

QUICKSCAN AANPAK MAROKKAANS- NEDERLANDSE PROBLEEMJONGEREN

Eindrapportage

Den Haag, 1 juni 2010

COLOFON

Projectnummer: 26274

Auteurs: Peter van der Loos
Inge Besten
Jesse Hoogenbosch
Yermo Wever

B&A Consulting bv
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500

f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl

http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep 2010.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Amsterdam, Deventer en Eindhoven

3-6-2010 15:27:00

INHOUDSOPGAVE

1	Beleidsamenvatting	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Categorisering	5
1.3	De problematiek	6
1.4	Doelstellingen	7
1.5	Interventies en instrumenten	7
1.6	Voorwaarden voor een succesvol beleid	8
1.7	Faalfactoren	12
1.8	Verdere verdieping	14
2	Aanleiding en onderzoekopzet	15
2.1	Aanleiding	15
2.2	Werkwijze	16
2.3	Plan van aanpak	17
3	De 22 gemeenten: Categorisering	19
3.1	Indeling van de 22 gemeenten	19
3.2	Aan de hand van het aantal Marokkaans-Nederlandse inwoners	19
3.3	Aan de hand van inzet van straatcoaches en gezinsmanagers	21
4	De problematiek	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Omvang	23
4.3	aard van de problematiek	25
4.4	Gemeente of wijk	27
4.5	Samenvatting	27
5	Doelstellingen	29
5.1	Inleiding	29
5.2	Domeinen	29
5.3	Doelstellingen in plan van aanpak	30
5.4	Marokkaans-Nederlandse jongeren	31
5.5	Samenvatting	32
6	Interventies en instrumenten	33
6.1	Inleiding	33
6.2	Straatcoaches	33
6.3	Gezinsmanagers	35
6.4	Domeinen	37
6.5	Aandachtspunten voor het beleid	37
6.6	Samenvatting	39

1

BELEIDSSAMENVATTING

1.1

INLEIDING

In de maand maart van 2010 heeft B&A een quick-scan verricht naar de 'Aanpak Marokkaans-Nederlandse Probleemjongeren' zoals die in 22 gemeenten wordt uitgevoerd. De aanpak heeft als doel bij te dragen aan het terugdringen van de oververtegenwoordiging van Marokkaans-Nederlandse jongeren waar het gaat om schooluitval, overlast en criminaliteit.

Het onderzoek betreft een quickscan waarbij de onderzoekers in korte tijd gebruik hebben gemaakt van de beschikbare plannen, waarvan sommige in voorlopige en andere toen al in definitieve vorm. Een groot aantal gesprekken in de 22 gemeenten heeft meer inzicht gegeven in de aanpakken per gemeente. Er is een veelheid van informatie beschikbaar bij de meeste gemeenten over de aanpak van risicojongeren en de Marokkaans-Nederlandse risicojongeren in het bijzonder. Die veelheid aan informatie gaat het bestek van deze quickscan te buiten. De quickscan dient als eerste overzicht van de plannen van aanpak, de overeenkomsten en verschillen per gemeente en een aantal succes- en faalfactoren.

Het rapport geeft de bevindingen weer van de onderzoeker en niet noodzakelijkerwijs de opvattingen van de opdrachtgever of alle betrokken gemeenten.

1.2

CATEGORISERING

In hoofdstuk 2 zijn de 22 gemeenten gecategoriseerd. Als eerste zijn de inwoners ingedeeld aan de hand van de grootte van de gemeente, met drie te onderscheiden categorieën: 11 grote gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, 8 middelgrote gemeenten met een inwoneraantal tussen 50.000 en 100.000 inwoners en 3 kleine gemeenten met een inwoner aantal kleiner dan 50.000.

Daarnaast kan een indeling gemaakt worden op basis van het percentage inwoners van Marokkaanse afkomst (zowel 1^e als 2^e generatie) afgezet tegen het aantal Marokkaanse jongeren in de leeftijdscategorie van 15-25 jaar. Op basis van deze twee variabelen kan een driedeling gemaakt worden tussen de gemeenten. Als eerste de G4-gemeenten met zowel in absolute zin een groot aantal Marokkaanse jongeren alsook een hoog percentage van Marokkaanse herkomst. Tweede categorie is Culemborg en Gouda, beide met een hoog percentage inwoners van Marokkaanse herkomst, maar in absolute zin een laag aantal Marokkaanse jongeren. De laatste categorie zijn de overige 16 gemeenten met zowel een laag percentage als een laag aantal jongeren.

De WWI middelen zijn geormerkt voor straatcoaches en gezinsmanagers. Aan gemeenten is overgelaten voor welke inzet is gekozen. Straatcoaches zijn nieuw in 14 gemeenten, gezinsmanagers zijn nieuw in acht gemeenten. Bij tien gemeenten bestaan al langer gezinsmanagers, maar de WWI middelen worden aangewend om extra inzet te genereren (opschaling, meer of ook in andere wijken in de gemeente). Met behulp van de WWI middelen wordt in zes gemeenten extra ingezet op straatcoaches.

1.3 DE PROBLEMATIEK

Eerst is gekeken naar de wijze waarop de omvang en aard van de problematiek van Marokkaans-Nederlandse jongeren in de plannen van aanpak van de gemeenten is beschreven. Acht gemeenten geven in de plannen van aanpak een inschatting van de omvang van de specifieke doelgroep. De meeste gemeenten houden het op algemene of generieke omschrijvingen. Wanneer het om de aard van de problematiek gaat, kunnen de meeste gemeenten vrij gedetailleerd aangeven om welke problematiek het gaat, meestal ondersteund met cijfers.

De aard en omvang van de risicogroep wordt in grote lijnen volgens twee methoden bepaald. De eerste is de methode Beke-Ferwerda, waarmee een intersubjectief beeld van het aantal groepen, de samenstelling en de ernst (hinderlijk, overlastgevend of crimineel) kan worden verkregen. De tweede methode bestaat uit een verzameling statistieken over schooluitval, werkloosheid en criminaliteit. Beide methoden hebben voor- en nadelen. De methode Beke werkt goed op lokaal niveau, maar is subjectief. Wat in de ene gemeente een criminele groep wordt genoemd, is in de andere gemeente hooguit hinderlijk. Statistieken zijn betrouwbaarder maar worden zelden geanalyseerd op een wijze die leidt tot zicht op groepen of individuen. Uit de gesprekken in de gemeenten komt naar voren dat er weliswaar een gemeenschappelijk noemer is, te weten “de oververtegenwoordiging van Marokkaans-Nederlandse jongeren” in de “verkeerde” lijstjes van criminaliteit, overlast, schooluitval en schoolverzuim en werkloosheid, maar dat de lokale context per gemeente verschillend is. In een deel van de gemeenten worden Marokkaans-Nederlandse risicjongeren als een categorie beschouwd die in iedere achterstandswijk met sociaal-economische problemen kan ontstaan en niet fundamenteel verschilt van groepen met een andere, gemengde of autochtone etnische achtergrond. In een ander deel van de gemeenten worden wel specifiek Marokkaans-Nederlandse kenmerken genoemd die mede de oorzaak zouden zijn voor het ontstaan van risicogroepen. De relatie tussen ouders en kinderen is daarvan het meest sprekende voorbeeld. Al met al kan men stellen dat binnen de 22 gemeenten er meer groepen jongeren zijn die kampen met dezelfde problematiek. Soms gaat het dan om andere etnische groepen, gemengde etnische groepen en ook de aanwezigheid van groepen autochtone risicjongeren wordt genoemd.

1.4 DOELSTELLINGEN

Van de 22 gemeenten hebben 8 hun doelstellingen specifiek en enigszins SMART benoemd. Drie gemeenten hebben in het geheel geen doelstellingen op de aanpak geformuleerd. De overigen noemen generiek doelstellingen zonder expliciete cijfers te noemen.

Uit de gespreksessies blijkt dat het in de meeste gevallen om een weloverwogen keuze van de gemeenten gaat om de doelstellingen niet al te SMART op te schrijven. In eerdere projecten bleken doelstellingen te ambitieus en niet haalbaar. Bovendien gaat het bij de inzet van straatcoaches en gezinsmanagers om een klein onderdeel van een veel omvangrijker beleid en zou het niet reëel zijn om de beoordeling van de aanpak te laten afhangen van cijfers waarop andere instellingen (onderwijs, UWV en dergelijke) veel meer invloed hebben.

Daarnaast wordt ook verwezen naar de doelstellingen van het jeugdbeleid in het algemeen, waaraan de aanpak van Marokkaans-Nederlandse jongeren wordt aangehaakt. Dit gebeurt omdat men vindt dat de aanpak van risicojongeren onderdeel dient te zijn van het reguliere beleid.

1.5 INTERVENTIES EN INSTRUMENTEN

Twee gemeenten maken geen gebruik van de interventie straatcoach als onderdeel van de aanpak (wel gezinscoaches) en vier gemeenten noemen gezinscoaches niet als onderdeel van de aanpak (wel straatcoaches). Straatcoaches zijn voor veel gemeenten een relatief nieuw fenomeen dat op basis van de impuls van het Rijk wordt ingevoerd. Gezinsmanagers bestaan al langer, 10 gemeenten kenden deze vorm van hulpverlening al.

Wat de straatcoaches betreft, bevinden gemeenten zich in uiteenlopende fasen. In sommige gemeenten moeten nog straatcoaches worden aangesteld of aanbesteed, in andere gemeenten gaat het om een uitbreiding van een bestaande praktijk. In kleine en middelgrote gemeenten gaat het om een betrekkelijk beperkte inzet van enkele fte. In alle gemeenten geldt dat de straatcoaches werken op momenten dat de overlast het grootst is, in de avonden en in de weekenden. De taakinfilling van straatcoaches ligt op het continuüm preventie-repressie. In de ene gemeenten gaat het meer om repressie, in de andere gemeente meer om preventie. Daar waar het accent meer op repressie ligt, worden de straatcoaches gezien als een welkome aanvulling tussen het preventieve werk van het outreachend jongerenwerk en de politie en het OM. In gemeenten die meer zien in een preventie aanpak gaat het om straathoekwerk met een repressieve dimensie.

Vier gemeenten gaan in hun plan van aanpak in op interventies op het vlak van repressie, onderwijs & arbeid, zorg & welzijn en woonomgeving/infrastructuur. In de andere gemeenten lijkt de relatie tussen straatcoaches en interventies op de vier domeinen minder aanwezig. Uit de groepsgesprekken blijkt dat het ook uitdrukkelijk niet wordt verwacht dat de straatcoaches zich op deze terreinen begeven. Zij horen op

straat te zijn om te signaleren en het gesprek aan te gaan met jongeren, waar nodig vinden interventies plaats in de vorm van jongeren aanspreken op het gedrag. Voor zover zij signaleren, geven zij die signalen door aan de politie waar het gaat om criminaliteit en aan de gemeente waar het gaat om jongeren met problemen. Een zorg daarbij is de vraag of die signalen wel op de juiste plaats terechtkomen omdat de straatcoaches veelal worden aangestuurd door de directie Openbare Orde en veiligheid en de ambtelijke lijn met de andere domeinen minder ontwikkeld is. De gezinsmanagers hebben een belangrijke ondersteunende rol in de gezinnen met probleemjongeren. Zij zijn te beschouwen als de ketenregisseurs die er voor zorgen dat gezinnen en zorgverleners hun afspraken nakomen.

1.6 **VOORWAARDEN VOOR EEN SUCCESVOL BELEID**

Uit de gesprekken in de 22 gemeenten zijn een reeks van elementen voor een succesvolle aanpak aan de orde gekomen. Wij hebben deze elementen gesplitst naar waardevolle elementen voor de gemeente en de uitvoerende organisaties. De gemeente verkeert in een dubbelpositie: zij is zowel beleidsontwikkelaar en opdrachtgever van de uitvoering en zelf ook uitvoerder van het beleid.

De gemeente

1 Sturing door de gemeente

De gemeente dient sturing te geven aan het beleid. Een veelheid van organisaties is betrokken bij het beleid, sommige in een directe relatie tot de gemeente andere met een indirecte aansturing vanuit de gemeente of andere overheidslagen. Willen we het verschil maken en de gewenste trendbreuk realiseren, dan is het essentieel dat er één partij is, die de sturing op zich neemt. Er is geen discussie over de rol van de gemeente, maar dan betekent dit ook dat die rol met kracht dient te worden ingevuld.

2 Aansluiting op de bestaande structuren binnen de gemeente

De gemeenten geven aan dat de aanpak gericht op de Marokkaans-Nederlandse jongeren vanuit bestaande structuren wordt ingezet. Het Veiligheidshuis en de Centra voor Jeugd en Gezin vormen de structuren van waaruit het beleid en de operatie kan worden ontwikkeld en ingezet. Daarbij vormt het Veiligheidshuis de natuurlijke groepering van de meer repressieve arrangementen en is het Centrum voor Jeugd en Gezin de verzamelplaats van de meer preventieve interventies. Dit werkt voor de gemeenten met een Veiligheidshuis met wisselend succes. Met name de mate waarin er de afgelopen jaren ervaringen zijn opgedaan in de samenwerking tussen de partners binnen het Veiligheidshuis is een belangrijke succesfactor. Voor de Centra van jeugd en Gezin geldt dat deze nog grotendeels in oprichting zijn of zich nog in de ontwikkelingsfase bevinden. Het is voor de Centra van Jeugd en Gezin van belang snel een risicotaxatiemodel te hanteren voor het bepalen van de (extra) inzet van preventieve middelen bij Marokkaans Nederlandse gezinnen. De rol van de gemeente is om er voor te zorgen dat de partners van de genoemde structuren op elkaar aangesloten zijn. Al eerder is melding gemaakt van het periodieke overleg. Het bespreken van wat er in de wijk/buurt aan de hand is, mede op basis van

casuïstiek, is van belang voor de uiteindelijke bepaling van de inzet van interventies voor specifieke personen/gezinnen.

3 De informatiepositie van de gemeente

Gemeenten geven aan dat het noodzakelijk is om dicht op de ontwikkeling van criminaliteit, overlast en schoolverzuim te zitten. Het hebben van een actueel en compleet overzicht van wat er in de gemeente aan de hand is, is essentieel, omdat de dynamiek op deze thema's van deze groep binnen wijken en gemeenten groot is. Voor met name de kleinere gemeenten met een beperkte capaciteit en expertise op het gebied van dit onderzoek is het lastig om de ontwikkeling binnen de gemeentegrenzen continu op de verschillende domeinen te volgen. Door (met name) de (kleinere) gemeenten wordt dan ook een groot belang gehecht aan de op te stellen monitor die in het kader van de aanpak wordt ontwikkeld.

4 Doelgroepenbeleid als aanvulling op algemeen beleid

Gemeenten bepleiten dat een succesvolle aanpak een combinatie is van algemeen beleid gericht op risicojongeren aangevuld met specifiek doelgroepenbeleid. Uiteindelijk moet het doelgroepenbeleid onderdeel uit gaan maken van het algemene beleid. Belangrijk element daarin is dat het doelgroepenbeleid het ontwikkelingsplatform is voor een meer op de doelgroep toegesneden aanpak (etnisch- en cultuur sensitief), maar dat de interventies uiteindelijk ter beschikking staan aan het algemene beleid voor risicogroepen in de lokale samenleving. Er is bij enkele gemeenten een duidelijke voorkeur om de aanpak van de Marokkaans-Nederlandse jongeren onderdeel te laten zijn van algemeen beleid voor risicojongeren. Het doelgroepenbeleid heeft een groot risico van stigmatisering van de hele groep.

5 Drie eenheid beleid gericht op wijkniveau, op groepen en op individuen

De aanpak bestaat uit een drie-eenheid van acties gericht binnen een wijk of buurt, gericht op groepen jongeren en op individuen. De jongeren die de problematiek veroorzaken wonen – zeker in de kleinere gemeenten – in een beperkt aantal wijken of buurten. Uit de categorisering komt naar voren dat de groep Marokkaans-Nederlandse jongeren slechts van een beperkte omvang is (nergens komt hun aandeel uit boven de tien procent van alle jongeren binnen de gemeentegrens). Toch is er (ook in de kleinere gemeenten) sprake van een grote concentratie van risicojongeren in een beperkt aantal wijken of buurten. Deze concentratie vormt de basis voor de wijk- of buurtgerichte aanpak. Gemeenten hebben aangegeven dat er daarnaast gestuurd wordt op de groepsgerichte aanpak. Binnen de meeste gemeenten zijn inventarisaties uitgevoerd ten aanzien van de aanwezigheid van hinderlijke, overlastgevende en criminele groepen. Deze inventarisaties vormen de basis voor de interventies die zich met name “op de straat” richten. Daarbij is een essentieel onderdeel dat de uiteindelijke interventies zich mede op individuen uit de groep richten.

6 Afgewogen balans tussen repressieve en preventieve inzet

Gemeenten onderschrijven dat een succesvolle aanpak bestaat uit een afgewogen balans tussen repressieve en preventieve inzet. Repressie is nodig daar waar de problematiek uit de hand loopt of dreigt te lopen, maar repressie heeft het risico van verplaatsing (naar andere wijken binnen de gemeente of over de grens heen) van het

probleem of het tijdelijk onderdrukken van de ernst, waar het weer de kop opsteekt wanneer repressieve maatregelen worden afgebouwd (het veenbrandeffect). Preventie loont, maar de effecten op de verschillende domeinen worden mogelijk pas zichtbaar op de langere termijn.

Waak voor het beeld dat met preventie alleen ‘perspectief wordt geboden’. Juist binnen het preventieve domein kan men ‘grenzen stellen’. Ouders stimuleren om gebruik te maken van de voor- en vroegschoolse educatie mag dan geschieden op vrijwillige basis, maar het doordringen van ouders van het nut van deze voorziening voor hun kinderen kan met meer dwingend karakter worden gebracht. Ook onderwijs kan meer dwingend optreden: ouderbetrokkenheid kan worden afgedwongen door rapporten alleen af te geven aan kinderen waarbij de ouders op school komen.

Waak voor het beeld dat met repressie alleen ‘grenzen worden gesteld’. Van een stevig repressief optreden kan een preventieve werking uitgaan. De huidige programma’s van nazorg na detentie voor jongeren bevatten juist elementen van perspectief bieden.

Er is behoefte bij gemeenten om juist voor de Marokkaans-Nederlandse jongeren de mogelijkheden van de preventie maximaal te benutten. Prangende vraag bij verschillende groepsessies was “Hoe vroeg is vroeg genoeg”. Er is duidelijk een praktische vraag bij gemeenten hoe met gebruikmaking van de jeugdgezondheidszorg, de voor- en vroegschoolse educatie, het onderwijs (en bijbehorende zorgstructuur) en de vrijetijdsbesteding een positieve participatie van Marokkaans-Nederlandse jongeren te stimuleren en ontsparing op latere leeftijd te beperken.

7 Isoleer de harde kern

Verschillende gemeenten geven aan dat het essentieel is om de “harde” kern van de criminele groepen zo veel mogelijk te isoleren. Met name bij de Marokkaans-Nederlandse jongeren bevindt de vrijetijdsbesteding op de straat plaats en dan ook nog vanuit groepen jongeren met een vorm van hiërarchie binnen de groepen en een sterk ontwikkelde onderlinge loyaliteit. Het is daarom van belang om de jongeren die zich bezighouden met criminaliteit te isoleren, omdat uitstraling naar de rest van de jongeren een manifest gevaar is.

8 Betrokkenheid van de Marokkaanse gemeenschap

De gemeenten geven aan te sturen op de betrokkenheid van Marokkaanse zelforganisaties in de problematiek. Om twee redenen verloopt het vergroten van deze betrokkenheid moeizaam: (1) de Marokkaanse gemeenschap kent een lage organisatiegraad en (2) binnen de Marokkaanse gemeenschap is er een grote diversiteit waar te nemen. Overigens zijn Marokkaanse moeders eenvoudiger te mobiliseren in het kader van de preventieve jeugdgezondheidszorg.

Veel gemeenten zetten om deze redenen in op kleinschalige programma’s op wijk/buurt niveau.

De huidige negatieve beeldvorming als gevolg van (lokale) incidenten die landelijk aandacht krijgen in de diverse media, maken het er overigens niet gemakkelijker op om geïntegreerde, succesvolle Marokkaans-Nederlandse jongeren en volwassenen te vragen om zich in te zetten.

De gemeenten hebben behoefte aan “goede voorbeelden” voor het vergroten van de ouderbetrokkenheid van de Marokkaanse gemeenschap.

9 Aansluiting op 2^{de} lijnszorg

De gemeenten moeten zorgen voor een goede aansluiting op de 2^{de} lijnszorg. Met de komst van de Centra van Jeugd en Gezin in de gemeenten lijkt de aansluiting naar de gespecialiseerde zorg beter te kunnen worden ingevuld.

Voor een deel van de problematiek van Marokkaans-Nederlandse jongeren dient de 2^{de} lijnszorg te worden gemobiliseerd. De grotere gemeenten hebben van nature meer contacten met jeugd-ggz, jeugd-lvg en de jeugdhulpverlening (provinciaal gefinancierde jeugdzorg). De kleinere gemeenten vermelden deze aansluiting op de gespecialiseerde zorg niet of nauwelijks in de opgestelde plannen van aanpak en in de gesprekken met de gemeenten bleef dit ook onderbelicht.

10 Kennisuitwisseling tussen gemeenten

Door de gemeenten wordt een groot belang gehecht aan de continue kennisdeling tussen de gemeenten onderling. Betrokkenheid van de wetenschap en het NJI wordt door gemeenten bepleit, met name gericht op de doorontwikkeling van de ingezette interventies en de effectmeting. Met name de G4 hebben ervaring opgedaan met het laten onderzoeken van interventies op effectiviteit door het NJI. Kleinere gemeenten geven aan dat de inzichten opgedaan elders van grote waarde kunnen zijn voor de eigen invulling van de in te zetten interventies. Wel is er een duidelijk besef dat lokale context en schaal elementen zijn die aandacht vragen bij de inzet van interventies. Er is ook een duidelijk element van maatwerk bij de inzet van interventies.

De uitvoerende organisaties

11 Goede voorbereiding van de uitvoering

Met het convenant tussen het Rijk en 22 gemeenten is er voor een aantal kleinere gemeenten de financiële ruimte ontstaan om een inzet van straatcoaches en/of gezinsmanagers binnen de gemeentegrenzen te ontwikkelen. Voor de meeste grote gemeenten is dit een mogelijkheid om het bestaande beleid verder op te schalen of ook in andere wijken en buurten binnen de gemeentegrens in te zetten. Voor de uitvoerende organisaties die in gemeenten starten met straatcoaches en gezinsmanagers is het van belang om een goede voorbereiding door te maken. Een goede bekendheid met de lokale context is essentieel. Evenzo is het van belang goed kennis te maken met de collega-partners binnen de gemeente.

12 Positionering van de straatcoach en gezinsmanager

Met de straatcoach en gezinsmanager zijn er binnen het brede spectrum aan interventies tussen preventie en repressie twee functies bij gekomen of worden verder opgeschaald. Het is belangrijk om de functies duidelijk naar de buitenwereld te positioneren. Zo staat de straatcoach tussen het jongerenwerk en de politie in. De precieze positionering verschilt overigens per gemeente, de ene keer wat dichterbij het jongerenwerk, en in de ander gemeente weer wat dichterbij de politie. Door vertegenwoordigers van verschillende uitvoerende organisaties is aangegeven dat het van belang is om binnen de eigen rol te blijven functioneren.

Voor de gezinsmanagers is het essentieel dat zij zodanig worden gepositioneerd en toegerust dat zij doorzettingsmacht hebben. Deze doorzettingsmacht geldt niet alleen richting de gezinnen, maar juist ook naar de andere uitvoerende instellingen.

13 Korte lijnen tussen de uitvoerders

Korte lijnen met de opdrachtgever en de collega partners per wijk of buurt zijn essentieel om op te treden op de straat of in de gezinnen. In veel gemeenten is er een periodiek overleg (wekelijks / tweewekelijks) tussen de partijen die betrokken zijn bij de problematiek op buurt of wijkniveau. In de kleinere gemeenten zitten letterlijk alle medewerkers van de partijen die op straat en vanuit centra in de wijk of buurt actief zijn periodiek om tafel. Direct contact tussen de uitvoerders zorgt voor de korte lijnen. Binnen de kleinere gemeenten is dit een natuurlijkheid op basis van schaal. Voor de grotere gemeenten is het de uitdaging om deze korte lijnen tussen de verschillende disciplines binnen de aanpak te realiseren.

14 Etnische en culturele sensitiviteit van de uitvoering

De uitvoering moet etnisch en cultuur sensitief zijn. Door verschillende uitvoerende organisaties is aangegeven dat dit voor een deel ingevuld kan worden door de inzet van medewerkers van Marokkaans-Nederlandse achtergrond. Weten welke gevoeligheden er liggen binnen de relaties tussen de verschillende generaties, tussen de sexen en in de relatie tot de overheid, vertaalt zich in het kiezen van het juiste bejegeningprofiel van de uitvoerder naar de betreffende jongeren en de ouders. Deze etnische en culturele sensitiviteit laat onverlet dat de regels waar deze jongeren zich aan moeten houden, algemeen geldend zijn.

1.7

FAALFACTOREN

In de vorige paragraaf is uitgebreid beschreven welke elementen kunnen bijdragen aan een succesvolle aanpak. Het spreekt voor zich dat het niet toepassen van deze elementen de aanpak minder succesvol maakt.

Door gemeenten zijn de volgende aandachtspunten genoemd die succes in de weg staan:

Tussen rijk en gemeente(n)

1. Sturen op snel resultaat, waarbij er een te sterke focus ligt op de statistieken in plaats van duurzame verbetering van de positie Marokkaans-Nederlandse jongeren;
2. Terugdraaien van de inzet van middelen door het Rijk. Voor veel kleine gemeenten betekenen de extra middelen een substantiële uitbreiding van het budget voor de probleemgroep;
3. Gebrek aan kennisdeling tussen gemeenten;

Samenwerking met en tussen partijen

4. Geen goede aansluiting op de 2^{de} lijnszorg;
5. Geen goede aansluiting op de bestaande structuren van Veiligheidshuis en Centra voor Jeugd en Gezin (of onderbenutting van de mogelijkheden);
6. Gebrek aan aansluiting van de werkers in het veld met elkaar.

Sturing door de gemeente

7. Gebrek aan evenwichtige sturing op alle domeinen door de gemeenten;
8. Te weinig aansluiting met de preventieve instrumenten binnen de gemeenten. Zondermeer zorgelijk is de afstand die het primair en voortgezet onderwijs tot de problematiek heeft. Uit de gesprekken met de 22 gemeenten komt een beeld naar boven dat het beleid in het domein onderwijs synoniem is met schoolverzuim of vroegtijdig schoolverlaten. Dit heeft een risico van onderbenutting van de mogelijkheden die er in het onderwijs liggen opgeslagen om een krachtig preventief beleid te ontwikkelen juist voor deze risicogroep. Ook wordt er te weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de preventieve jeugdgezondheidszorg bieden;
9. Het in onvoldoende mate organiseren van de doorzettingsmacht van de straatcoaches en de gezinsmanagers;

Inhoud en uitvoering van het beleid

10. Gebrek aan inzicht in de problematiek op de verschillende domeinen, waardoor de aanpak los komt te staan van de problematiek;
11. Sturen op repressie om snel resultaat te boeken, terwijl oorzaken van de problemen nauwelijks worden aangepakt;
12. Geïsoleerd doelgroepenbeleid, zonder aansluiting op het algemene beleid gericht op risicojongeren;
13. Het niet slagen in het betrekken van de Marokkaans-Nederlandse gemeenschap;
14. Te veel focus op de wijk en op groepen jongeren, terwijl de oplossing van de problematiek ook –misschien zelfs wel juist – op individueel niveau dient te worden gerealiseerd;
15. Te veel standaard aanpak, terwijl er binnen de verschillende domeinen verschillende interventies noodzakelijk zijn;
16. Inzet van interventies zonder een goede voorbereiding en taakbeschrijving;

Tot slot van deze paragraaf belichten we nog een verschil tussen de 22 gemeenten op basis van de indeling kleine en grote gemeenten.

Bij de kleinere gemeenten zien we dat de uiteindelijke kwaliteit van de interventies sterk gerelateerd is aan individuele kwaliteiten van de uitvoerders. Als die kwaliteit goed is, is er geen belemmering in het behalen van resultaten. Het grote voordeel van de kleinere gemeenten is dat de uitvoerders elkaar op reguliere basis spreken in de verschillende overleg-gremia. Dit directe contact zorgt voor een snelle informatie-uitwisseling zowel van beleid naar uitvoering, tussen uitvoerders onderling en van uitvoering naar beleid.

Bij de grote gemeenten is er een dermate omvang van de interventies, dat er ruimte is voor kwaliteitsontwikkeling en dat de middelen van het Rijk in het kader van het Convenant slechts beperkt zijn gerelateerd aan de eigen inzet van deze gemeenten. Er is een duidelijk minder afhankelijke positie van de grote gemeenten in het kader van het Convenant. Nadeel bij de grotere gemeenten is de afstand die er is tussen de verschillende uitvoerende activiteiten.

1.8**VERDERE VERDIEPING**

1. De inventarisatie van de aard en omvang van de doelgroep vindt in grote lijnen op twee manieren plaats. Gemeenten gebruiken statistische gegevens als: 7,1 procent schooluitval onder de doelgroep, 26 procent vroegtijdig schoolverlaters onder de doelgroep, 35 procent van de jeugdige verdachten is van Marokkaans-Nederlandse afkomst. En, gemeenten gebruiken beschrijvingen van de aard en omvang van straatgroepen die meestal met de zogenoemde methode Beke-Ferwerda zijn verzameld. Beide methoden kennen voor- en nadelen. De vraag is of er een relatie kan worden gelegd tussen beide methoden. Is het mogelijk om met een statistische analyse (een combinatie van gegevens omtrent etniciteit, schooluitval, werkloosheid en criminaliteit per wijk) een voorspelling te maken van de omvang van de groepen hinderlijke -, overlastgevende- en criminele jeugdgroepen? En visa versa, wat zegt het aantal en de omvang van risicogroepen op straat volgens de methode Beke-Ferwerda over de statistieken omtrent de achterstandssituatie van de doelgroep? Wanneer de relatie kan worden aangetoond, is beter inzicht te bereiken over de oorzaken van het ontstaan van de risicogroepen en kan meer gericht worden ingezet op preventieve maatregelen zoals het terugdringen van schooluitval, het toeleiden naar betaalde arbeid of het tegengaan van discriminatie.
2. Volgens de straatcoaches in een aantal gemeenten is het niet zinvol om individuele jeugdigen en risicogroepen te signaleren. De reden is dat alle gesignaleerde groepen en individuen reeds bekend zouden zijn bij de verschillende instanties in de hulpverleningsketen. Met andere woorden; de individuele leden van hinderlijke-, overlastgevende- en criminele jeugdgroepen zijn met naam, toenaam en adres bekend bij het jeugd- en jongerenwerk, de ZAT-teams in het onderwijs, het school- of algemeen maatschappelijk werk, de jeugdzorg, de politie, het OM en de (jeugd)reclassering. De vraag is of deze constatering op waarheid berust. Indien de vraag instemmend kan worden beantwoord, zou veel beter kunnen worden samengewerkt binnen de keten en zou veel effectiever aan de preventie van overlast kunnen worden gewerkt dan nu klaarblijkelijk het geval is.
3. Uit de quickscan die B&A heeft uitgevoerd, blijkt dat de straatcoaches tamelijk geïsoleerd van de hulpverleningsketen opereren. Dat is ook de opdracht die de straatcoaches hebben gekregen bij hun aanstelling. Zij houden zich bezig met het terugdringen van overlast op straat en dienen alleen te signaleren in het (twee)wekelijks (wijk)team overleg. De vraag is of dit voldoende is. Uit de beschrijving van de (jonge) doelgroep blijkt dat veel mis gaat op de domeinen onderwijs & arbeid (hogere uitval en werkloosheid) en zorg & welzijn (minder vertegenwoordigd in jeugd- en jongerenwerk, jeugdzorg en jeugd-lvg of jeugd-ggz). De indruk bestaat dat deze groep in te beperkte mate wordt bediend binnen deze domeinen. De inzet van straatcoaches zou deze ontwikkeling moeten keren.

2

AANLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET

2.1

AANLEIDING

Sturend voor het samenwerkingsverband van 22 gemeenten en het rijk is de Kabinetsbrief “Grenzen stellen en perspectief” van 30 januari 2009. Het Kabinet heeft met deze brief de problemen benoemd en maatregelen aangegeven. Met de 22 gemeenten is aanvullend beleid ontwikkeld specifiek gericht op de aanpak Marokkaans-Nederlandse risicjongeren. De aanpak heeft als doel bij te dragen aan het terugdringen van de oververtegenwoordiging van Marokkaans-Nederlandse jongeren waar het gaat om schooluitval, werkloosheid, overlast en criminaliteit. Om de uitgangspositie en de voortgang van het beleid in de uitvoeringspraktijk te kunnen meten hebben het Rijk en gemeenten ook afgesproken om, naast een kwantitatieve monitor, een jaarlijkse quickscan te laten uitvoeren. Eind januari 2010 heeft de directie Inburgering en Integratie van het ministerie van VROM aan B&A Consulting gevraagd deze quickscan uit te voeren.

In algemene zin heeft het kabinet besloten zwaar in te zetten op het terugdringen van de problematiek op de terreinen van schooluitval, werkloosheid, overlast en criminaliteit onder jongeren. In aanvulling daarop hebben de ministers van WWI en BZK een manifest ondertekend om zich in 2010 en 2011 maximaal in te spannen om overlast en verloedering terug te dringen. De doelstelling van het manifest is de intensivering van de lokale aanpak. Het kabinet heeft 40 gemeenten verzocht speciale aandacht te besteden aan de bestrijding van overlast door Marokkaans-Nederlandse jongeren.

Met de quickscan wensen de ministers van WWI en BZK inzicht in de aanvullende aanpak in de 22 gemeenten.

Het gaat daarbij onder andere om de volgende informatie:

1. Beschrijving van de problematiek per gemeente / wijk;
2. De doelstelling van de aanpak, zoals door gemeenten geformuleerd;
3. Een beeld van de interventies per gemeente, met een focus op de inzet van straatcoaches en gezinsmanagers;
4. Een analyse van overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten en het benoemen van knelpunten, risicofactoren en succesfactoren.

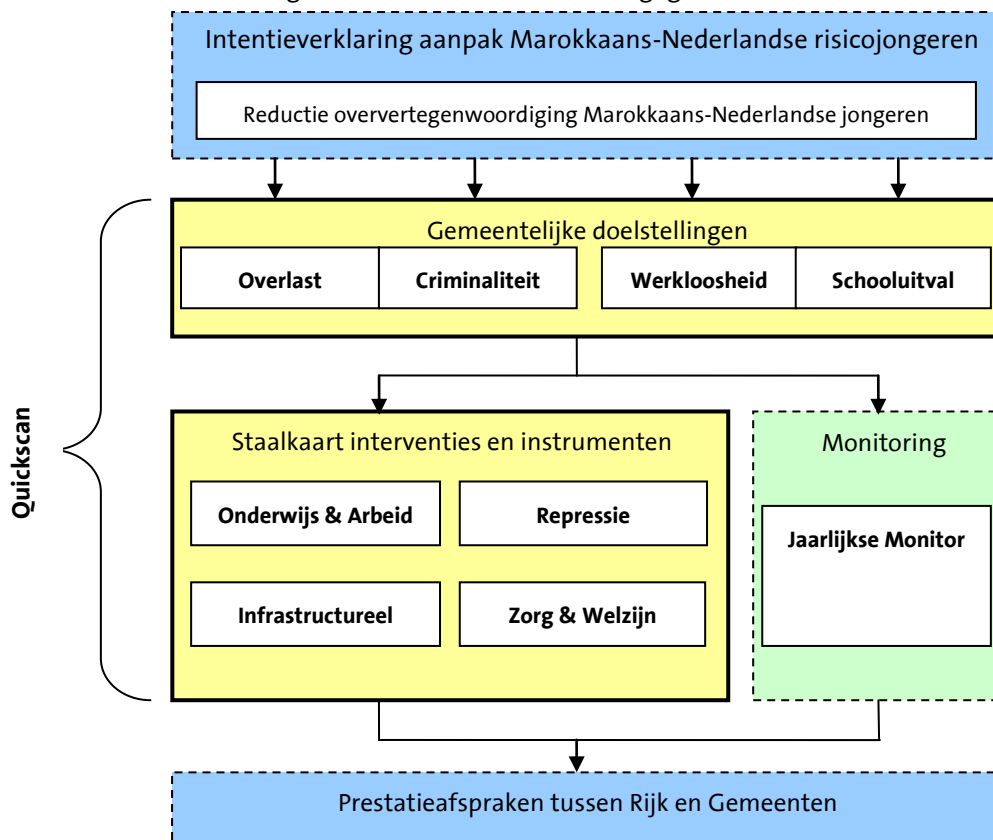
Het onderzoek betreft een quickscan waarbij de onderzoekers in korte termijn gebruik hebben gemaakt van de beschikbare plannen, waarvan sommige in voorlopige en andere toen al in definitieve vorm. In de 22 gemeenten zijn gesprekken gevoerd met als doel meer inzicht te verwerven in de aanpak per gemeente. Er is een veelheid van informatie beschikbaar bij de meeste gemeenten over de aanpak van risicjongeren en

de Marokkaans-Nederlandse risicojongeren in het bijzonder. Die veelheid aan informatie gaat het bestek van deze quickscan te buiten. De quickscan dient als eerste overzicht van de plannen van aanpak, de overeenkomsten en verschillen per gemeente en een aantal succes- en faalfactoren."

Het rapport geeft de bevindingen weer van de onderzoeker en niet noodzakelijkerwijs de opvattingen van de opdrachtgever of alle betrokken gemeenten.

2.2 WERKWIJZE

Op basis van de offerte-aanvraag heeft B&A een conceptueel model ontwikkeld dat in het onderstaande diagram schematisch wordt weergegeven.



De doelstelling van de afspraken tussen gemeenten en het Rijk is een reductie van de oververtegenwoordiging van Marokkaans-Nederlandse jongeren op de vier domeinen. De quickscan maakt duidelijk wat de gemeentelijke doelstellingen zijn met betrekking tot de vier domeinen en geeft een staalkaart van een aantal van de interventies en instrumenten die gemeenten inzetten om de doelstellingen te bereiken. Los van het onderhavige onderzoek wordt een kwantitatieve monitor ontwikkeld waarmee gegevens op individueel gemeentelijk niveau worden verzameld. Beide onderdelen – de quickscan en de monitor – moeten de basis leveren voor prestatieafspraken tussen gemeenten en het Rijk.

2.3

PLAN VAN AANPAK

Het onderzoek is in de maand maart 2010 uitgevoerd. De beperkte doorlooptijd vroeg om een strak plan van aanpak dat bestond uit drie fasen:

1. Quickscan gemeentelijke plannen van aanpak;
2. Gesprekken met uitvoerders;
3. Analyse en rapportage.

In de eerste fase is de informatie per gemeente gerangschikt op basis van de plannen van aanpak zoals die door de gemeenten bij het ministerie van WWI zijn aangeleverd. Het ging daarbij om de volgende informatie per gemeente:

- Kern van de problematiek:
 - aard en omvang van de doelgroep(en) risicjongeren;
 - wijken waar problemen zich concentreren;
 - problemen die jongeren veroorzaken;
 - problemen waarmee de jongeren zelf te maken hebben;
- Gemeentelijke aanpak:
 - Probleemanalyse;
 - gemeentelijke doelstellingen & te bereiken effecten;
 - overlast
 - criminaliteit
 - schooluitval
 - werkloosheid
 - organisatie;
 - onderdelen specifiek voor de doelgroep;
 - inbedding in de keten van hulpverlening;
 - samenwerking met de Marokkaans-Nederlandse gemeenschap;
- Inzet en methodiek van straatcoaches;
- Inzet en methodiek van gezinsmanagers;
- Interventies:
 - repressie;
 - onderwijs & arbeid;
 - zorg & welzijn;
 - infrastructuur (woonomgeving en openbare ruimte).

Het beoogde resultaat van de eerste fase was een overzicht van de inhoud van de 22 gemeentelijke plannen van aanpak.

Vervolgens zijn in fase 2 groepsgesprekken gevoerd in de 22 gemeenten. In nauwe samenwerking met de contactpersonen in de betreffende gemeenten zijn groepsessies gehouden waaraan de volgende functionarissen hebben deelgenomen:

- Contactpersoon van de gemeente;
- Overige beleidsambtenaren van de gemeente (veiligheid, welzijn, jeugdbeleid, onderwijs/educatie, leerplicht);

- Politie (wijkagent);
- Welzijnsorganisatie(s);
- Organisatie voor maatschappelijke ondersteuning en zorg;
- Straatcoaches (organisaties en coaches);
- Gezinsmanagers;
- Vertegenwoordigers Marokkaanse gemeenschap.

De groepsgesprekken hadden de volgende doelen:

- Verdieping van het inzicht in de ingezette instrumenten en interventies op basis van de praktijk, waaronder bereik en kwesties rond uitval en nazorg en de betrokkenheid van de ouders.
- Beschrijving van de inbedding van de inzet in het reguliere beleid; de mate van samenwerking met ketenpartners.
- Beschrijving van de succesfactoren, knelpunten en risico's van de gekozen inzet.

De 22 groepssessies zijn gehouden in de weken 10 tot en met 13, met een voorbereidingstijd van één tot drie weken. Als gevolg hiervan waren niet altijd alle beoogde deelnemers beschikbaar om aan de overleggen deel te nemen. Een klein aantal gemeenten bevond zich nog in de voorbereidende fase en was bezig om straatcoaches en gezinsmanagers aan te stellen en het netwerk rond de aanpak te formeren. In deze gemeenten is alleen met de gemeentelijke contactpersoon en eventueel overige gemeentelijke ambtenaren gesproken.

In de laatste fase zijn de resultaten van fase 1 en 2 gecategoriseerd en geanalyseerd en is het concepteindrapport opgesteld. In de analyse is gekeken naar de aard en omvang van de problematiek, de gemeentelijke doelstellingen, de wijze van inzet van de staatcoaches en gezinsmanager, de inbedding in het reguliere gemeentelijk beleid en de succes- en faalfactoren.

Op 21 april is het conceptrapport besproken in het ambtelijk platform en is afgesproken dat de gemeenten een maand de tijd hebben om op- en aanmerkingen te maken. Deze op- en aanmerkingen zijn in de laatste week van mei besproken met de opdrachtgever en een vertegenwoordiger van de gemeenten. Eind mei is vervolgens het eindrapport opgeleverd.

3

DE 22 GEMEENTEN: CATEGORISERING

3.1

INDELING VAN DE 22 GEMEENTEN

De 22 gemeenten die in deze quickscan zijn onderzocht, kunnen op diverse vlakken van elkaar worden onderscheiden. Als eerste kan onderscheid worden gemaakt naar het aantal inwoners van de gemeente, aan de hand van de indeling groot, middelgroot en klein. 11 van de 22 gemeenten worden met meer dan 100.000 inwoners geschaard onder de grote gemeenten. Dit betreft: de G4-gemeenten, Eindhoven, Ede, Tilburg, Leiden, Amersfoort, Nijmegen en 's-Hertogenbosch.

De acht middelgrote gemeenten, met een inwoneraantal tussen de 50.000 en 100.000, zijn: Zeist, Schiedam, Lelystad, Gouda, Oosterhout, Roosendaal, Veenendaal, Helmond. Tenslotte zijn drie kleine gemeenten te onderscheiden met een inwoneraantal van minder dan 50.000, te weten Maassluis, Gorinchem en Culemborg.

Als tweede onderscheid kan gekeken worden naar de geografische ligging van de betreffende gemeenten (Randstad gemeenten versus niet-Randstad gemeenten). Hieruit blijkt dat 14 van de 22 gemeenten niet in de Randstad gesitueerd zijn: Tilburg, Zeist, Ede, Lelystad, Amersfoort, Oosterhout, Eindhoven, Roosendaal, Veenendaal, Gorinchem, Helmond, Nijmegen, Culemborg en 's-Hertogenbosch.

Opgemerkt dient te worden dat er van de 22 gemeenten zeven uit de provincie Zuid-Holland komen, zes uit de provincie Noord-Brabant, vier uit Utrecht en Gelderland en één gemeente uit Flevoland en Noord-Holland. Géén van de gemeenten uit de noordelijke provincies (Friesland, Groningen, Drenthe en Overijssel) of uit Limburg is vertegenwoordigd.

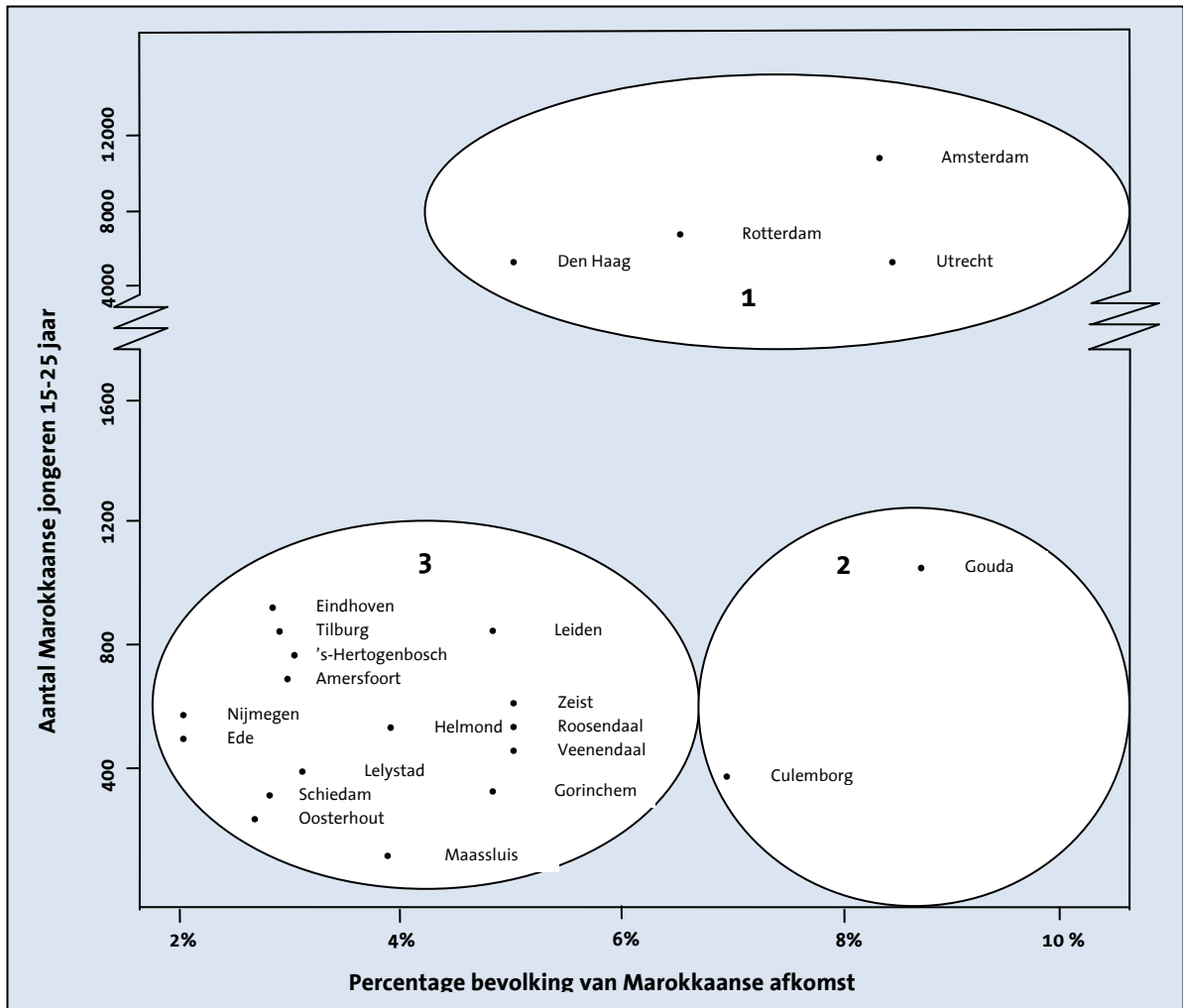
3.2

AAN DE HAND VAN HET AANTAL MAROKKAANS-NEDERLANDSE INWONERS

Naast een onderscheid in context kunnen de 22 gemeenten eveneens worden onderscheiden naar grootte van de Marokkaanse bevolkingsgroep. In onderstaand figuur is per gemeente het percentage van de bevolking van Marokkaanse afkomst (zowel 1^e als 2^e generatie) afgezet tegen het aantal Marokkaanse jongeren in de leeftijdscategorie van 15-25 jaar.

Aan de hand van de figuur kan een driedeling worden gemaakt. Als eerste de G4-gemeenten. Deze hebben zowel een groot aantal jongeren van Marokkaans-Nederlandse afkomst als een relatief hoog percentage van de bevolking met een Marokkaanse achtergrond. Onder de tweede groep vallen twee gemeenten met een duidelijke bekendheid wat betreft de problematiek van Marokkaans-Nederlandse jongeren: Gouda en Culemborg. Beide gemeenten vallen niet zozeer op door het

absolute aantal Marokkaanse jongeren maar veeleer door het hoge percentage mensen van Marokkaanse afkomst binnen de gemeente. Tenslotte de derde en laatste categorie van gemeenten, waar zowel relatief als absoluut het aantal laag is.



3.3 AAN DE HAND VAN INZET VAN STRAATCOACHES EN GEZINSMANAGERS

Per gemeente wordt gekozen voor uiteenlopende manieren van het inzetten van de WWI-middelen voor straatcoaches en gezinsmanagers. Om zicht te krijgen op de inzet waar de gemeenten voor hebben gekozen, is aan de hand van de plannen van aanpak en de gevoerde gesprekken een indeling gemaakt naar de inzet van straatcoaches en gezinsmanagers. De inzet van gemeenten kent voor beide vormen drie variaties, namelijk: 1) straatcoach c.q gezinsmanager is nieuw in de gemeente; 2) de inzet van (één van) beide(n) bestaat reeds, maar de middelen worden aangewend om extra inzet te genereren (opschaling, meer of ook in andere buurten / wijken binnen de gemeente); 3) er is gekozen voor één van beide: straatcoaches of gezinsmanagers. In onderstaande tabel is deze indeling per gemeente weergegeven.

Straatcoaches zijn nieuw in 14 gemeenten. Gezinsmanagers zijn nieuw in acht gemeenten. Dit nader uitgesplitst laat zien dat bij zes gemeenten zowel de inzet van straatcoaches als gezinsmanagers opgeschaald wordt met WWI gelden. Zeven gemeenten geven aan dat zowel de inzet van straatcoaches als gezinsmanagers nieuw is. Drie gemeenten geven aan dat straatcoaches nieuw zijn in de gemeente maar dat de inzet van gezinsmanagers wordt uitgebreid. Vier gemeenten zetten enkel in op straatcoaches. Helmond zet enkel in op gezinsmanagers.

		Straatcoach		
		Geen	Nieuw	Opschaling
Gezinsmanager	Geen		Amersfoort / Maassluis Roosendaal / Schiedam	
	Nieuw	Helmond	Culemborg* / Den Bosch* Eindhoven / Gorinchem Nijmegen / Veenendaal * ¹ Zeist	
	Opschaling	Oosterhout	Ede* / Lelystad Rotterdam	Amsterdam / Den Haag Gouda* / Leiden Tilburg / Utrecht*

¹ Opgemerkt dient te worden dat zes gemeenten aangeven dat zij deze interventies niet alleen financieren met WWI-middelen maar ook uit Donner-gelden, Montfrans-gelden of vanuit eigen middelen.

4

DE PROBLEMATIEK

4.1

INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de aard en omvang van de problematiek van Marokkaans-Nederlandse risicjongeren zoals deze is verwoord in de plannen van aanpak die de 22 gemeenten aan het Ministerie van WWII beschikbaar hebben gesteld en zoals naar voren is gekomen in de gespreksessies die in de 22 gemeenten met vertegenwoordigers uit het veld zijn gevoerd. In de paragrafen wordt eerst de informatie uit de plannen van aanpak weergegeven, vervolgens wordt de informatie uit de groepsessies opgenomen. De gehanteerde methode heeft het risico dat de inventarisaties per gemeente niet geheel compleet zijn. Gemeenten hebben niet allemaal een allesomvattend plan van aanpak aan WWI beschikbaar gesteld en hebben volstaan met een beknopte projectaanvraag. Enkele gemeenten waar er al straatcoaches en gezinsmanagers actief zijn en waar dit een onderdeel vormt van een veel breder jeugd –en veiligheidsbeleid, hebben volstaan met een beknopte aanvraag voor straatcoaches en gezinsmanagers, aangezien de WWI-middelen daarvoor geoormerkt zijn.

Daarnaast waren voor de groepsgesprekken in de meeste gevallen niet alle relevante ambtenaren en uitvoerders beschikbaar waardoor de beschrijvingen zijn gekleurd door de functionarissen die wel aanwezig waren. In het ene geval lag de focus in de gesprekken op het gemeentelijk beleid, in het andere geval op de daadwerkelijke uitvoering, waarbij soms alleen straatcoaches, soms alleen gezinsmanagers en soms beide disciplines het woord konden voeren.

4.2

OMVANG

In de beschrijving van de omvang van de problematiek uit de ingediende plannen komen we een grote variëteit aan omschrijvingen tegen. In enkele plannen ontbreekt de inschatting van de omvang van de doelgroep. Uit de aanvullende interviews met gemeenten is duidelijk geworden dat veel meer materiaal beschikbaar is binnen de gemeenten dan in de plannen van aanpak is opgenomen. Het is echter niet in onze opdracht opgenomen om daar aanvullend onderzoek naar te doen. In de beschrijving voeren we wat betreft de beschrijving van de omvang van de problematiek de indeling (1) specifiek, (2) generiek/algemeen en (3) niet benoemd.

Specifiek

Acht gemeenten hebben de omvang van de doelgroep specifiek benoemd, in de zin dat duidelijk is voor welke gedefinieerde groep jongeren de aanpak bedoeld is. Deze gemeenten definiëren de doelgroep Marokkaans-Nederlandse jongeren in absolute

termen en zijn in staat voor de verschillende domeinen absoluut en relatief de problematiek te beschrijven. Dit blijkt uit termen zoals:

- In de gemeente wonen 2.200 mensen van Marokkaanse afkomst, de helft is jonger dan 25 jaar. Hiervan maken ongeveer 30 jongeren tot 23 jaar zich regelmatig schuldig aan strafbare feiten, daarnaast is er een grotere groep waarin sprake is van een risico. Er is één volledig etnische hinderlijke groep van 10-20 jongeren die voornamelijk bestaat uit jongeren van Marokkaanse afkomst.
- 15 jongeren van overwegend Marokkaanse afkomst die als crimineel te boek staan.
- De gemeente kent dertien jeugdgroepen, waarvan vijf hinderlijk, zes overlastgevend en twee criminele jeugdgroepen. De jeugdproblematiek is nauw verweven met de drugshandel. Bij de overlastgevende groepen betreft het twee groepen bestaande uit relatief jonge, voornamelijk Marokkaanse jeugd in de leeftijd 10-15/16 jaar.

Algemeen of generiek benoemd

Een groot deel van de gemeenten (10) heeft de omvang van de doelgroep benoemd in algemene of generieke termen, zoals,

- 6,1 procent van de verdachten is van Marokkaanse afkomst;
- Ongeveer 30 jongeren tot 23 jaar maken zich regelmatig schuldig aan strafbare feiten;
- 50-70 jongeren die op straat duidelijk aanwezig zijn: intimideren, dealen, drinken en blowen op straat, kleine geweldsdelicten;
- In wijk 34,5 procent van niet westerse afkomst, waarvan 50 procent van Marokkaanse afkomst, aantal is hoger dan gemiddelde van G27.

Niet benoemd

Een klein aantal gemeenten (4 in totaal) hebben de omvang van de doelgroep niet benoemd (geen specifieke gegevens bekend) of gebruiken zeer globale aantallen, bijvoorbeeld 6 procent van de bevolking is van Marokkaanse afkomst.

Er blijkt geen relatie tussen de omvang van de gemeente en de wijze waarop de omvang van de doelgroep wordt beschreven. Specifieke omschrijvingen vinden we bij zowel grote als kleine gemeenten, hetzelfde geldt voor algemene omschrijvingen dan wel geen omschrijving.

Groepsgesprekken

Uit de groepssessies blijkt dat de meeste gemeenten wel degelijk zicht hebben op de omvang van de groep. Dit inzicht komt op twee manieren tot stand: statistische analyse en onderzoek naar straatgroepen. Het laatste gebeurt meestal met de shortlist methode van bureau Beke, waarmee groepen worden onderscheiden in hinderlijk, overlastgevende en criminele jongeren. De methode leidt vaak tot een eensluidend oordeel onder politie, gemeente en hulpverleners over de aard en omvang van de verschillende groepen. In sommige gemeenten als Den Haag wordt de methode jaarlijks toegepast. Er zijn ook minpunten aan de methode, zo zouden jongeren te snel worden gelabeld als behorend tot een groep en groepen te groot worden ingeschat. De methode werkt vooral om op lokaal niveau groepen in beeld te krijgen en is minder

geschikt om vergelijkingen tussen gemeenten te maken wat echter ook niet beoogd wordt met deze methodiek.

Statistische gegevens zijn er in verschillende vormen. In sommige gemeenten is het mogelijk om per wijk en per leeftijdscategorie het aantal en het percentage Marokkaans-Nederlandse jongeren te achterhalen. Vaak is het op gemeentelijk niveau mogelijk om algemene statistische gegevens als schooluitval en werkloosheid te produceren en daaruit blijkt zonder uitzondering dat er sprake is van een oververtegenwoordiging van Marokkaans-Nederlandse jongeren. In andere gemeenten zijn deze gegevens niet beschikbaar (geen registratie op etniciteit) of worden ze op basis van overwegingen betreffende privacy niet door de GBA geleverd. Een gemeente kan een vrij gedetailleerd beeld geven van de groep criminele jongeren (166 casussen, waarvan 15% Marokkaanse Nederlander en 6% Marokkaan). Tot slot verwijzen gemeenten ook naar de KLPD-gegevens op basis waarvan de selectie van 22 gemeenten heeft plaatsgevonden.

Aan het gebruik van statistische gegevens kleven een aantal bezwaren. In één gemeente wordt het hoge percentage criminele Marokkaans-Nederlandse jongeren toegeschreven aan de jeugd justitiële instelling (JJI) die binnen de gemeentegrens is gevestigd, daarvan zijn de bewoners in de GBA geregistreerd. Daarnaast blijken werkloze jongeren zich niet meer bij instanties in te schrijven omdat ze toch geen uitkering ontvangen (deze categorie wordt aangeduid als 'onwillige jongeren'). Eén van de 22 gemeenten kende slechts één werkloze Marokkaans-Nederlandse jongere. Daarnaast wordt in een aantal gemeenten, onder andere Veendam en Schiedam aangegeven dat Marokkaans Nederlandse jongeren weliswaar zijn ingeschreven in het onderwijs maar dat daarmee niet is niet is gezegd dat deze jongeren daadwerkelijk onderwijs volgen. Hier schiet de handhaving van de leerplicht volgens de geïnterviewden te kort.

4.3

AARD VAN DE PROBLEMATIEK

In de beschrijving passen we dezelfde categorisering toe als bij de beschrijving van de omvang. Sommige gemeenten benoemen de aard niet, anderen geven een generieke omschrijving en een aantal geeft een specifieke omschrijving, waarin ook één of meerdere domeinen worden genoemd. Ook hier geldt dat in de gesprekken met gemeenten naar voren komt dat er binnen de gemeente wel degelijk materiaal aanwezig is dat ingaat op de aard van de problematiek. Het maakt geen deel van onze opdracht uit om dit materiaal te betrekken bij de quickscan.

Specifiek

Een substantieel aantal gemeenten (15) geeft een specifieke omschrijving van de aard van de problematiek van de doelgroep. In de meeste gevallen gaat het daarbij om het domein criminaliteit (14 keer genoemd), gevolgd door schooluitval, werkloosheid en overlast. Daarbij valt op dat kleine gemeenten alleen criminaliteit noemen en grote gemeenten geen enkele keer overlast noemen.

Generiek

Twee middelgrote gemeenten en drie grote gemeenten hebben de aard van de problematiek in algemene, generieke bewoordingen beschreven.

Niet benoemd

Twee grote gemeenten hebben de aard van de problematiek niet in het plan van aanpak genoemd. De inzet van straatcoaches en gezinsmanagers maakt in deze gemeenten onderdeel uit van een veel breder jeugd- en veiligheidsbeleid. Daarom is volstaan met een beknopte aanvraag voor straatcoaches en gezinsmanagers, aangezien de WWI-middelen daarvoor geoormerkt zijn.

Groepsgesprekken

Uit de groepsgesprekken blijkt een groot deel van de gemeenten een complete beschrijving van de problematiek van Marokkaans-Nederlandse risicjongeren te kunnen geven. Dit is zeker het geval in gemeenten die al ervaring hebben met de inzet van straatcoaches. Opvallend daarbij is dat de overlast vaak wordt beschreven in combinatie met andere etnische groepen en autochtone groepen. In slechts een beperkt aantal gemeenten worden Marokkaans-Nederlandse jongeren als enige overlastgevende en criminele groep benoemd.

Gemeenten denken verschillend over de vraag of we met Marokkaans-Nederlandse jongeren met een categorie jongeren te maken hebben met cultuurspecifieke kenmerken die de oververtegenwoordiging in criminaliteitscijfers verklaren of dat de kenmerken te vergelijken zijn met die van andere categorieën jongeren die zich in dezelfde sociaal-economische situatie bevinden, zoals Antilliaanse jongeren.

Opvallend is dat meisjes door verreweg de meeste gemeenten niet worden genoemd als leden van de groep Marokkaans-Nederlandse risicjongeren.

Gemeenten geven aan dat het noodzakelijk is om dicht op de ontwikkeling van criminaliteit, overlast, werkloosheid en schoolverzuim te zitten. Het hebben van een actueel en compleet overzicht van wat er in de gemeente aan de hand is, is essentieel, omdat de dynamiek op deze thema's van deze groep binnen wijken en gemeenten groot is. Verschillende gemeenten hebben aangegeven dat men vanuit een positie dat men dacht "in control" te zijn, verrast is door nieuwe fenomenen als een groep heel jonge kinderen van 8 tot 14 jaar die zich in korte tijd ontwikkelt als overlastgevend of een opschaling van de criminaliteit van een bekende jongerengroep rond softdrugs naar harddrugs in een tijdsbestek van enkele maanden.

Voor met name de kleinere gemeenten met een beperkte capaciteit en expertise op het gebied van dit onderzoek is het lastig om de ontwikkeling binnen de gemeentegrenzen continu op de verschillende domeinen te volgen. Door (met name) de (kleinere) gemeenten wordt dan ook een groot belang gehecht aan de op te stellen monitor die in het kader van de aanpak wordt ontwikkeld.

4.4 GEMEENTE OF WIJK

Van de 22 gemeenten kunnen 16 gemeenten de wijk(en) noemen waar de problemen het grootst zijn en waar de straatcoaches en gezinsmanagers worden ingezet. Drie middelgrote (Oosterhout, Veenendaal en Helmond) en drie grote gemeenten (Amsterdam, Eindhoven en Tilburg) noemen de problematiek 'gemeentebreed'.

Uit de gesprekken met de betrokken ambtenaren komt naar voren dat er bij de meeste gemeenten wel degelijk een scherp beeld is in welke wijken/ buurten de problematiek zich concentreert. Daarbij wordt vermeld dat er een onderscheid te maken is tussen overlast en criminaliteit. Overlast is meer gebonden aan de woonomgeving of specifiek aan bepaalde plekken in de stad (de hot spots). Bij criminaliteit beperken de jongeren zich niet meer tot de eigen wijk en zelfs niet tot de eigen gemeente. Overigens lijkt de wijk waar de jongeren wonen, bepalend te zijn voor de overlast. Waar de overlast voorheen werd veroorzaakt door autochtone groepen en/of andere etnische groepen, wordt de overlast nu door overwegend Marokkaanse groepen veroorzaakt.

4.5 SAMENVATTING

In dit hoofdstuk is gekeken naar de wijze waarop de omvang en aard van de problematiek van Marokkaans-Nederlandse jongeren in de plannen van aanpak van de gemeenten is beschreven. Acht gemeenten geven in de plannen van aanpak een inschatting van de omvang van de specifieke doelgroep. De meeste gemeenten houden het op algemene of generieke omschrijvingen. Wanneer het om de aard van de problematiek gaat, kunnen de meeste gemeenten vrij gedetailleerd aangeven om welke problematiek het gaat, meestal ondersteund met cijfers.

De aard en omvang van de risicogroep wordt in grote lijnen volgens twee methoden bepaald. De eerste is de methode Beke-Ferwerda, waarmee een intersubjectief beeld van het aantal groepen, de samenstelling en de ernst (hinderlijk, overlastgevend of crimineel) kan worden verkregen. De tweede methode bestaat uit een verzameling statistieken over schooluitval, werkloosheid en criminaliteit. Beide methoden hebben voor- en nadelen. De methode Beke werkt goed op lokaal niveau, maar is subjectief. Wat in de ene gemeente een criminele groep wordt genoemd, is in de andere gemeente hooguit hinderlijk. Statistieken zijn betrouwbaarder maar worden zelden geanalyseerd op een wijze die leidt tot zicht op groepen of individuen. Uit de gesprekken in de gemeenten komt naar voren dat er weliswaar een gemeenschappelijk noemer is, te weten "de oververtegenwoordiging van Marokkaans-Nederlandse jongeren" in de "verkeerde" lijstjes van criminaliteit, overlast, schooluitval en schoolverzuim en werkloosheid, maar dat de lokale context per gemeente verschillend is. In een deel van de gemeenten worden Marokkaans-Nederlandse risicjongeren als een categorie beschouwd die in iedere achterstandswijk met sociaal-economische problemen kan ontstaan en niet fundamenteel verschilt van groepen met een andere, gemengde of autochtone etnische achtergrond. In een ander deel van de gemeenten worden wel specifiek Marokkaans-Nederlandse kenmerken genoemd die

mede de oorzaak zouden zijn voor het ontstaan van risicogroepen. De relatie tussen ouders en kinderen is daarvan het meest sprekende voorbeeld.

Al met al kan men stellen dat binnen de 22 gemeenten er meer groepen jongeren zijn die kampen met dezelfde problematiek. Soms gaat het dan om andere etnische groepen, gemengde etnische groepen en ook de aanwezigheid van groepen autochtone risicojongeren wordt genoemd.

5

DOELSTELLINGEN

5.1

INLEIDING

In dit hoofdstuk kijken we naar de doelstellingen die gemeenten hebben geformuleerd ten aanzien van de inzet van straatcoaches en gezinsmanagers. Wij volgen daarbij dezelfde werkwijze als in het vorige hoofdstuk. Eerst wordt een analyse gegeven van de 22 gemeentelijke plannen van aanpak, daarna wordt ingegaan op de groepsgesprekken die in de 22 gemeenten zijn gehouden.

5.2

DOMEINEN

In 5 van de 22 plannen wordt expliciet melding gemaakt van de domeinen waarop geïntervenieerd wordt in het brede jongerenbeleid, waarvan de inzet van straatcoaches en gezinsmanagers een onderdeel is. Het gaat om Utrecht, Rotterdam, Lelystad, Veenendaal en Eindhoven. In deze gemeenten worden de drie domeinen repressie, onderwijs & arbeid, zorg & welzijn genoemd. Woonomgeving/infrastructuur wordt bijna niet genoemd.

Het volgende wordt in deze gemeenten gezegd over de interventies:

- **Repressie**
 - Strikt handhaven van zowel sociale en fysieke overtredingen als veroorzaken van rommel en vervuiling;
 - Straatcultuur doorbreken;
 - Toezicht, drang/dwang en zorg;
 - Recidive vermindering;
 - Persoonsgerichte aanpak;
 - Intensieve outreachende hulpverlening;
- **Onderwijs&Arbeid**
 - Vergroten ouderbetrokkenheid;
 - Mentortrajecten;
 - School oudercontactpersoon;
 - Dagbesteding en coaching;
- **Zorg&Welzijn**
 - Begeleiding bij re-integratie in de samenleving;
 - Opvoedings- en opgroei ondersteuning;
 - Marokkaanse oudercoach;
- **Infrastructuur**
 - Openbare ruimte aantrekkelijk en netjes houden.

In de praktijk is er, vanzelfsprekend, in elke gemeente sprake van een breder jeugdbeleid waarin aandacht wordt besteed aan de vier domeinen, alleen is dat

brede beleid veelal niet in de plannen van aanpak genoemd. De straatcoaches en gezinsmanagers maken onderdeel uit van dit brede beleid.

5.3 DOELSTELLINGEN IN PLAN VAN AANPAK

In dit hoofdstuk beschouwen we de doelstellingen die de 22 gemeenten hebben genoemd in hun plan van aanpak. Evenals in het vorige hoofdstuk maken we een driedeling: 'specifiek', 'generiek' en 'niet benoemd'.

Specifiek

Acht gemeenten hebben hun doelstellingen specifiek (soms SMART) omschreven. Geen van de kleine gemeenten heeft dit gedaan. Van de middelgrote gemeenten zijn het drie van de acht en bij de grote gemeenten vijf van de elf. Alle acht gemeenten met een specifieke doelstelling noemen 'het terugdringen van de criminaliteit' als specifiek doel en geven daarbij een bepaald streefpercentage. Andere doelen zijn 'terugdringen schooluitval' (zevenmaal genoemd), 'terugdringen werkloosheid' en 'overlast' (beiden zesmaal genoemd). Één gemeente noemt expliciet de participatie in 'vrijtijdsbesteding'. Voorbeelden van genoemde doelen zijn:

- Criminaliteit:
 - Criminaliteit moet verminderen met 10 procent in 2010 t.o.v. 2007;
 - Aandeel Marokkaans-Nederlandse jongeren moet verminderen met 5 procent in 2010 t.o.v. 2007;
- Schooluitval:
 - Schooluitval moet verminderen met 10 procent in 2010 t.o.v. 2007;
 - Aantal Marokkaanse jongeren dat het onderwijs zonder kwalificatie verlaat is gedaald met 15 procent in 2010 t.o.v. 2005;
- Werkloosheid:
 - Handhaven van cijfers van 2009 in 2010;
 - Bevorderen van deelname aan de arbeidsmarkt in gelijke verhouding met leeftijdsgenoten;
- Overlast:
 - Per buurt een afname van het percentage inwoners dat vindt dat 'jeugdoverlast' vaak voorkomt in de buurt t.o.v. 2008.
 - Per buurt afname van het percentage 'hangjongeren' als reden om onveilige plekken te mijden;
- Vrije tijd:
 - Bevorderen van deelname van Marokkaanse jongeren aan vrijetijdsvoorzieningen in gelijke verhouding met leeftijdgenoten.

Generiek of algemeen

Van de 22 gemeenten hebben negen gemeenten hun doelstellingen generiek of algemeen omschreven, bijvoorbeeld:

- Overlast die burgers ervaren van groepen jongeren terugdringen;
- Het terugdringen van jeugdoverlast als onderdeel van het integrale veiligheidsbeleid in de gemeente;

- Interventiestrategieën beogen een integrale interventie op te leveren die op verschillende aspecten binnen de gemeenschap een positieve werking heeft;
- Aantoonbaar terugdringen van overlast&criminaliteit, schooluitval, werkzoekenden en personen in de bijstand.

Niet benoemd

Van de 22 gemeenten hebben vijf gemeenten geen doelstellingen genoemd in hun plan van aanpak drie van die gemeenten behoren tot de categorie grote gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

Groepsgesprekken

Uit de groepsgesprekken en met name de inbreng van de contactpersonen blijkt dat een deel van de gemeenten terughoudend is wat betreft het benoemen van kwantitatieve doelstellingen.

Daarvoor worden de volgende motieven gegeven:

- Hinderlijk gedrag en overlast zijn moeilijk kwantificeerbaar te maken;
- De middelen die voor straatcoaches en gezinsmanagers beschikbaar zijn gesteld, zijn beperkt, zeker in relatie tot allerlei andere vormen van jongerenwerk en gezinsondersteuning en het is moeilijk, zo niet onmogelijk om de effecten van de straatcoaches en gezinsmanagers apart te zien van de rest van de ingezette interventies.
- Ervaringen met eerdere subsidies en experimenten hebben geleerd dat men vaak te ambitieuze verwachtingen heeft die in de praktijk niet worden gehaald. Mede door de aandacht die naar de projecten uitgaat, worden registraties beter bijgehouden en worden meer incidenten gemeld.
- Gemeenten willen met de aanpak geen doelgroepspecifiek beleid bevorderen, daarom worden Marokkaans-Nederlandse risicogroepen en de bijbehorende doelstellingen niet expliciet benoemd.

Daarnaast wordt ook verwezen naar de doelstellingen van het jeugdbeleid in het algemeen, waaraan de aanpak van Marokkaans-Nederlandse jongeren wordt aangehaakt. Dit gebeurt omdat men vindt dat de aanpak van risicojongeren onderdeel dient te zijn van het reguliere beleid.

Ook worden de doelstellingen van de aanpak aangaande Marokkaans-Nederlandse risicojongeren verwoord met motto's als 'meer rust op straat', 'Hard en sociaal' en '... het leiden tot een trendbreuk'.

5.4

MAROKKAANS-NEDERLANDSE JONGEREN

Vervolgens is het de vraag of in het plan van aanpak expliciet de Marokkaans-Nederlandse jongeren worden genoemd. Het is opvallend dat 10 van de 22 gemeenten niet specifiek de Marokkaans-Nederlandse doelgroep noemt. Deze gemeenten houden het op een generieke omschrijving, het gaat dan om groepen jongeren die voor overlast zorgen, waarvan ook Marokkaans-Nederlandse jongeren deel uit maken. Uit de groepssessies blijkt dat slechts in beperkte mate sprake is van een specifiek

Marokkaans-Nederlands probleem. Overlast wordt gepleegd door groepen van verschillende etnische afkomst, veel groepen kennen ook een heterogene samenstelling.

Elf gemeenten noemen wel expliciet de doelgroep Marokkaans-Nederlandse risicjongeren als het gaat om te behalen doelstellingen.

5.5 **SAMENVATTING**

Van de 22 gemeenten hebben 8 hun doelstellingen specifiek en enigszins SMART benoemd. Drie gemeenten hebben in het geheel geen doelstellingen op de aanpak geformuleerd. De overigen noemen generiek doelstellingen zonder expliciete cijfers te noemen.

Uit de gespreksessies blijkt dat het in de meeste gevallen om een weloverwogen keuze van de gemeenten gaat om de doelstellingen niet al te SMART op te schrijven. In eerdere projecten bleken doelstellingen te ambitieus en niet haalbaar. Bovendien gaat het bij de inzet van straatcoaches en gezinsmanagers om een klein onderdeel van een veel omvangrijker beleid en zou het niet reëel zijn om de beoordeling van de aanpak te laten afhangen van cijfers waarop andere instellingen (onderwijs, UWV en dergelijke) veel meer invloed hebben.

6

INTERVENTIES EN INSTRUMENTEN

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de daadwerkelijke inzet van straatcoaches en gezinsmanagers. Daarnaast wordt gekeken wat er over de interventie in de plannen van aanpak wordt gezegd. Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op de groeps gesprekken omdat in de plannen van aanpak, die veelal uit het najaar van 2009 stammen, vaak nog weinig gedetailleerde informatie over de wijze van inzet van de straatcoaches en gezinsmanagers is op te maken.

6.2 STRAATCOACHES

Stand van zaken

In de meeste gemeenten is men in het voorjaar van 2010 begonnen met de inzet van straatcoaches. In een klein aantal gemeenten waren er al straatcoaches in 2009 en daarvoor. Het gaat om grote gemeenten die op eigen initiatief met de Donner-gelden straatcoaches inzetten. Een aantal gemeenten, kleine en middelgrote, bevindt zich nog in de fase van aanbesteding. Daar zullen de straatcoaches voor de zomer van 2010 beginnen.

Een omvangrijk deel van de gemeenten kiest voor een vorm van aanbesteding. Zij komen dan terecht bij landelijk of regionaal werkende organisaties als 'To protect and serve', 'ROSA-security' of 'Radar' (bijvoorbeeld Schiedam, Zeist, Utrecht, Nijmegen). Andere gemeenten kiezen er voor om gebruik te maken van het reeds bestaande outreachend-, straathoekwerk / jongerenwerk. Tot slot kiezen sommige gemeenten ervoor de straatcoaches in dienst te nemen van de (deel)gemeente. Meestal worden de straatcoaches dan ondergebracht bij stadstoezicht (bijvoorbeeld Rotterdam). In deze gemeenten worden de straatcoaches eerst opgeleid voordat ze de straat op gaan. In Amsterdam is er sinds kort een speciale straatcoachacademie.

Een aantal gemeenten kiest er voor Marokkaanse Nederlanders in te zetten als straatcoach. Op deze wijze zouden de straatcoaches gemakkelijker contact kunnen krijgen met de jongerengroepen. Daarbij geldt ook een bepaalde voorbeeldwerking. In geen van de gemeenten wordt daarnaast gesproken van een specifieke aanpak voor Marokkaans-Nederlandse risicojongeren. De aanpak geldt voor alle risicojongeren.

De inzet

Per gemeenten verschillen de functies en verantwoordelijkheden van straatcoaches (en gezinsmanagers) sterk. Ook binnen gemeenten komen verschillen vormen van inzet voor, gericht op de problematiek van verschillende groepen. Met de beschikbare

middelen kunnen de meeste gemeenten drie tot zes straatcoaches inhuren, met aanstellingen tussen 12 tot 32 uur per coach. De grote gemeenten zetten echter veel meer straatcoaches in, meestal enkele tientallen. Dat komt omdat deze gemeenten al eerder met eigen of 'Donner'-middelen straatcoaches inzetten en omdat zij een substantieel bedrag van het Ministerie van WWI ontvangen. Ook blijkt dat in de G4 met de middelen het bestaande beleid wordt gecontinueerd. Het is voor deze gemeenten daarom moeilijk om de effecten van deze maatregel los te zien van reeds bestaand beleid.

Zoals de bedoeling was, komen de straatcoaches op straat op tijden dat de overlast plaatsvindt. We hebben het dan over tijden van 14.00 uur tot 22.00 uur of van 19.00 uur tot 23.00 uur en in de weekenden tot vroeg in de ochtend. In veel gemeenten is afgesproken dat de werktijden flexibel zijn, de inzet vindt plaats op die momenten dat de overlast het grootst is.

Preventie en repressie

In de inzet van straatcoaches zien we dat gemeenten verschillende accenten leggen. Een groot deel van de gemeenten kiest voor een repressieve aanpak. De straatcoaches krijgen de opdracht om de overlast op straat terug te dringen. Het gaat om 'grote kerels' die overlastgevende jongeren op straat aanspreken en terechtwijzen. In sommige gemeenten hebben de straatcoaches opsporingsbevoegdheid (BOA), dragen zij een uniform en hebben ze een portofoon van de politie. In een enkele gemeente wordt verklaard dat de straatcoaches tot de zogenoemde 'licht blauwe brigade' behoren, waaronder ook stads- en parkeerbeheer vallen.

In gemeenten waar de aandacht op repressie ligt, worden de straatcoaches gezien als een voorziening die de cirkel rond overlastgevende jongeren dicht. De straatcoaches vullen het gat tussen preventief jongerenwerk op straat en de politie en het OM.

In een kleiner deel van de gemeenten ligt de nadruk meer op preventie. De straatcoaches functioneren als outreachende jongerenwerkers en dragen geen uniform. Hun opdracht is om contact te krijgen met risicjongeren en ze proberen een perspectief te bieden. We zien deze aanpak vooral in gemeenten waar ook de Marokkaans-Nederlandse gemeenschap een rol heeft gespeeld in de beleidsontwikkeling, zoals in Lelystad.

In de meeste gemeenten wordt het onderscheid preventief – repressief niet zo expliciet gemaakt en gaat het om een continuüm.

Zo richt een deel van de aanpak in Amsterdam zich enerzijds op het aanspreken door straatcoaches op straat van jongeren die overlast veroorzaken en anderzijds op het bezoeken van de ouders van deze jongeren door gezinsbezoekers.

Met de jongeren worden afspraken gemaakt hoe ze zich dienen te gedragen op straat. De ouders worden geconfronteerd met het gedrag van hun kinderen en worden gewezen op hun verantwoordelijkheid. Ook worden eventuele zorgvragen geïnventariseerd die vervolgens worden doorgespeeld naar het stadsdeel. Het stadsdeel verzorgt vervolgens de doorverwijzing naar de juiste hulpverleningsinstantie.

Functies

In alle gemeenten vervullen de straatcoaches een belangrijke signaalfunctie voor de gemeente, de politie en zorg- en welzijnsorganisaties. De straatcoaches zijn de oren en ogen van de gemeente als het gaat om het inventariseren van overlastgevende groepen jongeren en voor de politie als het gaat om groepen en individuen die mogelijk zullen afglijden naar crimineel gedrag. Wat het laatste betreft, gaat het – in de meeste gemeenten – om een duidelijke afspraak tussen straatcoaches en politie; de groep criminele jongeren is voor de politie. Dezelfde afspraak bestaat in grote lijnen met het jeugd- en jongerenwerk; de straatcoaches houden zich niet bezig met hulpverlening en begeleiding.

Daarnaast hebben de straatcoaches een duidelijke rol in het signaleren van groepen en individuen die zich in een achterstandssituatie bevinden en doelgroep zijn van het jeugd- en jongerenwerk, maatschappelijk werk en het zorgaanbod. In alle gemeenten krijgen straatcoaches deze plaats toegewezen in de 'keten'. Opmerkelijk hierbij is dat sommige straatcoaches waarnemen dat alle groepen of individuen die zij signaleren reeds bekend zijn bij de zorg. De jongeren worden al besproken in de ZAT-teams op school en zijn bekend bij jeugdzorg, maatschappelijk werk en politie. Het gaat bijna nooit over anonieme jongeren. In één gemeente is zelfs uitgesproken dat de straatcoaches deze signalerende functie niet meer uitoefenen. Dit beeld bestaat overigens niet in alle gemeenten. Er zijn ook gemeenten waar witte vlekken in de zorgvraag bestaan. Groepen en individuele jongeren blijven buiten bereik van hulp en ondersteuning.

Organisatie

In de meeste gevallen worden de straatcoaches direct aangestuurd door de (deel)gemeente. Er is in de regel wekelijks of tweewekelijks overleg met een wijkteam waaraan ook de gebieds- of wijkmanager, politie en hulpverlening deelnemen. In dit overleg wordt zowel de inzet besproken (tijden en locaties) als de gesignaleerde risicjongeren. Vaak is er ook een afspraak met de politie dat dagelijks contact wordt opgenomen om bijzonderheden over en weer te melden.

De politie, noch het outreachend jongerenwerk zien de straatcoach als concurrent. Meestal ziet men de straatcoach als welkome aanvulling in het aanbod. Wel zien de aanpalende organisaties de straatcoach als een nieuw fenomeen en moet de waarde zich nog in de praktijk bewijzen. In een enkele gemeente ziet men de straatcoach als een functie die aan gemeenten is opgedrongen: de interventie straatcoach wordt aangemerkt als niet evidence-based.

6.3

GEZINSMANAGERS

Stand van zaken

Reeds 10 van de 22 gemeenten kenden het fenomeen gezinsmanagers. Hier gaat het om een uitbreiding en soms om een andere invulling specifiek gericht op deze doelgroep. Zo kende bijvoorbeeld de gemeente Den Haag tussen 2006-2009 het project Impuls Marokkaanse Risicjongeren (IMAR).

Voor acht gemeenten gaat het om een nieuw aanbod. Vier gemeenten hebben er voor gekozen geen gezinsmanagers aan te stellen in het kader van het convenant. De

straatcoaches hebben dan prioriteit en men geeft er de voorkeur aan om gezinsmanagers te bekostigen uit de reguliere middelen.

Doordat het in de meeste gemeenten niet om een nieuwe interventie of functie gaat, is er in de groepsgesprekken minder aandacht aan de gezinsmanagers besteed dan aan de straatcoaches.

De meeste gezinsmanagers worden ingehuurd van een instelling voor maatschappelijke hulpverlening (maatschappelijk werk), van instellingen die zich ook bezighouden met geïndiceerde zorg of de GGD. In een enkele gemeente, zoals Den Haag gaat het onder andere om medewerkers van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Gezinsmanagers worden slechts zelden ingehuurd van landelijk of regionaal werkende organisaties zoals dat bij de straatcoaches wel gebeurt.

De inzet

Evenals bij de straatcoaches kunnen de meeste gemeenten drie tot zes gezinsmanagers aanstellen met ieder een caseload van circa zes gezinnen, zodat rond de 20-30 gezinnen op deze wijze kunnen worden ondersteund. Lelystad is hierin een uitzondering, daar is de caseload enkele tientallen gezinnen per manager.

Evenals bij de straatcoaches opteren een aantal gemeenten voor de inzet van Marokkaans-Nederlandse gezinsmanagers. Niet alleen omdat die gemakkelijker toegang zouden kunnen krijgen tot deze gezinnen, maar ook omdat men in de hulpverlening naar een afspiegeling van de bevolkingssamenstelling streeft. In andere gemeenten geldt juist dat geen Marokkaans-Nederlandse gezinsmanagers worden ingezet omdat zij door de doelgroep niet zouden worden geaccepteerd. Hierbij speelt schaamtegevoel en het gegeven dat het om een gesloten gemeenschap gaat.

Functies

Gezinsmanagers worden getypeerd als ketenregisseurs die de hulp en ondersteuning regelen in multi-probleemgezinnen. Gezinsmanagers maken afspraken met gezinnen en de ketenpartners en vervullen hierin een brugfunctie. De gezinsmanagers zorgen er voor dat de bureaucratie wordt omzeild en direct kan worden geïntervenieerd. Daarbij wordt in een meerderheid van de gemeenten aangegeven dat de gezinsmanagers onvoldoende doorzettingsmacht hebben. Niet bij de gezinnen die op vrijwillige basis deelnemen. En niet bij de ketenpartners, waarvan de gezinnen voor een belangrijk deel afhankelijk zijn. Gezinsmanagers die werken bij een grote multidisciplinaire organisatie zijn hierbij in het voordeel omdat bepaalde functies, zoals schuldhulpverlening uit de eigen organisatie kan worden betrokken. In andere gemeenten,zo als in Amsterdam, hebben de gezinsmanagers mandaat gekregen van andere instellingen om de regie over de hulp en begeleiding te voeren. Zij kunnen escaleren als instellingen zich niet binden aan de afspraken. Op basis van signalen vanuit de verschillende domeinen wordt voor één gezin één plan opgemaakt.

De gemeenten die al langer met gezinsmanagers werken, verklaren dat de aanpak succesvol is. Volgens een evaluatie in de gemeente Tilburg is het slagingspercentage zelfs 90 procent.

Organisatie

Zoals gezegd, functioneren de gezinsmanagers als ketenregisseur. Zij moeten afspraken maken met alle relevante hulpverlenende instanties. Deze afspraken gelden per gezin.

De gezinnen worden in de meeste gemeenten geselecteerd op basis van signalen van het welzijnswerk en straatcoaches. Slechts in een enkel geval, waaronder de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, wordt expliciet melding gemaakt van de signaalfunctie in de domeinen onderwijs/arbeid, hulpverlening en vrijetijdsbesteding en overlast.

6.4**DOMEINEN**

Uit de groepsgesprekken volgt eenzelfde beeld als uit de plannen van aanpak. Er wordt niet of nauwelijks onderscheid gemaakt tussen de vier genoemde domeinen waar het gaat om het functioneren van, en het signaleren door straatcoaches. Waar het om gezinsmanagers gaat, wordt in een enkel geval wel die relatie gelegd of is die relatie meer impliciet, omdat de gezinsmanager optreedt als ketenregisseur die, al naar gelang de problematiek, naar instellingen binnen een domein verwijst.

Voor straatcoaches geldt in de meeste gevallen dat voornamelijk in het repressieve domein wordt gewerkt. Dat is ook de expliciete opdracht die de straatcoaches meekrijgen. Zij dienen niet door te verwijzen naar instellingen op de drie overige domeinen. Zij signaleren aan de politie of in het (twee)wekelijks wijkoverleg. Het is dan aan de ketenpartners in dit overleg om al dan niet door te verwijzen.

Vanuit de repressieve invalshoek staat de straatcoach betrekkelijk los van de overige delen van de hulpverleningsketen. Hetzelfde geldt, in grote lijnen, voor de ambtelijke aansturing in sommige gemeenten. De straatcoaches worden in veel gemeenten aangestuurd vanuit de directie Openbare orde en veiligheid of Stadstoezicht. De ambtelijke lijn naar welzijn en educatie is bij een aantal (grotere) gemeenten kritisch. Daar komt bij, zoals eerder in dit rapport genoemd, dat in een aantal gemeenten straatcoaches hulpvragen niet meer signaleren omdat hun ervaring is dat de betreffende groepen en jongeren toch al bekend zijn bij hulpverlenende instanties. In weer andere gemeenten zou niet worden gesignaleerd omdat een specifiek aanbod ontbreekt of de aansluiting met de 2^{de} lijnszorg onderontwikkeld is.

Overigens voor een deel van de gemeenten geldt dat de straatcoaches meer functioneren in het continuüm van repressie en preventie. Daarin is een goede aansluiting van de straatcoaches op de hulpverleningsketen dan ook sterker ontwikkeld.

6.5**AANDACHTSPUNTEN VOOR HET BELEID**

Geef het beleid de tijd om zich waar te maken. Zowel voor de interventie straatcoaches als de interventie van gezinsmanager geldt dat gemeenten zich samen met uitvoeringsorganisaties in een ontwikkelingstraject bevinden. Deze interventies vragen tijd om zich te bewijzen. Een termijn van minimaal 2 tot 3 jaar is nodig om de effectiviteit van deze interventies te bewijzen. Nadrukkelijk wordt vermeld dat de

straatcoaches en gezinsmanagers onderdeel uitmaken van een brede aanpak. Afzonderlijke interventies worden pas effectief wanneer zij onderdeel uitmaken van een breed pallet van activiteiten, waarbij samenhang op zich ook weer een belangrijk element in de effectiviteit zal blijken te zijn.

Dit betekent dat er zekerheid voor de middellange termijn moet zijn ten aanzien van de financiering van deze voorzieningen. Snel succes is niet te verwachten. Een problematiek die in decennia is ontstaan, wordt niet in één collegeperiode/kabinetsperiode of met de activiteiten uit een enkel convenant opgelost. Dit neemt niet weg dat er de stellige overtuiging is dat deze aanvullende faciliteit vanuit de Rijksoverheid ingebed in het gemeentelijk beleid gericht op de Marokkaans-Nederlandse risicjongeren tot een trendbreuk moet leiden. Gemeenten zijn kritisch over de integraliteit van het beleid van het Rijk als gevolg van de huidige projectfinanciering.

Het Rijk heeft op basis van de probleemanalyse in samenspraak met zes gemeenten de interventies straatcoaches en gezinsmanagers uitgewerkt in een notitie. Hierin worden zowel de straatcoach als de gezinsmanager in verschillende varianten beschreven. Het is van belang om de ervaringen van de gemeenten te gebruiken om deze varianten verder uit te werken. Tevens wordt het belang genoemd om de kennisontwikkeling rond de interventies verder te bevorderen. De betrokkenheid van wetenschap en NJI wordt door de gemeenten toegejuicht. Door de G4 is gemeld dat met name met de inzet van de Donner-gelden veel progressie is geboekt in het ontwikkelen van interventies voor jeugdigen na detentie.

Gemeenten wijzen op de noodzaak van een effectieve justitiële keten. Positief daarin is dat er in toenemende mate aandacht is voor de rol van de verdachte in het delict. In de strafmaat wordt meegerekend wat de rol is in het delict. Het onderscheid tussen aanstichter/opdrachtgever, uitvoerder en meeloper is bij veel criminaliteit in deze groep aan de orde, omdat er sprake is een duidelijke hiërarchie binnen de groepen. Als zorgelijk wordt door verschillende gemeenten aangegeven dat de termijn tussen delict en strafopvolging lang is. De afschrikwekkende werking die van straf uit moet gaan, en dan niet alleen voor de verdachte/dader, maar ook voor diens omgeving, komt zo nauwelijks tot uiting.

Het Rijk heeft een belangrijke rol in het verbeteren van de toegang tot de 2^{de} lijnszorg. Bij een deel van de jongeren van Marokkaans-Nederlandse komaf is sprake van een licht verstandelijke beperking, psychiatrische problematiek, psycho-sociale problematiek en/of gedragsproblematiek. Door verschillende gemeenten is aangegeven dat er wel een oververtegenwoordiging is van deze jongeren in de strafrechtketen, maar dat zij juist ondervertegenwoordigd zijn in de jeugd-ggz, de jeugd-lvg en de provinciaal gefinancierde jeugdzorg.

6.6

SAMENVATTING

Twee gemeenten maken geen gebruik van de interventie straatcoach als onderdeel van de aanpak (wel gezinscoaches) en vier gemeenten noemen gezinscoaches niet als onderdeel van de aanpak (wel straatcoaches). Straatcoaches zijn voor veel gemeenten een relatief nieuw fenomeen dat op basis van de impuls van het Rijk wordt ingevoerd. Gezinsmanagers bestaan al langer, 10 gemeenten kenden deze vorm van hulpverlening reeds.

Wat de straatcoaches betreft, bevinden gemeenten zich in uiteenlopende fasen. In sommige gemeenten moeten nog straatcoaches worden aangesteld of aanbesteed, in andere gemeenten gaat het om een uitbreiding van een bestaande praktijk. In kleine en middelgrote gemeenten gaat het om een betrekkelijk beperkte inzet van enkele fte. In alle gemeenten geldt dat de straatcoaches werken op momenten dat de overlast het grootst is, in de avonden en in de weekenden. De taakin-vulling van straatcoaches ligt op het continuüm preventie-repressie. In de ene gemeenten gaat het meer om repressie, in de andere gemeente meer om preventie. Daar waar het accent meer op repressie ligt, worden de straatcoaches gezien als een welkome aanvulling tussen het preventieve werk van het outreachend jongerenwerk en de politie en het OM. In gemeenten die meer zien in een preventie aanpak gaat het om straathoekwerk met een repressieve dimensie.

Vier gemeenten gaan in hun plan van aanpak in op interventies op het vlak van repressie, onderwijs & arbeid, zorg & welzijn en woonomgeving/infrastructuur. In de andere gemeenten lijkt de relatie tussen straatcoaches en interventies op de vier domeinen minder aanwezig. Uit de groepsgesprekken blijkt dat het ook uitdrukkelijk niet wordt verwacht dat de straatcoaches zich op deze terreinen te begeven. Zij horen op straat te zijn om te signaleren en het gesprek aan te gaan met jongeren, waar nodig vinden interventies plaats in de vorm van jongeren aanspreken op het gedrag. Voor zover zij signaleren, geven zij die signalen door aan de politie waar het gaat om criminaliteit en aan de gemeente waar het gaat om jongeren met problemen. Een zorg daarbij is de vraag of die signalen wel op de juiste plaats terechtkomen omdat de straatcoaches veelal worden aangestuurd door de directie Openbare Orde en veiligheid c.q. stadstoezicht en de ambtelijke lijn met de andere domeinen minder ontwikkeld is.

De gezinsmanagers hebben een belangrijke ondersteunende rol in de gezinnen met probleemjongeren. Zij zijn te beschouwen als de ketenregisseurs die er voor zorgen dat gezinnen en zorgverleners hun afspraken nakomen.