

De Rekenkamercommissie

Een onderzoek naar veiligheid en zorg – persoonsgerichte aanpak

2020

De rekenkamercommissie onderzocht wat de succesfactoren zijn van de persoonsgerichte aanpak en welke lessen getrokken kunnen worden uit de manier waarop deze maatwerkaanpak wordt uitgevoerd, die kunnen worden toegepast binnen de aanpak rond jeugdzorg.

Bladwijzeroverzicht

- 1 Aanbiedingsbrief
- 2 Nota van bevindingen_Rapport
- 3 Bestuurlijke nota
- 4 Bestuurlijke reactie

Aanbiedingsbrief

Aan
Gemeenteraad en College van B&W

Datum
25 augustus 2020

Van
De rekenkamercommissie

Bijlagen
2

Onderwerp
Onderzoeksrapport 'Veiligheid en zorg – pga'

Geachte raads-, commissie- en collegeleden,

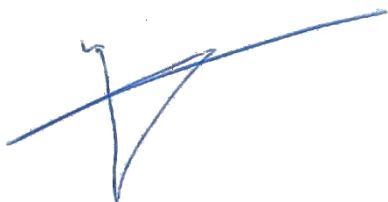
De rekenkamercommissie biedt u hierbij haar onderzoeksrapport 'Veiligheid en zorg – pga' (persoonsgerichte aanpak) aan.

Dit rapport is ambtelijk geverifieerd. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie in een bestuurlijke nota conclusies en aanbevelingen opgesteld, die u als bijlage treft.

Conform de mogelijkheid die Artikel 10 lid 12 van de verordening op de rekenkamercommissie hiertoe biedt, legt de rekenkamercommissie dit rapport gelijktijdig aan de raad en het college voor.

Het college is inmiddels verzocht om binnen de gebruikelijke termijn van 4 weken een bestuurlijke reactie op het rapport te geven via rekenkamercommissie@zoetermeer.nl. Het advies aan de raad is om dit onderzoek niet te behandelen voordat de bestuurlijke reactie ontvangen is.

De voorzitter van de rekenkamercommissie,



Marko Bos

Nota van bevindingen / Rapport



Persoonsgerichte aanpak Jeugd in Zoetermeer

Nota van bevindingen

Juli 2020

Wendy Buysse

wbuysse@dsp-groep.nl

06-24384734

Daniël Hofstra

dhofstra@dsp-groep.nl

06-16799438

Inhoud

1	Beschrijving van het onderzoek	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Doel onderzoek en onderzoeksvragen	5
2	Beschrijving persoonsgerichte aanpak jeugd	8
2.1	Achtergrond en ontstaansgeschiedenis	8
2.2	Doelgroep	9
2.3	Doelen	11
2.4	Kernelementen persoonsgerichte aanpak	12
2.5	Werkwijze persoonsgerichte aanpak	14
2.6	Rollen en verantwoordelijkheden	20
2.7	Begroting	23
3	Ervaringen uit de praktijk	25
3.1	Uitvoering	25
3.2	Samenwerking	26
3.3	Reflectie op de uitkomsten	27
4	Verantwoording effecten	29
4.1	Beleidsdoelen	29
4.2	Vastlegging beleid en verantwoording richting de raad	31
4.3	Aanknopingspunten voor indicatoren en monitoring	32
4.4	Samenvatting	35
5	Raakvlakken Sociaal Domein	36
5.1	Meervoudige problematiek in het jeugddomein	36
5.2	Wijkgericht werken	38
5.3	Verantwoording raad	40

1 Beschrijving van het onderzoek

1.1 Inleiding

1.1.1 Aanleiding van het onderzoek: speerpunten integraal veiligheidsbeleid

De uitgangspunten van de kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2019-2022 zijn eind 2018 vastgesteld door de gemeenteraad van Zoetermeer. In de kadernota worden vier speerpunten benoemd die de gemeente wil aanpakken:

- 1 High impact crimes (HIC, zoals geweldsmisdrijven, woninginbraken, straatroven en overvallen).
- 2 Ondernijning: de nieuwe, meer ingeburgerde, term voor georganiseerde criminaliteit.
- 3 Extremisme en radicalisering.
- 4 Problematische jeugdgroepen: de term 'problematisch' duidt op meer dan overlastgevend, het kan bijvoorbeeld ook om crimineel gedrag gaan.

Naast de vier speerpunten zijn er zes (strategische) uitgangspunten vastgelegd:

- 1 De wijk staat centraal.
- 2 Regels zijn logisch, duidelijk en worden gehandhaafd.
- 3 Veiligheid begint bij de inwoner en ondernemer.
- 4 Preventie kan onveiligheid voorkomen.
- 5 Veiligheid en zorg (nieuw).
- 6 Informatiegestuurd werken (nieuw).

Het nieuwe strategische uitgangspunt veiligheid en zorg vormt de aanleiding voor het onderzoek van de rekenkamercommissie naar de relatie tussen veiligheid en zorg. Vanuit het oogpunt van preventie is de relatie tussen veiligheid en zorg belangrijk. Zorg kan preventief werken. In de kadernota schrijft het college hierover:

'In de afgelopen jaren is de relatie tussen veiligheid en zorg steeds sterker geworden. Een goede zorg kan bijvoorbeeld voorkomen dat er opnieuw een geweldsincident plaatsvindt. Daarnaast kan zorg preventief werken. Als potentiële criminelen geholpen worden aan werk of scholing, kan dit tot gevolg hebben dat betrokkene op het rechte pad blijft. In de komende jaren gaat Zoetermeer door met het verder versterken van de verbinding tussen zorg en veiligheid. Met name bij de persoonsgerichte aanpak op de terreinen radicalisering en problematische jeugdgroepen, en binnen de crisisbeheersing. (Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid Zoetermeer 2019-2022, p.6)'

Kortom, het college is van mening dat zij door de verbinding tussen zorg en veiligheid te versterken in de persoonsgerichte aanpak kan bijdragen aan de doelstellingen van het integraal veiligheidsbeleid: het

tegengaan van criminaliteit. Preventie is daarin een belangrijk element. De gemeente werkt samen met een breed palet aan partijen en betreft bewoners bij de mogelijkheden om hun eigen wijk en buurt veilig te houden.

De rekenkamercommissie heeft DSP-groep gevraagd onderzoek te doen naar de relatie tussen veiligheid en zorg, en daarbij de focus te leggen op de persoonsgerichte aanpak en jeugd(zorg). De rekenkamercommissie verwacht dat veiligheid en (jeugd)zorg elkaar kunnen versterken door de problemen gezamenlijk aan te pakken. De hypothese was dan ook dat uit de persoonsgerichte aanpak lessen voor het sociaal domein kunnen worden getrokken waardoor problemen in een vroeger stadium kunnen worden aangepakt en verergering of escalatie voorkomen kan worden. Dat is in meerdere opzichten (namelijk: in financiële zin en in de zin van het algemene gevoel van veiligheid) een zeer wenselijk maatschappelijk effect.

De focus van het onderzoek ligt op de persoonsgerichte aanpak jeugd(groepen). Daarnaast wordt in Zoetermeer ook de persoonsgerichte aanpak ingezet voor de aanpak van radicalisering. Deze valt daarom buiten de scope van dit onderzoek en wordt verder buiten beschouwing gelaten.

1.2 Doel onderzoek en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is inzicht krijgen in de succesfactoren van de persoonsgerichte aanpak jeugd en de lessen die geleerd kunnen worden uit de manier waarop deze maatwerk aanpak wordt uitgevoerd.

In die zin is dit geen standaard rekenkameronderzoek waarbij de doelmatigheid en effectiviteit van het beleid wordt onderzocht.

De centrale vraag van de rekenkamercommissie luidt:

'Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan de persoonsgerichte aanpak, hoe kan deze aanpak tot aanbeveling strekken in het Sociaal Domein (meer specifiek jeugd) en welke rol speelt de raad hierin?'

Op basis van deze centrale vraagstelling heeft de rekenkamercommissie de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1 Hoe ziet de persoonsgerichte aanpak eruit, zowel op inhoud als op samenwerking, en wat zijn de criteria om deze aanpak toe te passen?
- 2 Welke procedures gelden er met het oog op de AVG?
- 3 Welke raakvlakken zijn er met het toepassen van maatwerk binnen het Sociaal Domein (meer specifiek op het gebied van jeugd)?¹

¹ Deze onderzoeksvraag is in de loop van het onderzoek bijgesteld omdat het in kaart brengen van de aanpak in het sociaal domein buiten de scope van het onderzoek valt.

- 4 Wat zijn de beoogde doelen en effecten van de persoonsgerichte aanpak? Zijn deze zodanig concreet dat de raad hierop haar controlerende rol kan vervullen?
- 5 Op welke wijze sluiten de doelen, activiteiten en kosten uit het beleid aan op de begroting?

Om het veiligheidsbeleid te monitoren zijn er drie verschillende effectindicatoren vastgesteld:

- ③ Gemiddeld rapportcijfer voor de veiligheid in Zoetermeer (bron: Stadspeiling).
 - ③ Gemiddeld rapportcijfer voor de veiligheid in de buurt (bron: Stadspeiling).
 - ③ Aantal woninginbraken per jaar (bron: Politie).
- 6 Het effect van persoonsgerichte aanpak zou te meten moeten zijn via het gemiddelde rapportcijfer voor de veiligheid in Zoetermeer. Biedt deze indicator voldoende mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te beoordelen?

1.2.1 Onderzoekverantwoording

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van documentenanalyse en interviews.

Documentenanalyse

In de documentenanalyse zijn de volgende documenten bestudeerd:

- ③ convenant Uitvoeringsoverleg Veiligheid en Zorg;
- ③ intern document groepsgerichte werkwijze;
- ③ kadernota Integraal Veiligheidsbeleid Zoetermeer 2019-2022;
- ③ memo Toelichting voorstel meerjarige aanpak criminele en overlastgevende jeugd, 22 april 2015;
- ③ memo Aanpak problematische jeugdgroepen, 29 september 2017;
- ③ memo Aanpak problematische jeugd in Zoetermeer, 2 november 2018;
- ③ B&W-voorstel Convenant Uitvoeringsoverleg Veiligheid en Zorg, 31 januari 2017;
- ③ raadsvoorstel veiligheidsanalyse en inzet jeugdmarshall en jeugdBOA's, 4 maart 2019;
- ③ memo Startnotitie wijkgericht werken, 22 april 2020;
- ③ spoorboekje Jeugd;
- ③ perspectiefnota 2018, 2020;
- ③ programmabegroting 2016-2019, 2017-2020, 2018-2021, 2019-2022, 2020-2023;
- ③ jaarstukken 2017, 2018, 2019;
- ③ VNG Handreiking 'Samenwerkingsverbanden en de AVG';
- ③ gegevensuitwisseling bij samenwerking in het zorg- en veiligheidsdomein (stuurgroep Zorg en Veiligheid, 2019).

Interviews

In totaal hebben we 17 (groeps)interviews gehouden:

- ③ Drie individuele interviews op bestuurlijk niveau (portefeuillehouders veiligheid, jeugd en coördinerend wethouder sociaal domein).
- ③ Zes individuele interviews en één groepsinterview met respondenten van de ambtelijke organisatie (beleidsadviseur veiligheid, voorzitter UVZ, teammanager OOV, twee netwerkregisseurs, informatieanalist, jeugdmarshall en beleidsadviseur jeugd).
- ③ Vier interviews met justitiële partners (Politie, OM, reclassering en Veiligheidshuis Haaglanden).
- ③ Twee interviews met zorgpartners (jeugdbescherming en jongerenwerk).
- ③ Eén interview met een coördinator van een middelbare school.

De lijst met te interviewen respondenten is samengesteld in samenspraak met de rekenkamercommissie en de verantwoordelijke ambtenaren. De thema's die in de interviews aan bod kwamen, zijn opgenomen in de bijlage.

De interviews zijn anoniem verwerkt in de rapportage. De interviews zijn uitgevoerd in de periode januari- en april 2020. Het merendeel van de interviews heeft plaatsgevonden in de periode dat er sprake was van maatregelen voor de bestrijding van het COVID-19 virus. In de interviews hebben we ons gericht op de reguliere werkwijze van de persoonsgerichte aanpak en niet op de bijzondere situatie in de periode met maatregelen.

2 Beschrijving persoonsgerichte aanpak jeugd

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de achtergrond en ontstaansgeschiedenis van de aanpak. Vervolgens de doelgroep, de beoogde doelen van de aanpak, de kernelementen van de aanpak, de werkwijze, de verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen de aanpak en ten slotte gaan we in op de begroting.

2.1 Achtergrond en ontstaansgeschiedenis

In 2014 is de gemeente Zoetermeer gestart met de aanpak van een overlastgevend netwerk. Hiervoor zijn door de raad tijdelijke middelen beschikbaar gesteld. In 2016 besloot de raad voor deze aanpak structureel middelen beschikbaar te stellen. Er is gekozen voor structurele middelen om de problematiek van jeugdoverlast beheersbaar te houden en te voorkomen dat in Zoetermeer een groot crimineel jeugdnetwerk ontstaat. Voor de start van de aanpak problematische jeugd(groepen) werd casuïstiek besproken in drie overleggen: aanpak criminele jeugdgroepen, aanpak overlast gevende groepen en losse casuïstiek in de Lokale Kamer. De drie overleggen zijn in 2017 opgegaan in het Uitvoeringsoverleg Veiligheid en Zorg (UVZ). Hierdoor is er nu één ingang voor veiligheidscasuïstiek. Ook is het convenant Uitvoeringsoverleg Veiligheid en Zorg ondertekend door de driehoekpartners en 30 verschillende samenwerkingspartners (zie voor een beschrijving van de partners paragraaf 2.4).

In het convenant zijn de samenwerkingsafspraken tussen zorg-, bestuurs- en justitiële partners vastgelegd. De persoonsgerichte aanpak wordt via het UVZ ingezet.

Door de doorontwikkeling van de aanpak en de verbeterde samenwerking zijn de samenwerkingspartners in het UVZ beter in staat om jongeren uit de risicogroep voor overlastgevend en/of crimineel gedrag eerder te signaleren. Door eerder een persoonsgerichte aanpak in te zetten kan afglijden naar criminaliteit en/ of het ontstaan van een nieuwe jeugdgroep worden voorkomen.²

Kenmerkend voor de persoonsgerichte aanpak jeugd is dat men 'hands on' een werkwijze heeft ontwikkeld voor de problematiek rondom criminele en overlastgevende jeugd. Er is niet eerst vanuit de theorie en beleid een werkwijze op papier uitgewerkt, maar de werkwijze is vanuit de praktijk vormgegeven en gaandeweg doorontwikkeld. De consequenties van deze hands on-aanpak is dat de werkwijze in beperkte mate en alleen op onderdelen is beschreven. In het convenant UVZ staat op hoofdlijnen de werkwijze van het overleg beschreven en in een intern document over de aanpak problematische jeugd(groepen) staat een beknopte beschrijving van hoe de doelen van zowel de groepsgerichte als de persoonsgerichte aanpak bereikt worden (zie kader hierna).

² Memo aanpak problematische jeugdgroepen, 29 september 2017.

- Het signaleren of ontvangen van signalen over problematische jeugd(groepen).
- Het duiden van het initiële signaal (of de signalen) en het al dan niet besluiten over te gaan tot een integrale aanpak.
- Het starten van een integrale aanpak door middel van het informeren en uit de anonimiteit halen (persoonlijke benadering) van de jongere.
- Het informeren en samenbrengen van alle noodzakelijke partners.
- Het zorgdragen voor een actueel en compleet beeld (waarin vanuit de verschillende levensdomeinen informatie wordt uitgevraagd) van de jongere.
- Het verbinden van de doelen/ plannen van de partners (en betrokkene) met als doel te komen tot een integraal plan.
- Het regisseren van de partners en het coördineren van de acties die in het plan van aanpak staan;
- Het afsluiten en/of overdragen van de integrale aanpak.
- Het regelmatig evalueren van de integrale aanpak zowel op casus als op procesniveau.

In paragraaf 2.5 gaan we verder in op de werkwijze gebaseerd op de interviews met de respondenten.

De aanpak problematische jeugd(groepen) heeft naast de persoonsgerichte aanpak ook een groepsgerichte aanpak (kader hieronder). De groepsgerichte aanpak an sich maakt geen onderdeel uit van het onderzoek en blijft verder buiten beschouwing. Wel zijn er jongeren die zowel in de persoons- als groepsgerichte aanpak zitten.

Groepsgerichte aanpak op geprioriteerde jeugdgroepen

Vanuit de aanpak problematische jeugd(groepen) is er naast de persoonsgerichte aanpak ook een groepsaanpak voor geprioriteerde jeugdgroepen in Zoetermeer. De driehoekpartners besluiten gezamenlijk welke jeugdgroepen ze opschalen en afschalen. In de groepsgerichte aanpak ligt de focus op de risicovolle groepsprocessen, de omgeving van de groep en eventueel de locatie waar de jongeren overlast veroorzaken. De gemeente heeft de regierol in de aanpak problematische jeugdgroepen conform het landelijke '7 stappen-model'. Het '7-stappenmodel' bestaat uit 7 stappen die op hoofdlijnen onder te verdelen zijn in: het in beeld brengen van jeugdgroepen, bepalen of en hoe de jeugdgroep aangepakt wordt en de jeugdgroep aanpakken. Ten tijde van het onderzoek zijn er drie geprioriteerde jeugdgroepen in Zoetermeer. Per jeugdgroep vindt er één keer per kwartaal een groepsoverleg plaats. Het OM en de politie zijn vaste partners bij de groepsoverleggen. Andere organisaties kunnen op afroep worden uitgenodigd, afhankelijk van de aard en problematiek van de jeugdgroep. Dit kan bijvoorbeeld de wijkregisseur van de wijk zijn waarin de jeugdgroep actief is, of leerplicht wanneer de (meeste) groepsleden minderjarig zijn. Bespreking van de jongeren op persoonsniveau vindt plaats in het UVZ.

2.2 Doelgroep

De focus van de persoonsgerichte aanpak ligt op jongeren en jongvolwassenen (12-27 jaar) die overlastgevend en/ of crimineel gedrag vertonen in de openbare ruimte, en waarbij een integrale aanpak op veiligheid én zorg nodig is om te voorkomen dat ze opnieuw dit gedrag vertonen en/of verder afglijden richting de criminaliteit. De doelgroep bestaat uit jongeren die behoren tot een geprioriteerde jeugdgroep en jongeren die niet direct te linken zijn aan een jeugdgroep maar wel in verband worden gebracht met overlastgevend en/of crimineel gedrag in Zoetermeer.

Het overgrote deel van de personen in de aanpak is jonger dan 25 jaar. In de programmabegroting 2020-2023 wordt benadrukt dat jongeren op jonge leeftijd al overlastgevend en/ of crimineel gedrag laten zien in Zoetermeer.

'Er is met name het afgelopen jaar een nieuwe ontwikkeling waar te nemen, namelijk een toename in omvang en ernst van jeugdoverlast en steeds meer aan criminaliteit gerelateerde incidenten en ernstige overlastsituaties waarbij jonge en zelfs zeer jonge Zoetermeeders betrokken zijn. De aanpak van problematische jeugd is een speerpunt van het integrale veiligheidsbeleid. Jongeren en jongvolwassenen veroorzaken in groepsverband of als individu, overlast en criminaliteit. Problematische (jeugd)groepen worden integraal en multidisciplinair aangepakt. Hierin werken partners vanuit de strafrecht-, zorg- en bestuurlijke keten samen. In deze aanpak is direct contact met zowel de partners als de doelgroep het belangrijkste uitgangspunt.'

Het UVZ fungeert tevens als Lokale Kamer. De voorzitter van het uitvoeringsoverleg voert de casusregie op volwassenen die in dit overleg worden besproken, zoals personen met verward gedrag of plegers van High Impact Crimes, zoals geweldsdelicten, woninginbraken, straatroven en overvallen.

De achtergrondkenmerken, problematiek en delictgeschiedenis van de jongeren in de aanpak zijn volgens de respondenten uiteenlopend. Het kan gaan om jongeren die meerdere HIC-delicten pleegden tot jongeren die nog geen strafbare feiten plegen maar over wie wel zorgen zijn. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om jongeren die zelf nog niet zijn aangehouden voor strafbare feiten maar die door de politie of een andere netwerkpartner worden voorgedragen voor bespreking in het UVZ omdat er zorgen zijn dat deze jongere afglijdt in de criminaliteit.

Verder benoemen meerdere respondenten dat er vaak sprake is van armoede, grote gezinnen, alleenstaande ouders en geringe opvoedvaardigheden van de ouders. Ook groeien de jongeren vaak op met een 'negatief' netwerk om zich heen en valt het op dat er relatief gezien vaak broertjes van jongeren die in de aanpak zitten of zaten in beeld komen, of ook onder de aanpak vallen.

Er moet in elk geval sprake zijn van problematiek waarbij een combinatie van zorg en veiligheid nodig is om het aan te pakken.

Er zijn geen documenten beschikbaar met een overzicht van de achtergrondkenmerken, problematiek en delictgeschiedenis van de jongeren.

Omvang doelgroep

Het is op basis van de beschikbare documenten en gesprekken met de respondenten niet duidelijk hoeveel jongeren exact jaarlijks binnen de aanpak vallen en bij hoeveel actief regie wordt gevoerd (zie paragraaf 2.4 en 2.5 voor een beschrijving van regie). In een memo uit 2015³ staat: *'Het netwerk bestaat momenteel uit ongeveer 100 jongeren'* en in 2017⁴ wordt gesproken over: *'Momenteel bestaat de aanpak uit circa 50 jongeren die onderdeel zijn van een jeugdgroep en daarnaast zijn er nog circa 50 jongeren die we monitoren.'* Ten slotte staat in een memo uit 2018⁵: *'Het aantal jongeren uit geprioriteerde jeugdgroepen waarop*

³ Memo 'Toelichting voorstel meerjarige aanpak criminele en overlastgevende jeugd', 22 april 2015.

⁴ Memo 'Aanpak problematische jeugdgroepen', 29 september 2017.

⁵ Memo 'Aanpak problematische jeugd in Zoetermeer', 2 november 2018.

momenteel wordt ingezet bedraagt circa 45 jongeren. Daarnaast worden er circa 50 personen aangepakt en gemonitord die niet direct te linken zijn aan één van de jeugdgroepen maar wel in verband worden gebracht met overlast en/of criminaliteit binnen Zoetermeer. Het gaat dus in totaal momenteel om ca 100 personen.'

De meeste respondenten benoemen ook een gemiddelde van 100 jongeren in de aanpak waarvan op de helft actief regie wordt gevoerd en de andere helft meer vinger aan de pols wordt gehouden. Het aantal actieve casussen is geen constant getal omdat casussen regelmatig worden aangemeld of afgeschaald. Dit om te voorkomen dat jongeren onnodig lang in de aanpak zitten. Daardoor kunnen jongeren ook snel in de aanpak worden opgenomen. Volgens de respondenten kan op elk moment het aantal actieve casussen worden gegeven.

2.3 Doelen

Het college beschrijft de doelen en beoogde effecten van de persoonsgerichte aanpak problematische jeugd(groepen) in de kadernota 2019-2022 als volgt:

'In Zoetermeer wordt door middel van een groeps- en persoonsgerichte aanpak getracht om de overlast en criminaliteit (door deze groepen) te reduceren en de kans op verder afglijden te minimaliseren. Door een persoonlijke benadering van de jongeren en ouders/ verzorgers wordt per jongere een plan van aanpak gemaakt waarin interventies gericht op preventie, zorg/ hulpverlening en waar nodig repressie samenkomen. Er worden plannen gemaakt op persoonsniveau, maar ook op groepsniveau. Op groepsniveau is het doel om de overlast van de groep te laten verdwijnen en nieuwe aanwas te voorkomen. Waar dit van toepassing is, trekken wij samen op met de relevante wijkpartners.'

In het interne document over de persoonsgerichte aanpak en de groepsgerichte aanpak wordt het volgende doel benoemd:

'Het doel van de persoonsgerichte en groepsgerichte aanpak is dat jongeren en jongvolwassenen die probleemgedrag vertonen stoppen met hun overlastgevend gedrag en niet (verder) afglijden in het criminele circuit.'

Het valt op dat er bij de beschrijving van de beoogde doelen en effecten geen duidelijk onderscheid gemaakt wordt in de groepsgerichte aanpak en de persoonsgerichte aanpak.

In het convenant Uitvoeringsoverleg Veiligheid en Zorg staat een verdere beschrijving van het doel van het UVZ:

'De werkwijze van het UVZ erop gericht is om vroegtijdig, snel, consequent, persoonsgericht, samenhangend en gelijktijdig te reageren met als resultaatgebieden:

- *het verminderen en voorkomen van strafbare feiten;*
- *het verminderen en voorkomen en terugdringen van recidive en overlast;*
- *het verlenen van passende zorg;*

- *het realiseren van een persoonsgerichte aanpak voor de betrokkene en zo nodig een aanpak voor het gezin;*
- *het versterken van de ketenregie en ketensamenwerking.'*

Op basis van bovenstaande beschrijvingen en aangevuld met bevindingen uit de interviews maken we onderscheid tussen het beoogde effect (het verwachte maatschappelijk effect) van de persoonsgerichte aanpak en de doelen van de persoonsgerichte aanpak. Binnen deze doelen maken we onderscheid tussen de outcome doelen (het beoogde resultaat) en de intermediaire doelen (doelen die moeten bijdragen aan het behalen van het resultaat).

Effect (maatschappelijke effect)

Met de persoonsgerichte aanpak wil men bijdragen aan een veiliger Zoetermeer.

Outcome

De hoofddoelen van de persoonsgerichte aanpak zijn:

- ② het overlastgevend gedrag reduceren;
- ② het voorkomen van recidive of ontwikkelen van crimineel gedrag (inclusief de aanwas in een criminele jeugdgroep voorkomen).

Intermediaire doel

Om de outcome te realiseren richt men zich in de aanpak volgens de respondenten op het volgende intermediaire doel:

- ② Het verbeteren van het toekomstperspectief van de jongere (en het gezin).

Verbeteren van de ketensamenwerking wordt ook genoemd als doel van de persoonsgerichte aanpak. Wij zien dit echter als een belangrijke randvoorwaarde om het intermediaire doel te realiseren. Door de samenwerking in de aanpak kan de ketensamenwerking versterkt worden, maar dit doel is geen doel op het niveau van de jongeren.

2.4 Kernelementen persoonsgerichte aanpak

In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste kernelementen van de aanpak die op basis van de documentenanalyse en de gesprekken met de respondenten naar voren zijn gekomen. Deze kernelementen van de aanpak moeten er toe bijdragen dat de beoogde doelen kunnen worden bereikt.

Focus

De persoonsgerichte aanpak legt focus op een specifieke groep jongeren waarbij inzet op zowel veiligheid als zorg nodig is. Door op één groep te focussen en daar intensief op in te zetten, is de aanpak effectiever. Bij de aanmelding en tijdens het UVZ wordt een weloverwogen beslissing genomen over wie een integrale

aanpak met een combinatie van veiligheid en zorg nodig heeft. Door een convenant waarbinnen de samenwerkingsafspraken zijn vastgelegd, mogen ze informatie die nodig is voor de aanpak uitwisselen en is een intensievere samenwerking mogelijk. De kracht van de aanpak zit erin dat door de samenwerking tussen veiligheid en zorg er ook een stok achter de deur is voor het inzetten van zorg.

Het voeren van regie en een gedeeld integraal plan van aanpak

Kenmerkend voor de persoonsgerichte aanpak is dat er één professional (de netwerkregisseur) onafhankelijk regie voert. Er is één iemand die het totaal overziet en doet wat nodig is. De taken en verantwoordelijkheden van de regisseur stoppen pas bij afsluiting, ze laten de jongeren niet 'vallen'. Door een structureel overleg (UVZ) met vaste partners en contactpersonen wordt er vanuit verschillende hoeken informatie bijeengebracht. Of in de woorden van een respondent: *'het zijn verschillende puzzelstukjes die bij elkaar worden gelegd en zo krijg je een completer beeld.'* In plaats van afzonderlijke plannen per organisatie is er een integraal plan van aanpak waarbij alle informatie en interventiemogelijkheden worden gebundeld. Men bespreekt in gezamenlijkheid wie de beste kaarten heeft om acties uit te voeren. Door informatie met elkaar te delen, volgens de afspraken vastgelegd in het convenant, zijn de verschillende organisaties goed op de hoogte van wie wat doet. De partners trekken meer met elkaar op en hierdoor zijn de lijnen kort. Daarnaast is ook richting de jongere en de ouders toe zichtbaar dat de verschillende partners goed met elkaar samenwerken.

'De lijnen zijn kort en de verschillende partners zijn hierdoor goed op de hoogte van wat er speelt rondom de jongeren. Zo is de politie bijvoorbeeld op de hoogte van opgelegde maatregelen zoals een avondklok of een gebiedsverbod en speelt hierop in door hier actief op te controleren en te signaleren. Door elkaar te blijven informeren en terug te koppelen weet de jongere dat we met elkaar samenwerken en dat we hem in de gaten houden.'

De partners brengen het hele netwerk rondom de jongere in beeld en zetten daar, indien nodig, interventies op in. Onder het hele netwerk vallen de betrokken partijen, de ouders en de broertjes en zusjes maar ook school en vrienden.

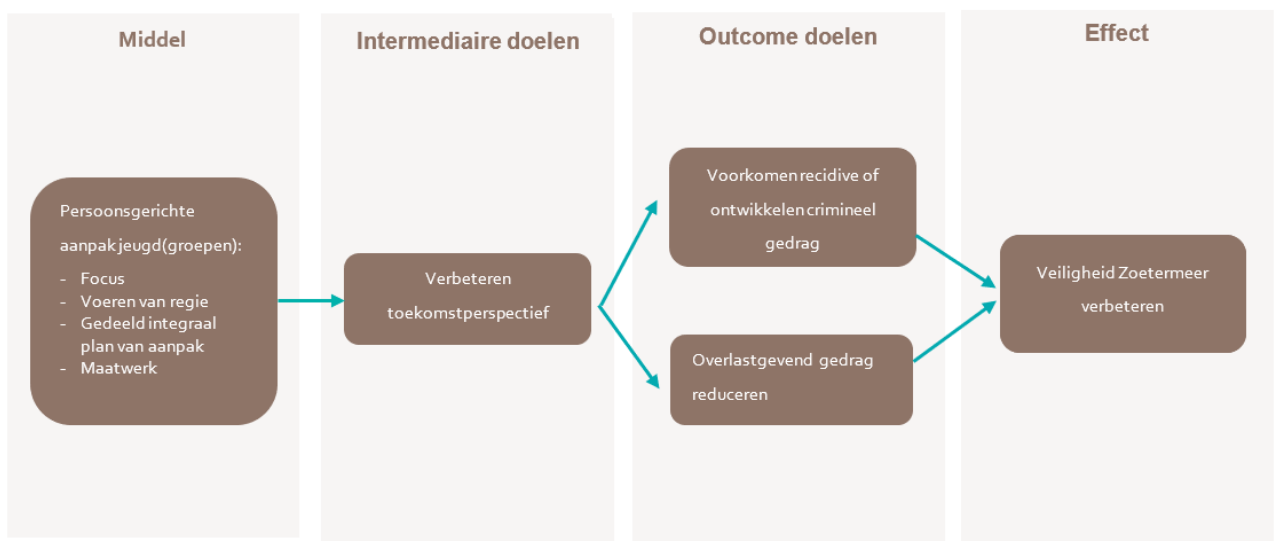
Maatwerk

Maatwerk staat binnen de aanpak voorop. Vanuit de persoon wordt geredeneerd en geanalyseerd wat het probleem is en welke oplossing daar het beste bij aansluit. Het plan van aanpak richt zich op de verschillende leefgebieden (delictgedrag/ justitieel contact, overlast, woonsituatie/ gezinssysteem, sociale relaties, dagbesteding/ onderwijs/ werk, gezondheid, financiën/hulpverlening en gedrag/houding) en geen één plan van aanpak is hetzelfde. Men kijkt niet vanuit de mogelijkheden van de organisaties maar juist naar wat nodig is (vraaggericht in plaats van aanbodgericht), en 'out-of the box'-oplossingen zijn eerder regel dan uitzondering.

'Marc⁶ werd na zijn detentieperiode binnen de persoonsgerichte aanpak toegeleid naar werk. De gemeente maakte met hem afspraken waar hij zich aan moest houden. Hield Marc zich aan deze afspraken dan financierde de gemeente zijn opleiding. Marc hield zich aan de afspraken en rondde daarna succesvol zijn opleiding af. Het gaat nu erg goed met Marc en hij is door de gemeente al meermaals ingehuurd als rolmodel.'

In onderstaande figuur hebben we op basis van de beschikbare documenten en de interviews met de respondenten de programmatheorie gereconstrueerd van de persoonsgerichte aanpak jeugd.

Figuur 2.1 Programmatheorie persoonsgerichte aanpak



De verwachting is dat men door het behouden van focus, het voeren van regie, een gedeeld integraal plan van aanpak en het leveren van maatwerk de jongere een beter toekomstperspectief biedt. Belangrijke randvoorwaarde hiervoor is een goede ketensamenwerking. Dit leidt vervolgens tot het voorkomen van recidive of het ontwikkelen van crimineel gedrag en de reductie van overlastgevend gedrag. Uiteindelijk leidt het tot een veiliger Zoetermeer.

2.5 Werkwijze persoonsgerichte aanpak

De basis voor de werkwijze in de persoonsgerichte aanpak is het convenant Uitvoeringsoverleg Veiligheid en Zorg. De werkwijze bestaat uit een aantal stappen die in onderstaande figuur zijn weergegeven. De beschrijving van het werkproces is gebaseerd op de afspraken zoals geformuleerd in het convenant, een intern document over de persoonsgerichte aanpak en de interviews. Er zijn geen documenten beschikbaar met een volledige beschrijving van de werkwijze.

⁶ Marc is niet zijn echte naam.

Convenant Uitvoeringsoverleg Veiligheid en Zorg

Nadat in 2014 door het college van burgemeester en wethouders werd besloten om de wijkaanpak jeugdgroepen tot een stedelijke aanpak uit te rollen en de werkwijze hierdoor ook werd aangepast, sloot het eerder opgestelde convenant *Gegevensuitwisseling Wijkaanpak jeugdgroepen* niet meer aan op de nieuwe situatie. Ook was er behoefte aan een nieuw convenant met een bredere werking zodat er ook met betrekking tot veiligheid en zorg informatie gedeeld kon worden met de partners. Om deze redenen is in 2017 het convenant *Uitvoeringsoverleg Veiligheid en Zorg* opgesteld. Bij het opstellen van het convenant is het convenant van het Veiligheidshuis Haaglanden als basis gebruikt.⁷

Het convenant is ondertekend door de driehoekpartners (gemeente, Politie en het OM) en 30 verschillende samenwerkingspartners. Het gaat hierbij om partners vanuit het justitiële domein (zoals de politie en de reclassering en jeugdbescherming) en het zorgdomein (zoals jeugdhulp, jongerenwerk en geestelijke gezondheidszorg), maar ook om scholen en woningcorporaties.

Het convenant vormt de basis voor de informatie-uitwisseling tijdens het UVZ en gaat onder andere in op de volgende onderwerpen:

- ② Samenwerkingsafspraken (waaronder verantwoordelijkheid voor gegevensverwerking en een geheimhoudingsplicht).
- ② Gegevensverwerking en uitwisseling tussen deelnemers (verwerking van persoonsgegevens, gegevensuitwisseling tussen deelnemers en verstrekking van gegevens aan derden).
- ② Informatieverstrekking aan betrokkene (informatieplicht middels de notificatiebrief).
- ② Rechten van de betrokkene.
- ② Beveiligingsincidenten en datalekken.

De onderwerpen in het convenant Uitvoeringsoverleg Veiligheid en Zorg zijn in grote lijnen vergelijkbaar met de onderwerpen in de handreiking 'Gegevensuitwisseling bij samenwerking rond casuïstiek in het zorg- en veiligheidsdomein' van de stuurgroep Zorg en Veiligheid (2019).

Uit de interviews blijkt dat de respondenten weten dat door het convenant informatie gedeeld mag worden die voor de aanpak nodig is maar dat dit convenant niet de wettelijke regels kan doorbreken. De partners uit het veiligheidsdomein zijn zich bewust van welke informatie ze wel en niet kunnen delen (bijvoorbeeld in relatie tot lopend onderzoek). De zorgpartners houden rekening met de privacyregels die ze hanteren in de hulpverlening. In de praktijk is de scheidslijn tussen 'need to know' en 'nice to know' niet altijd even goed afgebakend/ duidelijk, en soms pas achteraf te trekken. Het komt dus voor dat achteraf blijkt dat er breder informatie is uitgevraagd dan nodig bleek te zijn. Het doel is hierbij is niet om zoveel mogelijk informatie op tafel te krijgen, maar om compleet te zijn in de informatie die nodig is voor de

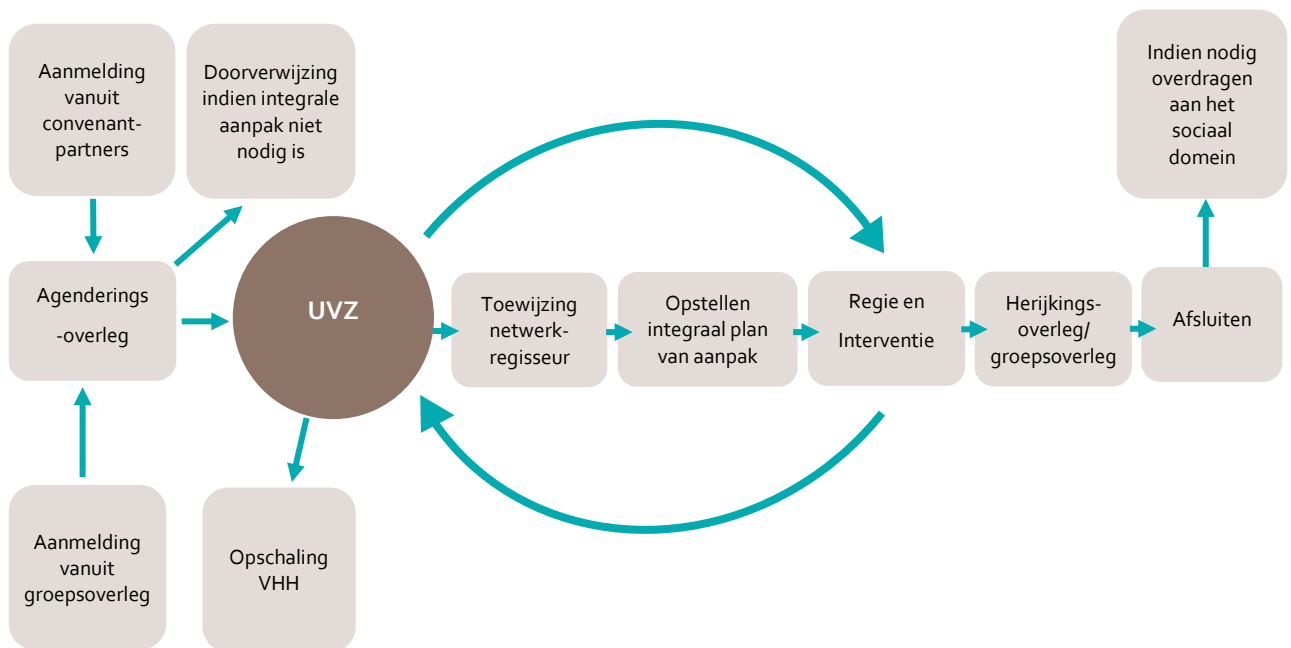
⁷ B&W-voorstel Convenant Uitvoeringsoverleg Veiligheid en Zorg, 31-01-2017.

goede uitvoering van de aanpak. Het is aan de inschatting van de betreffende professional om hierbij de privacyregels in acht te nemen.

Het werkproces

Op basis van de afspraken in het convenant hebben de samenwerkingspartners het werkproces van de persoonsgerichte aanpak vorm gegeven en vervolgens doorontwikkeld. In figuur 2.2 is het werkproces visueel weergegeven. We beschrijven achtereenvolgens de verschillende stappen.

Figuur 2.2 Werkproces persoonsgerichte aanpak



Aanmelding

Alle convenantpartners kunnen een jongere aanmelden voor het agenderingsoverleg. Uit de interviews met de respondenten blijkt dat de politie de meeste jongeren aanmeldt. Tijdens het agenderingsoverleg bepaalt de voorzitter van het UVZ met de politie vervolgens of de jongere in aanmerking komt voor bespreking in het UVZ. De belangrijkste criteria om een persoon te bespreken in het UVZ zijn dat er zorgen zijn om iemand en dat zowel de veiligheids- als de zorgketen nodig is om tot een passende aanpak te komen. De eerste vraag ter voorbereiding van bespreking op het UVZ is dan ook waarom integrale bespreking nodig is. Bij de beoordeling lopen de voorzitter en de politie beschikbare informatie na en zij vragen indien nodig, volgens de afspraken uit het convenant, informatie op ten behoeve van deze beoordeling.

Als blijkt dat er geen veiligheidsaspect aanwezig is maar dat er wel een zorgvraag ligt, dan vindt er overdracht naar een zorgpartner plaats. Wanneer besloten wordt om de jongere te agenderen voor het UVZ ontvangt hij/ zij en zijn/ haar ouders een notificatiebrief uit naam van de burgemeester. Tijdens het UVZ kan worden besloten dat een 'stopgesprek' een goede interventie is om in te zetten. Indien daar aanleiding toe is wordt de casus opnieuw besproken in het UVZ.

Voor de aanmelding van jongeren uit criminele jeugdgroepen geldt een andere route. Deze groepen worden voorgelegd aan de Driehoek. De Driehoek besluit over de opschaling en afschaling van geprioriteerde groepen.

Uitvoeringsoverleg Veiligheid en Zorg

Het UVZ vindt één keer per twee weken plaats. Aan het UVZ nemen de volgende kernpartners deel: de Politie, het OM, de reclassering, Jeugdbescherming-West, jongerenwerk, Halt, Veilig Thuis en leerplicht. De deelnemers zijn al langere tijd dezelfde personen. De overige partners nemen op afroep deel aan het UVZ als zij betrokken zijn in een casus of zij leveren informatie aan. Ook van de kernpartners nemen de betrokken professionals bij een casus op afroep deel aan het overleg. De voorzitter van het UVZ bepaalt per casus welke partners relevant zijn om uit te nodigen bij het UVZ.

De bespreking van de jongeren in het UVZ gebeurt met de BOB-methode (Beeldvorming, Oordeelsvorming, Besluitvorming). Tijdens het UVZ wordt eerst gekeken of het beeld van de jongere compleet is en welke informatie nog mist. Elke partner levert vanuit eigen deskundigheid informatie aan. Vervolgens wordt gekeken welke interventies nodig zijn om het problematische gedrag aan te pakken en welke partners deze aanpak kunnen bieden. De aanpak is maatwerk en verschilt per persoon. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het aanbieden van ambulante begeleiding/ zorg, het toewerken naar dagbesteding of opvoedondersteuning aan de ouders. Op basis van de beeldvorming en oordeelsvorming kan het UVZ vier besluiten nemen:

- ② Een integrale aanpak zorg en veiligheid.
- ② Een partner van het UVZ gaat zelfstandig (alleen) aan de slag met de casus.
- ② Doorverwijzing naar een overleg in het zorgdomein (bijvoorbeeld het Zoetermeers Zorgnetwerk⁸).
- ② Doorverwijzing naar een zorgpartner.

In de laatste drie gevallen is geen inzet vanuit de persoonsgerichte aanpak nodig.

Op een UVZ worden gemiddeld vijf tot zes jongeren besproken.

Toewijzing netwerkregisseur

Aan elke persoon wordt een netwerkregisseur gekoppeld. Dit kan een netwerkregisseur van de gemeente zijn maar de regie kan ook worden gevoerd door de voorzitter van het UVZ bij minder intensieve casuïstiek of door een ketenpartner die al een regierol heeft, bijvoorbeeld een reclasseringsmedewerker.

⁸ In het Zoetermeers Zorgnetwerk (ZZoN) zitten meerdere zorgpartijen die gezamenlijk bepalen welke partij de jongere het beste kan helpen.

De netwerkregisseur maakt op basis van de input uit het UVZ en in samenwerking met de relevante partners een integraal plan.

Integraal plan van aanpak

Het plan van aanpak bestaat uit een beschrijving van de doelen, de rolverdeling, de acties en uitvoerders hiervan en een beschrijving van de situaties op acht verschillende leefgebieden. De acht leefgebieden zijn: delictgedrag en justitieel contact, overlast, woonsituatie/ gezinssysteem, sociale relaties, dagbesteding/ onderwijs/ werk, gezondheid, financiën en hulpverlening en ten slotte gedrag en houding. Het plan van aanpak is dynamisch.

Regie voeren en interventies

De netwerkregisseur is verantwoordelijk voor de uitvoering van het plan van aanpak, behoudt het overzicht en voert regie. De situatie van de jongere en betrokkenheid van andere organisaties is bepalend voor de wijze van regie voeren van de netwerkregisseur. Bij sommige jongeren is nog geen passende zorg aanwezig en moet de netwerkregisseur motiverende gesprekken voeren met de jongere om ze te motiveren voor hulp, de juiste partners betrekken en de samenwerking op operationeel niveau organiseren. De netwerkregisseur past in deze fase dan **casusregie** toe.

Maar er zijn ook jongeren waarbij er al (gedwongen) trajecten lopen (bijvoorbeeld vanuit de RN, jeugdreclassering of de jeugdbescherming). In deze gevallen komt het neer op **procesregie**: verschillende partijen met elkaar verbinden, het proces volgen en nagaan of de afspraken worden nagekomen. Onderstaande casus illustreert goed de verschillende vormen van regie en hoe dit gedurende een traject kan veranderen.

Jayson⁹ wordt op zijn 15^e door de politie aangemeld voor bespreking in het UVZ en komt in de persoonsgerichte aanpak. Na overleg tussen de netwerkregisseur, politie en de ouders wordt besloten dat er onder andere wordt ingezet op behandeling voor zijn agressieproblemen en wegloupedrag van huis (hier waren ook meldingen over bij Veilig Thuis). De netwerkregisseur heeft Veilig Thuis en de Waag met elkaar in contact gebracht en er vindt een gezamenlijk gesprek met Jayson, de ouders, de netwerkregisseur, Veilig Thuis en de Waag plaats om de hulpverlening in een vrijwillig kader op te starten. Deze hulpverlening komt niet op gang door weerstand van Jayson en zijn ouders. Jayson blijft zich echter agressief gedragen en er ontstaat een onveilige situatie in het gezin. Hierdoor wordt het crisis interventie team (CIT) van de Jeugdbescherming-West ingeschakeld. Het CIT neemt de regie op het gezin over en vanuit de netwerkregisseur komt veel informatie snel bij elkaar (onder andere dat er al behandeling binnen een vrijwillig kader is opgestart zonder succes). Uiteindelijk krijgt Jayson een zitting van een zaak en een jeugdreclasseringsmaatregel. De jeugdreclasserder is vanaf dit moment het aanspreekpunt voor de jongere en zijn ouders en de netwerkregisseur houdt meer op de achtergrond

⁹ Jayson is niet zijn echte naam

overzicht over het totaal. Jayson volgt nu een verplichte behandeling bij een forensische zorginstelling en die doorloopt hij goed.

Bij de start ontvangt de jongere altijd een uitnodiging voor een gesprek op het stadhuis met de netwerkregisseur en de politie of een andere partner die al bij de jongere betrokken is. De ouders van de jongere worden hier ook bij betrokken zodat de zorgen over de jongere ook met hen worden gedeeld. Als de jongeren en ouders niet komen, wordt een huisbezoek afgelegd. Het doel van dit gesprek is dat het problematische gedrag stopt/vermindert. Het gesprek met de jongere en eventueel de ouders bestaat daarom uit twee onderdelen: het stellen van grenzen vanuit de gemeente en het bespreken van welke zorgvraag en doelen aanwezig zijn bij jongere en ouders waarop ingezet kan worden. Dit neemt de netwerkregisseur mee in het plan van aanpak.

Tussentijds onderhoudt de netwerkregisseur contact met de jongere, de ouders en het netwerk eromheen. Het gaat hierbij om het netwerk in brede zin: van de sociale relaties van de persoon tot de betrokken partners. De netwerkregisseur verbindt de verschillende organisaties, bewaakt het proces, verzamelt en deelt informatie en stemt interventies op elkaar af.

Zolang een jongere in de aanpak zit houdt de netwerkregisseur zicht op de uitvoering van het plan van aanpak en kunnen er afhankelijk van de situatie interventies worden toegevoegd. Als gedurende een langere periode over een jongere geen nieuwe meldingen van overlastgevend gedrag binnenkomen, dan is monitoring voldoende. Wanneer een casus vastloopt, het plan van aanpak bijgesteld moet worden of integrale bespreking nodig is kan opnieuw worden gekozen voor agendering op het UVZ.

Opschaling Veiligheidshuis Haaglanden (VHH)

Casulistiek wordt besproken in het VHH als er meerdere gemeenten betrokken zijn en/of als er interventies nodig zijn waarbij meerdere gemeenten dienen samen te werken. Dit komt omdat andere gemeenten wel samenwerkingspartner zijn in het VHH maar niet in het UVZ. Bespreken van casuïstiek in het VHH heeft in andere gevallen geen toegevoegde waarde omdat lokaal en in het VHH (buiten andere gemeenten) verder dezelfde partners aansluiten.

Alleen bij personen met verward gedrag is er zeker toegevoegde waarde om casuïstiek te bespreken in het VHH binnen de intensieve aanpak van personen met verward gedrag vanwege de expertise en capaciteit die hiervoor in het VHH aanwezig is, en de gemaakte samenwerkingsafspraken binnen deze intensieve aanpak.

Bij casuïstiek met problematiek op regionaal niveau of bij verhuizing naar een andere gemeente is opschaling naar het VHH mogelijk. In de praktijk vindt er zelden opschaling plaats richting het VHH omdat er geen noodzaak toe is. De problematiek van de meeste jongeren kan lokaal worden aangepakt.

Herijkingsoverleg of overleg groepsaanpak

De jongeren die op de lijst van de aanpak staan worden periodiek doorgenomen waarbij een beoordeling plaatsvindt of de casus kan worden afgesloten of niet. Dit gebeurt op twee manieren. De afweging om de

persoonsgerichte aanpak bij een jongere die niet deel uitmaakt van een geprioriteerde jeugdgroep af te sluiten, vindt halfjaarlijks plaats in een herijkingsoverleg tussen de gemeente en de politie. Voor jongeren die deel uitmaken van een geprioriteerde jeugdgroep vindt dit per kwartaal plaats tijdens het groepsoverleg van de groepsgerichte aanpak. Bij de halfjaarlijkse herijking geldt dat het voorstel voor afsluiting ook nog met de betrokken partijen besproken wordt tijdens het UVZ. Dit is niet het geval bij afsluiting in de groepsoverleggen omdat dan al met de betrokken partijen het besluit wordt genomen. Het criterium voor het positief afsluiten van een jongere is officieel dat er 9 maanden geen meldingen van crimineel of overlastgevend gedrag binnenkomen. In de praktijk kan volgens de respondenten van dit criterium worden afgeweken als er geen zorgen meer zijn en de interventies goed lopen. In de praktijk is dit echter nog niet voorgekomen. De gemeente en de politie bepalen op basis van de informatie van alle betrokken partners of de jongere kan worden afgesloten. Er wordt zorgvuldig en in overleg afgewogen of de aanpak bij de jongere kan worden afgesloten. Soms vertoont de jongere geen overlastgevend gedrag meer in de openbare ruimte, maar lopen nog niet alle zorgtrajecten goed. Ook omgekeerd komt het voor dat de zorgtrajecten goed lopen, maar dat de jongere nog overlast veroorzaakt. Voor het veiligheidsdomein voldoet het criterium 'negen maanden geen meldingen van overlastgevend gedrag', maar soms moet extra worden geïnvesteerd in de overdracht naar zorg. In de praktijk levert dat soms knelpunten op omdat er weinig (interne en externe) partners zijn die deze casuïstiek over kunnen of willen nemen en hierin langdurig kunnen monitoren of het goed blijft gaan met de jongere en het gezin.

Afsluiting

Wanneer de situatie van de jongere stabiel is, wordt de persoonsgerichte aanpak positief afgesloten. Er kan ook een negatieve afsluiting plaatsvinden als blijkt dat regie vanuit de netwerkregisseur niet meer effectief is en er al veel interventies vanuit de strafrechtketen worden ingezet. Jongeren die negatief worden afgesloten betreffen vooral jongeren die 'zware' misdrijven plegen en zijn relatief gezien vaak wat ouder. Deze jongeren worden dan nog wel besproken tijdens het groepsoverleg van de groepsaanpak maar de persoonsgerichte aanpak stopt.

Na afsluiting in zowel de persoonsgerichte- als de groepsaanpak ontvangt de jongere een brief dat hij/ zij is niet meer in de aanpak zit.

2.6 Rollen en verantwoordelijkheden

In deze paragraaf gaan we in op de verschillende rollen met bijbehorende verantwoordelijkheden in de aanpak. De netwerkregisseur speelt een centrale rol binnen de aanpak. Die beschrijven we eerst uitgebreid. Vervolgens geven we kort de overige rollen binnen de gemeente weer en gaan we in op de rollen van de kernpartners. Het convenant is ondertekend door de driehoek en 30 andere samenwerkingspartners. Binnen de reikwijdte van het onderzoek is het niet mogelijk om de rol van alle partners te beschrijven. We beperken ons hierbij tot de kernpartners die standaard deelnemen aan het UVZ. De beschrijving is gebaseerd op de interviews met de respondenten.

Gemeente Zoetermeer

Netwerkregisseur

Binnen de persoonsgerichte aanpak jeugd werken drie netwerkregisseurs, waarvan één regisseur gedeeltelijk voor de persoonsgerichte aanpak radicalisering werkt. Alle netwerkregisseurs hebben een caseload van 15 tot 20 jongeren waarvan er 5 tot 10 veel tijd vragen. Deze aantallen komen niet helemaal overeen met het aantal jongeren in de aanpak dat is genoemd in paragraaf 2.2, dit heeft te maken met het feit dat, naast de netwerkregisseurs, ook andere personen regie voeren. Op basis van die aantallen zou je verwachten dat de netwerkregisseurs samen op ongeveer 20 tot 35 jongeren actief regie voeren en dat er ongeveer 50 tot 70 jongeren gevolgd worden.

De netwerkregisseurs van de gemeente Zoetermeer vervullen een belangrijke rol binnen de persoonsgerichte aanpak. Zij zijn inhoudelijk niet betrokken bij de uitvoering van interventies binnen het veiligheids- of zorgdomein, de taken en verantwoordelijkheden van de regisseur kennen dus geen organisatorische grenzen. De netwerkregisseur stelt in samenwerking met de betrokken organisaties een plan van aanpak op. De netwerkregisseur is verantwoordelijk voor de uitvoering van het plan van aanpak en behoudt het overzicht.

Bij stagnatie van een interventie of zorgwekkende signalen (zoals een slechte schoolgang of overlastgevend gedrag) handelt de regisseur proactief en schakelt snel met de partners.

De taken en verantwoordelijkheden stoppen pas bij afsluiting uit de aanpak, ze laten de jongeren niet 'los'. De netwerkregisseur heeft ook een adviserende rol richting de ketenpartners. Dit gaat veelal om advies over bijvoorbeeld het invullen van bijzondere voorwaarden (zoals een contactverbod of avondklok), het leveren van input voor raadsonderzoeken van de Raad voor de Kinderbescherming of het opleggen van een reclasseringsmaatregel of een ZSM-maatregel¹⁰. Maar ook met de andere partners sparren zij vanuit hun expertise wat nodig is in de hulp die zij bieden.

Overige rollen binnen de gemeente

- 🕒 *Voorzitter UVZ*: de voorzitter leidt het UVZ. De voorzitter bepaalt samen met de politie welke jongeren geagendeerd worden voor het UVZ. De voorzitter ontvangt ook de aanmeldingen van jongeren door de convenantpartners.
- 🕒 *Jeugdmarshall*: de jeugdmarshall is sinds september 2019 operationeel en voert net als de netwerkregisseur regie op jongeren in de aanpak. Hij focust daarbij, in tegenstelling tot de netwerkregisseur, op dit moment specifiek op één jeugdgroep. Deze jeugdgroep zorgt vooral in één wijk voor veel overlast. In deze wijk houdt de jeugdmarshall zich ook bezig op een breder terrein en zoekt hij de verbinding met het sociaal domein, zo heeft hij bijvoorbeeld contact met woningcorporaties, denkt hij mee over de taken van jongerenwerk in de wijk en sluit hij aan bij het

¹⁰ ZSM is een werkwijze van het Openbaar Ministerie en staat voor: Zo Spoedig, Selectief, Slim, Samen en Simpel mogelijk. Het gaat bij ZSM om eenvoudige strafzaken zoals bijvoorbeeld winkeldiefstal of vernieling. Het doel van deze werkwijze is om zo spoedig mogelijk de relevante informatie die nodig is voor een afdoeningsbeslissing door ketenpartners beschikbaar te laten stellen om snel en zichtbaar een effectieve sanctie op te leggen.

wijkveiligheidsoverleg. Hij heeft een directe lijn met het bestuur (driewekelijks een overleg met de burgemeester) en treedt meer op de voorgrond richting de burgers.

- 🕒 *Informatieanalist*: de informatieanalist is, naast vaste deelnemer van het UVZ, ook deelnemer aan de groepsoverleggen. Hierdoor heeft hij veel informatie over de jongeren en de netwerken eromheen binnen Zoetermeer. Tijdens het UVZ duidt hij vanuit deze kennis veel informatie.

Kernpartners

- 🕒 *Politie*: vaste deelnemer aan het agenderingsoverleg en het UVZ. De politie verzamelt en levert veel informatie over de jongeren en voert daarnaast veel gesprekken (samen met de netwerkregisseur) met de jongeren en de ouders.
- 🕒 *Openbaar Ministerie (OM)*: het OM is momenteel geen vaste deelnemer meer aan het UVZ maar sluit op afroep aan. Het OM informeert de partners over aankomende zittingen en lopende strafzaken en haalt tegelijkertijd informatie op over jongeren die op korte termijn op zitting moeten komen.
- 🕒 *Reclassering*: de reclassering is een vaste deelnemer aan het UVZ. De reclassering is vooral in beeld bij jongeren met een justitieel kader en maakt een eigen plan van aanpak. Hierbij is goede afstemming met de netwerkregisseur belangrijk. De reclassering maakt gebruik van de goede informatiepositie van de netwerkregisseurs en de interventies die buiten het justitiële domein vallen (bijvoorbeeld het inzetten van een talententest).
- 🕒 *Jeugdbescherming-West (JB-West)*: is vaste deelnemers aan het UVZ. JB-West is betrokken bij jongeren en gezinnen vanuit jeugdbescherming en jeugdreclassering. Alle maatregelen in een gezin worden door dezelfde jeugdbeschermer uitgevoerd. De rol van JB West in het UVZ is informatie inbrengen over de persoon en het gezin en meedenken vanuit hun expertise over de noodzakelijke interventies bij casussen waar ze zelf niet bij betrokken zijn.
- 🕒 *Jongerenwerk*: is vaste deelnemer aan het UVZ. Brengt informatie in over de jongeren indien bekend bij het jongerenwerk en haalt informatie op die zij kunnen gebruiken voor hun werk op straat. Indien betrokken bij een jongere, bijvoorbeeld door trajectbegeleiding, dan sluit de betrokken jongerenwerker op afroep aan bij bespreking.
- 🕒 *Halt*: is vaste deelnemer aan het UVZ. Vanuit eerdere interventies/ straffen van Halt is er veel informatie beschikbaar ten behoeve van het UVZ.
- 🕒 *Veilig Thuis*: is een vaste deelnemer aan het UVZ. Veilig Thuis haalt informatie op over informatie over gezinnen en brengt informatie als ze betrokken zijn bij de gezinnen.
- 🕒 *ZZON-coördinator*: is vaste deelnemer aan het UVZ en vertegenwoordigt zowel leerplicht als de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC). Vanuit de ZZON-coördinator wordt veel informatie aangeleverd over de schoolgang van de jongeren.
- 🕒 *De Waag*: is vaste deelnemer aan het UVZ en draagt vooral bij door specialistische kennis en expertise over de doelgroep te delen.

De andere partners, waaronder school en zorgpartners, sluiten op afroep aan als zij betrokken zijn bij de jongere.

2.7 Begroting

In deze paragraaf gaan we in op de vraag in hoeverre de doelen, activiteiten en kosten uit het beleid aansluiten op de begroting.

De persoonsgerichte aanpak jeugd valt in de programmabegroting onder het programma 5 Veiligheid en wordt in de programmabegroting 2020-2023 beschreven onder doelstelling 5.3 'het behouden van veiligheid in de stad'.

Het is lastig om aan te geven hoe de begroting zich sinds 2015 heeft ontwikkeld. Dit komt doordat in verschillende documenten over de begroting niet op dezelfde manier is gerapporteerd. We geven hieronder een overzicht van de ontwikkelingen gebaseerd op openbare rapportages.

In 2015 is de raad akkoord gegaan met het voorstel voor een meerjarige aanpak. Voor 2016 stelde ze €295.000 en voor de jaren 2017 en 2018 elk €130.000 beschikbaar waarbij sprake was van een gedeeltelijke dekking (€55.000) uit programma 2 ('Samen leven en ondersteunen').

Na een tijdelijke financiering is vanaf 2017 overgegaan naar structurele financiering met een budgetuitbreiding van €174.000 per jaar waarbij sprake was van een samenvoeging met de aanpak radicalisering. Sinds de structurele financiering wordt de persoonsgerichte aanpak jeugd meegenomen in het totale budget onder doelstelling 5.3. Het algemene budget voor programma 5.3 ligt vanaf 2017 rond de €13.000.000.

Mede door de eerder aangehaalde ontwikkeling van een toename van jeugdcriminaliteit en overlast en de impact op meerdere wijken heeft de Raad in 2019 extra middelen beschikbaar gesteld voor de jeugdmarshall en twee jeugdboa's. Daarvoor zijn de volgende kosten begroot:

- 🕒 Voor 2019 is een budget van €221.000 beschikbaar gesteld voor de jeugdmarshall en jeugdboa's.
- 🕒 Vanaf 2020 is een jaarlijks budget van €115.000 beschikbaar gesteld voor de jeugdmarshall.

De grootste kostenpost van de persoonsgerichte aanpak is personele capaciteit. Op aanvraag hebben we onderstaand overzicht ontvangen van de personeelskosten (exclusief overhead) op dit moment.

Op dit moment ziet de personele capaciteit voor de persoonsgerichte aanpak jeugd er uit zoals in tabel 2.1 weergegeven. Het is belangrijk hierbij te vermelden dat een aantal medewerkers breder worden ingezet dan enkel voor de aanpak problematische jeugd(groepen). Zo werkt de procesondersteuner bijvoorbeeld

ook voor de aanpak van radicalisering en verricht de informatieanalist ook andere werkzaamheden voor team OOV.

Tabel 2.1 Personele capaciteit voor persoonsgerichte aanpak jeugd

Functie	Fte
Senior netwerkregisseurs veiligheid	2 fte
Netwerkregisseur veiligheid	0,5 fte
Jeugdmarshall	1 fte (uitbreidingsbudget)
Procesondersteuner	1 fte
Informatieanalist	1 fte
Voorzitter UVZ	1 fte
Totaal salariskosten	€562.111 ¹¹

Verder worden er vanuit team handhaving 2 jeugdboa's ingezet (€106.749) en is er een IPTA coach¹² (€55.000) die volledig vanuit subsidie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid gedekt wordt. Naast de personeelskosten is er een los budget van €27.000,- per jaar voor inkooptrajecten beschikbaar.

Op basis van de interviews komt naar voren dat de activiteiten en kosten aansluiten op de begroting (specifiek persoonsgerichte aanpak jeugd) en wanneer er extra middelen nodig zijn dan wordt dit besproken met de raad. Hoewel de interventies uit de aanpak kostendekkend zijn, is er vanuit de aanpak zelf niet veel geld beschikbaar voor extra interventies. Vaak wordt dan gekeken of de interventie elders onder valt, dit is meestal binnen het sociaal domein. Daarbij merken we ook op dat we in tabel 2.1 alleen de gemeentelijke inzet vanuit veiligheid weergeven en niet de inzet van de andere betrokken partners in de persoonsgerichte aanpak.

¹¹ Voor de berekening van het totaal bedrag hebben we de salariskosten van 1 fte netwerkregisseur gehalveerd omdat deze netwerkregisseur voor 0,5 fte werkzaam is voor de aanpak radicalisering.

¹² Een IPTA coach begeleidt jongeren tussen de 16 en 27 jaar richting werk, school of een andere zinvolle dagbesteding.

3 Ervaringen uit de praktijk

In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste bevindingen uit de interviews met de respondenten over hoe de uitvoering van de aanpak en de samenwerking in de praktijk verloopt. Eerst gaan we in op de uitvoering en vervolgens op de samenwerking. Telkens geven we eerst een beschrijving van wat er goed gaat en daarna wat de verbeterpunten zijn. We sluiten af met een reflectie op de uitkomsten.

3.1 Uitvoering

Wat gaat goed

Op basis van de interviews maken we op dat de uitvoering van de persoonsgerichte aanpak over het algemeen goed verloopt. De frequentie van het agenderingsoverleg en het UVZ is voldoende, de overleggen zijn goed gestructureerd en er is in de afgelopen vijf jaar een goede ontwikkeling doorgemaakt naar integraal werken, aldus meerdere respondenten. De gemeente heeft een goede informatiepositie en krijgt soms meer geregeld dan een partner alleen voor elkaar krijgt. Volgens de respondenten wordt er ook daadwerkelijk maatwerk geleverd en de netwerkregisseur heeft een belangrijke verbindende rol. Er zijn verder korte lijnen met het bestuurlijke niveau waardoor het bestuur goed op de hoogte is van de praktijk. Niet alleen in het overleg maar ook bij de uitvoering van interventies en acties die worden uitgezet, werken de partners samen volgens meerdere respondenten. Zo voeren zorgpartners soms samen met de netwerkregisseur of de politie een gesprek met de jongere en/of het gezin.

Ten slotte is de aanpak flexibel en is er sprake van een lerende aanpak. Door te doen komen ze achter wat werkt en ze spelen in op trends die ontdekt worden. Meerdere respondenten benoemen dat er een verschuiving merkbaar is van de focus op de persoon naar de focus op het gezin. Een voorbeeld van dit laatste is de extra inzet op broertjes en zusjes als blijkt dat daar behoefte aan is. Door samen op te trekken in een casus hebben de zorgpartners ook een ingang om meer preventief aan de slag te gaan met het hele gezin.

Verbeterpunten

Hoewel er een positief beeld naar voren komt over de uitvoering van de aanpak zijn er ook een aantal verbeterpunten genoemd:

- 🕒 De meeste jongeren worden aangemeld door de politie. Als verbeterpunt is benoemd dat er ook meer meldingen vanuit de convenantpartners mogen worden gedaan. Bij signalen vanuit de politie is er vaak al sprake van overlastgevend en/of het plegen van strafbare feiten. Wanneer convenantpartners jongeren aanmelden met signalen van overlastgevend gedrag of risicogedrag voordat er sprake is van contact met de politie kan nog sneller worden ingegrepen. Hierdoor zou de aanpak ook meer preventief kunnen worden ingezet. Verder benoemde een respondent dat het opvalt dat er soms te lang wordt gewacht met aanmelden door de partners. Eerder aanmelden kan zorgen voor sneller ingrijpen. Aandachtspunt daarbij is wel dat er een combinatie van veiligheid en

zorg nodig is om de problematiek aan te pakken binnen het kader van deze persoonsgerichte aanpak. Als er alleen een zorgvraag is dan hoort de casus thuis in het sociaal domein.

- ③ De aanmeldingsprocedure voor het UVZ kan volgens respondenten beter gestructureerd worden zodat de aanlevering van informatie over jongeren efficiënter gaat. Zo wordt gedacht aan bijvoorbeeld een vast aanmeldingsformulier.
- ③ De informatiepositie van alle deelnemers aan het UVZ wordt nog niet volledig benut. Hiervoor zijn meerdere redenen genoemd. Volgens sommige respondenten zijn niet alle deelnemers even goed voorbereid op een UVZ waardoor pas na het overleg ontbrekende informatie kan worden opgezocht, er ontbreekt soms toelichting op de namen die geagendeerd zijn voor het overleg waardoor niet altijd duidelijk is welke input de partner moet leveren en bij sommige partners zoals het jongerenwerk zijn de jongeren niet altijd bekend bij hun (officiële) naam.
- ③ De dossiervorming kan systematischer. Door de groei van de aanpak in de afgelopen jaren is het gewenst om de informatie meer systematisch vast te leggen, bijvoorbeeld door middel van een cliëntvolgsysteem.
- ③ Binnen de aanpak kan nog meer dan nu de focus worden gelegd op het gezin in plaats van op de persoon. Door de focus breder te nemen zijn meerdere respondenten van mening dat de aanpak effectiever kan werken. Problematiek binnen het gezin kan ten grondslag liggen aan de problematiek van de jongeren en door in te zetten op het gezin kan bijvoorbeeld ook voorkomen worden dat broertjes of zusjes problematiek ontwikkelen. Zoals een respondent zei:
‘Zo kan je voorkomen dat de volgende generatie straks binnen de persoonsgerichte aanpak komt.’
- ③ Het werkelijke mandaat van de netwerkregisseurs en de deelnemers van de gemeente zijn niet altijd duidelijk. Zo benoemen respondenten dat de gemeente het wel voor elkaar krijgt vanuit de persoonsgerichte aanpak een persoon op de lijst te zetten voor een woning bij de woningcorporatie, maar het lukt niet dat die persoon ook de eerste op de wachtlijst wordt. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld als er specialistische (jeugd)hulp nodig is.
- ③ Bij meerdere respondenten is er behoefte aan een overzichtsrapportage van de gepleegde inzet, de kenmerken van de doelgroep, ontwikkelingen en de behaalde resultaten van de aanpak (bijvoorbeeld per kwartaal of per jaar). Zo krijgen de ketenpartners ook zelf meer inzicht in de resultaten van de geleverde inspanningen en kunnen zij de aanpak evalueren en eventueel bijstellen of bijsturen.

3.2 Samenwerking

Wat gaat goed

Uit de interviews blijkt dat de kernpartners van het UVZ de samenwerking als goed ervaren. De samenwerking tussen de kernpartners is ten opzichte van de periode voorafgaand aan de persoonsgerichte aanpak sterk verbeterd. Meerdere respondenten benoemen dat de lijnen kort zijn en ze snel kunnen schakelen. De drempel is laag om elkaar te benaderen – ook buiten de persoonsgerichte aanpak. De

betrokken ketenpartners weten vaak snel wanneer een situatie verandert bij een jongere (bijvoorbeeld bij een aanhouding) en de betrokken partijen zijn goed op de hoogte van wie waar mee bezig is. De kernpartners versterken en ondersteunen elkaar meer als gevolg van de korte lijnen en trekken met elkaar op bij bepaalde acties (bijvoorbeeld gezamenlijke huisbezoek van jeugdbeschermer en politie of netwerkregisseur). Ook zijn de partners beter op de hoogte van wie wat te bieden heeft en wordt hier meer gebruik van gemaakt. Een respondent benoemde bijvoorbeeld de mogelijkheid vanuit de gemeente om een talentescan uit te voeren die gecombineerd kon worden met een interventie vanuit de eigen organisatie. Onderling is er verder een goed vertrouwen: de ketenpartners delen informatie met elkaar, partners adviseren elkaar vanuit hun eigen expertise en volgen elkaars advies op en gemaakte afspraken worden nagekomen.

Het is volgens meerdere respondenten merkbaar dat er sprake is van een gedeeld urgentiegevoel. Ook bij het VHH valt op dat bij opschaling merkbaar is en dat er vanuit de gemeente en de samenwerkingspartners al veel is uitgezocht. Andere kernpartners die in meerdere gemeenten werkzaam zijn, benoemen dat de samenwerking tussen veiligheid en zorg in de persoonsgerichte aanpak in Zoetermeer beter gaat dan in andere gemeenten.

Ten slotte benoemen meerdere respondenten dat ze de vaste deelnemers aan het UVZ als een voordeel zien. Op die manier zijn er vaste contactpersonen bij de organisaties die ook een goede ingang bieden voor andere trajecten die niet onder de persoonsgerichte aanpak vallen. De samenwerking in de persoonsgerichte aanpak zorgt voor een olievlek.

Verbeterpunten

Uit de interviews met de respondenten komen de volgende verbeterpunten voor de samenwerking naar voren:

- ① De samenwerking met scholen is verbeterd maar er valt nog winst te behalen door scholen beter te betrekken bij de aanpak en ze meer aan tafel te krijgen. Oplossingsrichting om de samenwerking met scholen te versterken is volgens een respondent om een apart overleg met de scholen te organiseren en van daaruit de samenwerking en invulling verder vorm te geven.
- ② In de uitvoering van de persoonsgericht aanpak worden de lange doorlooptijden bij het OM als knelpunt ervaren door meerdere respondenten. Daardoor sluit de aanpak niet altijd direct aan bij het delict of de problematiek van de jongeren. Als een jongere snel na aanhouding geconfronteerd wordt met de consequenties van zijn gedrag is dit effectiever. Dit is echter een landelijk knelpunt dat niet binnen de persoonsgerichte aanpak in Zoetermeer kan worden opgelost.

3.3 Reflectie op de uitkomsten

De persoonsgerichte aanpak heeft 'hands on' vorm gekregen in de praktijk en is vooraf niet gedetailleerd op papier gezet. Dit heeft geresulteerd in een aanpak waarvan de uitvoering en de samenwerking volgens de betrokkenen over het algemeen goed verloopt. De samenwerking die binnen de aanpak wordt

gerealiseerd werkt ook door buiten de aanpak (olievlek-effect). Het was voor ons echter lastig om goed vat te krijgen op de werkwijze en de aanpak omdat er beperkt documenten beschikbaar zijn. Ook bemoeilijkt dit een vergelijking tussen wat er op papier staat en hoe dit in de praktijk verloopt. De werkwijze zit dus vooral in de hoofden van de zeer betrokken partners. Dit heeft volgens ons het risico dat het niet alleen moeilijk aan buitenstaanders – en ook aan de raad – duidelijk is te maken wat de aanpak nu precies inhoudt maar ook dat er bij het overdragen van de aanpak aan nieuwe deelnemers “ruis” ontstaat. Nu de aanpak volgens de betrokkenen goed loopt is het ons inziens het goede moment om de aanpak beter op papier te zetten – zonder dat dit een lijvig document hoeft te worden - zodat iedereen hetzelfde beeld heeft en de focus van de aanpak niet in het geding komt. Dit betekent niet dat de aanpak in beton gegoten moet worden, want de kern van de aanpak is het maatwerk, maar wel dat de kaders en stappen duidelijk beschreven worden zodat binnen die kaders het maatwerk goed vorm kan krijgen.

4 Verantwoording effecten

In dit hoofdstuk gaan we in op de formulering van de beoogde doelen en effecten van de aanpak en de informatie die de raad daarover krijgt. Hoewel we in dit onderzoek niet de doelmatigheid van de persoonsgerichte aanpak onderzoeken, gaan we wel na of de raad haar controlerende taak ten aanzien van de persoonsgerichte aanpak kan oppakken op basis van de informatie die zij nu beschikbaar heeft. Hiervoor hebben we toetsingscriteria opgesteld (zie kader).

Schema 4.1 Toetsingscriteria

Normen	Toets aspecten
<ul style="list-style-type: none">• Er zijn beleidsdoelen en effecten geformuleerd.• Beleid, uitvoering en effecten zijn onderdeel van bestuurlijke verantwoording richting raad.• De raad heeft informatie en instrumenten die nodig zijn om uitvoering bij te sturen.	<ul style="list-style-type: none">• De beleidsdoelen zijn uitgewerkt in gewenste meetbare outcome.• De doelen zijn SMART geformuleerd.• Het beleid is schriftelijk vastgelegd.• Er zijn verantwoordingsrapportages richting raad.

4.1 Beleidsdoelen

In hoofdstuk 2 presenteerden we de beoogde doelen van de persoonsgerichte aanpak jeugd en reconstrueerden we de programmatheorie.

Zoals reeds benoemd in hoofdstuk 2 worden verschillende doelen genoemd en zijn de doelen niet SMART (specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden) geformuleerd. Dit heeft ook consequenties voor de gebruikte indicatoren voor het effect. Alleen het effect (de maatschappelijke effect) is opgenomen en verder uitgewerkt in de programmabegrotingen.

In de programmabegrotingen wordt het gemiddelde rapportcijfer voor de veiligheid in Zoetermeer en in de buurt/ wijk (bron: Stadspeiling) als effectindicatoren gebruikt. In de toelichtingen bij het programma veiligheid wordt de persoonsgerichte aanpak in de programmabegroting 2017-2020 onder doelstelling 5.3: het behouden van veiligheid in de stad geschaard en in de programmabegroting 2020-2023 onder de doelstelling 5.2: het behouden van veiligheid en leefbaarheid in de wijk.

We zien verder in raadsmemo's dat het aantal woninginbraken en het aantal misdrijven als indicatoren worden genoemd voor de outcome van de aanpak. Deze indicatoren en het verband met de doelen van de aanpak worden echter niet verder beschreven.

Kortom er worden verschillende indicatoren genoemd om de outcome en het effect van de persoonsgerichte aanpak aan te tonen maar enkel het gemiddelde rapportcijfer voor de veiligheid in Zoetermeer en in de buurt wordt verder geëxpliciteerd.

Als we die indicatoren vergelijken met de doelen van de aanpak dan zien we dat die vooral gericht zijn op het verbeteren van de veiligheid in Zoetermeer en in de buurt. De vraag is of veranderingen in deze

indicatoren alleen toe te schrijven zijn aan de persoonsgerichte aanpak. De persoonsgerichte aanpak is slechts een van de interventies die wordt ingezet om dit effect te bereiken.

De respondenten van de gemeente, maar ook de andere kernpartners benoemen in de interviews dat het formuleren van SMART-doelstellingen voor de persoonsgerichte aanpak moeilijk is. Het gaat om maatwerk en het effect daarvan is moeilijk in cijfers te vangen.

Om inzicht te geven in de resultaten van de persoonsgerichte aanpak is het volgens ons nodig om de intermediaire doelen SMART te formuleren en ook outputdoelen te formuleren voor de kernelementen. Als deze doelen worden bereikt, kunnen we op basis van de programmatheorie veronderstellen dat de persoonsgerichte aanpak bijdraagt aan de doelen en het maatschappelijk effect. We merken hierbij op dat het – door de vele verschillende factoren- niet goed haalbaar is om indicatoren vast te stellen die een direct gevolg zijn van de persoonsgerichte aanpak jeugd. Hoewel een directe relatie aantonen lastig is, kunnen de resultaten van de aanpak wel beter inzichtelijk gemaakt worden.

In paragraaf 4.3 gaan we hier verder op in en geven we enkele aanknopingspunten voor de formulering van doelstellingen en bijbehorende indicatoren. Niet alleen in Zoetermeer worden in beperkte mate concrete en meetbare doelstellingen voor de persoonsgerichte aanpak geformuleerd. We zien dit ook in andere gemeenten met een persoonsgerichte aanpak (zoals de voorbeelden van Amsterdam en Gouda in het kader).

Alles overziend concluderen we dat de beleidsdoelen niet zijn uitgewerkt en dat er geen SMART doelen zijn geformuleerd. Hoewel het opstellen van SMART doelen lastig is bij een aanpak waarbinnen maatwerk centraal staat, is dit volgens ons op te lossen door de intermediaire doelen en output doelen voor de kernelementen SMART te formuleren en daar indicatoren aan te verbinden.

Amsterdam (Top400/ Top600)

Een vergelijkbare integrale en persoonsgerichte aanpak in Amsterdam is de Top600 en Top400. In dit programma werken ruim veertig organisaties uit veiligheid, zorg en sociaal domein samen. Waar de Top600 zich richt op de plegers van high impact crimes (zoals straatroven, woninginbraken en overvallen), richt de Top400 zich op een jongere doelgroep. Die groep heeft een (veel) minder zware criminele geschiedenis, maar wel een zorgelijk perspectief vanuit gegevens van zowel politie/justitie als zorgpartners. De doelen van de Top600 en Top400 zijn: het dalen van (High impact) criminaliteit, het verbeteren van perspectief van personen in de aanpak, in- en doorstroom van de broertjes en zusjes gaat omlaag en wordt voorkomen en (verder) afglijden van jongeren in de criminaliteit wordt voorkomen. De doelen zijn niet SMART geformuleerd. Om inzicht te krijgen in deze doelen kijken ze naar de volgende indicatoren:

Indicator outcome doel:

- Afname van recidive

Indicator effect:

- Veiligheidsindex van de regio Amsterdam-Amstelland

Gouda (Top60)

Jeugdcriminaliteit en jeugdoverlast wordt in Gouda aangepakt via de Top60 in het Veiligheidshuis Hollands Midden. Doel hiervan is het verminderen van recidive van personen die op de Top60-lijst staan en vermindering van HIC-delicten (voornamelijk woninginbraken). Dit vertalen ze vervolgens in de volgende indicatoren en streefwaarden:

Indicatoren outcome doelen:

- Afname aantal woninginbraken (-10% per jaar)
- Afname aantal HIC's (-5% per jaar)
- Afname aantal meldingen jeugdoverlast (-5% per jaar)
- Recidive Top60 onder de 50%

4.2 Vastlegging beleid en verantwoording richting de raad

Zoals in hoofdstuk 2 benoemd zijn het beleid en de werkwijze van de persoonsgerichte aanpak jeugd in beperkte mate op papier vastgelegd. De werkwijze van het UVZ staat beschreven in het convenant en in een intern document wordt de werkwijze op hoofdlijnen beschreven. Ook in enkele raadsmemo's en de reguliere verantwoordingscyclus wordt op hoofdlijnen beschreven hoe de werkwijze eruit ziet.

Tot 2018 werd de raad via memo's op de hoogte gehouden over de stand van zaken van de persoonsgerichte aanpak. In deze memo's wordt de aanpak op hoofdlijnen beschreven (aanleiding, doel, samenwerking, aantal jongeren in de aanpak en voorbeeld casuïstiek) en wordt ingegaan op de ontwikkelingen, knelpunten en uitdagingen. Ook worden resultaten van de aanpak benoemd. Zo werd in de memo Aanpak problematische jeugdgroepen (29 september 2017) het volgende aangegeven:

'In de misdaadcijfers 2012-2016 (d.d. 30 maart 2017) is te zien dat sinds de start van de persoonsgerichte aanpak van problematische jeugd een groot aantal misdrijven is gedaald. De persoonsgerichte aanpak heeft mede bijgedragen aan de afname van criminaliteit in Zoetermeer (p.1).'

In de laatste openbare memo van 2 november 2018 wordt ook ingegaan op de resultaten van de aanpak.

'In het eerder genoemde memo van 1 november 2017 is aangegeven dat het aantal woninginbraken en geweldsmisdrijven in Zoetermeer sinds de start van de persoonsgerichte aanpak van problematische jeugd(groepen) sterk is gedaald. Een dalende trend die zich blijft voortzetten. Met name in de wijken waar de aangepakte problematische jeugdgroepen zich ophouden (of hielden) is er sprake van een sterke daling van het aantal woninginbraken waarneembaar (p. 1 en p.2).'

Na 2018 krijgt de raad informatie over de persoonsgerichte aanpak via de reguliere verantwoordingscyclus (perspectiefnota, jaarverslag en programmabegroting). Deze informatie beperkt zich echter tot een beknopte toelichting op de persoonsgerichte aanpak. Ook wordt drie keer per jaar een rapportage met politiecijfers rondgestuurd waarin problematische jeugd wordt meegenomen. Verder geven enkele

respondenten aan dat de raad in besloten setting bijgepraat wordt over de aanpak, bijvoorbeeld via een presentatie met voorbeelden van casuïstiek.

Bij het informeren van de raad over de aanpak is belangrijk te melden dat er altijd sprake is van een spanningsveld tussen het delen van informatie over individuele casuïstiek en de rol van de raad, om privacy technische redenen kan niet alles gedeeld worden.

Op basis van de interviews met de respondenten stellen we vast dat de raad ook geen vragen stelt over de aanpak.

Alles overziend concluderen we dat de raad in beperkte mate wordt geïnformeerd over de werkwijze en de resultaten van de aanpak. Dit valt deels te verklaren doordat de persoonsgerichte aanpak jeugd niet volledig is beschreven als gevolg van de 'hands on' benadering om jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit aan te pakken. Verder heeft de raad zich ook niet kritisch opgesteld door vragen te stellen en informatie op te vragen. Het lijkt ons nu een goed moment/ gewenst om de uitgangspunten en werkwijze van de aanpak goed vast te leggen en meer op monitoring en evaluatie in te zetten. In de volgende paragraaf geven we aanknopingspunten hiervoor.

4.3 Aanknopingspunten voor indicatoren en monitoring

Om meer inzicht te krijgen in de effecten van de persoonsgerichte aanpak raden wij aan om indicatoren vast te stellen voor de onderdelen van de gereconstrueerde programmatheorie uit hoofdstuk 2.

Hieronder geven we per niveau van de programmatheorie aangrijpingspunten voor indicatoren. Ten slotte gaan we ook in op hoe dit vervolgens gemonitord en gerapporteerd kan worden.

4.3.1 Programmatheorie en indicatoren

In onderstaande tabel hebben we mogelijke indicatoren voor de kernelementen (output), de intermediaire- en outcome doelen en het effect weergegeven. In tabel 4.1 staan enkele voorbeelden van indicatoren.

De voorbeelden van indicatoren bij het intermediaire doel 'het verbeteren van toekomstperspectief' behoeven enige uitleg. Dit doel kan inzichtelijk gemaakt worden door de vooruitgang op de leefgebieden in beeld te brengen (zoals dagbesteding, werk en huisvesting). Door op verschillende momenten een score toe te kennen aan de situatie op de verschillende leefgebieden wordt inzichtelijk of een persoon vooruitgang boekt op een leefgebied. Dit geeft ook inzicht in het maatwerk. Op het niveau van de aanpak wordt inzichtelijk hoeveel personen vooruitgang boeken op een leefgebied. Hierna geven we een voorbeeld hoe dit gemonitord kan worden.

Schema 4.2 Voorbeelden van indicatoren per niveau van de programmatheorie

Niveau programmatheorie	Voorbeelden van indicatoren
Kernelementen	
<i>Focus</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Het aantal jongeren in de aanpak • Het aantal jongeren dat ook in de groepsaanpak zit • Het aantal besproken jongeren tijdens een UVZ
<i>Regie op een gedeeld integraal plan van aanpak</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Het aantal opgestelde plannen van aanpak • Het aantal jongeren in de aanpak waar actief regie op wordt gevoerd en het aantal jongeren dat gemonitord wordt
<i>Maatwerk</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Het aantal succesvolle ingezette interventies • Het aantal opgelegde bijzondere voorwaarden
Intermediaire doelen	
<i>Verbetering toekomstperspectief</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemiddelde scores op de situaties van de verschillende leefgebieden • Het aantal positief afgeronde trajecten
Outcomedoelen	
<i>Voorkomen recidive of ontwikkelen crimineel gedrag</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Het recidive percentage • Het aantal aanhoudingen
Overlastgevend gedrag	<ul style="list-style-type: none"> • Het aantal jeugdoverlast-meldingen
Effect	
<i>Veiligheid in Zoetermeer verbeteren</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Het rapportcijfer veiligheid in Zoetermeer

4.3.2 Monitoring en rapportage

Om op het niveau van het persoonsgerichte aanpak jeugd de indicatoren te monitoren, is het nodig om die per jongere vast te leggen in een cliëntvolgsysteem. Dit sluit aan bij het verbeterpunt dat door de respondenten is genoemd (zie hoofdstuk 3). Via een cliëntvolgsysteem kan op een efficiënte en overzichtelijke manier gegevens worden bijgehouden over de jongeren. Op basis van de gegevens uit het cliëntvolgsysteem kan vervolgens periodiek op het niveau van de aanpak informatie over de indicatoren worden gegenereerd. Op die manier wordt niet alleen de jongere gevolgd maar wordt ook de aanpak gemonitord.

Recent is er door Koers en Kansen een persoonsgerichte aanpakmonitor ontwikkeld met een uitleg over de werkwijze en normering van de scores voor verschillende leefgebieden.³³ Zoals in het onderstaande figuur te zien is, is de normering per leefgebied uitgedrukt in een cijfer op een vijfpuntschaal met een onderliggende beschrijving (van acuut tot volledig).

³³ <https://www.sanctieuitvoering.nl/documenten/publicaties/2020/04/21/pgs-monitor-veiligheidsregio-midden-nederland>

Figuur 4.1 Voorbeeld normenkader monitor PGA

	1	2	3	4	5
Niveau	ACUUT	NIET	BEPERKT	VOLDOENDE	VOLLEDIG
Bekwaam	Acute problematiek. De situatie is onhoudbaar.	De persoon is niet bekwaam. Situatie is slecht en niet toereikend.	De persoon is beperkt bekwaam. Situatie is meestal stabiel maar minimaal toereikend.	De persoon is voldoende bekwaam.	De persoon is volledig bekwaam.
Begeleiding	Extra intensieve begeleiding is acuut noodzakelijk.	Extra begeleiding is nodig.	Begeleiding kan verbeterd worden.	Begeleiding is voldoende.	Begeleiding is onnodig.

Bron: PGA monitor Midden-Nederland, Koers en Kansen

Door op verschillende momenten per leefgebied de situatie in kaart te brengen met een score wordt niet alleen op individueel niveau de vooruitgang gemonitord maar kan op het niveau van de aanpak inzicht worden gegeven in vooruitgang op leefgebieden.

Deze monitor is goed toepasbaar voor de werkwijze in Zoetermeer en kan eventueel ook worden toegepast voor de acht leefgebieden die al in beeld worden gebracht voor het opstellen van het integraal plan van aanpak. Wij merken hierbij op dat dit een voorbeeld is en er verschillende goede manieren zijn om de effectiviteit van de inzet beter inzichtelijk te maken.

Voorbeeld

Bij de start van de aanpak heeft Faysel (18 jaar) nauwelijks structuur in zijn dag en onderneemt geen nuttige activiteiten. De netwerkregisseur beoordeelt, samen met de betrokken partijen, dat dit een ongewenste situatie is en geeft de score 2. In het plan van aanpak wordt hier actief op ingezet. Samen met Faysel wordt gekeken welke activiteiten hij leuk vindt om te doen. Faysel blijkt veel affiniteit met boksen te hebben en hij meldt zich aan bij een sportvereniging. Hij gaat drie keer per week naar boksen en vindt daarnaast in de tussentijd ook nog werk voor 2 dagen per week. De netwerkregisseur en de betrokken partijen geven Faysel na een jaar de score 4, hij heeft nu voldoende structuur in zijn dag en onderneemt nuttige activiteiten.

Op basis van gegevens uit het cliëntvolgsysteem en de monitor kan op geaggregeerd niveau een rapportage worden opgesteld. Afhankelijk van het doel ervan moet men de frequentie van een rapportage bepalen. Het is aan te raden om voor intern gebruik op meerdere momenten een rapportage op te stellen (bijvoorbeeld per kwartaal), en één keer per jaar een rapportage met de inzet en resultaten van het jaar die ook met de raad wordt gedeeld.

Naast dat de rapportage ingaat op de indicatoren uit het programmamodel kan deze verder worden aangevuld met achtergrondkenmerken van de jongeren (zoals leeftijd en geslacht) en belangrijke ontwikkelingen, successen, knelpunten en voorbeelden van casuïstiek. Deze rapportage kan als verantwoording richting de raad dienen maar is daarnaast ook vooral een manier om terug te koppelen naar de kernpartners. Het biedt aanknopingspunten om te sturen, te evalueren en te leren.

4.4 Samenvatting

De doelen zijn niet SMART geformuleerd, het beleid is in beperkte mate vastgelegd en er zijn geen indicatoren op het niveau van de persoonsgerichte aanpak jeugd zijn geformuleerd. De raad krijgt beperkte verantwoordingsinformatie over de aanpak. Op basis van die informatie is het niet mogelijk om haar controlerende taak uit te voeren. Het is nodig om indicatoren te ontwikkelen voor de kernelementen en de intermediaire doelen. Door op het niveau van de kernelementen en de intermediaire doelen indicatoren vast te stellen is het mogelijk om het maatwerk binnen de aanpak inzichtelijker te maken. Het vastleggen van die indicatoren op het niveau van de jongeren in een cliëntvolgsysteem biedt niet alleen het voordeel dat er op het niveau van de jongeren de ontwikkeling wordt gevolgd maar dat ook op geaggregeerd niveau de aanpak wordt gemonitord. Deze informatie kan worden gebruikt om de raad te informeren en om met de ketenpartners de aanpak te evalueren.

5 Raakvlakken Sociaal Domein

In dit hoofdstuk gaan we in op de raakvlakken tussen de persoonsgerichte aanpak jeugd en hoe in het sociaal domein meervoudige problematiek wordt aangepakt. Een volledige beschrijving van de werkwijze in het sociaal domein valt buiten de reikwijdte van de dit onderzoek. We beperken ons in dit hoofdstuk tot de raakvlakken met betrekking tot de beleidsmatige uitgangspunten op basis van interviews op bestuurlijk- en beleidsniveau, het 'Spoorboekje jeugd' en de raadsmemo 'Startnotitie wijkgericht werken' (22 april 2020). We kunnen geen uitspraken doen over hoe dit in de praktijk daadwerkelijk verloopt. Dit hebben we niet onderzocht. Nadat we de raakvlakken per aanpak hebben besproken gaan we in op de verantwoording richting de raad in het sociaal domein.

Zoals in hoofdstuk 2 naar voren kwam zijn focus, maatwerk, het voeren van regie en een gedeeld en integraal plan van aanpak kenmerkend voor de persoonsgerichte aanpak jeugd. Kijken we naar de uitgangspunten die in het sociaal domein, en meer specifiek met betrekking tot jeugd, worden gehanteerd dan zien we raakvlakken met de uitgangspunten voor het aanpakken van meervoudige problematiek in het jeugddomein. Daarnaast zien we raakvlakken tussen de persoonsgerichte aanpak jeugd en het project wijkgericht werken binnen de wijkaanpak. We geven eerst een korte beschrijving van beide aanpakken en gaan vervolgens in op de overeenkomsten en verschillen met de persoonsgerichte aanpak jeugd.

5.1 Meervoudige problematiek in het jeugddomein

In het 'Spoorboekje jeugd' is beschreven hoe de partners uit het sociaal domein (de Meerpuntpartners) samenwerken aan het veilig en gezond opgroeien van jeugdigen in Zoetermeer. De nieuwe versie van het 'Spoorboekje Jeugd' is vorig jaar vastgesteld. In de praktijk wordt nu invulling gegeven aan de werkwijze in het spoorboekje. Kenmerken die in het 'Spoorboekje jeugd' staan beschreven en die relevant zijn te noemen voor dit huidige onderzoek zijn:

- 🕒 Binnen het jeugddomein is 1 huishouden-1 plan- 1 regisseur het uitgangspunt.
- 🕒 Er zijn verschillende vormen van regie voeren binnen het jeugddomein: eigen regie door het gezin, regie door een van de (jeugd)hulpaanbieders, casusregie, gedwongen regie (voogdij, jeugdreclassering) of procescoördinatie.
- 🕒 Er wordt breed gekeken naar het gezin en de omgeving aan de hand van de GIZ-methodiek (Gezamenlijk Inschatten van Zorgbehoeften; verderop volgt een korte beschrijving).

Focus

Bij de aanpak van complexe meervoudige problematiek binnen het jeugddomein ligt de focus op een specifieke doelgroep van jongeren en gezinnen. Dit is vergelijkbaar met de focus in de persoonsgerichte aanpak jeugd.

Maatwerk

Binnen het jeugddomein, en zeker bij meervoudige problematiek, is maatwerk een belangrijk uitgangspunt. Afhankelijk van de behoeften van de jongeren en het gezin wordt de meest passende hulpverlening ingezet. Dit is vergelijkbaar met het maatwerk in de persoonsgerichte aanpak.

Voeren van regie en een gedeeld integraal plan van aanpak

Er wordt bij meervoudige problematiek in het jeugddomein altijd gestreefd naar het realiseren van 1 regisseur- 1 huishouden- 1 plan. Dit plan is integraal en breed gedragen door de samenwerkende partijen. Er wordt breed gekeken en gewerkt volgens de GIZ-methodiek. Door middel van deze methodiek worden de ontwikkel- en zorgbehoeften met een blik vanuit het kind, het gezin en de omgeving in kaart gebracht. Er wordt dus zowel naar de behoeften van het kind als het gezin, de opvoeding en de omgeving (zoals bijvoorbeeld school) gekeken.

Verder zijn er verschillende vormen van regie voeren binnen het jeugddomein. Afhankelijk van de situatie, de mogelijkheden van het gezin en het aantal betrokken partijen wordt gekeken welke vorm van regie geschikt is. In minder complexe casussen ligt de regie bij het gezin (eigen regie) of bij een van de (jeugd)hulpaanbieders. Bij complexe problematiek waarin de inzet van meerdere hulpverleners noodzakelijk is kan casusregie vanuit JGH en wanneer casussen vastlopen kan procescoördinatie¹⁴ door een onafhankelijk procescoördinator van de gemeente worden ingezet.

Belangrijkste verschil met de persoonsgerichte aanpak jeugd is dat de procescoördinatoren en casusregisseurs van JGH tijdelijk regie voeren. Hoewel bij complexe problematiek de regie meestal lang doorloopt is het uitgangspunt dat het voeren van casusregie of procescoördinatie stopt als de ouders of jeugdhulpaanbieder weer in staat zijn regie te voeren. Een ander verschil is dat er bij meervoudige problematiek óf casusregie óf procesregie wordt gevoerd. Binnen de persoonsgerichte aanpak jeugd worden beide vormen van regie gevoerd door dezelfde netwerkregisseur afhankelijk van wat op dat moment in de casus nodig is.

Binnen het sociaal domein wordt onafhankelijk regie dus alleen ingezet als de hulpverlening in casussen vastloopt of de situatie onveilig is. Dit verschilt van de persoonsgerichte aanpak. Daarbij merken we op dat het aantal casussen waarop regie door een hulpverlener of door het JGH groter is dan het aantal casussen in de persoonsgerichte aanpak. Uit een interview op bestuurlijk niveau komt naar voren dat er voor het inzetten van een onafhankelijke regisseur voor alle casussen in het jeugddomein onvoldoende middelen beschikbaar zijn.

Overige kenmerken

Met betrekking tot informatiedeling ligt er binnen het jeugddomein de samenwerkingsovereenkomst Meerpunt. Dit is vergelijkbaar met het convenant voor informatiedeling bij het UVZ, alleen wordt er (bijna)

¹⁴ Procescoördinatie zoals beschreven in het Spoorboekje jeugd komt overeen met procesregie zoals beschreven bij de werkwijze van de persoonsgerichte aanpak jeugd.

altijd gewerkt vanuit een vrijwillig kader. Binnen de persoonsgerichte aanpak krijgen jongeren een brief vanuit de burgemeester wanneer hij/ zij besproken wordt tijdens het UVZ. Binnen het jeugddomein vragen de betrokken ketenpartners toestemming aan de ouders om informatie te mogen delen over de jongere tijdens een bespreking. Hoewel de ouders in de meeste gevallen toestemming verlenen is dit niet altijd het geval.

Een ander verschil is dat er binnen het jeugddomein geen overleg is met vaste deelnemers van de samenwerkingspartners zoals het UVZ. Dit is binnen het jeugddomein ook niet realistisch. Er zijn veel verschillende jeugdhulpaanbieders en de aard van de problematiek speelt een belangrijke rol. Wanneer een soortgelijk overleg nodig is dan kan op casusniveau een groot overleg worden ingepland met de betrokken partners. Verder zijn er ook standaard overlegvormen zoals het Zoetermeers Zorgnetwerk (ZZoN). Dit laatste overleg is breed ingestoken en erg gericht op het preventieve veld.

5.2 Wijkgericht werken

Zoetermeer maakt een beweging naar wijkgericht werken, dit wil zeggen dat op het gebied van wonen, welzijn en zorg meer samenwerking plaatsvindt binnen de wijk. Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat inwoners die op verschillende terreinen gebruik willen maken van voorzieningen, ondersteuning en vergoedingen, dit eenduidig en in samenhang ontvangen. Een ander belangrijk uitgangspunt is dat ze bottom-up werken. In plaats van eerst de raad te bevragen wat ze belangrijk vinden, is aan de inwoners gevraagd om thema's te prioriteren.

In de raadsmemo startnotitie wijkgericht werken (22 april 2020) wordt weergegeven langs welke sporen het wijkgericht werken wordt ontwikkeld en worden verschillende scenario's en dilemma's voor de richting van wijkgericht werken gepresenteerd. Het wijkgericht werken wordt via twee sporen ontwikkeld die relevant zijn te benoemen.

Spoor 1: hoewel er niet een vast kader ontwikkeld kan worden dat passend is voor elke wijk wordt er wel een basisstructuur ontwikkeld 'die het (in)richten van (een deel van) de gemeentelijke organisatie op wijkniveau faciliteert en een noodzakelijke basis biedt om in de wijken wijkgericht te kunnen werken.' Hierbij maken ze onderscheid in een basisstructuur voor de wijk en basiswerkzaamheden voor de wijkregisseur. In het kader van het huidige onderzoek zijn de volgende onderdelen van de basisstructuren en werkzaamheden relevant te noemen (bijlage 1 van de raadsmemo):

- 🕒 *De wijk heeft een wijkwethouder die integraal verantwoordelijk is voor de wijk.*
- 🕒 *De wijk heeft een wijkregisseur met meer beslissingsbevoegdheid en budget.*
- 🕒 *Er is nauwe samenspraak met inwoners uit de wijk ten aanzien van wijkvoorzieningen.*
- 🕒 *Er is maatwerk ten aanzien van dienstverlening in de wijk (onderdeel van het project gebiedsgerichte ondersteuning).*
- 🕒 *Jongerenwerk en BOA's op maat in de wijk.*
- 🕒 *Het is mogelijk voor inwoners, maatschappelijke organisaties/ bedrijven om regie te voeren ten aanzien van het oplossen van vraagstukken en incidenten in de wijk.*

In spoor 2 worden in pilotwijken methodieken en elementen van de basisstructuren uitgetoet. Er wordt op een andere manier gewerkt: 'dichter tegen de inwoner aan, beter weten wat er speelt en van buiten naar binnen.'

Focus

Overeenkomstig met de persoonsgerichte aanpak jeugd is dat er sprake is van focus op een specifieke wijk voor het realiseren van zorg- en dienstverlening.

Verschil met de persoonsgerichte aanpak jeugd is dat er binnen de wijkenaanpak focus wordt gelegd op een wijk in plaats van focus op geselecteerde personen. Ook wordt er in de wijkenaanpak breder gekeken dan op de domeinen veiligheid en zorg.

Maatwerk

Het leveren van maatwerk binnen de wijkgerichte aanpak vertoont overeenkomsten met de persoonsgerichte aanpak. De wijkgerichte aanpak houdt namelijk in dat er per wijk ruimte is voor maatwerk. Er is geen vaststaand kader dat voor elke wijk hetzelfde is. Op creatieve wijze proberen wijkregisseurs samen met de netwerkpartners en vrijwilligers op een passende manier de inwoners in de wijk te ondersteunen. In samenspraak met de inwoners wordt de dienstverlening ingezet daar waar dat nodig is. Binnen de pilotwijken wordt 'van buiten naar binnen gewerkt' en vanuit het oogpunt van de inwoners. Verder wordt gestreefd dat jongerenwerk en jeugdboa's op maat werken.

Het verschil met de persoonsgerichte aanpak jeugd is dat het maatwerk bij de wijkgerichte aanpak op wijkniveau is, bij de persoonsgerichte aanpak is dit op individueel niveau.

Voeren van regie en een gedeeld integraal plan van aanpak

Regie voeren komt binnen de wijkgerichte aanpak op verschillende manieren terug. Binnen het wijkgericht werken is een wijkwethouder voor een wijk integraal verantwoordelijk en heeft elke wijk een wijkregisseur met meer beslissingsbevoegdheden en budget dan voorheen. Kerntaak van de wijkregisseur is samen met bewoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen knel- en aandachtspunten te signaleren in de wijk. De wijkregisseur voert daarbij regie op de samenwerking. Verder gaf een respondent aan dat de jeugdmarshall ook een belangrijke regierol speelt in de wijk Oosterheem.

Met betrekking tot een integraal plan van aanpak worden er per wijk wijkgerichte opgaven opgesteld op basis van een wijkanalyse en de opbrengsten van wijktafels. Deze wijkopgave vormt per wijk de focus voor de inzet in de wijk en de wijkregisseurs concretiseren deze opgaven, samen met de partners in de wijk, tot acties en projecten.

Het verschil tussen het wijkgericht werken en de persoonsgerichte aanpak jeugd is dat er meerdere personen gelijktijdig op verschillende zaken regie voeren. Een wijkwethouder, een wijkregisseur maar ook inwoners of organisaties zelf.

5.3 Verantwoording raad

In deze paragraaf gaan we in op de manier waarop de raad wordt geïnformeerd binnen het jeugddomein en de wijkenaanpak en vergelijken dit met de persoonsgerichte aanpak jeugd. We baseren ons hierbij op de gesprekken met de respondenten op bestuurlijk niveau en de rapportages sociaal domein uit 2019. Er is geen uitgebreide documentenanalyse verricht.

Meervoudige problematiek in het jeugddomein

Ook binnen het jeugddomein speelt mee dat de effecten van de jeugdhulp moeilijk zijn aan te tonen. Effecten zijn vaak pas na jaren zichtbaar en kunnen ook in andere domeinen dan het jeugddomein zichtbaar worden.

Vergelijkbaar met de persoonsgerichte aanpak worden er bijeenkomsten met de raad georganiseerd om de raad te informeren over de stand van zaken, knelpunten en overwegingen.

De raad wordt drie keer per jaar op de hoogte gehouden op basis van kwalitatieve (verhalen) en kwantitatieve (cijfers) informatie in een rapportage voor het brede sociaal domein. In deze rapportage worden aan de hand van enkele terugkerende indicatoren (op output-niveau) cijfers weergegeven. Een structurele rapportage van deze aard zien we niet bij de persoonsgerichte aanpak jeugd of het veiligheidsdomein breed.

Op dit moment wordt binnen het jeugddomein een nieuwe manier (via het instituut Publieke Waarden) ontwikkeld om het bereikte effect van het beleid te verantwoorden. Zo vinden er sessies van de 'leeragenda van de raad' plaats waarbij wordt ingegaan op de manier waarop de raad stuurt en wil sturen (eerste rapportage sociaal domein, mei 2019). Dit project loopt op dit moment nog en het is nog niet mogelijk om te zeggen wat het effect hiervan is en of dit ook een bruikbare methode is om de raad te informeren over de persoonsgerichte aanpak.

Binnen het jeugddomein is men in 2020 ook overgestapt van een prestatiegericht naar een resultaatgericht stelsel. Er komt een plan waarbij bepaald wordt wat nodig is voor het kind en/ of gezin, wat het kost en welke jeugdhulpaanbieder verantwoordelijk is voor het traject. De ouders en jongeren weten in samenspraak met het lokale team wat de gewenste resultaten zijn en welke hulp daarvoor nodig is.

Wijkgerichte aanpak

Zoals eerder aangegeven is bottom-up een belangrijk uitgangspunt van de wijkgerichte aanpak. Door aan de inwoners, en niet eerst de raad, te vragen welke thema's ze belangrijk vinden heeft er prioritering plaatsgevonden. Op deze thema's lopen projecten. Recent is met deze werkwijze gestart en er zijn nog geen resultaten. De raad stelt wel vragen over de invulling van het wijkgericht werken en is op 22 april 2020 meegenomen in de stand van zaken en de dilemma's die bij het bottom-up werken komen kijken. Ook hier zien we dezelfde worsteling over hoe de raad het best geïnformeerd kan worden over de resultaten van de aanpak.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oevers in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.



Bestuurlijke nota



Bestuurlijke nota

Veiligheid en zorg – persoonsgerichte aanpak

juli 2020

Onderzoek 'Veiligheid en zorg'

Aanleiding

Eind 2018 heeft de gemeenteraad van Zoetermeer de uitgangspunten van de Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid Zoetermeer 2019-2022 vastgesteld. Naast de vier speerpunten (High impact crimes (HIC), ondermijning, extremisme en radicalisering, problematische jeugdgroepen) zijn er zes strategische uitgangspunten vastgelegd. De rekenkamercommissie heeft besloten een onderzoek uit te voeren naar het nieuwe uitgangspunt 'veiligheid en zorg', waarover het college in het raadsvoorstel bij de geactualiseerde Kadernota het volgende schrijft:

"In de afgelopen jaren is de relatie tussen veiligheid en zorg steeds sterker geworden. Een goede zorg kan bijvoorbeeld voorkomen dat er opnieuw een geweldsincident plaatsvindt. Daarnaast kan zorg preventief werken. Als potentiële criminelen geholpen worden aan werk of scholing, kan dit tot gevolg hebben dat betrokkene op het rechte pad blijft. In de komende jaren gaat Zoetermeer door met het verder versterken van de verbinding tussen zorg en veiligheid. Met name bij de persoonsgerichte aanpak op de terreinen radicalisering, problematische jeugdgroepen en binnen de crisisbeheersing¹."

Het rekenkameronderzoek naar de relatie tussen veiligheid en zorg focust op de persoonsgerichte aanpak en jeugdzorg. De rekenkamercommissie vindt het belangrijk om na te gaan wat de succesfactoren zijn van de persoonsgerichte aanpak en welke lessen getrokken kunnen worden uit de manier waarop deze maatwerk aanpak wordt uitgevoerd. De rekenkamercommissie verwacht dat veiligheid en (jeugd)zorg elkaar kunnen versterken: uit de persoonsgerichte aanpak volgen 'lessons learned', die, toegepast binnen jeugdzorg, kunnen leiden tot een vermindering van problematische jeugd(groepen). Dat is in meerdere opzichten – zowel in financiële zin als voor het algemene gevoel van veiligheid – een wenselijk maatschappelijk effect.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: "Op welke wijze wordt uitvoering gegeven (zowel op inhoud als op samenwerking) aan de persoonsgerichte aanpak, hoe kan deze aanpak tot aanbeveling strekken in het Sociaal Domein (specifiek voor jeugd) en welke rol speelt de raad hierin?"

Het onderzoek is uitgevoerd door DSP. Er is een documentenanalyse uitgevoerd en er zijn interviews gehouden met diverse stakeholders (zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie).

Conclusies

1. Zoetermeer heeft een probleem met overlastgevende (groepen) jongeren. De gemeente heeft sinds 2014 een persoonsgerichte aanpak ontwikkeld waarbij veiligheid en zorg samenwerken op basis van een integraal plan. De uitvoering van deze werkwijze loopt over het algemeen goed. De gemeente Zoetermeer en de ketenpartners werken goed samen. In de praktijk leveren de ketenpartners maatwerk, zijn de overleggen goed gestructureerd, verbindt en overziet de netwerkregisseur de partners en het geheel en heeft de gemeente een goede informatiepositie. Er is ook sprake van een lerende en flexibele aanpak. De muur tussen zorg en veiligheid – die mede aanleiding is voor het ontwikkelen van de aanpak – is verdwenen.
2. De werkwijze is niet vanuit een theorie en/of beleidsnota, maar vanuit de praktijk (door)ontwikkeld. De werkwijze is slechts in beperkte mate en op onderdelen beschreven. Het is lovenswaardig dat de gemeente direct aan de slag ging met een

¹ Uit de Kadernota: "De komende periode richten we de gemeentelijke crisisorganisatie op een breder perspectief waarbij zij niet alleen is voorbereid op de klassieke rampen en crises, maar ook op incidenten in het sociaal domein (...) met (een grote) maatschappelijke impact."

geconstateerd probleem. Na verloop van tijd is het echter van belang om de ontwikkelde werkwijze ook schriftelijk vast te leggen en in een programmatheoretisch kader te plaatsen. Dat vergemakkelijkt de sturing en monitoring en vormt de basis voor een goede verantwoording aan de gemeenteraad. Zolang de werkwijze zich vooral in de hoofden van de partners bevindt, is deze persoonsafhankelijk en zodoende nodeloos kwetsbaar.

3. Door in te zetten op een aantal verbeterpunten kan de aanpak worden versterkt. Zo is er behoefte aan een overzichtsrapportage van de gepleegde inzet, de kenmerken van de doelgroep en de behaalde resultaten van de aanpak. Ook valt nog winst te behalen door de samenwerking met scholen te versterken.
4. In 2010 [onderzocht](#) de rekenkamercommissie de indicatoren die gebruikt werden voor het Veiligheidsbeleid. Eén van de aanbevelingen was om het aantal indicatoren te beperken. Deze aanbeveling is ter harte genomen; er zijn momenteel drie verschillende effectindicatoren vastgesteld om het totale veiligheidsbeleid te monitoren:
 - gemiddeld rapportcijfer voor de veiligheid in Zoetermeer (bron: Stadspeiling);
 - gemiddeld rapportcijfer voor de veiligheid in de buurt (bron: Stadspeiling);
 - aantal woninginbraken per jaar (bron: Politie).Het effect van de persoonsgerichte aanpak zou te meten moeten zijn via het gemiddelde rapportcijfer voor de veiligheid in Zoetermeer. Echter, de persoonsgerichte aanpak is maar één van de interventies die ingezet worden om dit effect te bereiken. De rekenkamercommissie concludeert dan ook dat de drie gebruikte effectindicatoren onvoldoende mogelijkheden bieden om het effect van de persoonsgerichte aanpak te beoordelen.
5. De beoogde doelen van de persoonsgerichte aanpak zijn niet SMART geformuleerd. Daarnaast worden er verschillende indicatoren gehanteerd voor het meten van effect en outcome van de aanpak. Niet alleen de hierboven genoemde drie effectindicatoren uit de programmabegroting, maar bijvoorbeeld ook het voorkomen van recidive of de ontwikkeling van crimineel gedrag.
6. De raad wordt beperkt geïnformeerd over de werkwijze en resultaten van de persoonsgerichte aanpak, maar dat leidt er niet toe dat de raad zich kritisch opstelt door vragen te stellen. De rekenkamercommissie is van mening dat de terughoudendheid náár en ván de raad in de hand wordt gewerkt door wat hiervoor wordt geconcludeerd: een beperkt omschreven aanpak, te veelomvattende indicatoren en niet SMART omschreven doelen. De informatievoorziening bevindt zich bovendien in een spanningsveld tussen casuïstiek en privacy.
7. De persoonsgerichte aanpak wordt structureel gefinancierd, maar de totale kosten ervan zijn niet helder zichtbaar voor de raad.

Observaties ten aanzien van het Sociaal Domein

De vraag op welke wijze de persoonsgerichte aanpak tot aanbeveling kan strekken in het Sociaal Domein is lastig te beantwoorden. Een volledige beschrijving van de werkwijze in het Sociaal Domein viel namelijk buiten de scope van dit onderzoek. Daarom beperkt de rekenkamercommissie zich tot het noteren van een aantal observaties ter inspiratie voor het Sociaal Domein, zonder harde conclusies te trekken of concrete aanbevelingen te doen.

- Met betrekking tot gegevensdeling valt op dat jongeren (en hun ouders) medegedeeld krijgen dat zij besproken worden in het UVZ (Uitvoeringsoverleg Veiligheid en Zorg), terwijl binnen het Sociaal Domein om toestemming wordt gevraagd alvorens een casus te bespreken. Die toestemming wordt vaak, maar niet altijd, gegeven.
- Binnen de persoonsgerichte aanpak blijft de netwerkregisseur in beeld totdat de jongere weer “op het rechte pad” is. De netwerkregisseur voert zowel proces- als casusregie.

- De persoonsgerichte aanpak staat een integrale aanpak voor. Er wordt niet alleen gekeken naar problematiek op het vlak van veiligheid, maar ook op die van zorg en welzijn. Of dit andersom ook gebeurt is zoals aangegeven niet onderzocht.

Uit dit onderzoek blijkt dat het langdurig begeleiden van een zaak/jongere een belangrijke succesfactor is van de persoonsgerichte aanpak. In de maatwerkaanpak binnen het Sociaal Domein wordt de regie al in een eerder stadium weer overgedragen aan het betrokken gezin. Een andere belangrijke succesfactor is de focus op het hele gezin gekoppeld aan aandacht voor meerdere leefgebieden, om te voorkomen dat een volgend gezinslid een problematiek ontwikkelt en het gezin in een negatieve spiraal terecht komt.

Aanbevelingen

Aan de raad en het college

1. Stel effectindicatoren vast die goed aansluiten bij de in het onderzoek genoemde programmatheorie, om de doeltreffendheid van de persoonsgerichte aanpak beter te kunnen beoordelen.
2. De kosten voor de persoonsgerichte aanpak worden gedekt uit verschillende bronnen. Dat maakt het lastig voor de raad om haar controlerende taak uit te voeren. De rekenkamercommissie beveelt daarom aan om kosten en baten inzichtelijker te presenteren, bijvoorbeeld door te onderzoeken hoe andere gemeenten, die werken met een persoonsgerichte aanpak, de kosten hiervan verwerken in hun programmabegroting.

In combinatie met de eerste aanbeveling aan raad en college kan zodoende ook een gefundeerd oordeel worden gevormd over de doelmatigheid van de aanpak.

Aan de raad

1. De rekenkamercommissie is zich terdege bewust van het spanningsveld tussen de controlerende rol van de raad enerzijds en de gevoeligheid van individuele casuïstiek anderzijds. Dit moet er echter niet toe leiden, dat de raad zichzelf onvoldoende informeert of laat informeren over de persoonsgerichte aanpak en de effectiviteit ervan. Daarom beveelt de rekenkamercommissie aan om het debat niet te schuwen en op dezelfde wijze informatie in te winnen als gebruikelijk is bij andere (beleids)onderwerpen.

Aan het college

1. Nu de aanpak "staat" is dit een goed moment is om de werkwijze en resultaten beter vast te leggen, ook gelet op hetgeen de rekenkamercommissie onder Conclusie 2 heeft genoteerd. Laat in de beschrijving van de aanpak voldoende ruimte voor het maatwerk dat zo kenmerkend is. Maak daarbij gebruik van de programmatheorie (zie figuur 2.1) uit dit rekenkameronderzoek en van de genoemde verbeterpunten, zoals een cliëntvolgsysteem.
2. Breng een voorstel in de raad in over de wijze van informatievoorziening over en financiering van de persoonsgerichte aanpak.
3. Het feit dat de persoonsgerichte aanpak maatwerkoplossingen biedt, betekent niet dat er geen doelstellingen kunnen worden geformuleerd. Doelstellingen en bijpassende effectindicatoren vergemakkelijken sturing en monitoring en zijn behulpzaam bij het aantonen van de effectiviteit van de persoonsgerichte aanpak. Volledig 'SMART' is wellicht te veel gevraagd, maar doelen kunnen meetbaarder en specifiekere beschreven worden dan nu het geval is.

Bestuurlijke reactie



gemeente

Zoetermeer

Aan

Datum: 9-9-2020

De rekenkamercommissie t.a.v. de voorzitter

Van

Het college/ Burgemeester Lokker

Onderwerp

Reactie op de bestuurlijke nota veiligheid en zorg

Geachte Voorzitter,

Door middel van dit schrijven bedankt het college u voor het onderzoek naar de relatie tussen veiligheid en zorg en de persoonsgerichte aanpak jeugd.

Wij zijn blij met de positieve conclusies die vanuit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Het college realiseert zich dat er desondanks punten van aandacht en ontwikkeling zijn ten aanzien van de jeugdaanpak.

Uw rekenkamer heeft observaties en aanbevelingen voor de gemeente geformuleerd. De observaties zijn herkenbaar en zijn inmiddels met het sociaal domein besproken. Met betrekking tot de aanbevelingen zien wij een rode draad. Losse componenten van de aanpak moeten bijeengebracht worden om één geheel te vormen. In de aanbevelingen lezen wij terug dat er een grote behoefte is de aanpak solide te beschrijven. Wij nemen de aanbevelingen over.

De aanpak is vanuit de praktijk ontwikkeld en verdient het om goed schriftelijk te worden vastgelegd en in een programmatheoretisch kader te worden geplaatst. Daarnaast is het van belang gedegen overzichtsrapportages te leveren en de juiste effectenindicatoren op te stellen. De effectiviteit van de persoonsgerichte aanpak kan daardoor beter beoordeeld worden. De indicatoren en effecten worden zoveel als mogelijk SMART beschreven.

Met het gebruik van een cliëntvolgsysteem krijgen de aanbevelingen een plek in de aanpak. Door een éénduidige manier van vastleggen en verwerken te gebruiken, worden de losse componenten tot één geheel gebracht verwerkt. Tevens wordt de structurele financiering hieraan gekoppeld. Wij gaan aan de slag met het implementeren van een geschikt systeem dat in deze behoefte voorziet. De raad zal hierin worden meegenomen.

Burgemeester en wethouders van Zoetermeer,
de secretaris,

de burgemeester (wnd),

B.J.D. Huykman

J.P.J. Lokker