

De pakkans vergroot

Evaluatie van de pilot gepercipieerde pakkans jongeren in Tilburg



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

DE PAKKANS VERGROOT

Evaluatie van de pilot gepercipieerde
pakkans jongeren in Tilburg

- eindrapport -

Mr. drs. Ad Schreijenberg
A. van Schijndel MSc
Drs. Katrien de Vaan
Drs. Ger Homburg

Amsterdam, september 2011
Regioplan publicatienr. 2088

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van WODC,
Ministerie van Veiligheid en Justitie.

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport over de evaluatie van de Pilot Gepercipieerde Pakkans in Tilburg. Deze evaluatie is uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Onze dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie, die ons gedurende het onderzoek op prettige wijze hebben ondersteund en geadviseerd.

Deze leden zijn:

- De heer Dr. J.K. Helderman, Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Managementwetenschappen.
- De heer G.J. Rademaker, ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Justitieel Jeugdbeleid.
- De heer Drs. F. Willemsen, ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC.

Daarnaast bedanken wij de betrokken respondenten in het onderzoek en in het bijzonder de projectleider van de pilot in Tilburg, voor hun medewerking.

Amsterdam, september 2011

Ger Homburg,
directielid Regioplan

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond.....	1
1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek	2
1.3 Methode	3
1.4 Leeswijzer	7
2 Aanpak jeugdgroepen in Tilburg.....	9
2.1 Plan van aanpak Verhogen Pakkans.....	9
2.2 Organisatie pilot Tilburg	11
2.3 Context van de aanpak: de geselecteerde jeugdgroepen ..	17
2.4 Conclusie	22
3 Planevaluatie	23
3.1 Reconstructie van de programmalogica	23
3.2 Maatregelen en mechanismen in conceptueel model	25
3.3 Conclusie	43
4 Procesevaluatie.....	47
4.1 Uitvoering geselecteerde maatregelen	47
4.2 Maatregelen en hun samenhang	65
4.3 Conclusie	68
5 Conclusie	69
5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	69
5.2 Conclusie	76
Literatuur	79
Bijlagen	85
Bijlage 1 Indeling jeugdgroepen Beke-shortlist.....	87
Bijlage 2 Outputindicatoren.....	89

SAMENVATTING

Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de vraag of de subjectieve pakkans van overlastgevende en criminele jongeren in Tilburg is toegenomen als gevolg van de inzet van een pakket aan maatregelen dat op landelijk niveau is ontwikkeld.

In 2009 is het Plan van Aanpak Verhogen Pakkans opgesteld. Dit plan maakt onderdeel uit van het programma Aanpak Jeugdcriminaliteit van het ministerie van Veiligheid en Justitie (2007-2010), en binnen dat programma van het project 'Vroegtijdig ingrijpen'. Het plan bevat 26 pakkansverhogende maatregelen. Deze maatregelen zijn geïdentificeerd op basis van literatuuronderzoek en interviews met ervaringsdeskundigen. De maatregelen zijn getest in drie pilotgemeenten. Tilburg is één van deze gemeenten. In totaal zijn sinds de start van de pilot in Tilburg zes jeugdgroepen in de aanpak betrokken. Voor deze evaluatie zijn drie jeugdgroepen geselecteerd op basis van de looptijd van de aanpak van die groepen, het type groep, de leeftijd van de leden, de projectleider en de toegepaste maatregelen uit het Plan van Aanpak Verhogen Pakkans.

Het onderzoek laat zien dat de maatregelen uit het Plan van Aanpak Verhogen Pakkans in Tilburg op een dusdanige wijze worden ingezet, dat zij waarschijnlijk effectief zijn. Er zijn echter een aantal verbeteringen in de uitvoering van de maatregelen mogelijk, die ertoe kunnen leiden dat het effect wordt geoptimaliseerd.

Methode

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een theoriegestuurde evaluatie. Deze methode is gedetailleerd beschreven in hoofdstuk 1 en hoofdstuk 3. Kort gezegd houdt een theoriegestuurde evaluatie in dat een – aan relevante kennis uit de wetenschappelijke literatuur getoetste - verklaring wordt opgesteld van hoe, bij welke doelgroep en onder welke omstandigheden een programma wordt verondersteld te werken (de reconstructie van de programmalogica). Vervolgens wordt in de praktijk getoetst of de uitvoering van het programma verloopt conform deze reconstructie. Is dat het geval, dan is sprake van een waarschijnlijk effectieve aanpak.

Het reconstrueren van de programmalogica gebeurt in een planevaluatie. Voor dit onderzoek bestond de planevaluatie uit het bestuderen van de beschikbare documentatie over het programma, het voeren van groepsgesprekken met de projectteams van de geselecteerde jeugdgroepen, en literatuuronderzoek. Bij

elke stap is de programmalogica verder gereconstrueerd en getoetst. Vervolgens is de procesevaluatie uitgevoerd. Hiertoe zijn de beschikbare documenten over de uitvoering bestudeerd en interviews gehouden met de afzonderlijke uitvoerende partijen. Ook is informatie verzameld over de output van de maatregelen. Tezamen leidde dit tot een goed beeld van de uitvoering van de aanpak in Tilburg. Dit beeld is naast het conceptueel model gelegd. Op die manier is bepaald of in Tilburg sprake is van een succesvolle pilot en zijn succesfactoren en verbeterpunten geïdentificeerd.

Gereconstrueerde programmalogica

De programmalogica van het Plan van Aanpak Verhogen Pakkans, zoals dat in Tilburg wordt uitgevoerd, is in de planevaluatie gereconstrueerd en weergegeven in een conceptueel model. Aan de basis van dit model ligt het versterken van het sociaal kapitaal in de buurt waarin de jeugdgroep overlast veroorzaakt en/of crimineel actief is. Dit zet vervolgens drie mechanismen in werking, die elkaar onderling deels versterken. Deze mechanismen zijn:

- Het wegnemen van de anonimiteit van jongeren en het vergroten van de zichtbaarheid van hun gedrag;
- Een hogere meldingsbereidheid aan de kant van bewoners en professionals;
- Een intensivering van daadwerkelijke handhaving (op gesignaleerd of gemeld gedrag).

De maatregelen uit het Plan van Aanpak Verhogen Pakkans dragen bij aan het versterken van het sociaal kapitaal en/of het in gang zetten van één of meerdere van deze mechanismen. Tezamen leidt dit tot het verhogen van de subjectieve pakkans.

De praktijk van de uitvoering

In de praktijk worden de maatregelen in Tilburg grotendeels uitgevoerd zoals voorzien in de gereconstrueerde programmalogica. Dat betekent, dat de uitvoering bijdraagt aan het in gang zetten van de mechanismen in het conceptueel model, en via die mechanismen tot een hogere pakkans. Niet alle maatregelen worden echter (conform de programmalogica) uitgevoerd. De mechanismen worden daardoor waarschijnlijk niet optimaal in werking gezet. De pakkans wordt met name verhoogd via het wegnemen van de anonimiteit van jongeren en het vergroten van de zichtbaarheid van hun gedrag.

Succesfactoren in de uitvoering zijn de inzet van het Zorg- en Veiligheidshuis als partner in de aanpak, het inbedden van de aanpak in de reguliere werkzaamheden van de uitvoerende partijen en een nauwe samenwerkingsrelatie tussen deze partijen. Het Zorg- en Veiligheidshuis heeft middelen om jongeren te volgen en te begeleiden en relevante ketenpartners

in te schakelen; het inbedden van de aanpak in de reguliere werkzaamheden leidt tot borging van de continuïteit van de aanpak (maar leidt overigens wel tot een periodieke druk op de capaciteit); en de nauwe samenwerkingsrelatie leidt ertoe dat betrokkenen elkaar goed kennen en weten te vinden wanneer dat nodig is.

Verbeterpunten liggen vooral op het uitvoeren van de aanpak conform de programmalogica. Een aantal maatregelen is in Tilburg nog niet of niet goed uit de verf gekomen. Het gaat dan met name om de inzet van buurtvaders/buurtpreventie, maatregelen die gericht zijn op het verhogen van de meldingsbereidheid en de inzet van snelrecht. Bij de inzet van cameratoezicht, het volgen van de lastigste jongeren binnen een jeugdgroep en het versterken van het sociaal kapitaal in een buurt wordt niet in alle gevallen rekening gehouden met de voorwaarden waaronder deze maatregelen effectief (kunnen) zijn. Daarnaast kunnen een aantal risico's voor de effectiviteit van de aanpak worden geïdentificeerd. Dit zijn:

- De inzet van het jongerenwerk als informatiebron voor de gemeente en de politie; dit kan de vertrouwensrelatie tussen de jongerenwerkers en de jongeren schaden;
- Het maken van onvoldoende onderscheid tussen de jongeren in een jeugdgroep die ernstige feiten hebben gepleegd en jongeren die niet tot de harde kern behoren, hetgeen tot criminalisering van de laatstgenoemde groep kan leiden.

Conclusie

Naar verwachting leidt de uitvoering van de pilot Verhogen Pakkans in Tilburg tot een hogere subjectieve pakkans bij de groepen overlastgevende en criminele jongeren waarop de aanpak wordt toegepast. De overlast en criminaliteit die door deze jongeren wordt gepleegd, is afgenomen. Er is geen duidelijke invloed van het type jeugdgroep op het resultaat van de aanpak aangetroffen. De sociaaleconomische status van de buurt, de normen die buurtbewoners met elkaar delen en de mate waarin de aanpak wordt uitgevoerd conform de programmalogica zijn meer bepalend voor het effect.

Dit resultaat kan nog verder worden geoptimaliseerd door alle maatregelen uit te voeren conform de programmalogica en daarbij rekening te houden met in het onderzoek geschetste aandachtspunten en risico's.

De aanpak leent zich goed om te worden overgenomen door andere gemeenten die kampen met overlast en criminaliteit van groepen jongeren. Belangrijk daarbij is wel dat de maatregelen in samenhang worden ingezet. Samen zetten de maatregelen de mechanismen uit het conceptueel model in werking, en samen leiden die mechanismen tot een hogere pakkans. De inzet van individuele of enkele maatregelen is naar verwachting minder effectief.

1 INLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van de evaluatie van de pilot Verhogen Pakkans zoals die in Tilburg vorm heeft gekregen. Deze pilot vloeit voort uit landelijk beleid, gericht op de aanpak van jeugdcriminaliteit. De pilot in Tilburg is ondergebracht bij de lokale aanpak van jeugdgroepen en maakt daar integraal deel van uit. De evaluatie van de pilot heeft plaatsgevonden door middel van een theoriegestuurde evaluatie.

1.1 Achtergrond

Binnen het bredere beleidsprogramma Veiligheid begint bij Voorkomen (VbbV), het veiligheidsproject van het kabinet Balkenende IV (2007-2010), is in mei 2008 het Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit gestart. De aanpak van jeugdcriminaliteit richtte zich vanuit dit programma op vier aspecten:

- vroegtijdig ingrijpen;
- persoonsgerichte aanpak en sanctionering;
- snelle en consequente tenuitvoerlegging van sancties;
- passende nazorg.

Eén van de actiepunten bij vroegtijdig ingrijpen is het verhogen van de pakkans. Het gaat daarbij zowel om de objectieve pakkans als om de subjectieve pakkans. Onder de objectieve pakkans wordt de kans verstaan dat iemand voor het plegen van een delict wordt gepakt. De subjectieve pakkans is de inschatting die de potentiële dader van deze kans maakt. Het uitgangspunt van de aanpak is dat het verhogen van de subjectieve of gepercipieerde pakkans moet leiden tot minder jeugdcriminaliteit.¹ Hiertoe zijn 26 maatregelen geïdentificeerd die op lokaal niveau kunnen worden ingezet.

Dit onderzoek richt zich op de manier waarop en de context waarin deze maatregelen waarschijnlijk leiden tot het verhogen van de pakkans. Het gaat om de verwachting bij de dader dat hij of zij bij het plegen van een delict of een overtreding wordt betrapt. Er wordt getoetst of het plausibel is dat de ingezette aanpak leidt tot een hogere pakkans. Er wordt niet getoetst of de pakkans feitelijk (objectief) omhoog gaat; evenmin of een verhoging van de gepercipieerde pakkans leidt tot een vermindering van het delinquente gedrag.

In dit onderzoek worden de maatregelen uit het Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit die in Tilburg worden toegepast, geëvalueerd.² In de planevaluatie wordt nagegaan hoe maatregelen, gericht op het verhogen van de pakkans, effectief kunnen zijn. Dit wordt in de procesevaluatie afgezet

¹ In dit rapport wordt verder gesproken van pakkans, waar subjectieve pakkans bedoeld wordt. Waar we het hebben over de objectieve pakkans wordt dit expliciet vermeld.

² Een uitwerking van deze maatregelen volgt in hoofdstuk 2 en 3 van dit rapport.

tegen de daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen in de pilot in Tilburg. Op deze wijze wordt nagegaan of – volgens de huidige wetenschappelijke inzichten – sprake is van (een) effectieve (combinatie van) maatregelen en of deze maatregelen op een dusdanige wijze in Tilburg worden uitgevoerd dat het plausibel is dat zij ook tot het beoogde effect zullen leiden.

1.2 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is te achterhalen hoe de in Tilburg ingezette maatregelen bijdragen aan een verhoging van de (gepercipieerde) pakkans onder overlastgevende en criminele jongeren en of dat is gelukt. Tevens beoogt het onderzoek waardevolle kennis op te leveren voor de jongerenaanpak in andere gemeenten. Het onderzoek moet de volgende vragen beantwoorden.

Reconstructie van beleidslogica (planevaluatie)

1. Welke causale relaties worden verondersteld in de plannen van aanpak van de pilotgemeente?
2. Welke neveneffecten zouden kunnen optreden?
3. Is er evidentie dat de veronderstelde mechanismen ook echt werken?
4. In hoeverre zijn er verschillen tussen typen jeugdgroepen met betrekking tot de werkzaamheid van de mechanismen te verwachten?

Procesevaluatie

5. Op welke wijze vindt de implementatie van de pilot plaats binnen de betrokken organisaties?
6. Hoe verloopt de samenwerking (overleg, informatie-uitwisseling en dergelijke) tussen de verschillende partners?
7. Worden de in de projectplannen beschreven mechanismen ook daadwerkelijk geactiveerd na implementatie van de maatregelen? Zo niet, waar ligt dat aan?

Outputindicatoren

8. Welke meetbare outputindicatoren zijn te onderscheiden binnen de pilots?
9. Hoe hebben deze indicatoren zich ontwikkeld in de pilotperiode?
10. Wat zijn de kosten geweest van de pilots?
11. Zijn de resultaten in totaal gezien zodanig, dat we kunnen spreken van een succesvolle pilot?
12. Welke elementen zijn voor verbetering vatbaar?

1.3 Methode

1.3.1 Theoriegestuurde evaluatie

Om een causaal verband tussen maatregel en effect vast te stellen, moet duidelijk zijn wat er met de pakkans zou zijn gebeurd als er geen extra maatregelen zouden zijn getroffen. Dat kan op twee manieren: via een experimenteel design of via een theoriegestuurde studie. Een goed uitgevoerd experimenteel onderzoek is een onderzoek dat voldoet aan niveau 3 op de Maryland Scientific Method Scale (SMS). Dat wil zeggen dat gebruik wordt gemaakt van een nul- en een éénmeting met een willekeurige controlegroep. Dat is in dit geval niet haalbaar. Een nulmeting is namelijk niet gehouden en een controlegroep ontbreekt. Om die reden is gekozen voor een theoriegestuurde evaluatie die de werking van maatregelen moet blootleggen.

In een theoriegestuurde evaluatie wordt een programma of interventie benaderd als een theorie. Een programma is volgens de definitie van Pawson en Klein Haarhuis (2005) een complex systeem van interventies die in continue interactie staan met hun omgeving. Pawson en Klein Haarhuis (2005) vergelijken het onderzoeken van de effectieve werking van een dijk (die werkt, ongeacht het gedrag van de burger) met een publiciteitscampagne die gericht is op gedragsveranderingen. Het effect van de dijk is goed experimenteel te onderzoeken. Het effect van de publiciteitscampagne is veel moeilijker te onderzoeken doordat er veel factoren zijn, die ook van invloed kunnen zijn op het gedrag van burgers. Een theoriegestuurde evaluatie biedt hier uitkomst.

Een theoriegestuurde evaluatie heeft ten doel de programmalogica te reconstrueren en te toetsen. De reconstructie van de programmalogica houdt in dat een verklaring wordt opgesteld van hoe, bij welke doelgroep en onder welke omstandigheden het programma verondersteld wordt te werken. Dat gebeurt door de mechanismen te identificeren die ervoor zorgen dat het beoogde effect teweeg wordt gebracht. Deze mechanismen zijn over het algemeen niet direct waarneembaar, maar zijn plausibel doordat ze effecten genereren die alleen uit deze mechanismen kunnen worden verklaard. De werking van mechanismen is contextafhankelijk, dat wil zeggen dat het geen algemeen geldende wetten zijn maar dat ze onder sommige omstandigheden wel werken, en onder andere niet (Astbury en Leeuw, 2010). In een theoriegestuurde evaluatie wordt vervolgens onderzocht hoe het programma in de praktijk wordt uitgevoerd. De veronderstelling daarbij is dat als maatregelen in de praktijk worden uitgevoerd in lijn met de (empirisch getoetste) theorie, gesteld kan worden dat de toepassing waarschijnlijk effectief is.

Vragen die daarbij centraal staan, zijn:

- Klopt de beleids- of programmalogica en vinden we hiervoor bewijs in de wetenschappelijke literatuur? Of is deze slechts beperkt houdbaar (en is er

sprake van *theory failure*)?

- Worden de werkzame bestanddelen (zoals beschreven in de programmatheorie) na de implementatie geactiveerd? Of worden maatregelen in de praktijk niet volgens de programmatheorie uitgevoerd (en is er sprake van *implementation failure*)?
- Zijn er *indicaties* dat de maatregelen hebben gewerkt?

In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op de selectie van te onderzoeken projecten en de gevolgde aanpak in de plan- en procesevaluatie.

1.3.2 Selectie jeugdgroepen

Binnen het project 'Vroegtijdig ingrijpen' van het Programma Aanpak Jeugdcriminaliteit is in 2009 het Plan van Aanpak Verhogen Pakkans opgesteld.³ In dit plan van aanpak zijn 26 maatregelen opgenomen die toezien op het verhogen van de pakkans van jongeren. Om deze maatregelen te testen zijn drie pilots gestart in drie Nederlandse gemeenten: Heerlen, Roermond en Tilburg. Bij de start van dit evaluatieonderzoek bleek alleen de pilot in Tilburg ver genoeg gevorderd te zijn om in de evaluatie mee te nemen.

Tussen de start van de pilot in 2009 en begin 2011 heeft de Aanpak Jeugdgroepen van de gemeente Tilburg, waar de pilot op het verhogen van de pakkans in is ondergebracht, zich gericht op in totaal zes jeugdgroepen. Voor deze evaluatie zijn drie van deze zes jeugdgroepen geselecteerd. Dit is gebeurd op grond van een aantal kerngegevens, die relatief eenvoudig uit de projectplannen te halen zijn. Het gaat om de volgende kenmerken:

- looptijd;
- type jeugdgroep;
- leeftijden jeugdgroep;
- projectleider;
- toegepaste maatregelen uit het landelijke Plan van aanpak Verhogen Pakkans (een toelichting volgt in paragraaf 2.1).

De meeste maatregelen die in Tilburg worden ingezet om de pakkans te verhogen, zijn toegepast op meerdere jeugdgroepen. Van de 26 maatregelen in het landelijke plan van aanpak zijn er twintig in Tilburg ingezet bij minstens één van de drie geselecteerde jeugdgroepen. De maatregelen uit het landelijke plan van aanpak die niet op deze jeugdgroepen zijn toegepast, zijn: het opstellen van een verkort doorverwijsformulier voor Halt, de inzet van Jeugdreclassering op school om criminele jongeren te monitoren, voorlichting over de gevolgen van norm-overschrijdend gedrag op scholen, het verbeteren

³ *Een tik op de vingers. Verhoging van de gepercipieerde en daadwerkelijke pakkans.* Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie, februari 2009.

van de administratieve procedure, het ontoegankelijk maken van hangplekken en het afleggen van huisbezoeken door straatcoaches⁴.

Deze werkwijze heeft uiteindelijk, in overleg met de begeleidingscommissie en de projectleider van de Tilburgse aanpak, geleid tot de keuze van drie jeugdgroepen. De kenmerken van de geselecteerde jeugdgroepen worden gepresenteerd in tabel 1.1.⁵

Tabel 1.1 Kenmerken van geselecteerde jeugdgroepen

Jeugdgroep	Looptijd	Aard jeugdgroep	Voormalig werkteerrein projectleider	Leeftijden
A	Start mei 2009	Overlastgevend	(Rijks)overheid	10 t/m 23 jaar
B	Start april 2009	Overlastgevend / crimineel	Zorginstantie	15 t/m 23 jaar
C	Start mei 2009	Crimineel	Politie	Grotendeels > 18 jaar

1.3.3 Aanpak planevaluatie

De planevaluatie is gestart met het bestuderen van het landelijk Plan van aanpak Verhogen Pakkans en de projectplannen van drie projectgroepen in Tilburg. Aan de hand van deze plannen is geïnventariseerd welke maatregelen gericht op de subjectieve pakkans in welk project worden genomen en in welke context deze worden uitgevoerd.

Vervolgens zijn per maatregel oorzaak-gevolg-schema's gemaakt, met een beschrijving van de wijze waarop de verhoging van de pakkans moet worden bereikt. Deze eerste reconstructie is getoetst in groepsgesprekken met de projectteams van de geselecteerde projecten in Tilburg. Dit heeft geleid tot een definitieve reconstructie (zie hoofdstuk 3).

De volgende stap in de planevaluatie was het zoeken in de wetenschappelijke literatuur naar bewijs, evidentie of plausibiliteit voor de gereconstrueerde werking van de maatregelen. Daarbij is gezocht naar evaluaties en reviewstudies over specifieke maatregelen en naar themagerichte reviewstudies (over maatregelen tegen geweld of overlast). Er is gebruikgemaakt van het kennisfundament van het WODC⁶, andere WODC-onderzoeken, het werk van de Campbell Collaboration, Sherman et al. (1998), Google Scholar en Picarta. In de literatuurstudie zijn studies meegenomen die

⁴ Er zijn in Tilburg wel huisbezoeken afgelegd, maar dit gebeurde niet door straatcoaches.

⁵ Op verzoek van de gemeente Tilburg worden de namen van de jeugdgroepen in dit rapport niet genoemd.

⁶ Brons, D., N. Hilhorst en F. Willemsen (2008) *Het kennisfundament ten bate van de aanpak van criminele Marokkaanse jongeren*. Den Haag: WODC.

voldoen aan de Maryland Scientific Methods Scale (SMS), niveau 3 en hoger (dat wil zeggen onderzoek dat in ieder geval bestaat uit een voor- en nameting en een controlegebied).

In eerste instantie is gezocht naar reviewstudies. Waar geen reviewstudies werden gevonden, zijn afzonderlijke evaluaties van maatregelen of werkzame mechanismen in het onderzoek meegenomen.

Op deze manier is de programmalogica achter de maatregelen, die in Tilburg worden ingezet voor het verhogen van de pakkans, gereconstrueerd. Deze vormt het vertrekpunt van de procesevaluatie. De resultaten van de planevaluatie zijn neergelegd in hoofdstuk 3 van dit rapport.

1.3.4 Aanpak procesevaluatie

In de procesevaluatie is onderzocht hoe de voorgenomen maatregelen door de betrokken organisaties zijn geïmplementeerd. Daartoe zijn de beschikbare documenten over de uitvoering bestudeerd (voortgangsrapportages, verslagen, verslagen van vergaderingen van de projectgroepen en evaluaties). Ook zijn interviews gehouden met de afzonderlijke uitvoerende partijen (gemeente, politie en jongerenwerk). Concreet ging het om de volgende respondenten:

- zes gemeenteambtenaren (waarvan drie projectleiders Staf veiligheid, twee gebiedscoördinatoren en een gebiedsmanager);
- drie wijkagenten;
- drie jongerenwerkers;
- één medewerker van het OM;
- drie medewerkers van het Zorg- en Veiligheidshuis;
- een groepsgesprek met de stuurgroep van de jongerenaanpak.

In de interviews kwam aan bod hoe maatregelen door betrokken organisaties zijn geïmplementeerd. Er was daarbij onder andere aandacht voor de omvang en de inhoud van de maatregelen, de betrokken partijen en hun samenwerking, interne en externe communicatie, registraties en bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld ziekte van projectleiders of uitvoerders, gewijzigde prioriteiten bij deelnemende organisaties).

Het onderzoek is niet gericht op het empirisch meten van de doelvariabele gepercipieerde pakkans. Er is geprobeerd de effectiviteit van maatregelen te bepalen door vast te stellen of kwalitatief goede plannen op adequate wijze in praktijk zijn gebracht. Daartoe was het wenselijk om iets van output te meten. Dit is gedaan aan de hand van outputindicatoren, die uitdrukken in welke mate de maatregelen zoals beoogd toegepast worden en daarmee volgens de programmatheorie bijdragen aan de verhoging van de pakkans. Door outputindicatoren zodanig te kiezen dat ze aansluiten bij bestaande registraties, werd beoogd vast te stellen in hoeverre de maatregelen werkelijk operationeel zijn geworden en weerklank hebben gevonden bij uitvoerders. Uiteindelijk was dit laatste slechts gedeeltelijk mogelijk, omdat niet voor alle outputindicatoren registratiegegevens voorhanden waren.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport heeft vijf hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt de beleidscontext beschreven. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de planevaluatie. De resultaten van de procesevaluatie worden vervolgens besproken in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 is ten slotte opgebouwd uit de beantwoording van de onderzoeksvragen en de overkoepelende conclusie.

2 AANPAK JEUGDGROEPEN IN TILBURG

Dit hoofdstuk beschrijft de aanpak van de jeugdgroepen die in de pilot in Tilburg zijn meegenomen. De pilot in Tilburg dient te worden gezien in het kader van het landelijk beleid, gericht op het terugdringen van de jeugdcriminaliteit. Dit beleidskader komt eerst aan bod, waarna wordt ingegaan op het beleid, de organisatie en de context in Tilburg.

2.1 Plan van aanpak Verhogen Pakkans

Het terugdringen van jeugdcriminaliteit en -overlast is al enkele jaren een speerpunt van landelijk en lokaal overheidsbeleid. Op landelijk niveau was deze aanpak in de periode 2007 tot 2010 ondergebracht in het programma Aanpak Jeugdcriminaliteit van het Ministerie van Justitie (nu: Ministerie van Veiligheid en Justitie). Een van de vier projecten binnen dit programma was 'Vroegtijdig ingrijpen'. Binnen dit project was het verhogen van de pakkans een actiepoint. Daarom is in 2009 het Plan van aanpak Verhogen Pakkans opgesteld.¹

Het Plan van aanpak Verhogen Pakkans bevat 26 pakkansverhogende maatregelen. Deze maatregelen zijn geïdentificeerd op basis van literatuuronderzoek en interviews met ervaringsdeskundigen. Tabel 2.1 bevat deze maatregelen.

¹ Een tik op de vingers. Verhoging van de gepercipieerde en daadwerkelijke pakkans. Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie, februari 2009.

Tabel 2.1 Maatregelen landelijk Plan van Aanpak Verhogen Pakkans

Pakkansverhogende maatregelen	
1.	Media-aandacht genereren voor de aanpak;
2.	Gebruik maken van Burgernet;
3.	Vergroten van de sociale binding in een buurt;
4.	Vergroten van de bekendheid met Meld Misdaad Anoniem;
5.	Verhoging van het aantal aanhoudingen op heterdaad door stimuleren gebruik 112 en telefonisch in contact blijven met mensen die aangifte;
6.	Vergroten van de samenwerking op lokaal niveau;
7.	De inzet van (Marokkaanse) buurtvaders;
8.	Het trainen professionals over de aanpak van jeugdgroepen;
9.	Jeugdgroepen in kaart brengen via de shortlistmethodiek van Beke en Ferwerda;
10.	Het volgen van de lastigste jongeren binnen jeugdgroepen;
11.	In kaart brengen van en vervolgens niet langer dan een paar minuten per keer patrouilleren op hotspots;
12.	Wijk- en/of jongerenadoptie: elke (wijk)professional krijgt een bepaalde wijk en/of jongere toegewezen;
13.	Een verbeterde opsporing en verbeterde administratieve procedure;
14.	Verbeteren van de communicatie met jongeren door duidelijker aan te geven wat de gevolgen zijn van het opgepakt worden voor een nieuw strafbaar feit;
15.	Een jeugdgroep extra in de gaten houden nadat één van de jongeren een zwaar delict heeft gepleegd;
16.	Het toepassen van snelrecht bij bepaalde jongeren;
17.	Het opstellen van een verkort doorwijsformulier wanneer jongeren naar Halt worden doorverwezen;
18.	Het ontoegankelijk maken van een plek om te gebruiken als hangplek;
19.	Het aantrekkelijk maken van een omgeving om vernielingen te voorkomen en eventueel vernielde attributen snel opknappen;
20.	Aanbrengen van voldoende straatverlichting in combinatie met cameratoezicht;
21.	Inzet van de leerplichtambtenaar bij schoolverzuim;
22.	Het plaatsen van een jeugdreclasseringsambtenaar op scholen om jongeren die reeds met de politie in aanraking zijn gekomen, te monitoren;
23.	Signaal vanuit een JJI wanneer een jongere de JJI verlaat;
24.	Ouders betrekken bij normoverschrijdend gedrag jongeren;
25.	Het geven van voorlichting op scholen aan jongeren over de gevolgen van (normoverschrijdend) gedrag;
26.	Huisbezoek afleggen door straatcoach en uiteindelijk in de laatste fase de politie bij ouders van hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugd.

Na vaststelling van het plan van aanpak heeft het ministerie een deelproject opgestart. Het doel van dit project was om via drie pilots op lokaal niveau te onderzoeken of en in hoeverre de pakkansverhogende maatregelen leiden tot een verandering in de perceptie van de jongeren (tot 18 jaar) over de pakkans en daarmee tot een verandering in hun gedrag. Tilburg is één van de gemeenten waarin deze pilots zijn gehouden.

2.2 Organisatie pilot Tilburg

Pilot Tilburg Net als een aantal andere Nederlandse gemeenten kampt Tilburg al enkele jaren met problematische jeugdgroepen. Het ministerie van Veiligheid en Justitie verzocht de gemeente Tilburg om aan de pilot deel te nemen. De uitvoering van de pilot in Tilburg is samengevoegd met de Tilburgse aanpak van jeugdgroepen.² Deze aanpak is gericht op het verminderen van de overlast en criminaliteit die wordt veroorzaakt door jeugdgroepen. De aanpak heeft ook tot doel te komen tot een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen en eenheid van begrip en kennis over jeugdgroepen bij de betrokken partijen. De ontwikkelde methodiek moet onderdeel gaan uitmaken van de reguliere werkzaamheden van deze partijen.

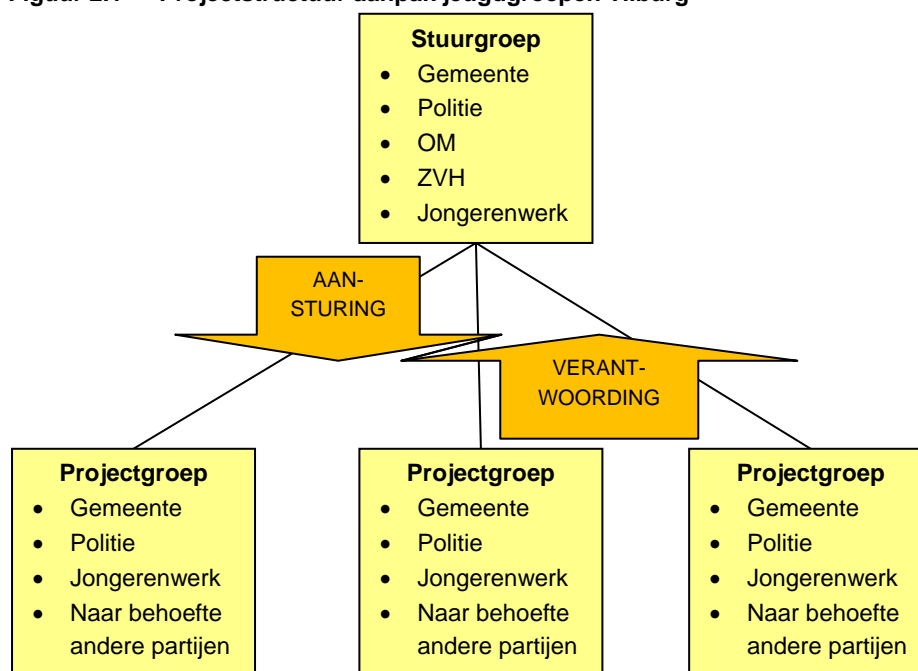
Het toevoegen van de pilot Verhogen Pakkans aan deze aanpak betekent concreet dat een doel aan de aanpak is toegevoegd (het verhogen van de pakkans van jongeren). De organisatiestructuur en methodiek waren er al, hoewel nog niet in praktijk gebracht: de pilot is aan de aanpak toegevoegd voordat deze formeel startte. Het invoegen van de pilot in de aanpak van jeugdgroepen maakte nadere afspraken met het ministerie noodzakelijk. De pilot Verhogen Pakkans is, vanwege de leeftijdsgrens in het jeugdstrafrecht, gericht op jongeren tot 18 jaar. De Tilburgse aanpak van jeugdgroepen richt zich op jongeren tot 23 jaar. In de pilot Verhogen Pakkans zoals deze in Tilburg wordt uitgevoerd, worden daarom toch jongeren tot 23 jaar meegenomen. De gemeente heeft ernaar gestreefd om jeugdgroepen te selecteren die uit zowel minderjarige als meerderjarige leden bestaan.

De informatie in dit hoofdstuk over de stuurgroep, projectgroepen en de selectie en aanpak van jeugdgroepen is gebaseerd op het Plan van Aanpak Jeugdgroepen (gemeente Tilburg), de Handleiding Aanpak Jeugdgroepen (gemeente Tilburg), de groepsgesprekken met projectgroepen die tijdens de planevaluatie zijn gevoerd, en een gesprek met de leden van de stuurgroep.

Organisatie op hoofdlijnen De projectstructuur van de aanpak van jeugdgroepen in Tilburg bestaat uit een stuurgroep en projectgroepen. Onderstaand organogram laat dit zien.

² *Plan van Aanpak Jeugdgroepen*. Gemeente Tilburg: Afdeling Veiligheid, mei 2009.

Figuur 2.1 Projectstructuur aanpak jeugdgroepen Tilburg



Stuurgroep Bij de start van de aanpak jeugdgroepen is een stuurgroep samengesteld. De partijen die in de stuurgroep zijn vertegenwoordigd en de taken van de stuurgroep op hoofdlijnen zijn weergegeven in tabel 2.2. De genoemde taken worden door de betrokken partijen gezamenlijk uitgevoerd.

Tabel 2.2 Stuurgroep: Partijen en taken

Partijen	Taken
Gemeente Tilburg (Staf veiligheid en afvaardiging gebiedsteams)	• Begeleiden, aansturen en coördineren uitvoering pilot / jeugdgroepaanpak
Politie	• Creëren draagvlak voor ontwikkelde methodiek
Openbaar Ministerie	• Zorgdragen in- en externe communicatie
Zorg- en Veiligheidshuis	• Afleggen verantwoording aan lokale Driehoek
Jongerenwerk	• Onderhouden contact met ministerie van Justitie tav. pilot / jeugdgroepaanpak

De weergave in tabel 2.2 betreft de huidige samenstelling van de stuurgroep; als gevolg van de tussentijdse procesevaluatie in april 2010 zijn het Zorg- en Veiligheidshuis (ZVH) en een vertegenwoordiger van de gebiedsteams aan de stuurgroep toegevoegd; deze partijen bleken een belangrijkere rol te hebben in de uitvoering van de aanpak, dan aanvankelijk was ingeschat.

Samenwerking en uitvoering	De samenwerkingsvariant is volgens de leden van de stuurgroep zelf vrij intensief. Dit komt doordat men al lang met elkaar samenwerkt. Het Zorg- en Veiligheidshuis in Tilburg is al in 2002 opgericht. De strafrechtelijke aanpak en de hulpverleningswereld lopen daardoor veel minder uiteen en kunnen in veel gevallen goed op elkaar aansluiten. Ook weten betrokken partners elkaar goed te vinden en kan men elkaar op punten aanspreken. Direct na het invullen van de Beke-shortlists speelt de stuurgroep al een rol. De stuurgroep beoordeelt de ingevulde shortlists en maakt op basis van een aantal criteria een voorselectie van hooguit zes jeugdgroepen, waarvan hooguit vier jeugdgroepen tegelijkertijd in de pilot worden meegenomen (zie verder 'Selectie en aanpak jeugdgroepen'). Voor deze taak is met name de samenwerking tussen de (uitvoerende) partijen van belang: politie, jongerenwerk en gemeente.
Ontwikkelingen	Voor de politie heeft het invullen van de shortlists en het selecteren van de jeugdgroepen betekend dat men meer aan verslaglegging over de jongeren is gaan doen. Voor het OM is dit project een impuls geweest om de politie te laten inzien dat verslaglegging voor een goede vervolging noodzakelijk is. De stuurgroep is in de loop van het traject nadrukkelijker naar de ingevulde shortlists en de criteria gaan kijken, voordat een jeugdgroep wordt gekozen om mee te nemen in de pilot. Uit de tussentijdse evaluatie blijkt verder dat het continue en gezamenlijk shortlisten van jeugdgroepen van belang is. Op deze manier blijft men op de hoogte van de nieuwe ontwikkelingen in de buurten, en doordat de informatie van alle betrokken partners in de shortlist meegenomen wordt, ontstaat een redelijk compleet beeld van de jeugdgroep in kwestie.
Borging en monitoring	Tot slot is het borgen van de uitvoering en het monitoren van de voortgang een kerntaak van de stuurgroep. De benodigde capaciteit is per jeugdgroep en per partner binnen de projectgroep verschillend. Volgens een aantal projectgroepleden is één werkdag per week nodig om het project goed te kunnen draaien. Na afsluiting van het project, zo geven de projectgroepleden ook aan, zou het goed zijn om de jongerenaanpak permanent bij het Zorg- en Veiligheidshuis onder te brengen, zodat de jongeren blijvend kunnen worden gevolgd en daarmee de resultaten worden geborgd. Voor het monitoren geldt dat de projectgroepen een tussentijdse evaluatie en een eindevaluatie bij de stuurgroep opleveren. Ook licht de projectleider Aanpak Jeugdgroepen vanuit de gemeente de stuurgroep bij elk overleg in over de voortgang van de projecten.
Project-groepen	Per geselecteerde jeugdgroep die in het kader van de pilot Verhogen Pakkans wordt gevolgd is een projectgroep opgericht. De partijen die standaard in de projectgroepen zijn vertegenwoordigd en de taken van de projectgroepen op hoofdlijnen zijn weergegeven in tabel 2.2.

Tabel 2.3 Projectgroepen: Partijen en taken

Partijen	Taken
Gemeente Tilburg	• Opstellen onderzoek naar jeugdgroepen en jeugdgroepleden
- Aanlevering projectleiders	• Implementeren plannen van aanpak
- Gebiedsmanager of -coördinator	• Registreren en bewaken uitvoering
Politie (wijkagenten)	• Adviseren en verantwoording afleggen aan stuurgroep
Jongeren- of buurtsportwerk	

Samenstelling Binnen de projectgroepen wordt de regie gevoerd door een projectleider van de Staf veiligheid van de gemeente Tilburg. Daarnaast is vanuit de gemeente een gebiedsmanager of gebiedscoördinator betrokken. Een gebiedsmanager staat aan het hoofd van een gebiedsteam, wat een soort vooruitgeschoven post van de gemeente in de wijk is. Een gebiedscoördinator is de voorzitter van Buurtregie, een structureel overleg tussen relevante partijen op wijkniveau (bijvoorbeeld de GGZ, woningbouwcorporaties en de afdeling sociale zaken van de gemeente). Afhankelijk van de aard van de jeugdgroep en de buurt waarin de jeugdgroep actief is, kan het van belang zijn om ook andere ketenpartners bij de projectgroep te betrekken. Dit staat de projectgroep vrij. Zo is het OM vertegenwoordigd in een van de projectgroepen waarvan de jeugdgroep voor een aanzienlijk deel uit criminele 18-plussers bestaat. De afdeling Sociale Zaken maakt deel uit van de projectgroep waarvan een groot deel van de jeugdgroepleden komt uit gezinnen met problemen rond werk, inkomen en schuld.

Selectie en aanpak jeugdgroepen In de pilot Verhogen Pakkans en het Plan van aanpak Jeugdgroepen in Tilburg is een aantal processtappen gehanteerd om tot een goede selectie en aanpak van jeugdgroepen te komen. De processtappen zijn als volgt:³

- Daar waar sprake is van structurele overlast of criminaliteit door een jeugdgroep, wordt de Beke-shortlist ingevuld. Dit gebeurt, sinds de tussentijdse evaluatie, door en op initiatief van een wijkagent die hierin wordt aangevuld door een jongerenwerker en door een lid van het gebiedsteam. Iedere partij raadpleegt alleen eigen kennis en informatie-systemen; voor de shortlist worden geen gegevens opgevraagd bij de gemeente, het Veiligheidshuis of elders.
- Ieder politieteam in Tilburg legt haar 'geshortliste' jeugdgroepen voor aan de stuurgroep. De stuurgroep maakt uit deze voorselectie iedere zes weken een definitieve selectie. Maximaal vier jeugdgroepen tegelijkertijd worden in de pilot meegenomen. Bij de selectie wordt gelet op de volgende criteria: (1) spreiding in het type jeugdgroepen (hinderlijk, overlastgevend en crimineel), (2) spreiding in het soort delicten dat wordt gepleegd, (3) de locatie waar de meeste overlast en criminaliteit plaatsvindt en de mate waarin de bewoners en ondernemers hier last van

³ Het gaat om de processtappen als afgesproken in en geëffectueerd sinds de tussentijdse procesevaluatie van de stuurgroep. De stappen die hier beschreven zijn, kunnen daarom op sommige punten afwijken van het Plan van Aanpak Jeugdgroepen van de gemeente Tilburg.

ondervinden (bij voorkeur opname van groepen in impuls wijken of veiligheidsurgentiegebieden) en (4) de structuur van de jeugdgroep (bij voorkeur opname van groepen waarbij individuele leden er bovenuit steken qua delicten en antecedenten bij de politie, en daarom een voorbeeldfunctie vormen voor andere - jongere - jeugdgroepleden).

- De stuurgroep legt de selectie met onderbouwing en een advies voor aan de Sociale Veiligheidscommissie (SVC). In de SVC hebben de burgemeester, de wethouders onderwijs en jeugd, de wethouder integratie, de wethouder sociale zaken, de gebiedsofficier van justitie, de districtschef van de politie en een aantal ambtenaren (waaronder hoofd onderwijs en jeugd, directeur veiligheid en hoofd maatschappelijke ontwikkeling) zitting. Deze commissie bepaalt de definitieve keuze voor de jeugdgroepen die in het plan van aanpak en de pilot Verhogen Pakkans worden meegenomen.
- Per geselecteerde jeugdgroep wordt een projectgroep gevormd. De projectgroep vult het beeld van de jeugdgroep en haar leden zo compleet mogelijk in. Per individueel jeugdgroep lid wordt een factsheet gemaakt. Ook worden verbanden tussen jongeren binnen en buiten de jeugdgroep gelegd, en wordt de omgeving (evenals de hotspots en hot crimes) in kaart gebracht. Hierbij wordt informatie gebruikt van alle relevante ketenpartners, waaronder de politie.
- Na het in beeld brengen van de informatie wordt per jeugdgroep een plan van aanpak opgesteld. Deze plannen bestaan uit gebiedsgerichte maatregelen (bijvoorbeeld het aanpassen van de fysieke omgeving, het verbeteren van straatverlichting), groepsgerichte maatregelen (activiteiten waarmee de band van uitvoerende projectgroepleden, zoals jongerenwerk en politie, met de jongeren wordt opgebouwd en/of versterkt) en tot slot persoonsgerichte maatregelen (zowel op het gebied van zorg, eventueel met drang en dwang, als maatregelen op het gebied van tegenhouden en repressie, in het strafrechtelijk kader). Wanneer de jeugdgroep voor een groot deel uit meerderjarigen bestaat, worden aanvullende afspraken gemaakt met het OM.
- De voorbereidende analyse en de plannen van aanpak worden door de stuurgroep vastgesteld. Hierna begint de implementatie van de maatregelen.

Koppeling
pilot aan
plan van
aanpak

De maatregelen uit het landelijke Plan van aanpak Verhogen Pakkans (genoemd in paragraaf 2.1) zijn ook opgenomen in de plannen van aanpak van de projectgroepen. Iedere projectgroep maakt een selectie van de maatregelen en sluit hierbij aan op de context en de aard van de jeugdgroep in kwestie (zie verder paragraaf 4.2, 'maatregelen en hun samenhang'). De maatregelen zijn expliciet opgenomen of zijn niet expliciet benoemd, maar kunnen uit de voorgestelde aanpak worden afgeleid. In totaal zijn 21 van de 26 maatregelen uit het landelijke plan van aanpak in Tilburg één-op-één overgenomen of op vergelijkbare wijze door (een of meer van) deze drie projectgroepen ingezet. Tabel 2.4 bevat een overzicht.

Tabel 2.4 Maatregelen in plannen van aanpak Tilburg overgenomen

Maatregelen landelijk Plan van Aanpak	Maatregel opgenomen in plannen van aanpak Tilburg?
Media-aandacht genereren voor de aanpak	Ja
Gebruik maken van Burgernet	Ja
Vergroten van de sociale binding in een buurt	Ja
Vergroten van de bekendheid met Meld Misdaad Anoniem	Ja
Bevorderen aangiftebereidheid / stimuleren bellen 112 (voor verhoging aantal aanhoudingen op heterdaad)	Ja
Vergroten van de samenwerking op lokaal niveau	Ja
De inzet van (Marokkaanse) buurtvaders	Ja
Het trainen professionals over de aanpak van jeugdgroepen	Ja
Jeugdgroepen in kaart brengen via de shortlistmethodiek	Ja
Het volgen van de lastigste jongeren binnen jeugdgroepen	Ja
In kaart brengen van en patrouilleren op hotspots	Ja
Wijk- en/of jongerenadoptie	Ja
Een verbeterde opsporing en verbeterde administratieve procedure	Nee
Verbeteren communicatie met jongeren over gevolgen van opgepakt worden voor strafbaar feit	Ja
Een jeugdgroep extra in de gaten houden nadat één van de jongeren een zwaar delict heeft gepleegd	Ja
Toepassen snelrecht	Ja
Verkort doorwijsformulier voor Halt	Nee
Ontoegankelijk maken plek voor gebruik als hangplek	Nee
Aantrekkelijk maken omgeving	Ja
Straatverlichting in combinatie met cameratoezicht	Ja
Inzet leerplichtambtenaar	Ja
Jeugdreclasseringsambtenaar op scholen	Nee
Signaal vanuit een JJI wanneer een jongere de JJI verlaat	Ja
Ouders betrekken bij normoverschrijdend gedrag jongeren	Ja
Voorlichting op scholen	Nee
Huisbezoek door straatcoach / politie	Ja ⁴

De vooronderstelde werking van de maatregelen komt aan bod in hoofdstuk 3 (planevaluatie). De uitvoering van de maatregelen en de scores op de outputindicatoren worden besproken in hoofdstuk 4 (procesevaluatie).

⁴ Waarbij in Tilburg geen sprake is van huisbezoeken door straatcoaches, maar door leden van de projectgroepen.

2.3 Context van de aanpak: de geselecteerde jeugdgroepen

Van alle jeugdgroepen die in Tilburg zijn meegenomen in de pilot Verhogen Pakkans, zijn drie jeugdgroepen betrokken in deze evaluatie. Om te voorkomen dat de beschrijving van de jeugdgroepen en wijken tot herkenning van betrokkenen (jongeren en buurtbewoners) zal leiden en om te voorkomen dat nog lopende processen worden verstoord, zijn de drie groepen aangeduid met de letters A, B en C. Via de Beke-shortlistmethodiek heeft de politie Tilburg de groepen gedefinieerd.⁵ Het gaat om een overlastgevende jeugdgroep (A), om een crimineel-overlastgevende jeugdgroep ofwel om 'overlastgevend plus' (jeugdgroep B) en om een criminele jeugdgroep (C). De kenmerken van de drie jeugdgroepen en kenmerken van de buurt waarin zij wonen, die van invloed kunnen zijn op de effectiviteit van de ingezette maatregelen worden, in de volgende subparagrafen op een rij gezet.

2.3.1 Jeugdroep A: Overlastgevend

Jeugdgroep In mei 2009 is de aanpak van jeugdgroep A gestart. In 2011 is de groep uit elkaar gevallen. De jeugdgroep bestaat uit jongeren tussen de tien en 23 jaar van diverse nationaliteiten. Over het algemeen zijn de jongeren laagopgeleid of hebben zij geen opleiding afgerond. Ze komen doorgaans uit multiprobleemgezinnen die aan of in de buurt van het plein wonen. Ook de ouders en andere familieleden zijn in de regel niet geschoold, laagopgeleid of werkloos.

Bij de overlast gaat het om geluidsoverlast, intimiderend gedrag naar pleinbezoekers toe, het rondhangen bij bijvoorbeeld pinautomaten, het hinderlijk rondrijden met quads, en (pogingen tot) diefstal in de avond en de nacht (bijvoorbeeld uit auto's).

Buurt De jeugdgroep is vooral aanwezig rond een plein dat is gelegen in het centrum van een impulswijk⁶ in Tilburg. De buurt rond het plein kent een diversiteit aan bevolkingsgroepen, en de sociaaleconomische status is over het algemeen laag. Door de centrale ligging in de wijk zijn alle voorzieningen op en rond het plein gesitueerd. Dit maakt dat het plein wat 'versnipperd' is ingericht: het kent zowel woningen als winkels. De versnipperde en onoverzichtelijke indeling maakt het plein tot een gewilde hangplek voor de jongeren. Wat echter is begonnen met rondhangen is overgegaan in flinke overlast. Door de overlast van de jeugd, die steeds ernstiger vormen aannam, is behoefte ontstaan aan extra aandacht voor het plein in sociale en fysieke zin. Het plein kent veel gebruikers. Ondernemers, bewoners, jongeren en de gemeente hebben allen hun eigen wensen en belangen. Hierdoor is een actief beheer van het plein

⁵ De indeling van jongerengroepen volgens de shortlistmethodiek is opgenomen in bijlage 1.

⁶ Dit zijn wijken waarnaar extra aandacht uitgaat van de gemeente in samenwerking met het Rijk, de provincie en lokale partijen, zoals woningcorporaties, omdat zich in deze wijken hardnekkige sociaaleconomische problemen concentreren.

noodzakelijk. Los van de jeugdgroepaanpak vindt om deze reden ook veelvuldig overleg met ondernemers en bewoners plaats.

Projectgroep De projectgroep van jeugdgroep A is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Tilburg (Staf veiligheid en het gebiedsteam), politie (wijkagent), jongerenwerk en de procesregisseur van het Zorg- en Veiligheidshuis. Er was aanvankelijk één keer in de twee maanden overleg. In 2011 is dat er op ad-hoc basis, op aangeven van de politie of de projectleider (de voorzitter van de projectgroep). Naast overleg in projectgroepverband is maandelijks overleg in buurtregie en wekelijks overleg tussen jongerenwerk en politie.

De samenwerking is intensief: naast de afstemming binnen de projectgroep wordt ook samengewerkt met de woningcorporatie die eigendommen heeft in de buurt waar de overlastgevende groep zich doorgaans bevindt. Verder zijn de afdeling handhaving van de gemeente Tilburg, maatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg, de jeugdreclassering en (andere) partners die zijn aangesloten bij het Zorg- en Veiligheidshuis, actief bij de aanpak betrokken.

De projectgroepleden zijn van mening dat de projectleider de uitvoering van de maatregelen goed heeft bewaakt. Het invullen van de shortlists aan het begin van het project is wel genoemd als een leerproces. De shortlist werd bij aanvang sterker gezien als doel op zich dan als middel om jeugdgroepen in kaart te brengen. Met behulp van de shortlist is inzichtelijk gemaakt dat er bij aanvang van het project onvoldoende kennis was over de jeugdgroep bij de politie en het jongerenwerk. Daarom is de jeugdgroep tijdelijk uit de aanpak gehaald. Hier is wel een alternatief traject voor in de plaats gekomen waarmee onder andere is getracht de jeugdgroep beter in beeld te krijgen (zie verder onder 'Aanpak en alternatieve actie').

Aanpak en alternatieve actie Bij aanvang van het project in 2009 is het belangrijkste doel het creëren van rust op het plein en in de omgeving. Een tweede doel is het opbouwen van een band met de jongeren. Omdat bij de start van de aanpak van jeugdgroepen blijkt dat er te weinig over de jongeren bekend is bij de projectgroepleden, wordt de jeugdgroep tijdelijk uit de jeugdgroepaanpak gehaald en is er een alternatieve aanpak ingezet. De alternatieve aanpak bestond uit twee weken waarschuwen en vier weken strikt handhaven. Deze actie was van repressieve aard en werd ingebed in een groter geheel van maatregelen rond het sociaal en fysiek beheer van het plein. Het doel van de actie was om de informatiepositie van de partijen te verbeteren en goed inzicht te krijgen in de situatie op en rond het plein. Ook wilde men de jongeren 'wakker schudden' en laten zien dat men met de aanpak van het plein bezig was. Bewoners en ondernemers werden actief betrokken, zodat ook zij zagen dat de gemeente actie ondernam op de jongerenoverlast. Na afronding van de alternatieve actie is de reguliere aanpak opgestart. Het doel daarvan bij deze jeugdgroep is om jongerenwerk en politie de kans te geven om zichzelf bekend te maken in de buurt, en een band met de jongeren op te bouwen. Naast het 'vingerwijzen' en inzetten op het terugdringen van de

overlast, dat voornamelijk is gedaan in de alternatieve actie, heeft de projectgroep de jongeren namelijk ook iets willen bieden.

2.3.2 Jeugdgroep B: overlastgevend plus

Jeugdgroep	<p>Anders dan de samenstelling van de buurtbewoners geldt voor de jongeren in de jeugdgroep dat 95 procent van allochtone afkomst is. Volgens de leden van de projectgroep neemt het drugs- en alcoholgebruik van de jongeren toe. De jongeren wonen allemaal in dezelfde straten, die als blokken aan elkaar zijn verbonden. Naast bovenstaande plein en flat zijn de jongeren ook vaak te vinden bij een sportveld in de wijk. De jongeren wonen allemaal in huurhuizen.</p> <p>Bij aanvang van de jeugdgroepaanpak wordt op grond van de Beke-shortlist een overlastgevende groep gesignaleerd. Vanaf mei 2009 onderzoeken politie, jongerenwerk, buurtregie en de Staf veiligheid van de gemeente Tilburg deze jongeren. De 34 jongeren die onderscheiden worden, blijken niet op te treden als één groep. De ketenpartners komen tot de conclusie dat er eigenlijk drie groepen bestaan. Eén groep is als criminele groep aan te duiden, één groep als overlastgevend en één groep als hinderlijk. Er zijn in de verschillende groepen jongeren uit dezelfde families vertegenwoordigd. De jongeren variëren in leeftijd van 15 tot en met 23 jaar. De 34 jongeren veroorzaken overlast op allerlei gebieden en een derde deel van hen pleegt alle denkbare criminele feiten. Het gaat dan onder andere om zedendelicten, vermogensdelicten, diefstallen en geweldsdelicten.</p>
Buurt	<p>De jeugdgroep bestaat uit zowel overlastgevende als criminele jongeren. Het gaat vooral om jongeren die zich ophouden rond één plein waar een winkelcentrum is gevestigd, en in één straat: de overlast en criminaliteit is zeer geconcentreerd. Voor de straat geldt dat de overlast zich concentreert rond een flat, waarbij de flatbewoners met name overlast van de jongeren ondervinden. In de buurt wonen relatief veel eenoudergezinnen. Er is sprake van armoede en een groot deel van de bevolking woont in sociale huurwoningen. De buurt bestaat uit oud-autochtone bewoners en allochtone bewoners; deze groepen mengen niet goed met elkaar. Ook is de buurt lange tijd onderhevig geweest aan verloedering; dit gaf een negatief imago. Recent zijn echter renovatieprojecten opgezet en is een aantal voormalige huurwoningen verkocht. Hierdoor neemt volgens de projectgroepleden de diversiteit aan inkomensgroepen en sociaaleconomische status weer toe en is het imago verbeterd. Deze verbeterslag van de buurt speelt zich af in dezelfde periode waarin ook de jeugdgroepaanpak in Tilburg wordt opgestart.</p>
Projectgroep	<p>Deze projectgroep is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Tilburg (Staf veiligheid, sociale zaken en het gebiedsteam), politie (wijkagent) en jongerenwerk. Buiten de projectgroep zijn de volgende partijen eveneens bij de aanpak betrokken: een re-integratiebureau voor jongeren, de reclassering, de GGZ, een welzijnsstichting, een migrantenorganisatie en een criminoloog.</p>

In het begin van de samenwerking wordt één keer per twee weken vergaderd. Dat wordt vervolgens afgezwakt naar eens per maand (gedurende een halfjaar) en eens per twee maanden (wederom gedurende een halfjaar). Uitwisseling van informatie vindt plaats wanneer dat nodig is. Ook tussentijdse bijsturing door de projectleider is soms nodig. Zo is de gebiedscoördinator aangesproken op haar rol in de gebiedsaanpak. Het OM wordt door de projectleider gemist in de projectgroep. Het OM zou de thuisbezoeken aan de jongeren nog meer kracht bij hebben gezet (hoofdstuk 4). Bovendien is het OM een gewenste partij omdat het gaat om overlastgevende en criminele jongeren, waarbij voor de laatste groep geldt dat een strafrechtelijk traject kan worden ingeslagen. Om de dreiging van zo'n traject te handhaven is de betrokkenheid van het OM van groot belang. De projectgroepleden hebben het belang van het OM op voorhand niet kunnen voorzien; in een nieuwe projectgroep, die is ingezet op een andere (nieuwe) jeugdgroep met ook zowel overlastgevende als criminele jongeren, zit het OM wel als partner verankerd.

Aanpak Uit de analyse blijkt, naast het feit dat het eigenlijk om drie groepen jongeren gaat, dat veel jongeren geen werk of scholing hebben en doorgaans uit problematische families komen. Achter de meeste jongeren schuilt een gezin met multiproblematiek. Daarom besluit de projectgroep om niet met de jongeren individueel, maar met het hele gezin contact te zoeken. Het doel van dit contact is tweeledig: enerzijds wil men waarschuwen dat men weet waar de jongeren zich schuldig aan maken en dat dit overlastgevende of criminele gedrag niet langer wordt getolereerd. Anderzijds wil men de jongeren en hun gezinnen ook iets bieden. De aanpak stoelt op de systeemtherapie (een aanpak die niet is gericht op het individu alleen, maar waarin de invloed van het hele gezin wordt erkend) en is oplossingsgericht. Deze aanpak wordt verder besproken in hoofdstuk vier.

2.3.1 Jeugdgroep C: crimineel

Jeugdgroep De jongeren in de jeugdgroep wonen allemaal in straten die aan elkaar grenzen; in een klein deel van de buurt. Jeugdgroep C is een criminele jeugdgroep. Het gaat om 23 mannen en twee vrouwen die grotendeels ouder dan achttien jaar zijn. De leeftijden van de jongeren variëren echter van 9 tot 28 jaar. Zij treden niet op als één groep, maar zijn net als jeugdgroep B in drie subgroepen in te delen. Er is sprake van één criminele kern, een aantal overlastgevende jongeren en een hinderlijke groep van (vaak jongere) meelopers. De projectgroepleden vermoeden dat er een 'pikorde' bestaat binnen deze samenstelling, waarbij status wordt ontleend aan dominant gedrag, de ernst van de criminele feiten en het aantal gepleegde delicten. De jongeren veroorzaken overlast op alle fronten en plegen alle denkbare criminele feiten. Ook bij deze jeugdgroep gaat het om onder andere zedendelicten, vermogensdelicten, diefstallen, bedreiging en geweldsdelicten. Het recht van de sterkste is de norm; onderling geweld is niet bij de projectgroepleden bekend, maar wel weet men dat er tussen enkele leden van de jeugdgroep conflicten bestaan.

- Buurt** De buurt waarin jeugdgroep C actief is, is van oudsher een arbeidersbuurt met veelal huurwoningen. De buurt van jeugdgroep C is een zeer gesloten samenleving waarin de lokale autoriteiten als externe (en vaak ongewenste) partijen worden gezien. Veel problematiek speelt zich af achter de voordeur. Er zijn veel sociaal zwakke gezinnen en eenoudergezinnen. Over het algemeen zijn er financiële problemen, leeft men van lage inkomens of uitkeringen en heerst er armoede. Ook verslaving vormt er een probleem. De jongeren in de buurt gebruiken relatief vaak soft- en harddrugs. Deze problematiek in de buurt werd de laatste jaren ernstiger. Net als voor jeugdgroep B geldt, geldt ook voor dit project dat men de verloedering in de buurt wil aanpakken. Daarom wordt er, los van de maatregelen in het kader van de jeugdgroepaanpak, ook een aantal andere acties ingezet: woningruil, het sluiten van woningen waarin of waaromheen sprake is van ernstige overlast,⁷ en een opknopronde door woningcorporaties. Deze verbeteringslag loopt parallel aan de jeugdgroepaanpak.
- Projectgroep** De projectgroep is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Tilburg (Staf veiligheid en het gebiedsteam), politie (wijkagent en jeugdagent) en jongerenwerk. De gebiedscoördinator zit ook in de projectgroep, omdat Buurtregie (waarvan de gebiedscoördinator de voorzitter is) bepaalde problemen in de buurt heeft gesignaleerd. Al enkele jaren voor de start van de aanpak jeugdgroepen in Tilburg is men begonnen met jongerenwerk in de buurt van jeugdgroep C. Ook de jongerenwerkers ontvingen signalen rond criminele activiteiten in de buurt. De informatie van Buurtregie en jongerenwerk hebben de projectgroepleden bij aanvang van de pilot gebruikt voor het invullen van de Beke-shortlist.
- De projectgroep overlegt één keer per maand. Die vergaderfrequentie wordt gedurende het project verminderd. Het laatste halfjaar is in totaal twee keer vergaderd. Tussentijds vindt per e-mail en telefoon overleg plaats over de stand van zaken met betrekking tot de gemaakte afspraken.
- Aanpak** De jongeren uit jeugdgroep C zijn, net als de meeste andere buurtbewoners, afkomstig uit sociaal zwakke gezinnen. Op ruim de helft van de woonadressen van de jongeren ontvangt men een bijstandsuitkering. Volgens de projectgroep kunnen de jongeren worden gezien als slachtoffer van hun omgeving; dit is echter geen excuus voor het gedrag dat zij etaleren en de feiten waaraan zij zich schuldig maken. De projectgroep ziet dat het feitelijk om drie subgroepen gaat, en zet daarom in op individuele gesprekken met de jongeren (aanpak op maat). Door de activiteit van de projectgroep in de wijk weten de jongeren dat ze in de gaten worden gehouden en dat handhaving volgt op overlastgevend of crimineel gedrag.

⁷ Op grond van art. 174a Gemeentewet kan een burgemeester besluiten een woning te sluiten wegens (ernstige vrees voor) de verstoring van de openbare orde: de zogeheten 'Victoria wetgeving'.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de beleidscontext geschetst: de landelijke aanpak is beschreven, alsmede de manier waarop daar in Tilburg invulling aan gegeven is. Daarnaast zijn de jeugdgroepen die voor dit onderzoek zijn geselecteerd beschreven, alsmede de buurten waarin deze jeugdgroepen zich bevinden en de kern van de aanpak per jeugdgroep. Deze jeugdgroepen verschillen van elkaar in samenstelling en in aard en omvang van de overlast en criminaliteit die door hen wordt veroorzaakt/gepleegd. Ook de buurten waarin deze jeugdgroepen actief zijn verschillen van aard. In alle gevallen gaat het om buurten met een relatief hoge concentratie van sociaaleconomische problemen. De buurten verschillen echter van elkaar in mate van diversiteit en sociale cohesie. De projectgroepen leggen per buurt dan ook andere accenten bij de verdere invulling van de Tilburgse aanpak van jeugdgroepen.

3 PLANEVALUATIE

In dit hoofdstuk wordt het resultaat van de planevaluatie beschreven. Uit het vorige hoofdstuk bleek al dat twintig van de 26 maatregelen uit het landelijke Plan van aanpak Verhogen Pakkans in Tilburg (op soortgelijke wijze) worden ingezet. Deze maatregelen, variërend van 'het gebruik van cameratoezicht' tot 'betere communicatie met jongeren', moeten bijdragen aan een verhoogde pakkans; *hoe* dit gebeurt wordt beschreven in dit hoofdstuk.

De vraag hoe de aanpak in Tilburg zal leiden tot een verhoging van de pakkans, is beantwoord door de programmalogica van de aanpak te reconstrueren. Dat is in een aantal stappen gedaan:

- Bestudering van de beschikbare documentatie ten aanzien van het landelijk en lokaal beleid, gericht op het verhogen van de pakkans bij jongeren die ernstige overlast veroorzaken of zich crimineel gedragen. In deze documentatie is gezocht naar impliciete en expliciete aanwijzingen voor *hoe* de in de aanpak opgenomen maatregelen zouden moeten leiden tot een hogere pakkans.
- Met leden van de projectgroepen van de geselecteerde jeugdgroepen in Tilburg zijn gesprekken gevoerd om de impliciete aannamen over de werking van de aanpak te zichtbaar te maken.
- Op basis van deze eerste twee stappen is de programmalogica van de aanpak gereconstrueerd door per maatregel, die onderdeel van de aanpak uitmaakt, de onderliggende mechanismen die maken dat de maatregel werkt te beschrijven en de samenhang tussen deze mechanismen zichtbaar te maken.
- Vervolgens is in de wetenschappelijke literatuur gezocht naar bewijs, evidentie of plausibiliteit voor de werking van de mechanismen en naar voorwaarden die daarvoor gelden met betrekking tot de context waarin en de doelgroep waarop de maatregelen worden toegepast.

Het resultaat is een aan de literatuur getoetste, gereconstrueerde programmalogica. Deze wordt in dit hoofdstuk beschreven.

3.1 Reconstructie van de programmalogica

De beleidsgedachte achter het landelijke Plan van aanpak Verhogen Pakkans is dat de pakkans een belangrijke, beïnvloedbare component is in het verminderen van criminaliteit en overlast. Door jongeren veroorzaakte criminaliteit en overlast zullen afnemen wanneer de subjectieve pakkans wordt verhoogd door middel van de maatregelen die in het plan zijn opgenomen. Figuur 3.1 geeft dit vereenvoudigd weer.

Figuur 3.1 Maatregelen plan van aanpak: beoogd resultaat



Hoe de verhoging van de pakkans plaatsvindt, blijft in dit schema echter een 'black box'. Dat is ook het geval met de beleidsgedachte: die maakt niet inzichtelijk *hoe* de maatregelen bijdragen aan een verhoging van de pakkans, en hoe die verhoging vervolgens leidt tot minder overlast en criminaliteit. Het doel van de planevaluatie was om inzichtelijk te maken wat zich in de 'black box' tussen maatregelen en de verhoging van de pakkans afspeelt, oftewel door de programmalogica te reconstrueren.

De programmalogica probeert te verklaren hoe een programma werkt, bij welke doelgroep en onder welke omstandigheden. De nadruk daarbij ligt op het definiëren van causale relaties. Het idee is dat uitkomsten veroorzaakt worden door het activeren van bepaalde onderliggende 'mechanismen'. Deze mechanismen zijn onderliggende eenheden, processen of structuren die binnen een bepaalde context werkzaam zijn in het genereren van specifieke uitkomsten. De drie essentiële kenmerken van mechanismen zijn:

- mechanismen zijn meestal verborgen;
- mechanismen zijn gevoelig voor veranderingen in context;
- mechanismen genereren uitkomsten. (Astbury en Leeuw, 2010).

In deze planevaluatie is per maatregel nagegaan wat de onderliggende werkzame elementen zijn die zouden moeten zorgen dat de beoogde uitkomsten teweeg worden gebracht, gegeven de Tilburgse context. Dit onderzoek is echter beperkt tot mechanismen die aan de oppervlakte liggen en goed traceerbaar zijn¹. Alles overziend bleek dat alle maatregelen terugvallen op een beperkt aantal mechanismen: (1) het wegnemen van de anonimiteit van jongeren en het vergroten van de zichtbaarheid van hun gedrag; (2) een hogere meldingsbereidheid aan de kant van bewoners en professionals, en (3) een intensivering van daadwerkelijke handhaving (op gesignaleerd of gemeld gedrag).²

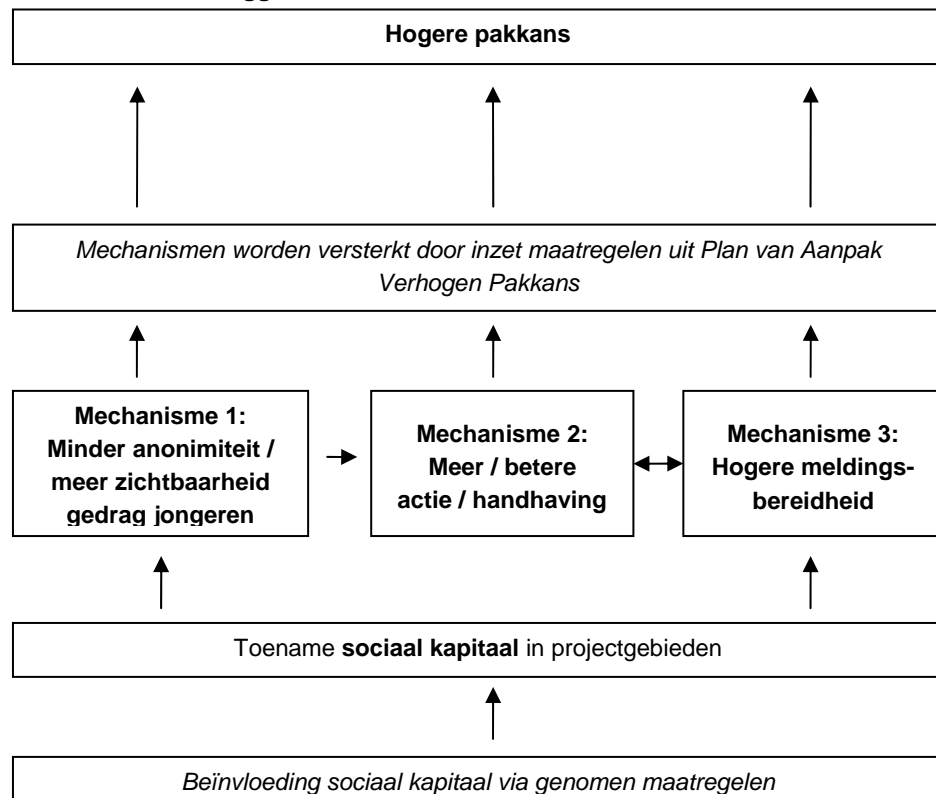
De mechanismen kunnen worden ondergebracht in een conceptueel model (figuur 3.2). Het vergroten van sociaal kapitaal staat aan de basis van dit model en een aantal maatregelen leidt tot een toename van sociaal kapitaal.

¹ Het is ook denkbaar op zoek te gaan naar dieper liggende mechanismen, bijvoorbeeld sociale- en gedragsmechanismen die verklaren waarom mensen bepaald gedrag vertonen. In dit onderzoek is er echter voor gekozen zo dicht mogelijk bij de maatregelen te blijven.

² Maatregelen worden gesignaleerd door handhavingsautoriteiten zelf, of worden gemeld door bewoners of professionals bij handhavingsautoriteiten. De mechanismen 'hogere meldingsbereidheid' en 'meer handhaving' staan dus met elkaar in verband (figuur 2.2).

Het model veronderstelt verder dat de werking van mechanismen 1, 2 en 3 wordt versterkt door de toename van sociaal kapitaal. Sociaal kapitaal is de katalysator (of een randvoorwaarde) voor de werkzaamheid van de drie geëxpliciteerde mechanismen. Het model veronderstelt vervolgens dat deze zorgen voor een verhoogde pak kans van jongeren.

Figuur 3.2 Maatregelen plan van aanpak: vooronderstelde werking via onderliggende mechanismen



3.2 Maatregelen en mechanismen in conceptueel model

Op basis van een documentstudie en interviews is het bovenstaande model tot stand gekomen. In de navolgende bespreking wordt het conceptueel model nader uitgewerkt. Deze uitwerking is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur over de werking van de mechanismen. Eerst wordt de theorie over sociaal kapitaal besproken. Vervolgens komen specifieke theorieën op het gebied van de drie onderliggende mechanismen aan bod. Onderdeel daarvan is de reconstructie van de vooronderstelde werking van de maatregelen. Dit gebeurt in de vorm van oorzaak-gevolg-schema's, geformuleerd in voorwaardelijke als-dan-stellingen. Deze als-dan-stellingen worden gepresenteerd na de bespreking van de theorieën (aan het eind van iedere subparagraaf). Achtereenvolgens worden sociaal kapitaal en de drie

mechanismen besproken. Uiteindelijk leidt dit alles tot een uitspraak over de plausibiliteit van het model.

3.2.1 Sociale structuren en sociale relaties

Het belang van sociale structuren voor het beïnvloeden van de pakkans blijkt uit theorievorming over sociaal kapitaal, sociale controle en sociale normen. Deze wordt hier achtereenvolgens behandeld.

Sociaal kapitaal

Hoewel het begrip zelf ouder is, is het concept sociaal kapitaal opnieuw prominent op de agenda van de sociale wetenschappen gezet door Putnam (1993). Putnam's invulling van het begrip sociaal kapitaal (gedefinieerd als "*features of social organization, such as trust, norms and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions*") kent drie elementen (Schyns en Koop, 2010):

- Activiteiten in verenigingsverband: als mensen samenkomen in vrijwillige vereniging dan bouwen ze een netwerk op dat ze kunnen gebruiken om instituties te beïnvloeden.
- Onpersoonlijk vertrouwen: voor een samenleving is het, om goed te kunnen functioneren, nodig dat mensen elkaar vertrouwen, ook buiten de kring van naaste familie en vrienden.
- Normen van reciprociteit: deze normen worden verworven via socialisatie en sanctionering. Samen met het bovengenoemde netwerk stimuleren ze sociaal vertrouwen.

Putnam (2000) maakt een onderscheid tussen twee soorten sociaal kapitaal: *bonding capital* en *bridging capital*. De eerste vorm van sociaal kapitaal heeft betrekking op de band met de eigen groep. De tweede vorm ziet op de relatie met andere groepen. Voor het versterken van sociaal kapitaal zijn beide vormen noodzakelijk. Putnam stelt dat wanneer de binding met de eigen groep minder wordt, de binding met andere groepen eveneens minder wordt. Daarmee gaat de samenleving als het ware op slot, ieder kruipt in zijn schulp. Andersom werkt dit hetzelfde. Zodra de binding met de eigen groep groter wordt, zal volgens hem ook de binding met andere groepen toenemen. Rothstein (2005) beschrijft het belang van wederzijds vertrouwen voor het versterken van sociaal kapitaal, en daarmee het versterken van maatregelen die de sociale binding binnen en tussen groepen zullen vergroten.

Een belangrijke rol in het realiseren van sociaal kapitaal wordt toegekend aan normen. Dit kan worden toegelicht aan de hand van de sociale bindingstheorie van Hirschi (1969), de *theory of norms* van Robert Ellickson (1991), en de zelfcontrole theorie van Gottfredson en Hirschi (1990).

Sociale bindings-theorie

In de sociale bindingstheorie stelt Hirschi (1969) dat de kansen of motivaties om crimineel gedrag te vertonen in beginsel voor alle mensen gelijk zijn. Mensen worden weerhouden van crimineel gedrag door de binding met hun omgeving of met de samenleving als geheel. De in de omgeving of

samenleving geldende sociale normen spelen hierbij een primaire rol. Hirschi (1969) onderscheidt vier elementen van binding: *commitment*, *involvement*, *belief* en *attachment*. De kleinste kans op crimineel gedrag is aanwezig wanneer:

- Jongeren zich aan regels houden uit angst voor de gevolgen van regelovertreding (*commitment*).
- Jongeren zich gebonden voelen aan niet-criminele activiteiten (*involvement*).
- Jongeren een realistisch idee hebben van maatschappelijk (on)gewenst gedrag (*belief*).
- Jongeren gevoelig zijn voor de mening van bekenden aan wie ze zich gehecht voelen (*attachment*).

Normen: Dat normen in de omgeving een belangrijke rol spelen, komt ook terug in de definitie van sociaal kapitaal die Coleman (1988) gebruikt. Volgens Coleman is sociaal kapitaal “*a variety of entities with two elements in common: they all consist of some aspect of social structures, and they facilitate certain action of actors - whether persons or corporate actors - within the structure*”. Sociaal kapitaal faciliteert dus individueel of collectief gedrag, maar dit gedrag kan zowel positief als negatief zijn, en dit hangt af van het individu of de omgeving waaraan het individu het sociaal kapitaal ontleent. Van maatregelen die het sociaal kapitaal moeten vergroten bestaat in sommige omgevingen (waarin negatieve normen gelden) dus het risico dat deze in meer overlastgevend of crimineel gedrag resulteren.

Zelfcontrole theorie In de *zelfcontrole theorie* stellen Gottfredson en Hirschi (1990) dat kinderen en jongeren met een beperkte mate van zelfcontrole sneller geneigd zijn tot het bevredigen van hun behoeften op een wijze waarbij de regels niet worden nageleefd; door uitdagend, ongewenst, of zelfs crimineel gedrag. Ongeacht het internaliseren van normen is vooral zelfcontrole van belang voor het voorkomen of beperken van crimineel gedrag.

Theory of norms Ellicksons *theory of norms* stelt niet de binding centraal, maar de normen die gelden voor passend gedrag en die worden afgedwongen door een systeem van sociale controle. Bij een overlastgevend of crimineel individu is sprake van een situatie waarin zowel de persoonlijke ethiek (zelfbeheersing) van deze persoon als de door sancties ondersteunde invloeden van tweede en derde partijen onvoldoende effect sorteren om te voorkomen dat hij in zijn gedrag hinder en schade toebrengt aan anderen. Handhaving van normen via het sanctioneren vormt hiervoor een oplossing. Een individu kan regels tegenover zichzelf handhaven, omdat ze overeen komen met de persoonlijke ethiek van het individu. De handhaving wordt in dat geval ondersteund met sancties als schuld- en schaamtegevoelens (straf) en gevoelens van trots en tevredenheid (beloning) die het individu zichzelf op basis van een evaluatie van het eigen gedrag toebedeelt. Wanneer een individu regels niet tegenover zichzelf handhaaft, kan dit gebeuren door andere partijen, zoals de sociale omgeving van het individu en de overheid. Bij de sociale omgeving gaat het om sociale

normen, bij de overheid om wetten en lagere vormen van wetgeving. Positieve sancties bestaan in dit kader uit materiële (geld, goederen) of immateriële beloningen (complimenten, wederdiensten), negatieve sancties bijvoorbeeld uit pogingen schuld- en schaamtegevoelens op te roepen (vermaningen, verwijten, waarschuwingen); reputatie-effecten (waaronder roddel en achterklap), het moedwillig toebrengen van pijn en/of schade en (door de overheid) belemmeringen in de uitoefening van vrijheidsrechten (Croes, 2007).

Samenvattend stellen bovenstaande theorieën met betrekking tot sociale structuren en relaties dat sociaal kapitaal (indien bestaand uit zowel *bonding* als *bridging capital*) bijdraagt aan sociale controle omdat het ertoe leidt dat mensen normen delen en elkaar kennen en vertrouwen. Het moet dan wel gaan om een groep of gemeenschap waarin de gedeelde normen positief zijn. Via een toename van het naleven van normen leidt dit sociaal kapitaal tot een vermindering van overlast en criminaliteit. Sociaal kapitaal kan worden versterkt door netwerken binnen en tussen groepen te versterken, door sociale binding te bevorderen en door normoverschrijdend gedrag te sanctioneren.

Empirische ondersteuning De hierboven beschreven theorieën worden door verschillende studies empirisch ondersteund. Het betreft studies die de gevolgen van sociaal kapitaal voor overlast- en criminaliteitsreductie onderzoeken en daarbij de pakkans gebruiken als intermediaire variabele. Voor een reviewstudie waarin de sociale bindingstheorie getoetst wordt verwijzen we naar Luijpers (2000). In het tweede hoofdstuk van zijn proefschrift wordt een overzicht gegeven van studies die de theorie toetsen. De belangrijkste conclusie is dat sociale binding crimineel gedrag doet afnemen. Uit het proefschrift blijkt dat in 50 onderzochte studies het verband tussen een sociale bindingsvariabele (*attachment* aan ouders, *attachment* aan leeftijdgenoten, *involvement*, *commitment* en *belief*) en delinquent of deviant gedrag 143 keer is getoetst. Van deze 143 toetsen, laten er 61 (43%) alleen de door de sociale bindingstheorie voorspelde significant negatieve relatie zien. Tien toetsen (7%) laten een significant positieve relatie zien, en 36 (25%) tonen een niet significante relatie met delinquent gedrag. De overige toetsen laten geen effect zien.

Subjectieve pakkans Empirische ondersteuning van de theorieën over sociale controle, sociaal kapitaal en sociale binding wordt eveneens gevonden in de literatuur over buurteffecten. Deze literatuur onderzoekt sociale processen met betrekking tot probleemgedrag. Een waardevolle reviewstudie is die van Sampson *et al.* (2002), waarin 40 studies worden besproken die het effect van sociale binding in de buurt op crimineel gedrag toetsen. Hieruit blijkt dat er sterk bewijs is dat sociale cohesie, sociale controle, de mate van crimineel gedrag van vrienden en de perceptie van overlast belangrijke graadmeters zijn voor crimineel gedrag van de persoon zelf. De redenering die achter de door Sampson *et al.* beschreven studies schuil gaat is dat sociaal kapitaal maakt dat jongeren zich meer aantrekken van hun omgeving. Mits die omgeving overlastgevend en crimineel gedrag afkeurt, zullen zij daardoor een hogere pakkans ervaren en afzien van dit soort gedrag. De sociale binding zorgt er bovendien

voor dat jongeren meer te verliezen hebben bij normoverschrijdend gedrag. De studies tonen in meerderheid een positief verband tussen sociaal kapitaal en een afname van overlast en criminaliteit aan.

Zes van de in Tilburg toegepaste maatregelen zijn gericht op het vergroten van het (*bridging*) sociaal kapitaal:

- Vergroten sociale binding in buurt
- Wijk- en/of jongerenadoptie
- Inzet buurtvaders of buurtpreventie
- Ouders betrekken bij gedrag jongeren
- Aantrekkelijk maken omgeving
- Verbeteren communicatie met jongeren

Sociaal
kapitaal
in Tilburg

De vooronderstelde werking van de laatste twee van deze zes maatregelen wordt beschreven onder het mechanisme 'wegnemen anonimiteit en vergroten zichtbaarheid'. De voorwaardelijke als-dan-stellingen die het verband tussen de maatregel en de toename van sociaal kapitaal kunnen verklaren, zijn voor de eerste vier maatregelen als volgt:

Vergroten sociale binding in buurt

Als de sociale binding in een buurt wordt vergroot, dan voelen bewoners zich meer met elkaar verbonden en kennen ze elkaar beter. Wanneer zij positieve normen met elkaar delen, weerhoudt deze onderlinge verbondenheid en bekendheid hen van crimineel gedrag omdat crimineel gedrag door de groep wordt afgekeurd en sociale controle maakt dat het gedrag zichtbaarder is .

Wijk- of jongerenadoptie

Als professionals een wijk of jongere krijgen toegewezen, dan intensiveren zij hun inzet in die wijk of met die jongere. Omdat zij vaker aanwezig zijn in de wijk of vaker contact hebben met de jongere, weten zij beter wat er in de wijk speelt en kunnen zij sneller inspringen op normoverschrijdend gedrag van jongeren. Professionals aan wie een wijk is toegewezen kunnen bovendien een vertrouwensband met bewoners opbouwen, waardoor bewoners eerder geneigd zullen zijn overlast en criminaliteit te melden.

Inzet buurtvaders of buurtpreventie

Als buurtvaders op straat worden ingezet, wordt het gedrag van jongeren gecontroleerd door personen die de jongeren kennen. Indien deze personen door de jongeren worden gerespecteerd, zullen de jongeren geneigd zijn zich te houden aan de regels die de buurtvaders stellen.

Ouders betrekken bij gedrag jongeren

Als ouders door professionals meer worden betrokken bij het gedrag van hun kinderen, weten zij beter wat hun kinderen doen. Wanneer het gedrag van hun kinderen afwijkt van de normen die de ouders aanhangen, faciliteert hen dit om hun kinderen aan te spreken op normoverschrijdend gedrag.

De toename van sociaal kapitaal in een buurt leidt tot het in gang zetten van de drie mechanismen die in de volgende paragrafen worden besproken. Wanneer sociaal kapitaal toeneemt, kennen buurtbewoners elkaar en eventuele overlastgevende en/of criminele jongeren beter. Op die manier zet sociaal kapitaal het mechanisme 'wegnemen anonimiteit/vergroten zichtbaarheid' in werking: jongeren weten dat er meer op hen wordt gelet. Sociaal kapitaal kan er ook toe bijdragen dat buurtbewoners zich meer betrokken voelen bij en meer verantwoordelijk voelen voor de leefbaarheid en veiligheid in de buurt, en daardoor sneller bereid zijn om overlast of criminaliteit te melden. In dat geval wordt het mechanisme 'hogere meldingsbereidheid' gestimuleerd. Wanneer het aantal meldingen toeneemt, kan beter worden gehandhaafd op overlastgevend en crimineel gedrag. Ook het wegnemen van anonimiteit/vergroten van zichtbaarheid leidt tot een betere handhaving, omdat duidelijk is door wie de overlast en criminaliteit worden gepleegd.

De werking van de maatregel 'ouders betrekken bij gedrag jongeren' heeft betrekking op de kleinste groepsbinding: de familie. Coleman (1988) stelde dat de aanwezigheid van de ouders en contact tussen ouders en hun kinderen van belang is voor zowel de internalisering van (positieve) normen, als voor de intellectuele ontwikkeling van het kind. In de sociale bindingstheorie van Gottfredson en Hirschi (1990) wordt ook verondersteld dat jongeren gevoelig zijn voor de mening van de meest dichtbijstaande bekenden (*attachment*). Wanneer die bekenden overlastgevend en delinquent gedrag afkeuren, neemt de kans op dat gedrag af.

Aandachtspunten bij de inzet van deze maatregelen

Maatregelen die toezien op het vergroten van sociaal kapitaal moeten wel met de context van de buurt rekening houden. Belangrijk daarbij is de aard van de normen die gelden binnen een buurt. Wanneer de normen die buurtbewoners met elkaar delen ertoe leiden dat criminaliteit en overlast niet worden afgekeurd en de buurt wantrouwend staat ten opzichte van overheidsoptreden, dan heeft het versterken van sociaal kapitaal in een wijk een averechts effect. Het is daarom van belang om dergelijke maatregelen in te zetten in een wijk waar geen negatieve normen, maar positieve normen gelden.

Een mogelijk neveneffect van bovengenoemde maatregelen betreft de inzet van het jongerenwerk. Dit werkt op basis van vertrouwen. Inzet in het kader van een repressieve aanpak van overlast en criminaliteit door jongeren, kan afbreuk doen aan het vertrouwen dat jongeren in de jongerenwerkers hebben en aan de informatie die zij willen delen. Het jongerenwerk kan zijn meerwaarde bij de aanpak dan niet waarmaken.

3.2.2 Wegnemen anonimiteit en vergroten zichtbaarheid

Een aantal maatregelen leidt er direct toe dat jongeren merken dat ze uit de anonimiteit worden gehaald en zichtbaar zijn voor bewoners of professionals. Dit zijn met name maatregelen in de sfeer van situationele preventie. Deze vorm van criminaliteitspreventie richt zich op het reduceren van mogelijkheden voor criminaliteit door het beïnvloeden van omgevingsfactoren. Het doel is dat het risico van het delict vanuit het standpunt van de potentiële pleger opweegt tegen de voordelen die de potentiële pleger daaraan had kunnen ontleen. Het beïnvloeden van de pakkans gebeurt dan via het wegnemen van de anonimiteit en het vergroten van de zichtbaarheid. Dit kan door het veranderen van de fysieke omgeving (Clarke, 1995). Verlichting, een andere inrichting van de (openbare) ruimte en cameratoezicht zijn in dit kader relevante maatregelen. Naast maatregelen die een verandering in de fysieke omgeving teweeg brengen worden ook maatregelen besproken die er op een andere manier voor zorgen dat de criminaliteitsmogelijkheden afnemen, dat jongeren minder anoniem en meer zichtbaar zijn en dat zij daardoor een hogere pakkans ervaren. Dit zijn bijvoorbeeld het verbeteren van de communicatie (bijvoorbeeld over de gevolgen van crimineel gedrag), het volgen van de meest lastige jongeren binnen de jeugdgroep of het (extra vaak) patrouilleren op hotspots.

Zichtbaarheid Zichtbaarheid en daarmee minder anonimiteit laten zich het meest direct door verlichting beïnvloeden door verlichting. Welsh en Farrington (2008a) vinden in hun reviewstudie naar de effecten van verlichting geen studies die een direct effect van verlichting op de pakkans meten. Volgens onderzoekers zijn er twee manieren waarop verbeterde straatverlichting kan leiden tot een criminaliteitsreductie. Ten eerste kan verbeterde straatverlichting leiden tot verbeterd toezicht op potentiële overtreeders (via de verbeterde zichtbaarheid, en door het toegenomen aantal mensen dat zich in een verlicht gebied wil bewegen). Dit schrikt de potentiële overtreeders af en draagt uiteindelijk bij aan een hogere objectieve veiligheid. Ten tweede is verbeterde straatverlichting een teken van gemeenschapsinvestering in het gebied en laat het zien dat het gebied verbetert; dit leidt tot een toename van gemeenschapstrots, sociale cohesie en informele sociale controle (vergelijk ook de werking bij de toepassing van cameratoezicht op de kwaliteit van een gebied en op de verbeterde subjectieve en objectieve veiligheid). Verlichting draagt dus bij aan de zichtbaarheid van de potentiële overtreder (directe wijze), maar zorgt er ook voor dat bewoners hun verbeterde buurt op niveau willen houden en zelf actiever zijn in het houden van toezicht (sociaal kapitaal; indirecte wijze). Alle studies die Welsh en Farrington (2008a) bespreken (allemaal minstens niveau 3 SMS), meten een effect op criminaliteit en veronderstellen dat de reductie van criminaliteit gelegen is in het feit dat daders afzien van hun daden omdat het risico te groot wordt. Het risico vergroten is één van de pijlers van de situationele preventie (Clarke, 1995).

Pease (1999) deed eerder eveneens een reviewstudie naar de effecten van verlichting. Hij vond onder andere bewijs dat daders niet overtuigd zijn dat hun zichtbaarheid tot een verhoogd risico leidt. Daders blijken wel overtuigd te zijn als deze zichtbaarheid gecombineerd wordt met verhoogde surveillance. Ook als hun bewegingen opvallen door de manier waarop de omgeving is ingericht ervaren zij zichtbaarheid als een probleem (Barker et al, 1993). Dit bewijs is niet erg hard maar maakt wel duidelijk hoe daders omgaan met contexten waarin ze te werk gaan.

Zichtbaarheid door inrichting Junger en Need (2010) geven een overzicht van op situationele preventie geënte methoden om de (subjectieve) pakkans te vergroten. Zij noemen daartoe als eerste het inzetten van formeel toezicht (zie ook paragraaf 2.3.4), maar stellen daarbij dat de politie niet overal kan zijn. Daarom moeten andere maatregelen ingezet worden om drempels voor criminaliteit te vergroten. Een voorbeeld dat zij in dit kader noemen, is het zichtbaarder maken van wat er zich afspeelt. Dat vergroot de pakkans, zo toonde Amerikaans onderzoek van Altizio en York (2007) aan. Zij onderzochten roofovervallen op nachtwinkels. Uit het onderzoek bleek dat daders minder vaak toeslaan wanneer de winkels opnieuw ingericht werden, zodat van buitenaf de binnenkant van de winkel goed zichtbaar werd.

Zichtbaarheid door cameratoezicht Ook cameratoezicht is een maatregel die de zichtbaarheid, en daarmee de pakkans, kan vergroten. Uit de meta-evaluatie van Welsh en Farrington (2008b) naar de effecten van cameratoezicht blijkt dat de mechanismen via welke cameratoezicht een invloed heeft op criminaliteit, talrijk zijn. Alleen studies die minstens op niveau 3 scoren op de SMS zijn in deze meta-evaluatie opgenomen. Uit het overzicht van mechanismen in deze onderzoeken kwamen de volgende naar voren: cameratoezicht kan potentiële daders afschrikken vanwege hun verhoogde gepercipieerde detectie- en pakkans (mits de daders niet onder invloed zijn van alcohol of drugs of om andere reden emotioneel of impulsief acteren); cameratoezicht kan de objectieve detectie- en pakkans verhogen; cameratoezicht kan ertoe leiden dat meer mensen zich binnen cameratoezicht bewegen, waardoor sociale controle toeneemt wat weer leidt tot een hogere subjectieve detectie- en pakkans; cameratoezicht kan opsporingsdiensten aanzetten sneller te interveniëren om criminaliteit te voorkomen of daders op te sporen; cameratoezicht leidt ertoe dat meer voorzorgsmaatregelen worden genomen door potentiële slachtoffers, waardoor de 'slagingskans' van een potentieel delict afneemt; cameratoezicht is een verbetering in het gebied, waardoor gemeenschapstrots, sociale cohesie en sociale controle toenemen. Voor een verhoging van de objectieve pakkans door de inzet van cameratoezicht, is directe opvolging wel van belang (Gill & Spriggs, 2005).

Schouwstra (2007) vond dat (lichte) verplaatsingseffecten die na de installatie van camera's optraden groter waren bij drugsdeals dan bij geweldpleging. Dit heeft volgens de onderzoeker te maken met het feit dat geweld in het uitgaansleven vaak voorkomt in combinatie met overmatig alcoholgebruik

en/of het gebruik van drugs. Plegers van delicten zijn zich dan niet bewust van de aanwezige camera's. Eventuele afwegingen die mensen maken om wel of niet een delict te plegen, zijn in deze gevallen daardoor impulsiever (Short & Ditton, 1998). Overigens toonde Brits onderzoek onder daders aan dat dit vooral geldt voor daders die nog nooit op basis van camerabeelden zijn aangehouden. Degenen die wel een keer zijn aangehouden met behulp van camera's, houden in het vervolg wel rekening met cameratoezicht (Gill & Loveday, 2003). Dit wordt ondersteund door een reviewstudie van Welsh en Farrington (2003), die laat zien dat cameratoezicht het meest effectief is op parkeerplaatsen en dat het geen effect heeft op geweldsdelicten. Verlichting versterkt het effect van camera's.

Gill & Turbin (1998) vonden dat zestig procent van de geïnterviewde winkeldieven geen verhoogde pakkans van cameratoezicht ervaart. Veertig procent van de daders geeft aan dat zij zouden worden afgeschrikt door mobiele camera's. Een onderzoek onder een groter daderbestand (341 veroordeelde overvallers) laat zien dat overvallers, die zich bewust zijn van cameratoezicht, niet zozeer afzien van overvallen maar zich aanpassen, door zich te vermommen of het gezicht te verbergen (Gill & Matthews, 1994).

Direct effect subjectieve	Over de directe invloed van minder anonimiteit op de pakkans is weinig empirisch werk te vinden. Studies over afkijken door studenten op universiteiten laten echter wel zien dat het wegnemen van anonimiteit een belangrijke invloed kan hebben op de pakkans (McCabe et al, 2001). McCabe en Trevino (1997) voerden in 1963 en 1993 studies uit onder 1.800 studenten op negen (middel)grote universiteiten en onderzochten de invloed van contextuele en individuele factoren op afkijken (cheating). Contextfactoren blijken de belangrijkste significante invloed te hebben. Het gaat dan onder andere om in hoeverre vrienden afkijken of afkijken afkeuren. De belangrijkste verklarende variabele is deze afkeuring. Een tweede belangrijke bevinding van de auteurs is dat afkijken sneller gebeurt op grotere, meer anonieme campussen. Daar waar mensen zich anoniem voelen, daalt de gepercipieerde pakkans merkbaar en gaan studenten sneller tot afkijken over.
Rationele daders	Resumerend: uit bestaand onderzoek naar de effecten van maatregelen die zijn gericht op situationele preventie blijkt dat die onder bepaalde omstandigheden een effect hebben op de criminaliteit, en dat dit effect mogelijk via beïnvloeding van de pakkans verloopt. Bij deze omstandigheden zijn het type dader en de aard van het delict van belang: een professionele dader is beter getraind om dergelijke maatregelen (zoals cameratoezicht en politiecontroles) te omzeilen dan een gelegenheidsdader. Voor delicten waar enige voorbereiding voor nodig is, lijken deze maatregelen ook minder effectief: daders houden tijdens hun voorbereiding dan rekening met de getroffen maatregelen, bijvoorbeeld door zich te vermommen of door het delict elders te plegen (verplaatsingseffecten). Daders van impulsief gepleegde feiten (bijvoorbeeld geweldsdelicten) houden over het algemeen weinig tot geen rekening met maatregelen (zoals cameratoezicht of politiepatrouilles)

omdat zij het delict plegen op impulsieve basis (niet zelden na gebruik van alcohol of drugs).

Het onderzoek laat ook zien dat een combinatie van maatregelen het meest effectief is, bijvoorbeeld een combinatie van verlichting en cameratoezicht of verlichting en surveillance. Sociaal-psychologisch onderzoek laat zien dat er inderdaad een relatie tussen de mate van anonimiteit en de gepercipieerde pakkans bestaat.

Extrinsieke motivatie	De hierboven beschreven criminologische theorieën en empirische studies zijn in meer of mindere mate gebaseerd op zogenaamde <i>first generation models of rationality</i> , die uitgaan van het idee van de calculerende dader, die een impliciete of expliciete kosten-batenanalyse maakt en afhankelijk van de uitkomst besluit om een misdrijf wel of niet te plegen. Een belangrijke motiverende factor, die niet in deze modellen is meegenomen, is reciprociteit (wederkerigheid). Ostrom (1998) heeft deze factor opgenomen in haar <i>second generation model of rationality</i> , waarin zij reciprociteit, reputatie en vertrouwen centraal stelt. Reciprociteit houdt in dat iemands besluit om ergens medewerking aan te verlenen afhankelijk is van diens inschatting van de betrouwbaarheid en medewerking van anderen: <i>tit-for-tat</i> oftewel 'voor wat, hoort wat'. Uit empirisch onderzoek blijkt dat de verwachting van mensen dat anderen handelen op basis van reciprociteit ertoe leidt dat ze met hen samenwerken. Ostrom leidt daaruit af dat vertrouwen en reputatie belangrijk zijn in sociale interactie: wanneer 'voor wat, hoort wat' het adagium is, moeten mensen elkaar vertrouwen om tot samenwerking te komen; vertrouwen groeit wanneer mensen afspraken nakomen; een reputatie van betrouwbaarheid is dan belangrijk. Dit betekent
Intrinsieke motivatie	dat niet alleen extrinsieke motivatie bij daders een rol speelt, maar ook intrinsieke motivatie: het belang van de relatie met de ander in de toekomst. Door de anonimiteit weg te nemen of door de zichtbaarheid te vergroten weet een dader zich dus niet alleen gezien, maar ook <i>gekend</i> . Wanneer de sociale binding in een buurt voldoende sterk is kan dit bijdragen aan een vermindering van normoverschrijdend gedrag.
Anonimiteit / zichtbaarheid in Tilburg	In de pilot in Tilburg worden volgens de projectplannen acht maatregelen toegepast die zich richten op het mechanisme dat in deze paragraaf is beschreven, het wegnemen van anonimiteit / het vergroten van zichtbaarheid: <ul style="list-style-type: none"> • Aantrekkelijk maken omgeving • Straatverlichting in combinatie met cameratoezicht • In kaart brengen van en patrouilleren op hotspots • Verbeteren communicatie met jongeren • Volgen meest lastige jongeren • Jeugdgroep extra in de gaten houden (na zwaar delict) • Inzet leerplichtambtenaar bij schoolverzuim • Signaal bij verlaten justitiële jeugdinrichting

Van deze maatregelen zijn de voorwaardelijke als-dan-stellingen die het verband met de pakkans kunnen verklaren als volgt:

Wijzigen fysieke inrichting buurt³

Een wijziging van de fysieke inrichting van de buurt kan op twee manieren bijdragen aan het verminderen van overlastgevend en crimineel gedrag:

- Een slecht onderhouden omgeving nodigt (volgens de *broken windows theory* van Wilson en Kenning (1982) uit tot vernielingsgedrag, dat kan doorslaan naar inbraak (of een ander, ernstiger delict: Croes, 2007). Het aantrekkelijker maken van de omgeving kan daardoor leiden tot een afname van vandalisme en crimineel gedrag.
- Een transparante inrichting van de openbare ruimte leidt ertoe dat overlastgevend en crimineel gedrag zichtbaarder is.

In kaart brengen en patrouilleren op hot spots

Als (vaker) op hotspots wordt gepatrouilleerd, dan is de politie vaker aanwezig op plekken waar jongeren overlast veroorzaken en/of crimineel actief zijn. De politie is dan in staat dit overlastgevend of crimineel gedrag van jongeren vaker op te merken, en daar passende actie op te ondernemen.

Uit het meest recente onderzoek naar politiepatrouilles op hot spots (Ratcliffe et. al., in press) blijkt dat gerichte politiepatrouilles te voet op hot spots bijdragen aan een significante criminaliteitsreductie. Naast de verhoogde veiligheidsgevoelens van buurtbewoners is het afschrikkingseffect op plegers van criminaliteit in dit onderzoek ook aangetoond. De patrouille te voet is dan de externe prikkel die het risico van het delict vergroot en de potentiële pleger ertoe aanzet om af te zien van het plegen van het delict (extrinsieke motivatie).

Inzetten straatverlichting en cameratoezicht

Als (betere) straatverlichting in combinatie met (meer) cameratoezicht wordt ingezet, dan is overlastgevend of crimineel gedrag van jongeren (beter) zichtbaar, zowel op het moment dat jongeren het gedrag vertonen als achteraf. Dit stelt de politie in staat sneller op te treden bij normoverschrijdend gedrag en de opsporing bij misdrijven te verbeteren.

Cameratoezicht en straatverlichting kunnen op verschillende wijzen bijdragen aan een hogere objectieve en subjectieve pakkans (ze zijn ook op verschillende plekken in het conceptueel model uit figuur 2.2 genoemd), zo blijkt uit de metastudies die Welsh en Farrington (2008a; 2008b) uitvoerden. Naast de toename van zichtbaarheid die hierboven is beschreven, is het denkbaar dat cameratoezicht en straatverlichting bijdragen aan een toename van het sociaal kapitaal in een buurt: de maatregelen worden beleefd als een (fysieke) verbetering van het gebied, waartoe de gemeenschapstrots, sociale

³ In het landelijk Plan van Aanpak heet deze maatregel 'Aantrekkelijk maken van een omgeving om vernielingen te voorkomen en eventueel vernielde attributen snel opknappen'. In Tilburg wordt deze maatregel echter breder geïnterpreteerd. De hier gewijzigde benaming past daar beter bij.

cohesie en sociale controle toe kunnen nemen, hetgeen ertoe kan leiden dat bewoners de verbeterde kwaliteit van de buurt op peil willen houden.

Verbeteren communicatie met jongeren

Als er meer en beter met jongeren wordt gecommuniceerd over de gevolgen van het plegen van een delict, dan worden de jongeren zich bewuster van de negatieve consequenties van regelovertrekend gedrag.

Volgen (lastigste) jongeren

Als specifieke jongeren binnen jeugdgroepen zichtbaar in de gaten worden gehouden door de politie en het jongerenwerk, dan merken zowel deze jongeren als andere jeugdgroepleden dat overlastgevend of crimineel gedrag tot extra aandacht leidt. Jongeren merken dat gedrag beter zichtbaar is voor autoriteiten en dat het moeilijker is om op te gaan in de anonimiteit.

Extra in de gaten houden jeugdgroep na zwaar delict

Als een groep na een zwaar delict, gepleegd door de groep of enkele leden daarvan, extra in de gaten wordt gehouden, dan zien de jeugdgroepleden (en de dader(s)) dat crimineel gedrag tot politieaandacht leidt.

Inzetten leerplichtambtenaar bij schoolafwezigheid

Als jongeren niet op school verschijnen en de leerplichtambtenaar onderneemt hierop actie (eventueel in overleg of samenwerking met de politie of het veiligheidshuis), dan weten jongeren dat het afwezig blijven van school consequenties heeft. Jongeren merken dat ze door autoriteiten worden gevolgd en aangesproken op hun gedrag.

Afgeven signaal bij verlaten JJI

Als de JJI een signaal afgeeft wanneer de jongere de JJI verlaat, dan kunnen politie en/of jongerenwerk de jongere na terugkeer in de gaten houden. De jongere zelf merkt dat zijn/haar gedrag zichtbaar is voor de autoriteiten.

De laatste vijf maatregelen wijken af van de eerste drie, in die zin dat ze de opsporingsautoriteiten geen 'fysieke handvaten' geven waarmee de jongeren beter in beeld zijn, maar door communicatie met of richting de jongeren ertoe leiden dat jongeren weten dat zij in de gaten worden gehouden (al dan niet na een specifiek incident of een recent delict). Deze maatregelen zien met name toe op de extrinsieke motivatie: door de anonimiteit weg te nemen of door de zichtbaarheid te vergroten weet een dader zich *gezien*.

Aandachtspunten bij de inzet van deze maatregelen

Preventie en repressie lopen bij de maatregelen uit deze categorie door elkaar. Enerzijds zijn maatregelen erop gericht meer van het gedrag van de jongeren te kunnen zien; politie en jongerenwerk kunnen daar vervolgens op handelen. Het gaat dan om repressie op individueel en groepsniveau: het nemen van actie nadat jongeren op heterdaad zijn betrapt. De maatregelen zijn er echter op groepsniveau ook op gericht jongeren te laten weten dat ze gezien worden en gekend zijn en op die manier te voorkomen dat zij overlastgevend en crimineel gedrag vertonen. Het is de combinatie van het wegvallen van anonimiteit/het toenemen van zichtbaarheid en handhaving die uiteindelijk effect zal sorteren: jongeren moeten de consequenties van gekend en gezien worden merken, om een hogere pakkans te ervaren. Deze combinatie dient wel in balans te zijn: jongeren moeten merken dat ze in de gaten gehouden worden en dat overlastgevend of crimineel gedrag consequenties heeft, maar hen criminaliseren terwijl zij op zich niets fout doen kan averechtse gevolgen hebben.⁴

Bij het toepassen van deze maatregelen is het daarnaast belangrijk rekening te houden met verplaatsingseffecten; als de aanpak ertoe leidt dat jongeren elders in de buurt of stad overlast gaan veroorzaken of criminele activiteiten gaan ontplooiën, is deze niet effectief.

3.2.3 Vergroten meldingsbereidheid

Met de zichtbaarheid van het gedrag van jongeren moet iets worden gedaan: het gedrag moet door bewoners of professionals bij politie of jongerenwerk worden gemeld, zodat het ook kan worden aangepakt. Twee aspecten zijn hierbij van belang: de controlekans en de informele meldingskans. De controlekans is de kans dat een delict aan het licht komt door een (reguliere) (overheids)controle. De informele meldingskans betreft de kans dat een delict aan het licht komt doordat de waarnemer van het delict hier een melding van doet. Deze paragraaf gaat in op maatregelen die het laatste beogen.

Beïnvloeden
meldings-
bereidheid

De meeste onderzoeken op dit gebied gaan over de factoren die de meldingsbereidheid van potentiële slachtoffers beïnvloeden. Uit Tarling en Morris (2010) blijkt de ernst van het delict de belangrijkste factor te zijn voor de meldingsbereidheid van slachtoffers. Goudriaan, Wittebrood en Nieuwbeerta (2004) concluderen dat het besluit een delict aan te geven afhangt van de ernst van het delict en de eigenschappen van het slachtoffer, maar ook van de sociaal-economische status van een buurt (dit hangt negatief samen met meldingsbereidheid) en van de informele sociale controle (dit hangt positief samen met meldingsbereidheid). Uit Greenberg en Beach (2004) blijkt ook de sociale controle de belangrijkste voorspeller te zijn voor de bereidheid een delict bij de politie te rapporteren. Wederom blijkt het vergroten van sociaal kapitaal in de buurt dus een belangrijke voorwaarde.

⁴ Dit komt onder andere naar voren in de literatuur over de Britse *Anti Social Behaviour Orders*. Zie bijvoorbeeld Squires, 2008.

De kennis uit deze studies is van belang voor een selectie van concrete maatregelen waarmee een toename van de meldingsbereidheid kan worden gerealiseerd. Er zijn echter geen uitspraken gedaan over of en hoe de toegenomen meldingsbereidheid van invloed kan zijn op politieactie, de objectieve pakkans en uiteindelijk de subjectieve pakkans van jongeren.

Invloed op subjectieve arrestatiekansen In dat kader zijn de studies van Levitt (1998) en Homel (2005) relevanter. Het onderzoek van Levitt (1998) is van belang voor de wisselwerking tussen het realiseren van een toename van de meldingsbereidheid en (verbeterde) handhaving door de politie. De studie van Homel (2005) gaat in op de invloed van toezicht en controle op de subjectieve arrestatiekansen van jongeren.

Levitt (1998) onderzocht de omvang van de 'crime reporting bias' na een verandering in politiestrategieën en de samenstelling van politiekorpsen, maar deed ook uitspraken over de wisselwerking tussen de meldingsbereidheid en politieactie. Hij stelde dat wanneer een politiekorps uitbreidt (meer mankracht) en wanneer agenten sneller 'beschikbaar' zijn op de plaats delict (meer patrouilles in de wijk), dat dan de gepercipieerde kans dat een delict wordt opgelost verandert, wat ertoe leidt dat meer delicten bij de politie worden gerapporteerd. Meer gerapporteerde criminaliteit leidt weer tot een toename aan politieactie (mechanisme vier). Het onderzoek van Levitt (1998) biedt dus inzicht in de manier waarop een toename van de meldingsbereidheid kan worden gerealiseerd. Wel gaat het in deze studie om de perceptie van het potentiële slachtoffer op de opheldingeringskans, en niet om de perceptie van de potentiële plegger op de pakkans. Homel (2005) deed hier wel onderzoek naar. Uit zijn onderzoek blijkt dat ervaringen van vrienden en kennissen met toezicht en controle meer van belang zijn bij de vorming van de subjectieve arrestatiekansen, dan de eigen ervaringen met toezicht en controle. De omgeving is dus van groot belang voor de beeldvorming rond de arrestatiekansen. Lochner (2007) kwam tot een soortgelijke conclusie met betrekking tot een eventueel arrestatieverleden van de jongere en van bekenden in zijn omgeving, met betrekking tot de gepercipieerde kans op toekomstige arrestatie (paragraaf 3.2.4).

Meldingsbereidheid In de pilot in Tilburg worden volgens de projectplannen vier maatregelen toegepast die zich richten op het verhogen van de meldingsbereidheid. Dit zijn:

- Media-aandacht en publiciteitscampagnes
- Gebruik maken van Burgernet
- Bevorderen aangiftebereidheid / gebruik 112
- Vergroten bekendheid Meld Misdaad Anoniem

Van deze maatregelen zijn de voorwaardelijke als-dan-stellingen die het verband met een verbeterde handhaving en/of de pakkans kunnen verklaren als volgt:

Media-aandacht en publiciteitscampagnes

Als in de media (meer) aandacht wordt besteed aan de prioriteit van de politie voor de opsporing van delicten, dan verwachten bewoners dat hun meldingen (beter) door de politie worden opgevolgd. Hierdoor stijgt de meldingsbereidheid.

Uit paragraaf 3.2.1 bleek al dat het van belang is dat gedeelde normen in een gemeenschap *positief* zijn. Media-aandacht in een wijk waarvoor dit niet geldt en waarbinnen de houding van buurtbewoners tegenover autoriteiten negatief is, zal waarschijnlijk niet leiden tot een hogere meldingsbereidheid.

Gebruik maken van Burgernet

Als bewoners via hun aanmelding voor Burgernet op de hoogte zijn van de delicten in hun wijk en de rol die zij kunnen spelen bij de oplossing ervan, dan stelt hen dat in staat om daar waar de mogelijkheid zich voordoet, relevante kennis over delicten bij de politie te melden.

Bevorderen aangiftebereidheid/112

Door bewoners bekend te maken met de manieren waarop zij aangifte kunnen doen en gebruik kunnen maken van 112, weten bewoners beter wat de mogelijkheden zijn wanneer zij getuige of slachtoffer worden van een delict. Dat verhoogt de kans dat zij van deze mogelijkheden gebruik maken.

Vergroten bekendheid Meld Misdaad Anoniem

Als (meer) bewoners weten dat ze misdaad kunnen melden zonder dat de plegers weten van wie de melding afkomstig is, vermindert dit hun angst voor represailles na een melding. De aangiftebereidheid van de bewoners neemt daardoor toe.

Aandachtspunten bij de inzet van deze maatregelen

De laatste drie maatregelen hebben tot doel om de drempel tot het doen van meldingen of aangiftes voor bewoners te verlagen. Hoe meer aangiftes en meldingen, hoe beter de politie kan opvolgen, is het uitgangspunt. Uit onderzoek bleek wel dat de wisselwerking tussen de meldingsbereidheid en politieactie (mechanisme 'vergroten handhaving') hierbij van groot belang is. De bovenstaande maatregelen stellen de politie immers in staat tot beter werk, maar de politie moet ook leveren, anders neemt deze meldingsbereidheid waarschijnlijk weer af.

Daarnaast blijkt uit de literatuur, die in deze paragraaf is beschreven, dat de volgende factoren van invloed zijn op de werking van deze maatregelen:

- de inhoud en hoeveelheid van de media-aandacht (teveel media-aandacht kan ertoe leiden dat jongeren zich gecriminaliseerd voelen);
- de perceptie van de ophelderingskans (wanneer deze hoog wordt geacht, wordt eerder gemeld);
- de ernst van het delict (ernstige delicten worden meer gemeld);
- de sociaaleconomische status van de buurt (hoe lager deze status, hoe lager de meldingsbereidheid);
- de informele sociale controle in de wijk (hoe hoger deze controle, hoe hoger de meldingsbereidheid).

3.2.4 Intensiveren/verbeteren handhaving

Op door autoriteiten waargenomen of door bewoners gemeld overlastgevend gedrag moet vervolgens actie worden ondernomen door de bevoegde instanties. Uit het voorgaande blijkt dat dit zowel geldt voor het bevorderen van de meldingsbereidheid als voor het verhogen van de gepercipieerde pakkans, al dan niet via een verhoogde objectieve pakkans. In dit mechanisme gaat het dus om handhaven van regels en het sanctioneren van norm- of regelovertrekend gedrag.

Actieve wederkerigheid Uit het onderzoek dat Regioplan uitvoerde naar de tevredenheid van burgers over politieactie (Batelaan & Homburg, 2005) bleek 'actieve wederkerigheid' van belang te zijn: burgers streven niet alleen naar relationeel en gelijkwaardig contact met de politie, maar willen ook ervaren dat hun contact met de politie tot zichtbare actie leidt. Uit onderzoek blijkt bovendien dat zichtbare politieactie niet alleen belangrijk is voor burgers, maar ook voor de afschrikking van (potentiële) daders.

Perceptual deterrence research Anders dan naar de relatie tussen de pakkans en toezicht- en controleactiviteiten (mechanisme meldingsbereidheid) is er meer onderzoek gedaan naar het verband tussen de risicoperceptie van daders en de rol van handhaven en straffen. Het gaat dan om *Perceptual deterrence research*, veelal uitgevoerd in de jaren '80 en '90. De meeste van deze studies vonden dat personen die geen ervaring hebben met het plegen van delicten, hun risico op arrestatie en straf hoger inschatten dan personen die wel over die ervaring beschikken. Dit verband wordt traditioneel aangeduid als het afschrikkingseffect: van mensen die de pakkans hoger inschatten is het minder waarschijnlijk dat zij ook criminaliteit plegen.

Subjectieve arrestatie-zekerheid Recent empirisch onderzoek op dit terrein is uitgevoerd door Lochner (2007). Hij onderzocht het verband tussen criminaliteit en de gepercipieerde zekerheid gearresteerd te worden. Ook in zijn studie is het afschrikkingseffect bevestigd. Uit dit onderzoek bleek daarnaast dat de gepercipieerde kans op arrestatie ook in grote mate afhangt van het criminele verleden en eventuele arrestaties van broers, zussen, kennissen en vrienden. Net als de ervaringen met toezicht en controle blijkt ook de ervaring met arrestatie van personen in de omgeving dus van groot belang te zijn op de gepercipieerde pakkans.

Subjectieve straf-zekerheid Stafford en Warr (1993) formuleerden een model over afschrikking (*general and specific deterrence*) en de rol hierin van de gepercipieerde strafzekerheid. Omdat de gepercipieerde pakkans een voorwaarde is voor de gepercipieerde strafzekerheid, is het een belangrijk model voor dit onderzoek. De auteurs tonen aan dat ervaring met straf de gepercipieerde strafzekerheid aanwakkert en zo het plegen van voorgenomen delicten ontmoedigt. Ervaring met straf gaat dan om ervaringen van de pleger zelf, maar ook om ervaringen van iemand anders. Dit kan gaan om een bekende, maar ook om onbekenden, bijvoo rbeeld informatie die is verkregen via media-aandacht. Deze directe

invloed van opgepakt en gestraft worden op de subjectieve strafzekerheid is onderzocht in drie empirische studies (Paternoster & Piquero, 1995; Piquero & Paternoster, 1998; Piquero & Pogarsky, 2002). Alle drie de onderzoeken bevestigden het model. Niet alleen kwam uit de studies dat de gepercipieerde strafzekerheid toeneemt bij nieuwe informatie; ook bleek dat deze percepties niet enkel zijn gebaseerd op eigen ervaringen met het worden opgepakt na een delict, maar ook op de ervaringen van anderen.

ASBO's Uit het meeste onderzoek dat naar *perceptual deterrence* is gedaan, blijkt verder dat de pakkans belangrijker is dan de strafmaat (Van Tulder, 1994). Ook het compenseren van een lage pakkans met een zeer hoge strafmaat genereert niet het gewenste afschrikkingseffect aan de kant van potentiële overtredders. Doorgaans zorgen punitieve sancties en andere interventies die de beslissings- of bewegingsvrijheid van het individu beperken er niet voor dat toekomstige recidive wordt voorkomen: het afschrikkingseffect is (te) beperkt (Prior & Paris, 2005). Interessant is dat onderzoek naar de ASBO⁵ dit soort resultaten niet ondersteunt. Volgens Croes (2007) is dit mogelijk een gevolg van het feit dat de ASBO een duidelijke laatste waarschuwing is dat verdere (strafrechtelijke) maatregelen volgen als het gedrag niet wordt gestaakt. Naast een gevraagde gedragsverandering aan de kant van het individu dat de ASBO-maatregel kreeg opgelegd, werd ook een gedragsverandering van de overheidsfunctionarissen verwacht: los van een goede samenwerking is het belangrijk dat duidelijk naar overlastgevers wordt gecommuniceerd dat asociaal gedrag in een ASBO-maatregel kan resulteren, en dat overtreding van de ASBO aanvullende sancties tot gevolg heeft. Voor de werking van maatregelen die toezien op *perceptual deterrence* is een goede samenwerking tussen autoriteiten, goede communicatie naar overlastgevers en ervaringen met arrestatie of straf van mensen in de omgeving van belang.

Handhaving In Tilburg In de pilot in Tilburg worden volgens de projectplannen vier maatregelen toegepast die zich richten op het mechanisme dat in deze paragraaf is beschreven, handhaving (en objectieve pakkans) verhogen. Dit zijn:

- Toepassing shortlistmethodiek Beke
- Vergroten samenwerking op lokaal niveau
- Trainen professionals over jeugdgroepaanpak
- Toepassen snelrecht (snel straffen)

Daarnaast is het belangrijk om hier te vermelden dat handhaving wordt gefaciliteerd door de maatregelen die genomen worden in het kader van het wegnemen van de anonimiteit/vergroten van de zichtbaarheid van (het gedrag van) jongeren, met name het signaal bij het verlaten van de justitiële jeugd-inrichting, de inzet van cameratoezicht en het in kaart brengen van en patrouilleren op hotspots.

⁵ Een Engelse civielrechtelijke maatregel waarmee de gemeente, politie of woningcorporatie dwingende afspraken kan opleggen aan een overlastgever: bijvoorbeeld een celstraf wanneer een overlastgever zich niet aan de voorschriften zoals een gebiedsverbod houdt.

Toepassing shortlistmethodiek Beke

Als jeugdgroepen via de shortlistmethodiek van Beke in kaart worden gebracht, dan zijn politie en jongerenwerk beter op de hoogte van de aard, omvang en locatie van de problematiek en kunnen zij de handhaving daar beter op laten aansluiten.

De shortlist van Beke is een praktisch, relatief eenvoudig instrument om problematische jeugdgroepen systematisch in kaart te brengen. Het doel van het gebruik van het instrument is om de informatiepositie van (handavings)autoriteiten te verbeteren wat betreft de stand van zaken en het verloop van de overlast door jeugdgroepen. Een verbeterde informatiepositie, zo gaat de redenering, zal de handavingsmogelijkheden verbeteren. Dit heeft weer weerslag op de pakkans.

Vergroten samenwerking op lokaal niveau

Als de samenwerking tussen de ketenpartners bij de aanpak van jeugdoverlast- en criminaliteit wordt vergroot, dan wordt de informatie waarover de ketenpartners beschikken gebundeld. Samen hebben zij beter zicht op de problematiek. Zij kunnen de handhaving daar dan beter op laten aansluiten.

Trainen professionals over jeugdgroepaanpak

Als professionals worden getraind over de aanpak, dan zijn zij beter op de hoogte van wat de aanpak behelst en wat er in het kader van de aanpak van hen wordt verwacht. Wanneer de aanpak zelf maatregelen bevat die effectief zijn wanneer ze goed worden uitgevoerd, zal dit leiden tot een betere handhaving.

Toepassen snelrecht

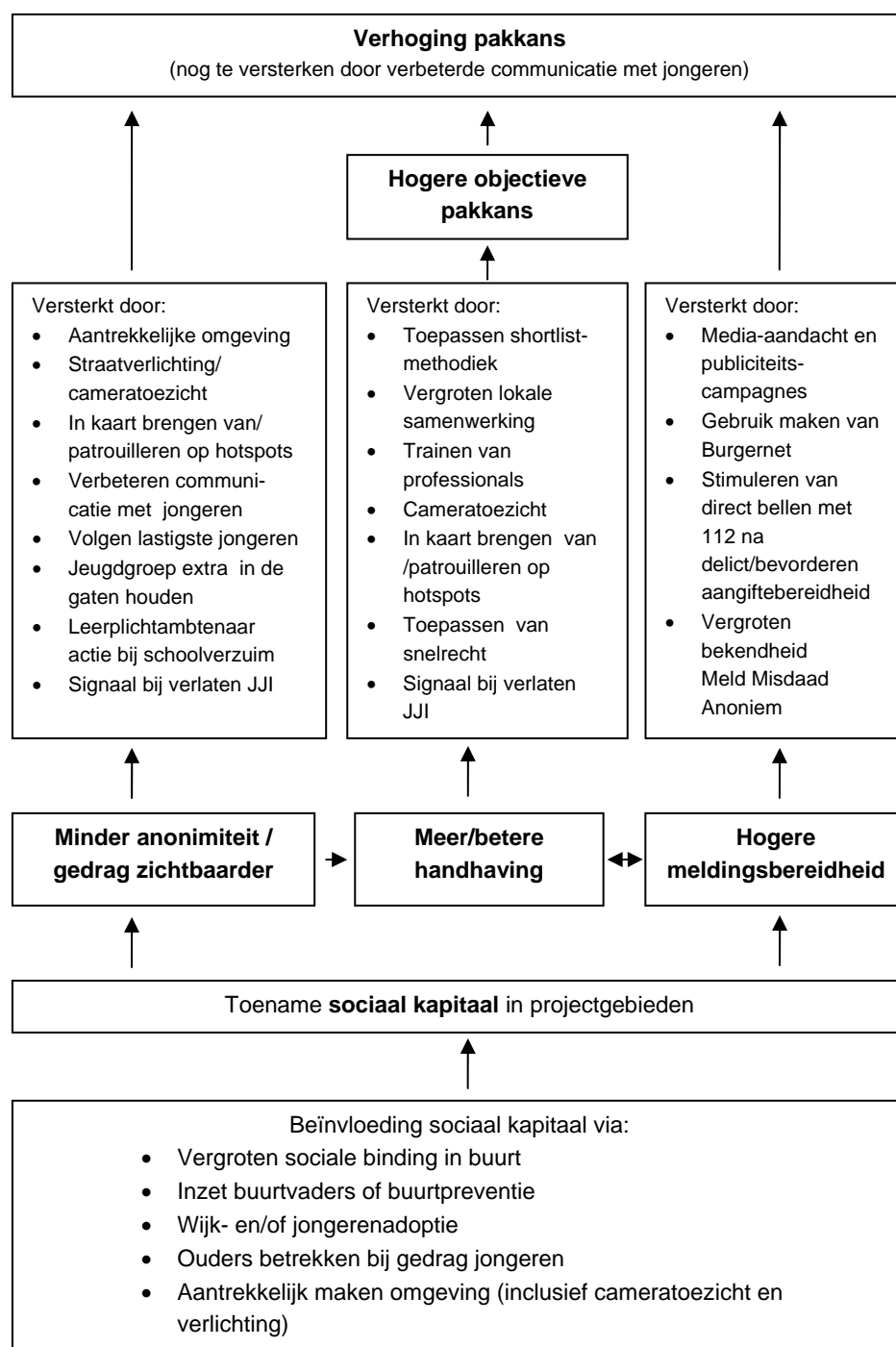
Als door jongeren gepleegde delicten (mits opgemerkt en mits daders zijn aangehouden) direct worden bestraft, dan worden de jongeren zich bewuster van de negatieve consequenties van regelovertrekend gedrag (namelijk: handhaven en sanctioneren).

Uit de literatuur kwam naar voren dat de gepercipieerde strafzekerheid door de jongere toeneemt bij nieuwe informatie; ook bleek dat deze percepties niet enkel zijn gebaseerd op eigen ervaringen met het worden opgepakt na een delict, maar ook op de ervaringen van anderen.

3.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is besproken hoe de maatregelen uit het landelijke Plan van aanpak Verhogen Pakkans moeten zorgen voor een verhoogde pakkans van overlastgevende of criminele jongeren. De beïnvloeding van sociale structuren en sociale relaties blijkt hierbij een belangrijke rol te spelen. Wanneer het sociaal kapitaal is vergroot, kunnen de werkzame elementen van de aanpak (wegnemen anonimiteit of vergroten zichtbaarheid, hogere meldingsbereidheid en vergroten actie/handhaving) in werking worden gezet. De relaties tussen sociaal kapitaal en deze elementen zijn weergegeven in een conceptueel model. Paragraaf 3.2 heeft, op basis van literatuuronderzoek, laten zien dat dit model plausibel is: de literatuur biedt voldoende aanknopingspunten om te stellen dat de elementen in samenhang leiden tot een verhoogde pakkans. Daarbij is geschetst hoe de maatregelen uit het Plan van Aanpak Verhogen Pakkans het sociaal kapitaal versterken en de werkzame elementen in gang zetten. In figuur 3.3 zijn de maatregelen aan het conceptueel model toegevoegd.

Figuur 3.3 Maatregelen plan van aanpak: vooronderstelde werking via mechanismen (volledige weergave)



Figuur 3.3 laat de samenhang zien tussen de verschillende elementen van het model. Sociaal kapitaal staat centraal, vermindert de anonimiteit van jongeren, maakt hun gedrag zichtbaarder en leidt tot een hogere meldingsbereidheid. Minder anonimiteit/zichtbaarder gedrag en een hogere meldingsbereidheid

maken op hun beurt een betere handhaving mogelijk. Een goede handhaving is echter tegelijkertijd een voorwaarde voor een hogere meldingsbereidheid.

Hoe de maatregelen zijn ingezet in Tilburg en of het model daar ook inderdaad in de praktijk is gebracht, is in de procesevaluatie getoetst en wordt beschreven in hoofdstuk 4.

4 PROCES-EVALUATIE

In het vorige hoofdstuk is de beleidslogica van de Tilburgse aanpak gereconstrueerd en is geconcludeerd dat er vier werkzame mechanismen zijn die ervoor moeten zorgen dat de pakkans wordt verhoogd en de problemen (uiteindelijk) worden verminderd. Deze mechanismen worden geactiveerd door maatregelen en interventies of anders gezegd: als de maatregelen goed worden uitgevoerd dan zullen de onderliggende werkzame bestanddelen zorgen voor verandering. Dit hoofdstuk gaat dan ook over de uitvoering van de maatregelen. Het bevat de resultaten van de procesevaluatie, waarin is onderzocht hoe de voorgenomen maatregelen door de betrokken organisaties zijn geïmplementeerd. Dat is gebeurd aan de hand van een documentstudie, interviews met de afzonderlijke uitvoerende partijen en het in kaart brengen van de met de maatregelen gerealiseerde output (zie ook paragraaf 1.3.4)

4.1 Uitvoering geselecteerde maatregelen

In deze paragraaf wordt per maatregel besproken hoe en door welke partijen deze wordt geïmplementeerd, en welke output wordt gegenereerd. Daarbij wordt een antwoord gegeven op de volgende vragen:

- Wordt de maatregel uitgevoerd?
- Stelt de maatregel het veronderstelde mechanisme in werking?
- Wat zijn de uitkomsten?

In de komende paragrafen wordt aangesloten bij het conceptueel model dat in figuur 3.2 is gepresenteerd. Achtereenvolgens worden maatregelen besproken op het gebied van sociale controle en sociaal kapitaal (1), het wegnemen van anonimiteit en het vergroten van de zichtbaarheid (2), het vergroten van de meldingsbereidheid (3), en het intensiveren/verbeteren van de handhaving (4).

4.1.1 Vergroten sociale controle en sociaal kapitaal

Sociaal kapitaal neemt een prominente plaats in de gereconstrueerde beleidslogica in, zo laat hoofdstuk 3 zien. Sociaal kapitaal is daar gepresenteerd als het centrale element in het conceptueel model en als een katalysator voor andere mechanismen die een rol spelen in het verhogen van de pakkans.

De in Tilburg toegepaste maatregelen die vallen binnen deze categorie zijn:

- Vergroten sociale binding in de buurt
- Inzet buurtvaders of buurtpreventie
- Wijk- of jongerenadoptie
- Ouders betrekken bij gedrag jongeren

Vergroten
sociale
binding
buurt

Tabel 4.1 Vergroten sociale binding in de buurt

Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
2	Ja	Drie bewonersbijeenkomsten Eén ondernemersbijeenkomst Twee feesten

Bij de jeugdgroepen B en C zijn maatregelen ingezet om de sociale binding in de buurt te vergroten. Concreet gaat het daarbij om bewonersbijeenkomsten, ondernemersbijeenkomsten en buurtfeesten, die ook georganiseerd werden voordat de jongerenaanpak werd gelanceerd. Outputindicatoren zijn de aard van en de opkomst bij activiteiten en buurtinitiatieven.

Uit het interview met de gebiedscoördinator blijkt dat in buurt B de volgende maatregelen zijn genomen:

- Er zijn drie bewonersbijeenkomsten gehouden. De opkomst werd steeds groter (5, 10 en 16 bewoners). Op de bewonersavond worden bewoners met elkaar in contact gebracht en gevraagd mee te denken over buurtplannen die de wijk leefbaarder, veiliger en aantrekkelijker kunnen maken. Concreet betrof het overleg met bewoners over de inrichting van een straat of speelplaats in de buurt. De uitnodigingen voor bewonersavonden worden verstuurd via de school. Basisschoolleerlingen bellen bij bewoners aan met de uitnodiging. Uitnodigen gebeurt bewust niet via de gemeente of een andere ketenpartner op het gebied van veiligheid, om de toegankelijkheid te bevorderen.
- Ten minste één ondernemersbijeenkomst werd georganiseerd door de woningcorporatie. Het gebiedsteam van de gemeente Tilburg is hier bij aangeschoven om met ondernemers en buurtbewoners te praten.
- Jaarlijks organiseert de wijkraad een zomerfestival en een parkfeest. De opkomst bij deze feesten wordt niet bijgehouden.

Volgens de geïnterviewde projectgroepleden is de buurt van jeugdgroep C anders dan beide andere buurten: de gemeenschap is hecht en nieuwkomers worden in de gaten gehouden. Aan gedeelde positieve normen ontbreekt het echter vaak. Gedeelde normen zijn juist negatief en vertalen zich in een gesloten houding van wijkbewoners ten opzichte van de buitenwereld. Er zijn daarom geen nieuwe maatregelen genomen die de sociale binding verder moeten versterken. Bestaande maatregelen zijn, los van de jongerenaanpak, wel voortgezet. De organisatie van sporttoernooien, buurtfeesten, buurtbarbecues en een kerstfeest worden in interviews met projectgroepleden genoemd als voorbeelden van dergelijke maatregelen. Hoe vaak de activiteiten zijn georganiseerd en hoe groot de opkomst was is bij de projectgroep niet bekend. Het is mogelijk dat juist deze activiteiten de gedeelde negatieve normen in de buurt hebben versterkt.

Door mensen samen te brengen en mee te laten praten is de sociale binding in buurt B wellicht vergroot. De toegepaste maatregelen staan in het teken van het verbeteren van de relatie tussen buurtbewoners en het betrekken van de bewoners bij de veiligheid en leefbaarheid in de buurt. Als er al sprake mocht zijn van een effect, dan is dit, gezien de lage opkomst echter beperkt.

Inzet
buurtvaders
of buurt-
preventie

Tabel 4.2 Buurtvaders en/of buurtpreventie

Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
2	Nee	Er is een groep van 5-7 buurtvaders geformeerd die twee keer per week overleg heeft Opzetten buurtpreventie is niet van de grond gekomen

In buurt B is een groep buurtvaders geformeerd die moet zorgen voor meer begrip bij de projectgroep voor de wijze waarop in Marokkaanse gezinnen met problemen wordt omgegaan. Volgens respondenten uit de betreffende projectgroep komen de buurtvaders af en toe samen, maar behoort straatsurveillance niet tot hun werkzaamheden. Er is twee keer per week overleg met het opbouwwerk, waarin mogelijkheden om andere allochtone opvoeders te betrekken besproken worden.

In een andere buurt (A) is geprobeerd buurtpreventie op te zetten. Dat is echter niet doorgegaan omdat wijkbewoners niet mee wilden doen. Geïnterviewde leden van projectgroep A wijten dat aan de sociale controle die er in de buurt al is en de afwijzende houding ten aanzien van initiatieven vanuit de (lokale) overheid door de meerderheid van de buurt.

Op grond van het bovenstaande moet geconcludeerd worden dat de inzet van buurtvaders en buurtpreventie binnen de Tilburgse pilot niet van de grond zijn gekomen en dat de beoogde uitkomsten niet zijn gerealiseerd.

Wijk- of
jongeren
adoptie

Tabel 4.3 Wijk- en/of jongerenadoptie

Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
3	Ja	Vijf groepen jongeren, vier dagdelen per week activiteiten en zes uur straatwerk per jongerenwerker in buurt A Doorlopende aandacht voor jongeren van jongerenwerk en politie in alle buurten

Jongerenwerk wordt ingezet in alle drie de wijken die in de pilot meegenomen zijn; deze inzet vindt plaats in het kader van de pilot, maar ook regulier. De inzet van jongerenwerk is in het kader van de pilot geïntensiveerd. De

jongerenwerkers zijn verantwoordelijk voor hun eigen wijk en/of jongerengroep. Ook het werk van de wijkagent richt zich op een specifieke wijk. Op basis daarvan kan gesproken worden van wijk- of jongerenadoptie.

In het contract tussen het jongerenwerk en de gemeente Tilburg is afgesproken dat het jongerenwerk meedoet in de projectgroep en daar waar nodig extra inzet pleegt op straat. Er is voor de jongerenwerkers in eerste instantie een signalerende taak weggelegd, van waaruit zij jongeren waar nodig doorverwijzen naar hulpverlening. Daarnaast dienen zij de sociale binding tussen jongeren te bevorderen. Het jongerenwerk vindt plaats in twee delen van buurt A. Er worden vier dagdelen in de week activiteiten georganiseerd. De activiteiten trekken verschillen groepen jongeren en bestaan onder andere uit computeren, muziek maken, dans en sport. Daarnaast heeft iedere jongerenwerker een groepje jongeren toegewezen gekregen (er zijn vijf groepen te onderscheiden) en is er wekelijks zes uur per jongerenwerker ingepland voor straatwerk. Als zij de groepen op straat tegenkomen knopen ze een gesprek met hen aan. Dat vergroot de sociale controle, al zijn jongerenwerkers er wel terughoudend in, zo blijkt uit een interview met één van hen: "je gaat niet twee keer in de week aan iemand vragen hoe het gaat op school". Voor buurt B en C geldt dat op grond van de interviews en bestudeerde documenten de (extra) inzet van jongerenwerkers niet te kwantificeren is.

Voor alle drie de buurten is in de interviews aangegeven dat jongerenwerk voordat de projecten startten al structureel aanwezig was in buurt. In het kader van de pilot Verhogen Pakkans is in ieder geval in één buurt meer publiciteit gegenereerd rondom de activiteiten van jongerenwerk door een flyer te verspreiden (zie de paragraaf over media-aandacht).

Ook de politie heeft in interviews aangegeven zich met specifieke buurten en jongeren bezig te houden in alle drie de projectgebieden. Dat houdt in dat de agenten jongeren benaderen als zij in de buurt surveilleren en soms een bezoek brengen aan het jongerenwerk. De wijkagenten geven aan dat zij de jongeren altijd groeten om te laten zien dat ze gezien zijn en gekend worden. Naast de wijkagenten zijn het Team Noodhulp en de Taskforce Tilburg Veilig betrokken bij de aanpak. De afspraak is dat deze partijen daar waar nodig in het kader van de jongerenaanpak extra inzet plegen. Respondenten bevestigen dat er extra inzet is gepleegd. De omvang van de extra inzet is niet geregistreerd.

Met de Tilburgse aanpak is de zichtbaarheid van politie en jongerenwerk in buurt A gegarandeerd. In de buurten B en C is dat met minder zekerheid te zeggen, omdat outputgegevens ontbreken. Verder worden probleemjongeren in alle buurten door professionals apart in de gaten gehouden.

Betrekken
ouders

Tabel 4.4 Betrekken ouders / huisbezoeken

Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
3	Ja	Buurt A: 9% van de ouders betrokken via 2 huisbezoeken Buurt B: 65% van de ouders betrokken via 12 brieven, 11 huisbezoeken en 3 gesprekken op het gemeentehuis Buurt C: 32% van de ouders betrokken via 5 huisbezoeken

Het betrekken van de ouders bij het gedrag van hun kinderen in het kader van de pilot is gedaan bij alle geselecteerde jeugdgroepen. Outputindicatoren zijn het aantal verstuurde brieven, huisbezoeken en gesprekken. Deze informatie wordt gevonden in de evaluaties van de afzonderlijke projecten.

In buurt A bestaat de jeugdgroep uit 23 jongeren. De projectgroep stuurde de ouders van vier van deze jongeren een brief met de boodschap dat hun zoon zich overlastgevend gedraagt. Twee van de jongeren namen naar aanleiding van de brief aan hun ouders contact op met de projectgroep. Contact met de ouders bleef uit. Voor een kleine groep meerderjarige jongeren gaat de projectgroep na of kan worden opgetreden via een strafrechtelijk traject. Voor deze jongeren geldt dat de wijkagent of de jongerenwerker, naar aanleiding van incidenten, via huisbezoeken contact zoekt met de ouders van de overlastgevers. Dit gebeurt nadat de jongeren een ontzegging hebben gekregen bij het jongerenwerk. Bij tenminste twee gezinnen is een huisbezoek afgelegd. Los van bovengenoemde gesprekken stappen ouders twee keer zelf op de wijkagent of de jongerenwerker af met een hulpvraag; één keer omdat de jongere dreigt af te glijden en één keer omdat ouders ondersteuning zoeken bij het opvoeden van hun kinderen. In dat laatste geval is doorverwezen naar maatschappelijk werk. In totaal zijn de ouders van in ieder geval twee jongeren uit deze groep door de projectgroep bereikt.

Jeugdgroep B bestaat uit 34 jongeren. Van deze jongeren behoren er veertien tot vier gezinnen. Het gaat daarbij om gezinnen met drie of vier criminele zoons. Deze vier gezinnen worden via brieven opgeroepen voor een gesprek op het gemeentehuis met de burgemeester of één van de wethouders. Er volgden drie gesprekken. De projectgroep legt daarnaast huisbezoeken af bij de ouders van elf andere jongeren. Deze bezoeken worden aangekondigd in een brief die aan de ouders is gericht. Bij de bezoeken zijn de wijkagent, jongerenwerker en projectleider aanwezig (en eventueel iemand vanuit de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Tilburg; dit is afhankelijk van eventuele werkloosheid en/of financiële problematiek).

Bij de gemeentehuisgesprekken en huisbezoeken wordt duidelijk gemaakt dat het gedrag van de jongeren niet langer wordt getolereerd. Tegelijkertijd wil de projectgroep de jongeren en hun ouders ook wat bieden. Daarom proberen zij samen met de ouders naar oplossingen te zoeken. Oplossingen die gezocht

worden zijn school- en/of werktoeleiding (vier keer) en een zorg- of hulpverleningstraject voor het hele gezin (één keer). Drie van de vier gezinnen hebben uiteindelijk hulp geaccepteerd, en bij twee van deze drie gezinnen is volgens respondenten een verbetering zichtbaar. Een aantal ouders binnen deze gezinnen heeft persoonlijkheidsonderzoeken geaccepteerd. Na deze onderzoeken zijn individuele begeleidingstrajecten opgezet, waarvan de looptijd twee jaar is (deze zijn op het moment van de evaluatie nog in gang). In totaal is met de ouders van 22 van de 34 jongeren in deze groep gesproken en hebben drie van de twaalf ouders een vorm van ondersteuning ontvangen. Uiteindelijk zit zeventig procent van de jongeren volgens opgave van de projectgroep op school. Dertig procent van hen heeft een uitkering en geen dagbesteding. Drie jongeren uit de laatste groep zijn nog crimineel actief.

Jeugdgroep C bestaat uit 23 jongeren. Omdat sprake is van een criminele jeugdgroep worden hier vaker individuele strafrechtelijke trajecten ingeslagen dan gesprekken gevoerd. De reden daarvoor is dat de projectgroepleden ervaren dat de ouders van deze criminele jongeren minder toegankelijk zijn en het gedrag van hun kind vaak niet afkeuren. Dat maakt het betrekken van ouders bij de aanpak moeilijk. Er zijn uiteindelijk vijf gesprekken geweest met ouders van in totaal zeven jongeren.

Bezoeken met hulpverleners, gemeente, OM en politie hebben door hun massale karakter niet overal het gewenste effect. Ouders worden overvallen door de aandacht van alle instanties tegelijk. Daarom wordt er in de loop van de projecten voor gekozen om bezoeken aan ouders met minder partijen tegelijk af te leggen. Daarnaast wordt in de loop der tijd besloten geen nieuwe hulpverleners in te schakelen in gezinnen waar al hulpverlening aanwezig is, maar de aanwezige hulpverleners te betrekken bij de doelstelling van de projectgroep.

Met het accepteren van en vragen om hulp door gezinnen is een eerste stap gezet in de richting van een traject dat ouders in staat stelt hun kinderen op hun gedrag aan te spreken.

Conclusies Het vergroten van de sociale binding heeft een centrale plaats in het conceptueel model dat is gepresenteerd in hoofdstuk 3. In de Tilburgse pilot zijn vier maatregelen opgenomen die hierop inspelen. In twee van de drie onderzochte buurten hebben deze maatregelen ertoe geleid dat op het gebied van de sociale binding iets tot stand is gebracht. Zestien bewoners en negentien ouders zijn in ieder geval bereikt. Meer meetbare output ontbreekt, maar ook jongerenwerk en de politie geven aan buurtbewoners te bereiken. In één buurt staat volgens de professionals de houding van de bewoners een effectieve toepassing van de maatregelen in de weg. Desondanks worden drie van de vier maatregelen ook daar toegepast. Dit kan een averechts effect hebben maar dat heeft dit onderzoek niet aangetoond .

4.1.2 Wegnemen anonimiteit en vergroten zichtbaarheid

Een tweede mechanisme dat is onderscheiden in hoofdstuk 3 is anonimiteitsreductie/het vergroten van zichtbaarheid. Dit kan bijvoorbeeld door het veranderen, anders inrichten, beheren of controleren van de (fysieke) omgeving. In de Tilburgse pilot zijn acht maatregelen opgenomen die hieraan kunnen bijdragen:

- Aantrekkelijk maken omgeving
- Straatverlichting en cameratoezicht
- In kaart brengen van en patrouilleren op hotspots
- Verbeteren communicatie met jongeren
- Volgen meest lastige jongeren
- Jeugdgroep extra in de gaten houden (na zwaar delict)
- Inzet leerplichtambtenaar bij schoolverzuim
- Signaal bij verlaten justitiële jeugdinrichting

Wijzigen
fysieke
inrichting
buurt

Tabel 4.5 Wijzigen fysieke inrichting buurt

Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
2	Ja	Twee straten herontwikkeld Vluchtroutes plein afgesloten Klimbeveiliging Beter toezicht door huismeester in glazen pand

De projectgroepen in buurt A en B kiezen ervoor om de fysieke inrichting van de buurt te wijzigen. Outputindicatoren zijn het aantal en de aard van de maatregelen die genomen zijn om de inrichting van de buurt te wijzigen.

In buurt A stond herontwikkeling van het plein gepland, maar dit kon om financiële redenen niet doorgaan. Daarom besloot de projectgroep in samenspraak met de woningcorporaties om het plein in plaats daarvan goed te beheren. In het kader hiervan werden de volgende acties ondernomen:

- In een pand aan het plein is door de woningcorporatie een huismeester aangesteld die spreekuren houdt met buurtbewoners. Deze locatie is grotendeels van glas en er is direct (toe)zicht op het plein en op de eventueel rondhangende jongeren.
- Het plein is onoverzichtelijk en kent verschillende vluchtroutes voor de jongeren. Het gaat dan om niet afsluitbare ruimtes tussen twee panden die door de jongeren worden gebruikt om snel weg te komen. Hier wordt vaak gebruik van gemaakt op het moment dat de politie komt surveilleren. Om dit te voorkomen heeft de woningcorporatie hekken geplaatst tussen de losstaande gebouwen; de vluchtroutes zijn daarmee deels verdwenen. Ook wordt antiklimbeveiliging op muren van panden aangebracht om de vluchtroutes te versperren en om inbraak moeilijker te maken.

In buurt B zijn twee straten, samen met de aangrenzende tuinen en parkeerplaatsen, herontwikkeld en opnieuw ingericht zodat de omgeving er aantrekkelijker uitziet.

In Tilburg hebben de hierboven beschreven wijzigingen in de fysieke inrichting van de buurten A en B er waarschijnlijk toe geleid dat het gedrag van de jongeren zichtbaarder en beter controleerbaar is geworden.

Straat-
verlichting
en camera-
toezicht

Tabel 4.6 Straatverlichting en cameratoezicht

Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
2	Gedeeltelijk	Twaalf camera's in één gebied, een onbekend aantal in het andere gebied Live toezicht in één van de twee gebieden Cameratoezicht een onbekend aantal keer ingezet om jongeren te volgen Camerabeelden twee keer gebruikt in de vervolging van jongeren

Straatverlichting en cameratoezicht moeten in samenhang worden beschouwd met het beter beheren en het aantrekkelijk maken van de omgeving.

Deze maatregelen zijn ingezet door de projectgroepen A en B.

Outputindicatoren bij de maatregelen zijn het aantal camera's, de beschikbare capaciteit voor het bekijken van de beelden en het aantal keer dat camerabeelden gebruikt worden voor handhaving, opsporing en vervolging.

Het cameratoezicht in buurt A komt er op verzoek van de ondernemers op en rond het plein die last hebben van de rondhangende jeugd. Begin 2010 worden eenmalig twaalf camera's door de gemeente geschonken aan de ondernemersvereniging. De camerabeelden worden achteraf uitgekeken door een particulier beveiligingsbedrijf. Van de aanwezigheid van camera's kan een preventieve werking uitgaan. De politie gebruikt de camera's vooral voor informatievoorziening, detectie en opsporing.

Van een goed verlichte omgeving gaat ook een preventieve werking uit.

Daarnaast moet straatverlichting er voor zorgen dat camerabeelden scherp en dus bruikbaar zijn. Voor opsporingsdoeleinden bruikbare beelden worden op cd's gebrand. Sinds het cameratoezicht is ingesteld zijn ten minste twee keer successen geboekt en strafrechtelijke trajecten opgestart met jongeren van de jeugdgroep, die volgens de projectleider anders niet zouden zijn gerealiseerd.

Sinds 2007 hangen op een plein in buurt B vaste camera's die live worden uitgekeken door medewerkers van stadstoezicht van de gemeente Tilburg. De camera's worden door de projectgroep ingezet om jongeren op straat te volgen. Hoe vaak dat gebeurt is niet bekend. Ondernemers worden daarnaast gestimuleerd naar de gemeentelijke cameratoezichtcentrale te bellen zodat er

meteen meegekeken kan worden met incidenten op en rond een plein. Hoe vaak ondernemers een melding doen, wordt niet geregistreerd. Cameratoezicht zoals dat in Tilburg wordt toegepast heeft waarschijnlijk slechts beperkt het gewenste effect. Het cameratoezicht in buurt B wordt live uitgekeken, in buurt A wordt slechts achteraf gehandeld. Het uitblijven van direct zichtbare actie komt de ervaren pakkans niet ten goede. Het is bekend dat (potentiële) daders zich niet zozeer iets aantrekken van de aanwezigheid van camera's, maar des te meer van de politieactie op straat op grond van camerabeelden. Verbeterde opsporing van strafbare feiten kan wel als een positief effect worden beschouwd van de inzet van deze maatregel. Zo is er indirect wel een beperkt effect op de subjectieve pakkans te verwachten.

Verbeteren
communicatie
jongeren

Tabel 4.7 Verbeteren communicatie met jongeren

Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
3	Ja	Dagelijkse aanwezigheid van wijkagent en jongerenwerk op straat Bezoeken van de wijkagent aan het jongerenwerk

Het verbeteren van de communicatie met jongeren wordt in alle buurten toegepast. Als outputindicatoren gelden hier het aantal en de aard van de ingezette communicatieactiviteiten.

De wijkagent en jongerenwerker (jongerenbus) zijn regelmatig in de buurten te vinden en benaderen de jongeren dan ook (zie onder wijk- en jongerenadoptie). Soms is daartoe een directe aanleiding en worden zij aangesproken op een overlastmelding of incident en gewezen op de gevolgen daarvan, in andere gevallen niet. De geïnterviewden geven aan dit te doen om de jongeren te laten zien dat ze aanwezig zijn en dat ze de jongeren kennen. Daarnaast brengen jongerenwerkers ook in hun dagelijkse werkzaamheden de boodschap aan jongeren over dat criminaliteit niet geaccepteerd wordt. De jongerenwerkers benadrukken daarbij hun banden met de politie, die soms een bezoek brengt aan de jongerenbus of het jongerengebouw.

De communicatie met de jongeren heeft er waarschijnlijk aan bijgedragen dat jongeren zich ervan bewust zijn dat de politie en het jongerenwerk hen kennen en ook in de gaten houden. Of dit een positief effect heeft op hun gedrag, heeft dit onderzoek echter niet laten zien.

Patrouilleren
hotspots

Tabel 4.8 Patrouilleren op hotspots

Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
1	Ja	Gerichte politie-inzet (tijden en plaatsen niet bekend)

Het in kaart brengen van en patrouilleren op hotspots wordt als maatregel ingezet in buurt B. Als outputindicatoren gelden het aantal hotspots en de extra politie-inzet ten opzichte van de reguliere inzet.

De jeugdgroep in buurt B bestaat uit zowel criminele als overlastgevende jongeren die rond enkele pleinen zeer actief zijn. De politie is sinds de aanvang van het project vaker op en rond deze pleinen gaan surveilleren en doet dit meestal op de fiets, zodat de agenten zichtbaar aanwezig zijn, dichterbij de jongeren kunnen komen en de jongeren zo beter kunnen aanspreken. Het komt voor dat een groep jongeren op een avond drie keer door dezelfde agenten wordt gecontroleerd. De jongeren merken goed dat ze in de gaten worden gehouden.

De intensieve surveillance viel samen met het Donkere Dagen Offensief; een actie buiten de jongerenaanpak om, die begin 2009 Tilburg-breed is ingezet. Tijdens deze actie werd afgesproken dat vanuit elk politieteam in Tilburg intensiever wordt gesurveilleerd op basis van 'datamining' (voorspellen van hotspots op basis van (recent) historische gegevens). Sindsdien is de inzet rond bovengenoemde twee pleinen geïntensiveerd. Ook heeft de politie 'roadblocks' in de wijk opgezet; deze voertuigcontroles hebben ook veel informatie opgeleverd over de meest actieve criminelen in de wijk die deel uitmaken van de jeugdgroep of hier connecties mee hadden.

Er is zichtbaar, gericht en vaker op hotspots gepatrouilleerd door de politie. Dat leidt er toe dat jongeren zien dat de politie aandacht heeft voor overlastgevend en crimineel gedrag en verhoogt de subjectieve pakkans.

Tabel 4.9 Volgen van de lastigste jongeren

Volgen lastige jongeren	Tabel 4.9 Volgen van de lastigste jongeren		
	Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
	3	Gedeeltelijk	In buurt A en B worden jongeren gevolgd, maar gaat het daarbij niet per definitie om de lastigste jongeren In buurt B worden tien jongeren gevolgd door het ZVH In buurt C worden de 7 meest criminele van de 23 jongeren gevolgd

In alle drie de buurten zijn de lastigste jongeren gevolgd. De manier waarop dit gebeurt verschilt per projectgroep en hangt af van de aard van de buurt en de jongeren zelf. Outputindicatoren zijn het aantal gevolgde jongeren en het aantal en de aard van de volgacties door verschillende instanties.

Voor de overlastgevende groep A is het bieden van zorg (en niet de inzet van het strafrecht) de insteek van het traject. Om de juiste zorg te kunnen bieden beziet het Zorg en Veiligheidshuis (ZVH) of hulp aan de jongere alleen of het

hele gezin moet worden geboden, welke partijen de hulp moeten bieden (bijvoorbeeld een maatschappelijk werker of een re-integratiewerker), en welk traject (zorg of strafrecht) moet worden ingezet. Dit valt samen met de huisbezoeken die de projectgroep aflegt in het kader van het betrekken van de ouders van de jongeren. Het 'volgen' betekent voor groep A dat het ZVH de zorgverlening aan de jongeren monitort.

In buurt B leidt het betrekken van de ouders van 10 van de 34 jongeren tot hulpverleningstrajecten, die na de beëindiging van de werkzaamheden van de projectgroep voor deze jeugdgroep eveneens vanuit het ZVH worden gevolgd. Ook de andere jongeren uit deze jeugdgroep worden door het ZVH in de gaten gehouden. Wanneer zij de fout in gaan, kan direct een zorgtraject en/of een straf- of bestuursrechtelijk traject worden ingeslagen. Hoe vaak dit is gebeurd is niet bekend. Het volgen krijgt bij deze groep dus een andere invulling dan bij groep A; het betreft primair het in de gaten houden van het gedrag van de jongeren, zodat kan worden ingegrepen indien nodig.

De jongeren van jeugdgroep C worden in meer repressieve zin gevolgd. Per jongere wordt tijdens het project een dossier of 'factsheet' bijgehouden waarin alle (delict)informatie is verwerkt. De zeven lastigste jongeren zijn met deze factsheets geconfronteerd tijdens de afgelegde huisbezoeken (zie ook betrekken ouders). De overige 16 jongeren zijn niet op deze wijze gevolgd.

Als (de lastigste) jongeren binnen jeugdgroepen worden gevolgd (dat wil zeggen dat hun gedrag wordt gemonitord, hetgeen op een voor hen zichtbare manier kan gebeuren, maar ook via de registratie van het ZVH) en normoverschrijdend gedrag leidt tot een interventie door de betrokken instanties, dan zien andere jeugdgroepleden dat overlastgevend of crimineel gedrag tot extra politieaandacht leidt. De opzet van de maatregelen in Tilburg sluit hier gedeeltelijk bij aan. Daar waar het gaat om zorgtrajecten, heeft het volgen een ander karakter dan in het als-dan-schema in hoofdstuk 3 is bedoeld. Daar waar jongeren direct (repressieve) aandacht krijgen nadat zij een misstap hebben begaan, zoals in de buurten B en C gebeurt, werkt de maatregel wel via het beoogde mechanisme. Daar zullen andere jongeren merken dat dergelijke misstappen tot aandacht van de autoriteiten leidt..

Extra
aandacht
jeugdgroep
na zwaar
delict

Tabel 4.10 Extra aandacht voor jeugdgroep na zwaar delict

Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
1	Ja	Extra surveillance op delictlocaties (omvang extra inzet onbekend)

Projectgroep B houdt de jeugdgroep extra in de gaten nadat zij of enkele van haar leden een zwaar delict hebben gepleegd. Outputindicatoren zijn het aantal keren dat een jeugdgroep extra aandacht heeft gekregen en de inzet van de verschillende instanties.

Jeugdgroep B bestaat uit drie subgroepen: criminele jongeren, overlastgevende jongeren, en hinderlijke jongeren. De meeste en de meest zware delicten worden door de eerste subgroep gepleegd. Deze fungeert als voorbeeld voor de derde subgroep, en daarom is het van belang de criminele jongeren extra in de gaten te houden nadat zij een zwaar delict gepleegd hebben en al dan niet zijn gestraft, afhankelijk van de mogelijkheden voor vervolging.

De politie geeft in de interviews aan dit te doen door extra te surveilleren op locaties waar recent delicten zijn gepleegd of naar aanleiding van meldingen van bewoners en ondernemers die op een bepaalde locatie of jongere betrekking hebben. De jongeren merken zo dat een delict niet alleen strafrechtelijke consequenties kan hebben, maar er ook toe kan leiden dat de politie extra vaak aanwezig is op plekken waar de jongere in kwestie vaak komt. De aanpak is daardoor ook zichtbaar voor jongeren die niet bij het delict betrokken waren, maar wel deel van de groep uitmaken.

Door gericht te surveilleren op plaatsen van delict wordt in Tilburg waarschijnlijk het gewenste mechanisme in gang gezet. Jongeren zullen merken dat crimineel gedrag tot politieaandacht leidt en daarmee een hogere pakkans ervaren.

Actie
leerplicht-
ambtenaar

Tabel 4.11 Actie van een leerplichtambtenaar

Aantal projecten	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
2	Ja	Jeugdgroep B: 2 keer informatievoorziening aan Sociale Zaken, waarop 2 keer contact Twee processen-verbaal leerplichtambtenaar voor leden jeugdgroep C

(Extra of meer specifieke) Aandacht van een leerplichtambtenaar bij schoolafwezigheid van de jongere wordt als maatregel ingezet door de projectgroepen B en C. Het aantal acties van de leerplichtambtenaar en de aard van deze acties zijn als outputindicatoren aan te merken.

Met betrekking tot jeugdgroep B maakt de gebiedscoördinator een analyse van jongeren waarvan bekend is dat zij veel school verzuimen of werkloos zijn. Op grond van deze informatie, die deels afkomstig is van de leerplichtambtenaar, werd twee keer contact gezocht met de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Tilburg, die vervolgens contact opnam met de betreffende jongeren.

Van de 23 jongeren uit jeugdgroep C is niet elke jongere volledig leerplichtig (t/m 16 jaar) of kwalificatieplichtig (t/m 18 jaar). Uiteindelijk maakte de leerplichtambtenaar twee keer een proces-verbaal op. Het betrof scholieren

afkomstig uit groep C die zich schuldig maken aan ernstig ongeoorloofd verzuim en die geen gehoor gaven aan de waarschuwingen vanuit school en andere autoriteiten.

Bij de inzet van de leerplichtambtenaar moet opgemerkt worden dat de leerplichtambtenaren buiten de pilot handelen en standaardprotocollen hanteren. Wel worden acties teruggekoppeld naar de projectgroepen als het gaat om leden van jeugdgroepen.

Tabel 4.12 Signaal bij het verlaten van een justitiële jeugdinrichting

Signaal bij verlaten JJI	Aantal projecten	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
	3	Ja	Het zorg- en veiligheidshuis geeft bij alle vrijkomende jongeren een signaal bij de politie, die de jongeren kan volgen. Daarnaast is bij één jongere melding gemaakt van een verlof.

Het afgeven van een signaal door de justitiële jeugdinrichting op het moment dat één van de jongeren de jeugdinrichting verlaat, wordt als maatregel ingezet door alle projectgroepen. Het aantal signalen dat gegeven wordt is hier de outputindicator.

Het ZVH verleent doorlopend nazorg na detentie, zo blijkt uit interviews met medewerkers van het ZVH en de politie. Ook wordt iedere gedetineerde vanuit het ZVH bij vrijlating aan de politie gemeld. Vervolgens wordt de ex-gedeteneerde nagevolgd in het 'Verwijs Index Personen'-systeem (VIP), zodat men weet welke veiligheidspartners met de jongere in kwestie bezig zijn.

De projectgroep van buurt C heeft zich aanvullend op de reguliere signalering eenmaal laten informeren over verlof van één van de jongeren uit de groep.

De maatregel werkt in Tilburg zoals hij is voorzien. Als de JJI een signaal afgeeft wanneer de jongere de JJI verlaat, dan kunnen politie en/of jongerenwerk de jongere na terugkeer in de gaten houden.

Conclusies Zeven van de acht maatregelen die het wegnemen van de anonimiteit en het vergroten van de zichtbaarheid van jongeren ten doel hebben worden (gedeeltelijk) op de beoogde wijze uitgevoerd.

4.1.3 Vergroten meldingsbereidheid

Het derde werkzame element van het model uit hoofdstuk 3 is het vergroten van de meldingsbereidheid. Overlastgevend of crimineel gedrag van jongeren dat niet door de autoriteiten (jongerenwerk en politie) zelf wordt gezien, moet bij de autoriteiten worden gemeld. De meldingsbereidheid is beïnvloedbaar.

De volgende drie maatregelen uit het landelijke Plan van Aanpak Verhogen Pakkans sluiten hierop aan:

- Media-aandacht en publiciteitscampagnes
- Bevorderen aangiftebereidheid / Stimuleren bellen 112
- Vergroten bekendheid Meld Misdaad Anoniem

Media
aandacht

Tabel 4.13 Media-aandacht

Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
1	Nee	Een publiciteitscampagne, niet gericht op meldingsbereidheid Een keer onbedoelde media-aandacht naar aanleiding van besluit lokale driehoek

In één buurt is media-aandacht als maatregel toegepast. Het aantal keer aandacht in de pers voor de jongerenaanpak geldt als outputindicator.

In buurt A wordt een publiciteitscampagne ingezet. Met de campagne willen de projectgroepleden aan jongeren, bewoners en ondernemers laten zien dat overlast niet wordt geaccepteerd, en dat aan de jeugdgroepaanpak wordt gewerkt. Op de ene zijde bevat de flyer een oproep aan jongeren om deel te nemen aan de activiteiten die het jongerenwerk organiseert. Doel hiervan is om enerzijds de band tussen het jongerenwerk en jongeren te verstevigen, en anderzijds het jongerenwerk in de gelegenheid te stellen beter op de hoogte te zijn van wat er in de groep speelt. Op de andere zijde van de flyer is de boodschap opgenomen dat overlast niet wordt getolereerd en dat daarop wordt gehandhaafd.

Op een aantal jongeren heeft de actie volgens projectgroepleden een 'wakkerschuddend' en afschrikwekkend effect gehad.

In de buurten B en C kiezen de projectgroepen er bewust voor om geen media-aandacht te genereren. De criminele aard van de groepen is daar de belangrijkste reden voor. Om de objectieve pakkans voor deze groepen zo hoog mogelijk te houden is weinig ruchtbaarheid gegeven aan de aanpak. Er wordt door de projectgroepen een averechts gedragseffect van media-aandacht verwacht: jongeren zouden hun gedrag aanpassen omdat ze weten dat er een aanpak op hen wordt losgelaten.

Buiten de projecten (en de pilot subjectieve pakkans) om heeft de Tilburgse jongerenaanpak naar aanleiding van het besluit van de lokale driehoek daartoe, eenmaal aandacht gekregen in de plaatselijke krant. Vooral bij het jongerenwerk leidt dit tot vragen van jongeren; met name vragen ze zich af waarom hun buurt wordt genoemd. Ook is één van de jongeren door de lokale pers geïnterviewd.

Een rechtstreekse invloed van media-aandacht op de subjectieve pakkans zal in Tilburg niet zijn opgetreden. Er is bewust voor gekozen om de media-aandacht te beperken en zo de aanpak mogelijk te maken, zonder dat jongeren gewaarschuwd worden. Daar waar wel een campagne wordt ingezet, is deze niet gericht op de meldingsbereidheid. Onbedoelde, meer algemene berichtgeving over de pilot in de plaatselijke krant kan bewoners er toe aangezet hebben om vaker melding te maken van criminaliteit of overlast. Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit gebeurd is.

Bevorderen
aangifte-
bereidheid

Tabel 4.14 Bevorderen aangiftebereidheid

Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
1	Ja	Bij elke inbraak aandacht om aangifte via internet en meldingen via 112 te bevorderen Twintig 112-meldingen Inzet cameratoezicht bij melding ondernemers Een brief van de huismeester

Het bevorderen van de aangiftebereidheid wordt gedaan in buurt B. Het aantal en de aard van de acties die de aangiftebereidheid moeten bevorderen zijn de outputindicatoren.

De politie geeft in de interviews aan veel aandacht te besteden aan de mogelijkheid tot het doen van aangifte via internet. Als de politie ter plaatse komt na een inbraak in een woning of bedrijf (de lokale prioriteiten) dan komt het doen van aangifte altijd aan bod. Ook het gebruik van het alarmnummer 112 wordt gestimuleerd. Dit blijkt lastig omdat mensen de indruk hebben dat alleen gebeld mag worden als het gaat om een zeer ernstig misdrijf zoals doodslag of moord (denk aan de vroegere slogan '112, daar red je levens mee'). De politie wijst ondernemers en bewoners er daarom op dat het ook bij minder ernstige delicten mag. Van twintig 112-meldingen wordt naar schatting van de politie één keer door een buurtbewoner van allochtone afkomst gemeld. Dat staat niet in verhouding tot de samenstelling van de buurt. Op initiatief van de woningcorporatie worden anonieme overlastmeldingen na overlast in flats gestimuleerd door middel van een brief van de huismeester. Een dergelijke brief is eenmaal verspreid. Volgens de politie missen veel buurtbewoners een gevoel van betrokkenheid en verantwoordelijkheid: ze hebben niet het idee dat ze zelf iets moeten doen maar vinden het oplossen van een overlast- of criminaliteitsprobleem een zaak van de overheid.

In Tilburg is door de politie veel moeite gedaan om de aangiftebereidheid via 112 en internet te vergroten. Omdat de benodigde outputgegevens ontbreken, kan niet met zekerheid worden vastgesteld of dit is gerealiseerd.

Vergroten
bekendheid
MMA

Tabel 4.15 Bekendheid Meld Misdaad Anoniem vergroten

Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
1	Ja	De politie wijst slachtoffers bij elk delict op de mogelijkheid van MMA

Maatregelen gericht op het vergroten van de bekendheid van Meld Misdaad Anoniem (MMA) zijn genomen in buurt C. Het aantal en de aard van de acties die hiertoe zijn ondernomen, zijn de outputindicatoren van deze maatregel.

De wijkpolitie geeft in de interviews aan dat MMA dagelijks onder de aandacht worden gebracht. Mensen zijn er volgens de politie vaak al bekend mee. MMA krijgt wel veel valse meldingen. Er wordt dan bijvoorbeeld een ernstig geweldsdelict gemeld, waardoor de politie snel ter plaatse gaat. Vervolgens blijkt het dan bijvoorbeeld te gaan om een hennepplantage. Niet alleen burgers, maar ook hulpverleners kiezen er soms voor om gebruik te maken van MMA, zodat niet herleidbaar is wie er gemeld heeft.

De wijkpolitie brengt bij ieder contact met burgers de mogelijkheden van MMA onder de aandacht. Hoeveel MMA-meldingen in Tilburg jaarlijks binnenkomen is niet bekend. Meldingen leiden in theorie tot adequater politieoptreden en meer aanhoudingen. Dat heeft een positief effect op de subjectieve pakkans.

Conclusies

Twee van de drie maatregelen die het vergroten van de meldingsbereidheid ten doel hebben, zijn in Tilburg toegepast. Elke maatregel is echter slechts in één buurt toegepast.

4.1.4 Intensiveren/verbeteren handhaving

Een vierde component uit het conceptueel model is het intensiveren en verbeteren van de handhaving. Op gemeld overlastgevend of crimineel gedrag moet actie worden ondernomen door de politie en (afhankelijk van de aard van het gedrag) andere ketenpartners. Bij het in gang zetten van dit mechanisme passen de volgende zeven maatregelen:

- Toepassing shortlistmethodiek
- Vergroten samenwerking op lokaal niveau
- Trainen professionals over jeugdgroepaanpak
- Straatverlichting en cameratoezicht
- In kaart brengen van en patrouilleren op hotspots
- Toepassen snelrecht (snel straffen)
- Signaal bij verlaten JJI

De vierde, vijfde en laatste maatregel in deze rij zijn al besproken. De overige vier maatregelen worden in deze paragraaf behandeld.

Shortlist
Beke en
Ferwerda

Tabel 4.16 Shortlistmethode

Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
3	Ja	Zes keer shortlist ingevuld (2x per groep)

Het invullen van de shortlist van Beke en Ferwerda (bijlage I) is voor de aanpak van alle jeugdgroepen de eerste stap geweest. Output wordt hier gemeten aan de hand van het aantal ingevulde shortlists, dat zijn er twee per groep.

In eerste instantie is de shortlist ingevuld door de wijkagent. Hij is hierin bijgestaan door een medewerker van het gebiedsteam en eventueel door de jongerenwerker. Voor het invullen van de shortlist raadpleegt iedere partij alleen zijn eigen kennis- en informatiesystemen. Aanvullend op de shortlist worden individuele factsheets of dossiers aangemaakt die op de afzonderlijke jeugdgroepleden betrekking hebben.

Volgens de leden van de projectgroepen heeft de shortlistmethode bijgedragen aan de effectieve aanpak van de jeugdgroepen. De shortlist maakt inzichtelijk om welk type groepen het gaat. Er zijn vanuit de projectgroepen echter ook kanttekeningen geplaatst bij de toepassing van de shortlistmethodiek. De afbakening van jeugdgroepen blijkt lastig. In eerste instantie zijn in de pilot groepen samengesteld op basis van incidenten uit politieregistraties in de wijk waarin jongeren woonden. Dat leidt echter tot een vrij willekeurige indeling van groepen, waarbinnen de onderlinge banden van jongeren niet bekend zijn. Daarom zijn later de banden tussen de afzonderlijke leden wel meegenomen in de analyse. De shortlist is door alle projectgroepen eenmaal ingevuld in januari 2009 en een tweede maal in september 2010.

De toepassing van de shortlist heeft er voor gezorgd dat de jeugdgroepen beter in kaart zijn gebracht. Daardoor zijn de projectgroepleden beter op hoogte van de aard, omvang en locatie van de problematiek en kunnen zij daar in de handhaving gebruik van maken.

Verbeteren
lokale
samenwerking

Tabel 4.17 Vergroten lokale samenwerking

Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
3	Ja	De instelling van projectgroepen heeft geleid tot intensievere samenwerking (maandelijks overleg, tussentijds contact)

Het verbeteren van de samenwerking op lokaal niveau is één van de overkoepelende doelen van de jongerenaanpak. Daartoe is een stuurgroep

ingesteld (zie hoofdstuk 2). Ook in de projectgroepen krijgt het verbeteren van de lokale samenwerking vorm. De output wordt gemeten aan de hand van de samenstelling en het aantal overleggen en het aantal activiteiten dat als groep wordt ondernomen.

Projectgroep A overlegt één keer in de twee maanden. In 2011 veranderde dat naar overleg op ad hoc basis, op aangeven van de politie of de projectleider. Daarnaast is er met betrekking tot jeugdgroep A maandelijks overleg in de buurtregie en wekelijks overleg tussen politie en jongerenwerk.

Projectgroep B overlegt in het begin van het project eens per twee weken. Dat is vervolgens afgezwakt naar eens per maand (gedurende een half jaar) en eens per twee maanden (wederom gedurende een half jaar). Uitwisseling van informatie vindt plaats wanneer de samenwerkingspartners dat nodig achten. Ook tussentijdse bijsturing door de projectleider is soms nodig. De buurtregie wordt er op aangesproken haar rol in de gebiedsaanpak beter op te pakken. In het begin van het project blijkt dat vijf van de zeventien gezinnen niet bekend zijn bij de buurtregie. In buurt B leidt de pilot tot een betere samenwerking met de woningcorporatie. De woningcorporatie wordt actief betrokken bij de veranderingen in de buurt.

In projectgroep C is één keer per maand overleg door de projectgroep. Die vergaderfrequentie is gedurende het project verminderd. Het laatste half jaar is in totaal twee keer vergaderd. Tussentijds wordt de uitvoering van gemaakte afspraken per e-mail en telefoon gemonitord.

Het doorlopende contact tussen de leden van de projectgroepen wordt door de geïnterviewde ketenpartners als een belangrijke succesfactor van de aanpak genoemd. Projectgroepleden geven in de interviews aan dat zij elkaar beter weten te vinden dan voorheen (het is duidelijk wie wat doet), dat mensen vanuit hun kracht worden ingezet (jongerenwerk wordt bijvoorbeeld niet betrokken bij criminele jongeren) en dat de problematiek in de buurt op alle kerngebieden (wonen, werken, financiën, dagbesteding en justitie) bij elkaar wordt gebracht en integraal wordt aangepakt. Tot slot wordt de rol van het ZVH in de aanpak als succesfactor in de samenwerking benoemd, omdat het ZVH de aanpak van individuele jongeren en gezinnen op casusniveau coördineert.

Trainen
professionals

Tabel 4.18 Trainen professionals

Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
3	Ja	3 projectleiders en 20 projectgroepleden zijn getraind in kennis over criminele jongeren, daardoor zijn zij beter in staat jeugdgroepen te analyseren

Twintig personen, waaronder de drie projectleiders en de leden van de stuurgroep, hebben de training *Kennisfundament, een effectieve aanpak in het terugdringen van jeugdcriminaliteit*¹ gevolgd. De training is gebaseerd op het kennisfundament van het WODC, verschaft inzicht in wat overlastgevend en criminele jongeren beweegt en biedt tools voor het effectief terugdringen van jeugdcriminaliteit. Dat heeft de projectleiders en de stuurgroep in staat gesteld een passende aanpak voor de jeugdgroepen op te stellen.

Toepassen
snelrecht

Tabel 4.19 Toepassen snelrecht

Aantal jeugdgroepen	Werking mechanisme conform conceptueel model	Output
1	Nee	Doorlooptijden worden niet gehaald

Bij de aanpak van jeugdgroep C neemt de projectgroep zich voor snelrecht toe te passen. Omdat de lage strafmaat de afschrikkende werking van de straffen ondermijnt zien de betrokkenen af van het toepassen van snelrecht. Uit de procesevaluatie blijkt daarnaast dat het OM in de praktijk moeite heeft de reguliere doorlooptijd van jeugdzaken (veertien uur) te halen.

Conclusies

Drie van de vier maatregelen zetten het gewenste mechanisme om handhaving en bestraffing mogelijk te maken/te verbeteren in gang. Het gebruik van de shortlist, de verbeterde samenwerking en de gevolgde trainingen dragen bij aan het in kaart brengen van de jeugdgroepen, een beter begrip van de onderliggende problematiek en aan het opstellen van een passende aanpak. Dat maakt handhaving door middel van zichtbare politieacties mogelijk. Een laatste stap in het proces, de vervolging, is een verbeterpunt. De doorlooptijden van jeugdstrafrechtzaken zijn te lang om een lik-op-stuk beleid te kunnen voeren en betrokkenen vragen zich af of de lage strafmaat wel bijdraagt aan het gewenste effect.

4.2 Maatregelen en hun samenhang

In Tilburg is door de projectgroepen geprobeerd de maatregelen die toegepast worden in de aanpak van de afzonderlijke jongerengroepen op elkaar en op de specifieke jongerengroep aan te laten sluiten. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de onderlinge samenhang van maatregelen en de mate waarin juist deze pakketten van maatregelen geschikt zijn om specifieke jongerenproblematiek aan te pakken. Tabel 4.20 geeft een overzicht van de toegepaste maatregelen per projectgroep.

¹ Zie http://www.nicis.nl/Wat_doen_wij/Opleiding/Maatwerk_opleidingen/Referenties/Training_Kennisfundament.

Tabel 4.20 In de Tilburgse pilot toegepaste maatregelen naar projectgroep

Maatregel	Projectgroep A	Projectgroep B	Projectgroep C
<i>Sociale controle</i>			
Vergroten sociale binding		X	
Buurtvaders			
Wijk- en jongerenadoptie	X	X	X
Betrekken ouders	X	X	X
<i>Zichtbaarheid</i>			
Wijzigen fysieke inrichting	X	X	
Cameratoezicht/verlichting	X	X	
Communicatie	X	X	X
Patrouilleren hotspots		X	
Volgen lastigste jongeren	X	X	X
Extra aandacht groep na delict		X	
Leerplichtambtenaar		X	X
Signaal verlaten JJI	X	X	X
<i>Meldingsbereidheid</i>			
Media-aandacht	X		
Aangiftebereidheid		X	
Meld Misdaad Anoniem			X
<i>Handhaving</i>			
Shortlist	X	X	X
Lokale samenwerking	X	X	X
Trainen professionals	X	X	X
Snelrecht			
Totaal	11	15	10

Bij het bestuderen van tabel 4.20 valt met name op dat de samenstelling van de pakketten maatregelen per projectgroep verschilt. Gezien de verschillende aard van de projectgroepen is dat logisch: de ene jeugdgroep vergt een andere aanpak dan de andere en sommige maatregelen werken bij de ene groep beter dan bij de andere. De keuzes die de projectgroepen gemaakt hebben sluiten aan bij de aard van 'hun' jeugdgroepen:

- Jeugdgroep A valt op grond van de shortlistmethode aan te merken als een overlastgevende groep. Naast handhaving, is door de projectgroep met name ingezet op het vergroten van de zichtbaarheid en het verminderen van de anonimiteit. Om jongerenoverlast aan te pakken is dat een logische keuze. Op het bevorderen van de meldingsbereidheid is nauwelijks ingezet. Dat is hier met name te verklaren uit de aard van de gepleegde feiten, die relatief licht is. De overlast in de buurt is inmiddels verminderd. Dat is volgens de projectgroep met name te danken aan het feit dat de jongeren ouder zijn geworden. De groep is uit elkaar gevallen en er is geen nieuwe groep op deze plaats ontstaan.
- Jeugdgroep B wordt gekwalificeerd als overlastgevend plus. Dat wil zeggen dat een deel van de groep crimineel gedrag vertoont. De aard van de gepleegde feiten is niet eenduidig en dat is terug te zien in het pakket van maatregelen dat door de projectgroep is ingezet. Vrijwel alle besproken

maatregelen worden door de projectgroep toegepast. Van de 34 jongeren hebben er 22 een persoonsgerichte aanpak ontvangen die bij 14 jongeren ook vruchten heeft afgeworpen. Drie jongeren zijn aan het eind van het project nog crimineel actief.

- Jeugdgroep C is een criminele groep. De groep is actief in een buurt die door projectgroepleden wordt getypeerd als een buurt met grote sociale controle en gedeelde negatieve normen. Opvallend is dat niet alle maatregelen, gericht op het vergroten van de zichtbaarheid/het wegnemen van anonimiteit worden toegepast; deze maatregelen kunnen de handhaving ondersteunen. Daarnaast valt op dat maatregelen worden ingezet die de sociale binding moeten vergroten terwijl dat in deze buurt een averechts effect kan hebben. Toch veroorzaken van de 23 jongeren er op het moment van de evaluatie door de projectgroep 14 geen problemen meer.

De tabel laat ook zien dat sommige maatregelen met elkaar samenhangen. Waar wijk- en jongerenadoptie als maatregel wordt toegepast, wordt eveneens aandacht besteed aan communicatie met jongeren en worden de lastigste jongeren gevolgd. Deze samenhang vloeit voort uit het feit dat deze activiteiten door dezelfde partijen (jongerenwerk en politie) worden uitgevoerd. Het betrekken van ouders gebeurt net als de vorige drie genoemde maatregelen in alle drie de wijken, en hangt ook logisch samen met het verminderen van de anonimiteit van jongeren en het vergroten van de zichtbaarheid van hun gedrag. Deze maatregelen versterken elkaar ook: jongeren worden niet alleen op straat in de gaten gehouden, maar ook thuis en op school.

Van de vier mechanismen die uit het model volgen is het vergroten van de meldingsbereidheid in de projecten onderbelicht gebleven. Waar er iets mee gedaan wordt betreft het (in één buurt) de vaste werkwijze van de politie, die slachtoffers wijst op de mogelijkheid van het doen van aangifte. Maatregelen die actief de meldingsbereidheid moeten verhogen blijven uit. Gezien de samenhang tussen meldingsbereidheid en handhaving is denkbaar dat de beperkte inzet op meldingsbereidheid de handhaving belemmert.

Hoewel meerdere respondenten in het onderzoek hebben aangegeven dat de verschillende achtergronden van de projectleiders leidden tot andere werkwijzen, zijn de keuzes die zij met betrekking tot de in te zetten maatregelen gemaakt hebben niet zonder meer tot die achtergronden te herleiden. Inderdaad is de aanpak van jeugdgroep C meer repressief geweest (achtergrond projectleider: politie), maar dat sluit aan bij het criminele karakter van deze groep. Er zijn geen verschillen in aanpak tussen de jeugdgroepen waargenomen, die te herleiden zijn tot verschillen in door de projectleiders gekozen invalshoeken.

4.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is nagegaan of de maatregelen uit het Plan van Aanpak Verhogen Pakkans in Tilburg zijn uitgevoerd, op welke manier dat is gebeurd, of dit tot de gewenste output heeft geleid en of daarmee gesproken kan worden van een effectieve aanpak.

Over het algemeen zijn de maatregelen uit het plan uitgevoerd en gebeurde dit op de voorziene wijze. Daarbij zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste wordt een deel van de maatregelen op dusdanige wijze uitgevoerd dat beoogde effecten niet of niet optimaal bereikt kunnen worden. Het betreft de inzet van cameratoezicht en straatverlichting (waarbij in één buurt geen directe opvolging van de beelden plaatsvindt), het volgen van de lastigste jongeren (dat niet in alle gevallen op een manier gebeurt die zichtbaar is voor andere jongeren) en de inzet van buurtvaders (die niet op straat surveilleren). Daarnaast wordt een aantal maatregelen niet uitgevoerd. Dit zijn de maatregelen op het gebied van meldingsbereidheid en het snelrecht.

De meeste maatregelen worden echter wel uitgevoerd zoals beoogd en sluiten ook aan bij de jeugdgroepen waarop ze worden toegepast. Daar is door de projectleiders ook op gestuurd. Naar verwachting heeft de aanpak daarom geleid tot een hogere pakkans bij de jongeren. Dit beeld wordt bevestigd door de ontwikkelingen van de door de jeugdgroepen veroorzaakte overlast en gepleegde criminaliteit; die is in de loop van de projecten inderdaad afgenomen. De meerderheid van de jongeren die in de aanpak werden opgenomen veroorzaakt geen problemen meer. Of dit alleen of voornamelijk aan de aanpak te wijten is, is niet komen vast te staan. Zoals eerder in dit rapport aan bod kwam is de jongerenaanpak niet van andere invloeden te isoleren. Er is sprake van een attributieprobleem, het is niet zonder meer aan één oorzaak toe te schrijven dat de situatie verbeterd is. Ook de geïnterviewde projectgroepleden onderkennen deze vaststelling. Jongeren zijn verhuisd, ouder geworden en ook buiten de jongerenaanpak is er veel aandacht aan ze besteed. Deze factoren kunnen ieder voor zich en/of samen hebben bijgedragen aan het terugdringen van het probleem. Dat de aanpak die gericht was op het verhogen van de subjectieve pakkans een bijdrage heeft geleverd lijkt vast te staan. Of zonder deze maatregelen het waargenomen effect niet zou zijn opgetreden is echter niet met zekerheid te zeggen.

5 CONCLUSIE

Doel onderzoek	Dit onderzoek heeft zich gericht op de vraag of de maatregelen die in Tilburg zijn ingezet om de subjectieve pakkans onder overlastgevende en criminele jongeren te verhogen, naar verwachting effectief zijn. Dit is onderzocht door middel van een planevaluatie en een procesevaluatie. Daarmee is gekozen voor een theoriegestuurde evaluatie in plaats van een experimentele opzet van het onderzoek, waarbij effecten empirisch worden gemeten. De reden daarvoor ligt in het ontbreken van een nulmeting van de subjectieve pakkans, voorafgaand aan de start van de pilot in Tilburg. Een vergelijking van de situatie voor en na de inzet van de maatregelen is daarom niet mogelijk. Daarnaast zijn er in de onderzochte situatie problemen met het vinden van een vergelijkbare controlegroep, de beheersing van de controlesituatie (waarin interventies uit moeten blijven en het effect van andere interventies kan worden uitgesloten) en door de veelheid aan maatregelen (waardoor onduidelijkheid blijft bestaan over welke interventie precies tot welk effect leidt).
Betrouwbaarheid methode	De gedachte achter een theoriegestuurde evaluatie is dat een beoogd effect plausibel is als empirisch getoetste (bewezen effectieve of goed onderbouwde) maatregelen op een zorgvuldige manier (zoveel mogelijk in overeenstemming met uitgangspunten uit de literatuur) in de praktijk worden gebracht. De gebruikte methode is in hoofdstuk 1 en 3 toegelicht. Hoewel het effect zelf niet wordt gemeten, is het een betrouwbare methode omdat gebruik wordt gemaakt van kennis over effectieve interventies die gebaseerd is op experimenteel onderzoek.
Resultaat	De verhoging van de pakkans wordt in veel onderzoeken gezien als tussenstap naar het verminderen van criminaliteit en overlast, zonder dat dit afzonderlijk is onderzocht. In die gevallen richt onderzoek zich op maatregelen die effectief zijn in het verminderen van criminaliteit en overlast. De meerwaarde van het onderhavige onderzoek ligt in het feit dat de nadruk ligt op de pakkans zelf en de wijze waarop die beïnvloed kan worden. Het onderzoek laat zien dat de maatregelen die in Tilburg worden toegepast een gedegen onderbouwing vinden in de empirie. Het onderzoek toont tevens dat de maatregelen in de praktijk grotendeels worden toegepast zoals in theorie voorzien is. De aanpak is daarmee naar verwachting effectief, iets wat wordt bevestigd door de afname van de overlast en criminaliteit door de groepen jongeren, waarop de maatregelen in Tilburg zijn toegepast.

5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In Tilburg zijn vanaf de zomer van 2009 maatregelen in gang gezet die zijn gericht op het verhogen van de subjectieve pakkans van overlastgevende en

criminele jongeren. Deze maatregelen zijn gericht op jeugdgroepen en maken onderdeel uit van de bredere aanpak in Tilburg van deze jongeren.

Buurt en jeugdgroepen Voor de aanpak van jeugdgroepen in Tilburg worden periodiek groepen jongeren geselecteerd. Dat gebeurt op basis van een inventarisatie van overlastgevende en criminele jeugdgroepen door de politie. Tussen de start van de Tilburgse aanpak in 2009 en de start van dit onderzoek in december 2010 zijn op deze manier zes jeugdgroepen geselecteerd voor een intensieve aanpak. Van die zes jeugdgroepen zijn er drie betrokken in deze evaluatie. Gekozen is voor jeugdgroepen die verschillend zijn van aard (overlastgevend, overlastgevend plus en crimineel), die verschillend zijn qua leden (in leeftijd, afkomst, type overlast of criminaliteit), en die afkomstig zijn uit verschillende buurten in Tilburg. Ook is er bij de selectie naar gestreefd dat bij de aanpak van deze drie groepen tezamen zoveel mogelijk verschillende maatregelen uit het landelijke Plan van Aanpak Verhogen Pakkans kunnen worden ingezet.

Causale relaties Een reconstructie van de programmalogica van het Plan van aanpak Verhogen Pakkans laat zien dat het versterken van sociaal kapitaal in de buurten waar de groepen overlast en criminaliteit veroorzaken aan de basis van de aanpak ligt. Een toename van sociaal kapitaal versterkt drie mechanismen die centraal staan in de gereconstrueerde programmalogica:

- Het wegnemen van de anonimiteit van jongeren en het vergroten van de zichtbaarheid van hun gedrag;
- Een hogere meldingsbereidheid aan de kant van bewoners en professionals;
- Een intensivering van daadwerkelijke handhaving (op gesignaleerd of gemeld gedrag).

Deze mechanismen kunnen door allerlei maatregelen in gang worden gezet. In deze evaluatie zijn de maatregelen uit het landelijke Plan van aanpak Verhogen Pakkans, voor zover die in Tilburg worden toegepast, onderzocht. Het is echter denkbaar dat er meer maatregelen zijn die deze mechanismen in gang zetten. De veronderstelde causale verbanden tussen maatregelen en beoogde effecten in Tilburg zijn samengevat in een conceptueel model dat is gepresenteerd in paragraaf 3.2.

Bij de werking van de mechanismen is hun onderlinge samenhang belangrijk bij het realiseren van een verhoging van de pakkans: meer zichtbaarheid en een hogere meldingsbereidheid faciliteren bijvoorbeeld de handhaving. Daarbij wordt de werking van de mechanismen versterkt door sociaal kapitaal: in een buurt met veel sociaal kapitaal letten bewoners op elkaar; dat vergemakkelijkt het werk van de gemeente, de politie en het jongerenwerk; en het maakt dat werk deels ook overbodig. Bij de uitvoering van de aanpak is het daarom belangrijk dat er strak gestuurd wordt op een uitvoering conform het conceptueel model; wanneer maatregelen op een andere wijze worden ingevuld dan voorzien, kan het zijn dat zij de mechanismen minder of niet in gang zetten.

Evidentie werking mechanismen	<p>Uit de planevaluatie blijkt dat het conceptueel model ondersteund wordt door empirisch onderzoek. De beschikbare wetenschappelijke literatuur biedt voldoende aanknopingspunten om te stellen dat de elementen in samenhang leiden tot een verhoogde pakkans. De maatregelen die in Tilburg in het kader van het Plan van Aanpak Verhogen Pakkans worden ingezet, dragen naar verwachting dan ook bij aan het verhogen van de subjectieve pakkans.</p>
Verschillen jeugdgroepen	<p>De jeugdgroepen die in de evaluatie zijn meegenomen zijn (op grond van de Beke-shortlistmethodiek) overlastgevend, overlastgevend plus en crimineel. De planevaluatie biedt geen eenduidig antwoord op de vraag of er met betrekking tot de werkzaamheid van de mechanismen verschillen tussen typen jeugdgroepen te verwachten zijn. Uit de planevaluatie komt naar voren dat de samenstelling van de buurt waarin de jongeren wonen waarschijnlijk van groter belang is dan de andere factoren, met name de sociaaleconomische status van een buurt en de normen die buurtbewoners met elkaar delen.</p>
Aandachtspunten	<p>De literatuur noemt een aantal aandachtspunten, waarmee bij de inzet van de maatregelen rekening gehouden moet worden, willen ze effectief (kunnen) zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In de context van het verhogen van de subjectieve pakkans heeft het alleen zin om de sociale cohesie te versterken in een buurt, wanneer daar sprake is van positieve normen. Wanneer buurtbewoners negatieve normen ten aanzien van de openbare orde en veiligheid met elkaar delen, is het verstandig af te zien van het versterken van de sociale cohesie, omdat dat kan leiden tot een averechts effect (een nog afwijzendere houding ten aanzien van overheidsoptreden en een toename van normoverschrijdend gedrag). • Wanneer daar niet actief voor wordt gewaakt, kan verscherpt toezicht leiden tot verplaatsingseffecten: het probleem wordt niet opgelost, maar verplaatst zich naar een gebied met minder toezicht. Daarnaast werkt verscherpt toezicht niet bij alle vormen van overlast en criminaliteit. Daders die onder invloed zijn van alcohol of drugs of om andere redenen impulsief handelen, worden in mindere mate geremd door extra toezicht dan professionele daders. Bij verscherpt toezicht is verder van belang om de jongeren die zich niet aan ernstige overlast of criminaliteit schuldig maken, niet te criminaliseren. Gebeurt dat wel, dan kan dit er in het ergste geval toe leiden dat zij alsnog ongewenst gedrag gaan vertonen. Tot slot is cameratoezicht het meest effectief wanneer er direct opvolging aan de beelden wordt gegeven. • De meldingsbereidheid hangt samen met de kwaliteit van de opvolging van meldingen; als bewoners merken dat meldingen goed door de politie worden opgepakt, zullen ze eerder melden. Daarnaast zijn de volgende aspecten van belang voor de meldingsbereidheid: de perceptie van de ophelderingskans, de ernst van het delict, de sociaaleconomische status van de buurt en de mate van sociale controle in de wijk. • Een laatste aandachtspunt betreft de inzet van het jongerenwerk. Dit functioneert op basis van een vertrouwensrelatie met de jongeren. Het

inzetten van jongerenwerkers als informant voor de autoriteiten kan deze vertrouwensband schaden en hun werk ernstig belemmeren.

Implementatie en samenwerking	<p>De maatregelen uit de pilot zijn ingepast in de bestaande werkzaamheden van de betrokken organisaties in Tilburg. Deze organisaties werken vanuit hun eigen taken en verantwoordelijkheden en plegen waar nodig extra inzet. De implementatie van de aanpak is bewaakt vanuit de stuurgroep en de projectgroepen waarin de betrokken partijen samenwerken. In de stuurgroep zijn de gemeente, de politie, het OM, het jongerenwerk en het Zorg- en Veiligheidshuis vertegenwoordigd. De stuurgroep selecteert de jeugdgroepen waarop de aanpak zich concentreert, bewaakt de betrokkenheid en inzet van de samenwerkingspartners en monitort de voortgang. Andere taken zijn het borgen van draagvlak voor de aanpak, in- en externe communicatie, het afleggen van verantwoording aan de lokale driehoek en het onderhouden van contact met het ministerie van Veiligheid en Justitie over de aanpak. De projectgroepen bestaan uit personen van de verschillende samenwerkingspartners (in ieder geval gemeente, politie en jongerenwerk), die betrokken zijn bij de uitvoering van het onderzoek. Zij doen nader onderzoek naar de jeugdgroep en de leden daarvan, stellen een plan van aanpak op, voeren de maatregelen samen uit, registreren en bewaken de voortgang, adviseren de stuurgroep en leggen daar verantwoording aan af. Betrokkenen vellen een positief oordeel over de samenwerking. Zij hebben elkaar leren kennen, weten wat zij van elkaar kunnen verwachten en schakelen elkaar waar nodig in bij de uitvoering. De informatie-uitwisseling tussen de betrokken partners is verbeterd, waardoor meer maatwerk geleverd kan worden, hetgeen de effectiviteit van de aanpak ten goede komt. De betrokkenheid van het Zorg en Veiligheidshuis is waardevol, omdat dit de middelen heeft om jongeren te volgen en te begeleiden en relevante ketenpartners in te schakelen. De gekozen samenwerkingsvorm leidt ertoe dat goed gebruikgemaakt wordt van de kennis en vaardigheden van alle betrokken partners.</p> <p>Er zijn echter ook knelpunten. Met name het realiseren van de benodigde capaciteit kan leiden tot problemen doordat de vereiste inzet per partner, per jeugdgroep en per periode kan verschillen en daardoor moeilijk voorspelbaar is.</p> <p>In de selectie van jeugdgroepen voor dit onderzoek is rekening gehouden met de verschillende achtergronden van de projectleiders. De evaluatie heeft echter niet laten zien dat deze achtergronden van invloed zijn op het uiteindelijke effect van de maatregelen. Uiteindelijk is een juiste implementatie en uitvoering van de maatregelen doorslaggevend voor het succes van de aanpak.</p>
Output	Voor alle maatregelen zijn in dit onderzoek meetbare outputindicatoren opgesteld. In de praktijk blijkt echter dat niet over alle indicatoren informatie beschikbaar is. Voor zover mogelijk is in hoofdstuk 4 gerapporteerd over de
Ontwikkeling	output. De procesevaluatie laat zien dat de uitvoering van de maatregelen een

ontwikkelingsproces is geweest, waarbij gedurende de pilot aanpassingen in de uitvoering hebben plaatsgevonden. De belangrijkste ontwikkelingen zijn:

- De opkomst bij bewonersbijeenkomsten neemt toe naarmate er meer bijeenkomsten worden georganiseerd.
- Buurtpreventie is niet mogelijk in een buurt waar een afwijzende houding ten aanzien van de overheid bestaat.
- Bij het betrekken van ouders is het van belang hen niet alleen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid, maar hen ook te ondersteunen bij het nemen daarvan.
- De betrokkenheid van het Zorg- en Veiligheidshuis is gewenst in verband met het inbedden van de aanpak van individuele jongeren in bestaande structuren.
- Voor een effectieve toepassing van de shortlistmethodiek is het belangrijk niet alleen te kijken naar de individuele jongeren, maar ook naar de kenmerken van de groep.

Activering mechanismen

Uit de procesevaluatie blijkt dat de maatregelen grotendeels zijn uitgevoerd conform de beleidslogica. Ook is bij de uitvoering deels rekening gehouden met de hierboven geformuleerde aandachtspunten. Zo is in Tilburg gewaakt voor verplaatsingseffecten door de individuele jongeren te volgen, is de inzet op het verhogen van de meldingsbereidheid gepaard gegaan met een verbetering van de handhaving en heeft het jongerenwerk de ruimte gekregen om een balans te zoeken tussen enerzijds het informeren van de partners in de projectgroepen en anderzijds het bewaren van de vertrouwensband met de jongeren.

Er is echter ook een aantal afwijkingen van de beleidslogica aangetroffen. Dit betreft het volgende:

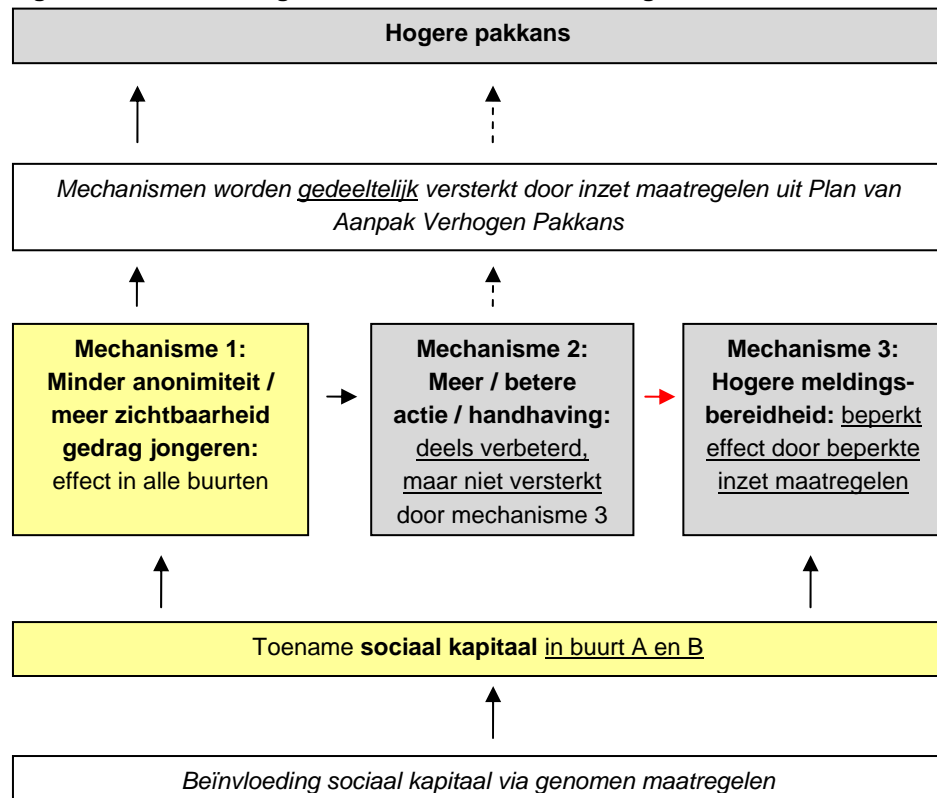
- De inzet op sociaal kapitaal: hoewel er in één buurt met opzet voor is gekozen om niet in te zetten op sociale cohesie, omdat daar sprake is van negatieve normen en een afwijzende houding ten aanzien van de autoriteiten, zijn in een andere buurt waar hetzelfde speelt maatregelen voortgezet die gericht zijn op sociale cohesie. Er is in deze buurten ook niet voor gekozen om meer in te zetten op *bridging capital*, terwijl de samenstelling van de buurten daar wel mogelijkheden toe biedt.
- Buurtvaders zijn niet ingezet op straat, waardoor zij niet hebben bijgedragen aan de sociale controle en daarmee aan de subjectieve pakkans. Buurtpreventie is niet van de grond gekomen.
- Cameratoezicht is slechts gedeeltelijk ingezet op een manier die van invloed is op de subjectieve pakkans (namelijk gepaard met directe opvolging van de beelden).
- Het volgen van de lastigste jongeren is gebeurd op een manier die er slechts ten dele toe leidt dat de andere jongeren het opmerken en daarmee een hogere subjectieve pakkans ervaren.
- Er zijn signalen dat bij het betrekken van ouders en het patrouilleren op hotspots onvoldoende onderscheid is gemaakt tussen jongeren die ernstige feiten hebben gepleegd en jongeren die niet tot de harde kern van

de jeugdgroep behoren, hetgeen bij de laatste groep geleid kan hebben tot een gevoel van criminalisering.

- Media-aandacht is niet ingezet voor het verhogen van de meldingsbereidheid.
- Het snelrecht is niet toegepast.

Doordat niet alle maatregelen (zoals beoogd) zijn uitgevoerd, zijn de mechanismen uit het conceptueel model niet optimaal in werking gezet. Dat geldt in ieder geval voor het verhogen van de meldingsbereidheid, waar slechts beperkte aandacht naar is uitgegaan. Het sociaal kapitaal is in beperkte zin vergroot. Wijk- en jongerenadoptie en het betrekken van ouders hebben hier het meest aan bijgedragen. Het bereik van maatregelen, gericht op het vergroten van de sociale cohesie, is echter beperkt geweest. Wel zijn jongeren duidelijk uit de anonimiteit gehaald en is hun gedrag zichtbaarder gemaakt, in alle drie de buurten. Met name de activiteiten van de politie en het jongerenwerk zullen hieraan hebben bijgedragen, maar ook de aandacht die is besteed aan de inrichting van de openbare ruimte. Tot slot is ook de handhaving verbeterd. Het gebruik van de shortlistmethodiek heeft geleid tot een beter inzicht in de aard van de problematiek van de individuele jongeren en de jeugdgroepen. Daardoor is per buurt meer maatwerk geleverd. Dit is versterkt door de intensievere samenwerking tussen de betrokken partijen en het trainen van de projectleiders. Figuur 5.1 geeft het conceptueel model weer, zoals in de procesevaluatie is gebleken dat het in de praktijk wordt gebracht.

Figuur 5.1 De werking van de mechanismen in Tilburg



De grijze vlakken wijzen erop dat die onderdelen van het model niet optimaal vorm krijgen. Dat is met name het geval omdat ze niet in elke buurt (op een juiste wijze) worden toegepast.

Mechanisme 1 staat centraal in de werking van het model in Tilburg. Dit mechanisme krijgt in alle projectgebieden voldoende aandacht en de beïnvloeding van de pakkans verloopt dan ook met name via dit mechanisme. Het wordt in twee van de drie projectgebieden op de juiste wijze ondersteund door een toename van sociaal kapitaal. In het derde gebied is dat niet het geval, maar ook niet goed mogelijk door het karakter van de buurt. De andere twee mechanismen treden slechts gedeeltelijk in werking; mechanisme 3 omdat hier slechts beperkte aandacht naar uitgaat, mechanisme 2 omdat het niet versterkt wordt door mechanisme 3. De wederkerige relatie tussen deze twee mechanismen is in de figuur daarom veranderd in een eenzijdige relatie. Alleen mechanisme 1 draagt volledig bij aan het verhogen van de pakkans; mechanisme 2 draagt hier gedeeltelijk aan bij en mechanisme 3 vrijwel niet. Het effect van de aanpak op de pakkans is daarom in Tilburg zeker wel aanwezig, maar kan nog verder worden geoptimaliseerd.

Kosten

De gemeente Tilburg heeft voor de pilot in 2009 €104.000,- en in 2010 €34.800,- subsidie gekregen van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit budget is besteed aan de pilot, waarbij de belangrijkste kosten die ermee

gedekt zijn de projectleiding (1 fte, verdeeld over de gemeentelijke projectleiders), organisatiekosten van de pilot en communicatiekosten betreffen. Andere betrokken organisaties dan de gemeente, hebben hun inzet in het kader van de pilot gepleegd binnen de reguliere formatie. Het is niet bekend of dit tot knelpunten bij het uitvoeren van hun andere werkzaamheden heeft geleid.

5.2 Conclusie

Succes	In het algemeen kan worden gesteld dat in Tilburg sprake is van een succesvolle pilot. De maatregelen die worden ingezet om de subjectieve pakkans te verhogen, hebben waarschijnlijk effect, omdat zij in meerderheid op een juiste wijze worden toegepast, hetgeen leidt tot een toename van de pakkans. Die toegenomen pakkans vertaalt zich in een afname van overlast en criminaliteit in de buurten waarop de aanpak zich concentreert.
Verbeterpunten	Gezien de samenhang tussen de drie mechanismen uit het conceptueel model en tussen de mechanismen en sociaal kapitaal, betekent het feit dat niet alle maatregelen (op een juiste wijze) worden uitgevoerd echter dat het effect op de pakkans in Tilburg niet optimaal zal zijn. Verbeterpunten moeten dan ook vooral gezocht worden in het verhogen van de inzet op meldingsbereidheid, zodat het effect op de pakkans niet meer voornamelijk via mechanisme 1 verloopt.
Tilburg	De hechte samenwerkingsvorm tussen de betrokken partijen in Tilburg en de betrokkenheid van het jongerenwerk en het ZVH zijn aspecten die eigen zijn aan de aanpak in Tilburg, met name omdat de samenwerking al geruime tijd wordt doorontwikkeld. In de pilot kon gebruik gemaakt worden van reeds bestaande relaties tussen de samenwerkingspartners en van een ZVH dat al jaren functioneert. Hoewel de aanpak van jeugdgroepen zelf nieuw was, heeft dit de aanpak (en de uitvoering van de pilot als onderdeel daarvan) ongetwijfeld gefaciliteerd.
Lessen voor andere gemeenten	<p>Een pilot is uiteraard bedoeld om lessen uit te trekken voor een eventuele verdere uitrol van de aanpak. Die lessen vloeien voort uit de succesfactoren en verbeterpunten die in Tilburg kunnen worden geïdentificeerd en de lessen die de betrokkenen in Tilburg zelf tijdens de pilot hebben getrokken. De volgende punten zijn in ieder geval van belang wanneer andere gemeenten deze aanpak willen toepassen:</p> <ul style="list-style-type: none">• Bij de selectie van jeugdgroepen door middel van de Beke-shortlist is het belangrijk om over informatie van alle relevante partners te beschikken (naast de politie bijvoorbeeld ook jongerenwerk en gebiedsteams). Niet alleen het gedrag en de antecedenten van individuele jongeren moet in kaart worden gebracht, maar ook de relaties tussen de jongeren die samen een groep vormen. Daarnaast wijst het onderzoek uit dat het belangrijk is om voldoende en de juiste informatie vast te leggen om de output van de aanpak te kunnen meten.

- De maatregelen uit het Plan van Aanpak Verhogen Pakkans dienen in samenhang te worden toegepast, waarbij het belangrijk is oog te hebben voor de hierboven beschreven aandachtspunten.
- Uiteraard dienen de maatregelen vervolgens te worden toegepast zoals beoogd. De basis hiervoor ligt in het expliciet maken van het gewenste effect van een maatregel, de wijze waarop dat effect bereikt kan worden en vervolgens te controleren dat de benodigde activiteiten ook worden uitgevoerd.
- Bij de aanpak dienen de juiste partners betrokken te zijn. De intensieve vorm van samenwerking in Tilburg is een succesfactor: de partijen kennen elkaar, durven elkaar om iets te vragen en elkaar ergens op aan te spreken. Het betrekken van het jongerenwerk en het ZVH heeft zijn meerwaarde bewezen; het jongerenwerk omdat het extra informatie inbrengt en omdat het op een meer informele manier met de jongeren om kan gaan; het ZVH omdat daar veel informatie over de jongeren samenkomt en omdat de partners in het ZVH in nauwe onderlinge samenwerking individuele trajecten voor de jongeren en hun families vorm kunnen geven, daar waar nodig.
- De aanpak heeft waarschijnlijk vooral effect wanneer die niet beperkt blijft tot een project met een beperkte duur, maar wordt geïntegreerd in de reguliere werkzaamheden van de betrokken partijen. Daarbij is het belangrijk de juiste dingen te doen: deze evaluatie laat zien dat maatregelen werken wanneer zij op de juiste wijze en in samenhang worden uitgevoerd; zomaar aanhaken bij reeds bestaande activiteiten kan de werking van de aanpak dan ook belemmeren.

De maatregelen die in dit onderzoek zijn onderzocht lenen zich goed voor toepassing in andere gemeenten. Uiteraard is elke gemeente anders. In Tilburg is echter aangetoond dat wanneer gewerkt wordt vanuit een grondige analyse van de jeugdgroepen, de individuen daarbinnen en de buurt daaromheen het maatwerk geleverd kan worden dat nodig is om de pakkans onder jongeren te verhogen.

LITERATUUR

- Altizio, A., & York, D. (2007). *Robbery of Convenience Stores (No. 49)*. Washington D.C.: U.S Department of Justice. Office of Community Oriented Policing Services.
- Angel, S. (1968). *Discouraging Crime Through City Planning. Working Paper No. 5*. Berkeley, CA: University of California.
- Barker, M.L., Geraghty, J., Webb B. (1993). *The Prevention of Street Robbery. (Crime Prevention Unit Paper, #44.)* London, UK: Home Office.
- Batelaan, H.J. & Homburg, G.H.J. (2005). *Actieve wederkerigheid. De beïnvloedbaarheid van oordelen over het contact met en de beschikbaarheid van de politie*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Bellair, P.E. (1997). Social interaction and community crime: examining the importance of neighbor networks. *Criminology* 35(4), 677–703.
- Bellair, P.E. (2000). Informal surveillance and street crime: a complex relationship. *Criminology*, 38(1), 137–167.
- Clarke, R.V. (1995). Situational crime prevention. In Tonry, M., Farrington, D.P. (Eds.), *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention: Crime and Justice: A Review of Research*, 19 (91-150). Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Coleman, J.S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94 (Supplement), S95-120.
- Croes, M. (2007). Gedragseffecten en Anti-Social Behaviour Orders in het Verenigd Koninkrijk. *Paper t.b.v. de workshop 'gedrag en privaatrecht'*, 28 september 2007.
- Gill, M., & Matthews, R. (1994). Robbers on Robbery: Offender Perspectives. In Gill, M. (Eds.), *Crime at Work*. Leicester, UK: Perpetuity Press.
- Gill, M., & Turbin. V. (1998). CCTV and Shop Theft: Towards a Realistic Evaluation. In Norris, C., Moran, J., Armstrong, G. (Eds.), *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Gill, M., & Loveday, K. (2003). What do Offenders Think about CCTV? *Crime Prevention and Community Safety, An International Journal*, 5(3), 17-25.

- Gill, M. & Spriggs, A. (2005). Assessing the impact of CCTV. Home Office Research Study 292. London: Home Office.
- Gottfredson, M., & Hirschi, T. (1990). *A general theory of crime*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Goudriaan, H., Wittebrood, K., Nieuwbeerta, P. (2004). Buurkenmerken en aangiftgedrag van slachtoffers van criminaliteit. De effecten van sociaal-economische achterstand, informele sociale controle en vertrouwen in de effectiviteit van de politie. *Mens & Maatschappij*, 3(79), 287-314.
- Greenberg, M.S., & Beach S.R., (2004). Property crime victims' decision to notify the police: social, cognitive and affective determinants. *Law and Human Behavior*, 28(2), 177-186.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. Berkeley, Los Angeles. London: University of California Press.
- Homel, R. (2005). Creating Pathways to Participation: A Community-Based Developmental Prevention Project in Australia. *Children & Society*, 19, 144-157.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- Junger, M., & Need, A. (2010). *Criminaliteitsbeleid: wat werkt?* Enschede: Universiteit Twente.
- Levitt, S.D. (1998). The Relationship Between Crime Reporting and Police: Implications for the Use of Uniform Crime Reports. *Journal of Quantitative Criminology*, 14(1), 61-81.
- Lochner, L. (2007). Individual Perceptions of the Criminal Justice System. *The American Economic Review*, 97(1), 444-460.
- Luijpers, E.T.H. (2000). *Intentie tot exploratie, sociale binding en delinquent gedrag van Nederlandse jongeren*. Delft: Eburon.
- Markowitz, F.E., Bellair, P.E., Liska, A.E., Liu, J. (2001). Extending social disorganization theory: modeling the relationships between cohesion, disorder, and fear. *Criminology* 39(2), 293-319.
- McCabe, D. L., & Treviño, L. K. (1997). Individual and contextual influences on academic dishonesty: A multicampus investigation. *Research in Higher Education*, 38, 379-396.

- McCabe, D. L., Trevino, L. K., Butterfield, K. D. (2001). Cheating in academic institutions: A decade of research. *Ethics & Behavior*, 11(3), 219–233.
- Ostrom, E. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. Presidential Address, American Political Science Association. *The American Political Science Review*, 92(1), 1-22.
- Paternoster, R., & Piquero, A. (1995). Reconceptualizing Deterrence: An Empirical Test of Personal and Vicarious Experiences. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 32, 251.
- Pawson, R. & Klein Haarhuis, C. (2005). Evaluatie van complexe programma's. Een theoriegestuurde aanpak. *Justitiële Verkenningen*, 31 (8), 42-53.
- Pease K. (1999). A review of street lighting evaluations: Crime reduction effects. In Painter, K.A., Tilley, N., (Eds.), *Surveillance of Public Space: CCTV, Street Lighting and Crime Prevention. Crime Prevention Studies*, 10 (47-76). Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Piquero, A., & Paternoster, R. (1998). An Application of Stafford and Warr's Reconceptualization of Deterrence to Drinking and Driving. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 35, 3-39.
- Piquero, A.R., & Pogarsky, G., (2002). Beyond Stafford and Warr's Reconceptualization of Deterrence: Personal and Vicarious Experiences, Impulsivity, and Offending Behavior. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 39, 153.
- Putnam, R.D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Ratcliffe, J.H., Taniguchi, T., Groff, E.R. & Wood, J.D. (in press, final draft). The Philadelphia Foot Patrol Experiment: A randomized controlled trial of police patrol effectiveness in violent crime hotspots. *Criminology*.
- Rothstein, B. (2005). *Social Traps and the Problem of Trust: Theories of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sampson, R.J. (1997). Collective regulation of adolescent misbehavior: validation results from Chicago neighborhoods. *J. Adolescent Res.* 12(2), 227–244.

- Sampson, R.J., Morenoff, J.D., Gannon-Rowley, T. (2002). Assessing "Neighborhood Effects". Social processes and new directions in research. *Annu. Rev. Sociol.*, 28, 443–478.
- Schouwstra, F. (2007). *Beter in beeld: de ins en outs van cameratoezicht*. Den Haag: Elsevier Overheid (Stapel & de Koning).
- Schyns, P., & Koop, C. (2010). Political distrust and social capital in Europe and the USA. *Social Indicators Research*, 96(1), 145-167.
- Sherman, L.W., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P., Bushway, S. (1998). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*. Washington: National department of Justice.
- Short, E. & Ditton, J. (1998). Seen and now heard: Talking to the targets of open street CCTV. *British Journal of Criminology*, 38(4), 404-428.
- Squires, P. red. (2008) *ASBO Nation. The criminalization of nuisance*. Bristol: The Policy Press.
- Stafford, M.C., & Warr, M. (1993). A Reconceptualization of General and Specific Deterrence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 30, 123.
- Steptoe, A., Feldman, P.J. (2001). Neighborhood problems as sources of chronic stress: development of a measure of neighborhood problems, and associations with socioeconomic status and health. *Ann. Behav. Med.*, 23(3), 177–85.
- Tarling, R. & Morris, K. (2010). Reporting Crime to the Police. *British Journal of Criminology*, 50, 474-490.
- Taub, R.P., Taylor, D.G., Dunham, J.D. (1984). *Paths of Neighborhood Change: Race and Crime in Urban America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Taylor, R.B., Gottfredson, S. (1986). Environmental design, crime and prevention: An examination of community dynamics. In Reiss, A.J., Jr Tonry, M. (Eds.). *Communities and Crime. Crime and Justice: A Review of Research*, 8, (387-416). Chicago: University of Chicago Press,.
- Tulder, F.P. van (1994). *Van Misdaad tot straf. Een economische benadering van de strafrechtelijke keten*. Rijswijk: SCP 1994.
- Warner, B.D., & Rountree, P.W. (1997). Local social ties in a community and crime model: questioning the systemic nature of informal social control. *Soc. Prob.*, 44(4), 520–536.

- Welsh, B.C., & Farrington, D.P., (2003). *Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review*. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate, No. 252.
- Welsh, B.C. & Farrington, D.P. (2008a). *Closed circuit television surveillance and crime prevention: a systematic review*. Stockholm: Swedish National Council for Crime Prevention.
- Welsh, B.C. & Farrington, D.P. (2008b). *Improved street lighting and crime prevention: a systematic review*. Stockholm: Swedish National Council for Crime Prevention.
- Wilson, J. & Kelling, G. (1982). Broken Windows: the Police and Neighbourhood Safety. *The Atlantic Monthly* (249), 29-33.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Indeling jeugdgroepen Beke-shortlist

Beke-shortlist

Politieagenten kunnen met behulp van de Beke-shortlistmethode aan de hand van een vragenlijst met negentien items een jeugdgroep in kaart brengen. In Tilburg is deze methode gehanteerd om snel zicht te krijgen op de jeugdgroepen in de stad. Op grond van de shortlist worden de onderstaande typen jeugdgroepen onderscheiden.

Hinderlijke jeugdgroepen

Deze groep bestaat uit rondhangende jongeren in de buurt, die af en toe luidruchtig aanwezig zijn en zich niet zoveel aantrekken van de omgeving. Soms zijn deze jongeren betrokken bij kleine schermutselingen of zijn zij verantwoordelijk voor kleine vernielingen. Over het algemeen is het een groep die nog aangesproken kan worden op zijn gedrag. Landelijk is ongeveer de helft van de jeugdgroepen aan te duiden als een hinderlijke groep.

Overlastgevende jeugdgroepen

Deze groep is wat nadrukkelijker aanwezig. Ze zullen soms provocerend optreden, omstanders lastig vallen (uitschelden of zelfs intimideren), zijn verantwoordelijk voor vernielingen, geweld en andere lichte vormen van criminaliteit. Ze zijn minder goed te corrigeren. De leden van de groep proberen ervoor te zorgen dat ze niet gepakt worden. Landelijk gaat het bij overlastgevende groepen om ongeveer 35 procent van de jeugdgroepen.

Criminele jeugdgroepen

Deze groep bestaat (in ieder geval gedeeltelijk) uit jongeren die op het criminele pad geraken en al vaker met de politie in aanraking zijn geweest. Ze plegen criminaliteit met name voor het financiële gewin, in plaats van voor de kick of het aanzien. De leden van criminele groepen plegen ernstige delicten en schrikken niet terug voor het gebruiken van geweld. Landelijk is ongeveer vijftien procent van de jeugdgroepen aan te duiden als een criminele groep.

Bron: Beke, B. en H. Ferwerda (2003). *Shortlist groepsriminaliteit. Instrument om problematische jeugdgroepen in beeld te brengen*. Arnhem: Bureau Beke.

BIJLAGE 2

Outputindicatoren

Op basis van de maatregelen die in Tilburg worden genomen, zijn outputindicatoren opgesteld om te onderzoeken in welke mate de maatregelen worden toegepast. Dit overzicht is reeds voorgelegd aan de projectleider in Tilburg. Daaruit weten we dat waarschijnlijk niet over alle indicatoren informatie kan worden aangeleverd. Waar reeds bekend is dat twijfel bestaat, is dat in de tabel opgenomen.

Maatregel	Outputindicatoren
Media-aandacht / publiciteitscampagnes	<ul style="list-style-type: none"> Aantal keren dat media aandacht hebben besteed hebben aan de aandacht voor en de aanpak van overlast en criminaliteit in het projectgebied, en/of over de prioriteit die de opsporing van bepaalde delicten in het projectgebied krijgt
Gebruik maken van burgernet	<ul style="list-style-type: none"> Aantal keren dat de politie burgernet heeft geraadpleegd om misdrijven in het projectgebied op te sporen
Vergroten sociale binding buurt	<ul style="list-style-type: none"> Aantal reacties van burgers per keer dat burgernet is geraadpleegd Aard van en opkomst bij (buurt)activiteiten die in de projectperiode in projectgebied zijn georganiseerd en gericht zijn op het vergroten van de sociale binding in de buurt Aard van en opkomst bij activiteiten in het kader van buurtpreventie die in de projectperiode in projectgebied zijn georganiseerd
Vergroten bekendheid Meld Misdaad Anoniem	<ul style="list-style-type: none"> Aantal en aard van acties die zijn ondernomen om buurtbewoners meer bekend te maken met Meld Misdaad Anoniem
Bevorderen aangiftebereidheid / 112	<ul style="list-style-type: none"> Aantal en aard van acties die zijn ondernomen om de aangiftebereidheid en het gebruik van 112 door buurtbewoners te bevorderen
Vergroten samenwerking op lokaal niveau	<ul style="list-style-type: none"> Samenstelling en aantal standaard(casus)overleggen / afstemmingsoverleggen die gaan over (de gezinnen van) de jongeren uit de jeugdgroepen in de pilot (Nieuwe) activiteiten die in projectgroepverband is ondernomen

Maatregel	Outputindicatoren
Inzet (Marokkaanse) buurtvaders	<ul style="list-style-type: none"> Aantal ingezette buurtvaders in het projectgebied Door buurtvaders uitgevoerde activiteiten
Trainen professionals over aanpak jeugdgroepen	<ul style="list-style-type: none"> Doelgroep, omvang en inhoud van gegeven trainingen
Shortlistmethodiek Beke & Ferwerda	<ul style="list-style-type: none"> Ingevulde bekeshortlist per jongerengroep in projectgebieden
Volgen (lastigste) jongeren	<ul style="list-style-type: none"> Aantal jongeren in jeugdgroepen dat is gevolgd Gepleegde inzet hierop en organisatie die inzet pleegde
In kaart brengen + patrouilleren op hot spots	<ul style="list-style-type: none"> Overzichten van hotspots Gepleegde inzet op hotspots in relatie tot reguliere inzet daar en organisatie die inzet pleegde
Wijkadoptie en/of jongerenadoptie	<ul style="list-style-type: none"> Aantal wijken en jongeren dat is geadopteerd en organisaties die adopteerden Aard van deze adoptie: tot welke activiteiten leidde adoptie?
Verbeteren communicatie met jongeren	<ul style="list-style-type: none"> Aard en aantal activiteiten dat is ondernomen om communicatie te verbeteren en organisaties die deze activiteiten uitvoerden
Extra in de gaten houden jeugdgroep na zwaar delict	<ul style="list-style-type: none"> Aantal keren dat /manier waarop jeugdgroep extra in de gaten is gehouden , gepleegde inzet hierop en organisatie die inzet pleegde
Toepassen snelrecht	<ul style="list-style-type: none"> Aantal keren dat snelrecht is toegepast
Aantrekkelijk maken omgeving	<ul style="list-style-type: none"> Maatregelen die in dit kader zijn genomen in de projectgebied
Straatverlichting in combinatie met cameratoezicht	<ul style="list-style-type: none"> Genomen maatregelen t.a.v. straatverlichting en cameratoezicht in projectgebied Wijze van en capaciteit voor bekijken beelden Aantal keren dat / mate waarin beelden cameratoezicht voor handhaving en opsporing zijn gebruikt
Actie leerplichtambtenaar bij schoolafwezigheid jongere	<ul style="list-style-type: none"> Aantal keren dat leerplichtambtenaar actie heeft ondernomen Aard van deze acties
Signaal bij verlaten JJI	<ul style="list-style-type: none"> Aantal keren dat JJI bij verlaten jongere politie daarover heeft ingelicht
Ouders betrekken bij gedrag jongere	<ul style="list-style-type: none"> Aantal gevoerde gesprekken met ouders / huisbezoeken

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl