uit te wisselen en dit eens in de vier weken te delen met alle partijen ontstaat er een dynamisch beeld van de groep.

“1 keer in de 4 weken hebben we jeugdgroepen overleg met de gemeente, daar komen alle partijen bij elkaar. Namens de politie ga ik daar heen als ‘aanspreekpunt’ en alle wijkagenten sluiten er bij aan. Iedereen weet in zijn eigen wijk wat er speelt. Dan spreken we in het overleg met de jongerenwerker, met de BOA's en met de medewerkers van de gemeenten. (...) Een jongerenwerker bijvoorbeeld kan op een heel ander niveau met jongeren in gesprek gaan, gewoon heel luchtig en heel informeel. Hier halen we heel veel informatie uit. (...) Je denkt er goed over na met z'n allen: wat vullen we samen in met de wijkagent (...) die weet ook niet vaak waar de jongeren naar school gaan bijvoorbeeld. Meer of ze op brommertjes of in auto's rijden, naar welke sportclub ze gaan.”

Met elkaar opmaken integraal beeld

Er wordt benadrukt dat er niet alleen met de groepsscan wordt gewerkt, dit is slechts een deel van de puzzel. De groepsscan wordt vanuit de politie aangeleverd als een deel van de informatie over een problematische jeugdgroep. De politie voert met de eigen contactpersoon voor jeugdgroepen niet alleen overleg in de gezagdriehoek, maar ook andere overleggen. Zo is er bijvoorbeeld het jeugdgroepenoverleg van de gemeente. De gemeente zit het overleg voor en nodigt hierbij de contactpersoon van de politie, de wijkagenten, de BOA's, drie gemeentelijke beleidsmedewerkers, integrale veiligheidszorg en de stichting Welzijn uit. Dit overleg vindt 1 keer in de 4 weken plaats. Dit bevestigt het beeld wat de gemeenten schetsten in de enquête, de politie wordt het vaakst genoemd: in bijna alle gemeenten wordt de politie betrokken bij de samenwerking bij de aanpak van problematische jeugdgroepen. Bovendien: in bijna alle de gemeenten wordt de politie ook betrokken bij het delen van signalen over groepsgedrag.

“Ik vervul bij het overleg de rol van procesregisseur en geef de uitkomsten hiervan weer terug aan mijn unit, maak afspraken binnen het operationeel overleg van de politie en met collega's over de aanpak. Als je helder met elkaar afspreekt wie doet wat dan ontstaan er naar mijn mening geen problemen over de verantwoordelijkheid.”

Versterking informatiepositie

In het geval dat uit dergelijk overleg blijkt dat een jeugdgroep zeer problematisch wordt, wordt er naar aanleiding van de kregen informatie een integraal beeld en concept Plan van Aanpak gemaakt. Hierna wordt in de driehoek bepaald of deze groep geprioriteerd gaat worden. Dit wordt door de politie goed ervaren. Met name dat er na een prioritering snel actie kan worden ondernomen. Het voordeel van de werkwijze uit zich vooral in het feit dat de ketenpartners relatief snel bij elkaar komen en er meer 'gewicht' achter de prioritering komt, waardoor er sneller actie ondernomen kan worden.

“Er is één keer een groepsscan aangeboden aan de gemeente. Wij hebben dat toen gedaan in het overkoepelende overleg van de burgemeester, OM en de Teamchef. In de gezagdriehoek. Daar hebben we de groepsscan met onze aanbevelingen ingebracht. (...) Dit werd goed ontvangen. We zijn uiteindelijk met deze groepsscan aan de gang gegaan. Hij is ook geprioriteerd in het overleg. Zodoende konden we er ook verder mee. (...) We hebben de groep besproken en dan bepaal je welke koers je in gaat zetten. Vooral ook wie van de groep de leiders zijn en hoe je die aan gaat pakken en welke aanpak de andere krijgen. Dan ga je ook onderzoeken of er aantal jongeren zijn die ergens anders al in beeld komen, dus inderdaad in beeld bij Veilig Thuis of andere hulpverlening op gemeentelijk niveau. Zo ga je dus proberen om voor iedereen, of eigenlijk een select groepje raddraaiers, een Plan van Aanpak op te maken. (...) Het was in het begin wel even zoeken hoe het allemaal werkt, vooral waar je de formulieren kan vinden maar verder werkt het prima. Het is over het algemeen helder, overzichtelijk en er staat niet teveel in.”

In dit geval werkt de politie met een duidelijk aanwezig centraal aanspreekpunt die de aanpak van problematische jeugdgroepen begeleidt. Uit deze werkwijze wordt duidelijk dat dit een goede gang van zaken teweeg brengt, zolang er met alle partners goede en duidelijk afspraken worden gemaakt. Er wordt aangegeven dat er duidelijkheid is over wie welke verantwoordelijkheid heeft binnen het politieteam en dat er intern goed wordt samengewerkt tussen het aanspreekpunt, de BOA's en de wijkagenten.

Verankering van het werkproces in termen van wet- en regelgeving

Een belangrijk laatste punt heeft betrekking op de omgang met privacy. De gemeenten hebben dit al aangegeven als een mogelijk knelpunt in de samenwerking. De politie geeft aan dat het belang is dat hier goed mee wordt omgegaan. Met name de mogelijkheid om lokale partners tijdig te kunnen betrekken in de aanpak is van groot belang. Anders, zo wordt er aangegeven, “geldt elke keer als je er vanaf wijkt het convenant niet meer”. Deze wens komt overeen met de resultaten van de enquête. Hieruit blijkt namelijk dat de verschillende gemeenten, naast de drie ketenpartners, tien verschillende partners betrekken bij het opstellen van een privacyconvenant en dat gemeenten graag de mogelijkheid zien om later partijen éénmalig te laten meewerken. Een ander probleem hierbij is het feit dat het relatief lang duurt voordat alle partijen het convenant hebben ondertekent. De wens van zowel de politie als de gemeenten is op korte termijn een sluitend convenant met de mogelijkheid om veel partijen erbij te betrekken en de mogelijkheid om partijen éénmalig deel te laten nemen in de informatiedeling zodat dit niet de mogelijkheden tot samenwerken in de weg staat. Een belangrijk punt hierbij is de ervaring van gemeenten bij het opstellen van een dergelijk document: gemeenten geven aan voorbeelden en kennis te missen over een voor hun regio passend convenant.

5.2 Resultaten interview Openbaar Ministerie

Versterking regierol gemeente

Het Openbaar Ministerie (OM) is een belangrijke partner in de aanpak van problematische jeugdgroepen, zij hebben de regie op de opsporing en zijn verantwoordelijk voor de eventuele vervolging van leden van jeugdgroepen. Het OM Oost Nederland heeft intern een “knip” gemaakt: tot aan het moment van prioritering in de driehoek zijn de beleidsmedewerker en de Officier Beleid en Strategie betrokken. Als de strategie mede bestaat uit een strafrechtelijke aanpak, zijn de jeugdofficier en jeugdsecretaris betrokken bij het opstellen en uitvoeren van het plan van aanpak en het evaluatieverslag.

“In de structuur van het nieuwe werkproces heeft de gemeente de regie op de aanpak van de jeugdgroepen. De gemeentelijk procesregisseur heeft een heel belangrijke rol in de aanpak. Zo dient hij/zij er onder meer zorg voor te dragen dat relevante signalen verzameld worden. Eén van de punten die bijvoorbeeld uitgezocht zal moeten worden is of er civielrechtelijke maatregelen zijn opgelegd wat betekent dat de procesregisseur ook de Raad van Kinderbescherming moet betrekken in het proces. (...) Op het moment dat er prioritering plaats vindt in de driehoek, gaat de ‘aanpak van de groep’ over naar de jeugdofficier en de jeugdsecretaris.”

De fase van vroegsignalering

Het OM ziet kansen in de nieuwe werkwijze. Er wordt vooral positief gereageerd op het feit dat het OM eerder in het proces wordt betrokken en daarmee al vroeg de afweging kan maken of en zo ja hoe een strafrechtelijke aanpak kan worden ingezet. Daarmee ontstaat snel duidelijkheid voor partners. Dit komt overeen met de eerder besproken bevindingen van de politie: *“Je kunt nu, samen met partners, veel meer aan de voorkant van het proces gaan zitten. (Blauw, 2016)”* én de wens van de gemeenten om de vroegsignalering te verbeteren.

“Het gebeurt nog wel eens dat een standaardrapportage alleen aan de gemeente wordt verstrekt. Dat is niet conform de afgesproken werkwijze. Een standaardrapportage moet ook altijd naar het OM. Afhankelijk van de beschikbare strafrechtelijke informatie zal het OM informatie op persoonsniveau aanvullen en een bijdrage leveren aan het integrale beeld. Het OM zal ook een bijdrage leveren aan het maken van een concept plan van aanpak wanneer er sprake is van een groep waarvan de leden ernstige strafbare feiten plegen of vaak met politie en justitie in aanraking komen en mogelijk ook wanneer de leden van de groep zich schuldig maken aan strafbare feiten met een risico op (verder) afglijden. In het kort dus eigenlijk de oude “criminele” en “overlastgevende” groepen (...). Het OM zal aan de hand van de ledenlijst de justitiële documentatie bekijken. Maar wat ik ook in de expertgroep al opmerkte, is dat het OM niet altijd voldoende heeft aan de systeeminformatie die met de standaardrapportage wordt aangeleverd. Wij hebben ook behoefte aan opsporingsindicatie (wat er strafrechtelijk evt nog “in de pijplijn” van politie zit)

Het met elkaar opmaken integraal beeld

Het OM ziet graag de gezagdriehoek als het overleg waar prioritering en monitoring van het plan van aanpak plaats vindt. Feit blijft dat de politie, in het bijzonder bij gebrek aan harde feiten, het beeld van een problematische jeugdgroep en de te nemen interventies in belangrijke mate baseert op de vaak ruim aanwezige zachte informatie, aangeleverd door de wijkagent. Het beeld van het OM is juist meer gebaseerd op de beperkt beschikbare harde informatie. Eerder onderzoek toont aan dat beelden van de ernst hierdoor soms uiteen kunnen lopen, wat een gezamenlijke focus in de weg kan staan (Van Burik, et al., 2013). Uit hetzelfde onderzoek komt naar voren dat in sommige gevallen de gemeente en betrokken zorgorganisaties door gebrekkige informatie-uitwisseling geen goed inzicht hebben op de ernst van de criminele feiten (Van Burik, et al., 2013). Alle ketenpartners geven aan dat de samenwerking is verbeterd in de vorm van continuïteit, structuur en snelheid, om hierop voor te bouwen zou het OM zelf graag zo vroeg mogelijk in het proces betrokken worden om dergelijke problemen voorkomen.

“In de nieuwe werkwijze wordt de gezagdriehoek minder genoemd, deze had wel een prominente rol in de shortlistmethodiek. Wij hopen eigenlijk dat de driehoek zijn oude rol en positie blijft vervullen. Dit omdat in het verleden werken met de driehoek als platform waar de besluiten werden genomen heel goed ging. (...) Het thema jeugd staat nu eigenlijk niet in alle driehoeken vast op de agenda. Wij zouden de driehoeken daarom graag het voorstel willen doen om twee keer per jaar het onderwerp jeugdgroepen in de driehoek te bespreken”.

Focus op groepsgedrag en groepsdynamiek

Het OM kan geen groepsinformatie delen omdat het simpelweg geen groepsinformatie heeft. Er kan echter wel wat gezegd worden over individuele leden.

“Het OM zal soms bij groepen waar wij zelf geen rol hebben in de aanpak, de gemeente adviseren dat er wel een aanpak komt. Om te waarschuwen dat voorkomen moet worden dat er een groep ontstaat waar uiteindelijk heel veel tijd en energie in gestoken moet worden. (...) . Uit ervaring weten wij dat het aanpakken van een criminele jeugdgroep namelijk echt een hele lange adem vergt, dan praat ik over twee á drie jaar tijd. Soms zelfs langer.”

Versterking informatiepositie

Net als de politie en de gemeenten geeft het OM aan dat de communicatie in de samenwerking van erg groot belang is. Zoals aangegeven in een eerder deel uit het interview, is het voor het OM belangrijk dat er duidelijkheid is over wie de procesregisseur is en de gemeente goed de regie pakt in de aanpak. Het OM geeft hierbij aan dat het van belang is voor gemeenten om ook intern goed samen te werken tussen de domeinen ‘veiligheid’ en ‘sociaal’ met betrekking tot het vraagstuk van problematische jeugdgroepen. Uit de resultaten van de enquête werd duidelijk dat dit soms verschilt per gemeenten. Belangrijk hierbij is niet alleen de communicatie met de vaste ketenpartners, gemeente en politie, maar ook met andere partijen. Het OM geeft aan dat het niet mogelijk is om jeugdgroepen aan te pakken zonder bijvoorbeeld de jeugdreclassering, de Raad van Kinderbescherming en jongerenwerk te betrekken in de aanpak.

Verankering van het werkproces in termen van wet- en regelgeving

Het Openbaar Ministerie heeft strafrechtelijke informatie van individuele leden van een problematische jeugdgroep.

“We delen nu de informatie met de gemeenten aan de hand van de convenanten van de Veiligheidshuizen. Om het privacy-technisch voldoende af te dichten is een convenant aanpak problematische jeugdgroepen nodig. Het opstellen van een overkoepelend privacyconvenant kan daarbij helpen”

6. Conclusie

De Expertgroep Jeugd van het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland is de afgelopen periode bezig geweest met het uitwerken van de ambitie uit de veiligheidsstrategie op het thema jeugdgroepen. In een aantal gemeenten is het nieuwe werkproces en de bijhorende groepsscan in de aanpak van problematische jeugdgroepen geïmplementeerd. In dit onderzoek heeft daarom de volgende vraag centraal gestaan: *'Hoe verloopt de samenwerking tussen de politieteams, gemeenten, Openbaar Ministerie en andere ketenpartners met betrekking tot het gebruik van de groepsscan in de aanpak van problematische jeugdgroepen in Oost-Nederland?'*.

Om deze vraag te beantwoorden zijn de drie vaste ketenpartners, gemeente; politie en het Openbaar Ministerie, ondervraagd over het samenwerkingsproces omtrent problematische jeugdgroepen. Door deze vraag te beantwoorden wordt er een beeld gegeven over: *(1) hoe de samenwerking en informatiestroom tussen de ketenpartners op dit moment verloopt met betrekking tot het aanpakken van de problematische jeugdgroepen; (2) wat de verbeterpunten zijn met betrekking tot de samenwerking en informatiestroom met betrekking tot de aanpak van problematische jeugdgroepen; (3) Hoe andere gemeenten kunnen leren van praktijkvoorbeelden van het gebruik van de groepsscan met betrekking tot de aanpak van problematische jeugdgroepen.* Daarnaast geeft het onderzoek een beeld van de ervaringen van gemeenten, politie en het Openbaar Ministerie met betrekking tot de aanpak en de best-practices in het werkproces

Veel gemeenten zijn op de goede weg met het implementeren van de werkwijze, de samenwerking met andere partijen en het gebruik van de standaard rapportage. Alle gemeenten erkennen het belang van een goede samenwerking in de aanpak van problematische jeugdgroepen. In tabel 23 zijn de gemiddelden uit de enquête in een samenvattend overzicht te vinden. Hieruit blijkt dat over de voorkant van het proces (het delen van signalen; verzamelen van informatie; adviseren en prioriteren) de gemeenten best tevreden zijn. De specifieke werkwijze van de aanpak (maken concept Plan van Aanpak; het opstellen hiervan; uitvoeren & monitoren hiervan) wordt wat lager beoordeeld. Belangrijke oorzaken zijn het gebrek aan ervaring binnen gemeenten en het feit dat problematische jeugdgroepen soms als veiligheidsvraagstuk en soms als sociaal vraagstuk wordt behandeld.

Daarnaast wordt er aangegeven dat communicatieve problemen vaak kunnen zorgen voor een stoeve samenwerking en is het in sommige gevallen niet duidelijk bij welke partij de verantwoordelijkheid precies ligt. De politie geeft aan dat het niet alleen van belang is dat de gemeenten hun verantwoordelijkheid als regievoerder serieus nemen in de aanpak maar ook dat de andere betrokken partijen goed op de hoogte zijn van hun afzonderlijke verantwoordelijkheden. Voor het OM is het extra belangrijk dat er duidelijkheid is over wie de procesregisseur is en waar de verantwoordelijkheid ligt in de aanpak zodat het OM sneller kan worden betrokken en zo sneller aan kan geven of strafrechtelijk ingrijpen mogelijk is.

7. Beleidsaanbevelingen

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek, de conclusies hiervan, de aangetoonde knelpunten en de eerder voorgestelde actiepunten van de expertgroep Jeugd kunnen meerdere aanbevelingen worden gedaan.

1. Op **lokaal niveau** inrichten van een duidelijk aanspreekpunt voor gemeente, politie en het Openbaar Ministerie in het werkproces, plus voor de andere partijen die input leveren in het werkproces ten behoeve van de aanpak van problematische jeugdgroepen. Dit zorgt voor duidelijkheid, structuur en efficiëntie in het werkproces; de mogelijkheid voor gemeenten om makkelijker informatie van andere gemeenten te benutten; en verkleint het probleem omtrent de plaatsing van het vraagstuk 'problematische jeugdgroepen' tussen het sociale- of veiligheidsdomein. Competenties van deze "procesregisseur zoals regie voeren, strategisch positioneren en coördineren zijn van belang.
2. In het kader van **vroegsignalering** alle partijen in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken bij het delen van signalen en het verzamelen van informatie over groepsgedrag en mogelijke problematische jeugdgroepen. De politie kan gevraagd worden een groepsscan op te maken nav zorgelijke signalen.
3. Het **Openbaar Ministerie** vroegtijdig informeren over mogelijke ontwikkelingen tot een problematische jeugdgroep, zoals ook beschreven staat in het werkproces. Op deze wijze kan het OM tijdig een inschatting maken of strafrechtelijk ingrijpen mogelijk en nodig is. De gebiedsgebonden beleidsmedewerker is daarbij het eerste aanspreekpunt voor partners.
4. Ten minste twee keer per jaar het thema 'jeugdgroepen' **te agenderen** in het **driehoekoverleg**, en hierbij een overzicht presenteren van de aantallen problematische jeugdgroepen per veiligheidsdriehoek door de gemeente(n), aangeven wat er al aan gedaan is en wat er bv nog mist..
5. Het opstellen van **één overkoepelend privacyconvenant** geldend voor **heel Oost-Nederland**, met de mogelijkheid om, afgestemd op lokale behoefte, hieraan in een **apart deel toe te voegen** dat meerdere diverse partijen betrokken kunnen worden; en dat het mogelijk wordt om een partij éénmalig te betrekken bij de aanpak van problematische jeugdgroepen. Voor de districten van het OM en de basisteams van de politie zou er een onwerkbaar situatie ontstaan als er meerdere, afwijkende convenanten zouden bestaan in hun werkgebied.
6. De werkzaamheden van de **Expertgroep 'Jeugd'** van het Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland **voortzetten** in het kader van de verbetering van de aanpak, daarbij informatie ook verstrekken aan partners die vaak worden betrokken in de aanpak van problematische jeugdgroepen als bijvoorbeeld jongerenwerk en (verslavings)zorginstellingen; ondersteuning van de implementatie aan de gemeenten in Oost-Nederland zonder ervaring; het delen van praktijkvoorbeelden en best-practices onder gemeenten; en ondersteuning met betrekking tot de waarborging van privacy en het opstellen van een privacyconvenant. Verbinding zoeken met de andere thema's binnen het sociale domein.

7. In de toekomst **onderzoeken** of de implementatie van de integrale aanpak van problematische jeugdgroepen en groepsgedrag in Oost-Nederland in alle gemeenten goed gaat; en of het de gewenste daling van criminaliteits- en overlastcijfers bewerkstelligt. Eventueel de doorverwijzing naar zorg en civiele kaders meenemen.

8 Literatuurlijst

Andersson Elffers Felix, A. E. (2016). Inventarisatie aanpak jeugdgroepen. *Utrecht: Andersson Elffers Felix.*

Blauw. (2016). Jeugd. *Jeugdgroepen onder de scanner.*

Landelijk projectteam proeftuinen. (2016). Werkproces integrale aanpak problematische jeugdgroepen en groepsgedrag.

Ministerie, V. W. S., & Ministerie, V. J. (2013). Hoofdlijnen wetsvoorstel Jeugdwet. *Den Haag: Ministerie van VWS & Ministerie van V&J.* Verkregen via: www.voordejeugd.nl.

Veiligheidsnetwerk Oost-Nederland. (2017). Jeugd. *Samenwerken in succesvolle jeugdaanpak.* Verkregen via: www.veiligheidsnetwerkon.nl/kennisbank/jeugd/jeugd/.

Van Burik, A. E., Hoogeveen, C., de Jong, B. J., Vogelvang, B., Addink, A., & Steege, M. (2013). *Evaluatie aanpak criminele jeugdgroepen.* Van Montfoort.

Vries, N. L. "Jeugdcriminaliteit-De aanpak van problematische jeugdgroepen." Master's thesis, University of Twente, 2016.

Vraag en antwoord Groepsscan Jeugd. (2016). *Werkproces politie integrale aanpak problematische jeugdgroepen en groepsgedrag.* Verkregen via: https://www.wegwijzerjeugdenveiligheid.nl/fileadmin/w/wegwijzerjeugdenveiligheid_nl/7-stappen_model/QA_werkproces_politie_27-06-16_def.pdf

Wegwijzer Jeugd en Veiligheid (2017). Jeugdgroepen. Verkregen via: <https://www.wegwijzerjeugdenveiligheid.nl/onderwerpen/jeugdgroepen/>.

Bijlage 1: lijst gemeenten

Gemeenten

De onderstaande gemeenten worden benaderd in het onderzoek. Ten eerste zijn er door de politie groepsscans opgemaakt voor deze gemeenten. Ten tweede zijn de groepsscans ook al aangeboden aan deze gemeenten.

Basisteams & gemeenten groepsscan (5 districten; 14 politieteams; 26 gemeenten):

Plaats:	Politieteam:	Gemeente:
Noordoost Gelderland		
1. Apeldoorn	(Team C4)	- Gemeente Apeldoorn
2. Brummen	(Team C3)	- Gemeente Brummen
3. Epe	(Team A4)	- Gemeente Epe
4. Lochem	(Team C3)	- Gemeente Lochem
5. Twello	(Team A4)	- Gemeente Voorst
6. Varsseveld	(Team C1)	- Gemeente Oude IJsselstreek
7. Zutphen	(Team C3)	- Gemeente Zutphen
Gelderland- Midden		
8. Bemmelen	(Team D6)	- Gemeente Lingewaard
9. Heteren	(Team D6)	- Gemeente Overbetuwe
10. Huissen	(Team D6)	- Gemeente Lingewaard
Gelderland-Zuid		
11. Culemborg	(Team E4)	- Gemeente Culemborg
12. Druten	(Team E3)	- Gemeente Druten
13. Geldermalsen	(Team E3)	- Gemeente Geldermalsen
14. Lingewaal	(Team E4)	- Gemeente Lingewaal
15. Nijmegen	(Team E2)	- Gemeente Nijmegen
16. Tiel	(Team E4)	- Gemeente Tiel
17. Wijchen	(Team E3)	- Gemeente Wijchen
18. Zaltbommel	(Team E4)	- Gemeente Zaltbommel
IJsselland		
19. Kampen	(Team A1)	- Gemeente Kampen
20. Zwolle	(Team A2)	- Gemeente Zwolle
Twente		
21. Almelo	(Team B2)	- Gemeente Almelo
22. Borne	(Team B3)	- Gemeente Borne
23. Enschede	(Team B5)	- Gemeente Enschede
24. Goor	(Team B3)	- Gemeente Hof van Twente
25. Hengelo	(Team B3)	- Gemeente Hengelo
26. Nijverdal	(Team B1)	- Gemeente Hellendoorn
27. Rijssen	(Team B1)	- Gemeente Rijssen-Holten
28. Rijssen-Holten	(Team B1)	- Gemeente Rijssen-Holten

Interviews:

Politie: Simone Pfister - Senior GGP (Gebiedsgebonden Politie) - Elst

OM: Monique Willems - Senior Beleidsadviseur - Arnhem