

Inventarisatie Harde Kern Projecten

Amsterdam, mei 1995
Van Dijk, Van Soomeren en Partners
Nelleke Hilhorst
Cor van 't Hoff
Mireille Geldorp
Cees van der Sprong
Han Bruinink

Inhoud

	pagina
Inleiding	1
1 Den Haag: De KANS	3
1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd	3
2 Doelstellingen	3
3 Doelgroep	4
4 Organisatie	5
5 Werkwijze	7
6 Voortgang	9
7 Onderzoek	11
8 Sterke en zwakke punten	11
2 Rotterdam: Nos Kousa	12
1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd	12
2 Doelstellingen	12
3 Doelgroep	13
4 Organisatie	14
5 Werkwijze	16
6 Voortgang	19
7 Onderzoek	20
8 Sterke en zwakke punten	21
3 Haarlem: Hellend Pad	22
1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd	22
2 Doelstellingen	22
3 Doelgroep	22
4 Organisatie	24
3 Werkwijze	25
6 Voortgang	28
7 Onderzoek	29
8 Sterke en zwakke punten	29
4 Zaanstad/Haarlem: Retour Zaanstreek	31
1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd	31
2 Doelstellingen	31
3 Doelgroep	32
4 Organisatie	32
5 Werkwijze	34
6 Voortgang	36
7 Onderzoek	37
8 Sterke en zwakke punten	38
5 Leiden: Interventieproject Agadir	39
1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd	39
2 Doelstellingen	39
3 Doelgroep	39
4 Organisatie	40
5 Werkwijze	41
6 Voortgang	42
7 Onderzoek	44
8 Sterke en zwakke punten	44

Inhoud (vervolg)

	pagina
6 Cuyk: Jeugdpreventieproject Land van Cuyk	45
1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd	45
2 Doelstellingen	45
3 Doelgroep	45
4 Organisatie	46
5 Werkwijze	47
6 Voortgang	48
7 Onderzoek	49
8 Sterke en zwakke punten	50
7 Groningen: Stelselmatige Dader Aanpak	52
1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd	52
2 Doelstellingen	52
3 Doelgroep	52
4 Organisatie	53
5 Werkwijze	54
6 Voortgang	56
7 Onderzoek	57
8 Sterke en zwakke punten	57
8 Almelo: Stelselmatige Dader Aanpak	58
1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd	58
2 Doelstellingen	58
3 Doelgroep	58
4 Organisatie	59
5 Werkwijze	60
6 Voortgang	62
7 Onderzoek	64
8 Sterke en zwakke punten	64
9 's-Hertogenbosch: Escape	66
1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd	66
2 Doelstellingen	66
3 Doelgroep	67
4 Organisatie	67
5 Werkwijze	68
6 Voortgang	70
7 Onderzoek	70
8 Sterke en zwakke punten	71
10 Utrecht	72
1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd	72
2 Doelstellingen	72
3 Doelgroep	73
4 Organisatie	73
5 Werkwijze	74
6 Voortgang	76
7 Onderzoek	76
8 Sterke en zwakke punten	76

Inhoud (vervolg)

	pagina
11 Lelystad: Harde Kern Project, preventieve component	77
1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd	77
2 Doelstellingen	77
3 Doelgroep	77
4 Organisatie	78
5 Werkwijze	80
6 Voortgang	82
7 Onderzoek	84
8 Sterke en zwakke punten	84
12 Arnhem: Rem op geweld	85
1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd	85
2 Doelstellingen	85
3 Doelgroep	86
4 Organisatie	86
5 Werkwijze	88
6 Voortgang	89
7 Onderzoek	91
8 Sterke en zwakke punten	91
13 Deventer: omslag, sanctionerende en preventieve component	92
1 Algemeen	92
2 Sanctionerende component	94
3 Preventieve component	99
4 Onderzoek	104
5 Sterke en zwakke punten	104
Bijlage 1: Geïnterviewde personen	105

Inleiding

Binnenkort start het WODC een onderzoek naar de effectiviteit van een aantal door het Ministerie van Justitie ondersteunde projecten, die zich richten op het tegengaan van criminaliteit gepleegd door de zogenaamde 'harde kern' van criminele jongeren en de meelopers. Ten behoeve van dit onderzoek heeft bureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) een inventarisatie van 13 van deze projecten uitgevoerd. Dit inventariserend onderzoek is bedoeld om tot een relevante selectie voor nader evaluatie-onderzoek te komen.

Het betreft de volgende projecten:

- 1 Den Haag: de KANS.
- 2 Rotterdam: Nos Kausa.
- 3 Haarlem: Hellend Pad.
- 4 Zaanstad/Haarlem: Retour Zaanstreek.
- 5 Leiden: Interventieproject Agadir Leiden.
- 6 Cuijk: Jeugd Preventieproject Land van Cuijk.
- 7 Groningen: Stelselmatige Dader Aanpak.
- 8 Almelo: Stelselmatige Dader Aanpak.
- 9 's Hertogenbosch: Escape.
- 10 Utrecht: volgt nog!!
- 11 Lelystad: Harde Kern project, preventieve component.
- 12 Arnhem: Rem op geweld.
- 13 Deventer: Omslag.

In eerste instantie zou ook het project First Offenders in Dordrecht worden beschreven. Aangezien dit project momenteel stilligt en er gewerkt wordt aan een nieuw projectplan is in overleg met de opdrachtgever besloten dit project niet in dit onderzoek op te nemen.

De projecten in Utrecht, Den Bosch, Almelo en Groningen behoren tot de zogenaamde stelselmatige daderprojecten.

De projecten in Lelystad, Arnhem en Deventer zijn gebaseerd op het concept van het handhavingsarrangement.

Op basis van de, in dit rapport gepresenteerde beschrijvingen van de 13 projecten zullen 5 projecten geselecteerd worden, die betrokken worden bij het uitgebreide onderzoek van het WODC. Deze selectie komt voor rekening van het Ministerie van Justitie en het WODC. Het belangrijkste selectie criterium is de levensvatbaarheid van een project. Dit is geoperationaliseerd in de volgende onderdelen: heldere doelstelling, heldere organisatie structuur, draagvlak, uitgewerkte aanpak, bereik doelgroep, aantallen jongeren/capaciteit medewerkers en verdeling over de vier categorieën.

Het onderzoek is uitgevoerd in maart/april 1995.

Onderzoeksopzet

In een brief van het Ministerie van Justitie zijn de projecten op de hoogte gebracht van het onderzoek.

Op basis van de uitgebrachte offerte en het commentaar daarop van de begeleidingscommissie bestaande uit twee vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie (Directie Criminaliteitspreventie en Directie Jeugdbescherming en Reclasering) en een vertegenwoordiger van het WODC is een uitgebreide vragenlijst opgesteld voor de projectcoördinatoren en een korte vragenlijsten voor de sleutel-

personen.

Gezien de korte tijd waarbinnen het inventariserend onderzoek moest worden voltooid, hebben wij gekozen voor een benadering waarbij **onderzoekers** de projecten **bezoeken** om ter plekke zoveel mogelijk relevant materiaal te verzamelen. Belangrijke informatiebron daarbij is de coördinator van het project, bij wie steeds een zeer uitgebreid interview is afgenomen. Dit gesprek is aan de hand van opgevraagd schriftelijk materiaal voorbereid. Voor een efficiënt verloop van de interviews is de vragenlijst vooraf aan de informanten toegezonden.

Daarnaast is ook een direct betrokkene uit de omgeving van het project geïnterviewd (bijvoorbeeld een Officier van Justitie, ambtenaar, wethouder). Kortom iemand die een centrale rol heeft in het kader van het project. Van deze sleutelfiguren verwachten wij een wat neutraler oordeel bijvoorbeeld over de behoefte aan effectonderzoek, de huidige gang van zaken binnen het project, de toekomstverwachtingen, etc..

Aangezien aan deze sleutelpersonen een veel beperkter vragenlijst is voorgelegd, zijn deze interviews telefonisch afgenomen.

De conceptbeschrijvingen zijn ter becommentariëring aan de geïnterviewden (projectcoördinatoren en sleutelpersonen) voorgelegd. De op- en aanmerkingen zijn in de definitieve beschrijving verwerkt.

In bijlage 1 is een lijst opgenomen van geïnterviewde personen.

Leeswijzer

De beschrijving van de projecten is gemaakt op basis van een vast stramien. De volgende onderwerpen komen aan de orde:

- 1 Aanleiding, initiatief, doorlooptijd
- 2 Doelstellingen
- 3 Doelgroep
- 4 Organisatie
 - financiering
 - structuur
 - inzet deelnemende organisaties
 - netwerk
- 5 Werkwijze
- 6 Voortgang
 - instroom
 - begeleiding
 - samenwerking
- 7 Onderzoek en registratie
- 8 Sterke en zwakke punten

De gegevens die verkregen zijn uit beide interviews zijn geïntegreerd verwerkt in de beschrijvingen.

1 Den Haag: De KANS

1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd

Medewerkers van het politiebureau Hoefkade (Schilderswijk) en de coördinatoren Sociale Wijkaanpak¹ constateerden in 1993 een groeiende overlast en toename van crimineel gedrag van een groep jongeren. Om deze tendens te keren riepen zij diverse organisatie rond de tafel en in februari 1994 ondertekenden de betrokken organisaties de samenwerkingsovereenkomst voor De KANS.

De zeven instanties die de samenwerkingsovereenkomst afsloten en daarmee verantwoordelijk voor het project erkenden zijn: Parket Den Haag, Raad voor de Kinderbescherming, politie regio Haaglanden, Samenwerkende Haagse Jeugdbeschermingsinstellingen (Prejop en Jeugdreclassering), Stichting Reclassering Den Haag, Stichting Welzijnsorganisatie Schilderswijk en de gemeente Den Haag.

De KANS paste in het **beleidsmatige kader** van de *Nota 'Aanpak van de Haagse harde kern'* (december 1992) en de nota *'Strategische Keuzes facetbeleid Jongeren'* (juni 1993).

Doorlooptijd en toekomst

De doorlooptijd van het project is drie jaar, het project is gestart in juni 1994 en duurt tot juni 1997. Na twee en een half jaar vindt een totale evaluatie plaats. Er wordt naar gestreefd het project zo spoedig mogelijk onder te brengen bij een van de participerende organisaties. Het is wel een voorwaarde dat de detacheringsformule en samenwerking blijft bestaan.

2 Doelstellingen

De doelstellingen van De KANS zijn:

- 1 Het tegengaan en zoveel mogelijk voorkomen dat jongeren afglijden naar een criminele carrière door hen te bemiddelen en te begeleiden naar een traject gericht op motivering, scholing, training, arbeidservaring en gerichte vrijetijdsbesteding.
Door een dergelijk traject worden de kansen op maatschappelijke integratie van dergelijke groepen jongeren vergroot, wordt recidive voorkomen en wordt de overlast in de woonomgeving teruggedrongen.
- 2 Het ontwikkelen van een nieuwe werkwijze om deze doelgroep efficiënt aan te pakken. Bij de deelnemende organisaties moet dit project leiden tot:
 - een cliëntgerichte samenwerking met de andere participanten;
 - bereidheid tot het stellen van prioriteiten binnen hun huidige werkzaamheden;
 - bereidheid tot het op onorthodoxe wijze inzetten van middelen en menskracht.

De KANS heeft voor de eerste doelstelling **succescriteria** geformuleerd. In het projectplan van De KANS staat dat in totaal 200 jongeren gedurende de projectperiode in begeleiding moeten worden genomen. Van deze jongeren dient 60%, 120 jongeren, het traject succesvol af te sluiten.

¹ De coördinatoren vielen onder de voormalige afdeling sociale wijkaanpak van de dienst Welzijn. De coördinatoren vormden een intermediair tussen de wijk en de dienst.

Op basis van de ervaringen in 1994 is berekend dat het team een maximale capaciteit heeft om 147 jongeren een volledig traject van zes maanden te laten doorlopen. Het is nog onduidelijk wat het uitvalpercentage is en het is dus ook nog niet mogelijk te bepalen hoeveel jongeren er in begeleiding genomen moeten worden.

3 Doelgroep

DE KANS heeft twee doelgroepen:

- 'harde kernalen': jongeren die een leidende rol vervullen in een groep en tegen wie ongeveer vijf maal procesverbaal voor een misdrijf is opgemaakt.
- 'meelopers': jongeren die regelmatig deel uit maken van genoemde groepen en die minstens één procesverbaal op hun naam hebben staan voor een misdrijf en die problemen hebben op één of meerdere leefgebieden.

Het Openbaar Ministerie heeft bepaald dat een jongere die een van de volgende **strafbare feiten** (al dan niet met anderen) heeft gepleegd in aanmerking kan komen voor De KANS:

- diefstal;
- heling, (mits niet op grote schaal en/of professioneel van aard);
- inbraken en autokraken;
- openlijk geweld tegen goederen;
- brandstichting, mits de brandstichting het karakter van baldadigheid heeft en er geen gevaar voor personen is ontstaan;
- diefstal met geweld en afpersing, mits het geweld geen letsel heeft opgeleverd, verdachte bij het plegen van het feit geen wapens voor handen heeft gehad en er geen sprake is van recidive met betrekking tot deze feiten.

Er is geen prioriteit aangebracht in de doelgroep. Wel bestaat de doelgroep bijna voor 100% uit jongens en kan op grond van de samenstelling van harde kernalen verwacht worden dat er veel jongens een andere dan Nederlandse etnische afkomst hebben.

Voor deelname aan het project zijn de volgende **voorwaarden** gesteld:

- de deelnemer dient te beschikken over een legale verblijfstitel;
- woont of verblijft regelmatig in het werkgebied van het project, de Schilderswijk;
- is gemotiveerd;
- mag geen psychiatrische stoornis hebben;
- mag niet verslaafd zijn aan drugs, alcohol of gokken;
- heeft geen al te zware misdrijven begaan (zie hierboven beschreven criteria OM).

De vastgelegde criteria voor deelname aan het project worden strikt toegepast. Wel is het bij uitzondering gebeurd dat in de eerste paar bijeenkomsten sommige punten, zoals excessief soft-druggebruik, openstaande zaken, niet naar voren komen. Indien dergelijke zaken bekend worden wordt alsnog een meer gespecialiseerde instelling ingeschakeld. Het project waakt er voor om jongeren met een te lichte problematiek te begeleiden omdat het niet het werk van de reguliere jeugdhulpverlening wil doen.

Deelname aan het project is mogelijk op:

- vrijwillige basis;
- niet vrijwillige basis:

- . voorwaardelijk sepot;
- . als voorwaarde bij schorsing voorlopige hechtenis;
- . bij uitstel van vonniswijzing waarbij de rechter de betrokkene in de gelegenheid stelt Individuele Traject Begeleiding (ITB) te volgen;
- . als bijzondere voorwaarde bij eindvonnis opgelegd door de rechter.

Harde Kerners nemen uitsluitend op niet-vrijwillige basis aan het project deel. Meelopers kunnen op vrijwillige en niet-vrijwillige basis meedoen.

Geografische afbakening

Het geografisch gebied waarbinnen het project functioneert is de Schilderswijk. In 1995 wordt het project uitgebreid naar een andere wijk. Het is nog onbekend welke dit zal zijn. Mogelijke opties zijn het Stadsdeel Laak (Spoorwijk) of Stadsdeel Centrum (Transvaal).

4 Organisatie

4.1 Financiering

De KANS krijgt subsidie van de voormalige gemeentelijke Stuurgroep Jongerenbeleid (facetbeleid jongeren), de Dienst Welzijn (facetbeleid Migranten) en het Ministerie van Justitie. Op jaarbasis is f 298.000,- beschikbaar.

De personeelskosten voor de trajectbegeleiders en de projectleider komen ten laste van de organisaties die deze personen hiervoor aanstellen.

4.2 Structuur

Het project valt onder de eindverantwoordelijkheid van de wethouder van Welzijn, Gezondheidszorg en Sport & Recreatie (WGSR). De gemeente (Dienst Welzijn, afdeling Project Management) is verantwoordelijk voor de uitvoering.

Het project kent de volgende organisatie-onderdelen.

- Projectmanagement-groep (PMG),

Hierin zitten: gemeente Den Haag (Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten, Dienst Onderwijs en Dienst Welzijn) Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, politie regio Haaglanden (bureau Hoefkade en A & R), Samenwerkende Haagse Jeugdbeschermingsinstellingen (Prejop en Jeugdreclassering), Traject Transvaal, Stichting Reclassering Den Haag en Stichting Welzijnsorganisatie Schilderswijk.

De PMG wordt voorgezeten door het hoofd van politiebureau Hoefkade en houdt zich bezig met beleid, (budget)beheer, bewaken van de in de samenwerkingsovereenkomst gemaakte afspraken, het signaleren en oplossen van knelpunten en rapportage aan wethouder en evaluatiecommissie (die in het kader van de convenant van de gemeente Den Haag en het Ministerie van Justitie is ingesteld).

- Projectleiding: procesmatig verantwoordelijk voor de uitvoering van het project, verantwoordelijk voor budgetbeheer (budget ondergebracht bij de gemeente), aanspreekpersoon voor het project naar derden. De projectleiding is nu nog in handen van de afdeling projectmanagement van de Dienst Welzijn.

- Werkgeverswerkgroep: bestaat uit de werkgevers van de trajectbegeleiders, de voorzitter van de PMG en de projectleider. Taken: 'op flexibele wijze onder-

steuning bieden aan het team bij de inhoudelijke ontwikkeling en uitwerking van de methodiek en het oplossen van knelpunten'.

- **Trajectbegeleidersteam:** samengesteld uit drie uitvoerende medewerkers/trajectbegeleiders afkomstig van:
 - . de Stichting Reclassering Den Haag,
 - . de Stichting Welzijnsorganisatie Schilderswijk en
 - . de Samenwerkende Haagse Jeugdbeschermingsinstellingen/Prejop.

De medewerker van de Stichting Reclassering is tevens 'meewerkend coördinator'. Zij verzorgt de maandrapportage over de cliënten, brengt knelpunten van het team in op werkgeverswerkgroep en geeft als 'primus inter pares' sturing aan het team. Alle drie de trajectbegeleiders zijn in dienst van hun eigen instelling gebleven. Hun directe chefs blijven verantwoordelijk voor functionerings- en beoordelingsgesprekken en zitten in de Werkgeverswerkgroep. Het team is gehuisvest in het wijk- en dienstencentrum de Rubenshoek in de Schilderswijk.

4.3 Inzet verschillende organisaties

De in het project participerende instellingen hebben zich verplicht tot de volgende inzet.

Politie Regio Haaglanden

- Lid PMG.
- Aanmelding.
- Bureau Hoefkade heeft een contactpersoon/coördinator aangesteld die alle zaken checkt op kandidaten voor De KANS. Een jeugdrechercheur doet hetzelfde voor minderjarigen.
- Levert toegang tot HKD.

Gemeente Den Haag

- Verzorgen van de randvoorwaarden voor de uitvoering van het project.
- Aanstellen van een projectleider.
- Participatie in de PMG.

Openbaar Ministerie

- Participatie in PMG.
- Aanmelding.
- Wijst een contactpersoon aan die binnen het OM verantwoordelijk is voor de informatieverstrekking over De KANS. Deze contactpersoon overlegt één keer per maand met de coördinator van het team.

Raad voor de Kinderbescherming

- Lid van de PMG.
- Zorgt op aanvraag voor informatieverstrekking aan de ITB'er.
- Meldt potentiële klanten aan.

Stichting Reclassering Den Haag

- Lid van de PMG.
- Coördinatie: detacheert een ITB'er bij De KANS.
- Lid van het Werkgeversoverleg.
- Meldt potentiële klanten aan.

Samenwerkende Haagse Jeugdbeschermingsinstellingen

- Lid van de PMG.
- Detacheert medewerker bij het project.
- Lid van het Werkgeversoverleg.
- Meldt potentiële klanten aan.

Stichting Welzijnsorganisatie Schilderswijk

- Lid van de PMG.
- Richt coördinatiepunt in.
- Detacheert medewerker bij De KANS.
- Lid van het Werkgeversoverleg.
- Meldt potentiële klanten aan.

De belangrijkste netwerkorganisaties per leefgebied zijn:

Werk

- Drie projecten die onder de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten vallen. Werkraad, Werkbij en Leerwerkbank: contactpersoon voor bijzondere projecten. Afspraken over snelle plaatsing en begeleiding van jongeren.

Financiën

- Zie Werk, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Onderwijs

- Dienst onderwijs, afdeling Leerplicht.
- De Bol.

Gezondheid

- RIAGG Jongerenbureau.

Hulpverlening

- AMW (schuldsanering).
- Regionale Instellingen Jeugdhulpverlening (RIJ).

Huisvesting

- Crisisopvang van het RIJ, geen voorrangsregeling.

4.4 Netwerk

De KANS onderscheidt zeven leefgebieden: gezin/woonsituatie, opleiding, gezondheid, inkomen, sociaal netwerk, werk, politie/justitie. De KANS heeft een netwerk opgebouwd van contactpersonen die al deze leefgebieden beslaan.

De trajectbegeleiders kunnen gebruik maken van de kennis en capaciteiten van deze derden. De netwerkorganisaties zijn dus essentieel voor het project. De trajectprogramma's worden daarom altijd in overleg met deze instellingen opgesteld.

5 Werkwijze

Aanmelding

Jongeren kunnen op verschillende manieren bij De KANS terecht komen. Het project verwacht dat het een sluitend vangnet heeft gecreëerd rond harde kernen en meelopers uit de Schilderswijk die een strafbaar feit hebben gepleegd.

- Jongeren kunnen zichzelf vrijwillig aanmelden.
- Als een jongere wegens een delict in aanraking komt met politie, de Raad voor de Kinderbescherming of de Samenwerkende Haagse Jeugdbeschermingsinstellingen bekijken zij of het een potentiële cliënt voor De KANS is. Dit gebeurt onder meer via het systeem van vroeghulp.
- Het Openbaar Ministerie heeft een persoon aangewezen die bij alle binnengekomen zaken kijkt of er een cliënt voor De KANS bijzit. Indien dit het geval is wordt de jongere aangemeld.
- De KANS heeft tevens toegang tot het **Herkenningssysteem** van de Herkenningdienst (HKD) van de politie. Hierdoor kan de politie zien of een jongere een traject volgt bij De KANS. Tevens kan het project hiermee zien of een jongere die zij begeleiden, of een door de politie als harde kerner geregistreerde jongere, recidiveert.

Begeleidingstraject

Na de aanmelding worden **vier fases** onderscheiden. Voor harde kernen en meelopers wordt dezelfde methodiek gebruikt. Het HOF (Haagse Ondersteunings Functie) heeft de methodiek voor De KANS ontwikkeld. De vier fases duren bij elkaar ongeveer een half jaar.

1 Intake

Periode: week 1 (Gemiddeld 3 uur begeleidingstijd per cliënt.)

De intake bestaat uit vier gesprekken met als doel kennismaking, informatie-inwinning en het maken van sterkte/zwakte analyse.

Op basis van de gegevens van de aanmelder, de intake-gesprekken, de politie en eventuele informatie van de Raad voor de Kinderbescherming bepalen de trajectbegeleider en de jongere of hij zal deelnemen aan het project. De trajectbegeleider heeft, voordat hij dit met de jongere besluit, hierover het team geconsulteerd. Als een jongere een traject gaat volgen krijgt hij een zogenoemde KANS-kaart (zie bijlage)

2 Analysefase

Periode: week 2 tot en met week 8. (Gemiddeld per cliënt per cliënt 3 uur per week begeleidingstijd).

De begeleider en jongere inventariseren de belemmeringen en kwaliteiten van de jongere. Vervolgens stellen ze eerst het 'fantasiecontract' op met de contouren van het trajectprogramma. Dit wordt met vertegenwoordigers van de netwerk-instellingen besproken. Hun commentaar wordt verwerkt en het **trajectprogramma** wordt gespecificeerd in het definitieve **contract**. Het programma van de jongere heeft in ieder geval een paragraaf over scholings-/opleidings- en/of arbeidstraject. Uitgangspunt is dat zo spoedig mogelijk wordt gestart met (een onderdeel van) het trajectprogramma.

De jongere krijgt tevens de **gedragscode** voorgelegd. Overtreding van deze code leidt tot een sanctie.

In deze fase start de begeleider met een **werkboek** waarin alle gegevens van het traject van de cliënt worden opgeslagen.

3 De netwerkfase

Periode: week 9 tot en met week 25. (Begeleidingstijd: afhankelijk van de situatie per cliënt).

De contactpersonen uit het netwerk nemen in deze fase de rol van de begeleider over. De begeleider volgt de jongere meer op afstand en krijgt een controlerende en evaluerende taak. Ook wordt de begeleider ingeschakeld bij knelpunten.

4 Afsluiting trajectprogramma

Jongeren kunnen begeleiding aan De KANS op twee manieren eindigen:

- als het trajectprogramma volledig succesvol is doorlopen;
- als ze een afspraak, die in het contract is opgenomen, overtreden en/of recidiveren.

Bij deelname op niet vrijwillige basis rapporteert de trajectbegeleider na beëindiging aan het OM. De Raad voor de Kinderbescherming krijgt hiervan bij minderjarigen een kopie.

De KANS gebruikt bij deze methodiek een **stappenplan**, dat door de Project-ManagementGroep is opgesteld. In dit stappenplan staat welke initiatieven de trajectbegeleider op welk moment naar de politie, het OM, de Reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming moet nemen. Voor meerderjarigen en minderjarigen is een apart stappenplan opgesteld.

Kernelementen uit de begeleiding

Het project ziet in vergelijking met de reguliere aanpak als meest innoverende aspecten van de aanpak:

- De structurele samenwerking tussen zeven instellingen die hiervoor slechts incidenteel samenwerkten.
- De methodiek: sleutelbegrippen hierbij zijn individuele trajectbegeleiding op alle leefgebieden, casemanagement, sanctiemogelijkheden en resultaatgericht werken.

6 Voortgang

6.1 Instroom

Er is een **tussenevaluatie** uitgebracht over de periode 1 mei 1994 - 1 november 1994. De instroom tot oktober was geringer dan verwacht. Personeelwisselingen binnen het team waren hier tot 1 juli de oorzaak van. In de periode van juli tot oktober veroorzaakte de onbekendheid met het project bij de uitvoerders van de aanmeldende instanties voor de geringe instroom. Na het (her)bevestigen van de afspraken met de politie, de Reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming, de Samenwerkende Haagse Jeugdbeschermingsinstellingen en het OM groeit het aantal aanmeldingen.

Meelopers

Er waren 16 jongeren aangemeld, waarvan er 9 in begeleiding zijn genomen. Van deze 9 hebben 6 reeds de KANSkaart ondertekend. De meeste jongeren bevinden zich in de analysefase. Van de resterende 7 voldeden er 4 niet aan de criteria, waren er 2 ongemotiveerd en is 1 jongere in een internaat geplaatst.

Meerderjarige Harde Kerners

Er waren 11 jongeren aangemeld waarvan er 6 in begeleiding zijn genomen. De 6 jongeren die in begeleiding zijn genomen hebben allen de KANSkaart ondertekend. Het basiscontract is met 1 van hen afgesloten. Van de overige 5 is er 1 afgevallen omdat de aanklacht niet hard gemaakt kon worden, 1 ontkende het delict waarvan hij beschuldigd was, 2 hadden een te zwaar delict gepleegd en voldeden dus niet

aan de criteria en 1 reageerde niet op uitnodiging van de verwijzer.

Minderjarigen Harde Kerners

Er waren 7 aanmeldingen binnengekomen waarvan er 3 zijn geaccepteerd. Deze 3 hebben de KANSkaart ondertekend. Het basiscontract is door 2 jongeren ondertekend. De derde jongere is gerecidiveerd en heeft het project moeten verlaten. Van de resterende 4 waren er 2 niet gemotiveerd genoeg en is bij de andere 2 na de intake de begeleiding gestopt, 1 voldeed niet aan de criteria en 1 weigerde zelf mee te doen.

De meeste jongeren in het project bevinden zich in de leeftijd 16-19 jaar. Het project houdt zich aan de selectiecriteria en de verdeling tussen de Harde Kerners en de Meelopers.

Er kan nog weinig gezegd worden over de effectiviteit van het project omdat nog geen enkele jongere het volledige traject heeft doorlopen en het daardoor onduidelijk is wat het afvalpercentage in de netwerkfase is.

De totale tijdsinvestering van de begeleiders per cliënt (inclusief overhead) is ongeveer 40 uur. Als dit afgezet wordt tegen de capaciteit van het team lijkt de doelstelling 120 jongeren het traject succesvol af te laten sluiten haalbaar.

6.2 Begeleiding

Na de eerste ervaringen is besloten dat voor meelopers en harde kerners dezelfde methodiek gebruikt zal worden. Het stappenplan is aangepast op basis van de ervaringen die de trajectbegeleiders ermee op hebben gedaan. Het is inmiddels voorgekomen dat jongeren de deelname aan het project is ontzegd vanwege schending van het contract.

Voor een structurele gedragsverandering van de jongere is werk of een opleiding van groot belang. Het team vindt het dan ook een belangrijk knelpunt dat het vinden van arbeidsplaatsen voor de jongeren zeer moeizaam gaat.

6.3 Samenwerking

De samenwerking tussen het project en de betrokken partners verloopt, behoudens enkele startproblemen over het algemeen goed. De instellingen zijn enthousiast over het project en het netwerk functioneert redelijk.

In de praktijk zijn er soms wel problemen. Zo wilde een JWG-begeleider vanwege negatieve ervaringen in het verleden met een jongere die jongere aanvankelijk geen JWG-plaats geven. De trajectbegeleider kreeg pas na lange discussies deze plaats vrij.

Een ander probleem is dat instellingen (jeugdhulpverlening en alternatieve scholingsprojecten) het project geen voorrangsprioriteit willen geven in verband met mogelijke claims van andere projecten.

Tenslotte belemmert strikte regelgeving soms een soepele samenwerking. Zo is de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten gebonden aan uitgebreide en gedetailleerde regelgeving. Dit heeft als consequentie dat het voor een trajectbegeleider soms moeilijk is een uitkering voor een jongere te regelen. De verstandhouding tussen project en instellingen is inmiddels dusdanig dat dergelijke problemen vlot uit de wereld kunnen worden geholpen.

Vanuit het project wordt opgemerkt dat het onderhoud van het netwerk vanwege personeelsmutaties bij de verschillende organisaties veel tijd vergt.

6.4 Communicatie

De interne communicatie binnen het team verloopt goed. Het team vergadert 1 keer per week over de voortgang in de begeleiding. De coördinator en de projectmanager hebben geregeld telefonisch contact aan de hand van concrete punten.

7 Onderzoek

Er komt een **evaluatieonderzoek** van het project, waarvan het de bedoeling is dat het 3 onderdelen omvat: proces- en effectevaluatie en methodiekbeschrijving. Nog niet bekend is wie het onderzoek gaat uitvoeren en of alle drie de onderdelen ook uitgevoerd kunnen worden. Het project zal in ieder geval zorg dragen voor een effectevaluatie. De mogelijkheden worden onderzocht aan te sluiten bij 'Harde Kern onderzoek' van het Ministerie van Justitie.

Sinds half september is het **registratiesysteem** klaar. In de periode ervoor registreerde het project handmatig. Het systeem bevat per cliënt persoonsgegevens, gegevens over de aanmelding, het eerste contact en de intake, het uitgezette traject en informatie over met wie welke afspraken zijn gemaakt.

Hiernaast worden op acht verschillende leefgebieden de knelpunten geregistreerd, namelijk wonen, sociaal netwerk, werk en beroep, politie/justitie, gezin, opleidingen, gezondheid en tenslotte inkomen.

Ook de contactpersonen en begeleidende instellingen zijn geregistreerd. Per maand kan een uitdraai verzorgd worden

8 Sterke en zwakke punten

Sterke punten van De KANS zijn:

- Samenwerking tussen 7 instellingen die daarvoor niet met elkaar samenwerkten
- Methodiek: zakelijke afspraken met jongeren, sancties, casemanagement, maatwerk.
- Heldere projectmatige organisatie.

Zwak:

- Klein team: als een van de teamleden door ziekte of vakantie uitvalt is meteen 1/3 van de capaciteit weg. (Als het project uitgebreid wordt over andere wijken komt er personele uitbreiding).
- Stabiliteit instroom.

2 Rotterdam: Nos Kousa

1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd

Het initiatief voor Nos Kousa is in 1992 door de deelgemeente Hoogvliet genomen. De deelgemeente heeft toen, naar aanleiding van signalen dat de komst van groepen Antillianen tot een stijging van de criminaliteit had geleid en er een explosieve situatie was ontstaan, een analyse gemaakt van de problematiek onder Antillianen in Hoogvliet. In dialoog met de Antilliaanse gemeenschap zijn vervolgens circa 30 subprojecten gestart. Deze zijn ondergebracht in zes clusters. Eén van de zes clusters is Criminaliteitspreventie en bestrijding. In dit cluster zijn de projecten **Opboxen**, **Casemanagement** en **Veilig Op Straat (VOS)** ondergebracht. Deze drie projecten zijn onderling gekoppeld via beleidsmatige aspecten als doelgroep, aanbod en organisatie en via de personele bezetting.

Doorlooptijd en toekomst

Casemanagement start per 1 april 1995 en heeft een looptijd van drie jaar. De activiteiten rond Opboxen lopen al meer dan twee jaar. Sinds september 1993 is het programma gestructureerd binnen het kader van Nos Kousa en is een groep van start gegaan met het dit traject. Zolang er financiën zijn blijft het project draaien. VOS ging in oktober 1993 van start en is inmiddels geïntegreerd in de dagelijkse werkzaamheden van de basiseenheid Hoogvliet. VOS loopt door tot en met december 1996. Dan volgt een evaluatie en zal bezien worden of - en onder wiens verantwoordelijkheid ook daarna zal worden doorgedaan.

2 Doelstellingen

De doelstelling van het **Casemanagement** project is Antilliaanse jongeren die met politie of justitie in aanraking (dreigen te) komen en op diverse terreinen hulp nodig hebben in nauwe samenwerking met reguliere hulpverlenings- en opleidings-trajecten individuele trajectbegeleiding bieden. Het streven is de jongeren naar een volwaardige plek in de maatschappij te begeleiden.

Dit kunnen ze bereiken als ze:

- hun eigen situatie reëel leren in te schatten;
- sociaal geactiveerd worden;
- leren werken en leren wennen aan arbeidsverhoudingen;
- zelfstandig kunnen wonen;
- hun vrije tijd zinvol kunnen invullen.

Het Casemanagement project heeft tevens als beleidsmatige doelstelling het vergroten van de kennis en het inzicht in de problematiek en maatschappelijke achtergronden van de doelgroep en vervolgens het verbeteren van de opvang, begeleiding en hulpverlening aan de Antilliaanse jongeren. Het Casemanagementproject moet hierbij een centraal punt worden voor hulpverlening, politie en reclassering.

De doelstelling van **Opboxen** is te komen tot 'een verbetering van de kansen van de jongeren op de arbeidsmarkt en mede daardoor tot een beter algeheel toekomstperspectief'. Hiervan afgeleide doelen zijn het vergroten van de zelfwaarde en het zelfrespect van de deelnemers en het leren van verantwoordelijkheid te nemen en te dragen.

Veilig op Straat heeft zicht ten doel gesteld:

- het motiveren van criminele jongeren en school dropouts om een toekomstperspectief te creëren en/of te verhinderen dat zij in het criminele circuit terecht komen door onder meer maatschappelijk gewaardeerde activiteiten te ondernemen en te wennen aan een meer gedisciplineerde levenshouding;
- het positief beïnvloeden van het vaak negatieve beeld dat de autochtone bevolking heeft van Antilliaanse, Arubaanse en Surinaamse jongeren.

Geen van de drie projecten heeft kwantitatieve succescriteria vastgesteld.

3 Doelgroep

Nos Kousa richt zich op de Antilliaanse gemeenschap in Hoogvliet. De doelgroep van Casemanagement zijn uitsluitend Antilliaanse jongeren. Opboxen en VOS kennen de grootste prioriteit toe aan Antilliaanse jongeren maar sluiten deelname van andere groepen niet uit.

De doelgroep van het **Casemanagement** bestaat uit een groep van circa 100 Antilliaanse jongeren in de leeftijd van 14 tot 27 jaar die regelmatig in aanraking met justitie komen. De harde kern van deze groep bestaat uit ongeveer 20 jongeren. Deze jongeren zijn niet meer bereikbaar voor de reguliere hulpverlening. Kenmerken van deze groep zijn: gebrekkige opleiding, slechte beheersing van de Nederlands taal, zwakke sociale vaardigheden, vaak een zwervend bestaan, geen perspectief op de arbeidsmarkt.

De deelname vindt vooralsnog plaats op basis van een **justitiële sanctie**. In de toekomst wil het project zich, behalve op jongeren die op basis van een vonnis participeren, ook richten op jongeren die (nog) niet vervolgd worden maar wel een gereede kans lopen af te glijden naar het criminele circuit. Het preventieve karakter van het project moet zo worden uitgebouwd.

Opboxen heeft als doelgroep geformuleerd jongeren in de leeftijd van 16 tot 27 jaar die:

- werkloos en niet schoolgaand zijn;
- geen uitzicht hebben op een - langere - gevangenisstraf;
- niet verslaafd zijn aan alcohol of drugs;
- geen psychiatrische problematiek vertonen;
- een vaste woonsituatie hebben.

Jongeren kunnen op vrijwillige basis en als taakstraf aan Opboxen deelnemen.

Jongeren die zich vrijwillig bij Opboxen aanmelden en aan bovenstaande criteria voldoen, worden in principe altijd voor begeleiding geaccepteerd.

De doelgroep van Opboxen komt grotendeels overeen met de doelgroep van **Veilig op Straat**. Het project hanteert als doelgroep jongeren met een crimineel verleden (variërend van lichte tot middelzware vergrijpen), die geen of een lage opleiding hebben, geen of nauwelijks werkervaring hebben en voorheen zeer regelmatig met de politie in aanraking kwamen.

Jongeren nemen op vrijwillige basis aan VOS deel.

De criteria van VOS en Opboxen leiden ertoe dat de doelgroep van beide projecten zich uitstrekt van jongeren die recreatief willen sporten tot harde kerkers. De motivatie voor een dergelijke brede doelgroep is dat jongeren die hun groeps-genoten van Opboxen of VOS als hun peergroup gaan beschouwen, elkaar daarmee onderling positief kunnen beïnvloeden en als (positief of negatief) voorbeeld voor

elkaar kunnen dienen.

Een andere reden voor deze brede doelgroep benadering is dat de groepen een redelijke afspiegeling vormen van het leven in de Hoogvlietse samenleving. De jongeren leren door de groepssamenstelling met de alledaagse zaken en problemen om te gaan.

Deelnemers aan VOS participeren ook vaak in Opboxen.

4 Organisatie

4.1 Financiering

Het **Casemanagementproject** werkt met een begroting van f 178.500,- per jaar. Het project ontvangt van de Directie Criminaliteitspreventie f 78.500,- voor de reclassering van de meerderjarigen. De begeleiding van minderjarigen wordt op declaratiebasis vergoed. Per toegewezen cliënt ontvangt het project circa f 4200,-, van de Raad van de Kinderbescherming, tot een maximum van f 100.000,-.

Indirect subsidieert het Ministerie van Justitie dus ook dit deel van de kosten.

Opboxen ontvangt geen structurele meerjarige subsidie. Het project draaide in 1994 met een begroting van f 97.400,-. Dit bedrag werd opgebracht door de volgende subsidiënten: Stichting Solidarodam (f 10.000,-), Stedelijk Bureau ander Werk (f 18.200,-), Ministerie van Binnenlandse Zaken (f 10.000,-) en de Deelgemeente Hoogvliet en de Dienst Recreatie Rotterdam (f 59.2000,-, inclusief subsidie cursus recreatie sportleider) **Opboxen** heeft een subsidie-aanvraag bij het ESF lopen van f 150.000,- en hoopt daarmee de kosten voor de komende twee jaar te dekken.

VOS kost per jaar circa f 120.000,- (ongeveer 1,5 formatieplaats). Dit bedrag wordt volledig door de basiseenheid Hoogvliet van de politie gefinancierd.

4.2 Structuur

Nos Kousa wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van een bestuurlijke stuurgroep bestaande uit 2 wethouders van de stad Rotterdam en 2 portefeuillehouders van de deelgemeente Hoogvliet. De centrale stad is via een projectleider bij de GGD verantwoordelijk voor de uitvoering van het plan van aanpak. Het gehele aanbod van Nos Kousa is getoetst aan en geaccepteerd door de Antilliaanse gemeenschap in Hoogvliet.

Alle organisaties die een bijdrage leveren aan Nos Kousa hebben een convenant ondertekend waarmee ze de uitgangspunten en het beleid van het project ondersteunen. Voor elk (sub)project dat een onderdeel van Nos Kousa is hebben de betrokken partijen gezamenlijk een werkplan opgesteld waarin de concrete invulling en afspraken zijn opgetekend. De projecten worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de betreffende instellingen.

De afzonderlijke projecten maken gebruik van het hele Nos Kousa-netwerk en kunnen daarom volstaan met een lichte organisatie.

Het verbindende element in de hele organisatie is de projectleider van Nos Kousa die verantwoordelijk is voor de voortgang van de verschillende projecten, knelpunten oplost, de afstemming en samenhang tussen de projecten bewaakt en bevordert en dwarsverbanden initieert en stimuleert.

4.2.1 Casemanagement

De Stichting Reclassering Nederland, resort Den Haag en de Stichting Jeugd en Gezin zijn inhoudelijk verantwoordelijk voor het project.

Een **begeleidingscommissie** is verantwoordelijk voor de kwaliteitsbewaking van het project. Deze commissie komt elke twee maanden bijeen, wordt voorgezeten door de voorzitter van de deelgemeente Hoogvliet en bestaat uit vertegenwoordigers van de uitvoerende organisaties, de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie, de politie Hoogvliet, de deelgemeente Hoogvliet en de projectleider Nos Kousa.

De **afzonderlijke organisaties** zijn verantwoordelijk voor hun onderdeel in het begeleidingstraject.

De **twee casemanagers** dragen de eindverantwoordelijkheid voor het gehele begeleidingstraject. De Stichting Jeugdhulp Rijnmond heeft een casemanager voor circa 30 uur per week vrijgemaakt voor minderjarige cliënten van het project. De Stichting Reclassering Nederland levert voor 32 uur een casemanager voor de meerderjarige cliënten.

Het project heeft een **klachtenprocedure** ingesteld. Cliënten kunnen hun onvrede over de uitvoering van de hulpverlening kwijt bij de desbetreffende instelling. Instellingen die onderling klachten hebben kunnen elkaar daar zelf op aanspreken. Klachten over het Casemanagement kunnen bij de SRAR en de SJG worden ingediend.

4.2.2 Opboxen

In 1993 is het project geïnstitutionaliseerd met de oprichting van de Stichting Opboxen. De stichting heeft een **bestuur**, bestaande uit 3 onafhankelijke personen, dat verantwoordelijk is voor de voortgang (financiering en inhoudelijk) van het project.

Het bestuur wordt ondersteund door een **begeleidingscommissie**. Hierin zitten de Stichting Reclassering Nederland, resort Den Haag, Stichting Werk (Hoogvliet), Stedelijk Buro Ander Werk, projectleider Nos Kousa en de Stichting Basiseducatie.

Het **uitvoerend team** van Opboxen bestaat uit de projectleider en een medewerker van de Stichting Reclassering Nederland, resort Den Haag. Daarnaast verzorgt een aantal instellingen trainingen: het dagtrainingscentrum Leger des Heils/Reclassering verzorgt een sociale vaardigheidstraining, het Pedagogisch Instituut geeft een agressieregulatietraining en Hoogvliet verzorgt een cursus basiseducatie.

4.2.3 Veilig op Straat

VOS wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de chef van de basiseenheid politie Hoogvliet. Er is een werkoeverleg waaraan behalve de politie ook de deelgemeente, de reclassering en de projectleider Nos Kousa deelnemen. Het uitvoerende team van VOS bestaat uit 1,5 formatieplaats (twee politiefunctionarissen).

4.3 Netwerk

Nos Kousa omvat een uitgebreid netwerk van alle instellingen in Hoogvliet/Rotterdam die op enigerlei wijze met de Antilliaanse gemeenschap te

maken hebben. Deze organisaties strekken zicht uit over verschillende levensgebieden zoals scholing, welzijn, arbeid en huisvesting. De drie projecten maken gebruik van dit netwerk. Belangrijke instellingen waarmee schriftelijke afspraken zijn gemaakt zijn bijvoorbeeld de reclassering, RBA, Werkcentrum Hoogvliet, basiseducatie, politie, openbaar ministerie, de Raad voor de kindbescherming en de jeugdhulpverlening (Forsa Zuid Holland).

5 Werkwijze

Kenmerkend voor het hele Nos Kousaproject is dat het **preventie en curatie** koppelt. Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan de drie beschreven projectonderdelen.

5.1 Casemanagement

Het begeleidingstraject van Casemanagement duurt maximaal 1 jaar.

De kern van de aanpak van het casemanagementproject is:

- integrale aanpak van de reclassering met behulp van Casemanagement: 'samenhangend integraal aanbod op die terreinen waarbij de cliënt te maken heeft met een of meer door het systeem geformuleerde probleemvelden'. De vraag van de jongere bepaalt het gezamenlijk door jongere en casemanager op te stellen voorzieningenaanbod. Het aanbod heeft de vorm van programma's en moet vanwege het procesmatige karakter en de onderlinge afstemming en wisselwerking worden gecoördineerd;
- de casemanager is hierbij in de eerste plaats pleitbezorger en belangenbehartiger van de cliënt.

Aanmelding

Reclasseringswerkers van Unit Zuid-West van de Stichting Reclassering Arrondissement Rotterdam kunnen jongeren bij het project Casemanagement aanmelden. De reclasseringswerkers bezoeken jongeren in de vroeghulp. Verder streeft de Reclassering ernaar om in de 6 uren fase voor de verzekeringsstelling contact op te nemen met jongeren via de politie. Hiernaast kunnen ook politiefunctionarissen of hulpverleners (en in uitzonderingssituaties ook Officieren van Justitie en rechters) jongeren aanmelden. Bij het project komen alleen jongeren binnen die een strafbaar feit hebben gepleegd en een justitiële sanctie staat te wachten.

Voorwaarde voor deelname aan het project is dat er sprake is van een complexe hulpvraag: de cliënt moet op meer dan één terrein in moeilijkheden verkeren.

Begeleidingstraject

Duur van het traject: 6 maanden tot 1 jaar.

De casemanager stelt vervolgens een **persoons- en omgevingsbeeld** van de jongere op. Dit gebeurt op basis van de voorlichtingsrapportage² van Justitie, gesprekken met de cliënt en met familieleden, en informatie van betrokken derden en hulpverleners, politie.

Vervolgens wordt een **handelingsplan** opgesteld waarin is opgenomen:

2 Dit is een rapportage van de reclassering aan de rechterlijke macht waarin een beeld wordt geschetst van de (sociaal-economische) achtergrond van de verdachte. In de rapportage is tevens een begeleidingsplan opgenomen en een advies over de strafvorm.

- 1 de hulpvraag van de cliënt;
- 2 lange termijn doelstelling van de cliënt (zijn er perspectieven), doelen van justitie, doelen van de casemanager;
- 3 alle onderdelen van het trajectprogramma dat met de cliënt is uitgestippeld, (dit gebeurt gedetailleerd: duur, frequentie, personele inzet van de verschillende instellingen voor elke activiteit);
- 4 evaluatie: wanneer, wie en op welke punt;
- 5 afspraken over privacy.

De jongere dient dit handelingsplan te ondertekenen. De casemanager zorgt daarna voor een oplossing van de meest knellende problemen.

In de uitvoeringsfase bewaakt de casemanager de voortgang van het traject en stuurt indien nodig bij.

Het project wordt **afgerond** wanneer de jongere een afgebroken schoolopleiding hervat, zichzelf sociaal en economisch kan redden, werk vindt, deelneemt aan toeleidingstrajecten en/of werkervaringsplaatsen gericht op het verkrijgen van passend werk en geen politie- of justitiële contacten meer heeft.

5.2 Opboxen

Het traject dat Opboxen hanteert is verdeeld in verschillende fases. Kernwoorden in de aanpak zijn maatwerk binnen de context van een groep, netwerk, beloning van positief gedrag en een integrale aanpak.

Aanmeldingen

Deelnemers komen via de politie, de reclassering, RBA, straathoekwerkers of op eigen initiatief binnen. De reclasseringswerkers selecteren in overleg met de projectleiders de deelnemers.

Fase 1

Jongeren die naar de boksschool komen krijgen eerst de gelegenheid met de groep en de activiteiten vertrouwd te raken. Het accent ligt op fysieke activiteiten in de vorm van bokstraining en het creëren van rust rond de jongere.

Fase 2

Deze gaat in als de jongere zich op zijn gemak voelt op de boksschool. De projectleider en de reclasseringsmedewerker, die regelmatig (gemiddeld 6 uur per week) op de boksschool aanwezig is, inventariseren geleidelijk de achtergrond (opleiding, arbeid, familie, hulpverlenings- en crimineel verleden) wensen en capaciteiten van de jongere. Dit gebeurt niet in 1 intakegesprek maar in een aantal informele gesprekken tussen de verschillende activiteiten door.

Op basis van deze informatie wordt met de jongere een individueel traject uitgezet. Hierbij maakt het project gebruik van de mogelijkheden die het netwerk biedt.

Opboxen biedt een **basistraject** aan dat drie maanden duurt en bestaat uit: boksles, groepssociale vaardigheidstraining, een cursus Nederlandse taal, computercursus, een cursus maatschappij oriëntatie (een educatieve en vormende cursus van 1 dagdeel, 12 weken lang, waar thema's aan de orde komen als sociale contacten, arbeid, milieu, etc.) en een spreekuur voor jongeren met concrete vragen. Sinds kort behoort bovendien een cursus agressie-regulatie tot het aanbod.

In een **vervolgtraject** kunnen de jongeren een opleiding tot sport en spelleider volgen, die de mogelijkheid biedt deel te nemen aan de cursus Recreatie Sportleider A. De cursussen die Opboxen aanbiedt worden onder meer verzorgd

door de Basiseducatie Hoogvliet, Stichting Reclassering Arrondissement Rotterdam, Dienst Recreatie Rotterdam en Dagtrainingscentrum van de Reclassering Leger des Heils. Aan deze cursussen kunnen ook de jongeren van het VOS project deelnemen.

Het individuele traject moet er uiteindelijk toe leiden dat de jongere werk vindt of een opleiding gaat volgen. Daarom wordt naast de bovenstaande activiteiten gekeken welke initiatieven hiervoor nodig zijn. Het netwerk van Nos Kousa biedt vervolgens de mogelijkheid dergelijke initiatieven uit te voeren.

Een uitgangspunt in het Opboxen-traject is dat jongeren moeten worden beloond voor positief gedrag. Indien een jongere bijvoorbeeld grote ijver en discipline toont zal de projectleider dit belonen met bijvoorbeeld deelname aan een cursus.

Het traject bij Opboxen duurt 1 jaar. Als een jongere in die periode geen werk heeft gevonden kan hij naar de boksschool blijven komen. Pas als een jongere werk heeft wordt de begeleiding afgesloten. Opboxen wordt beëindigd met het uitreiken van een certificaat waarin staat dat de jongere met goed gevolg het traject heeft doorlopen.

5.3 Veilig Op Straat

Het VOS-traject duurt maximaal een half jaar.

De kernwoorden van het project zijn: 'met dieven vang je dieven', outreachend, maatwerk, integrale aanpak, netwerk en beloning van positief gedrag.

Aanmelding

Jongeren kunnen op vrijwillige basis aan het project deelnemen. Tenslotte kunnen jongeren zichzelf aanmelden, zij zien VOS dan als opstap naar een opleiding of baan. De politiefunctionarissen beslissen over de deelname op basis van de intake-gesprekken en de informatie die ze krijgen van organisaties waar jongeren al mee te maken hebben gehad. De politiefunctionarissen kunnen hiernaast ook zelf jongeren die op de grens van het criminele milieu functioneren deelname aan het project voorleggen. Een derde mogelijkheid is dat als jongeren hun straf bijna hebben uitgezeten reclasseringwerkers hun deelname aan VOS kunnen voorleggen als onderdeel van hun resocialiseringsproces.

Per groep is er plaats voor ongeveer 8 jongeren.

Begeleidingstraject

Deze jongeren worden begeleid door twee politiefunctionarissen die 7 dagen per week en 24 uur per dag de jongeren beschikbaar zijn en ervoor zorgen dat de jongeren bijna permanent onder toezicht staan.

De jongeren surveilleren onder toezicht van deze agenten op de winkelcentra in Hoogvliet. Tegelijkertijd nemen ze deel aan de cursussen en trainingen die ook de deelnemers van Opboxen volgen: Nederlandse taal, basiseducatie, sociale vaardigheden, agressieregulatie, sport en maatschappij-oriëntatie. Het totale programma beslaat voor de deelnemer ongeveer 25 uur per week. De surveillance op vrijdagavond en zaterdag beslaat ongeveer 10 uur per week. Hiervoor krijgen de jongeren een kleine vergoeding.

Gelijktijdig aan dit traject trachten de politiefunctionarissen eventueel met hulp van mensen uit het netwerk, problemen die de jongeren hebben aan te pakken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het regelen van een uitkering en huisvesting, regelingen treffen met justitie over nog openstaande zaken, relaties met familie.

Aan het einde van een half jaar worden de deelnemers geholpen bij het zoeken van

een vaste baan of een geschikte woning. Tevens krijgen de deelnemers een certificaat dat ze succesvol aan het project hebben deelgenomen.

Een onderdeel van het begeleidingstraject van VOS en Opboxen zal per 1 juni 1995 deelname aan de **Combishop** zijn. Dit is een samenwerkingsverband tussen particulieren en de deelgemeente Hoogvliet dat beoogt deelnemers aan beide projecten naar de arbeidsmarkt te leiden en het gevoel van onveiligheid in Hoogvliet te verminderen. De politiefunctaris die de VOS'sers begeleidt heeft de dagelijkse leiding van de combi-shop. De deelnemers krijgen waar mogelijk een JWG-dienstverband. Werkzaamheden die de deelnemers verrichten zijn bijvoorbeeld: bewaken van een fietsenstalling en het verrichten van kleine reparaties, schoonhouden van de openbare ruimte, meldpunt vermiste kinderen, assistentie huismeester en politie en boodschappenservice.

5.4 Afspraken

Deelnemers aan het Casemanagement ondertekenen het handelingsplan dat de status heeft van een contract. Bij schending van de afspraken wordt de Officier van Justitie ingeschakeld, waarna beslist wordt of de jongere aan het project mag blijven deelnemen.

Bij Opboxen worden er geen schriftelijke afspraken met de jongeren gemaakt. Wel zijn er mondelinge afspraken over de rechten en plichten van de jongere en de projectleider als een jongere deelneemt aan een activiteit. De projectleider en de groep zelf corrigeren zoveel mogelijk ongewenst gedrag.

Bij VOS ondertekenen de jongeren na de intake een contract waarin de rechten en plichten staan van alle betrokken partijen. Indien een jongere een strafbaar feit (misdrijf) pleegt moet hij het project verlaten. Lichtere schendingen van de afspraken worden onderzocht op de achtergronden en uitgepraat.

6 Voortgang

De deelgemeente Hoogvliet heeft in 1993 de Antillienprijs gewonnen voor de organisatie die zich het beste inspant om de verhoudingen tussen Antillianen en Nederlanders te verbeteren en de problematiek van Antillianen te verminderen.

6.1 Instroom en begeleiding

Casemanagement is nog niet van start gegaan.

Van de eerste twee groepen, in totaal waren dat 12 jongeren, die aan het **VOS-project** hebben deelgenomen zijn er 11 uit handen van politie en justitie gebleven. In het centrum van Hoogvliet is bovendien de veelvoorkomende criminaliteit met 70% gedaald.

De VOS'sers hebben in de periode oktober 1993- oktober 1994 onder meer 12 winkeldieven aangehouden, 36 keer winkeldiefstal voorkomen, 2 aanranders aangehouden, 4 keer de politie geassisteerd bij vechtpartijen, 13 vermiste kinderen opgespoord, 18 gewonde voetgangers geholpen, 255 waarschuwingen uitgedeeld wegens het fietsen op de stoep en 1200 waarschuwingen uitgedeeld wegens verkeerd parkeren in het centrum.

De projectleiding heeft twee jongeren wegens recidive uit het project gezet.

VOS is in 1994 genomineerd voor de Hein Roethof prijs en eindigde daarin als

tweede. De twee politiefunctionarissen zijn inmiddels in de deelgemeentes Delfshaven, Feijenoord en de gemeente Capelle aan de IJssel geweest om hun ervaringen met surveillance in de winkelcentra in Hoogvliet te vertellen. In maart 1995 bracht minister president Kok een bezoek aan VOS en liet zeer uitgebreid informeren. Hij bleek zeer geïnteresseerd.

Aan het eerste jaar van **Opboxen** namen 24 jongeren op reguliere basis deel. Hiervan hebben 11 jongeren werk gevonden, zijn 3 bezig met een vervolgopleiding, zitten er 2 in militaire dienst, is 1 jongere weer in contact met Justitie gekomen, volgen er 3 een opleiding, zijn er 2 verhuisd en nemen er 8 nog steeds deel aan het project³. In de deelgemeente Delfshaven wordt waarschijnlijk een vergelijkbaar project (programma Opboxen) in mei gestart.

De uitstroom naar de arbeidsmarkt wordt als een belangrijk knelpunt gezien. Enerzijds komt dit door structurele factoren als de moeite die deze groep heeft met het volgen van een opleiding en de geringe mogelijkheden voor deze groep om aan de slag te komen. Anderzijds wordt geconstateerd dat de mogelijkheden van de RBA Rotterdam Zuid West beperkt zijn. De projectleiders besteden daarom zelf zeer veel tijd aan het vinden van werk voor de jongeren. De JWG-regelingen worden wel naar volle tevredenheid toegepast.

6.2 Samenwerking

De samenwerking binnen Nos Kousa en de politie loopt in het algemeen goed. De organisaties die verantwoordelijk zijn voor deze drie projecten houden zich aan de afspraken en tonen een grote inzet de projecten tot een succes te maken. De projecten stuiten regelmatig op regelgeving en procedures, maar proberen die belemmeringen daar waar mogelijk door gebruik van het netwerk te omzeilen. Dit lukt soms wel en soms niet.

De samenwerking tussen de verschillende organisaties resulteert in enkele gevallen ook tot samenwerking op andere terreinen. Als men in de projecten nu op een probleem stuit wordt dat met de partners besproken in plaats van dat men het alleen tracht op te lossen. Deze aanzetten tot structurele samenwerking vloeien voort uit het toegenomen besef dat de problemen niet meer door 1 afzonderlijke organisatie zijn op te lossen.

Alleen met het RBA lijken de verhoudingen iets minder. Het RBA kent het project Opboxen geen arbeidsmarktrelevantie toe, waardoor het project geen subsidie krijgt. De projectmedewerkers stellen dat het project die relevantie wel heeft. Dit wordt duidelijk aan de hand van cijfers, namelijk 12 van de 24 uitgestroomde jongeren bij Opboxen heeft werk gevonden.

De inbedding van de drie projecten in het cluster van Nos Kousa werkt stimulerend. Alle projectleiders uit het cluster kennen elkaar en hebben regelmatig werkoverleg waar de voortgang en knelpunten van de projecten wordt besproken. Tevens raadplegen projectleiders elkaar aan de hand van concrete zaken op individueel niveau.

7 Onderzoek

De GGD Rotterdam zal de voortgang en resultaten van het Casemanagementproject

³ Doordat een jongere twee dingen tegelijkertijd kan doen komt het totaal op hoger dan 24.

evalueren. De Wetenschapswinkel Erasmusuniversiteit onderzoekt het project Opboxen door proces en produktevaluatie. De voortgang en de resultaten van Veilig Op Straat worden onderzocht door de afdeling Werkgelegenheid en Veiligheid van de deelgemeente Hoogvliet in samenwerking met de wetenschapswinkel van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast evalueert de politie het project zelf elk jaar.

De Reclassering heeft het project Opboxen in haar registratie opgenomen.

8 Sterke en zwakke punten

- Casemanagement is nog niet van start gegaan, kan dus nog niets over gezegd worden. De eerste resultaten van VOS en Opboxen zijn goed. 'Maatwerk in groepsverband' bij VOS en Opboxen lijkt dus te werken.
- Onzekere financiering voor Opboxen. Dit wordt veroorzaakt doordat het RBA het project geen arbeidsmarktrelevantie toekent. Een projectmedewerker stelt dat subsidiegevers geen realistische doelen formuleren als rekening gehouden wordt met de doelgroep. Casemanagement heeft structurele subsidie voor 3 jaar.
- Drie (kleine) verschillende projecten kent voor- en nadelen: verschillende accenten in de verschillende projecten, kleine teams zijn kwetsbaar en meerdere kansen om de doelgroep te bereiken.
- Draagvlak onder de Antilliaanse gemeenschap, deelgemeente Hoogvliet en de stad voor Nos Kousa en de drie projecten is groot. Als Hoogvliet een zelfstandige gemeente wordt krijgt het bovendien meer beleidsvrijheid om eigen prioriteiten te stellen.
Daarnaast profiteren de drie projecten van het netwerk van Nos Kousa.

3 Haarlem: Hellend Pad

1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd

De **aanleiding** voor het project was het volgende.

- De politie in 1992 constateerde dat de omvang en zwaarte van de criminaliteit van jongeren in een achterstandspositie toenam. Het ontbreken van perspectieven voor de jongeren werd als belangrijke oorzaak van de criminele activiteiten gezien.
- Er al langere tijd vraagtekens bestonden over de organisatorische samenhang van de verschillende interventies in het gedrag van deze jongeren. Trefwoorden hierbij waren verkokering, gebrek aan samenwerking, onderlinge concurrentie en versnippering.
- De bestaande werkwijze ten aanzien van deze groep werd als ontoereikend ervaren: een te grote mate van vrijwilligheid zonder sanctiemogelijkheden en het ontbreken van vroegtijdige onderkenning van de omstandigheden die het afglijden van jongeren veroorzaakten en versnelden.

De gemeente Haarlem en de politie hebben vervolgens eind 1992 het initiatief genomen voor een project dat verandering in deze situatie moest brengen: Hellend Pad.

Doorlooptijd en toekomst

Het project loopt van januari 1994 tot juli 1996. Afhankelijk van de resultaten zal worden bekeken of en hoe de ontwikkelde werkwijze gecontinueerd zal worden.

2 Doelstellingen

Hellend Pad heeft primair een doelstelling die gericht is op de individuele jongere. Hierin is een kwantitatief criterium voor succes opgenomen. De doelstelling luidt: de opvang van 200 jeugdige delinquenten gedurende de projectperiode, waarvan met 125 (62,5%) een afspraken traject wordt gerealiseerd. Dat betekent dat deze 125 jongeren (weer) op school of aan het werk zijn en niet meer met de politie/justitie in aanraking komen.

Tegelijkertijd is als 'nevendoeel' een beleidsmatige doelstelling geformuleerd:

Het ontwikkelen van nieuwe beleidsvormen en een nieuwe methodiek voor de verschillende instanties die met de jongeren in aanraking komen.

Uitgangspunt van deze nieuwe methodiek en de nieuwe beleidsvormen is een optimale samenwerking tussen verschillende partijen en beleidssectoren.

3 Doelgroep

Hellend Pad strekt zich over de hele stad uit en heeft als **doelgroep** in principe alle jongeren in Haarlem tussen de 14 en 25 jaar (met het accent op 14-20 jarigen), die als verdachte van strafbare feiten met de politie in aanraking zijn gekomen en een justitiële sanctie, in het merendeel gevangenisstraf, te wachten staat, maar die nog geen criminele achtergrond hebben.

Binnen deze algemene afbakening richt het project zich op twee specifieke groepen:

- traditionele groep probleemjongeren, merendeels van Nederlandse afkomst in Haarlem Oost en
- jongeren van Marokkaanse afkomst.

Hellend Pad maakt in jongeren die regelmatig met politie/justitie in aanraking komen het volgende onderscheid:

- de preventiegroep; jongeren die incidenteel spijbelen, thuis en met leefomgeving redelijke relaties hebben en in contact zijn gekomen met de hulpverlening;
- de risicogroep; jongere die veel spijbelen en op school afhaken, wegens lichte vermogensdelicten in aanraking zijn gekomen met de politie, thuis en met hun leefomgeving problemen en een slecht contact hebben en lid zijn van een straatgroep;
- de maatregelengroep; jongeren die de school zonder diploma hebben verlaten, een slecht arbeidsperspectief hebben, geen toekomstvisie bezitten, leven van inbraak en roof, experimenteren met drugs en/of verslaafd zijn aan het gokken, regelmatig in aanraking komen met de politie, een strafblad hebben en de leiders zijn van straatgroepen;
- professionele criminelen; jongeren met een heel crimineel en hulpverleningsverleden achter zich, die zelf hun toekomst in het criminele circuit zien en die in meer of mindere mate in groepsverband optreden.

Hellend Pad richt zich op de maatregelengroep en de risicogroep (en dus de fase van de preventiegroep hebben gepasseerd) en tracht te voorkomen dat ze afglijden tot professionele criminelen.

Hellend Pad accepteert geen jongeren met zware drugs- en/of alcoholverslaving, psychische problematiek en illegaal in Nederland verblijvende jongeren. Dergelijke jongeren worden doorverwezen naar organisaties die zich met deze problematiek bezighouden.

Andere criteria die Hellend Pad gebruikt bij de acceptatie van een deelnemer zijn de zwaarte van het delict en het aantal malen dat een jongere zich schuldig heeft gemaakt aan een delict. Met opzet heeft Hellend Pad deze zaken niet verder geconcretiseerd. Het project wil namelijk de mogelijkheid hebben flexibel in te kunnen spelen op de situatie en achtergrond van de jongere en de omstandigheden waaronder het delict is gepleegd. Het **justitieel** kader waarin wordt deelgenomen aan het project verschilt dan ook per jongere en is afhankelijk van diens leeftijd, de ernst van het delict en de zwaarte van de straf. Betreft het minderjarigen waarvoor een procesverbaal is opgemaakt dan vindt aanmelding plaats door de RvK. De uiteindelijke strafmaat wordt in deze gevallen bepaald naar aanleiding van de behaalde resultaten in het project. Wanneer de jongere de gemaakte afspraken nakomt is seponering mogelijk. Deelname aan het project vindt tevens plaats als bijzondere voorwaarde bij de schorsing van de preventieve hechtenis. Ook kan bij een opgelegde straf binnen de proeftijd worden deelgenomen aan het project.

4 Organisatie

4.1 Financiering

De kosten van het totale project tot juni 1996 zijn begroot op f 700.000,-. De gemeente staat garant voor maximaal f 300.000,- per jaar uit het Fonds Sociale Vernieuwing Haarlem. De politie stelt uit de middelen vanuit de bestuursafpraak met het ministerie van Binnenlandse Zaken voor 1994 en 1995 f 60.000,- beschikbaar. Tenslotte subsidieerde het Ministerie van Justitie het project eenmalig in 1994 met f 50.000,- voor de kosten van nieuwe trajecten.

De instellingen die medewerkers bij Hellend Pad detacheren krijgen een deel van de tijd vergoed, het andere deel is een bijdrage van de instelling.

4.2 Structuur

Het project is een onderdeel van **Sociale Vernieuwing Haarlem**. De **gemeenteraad** draagt als opdrachtgever de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het project en zorgt voor de randvoorwaarden, beleidscoördinatie en voortgangsbewaking. Conform Sociale Vernieuwing in Haarlem werd door het college van B & W een wethouder aangewezen als de **'bestuurlijk verantwoordelijke'** voor de realisering van de operationele doelstelling. De wethouder heeft deze taak gedelegeerd aan een projectambtenaar, afkomstig uit de Sector Welzijn. Deze constructie betekent dat de projectambtenaar direct met de wethouder kan overleggen over zaken die het project raken en dat niet via de reguliere ambtelijke procedures hoeft te doen.

De daadwerkelijke organisatie en uitvoering van het project is neergelegd bij de **Stichting Hellend Pad**. De stichting is vanuit deze taak verantwoordelijk voor onder meer het financiële beleid, het personeelsbeleid en de werkzaamheden die nodig zijn voor de uitvoering van het interventiewerk zoals het vaststellen van de werkwijze en het maken van afspraken met organisaties over hun bijdragen. Het bestuur van de stichting bestaat uit de directeuren van de participerende organisaties. Op dit moment zijn dat de gemeente Haarlem, de Stichting Reclassering Haarlem, de stichting SJH (Stichting JeugdHulpverlening, Werk, Scholing, Jongerenwerk), de politie Kennemerland, het Openbaar Ministerie en de Lieven de Key school.

Het **interventieteam** (uitvoering) neemt de centrale positie in. Het team bestaat uit 1 coördinator, 1 administratieve medewerker en 4 trajectbegeleiders. De medewerkers zijn gedetacheerd vanuit de stichting Reclassering Haarlem, de stichting SJH, de Lieven de Key school en de politie Kennemerland. Iedere medewerker heeft een caseload van 3,5 jongere per maand. Alle trajectbegeleiders zijn aangesteld voor 32 uur, behalve de medewerker van de Lieven de Key school die 8 uur voor Hellend Pad werkt. Een meewerkend coördinator (met een aanstelling van 32 uur) is aangesteld voor de dagelijkse bewaking van de uitvoering van de werkzaamheden. De coördinator is verantwoordelijk voor het dagelijks functioneren van het team en beoordeelt het functioneren van de teamleden.

Het project zal binnenkort ondersteund worden door een **Ondersteuningscommissie**. Deze commissie bestaat uit personen uit instellingen die kennis, ervaring en bekendheid met de doelgroep hebben en die een bijdrage aan de ontwikkeling van de methodiek en de uitvoering van het project kunnen leveren. In de Ondersteuningscommissie zullen bijvoorbeeld onderwijsinstellingen en de directeur Sociale Zaken en Werkgelegenheid participeren.

De verantwoordelijkheden van de verschillende instellingen zijn vastgelegd in het projectplan en verder uitgewerkt in convenanten. Hierin staan de afspraken over de inbreng van de instelling, lidmaatschap bestuur, financiële bijdrage en het beschikbaar stellen van deskundigheid voor advisering aan de medewerkers van het project. Voor de detachering van medewerkers zijn detacheringsovereenkomsten gemaakt.

4.3 Inzet verschillende organisaties

De verschillende instellingen leveren de volgende bijdrage aan het project.

Participanten in het bestuur:

- Gemeente Haarlem: financiering, opdrachtgever, levert projectleider.
- Politie Kennemerland: financiering, aanmelding, levert lid interventieteam
- Stichting Reclassering Haarlem: aanmelding, levert lid interventieteam
- Stichting SJH: levert lid interventieteam.
- Openbaar Ministerie: aanmelding

Met de volgende organisaties wordt samengewerkt:

- Lieven de Key school: levert lid interventieteam,
- Raad voor de Kinderbescherming: aanmelding,
- Stichting Jeugd en Gezin (voert jeugdreclassering voor de Stichting Reclassering Haarlem uit): aanmelding,
- Gemeentelijke Sociale Dienst: lid ondersteuningscommissie, dienstverlening ten behoeve van het project.

4.4 Netwerk

Belangrijke derden of netwerkorganisaties zijn instellingen die specialistische kennis hebben op een deelterrein of deelproblematiek van de doelgroep en waarvan het project gebruik kan maken. Hiernaast beschikken deze instellingen weer over contacten die Hellend Pad ook mag aanspreken. Netwerken worden zo gekoppeld. Voorbeelden hiervan zijn uitzendbureaus, RBA (JWG), hulpverleningsinstellingen (RIAGG), Stichting Jeugd en Gezin en diverse scholen. De bijdragen die deze instellingen leveren staan in convenanten.

Geconcludeerd kan worden dat de instellingen die van belang zijn voor de begeleiding ook bij het project (de stichting, de ondersteuningscommissie of het netwerk) betrokken zijn.

5 Werkwijze

Kernelementen uit de begeleiding

Hellend Pad ziet de volgende punten als karakteristiek voor het begeleidingstraject:

- In een relatief korte tijd krijgt de jongere door zeer intensieve begeleiding een impuls voor het maken van een nieuwe start. Hierbij zijn perspectieven voor een opleiding, school en/of werk cruciaal.
- De afspraken met de jongere zijn niet vrijblijvend maar verplichtend. De justitiële sanctie fungeert als stok achter de deur, een jongere kan door deelname aan het project iets winnen.
- Het project levert maatwerk, voor elke jongere wordt een individueel traject samengesteld.

- In de trajectperiode maakt Hellend Pad gebruik van case-management.
- Het project probeert de jongere zijn capaciteiten en mogelijkheden te laten zien en deze ook te beklemtonen.

Begeleidingstraject

De duur van een traject varieert van 8 maanden tot 1 jaar.

De politie, (Jeugd)reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en de Stichting Jeugd en Gezin kunnen jongeren bij het project aanmelden. Na de aanmelding volgt de interventieperiode.

1 Interventieperiode

Duur: 8/10 weken.

Het aantal contacten is afhankelijk van de situatie. Dit kan verschillen van 1 tot 4 per week. In principe is de interventiewerker 24 uur bereikbaar.

In de eerste week legt een medewerker de jongere uit wat de begeleiding (voorwaarden, verwachtingen, mogelijkheden, doelstelling) van Hellend Pad inhoudt. De projectmedewerker - ook wel trajectbegeleider of interventiewerker genoemd - praat tevens met de jongere de informatie door die Hellend Pad van de aanmeldende instelling (en eventuele andere instellingen) heeft gekregen⁴.

Op basis van de informatie en de gesprekken met de jongere bepaalt de coördinator in overleg met het team of Hellend Pad de jongere een traject aanbiedt. Bij dit besluit wordt nauwgezet bekeken of de jongere tot de doelgroep behoort en of hij aan de geformuleerde voorwaarden voor deelname voldoet.

Als ook de jongere de begeleiding wil wordt na ongeveer een week een **interventiecontract** afgesloten. In het contract staan de voorwaarden voor begeleiding waarop jongere en de trajectbegeleider zich kunnen beroepen en geeft de jongere de medewerker toestemming om informatie over hem te verzamelen bij ouders/verzorgers en andere mensen uit het netwerk van de jongere.

Vervolgens wordt inzicht verkregen in leefsituatie van de jongere, zijn behoeften, mogelijkheden en knelpunten en wordt een sociale omgevingsanalyse gemaakt.

Wederzijds vertrouwen moet ontstaan en de jongere en ouders/verzorgers moeten gemotiveerd raken voor de begeleiding. Met het oplossen van de meest prangende knelpunten maakt de medewerker een begin. Oriënterende gesprekken worden gevoerd met instellingen op het gebied van onderwijs en arbeid waar de jongere eventueel na de interventieperiode geplaatst kan worden.

Op basis van de verzamelde gegevens wordt een vervolstraject geformuleerd. Dit vervolstraject (inclusief tijdspad) wordt vastgelegd in een **trajectcontract** dat door alle betrokken partijen wordt ondertekend. Hierin staan bovendien de rechten en plichten van de jongere, ouders/verzorgers, instellingen en interventiewerker. Tevens staan hierin de afspraken met Justitie over het seponeren van strafvervolgning als de jongere het traject succesvol doorloopt.

2 Trajectperiode

Duur: in principe 1/2 jaar, maximaal 1 jaar.

Een jongere volgt veelal op meerdere gebieden een traject. Gekozen kan bijvoorbeeld worden uit de volgende trajecten:

- een speciaal trainingstraject (sociale vaardigheidstraining, sociale/werkvaardigheidstraining zoals trainingsprogramma's op een zeilboot, werkvaardigheidstraining);

4 In deze fase gaat de interventiewerker zelf nog niet actief op zoek naar informatie over de jongere.

- een opleidingstraject;
- een arbeidstraject waarin de nadruk ligt op voortrajecten: werkervaringsprojecten en stageplekken;
- een gezinstraject waarin door de gezinsproblematiek aan te pakken de primaire leefsituatie van de jongere wordt verbeterd, dit traject wordt door meeste jongeren gevolgd naast één van de andere trajecten.

In deze periode nemen de 'contactnetwerkers' de taak van de interventiewerker over. De contactnetwerkers zorgen voor de begeleiding en rapporteren over de voortgang aan de interventied medewerker. Over de begeleiding van de jongere door de contactnetwerker en de frequentie van overleg tussen de contactnetwerker en de interventied medewerker worden schriftelijke afspraken gemaakt. Een contactnetwerker is iemand uit het netwerk van de jongere die een positieve bijdrage wil en kan leveren in de begeleiding van de jongere, bijvoorbeeld de huisbaas, sport-schoolleraar, werkgever of uitzendbureau. Het zijn veelal geen professionele hulpverleners.

De interventied medewerker krijgt de rol van casemanager en vervult een controlerende, evaluerende en bijstellende taak. Hij rapporteert elke maand schriftelijk over de voortgang van de jongere aan de Officier van Justitie.

3 Afsluiting

Het project is geslaagd wanneer de doelen en afspraken uit het contract zijn gerealiseerd. In afzonderlijke overleggen tussen de interventied medewerker en de begeleidende instelling, de contactnetwerker en de jongere wordt bekeken of dit het geval is. De interventied medewerker rapporteert vervolgens aan de Officier van Justitie. Deze laatste besluit hierop of hij afziet van vervolging of toch nog tot vervolging overgaat en in welke mate hij rekening houdt met het feit dat de jongere het traject bij Hellend Pad succesvol heeft doorlopen.

Afspraken met de jongere

Bij contractbreuk door de jongere kan na overleg met de Officier van Justitie voor één maal worden besloten om nogmaals een contract te sluiten.

Bij recidive en/of contractbreuk (herhaaldelijk of de eerste keer meteen drastisch) treedt het **sanctiebeleid** in werking. De interventied medewerker neemt hierbij het initiatief en adviseert over de sanctie. De uitvoering van de sanctie geschiedt door politie, justitie, GSD of door meerdere van deze instanties.

Mogelijke sancties zijn:

- door de politie: berisping, boete, procesverbaal;
- door justitie: opheffing schorsing, voorlopige hechtenis vorderen en/of voorwaardelijke straf om laten zetten in onvoorwaardelijke straf;
- Sociale Dienst: korting op de uitkering.

In de praktijk zijn al enkele sancties getroffen.

Communicatie

Het interventieteam vergadert één keer per week over de acceptatie van nieuwe cliënten en de voortgang van de jongeren die in begeleiding zijn. Doordat het team bij elkaar gehuisvest is, is er daarnaast veel informeel contact. De coördinator is aanwezig bij de vergaderingen van het bestuur. De coördinator en de projectambtenaar hebben veelvuldig informeel contact.

De communicatie met de verschillende partners verloopt in het algemeen goed. De verschillende partijen weten elkaar te vinden. In het begin kostte het de trajectmedewerkers veel tijd om te weten bij wie ze waarvoor moesten zijn. Deze aanloopproblemen zijn inmiddels voorbij.

6 Voortgang

6.1 Instroom

In de periode tot begin maart 1995 zijn 34 jongeren ingestroomd, die allen tot de doelgroep behoorden. Hiervan zitten er 2 in de onderzoeksfase, 12 zitten in de interventiefase, 13 zijn doorgestroomd naar de trajectfase en 7 jongeren (20%) hebben het project gestaakt. De oorzaken voor het staken van het project waren recidive en/of gebruik van harddrugs. Hierbij dient er wel rekening mee te worden gehouden dat het percentage afvallers nog kan stijgen aangezien nog geen enkele jongere het project volledig heeft doorlopen.

Het absolute aantal is lager dan verwacht mocht worden gezien de tijd dat het project nu draait. Het project verwacht dat met de huidige capaciteit (maximaal 14 jongeren in de interventieperiode van 2 maanden) en bij maximale instroom gedurende de resterende tijd van het project er hooguit 120 jongeren begeleid zullen worden.

Het project geeft verschillende redenen waarom de instroom bij de verwachtingen achterblijft.

- Met verschillende instellingen (Raad voor de Kinderbescherming, de Stichting Jeugd en Gezin en de Reclassering) bestonden nog geen vaste schriftelijke afspraken over doorverwijzing en begeleiding. Deze organisaties verwezen aanvankelijk weinig jongeren door omdat ze Hellend Pad tot op zekere hoogte als concurrent en als een bedreiging voor de eigen taken zagen. Op dit moment zijn die schriftelijke afspraken er wel en verwacht het project dat er meer doorverwijzingen zullen komen.
- De groep jongeren die in de ontwerpfase van het project voor veel problemen zorgde veroorzaakt momenteel minder overlast doordat de jongeren ouder zijn geworden, de groepen uit elkaar zijn gevallen of dat de problematiek is verergerd waardoor ze buiten de doelgroep vallen. De projectmedewerkers screenen bijna elke dag de politierapportages. Als jongeren overlast zouden veroorzaken dan zouden ze dus worden opgemerkt.
- In het verlengde hiervan vraagt het Bureau Toegepast Jeugdonderzoek - dat de evaluatie van het project verricht - in de eerste tussenrapportage af of de doelgroep niet kleiner is dan verwacht en of de criteria niet tot een te smalle doelgroep leiden. Om de doelgroep te vergroten raadt het Bureau Toegepast Jeugdonderzoek (BTJ) aan dat de doelstelling van het project iets meer naar de preventieve kant wordt 'opgerekt'.
- De politie probeert in het kader van het project '**Gericht opsporen en vervolgen**' veel zaken nu direct te schikken via transacties. Jongeren worden daardoor minder snel in verzekering gesteld.

6.2 Begeleiding

Het lukt Hellend Pad nog niet helemaal de aanpak en werkwijze die in 5 beschreven zijn in de praktijk te brengen. In de eerste tussenrapportage van het BTJ wordt geconcludeerd dat het concept en de structuur van waaruit wordt gewerkt op een aantal punten onduidelijk en te vrijblijvend is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vertaling van de formele doelen in praktische werkdoelen. Ook hebben de medewerkers behoefte aan een strakkere tijdsplanning. Het evenwicht tussen de praktijk die om flexibiliteit en creativiteit vraagt en de noodzaak de voortgang in de begeleiding te bewaken is soms moeilijk te vinden.

6.3 Samenwerking

Het enthousiasme voor het project is groot bij scholen, politie, het RIAGG, de dienst SoZaWe en OM. De samenwerking met deze organisaties verloopt in het algemeen goed. Door de activiteiten van Hellend Pad is ook de samenwerking tussen de politie en de Reclassering verbeterd.

Wel zijn er opstartproblemen geweest zoals het toegang krijgen tot de vereiste informatie van het OM en het vinden van contactpersonen bij de verschillende instellingen zoals het RBA en de afdeling Woonruimteverdeling.

De samenwerking met instellingen als de dienst SoZaWe en de afdeling Woonruimteverdeling kent zijn grenzen door de regels en procedures waaraan dergelijke organisaties gebonden zijn.

Het project geeft aan dat de samenwerking met de Raad voor de Kinderbescherming, de Stichting Jeugd en Gezin en de Reclassering veel tijd heeft gekost en blijft kosten. Deze instellingen zagen Hellend Pad in zekere mate als concurrent en vonden dat bij de voorbereiding van het project sommige punten (waarvoor wettelijke verplichtingen bestaan) onzorgvuldig zijn uitgewerkt. Inmiddels zijn er schriftelijke afspraken gemaakt over de afbakening van de doelgroep en de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen bij de begeleiding. De samenwerking verloopt sindsdien soepeler en het enthousiasme bij deze instellingen voor het project is toegenomen.

Met de organisaties op het gebied van arbeid verloopt de samenwerking goed. Bij het arbeidsbureau is men ondanks het enthousiasme voor het project, evenwel terughoudend wat men voor Hellend Pad kan doen. Dit komt door de randvoorwaarden, onder ander het aantal te besteden uren, die het RBA aan de begeleiding van een klant stelt.

De samenwerking van Hellend Pad met de onderwijswereld staat nog in de kinderschoenen. Alleen met de Lieven de Key school bestaan nauwe en goede contacten.

7 Onderzoek

Hellend Pad heeft **Bureau Toegepast Jeugdonderzoek** de opdracht gegeven voor een evaluatie. Deze zal bestaan uit een 3 voortgangsrapportages en een eind-evaluatie. In het onderzoek wordt het proces en de begeleidingsresultaten inzichtelijk gemaakt. Er zijn 4 evaluatievormen: - een permanent overzicht van de stand van zaken, - periodieke evaluaties om bij te sturen, - evaluaties ter bepaling van het doelbereik, - maatschappelijke evaluatie voor extern belanghebbenden.

Ten behoeve van dit onderzoek is een registratiesysteem ontwikkeld. Dit is onder voorwaarden toegankelijk.

Bereidheid mee te doen aan WODC-onderzoek

Hellend Pad is bereid mee te doen aan het WODC-onderzoek. Met name de effectmeting lijkt het project van belang. Deelname aan het onderzoek vergt extra tijdsinvesteringen. Het project wordt daarnaast al door BTJ gevolgd. Het project lijkt het daarom nuttig daar waar mogelijk gebruik te maken van de resultaten van BTJ.

8 Sterke en zwakke punten

- Het project ziet zelf als meest innoverende punt van de opzet de integrale aanpak van de jongeren en de strategische allianties tussen verschillende uitvoeringsorganisaties en gemeentelijke afdelingen en diensten.

Het realiseren van de samenwerking en het verwerven van draagvlak voor het project heeft bij sommige instellingen veel tijd gekost en blijft tijd kosten. Het draagvlak voor het project is hierdoor toegenomen. Door het realiseren van de samenwerking laat het hulpverleningscircuit in Haarlem nu één geluid horen en kan niet meer tegen elkaar uit gespeeld worden.

- De projectmatige opzet van Hellend Pad geeft een heldere taakverdeling en organisatie. Hierin draagt de gemeente de eindverantwoordelijkheid en toont een grote betrokkenheid. De gemeente heeft bijvoorbeeld een bestuurlijk verantwoordelijke wethouder en een projectambtenaar aangesteld.
- De ondersteuningsgroep functioneert nog niet. Deze zou, mede door de deelkennis van de participerende instellingen, een rol moeten spelen bij de ontwikkeling van de methodiek. De ontwikkeling van het team ligt nu dus in zijn geheel bij het team. Het interventieteam geeft aan dat de methodiek op abstract niveau goed is uitgewerkt, maar dat er behoefte is aan meer structuur in de dagelijkse werkwijze.
- De doelgroep van het project is helder geformuleerd. Het team kan goed met de selectiecriteria uit de voeten en hanteert die ook.
- De instroom blijft achter bij de verwachtingen. In het oog zal moeten worden gehouden of de instroom aantrekt. Bij een geringe instroom kan de ontwikkeling van de methodiek in het gedrang komen.
- Perspectief creëren op het terrein van opleiding en/of arbeid was een kernpunt van Hellend Pad. Op dit moment kan geconstateerd worden dat de netwerkvorming in het onderwijsveld gering is en dat er weliswaar goede relaties met organisaties op het terrein van arbeid zijn maar dat de regelgeving en procedures enerzijds veel tijd van het team vergen en anderzijds het scheppen van een perspectief belemmeren.

De geringe netwerkontwikkeling onder de onderwijsinstellingen vloeit voort uit de keuze van het project zich op de maatregelen/risicogroep te richten. Het project heeft aangegeven dat indien het zich ook op de preventiegroep zal richten, het ook meer aandacht aan de netwerkontwikkeling met de onderwijsinstellingen zal besteden.

4 Zaanstad/Haarlem: Retour Zaanstreek

1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd

Begin 1994 rekende politie en justitie een groep van ongeveer 23 jongeren in die een aantal misdrijven, vooral winkelovervallen had gepleegd. De jongeren waren stelselmatige daders.

In het beleidsplan van het openbaar Ministerie 'Strafrecht met Beleid' (1990-1995) was de aanpak van **stelselmatige daders** een van de prioriteiten. Uitgangspunt van de aanpak was een langdurig intensief begeleidingsprogramma gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt.

Tevens was er het besef bij de betrokken organisaties, Justitie, Politie, Gemeente, Arbeidsbureau, Stichting Reclassering Nederland, de Stichting Opperdan (gezinsvoogdij-instelling) en de Raad voor de Kinderbescherming, dat de interventies uit het verleden niet toereikend waren en dat geen enkele organisatie zonder de hulp van andere organisaties het probleem van de stelselmatige daders succesvol kunnen aanpakken. Het Openbaar Ministerie nam vervolgens het initiatief voor het project.

Doorlooptijd en toekomst

Het project is sinds 1 januari 1995 in de uitvoerende fase. De doorlooptijd is 1 jaar. Dit jaar is voor de betrokken organisaties een experimentele fase. De Reclassering en de Stichting Opperdan hebben de intentie het project in het reguliere aanbod op te nemen. Dit zal voor een deel afhangen of er externe financieringsmogelijkheden zijn want alleen de Reclassering lijkt (na de komende herstructurering) zijn bijdrage aan het project uit de reguliere middelen te kunnen financieren.

2 Doelstellingen

Retour Zaanstreek heeft de volgende doelstelling geformuleerd.

Justitie, politie, gemeente en (jeugd)reclassering willen:

- de overlast die ontstaat door crimineel gedrag van stelselmatige daders in het arrondissement Haarlem (district Zaanstreek) verminderen;
- de recidive verminderen.

Genoemde organisaties willen dit bereiken door het bieden van een perspectief op werk/scholing inkomen en huisvesting en door het sociaal/maatschappelijk functioneren van de jongere te verbeteren.

De doelstellingen richten zich alleen op het gedrag van individuele jongeren, namelijk vermindering van overlast en recidive. Het project heeft als expliciet succes-criterium geformuleerd dat op jaarbasis 15 à 20 personen in begeleiding worden genomen met als resultaat dat: politiecontacten uitblijven en de jongeren een heldere dagvulling krijgen (een opleiding volgen, werk hebben of er actief naar op zoek zijn). Dit aantal is gebaseerd op de maximale capaciteit dat het uitvoerend team (op basis van de huidige beschikbare middelen) aankan.

De bij het project betrokkenen achten een goede samenwerking een voorwaarde voor de ontwikkeling van een succesvolle methodiek.

3 Doelgroep

De doelgroep van het project wordt gevormd door jongeren in het district Zaanstreek van het arrondissement Haarlem van 16-24 jaar die:

- een laag opleidingsniveau hebben of hun opleiding niet hebben afgemaakt;
- geen vaste en/of duidelijke dagbesteding hebben;
- los van het gezin functioneren;
- over onvoldoende sociale vaardigheden beschikken;
- een crimineel verleden hebben;
- in principe een onvoorwaardelijke gevangenisstraf krijgen van circa 1,5 à 2 jaar;
- van wie verwacht wordt dat ze zonder begeleiding door zullen gaan met het opbouwen van hun criminele carrière.

Er is binnen de doelgroep geen prioriteit voor subgroepen, wel richt het project zich op de daders van zwaardere en meer ingewikkelde delicten.

De **deelname** aan het project geschiedt vanuit twee modaliteiten:

- schorsing van voorlopige hechtenis door de raadskamer van de rechtbank met als bijzondere voorwaarde deelname aan Retour Zaanstreek;
- vonniswijziging door de meervoudige kamer van de rechtbank met als bijzondere voorwaarde deelname aan het project.

De start van het project is afhankelijk van de **strafmodaliteit**. Als een jongere wordt geschorst van voorlopige hechtenis onder voorwaarde van participatie aan Retour Zaanstreek dan begint het traject na deze beslissing. Als een jongere toch gevangenisstraf krijgt dan is sprake van detentiefasering en start het project in de laatste 4-6 maanden van de onvoorwaardelijke straf.

4 Organisatie

4.1 Financiering

Het project kost op jaarbasis f 148.000,-. Dit bedrag is exclusief de personele investeringen van de politie, de Stichting Opperdan, Reclassering, Openbaar Ministerie, het arbeidsbureau en andere gemeentelijke diensten van Zaanstad.

De Stichting Reclassering Nederland (SRN) draagt f 41.500,- bij (personeelskosten) voor de Reclassering Zaanstad. Een aanvraag van de Stichting Opperdan bij het ministerie van Justitie voor subsidie van de personeelskosten is afgewezen. Het Ministerie van Justitie (Directie Criminaliteitspreventie) subsidieert wel voor f 35.000,- het aspect van de arbeids- en werkervaringstoeleiding van het project.

De gemeenten Zaandam, Oostzaan en Wormerland dragen bedragen variërend van f 2.500,- tot f 25.000,- bij en tenslotte ontvangt het project vanuit het Europees Sociaal Fonds ook nog eens f 40.000,-.

4.2 Structuur

Retour Zaanstreek is een **samenwerkingsverband** tussen Openbaar Ministerie, Politie, Gemeente, Arbeidsbureau, Reclassering, de Stichting Opperdan en de Raad voor de Kinderbescherming. De bijdragen van de verschillende instellingen zijn vastgelegd in convenanten. Hiermee stellen de instellingen zich verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de uitvoering van de vastgelegde taken, zoals het beschikbaar stellen van faciliteiten, het uitvoeren van de begeleiding en het aanwijzen van

contactpersonen.

Het samenwerkingsverband heeft geen eigen rechtspersoon. Dit geeft voor de projectleiders soms onduidelijkheid over wie aangesproken kan worden en wie juridisch verantwoordelijk is. In de praktijk heeft dit nog niet tot grote problemen geleid doordat de begeleidingscommissie voorkomende knelpunten snel aanpakt. De voorzitter van de begeleidingscommissie vindt het ontbreken van een rechtspersoon ook een sterk punt van de structuur: de participerende instellingen blijven zo direct verantwoordelijk voor het project en er kunnen geen belangen- tegenstellingen ontstaan tussen het project en de betrokken instellingen.

Het **uitvoerend team** bestaat uit twee projectmedewerkers die voor maximaal 20 uur in de week vanuit de Stichting Opperdan en de Reclassering voor Retour Zaanstreek werkzaam zijn. Beide organisaties zorgen in overleg met de begeleidingscommissie voor een adequate inhoudelijke werkbegeleiding en projectcoördinatie door **twee projectleiders**, één werkzaam bij de Reclassering en één werkzaam bij de Stichting Opperdan.

Er is een **begeleidingscommissie** die als taak heeft:

- het aansturen van het project;
- toezicht houden op de financiële middelen;
- rapportage aan de participerende instanties;
- na tussentijdse evaluaties bijstellen van het protocol.

In de begeleidingscommissie zitten:

- Openbaar Ministerie Arrondissement Haarlem (voorzitter);
- Raad voor de Kinderbescherming Haarlem;
- Gemeente Zaanstad;
- Regiokorps Politie Zaanstreek Waterland, district Zaanstreek;
- Stichting Opperdan;
- Stichting Reclassering Haarlem, afd. Zaanstreek;
- Gewestelijk Arbeidsbureau.

De financiële afdeling van het arrondissementsparket Haarlem treedt op als **budgethouder**.

4.3 Inzet verschillende instellingen

- Openbaar Ministerie: aanleveren van potentiële cliënten, voorzitter begeleidingscommissie, budgetbeheer van het project.
- Politie: lid begeleidingscommissie, levert adoptiemedewerkers.
- Reclassering: levert een medewerker voor een vast aantal begeleidingsuren, lid begeleidingscommissie, levert een projectleider.
- Stichting Opperdan: levert een medewerker voor een vast aantal begeleidingsuren, lid begeleidingscommissie, levert een projectleider.
- Raad voor de Kinderbescherming: lid begeleidingscommissie.
- Arbeidsbureau: lid begeleidingscommissie.
- Gemeente Zaandam: lid begeleidingscommissie, vaste contactpersonen bij de dienst Huisvesting en bij de Sociale Dienst.

4.4 Netwerk

De instellingen in de begeleidingscommissie vormen voor een belangrijk deel het netwerk dat nodig is om de cliënten te helpen. Omdat Retour Zaanstreek pas enkele maanden in de uitvoerende fase zit, moet het netwerk nog verder uitgebouwd worden. Met de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten en met de Dienst Huisvesting is geregeld dat deze organisaties vaste contactpersonen voor het project hebben aangewezen. Het project kan gebruik maken van het Passanten project in Krommenie. Met de onderwijs- en opleidingsinstellingen als het RBA, het Damlandcollege en het Centrum voor Beroepsoefening en Beroepseducatie zijn samenwerkingsafspraken gemaakt. Met de instellingen die het 24-uursprogramma verzorgen als de Tukker (zie 5) en het Dagtrainingscentrum in Amsterdam is een goed contact.

5 Werkwijze

Kern van de werkwijze

In het project wordt gebruik gemaakt van case management, maatwerk en de netwerkbenadering. Het project noemt als belangrijkste aspecten van de aanpak:

- een geïntegreerde aanpak:
 - . de justitiabelen die in het project zijn geplaatst worden gekoppeld aan een vast team bestaand uit een politiefunctaris en een (jeugd)reclasseringswerker;
 - . de reclasseringswerker stelt samen met de jongere een begeleidingsplan op waarin aan alle relevante aspecten aandacht wordt besteed;
 - . het OM heeft iemand als vast aanspreekpunt voor het project toegewezen;
- de mogelijkheid dwingende afspraken te maken en sancties uit te delen als deze geschonden worden;
- de samenwerking tussen verschillende instellingen, per cliënt worden specifieke afspraken gemaakt;
- uitgaan van de mogelijkheden die de jongere zelf heeft en het beklemtonen van positieve zaken.

Begeleidingstraject

De maximale duur van een traject is 1 jaar. Hierbij wordt gerekend vanaf de start van de periode van 4 weken waarin de jongere permanent wordt begeleidt (zie fase 2).

Aanmelding en intake

Na in verzekering stelling van een jongere wordt op verzoek van het OM en/of op voordracht van derden door de (jeugd)reclassering een intakegesprek gehouden. De Stichting Opperdan en de Reclassering zorgen dat de caseload van beide begeleiders ongeveer gelijk is. Tijdens de intake wordt beoordeeld of de jongere mag deelnemen aan het project. De selectiecriteria die daarbij worden gehanteerd zijn:

- woonachtig in de Zaanstreek;
- de jongere moet beschikken over een minimale motivatie en bereid zijn tot gedragsverandering;
- de cliënt moet aan de eisen van het project kunnen voldoen; hij moet kunnen functioneren binnen een strak programma dat een verplichtend karakter heeft;
- competentietekorten (sociale vaardigheden, werkervaring, opleiding) moeten een dominante rol spelen;
- de jongere moet de mogelijkheden hebben om door middel van gedragstraining het eigen probleemoplossend vermogen te vergroten.

De intakers rapporteren aan de Officier van Justitie of de jongere al dan niet geschikt wordt geacht aan Retour Zaanstreek deel te nemen. Als de intakers positief over deelname oordelen, voegen ze aan het advies meteen een globaal **plan van aanpak** bij.

Op basis van informatie en advies van de politie, jeugdreclassering, andere betrokken instellingen en de intake gesprekken bepaalt de rechter of een jongere naar Retour Zaanstreek wordt verwezen.

De namen van de jongeren die aan het project deelnemen worden opgenomen in het **BedrijfsProcessen Systeem (BPS)** van de politie. Indien de jongere in contact komt met de politie in het district kan deze direct constateren dat de jongere participeert in Retour Zaanstreek.

Fase 1 Inventarisatie

Duur van deze fase:

- als de jongere nog in detentie zit de laatste drie maanden tot aan zijn vrijkomen;
- als de jongere geschorst wordt uit voorlopige hechtenis.

De begeleider en jongere maken een overzicht van de situatie van de jongere ten aanzien van: delict/detentie, werk/scholing, relaties, huisvesting, financiën, psychosociaal functioneren en vrijetijdsbesteding.

Op basis van deze analyse wordt een individueel **begeleidingsplan** opgesteld dat concrete activiteiten en doelen bevat voor deze verschillende aspecten. De nadruk in deze fase ligt op het formuleren van initiatieven/activiteiten op het gebied van scholing/werk.

Het plan geeft ook aan wanneer er evaluatiegesprekken tussen begeleider en jongere zijn in het traject.

Het begeleidingsplan heeft de vorm van een contract en wordt ondertekend door de projectmedewerker en de jongere.

Fase 2 Start 24-uurstraject, adoptietraject en HAS-programma

Duur van deze periode: 4 weken

Tijdens het **24-uurstraject** dat 4 weken duurt, wordt de jongere intensief begeleid. Het project streeft ernaar dat alle deelnemers deelnemen aan het 'Tukker' project. Deze activiteit is gebaseerd op de methodiek van het ervaringsleren. Met de boottocht wordt het dagelijkse patroon van de gevangenis doorbroken, trainen de jongeren sociale vaardigheden, leren ze verantwoordelijkheid te dragen voor zichzelf en anderen en wennen een beetje aan het samenwerken in een groep en aan een arbeidsritme.

Adoptietraject. Elke jongere komt onder de hoede van een 'adoptiefunctionaris', een soort mentor van de jongere. Dit is een politiefunctionaris die hiervoor 2 uur per week per deelnemer is vrijgemaakt. Op elk wijkbureau heeft de politie deze adoptiefunctionarissen aangesteld en zij hebben als taak:

- het opzetten en onderhouden van contacten met de deelnemer en zijn sociale netwerk;
- het controleren van het gedrag van de jongere;
- de jongere ondersteunen;
- wekelijks telefonisch informatie verstrekken aan het jeugdbeschermingsbureau en de Reclassering over het gedrag van de jongere aan diens begeleider.

In het **HAS-programma** (Huisvesting-Arbeid-Opleiding/Sociale Dienst) regelen de begeleider en de jongere een aantal primaire zaken als uitkering, inschrijven arbeidsbureau, beroepentest en huisvesting.



Fase 3 Intensieve begeleiding

Duur: 3 maanden

In deze fase lopen het adoptietraject en het HAS programma door. Jongere en projectmedewerker/begeleider hebben minimaal 3 keer per week contact en zonodig dagelijks. Begeleider en politiefunctionaris houden ook wekelijks contact over de stand van zaken.

In deze fase worden de geplande activiteiten gestart/uitgevoerd die als doel hebben dat de jongere via scholing en instroom op de arbeidsmarkt zichzelf financieel kan onderhouden. Een dergelijk opleidings-/arbeidstoeleidingstraject kan 2 tot 6 maanden duren en zal ook doorlopen in de fase 4.

Fase 4 Nazorg

Duur: 8 maanden

In deze fase controleren en begeleiden de adoptiefunctionaris en de traject-begeleider de jongere. De jongere moet zijn opdrachten uitvoeren.

Fase 5 Afsluiting van het traject

Na het jaar worden alle projectonderdelen met de jongere geëvalueerd. De begeleider maakt in een eindrapport aan het Openbaar Ministerie melding van de aspecten die goed en fout zijn gegaan. In dit rapport zal de begeleider aan moeten geven of hij verwacht dat de jongere zijn criminele carrière heeft beëindigd en welke ondersteuning (reguliere hulpverlening/onvrijwillige begeleiding) de jongere nog behoeft.

Afspraken met de jongere

Voor elke jongere wordt een begeleidingscontract opgesteld. Dit contract is verplichtend voor de jongere, begeleider en de betrokken organisaties. Bij het niet nakomen van het contract door de betrokken organisaties wordt dit in de begeleidingscommissie besproken. Indien de jongere de afspraken niet nakomt kan hij van de Officier van Justitie een waarschuwing krijgen in de vorm van een gele kaart. Een jongere mag twee gele kaarten krijgen als hij een derde kaart krijgt moet hij het project verlaten. Bij herhaalde contractbreuk of bij ernstige schending van de afspraken kan een jongere een rode kaart krijgen. Dit betekent dat hij uit het project wordt gezet en dat of na een uitspraak van de rechter hij terug gaat naar de gevangenis of dat de schorsing van de hechtenis wordt opgeheven.

Communicatie

De projectmedewerkers zijn niet centraal gehuisvest (maar hebben wel een centraal postadres). Doordat beide organisaties op 200 meter van elkaar gehuisvest zijn en er een goede onderlinge verstandhouding is levert dit geen problemen voor de communicatie op.

De projectmedewerkers hebben wekelijks een inhoudelijk overleg, eens in de twee weken is er werkbegeleiding en de projectleiders zitten bij de begeleidingscommissie.

6 Voortgang

Het project is pas enkele maanden in de uitvoerende fase. Er kan dus nog weinig gemeld worden over de resultaten en voortgang.

6.1 Instroom

Begin maart 1995 waren er 6 à 7 jongeren ingestroomd. Deze jongeren voldeden aan de selectiecriteria en behoorden tot de doelgroep.

Gele en rode kaarten zijn nog niet uitgedeeld.

6.2 Samenwerking

De samenwerking verloopt goed. De betrokken instellingen zijn zeer enthousiast en tonen een grote inzet voor het project. Wel waren er enkele startproblemen zoals, de afbakening van de doelgroep en rol van de Jeugdreclassering en Retour Zaanstreek. De projectmedewerkers kregen van het OM minder informatie bij de intake dan ze nodig hadden en de projectmedewerker van de Stichting Opperdan en de Reclassering werken volgens een verschillende CAO (salaris, vrije tijd). De problemen werden snel opgelost.

De Sociale Dienst en de dienst Huisvesting van de gemeente willen graag meewerken maar door regels en procedures kan vertraging ontstaan bij het regelen van huisvesting en een uitkering. Voor de motivatie van een jongere daarentegen is het essentieel dat deze zaken snel worden geregeld.

Ook bij andere instellingen stuit het project ondanks de goede intenties van die organisaties op wachttijden en procedures. Zo werd een jongere zonder dat het project werd ingelicht vervroegd vrijgelaten. Aangezien hij geen verblijfsvergunning had moest dat aangevraagd worden. Bij de vreemdelingenpolitie kreeg de projectmedewerker te horen dat het anderhalve maand zou duren voordat de verblijfsvergunning afgegeven kon worden, een periode waarin de jongere dus geen kans had op huisvesting of een uitkering.

Binnen het justitieel apparaat verloopt de samenwerking nog niet vlekkeloos. Het parket geeft nog niet aan de zaakofficier door wanneer er uitspraak is geweest, nadat een jongere tegen een vonnis in beroep is gegaan. Hierdoor is het voor de projectmedewerkers onduidelijk wanneer zij hun traject met een jongere kunnen starten.

Een ander probleem is de geringe celcapaciteit waardoor jongeren die formeel in hechtenis zouden moeten blijven en potentiële klanten voor Retour Zaanstreek zijn, weer moeten worden vrijgelaten.

6.3 Communicatie

De externe beeldvorming van het project is nog niet optimaal. Voor personen buiten het project is het niet duidelijk wat Retour Zaanstreek doet en wat de verhouding tot andere instellingen is. Met gerichte publiciteit en het verbeteren van de herkenbaarheid tracht het project deze onduidelijkheden weg te nemen.

7 Onderzoek

In de experimentele fase van het project evalueert de begeleidingscommissie elke drie maanden op basis van rapportage van de begeleidende instellingen het inhoudelijke verloop van het project, de gemaakte samenwerkingsafspraken met de instellingen en de inzet van de financiële middelen. Na 6 maanden rapporteert de begeleidingscommissie hierover aan het Openbaar Ministerie.

Het Ministerie van Justitie heeft als voorwaarde voor de subsidietoekenning geformuleerd dat er per 1 maart 1996 een evaluatierapport (proces en effect-

evaluatie) beschikbaar moet zijn. Het project zal de evaluatie zelf uitvoeren. Voor extern onderzoek is geen geld.

De projectmedewerkers registreren de beginsituatie van de jongere, de geplande activiteiten in het begeleidingsplan en de voortgang. Aan het einde rapporteren ze aan de Officier van Justitie. Bij wisseling van elke fase in het project worden de doelen geëvalueerd. De verschillende formulieren zijn in een bijlage opgenomen.

Bereidheid mee te doen aan WODC-onderzoek

Het project doet graag mee aan het onderzoek. Het hoopt wel dat de tijdsinvesteringen van de projectmedewerkers hierbij beperkt blijven.

8 Sterke en zwakke punten

- De organisatorische structuur is licht. Dit heeft voor- en nadelen. Het samenwerkingsverband, bestaande uit instellingen die vroeger nooit samen werkten, is hecht en het draagvlak voor het project is groot bij de participerende instellingen.
- Het project zou een voorbeeldfunctie kunnen vervullen voor samenwerking op andere terreinen.
- Het commitment vanuit de gemeente Zaandam is groot. De gemeente subsidieert het project, is lid van de begeleidingscommissie en vindt dat het project goed past in het gevoerde integrale veiligheidsbeleid.
- Het project heeft slechts een doorlooptijd van 1 jaar. Onduidelijk is of het daarna voortgezet kan worden. In deze experimentele periode van 1 jaar moet bovendien nog veel georganiseerd en ontwikkeld worden.
- Het uitvoerende team is klein: twee personen werken ieder 20 uur in de week voor Retour Zaanstreek. Het project is hierdoor kwetsbaar en de maximale capaciteit is beperkt.
- Het begeleidingstraject is sluitend. Met name het adoptietraject zorgt ervoor dat jongeren niet uit zicht kunnen verdwijnen, voortdurend in de gaten worden gehouden en tegelijkertijd ondersteund en aangemoedigd worden.
- Het project heeft de mogelijkheid van sancties bij het niet nakomen van de afspraken.
- Door Retour Zaanstreek is het beslag op de celcapaciteit licht verminderd: jongeren die anders in de cel zouden zitten nemen nu deel aan het project.

5 Leiden: Interventieproject Agadir

1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd

Door de Leidse gemeenteraad werd eind 1992 om extra aandacht gevraagd voor de Marokkaanse randgroepjongeren in de gemeente Leiden. Dit leidde tot de formatie van een ambtelijke werkgroep en een door deze werkgroep opgestelde notitie 'Randgroepjongeren'. In de notitie stond met name de problematiek rondom de Marokkaanse jongeren centraal, omdat deze groep in meerdere opzichten een achterstand bleek te hebben ten opzichte van andere randgroepjongeren. De notitie vormde halverwege 1993 de basis voor het Collegebesluit om accoord te gaan met een project voor randgroepjongeren. De directies van de dienst Economische en Sociale Zaken van de gemeente (in het vervolg aangeduid als ESZ), Werkeenheid de Drieslag (momenteel Stichting Jeugdzorg en in het vervolg ook als zodanig aangeduid) en Stichting De Mare hebben deze notitie uitgewerkt.

Deze uitwerking bestond begin 1994 uit het opvragen van informatie bij soortgelijke projecten in het land en het opbouwen van een netwerk van instellingen die bij de uitvoering van het project betrokken zouden moeten worden. Daarnaast werd gewerkt aan het opstellen van het projectplan. Het project, een interventieproject voor Marokkaanse jongeren met politie/justitiecontacten, heeft de naam 'Agadir' gekregen⁵. Het project is in oktober 1994 van start gegaan en heeft een doorlooptijd van twee jaar.

2 Doelstellingen

Het project gaat uit van de volgende doelstelling.

Het bieden van perspectieven aan de deelnemende jongeren door het vinden en vasthouden van een plaats op de arbeidsmarkt/school/opleiding, waardoor voorkomen wordt dat deze jongeren afglijden naar een professionele criminele carrière.

Ten aanzien van de doelstelling zijn twee succescriteria opgesteld:

- succesvolle trajectbegeleiding van minstens 60% van de deelnemers door uitstroom naar werk en scholing;
- succesvolle trajectbegeleiding van minstens 60% van de deelnemers door aantoonbare gedragsverandering in die zin, dat er geen politiecontacten meer zijn gedurende de looptijd van het traject en een half jaar na de beëindiging van de hulpverlening.

Belangrijke nevendoelstelling van het project is dat een hulpverleningsaanbod voor Marokkaanse jongeren wordt ontwikkeld dat overdraagbaar is naar andere instellingen.

3 Doelgroep

Het project richt zich op **Marokkaanse jongeren** in de leeftijdsgroep van 12 tot 25 jaar die met de politie in aanraking zijn gekomen of dreigen te komen en gezien

⁵ Agadir staat voor de (bad)plaats Agadir, dat naar buiten toe een zonnige uitstaling heeft maar van binnen somber is (in de zin van problemen die in de plaats spelen). Het project beoogt een zonnige uitstraling te geven aan een groep jongeren die zich in een sombere situatie bevindt.

hun achtergrond, opleiding en ervaring weinig kans op werk en scholing maken. Omdat deze groep vrij divers is, wordt ten behoeve van een goed aansluitende hulpverlening door de projectcoördinator het volgende onderscheid in de doelgroep aangebracht:

- first offenders die zich in een problematische (thuis)situatie bevinden, oftewel die met het gepleegde delict een (eerste) signaal hebben afgegeven;
- jongeren met signaalgedrag. Dit zijn jongeren die een duidelijk signaal afgeven dat de persoonlijke omstandigheden niet goed zijn;
- jongeren met signaalgedrag+. Deze groep bestaat uit jongeren die 'ongevoelig' (b)lijken voor interventie.

In principe is het project bedoeld voor Marokkaanse jongeren waar sanctiebeleid op van toepassing is en die bereid zijn om aan het project deel te nemen. Deze jongeren stromen normalerwijze in via de politie, de (vroeghulp van de) reclasering en de Raad voor de Kinderbescherming. Daarnaast staat het project ook open voor Marokkaanse jongeren die door instellingen zoals scholen en jeugdhulpverlening worden doorverwezen. Daaraan zijn wel een aantal voorwaarden verbonden, bijvoorbeeld dat er sprake moet zijn van een justitieel contact en een mogelijkheid voor sanctiebeleid moet kunnen worden gecreëerd.

Deelname aan het project vindt plaats als bijzondere voorwaarde bij de schorsing van preventieve hechtenis. Daarnaast kan het project bij vonnis worden opgelegd, vaak naast een alternatieve straf. Ook wordt deelname aan het project opgelegd bij tussenvonnis.

Verslaafden aan harddrugs, jongeren met ernstige psychiatrische problemen en jongeren zonder een geldige verblijfstitel zijn uitgesloten voor het project.

Volgens politiegegevens komen op jaarbasis ongeveer 200 minderjarige Marokkaanse jongeren en circa 150 Marokkaanse jongeren van 18 tot 25 jaar uit Leiden in aanraking met de politie. De meesten hiervan vertonen opgroeigedrag. De groep jongeren met signaalgedrag+ in Leiden wordt geschat op ongeveer 40. Het project beoogt in twee jaar tijd aan in totaal circa 80 jongeren hulp te verlenen, waaronder alle 40 jongeren met signaalgedrag+ en 40 jongeren uit de beide andere categorieën.

4 Organisatie

4.1 Financiering

De totale kosten van het project bedragen circa fl. 650.000,- inclusief BTW, verdeeld over 1994 (ruim fl. 100.000), 1995 (bijna 290.000,-) en 1996 (ongeveer fl. 260.000,-). Financiers van het project zijn de gemeente Leiden (sociale vernieuwingsgelden), de provincie, het Ministerie van Justitie en twee fondsen.

4.2 Structuur en inzet deelnemende instellingen

Het interventieproject vraagt een manier van werken waarbij hulpverlening (ouders, sociale vaardigheden) en het nemen van concrete maatregelen (werk, scholing huisvesting) direct aan elkaar gekoppeld zijn. Met betrekking tot de organisatie is dan ook gekozen voor een organisatiemodel, waarbij zowel jeugdhulpverlening als ESZ vertegenwoordigd en verantwoordelijk zijn.

Het interventieproject onderscheidt een stuurgroep, een begeleidingscommissie en

het interventieteam zelf. In de **stuurgroep** zijn de directies van Stichting Jeugdzorg en de dienst ESZ vertegenwoordigd⁶, die eindverantwoordelijk zijn voor het project. De **begeleidingscommissie** bestaat uit vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- de sectoren Sociale Zaken, Welzijn en Onderwijs van de gemeente Leiden;
- de stichting Reclassering;
- de afdeling jeugdreclassering van de Stichting Jeugdzorg;
- de (vrijwillige) hulpverlening;
- Jongerencentrum Stathuys⁷;
- de Marokkaanse zelforganisaties en de Marokkaanse gemeenschap;
- Justitie, OM en J en R;
- Raad voor de Kinderbescherming;
- de politie;
- het Algemeen Maatschappelijk Werk;
- Stichting Welzijn;
- Centrum Buitenlanders Rijn en Lek.

De begeleidingscommissie komt minimaal vier keer per jaar bijeen en is met name bedoeld om de trajectbegeleiders uit het interventieteam te ondersteunen in het ontwikkelen van een geïntegreerd en passend hulpverleningsaanbod aan Marokkaanse jongeren. Daarnaast heeft deze commissie een belangrijke functie in het terugkoppelen van opgedane kennis en ervaringen binnen het project naar de deelnemende organisaties, zodat na beëindiging van het project zowel het netwerk als de samenwerking en afstemming in de begeleiding van de Marokkaanse jongeren blijft bestaan. Met alle bij het project betrokken instellingen is een convenant gesloten.

Het **interventieteam** vormt de spil van het interventieproject. Hier komen de aanmeldingen binnen en wordt na de intakeprocedure de hulpverlening/begeleiding van een jongere aan één van de trajectbegeleiders toebedeeld. Het interventieteam bestaat momenteel uit 4 trajectbegeleiders waarvan er één tevens coördinator van het project is en een stagiaire. In totaal is in het team 104 uur per week beschikbaar voor trajectbegeleiding, 20 uur voor coördinatie en 24 uur voor administratie. Binnen het team wordt uitgegaan van een caseload van maximaal 8 cliënten per fulltime trajectbegeleider.

5 Werkwijze

De werkwijze van het Interventieproject is als volgt.

Aanmelding en intake

De Marokkaanse jongeren worden bij het Interventieteam aangemeld door verschillende instanties (zie paragraaf 3). Vervolgens vindt de intake plaats en wordt, na bespreking in het team, een trajectbegeleider toegewezen. De trajectbegeleider informeert de rechter-commissaris over het voorstel tot deelname van de jongere en stelt, indien uit dit voorstel een overeenkomst vloeit, een contract op tussen de jongere, eventueel de reclasseringsmedewerker en zichzelf. In zo'n contract wordt ondermeer het doel, de werkwijze en de verantwoordelijkheden verwoord. De trajectbegeleider maakt vervolgens een nadere analyse van de individuele proble-

6 Stichting de Mare neemt niet deel aan de stuurgroep en is, in tegenstelling tot de initiatieffase, nauwelijks meer bij het project betrokken.

7 Het jongerencentrum Stathuys is de enige instelling in Leiden die bezocht wordt door een grote groep (circa 80) Marokkaanse jongeren, waaronder veel jongeren die behoren tot de doelgroep van het project. Het Stathuys is derhalve een belangrijke 'vindplaats'.

matiek en stelt, binnen 6 weken na de aanmelding, samen met de jongere een hulpverleningsplan op. In dit plan wordt een nadere uitwerking gegeven van het traject alsmede van de gemaakte afspraken.

Hulpverlening

De jongere wordt in het traject van maximaal een half jaar intensief begeleid. Met name in de eerste 6 weken van de hulpverlening vindt intensieve begeleiding (ongeveer 8 uur per week) van de jongere plaats. Daarna neemt de intensiteit af doordat de betrokken instellingen de uitvoering van taken meer gaan overnemen. Het interventieteam blijft verantwoordelijk voor de centrale sturing en houdt de voortgang in de gaten. Gedurende het traject vindt dan ook geregeld overleg plaats tussen de instellingen en het interventieteam. Na drie maanden vindt een evaluatie plaats van het hulpverleningsplan.

Het concrete aanbod van het interventieproject bestaat uit zaken als het leggen van contact met begeleidende personen of instellingen op het gebied van werk en schooling, het begeleiden van de jongere en zijn ouders in de thuissituatie (indien de jongere nog thuis woont), contactherstel met de ouders, het regelen van onderdak in het geval een jongere geen verblijfplaats heeft en het betrekken van de Marokkaanse gemeenschap bij het project, zowel op uitvoerend als op beleidsmatig niveau.

Bij al deze activiteiten, en dan met name voor wat betreft de psycho-sociale hulpverlening, gaat het team zoveel mogelijk uit van de zogenoemde EMIC-benadering. Hierbij wordt gewerkt met de Nederlandse hulpverleningstheorieën maar vanuit de Marokkaanse normen en waarden.

Afsluiting

Omtrent de afsluiting staat in het projectplan alsmede in een latere aanvulling daarop niets op papier. Volgens de coördinator kunnen jongeren op twee manieren uitstromen:

- 1 gedurende de trajectbegeleiding als gevolg van falen. Hierop volgt (de in het contract afgesproken) strafvervolgung;
- 2 aan het einde van de trajectbegeleiding oftewel na maximaal 6 maanden. Bij de afsluiting vindt een gesprek plaats met de ouders van de jongere en/of met de instellingen waarmee de jongere te maken heeft gehad.

In principe is er geen nazorg. Wel is er drie maanden alsmede een half jaar na de afsluiting een controlemoment ingebouwd waarop bezien wordt, hoe de jongere zich ontwikkelt. Het project vraagt zowel bij de jongere als bij zijn vader na hoe het met de jongere gaat. Om na te gaan of er sprake is van recidive wordt daarnaast informatie opgevraagd uit het politiesysteem. Verder is het binnen drie maanden na de afsluiting mogelijk dat, op advies van het interventieteam, een jongere nog voor een kortdurende interventie in aanmerking komt.

6 Voortgang

Het interventieproject wordt door de projectcoördinator op verschillende momenten geëvalueerd. Uit een evaluatie in februari 1995 blijkt met betrekking tot de voortgang van het project ondermeer het volgende.

6.1 Instroom

- In het projectplan werd ervan uitgegaan dat het project zich in het begin vooral zou richten op de meelopers (jongeren met opgroei- en signaalgedrag) en dat op termijn de harde kern (jongeren met signaalgedrag+) kan instromen. In de

praktijk blijkt echter, dat in de eerste maanden van het project voornamelijk jongeren zijn ingestroomd met signaalgedrag+ en dat daar goede resultaten mee worden bereikt.

- Sinds de start van het interventieproject in oktober 1994 zijn in een periode van bijna 5 maanden 28 jongeren ingestroomd. Daarmee is de instroom boven verwachting gebleken⁸.
- Er zijn nog geen jongeren uitgestroomd. Wel zijn drie jongeren afgevallen vanwege contra-indicatie en kon 1 jongere nog niet bereikt worden. In totaal zijn dus 24 jongeren in begeleiding.
- Bijna driekwart van de jongeren is doorverwezen door de politie, jeugdreclassering en de Raad van de Kinderbescherming. De overigen zijn ingestroomd via reclassering, het onderwijs en de jeugdhulpverlening.
- Ongeveer de helft van de deelnemende jongeren heeft de leeftijd van 16 jaar. De wat oudere jongeren (21 tot 25 jaar) ontbreken tot nu toe.

6.2 Begeleiding

- De 24 jongeren die in begeleiding zijn, hebben sinds de start van de begeleiding geen strafbare feiten gepleegd.
- De begeleiding richt zich met name op onderwijs, psycho-sociale hulpverlening/ouders en vrijetijdsbesteding. Daar blijken de meeste probleemgebieden te liggen.
- Met name het bieden van mogelijkheden aan jongeren op het gebied van vrijetijdsbesteding is lastig vanwege het geringe aanbod dat geleverd wordt door de reguliere instellingen. Het Interventieteam is daarom begonnen met het opstarten van een aantal eigen projecten op dat gebied, zoals een sport-, een moskee- en een toneelproject. De twee eerst genoemde projecten zijn inmiddels in uitvoering. Daarnaast bestaat er nog het plan tot het oprichten van een praatgroep voor (niet alleen Marokkaanse) jongeren.
- De EMIC-benadering wordt zeer goed beoordeeld door de jongeren en biedt hen naar eigen zeggen daadwerkelijk hulp.

6.3 Samenwerking

- De samenwerking met de deelnemende instellingen komt langzaam maar zeker op gang. De werkwijze van het Interventieproject is bij de meeste instellingen wel bekend. Echter de manier waarop praktische hulpverlening plaatsvindt is veel minder bekend en is voor instellingen veelal de reden 'de kat uit de boom te kijken'. Het project wil hier wat aan gaan doen, onder andere door het uitbrengen van een maandelijks info-bulletin.
- Deskundigheidsbevordering in het werken met Marokkaanse jongeren blijkt voor veel instellingen geen overbodige luxe. Het interventieteam is bezig hierin te investeren door onder andere het geven van voorlichting/trainingen en het opzetten en coördineren van een kerngroep van instellingen, die met Marokkaanse jongeren te maken hebben en die een sluitend netwerk rondom de jongeren moet gaan vormen.

⁸ De instroom verliep in eerste instantie terughoudend vanwege 'onbekendheid' met het project. Daarna is de instroom echter sterk toegenomen.

7 Onderzoek

Naast de reeds geleverde tussenevaluatie van februari 1995 staat er nog een tussenevaluatie op stapel, met name bedoeld voor de subsidiënten. Deze evaluatie dient plaats te vinden aan de hand van een registratiesysteem dat door het Ministerie van Justitie zal worden aangeleverd. Daarnaast is er nog een eind-evaluatie gepland na de zomer van 1996.

Het interventieproject zou graag in aanmerking willen komen voor het WODC-onderzoek.

8 Sterke en zwakke punten

Als **sterke** punten van het interventieproject Agadir zijn de volgende punten naar voren gekomen:

- het project richt zich heel specifiek op Marokkaanse jongeren;
- de (intensieve) samenwerking tussen Stichting Jeugdzorg en de dienst ESZ;
- veel aandacht voor psycho-sociale hulpverlening. Goede ervaringen in dit kader met de EMIC-benadering;
- de instroom is boven verwachting; hierbij gaat het met name om jongeren met signaalgedrag+;
- netwerkvorming c.q. de vorming van een kerngroep met de belangrijkste betrokken instellingen, waarin onder andere informatie-uitwisseling en deskundigheidsbevordering centraal staat;
- snelle en effectieve manier van werken;
- het project moet en kan ook aan het eind van 1996 in zijn geheel overgedragen worden aan één instelling. De onderhandelingen hierover zijn nu reeds ingezet.

Zwakke punten of punten die nog verbetering behoeven zijn:

- voor deelnemende jongeren moet vaak (weer) een plek in het onderwijs gevonden worden. Echter om lopende het schooljaar een (allochtone) jongere op school te krijgen blijkt moeilijk. De medewerking van scholen hierin, enkele uitzonderingen daargelaten, is nog mager;
- het vinden van werk voor de jongeren blijkt moeilijk;
- gering aanbod voor Marokkaanse jongeren op het gebied van vrijetijd. Het project is daarom zelf vrijetijdsactiviteiten gaan opzetten;
- het ontbreken van een registratiesysteem.

6 Cuyk: Jeugdpreventieproject Land van Cuyk

1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd

In 1989 is in de gemeente Cuyk het project 'Jeugd en Criminaliteit' van start gegaan met als doel het terugdringen van de criminaliteit onder jongeren. Aanleiding hiervoor was de groeiende bezorgdheid over de ontwikkelingen van de criminaliteit in het Land van Cuijk⁸. In het kader van dat project zijn en worden nog steeds activiteiten op verschillende deel terreinen ondernomen, waaronder het terrein justitie en hulpverlening. Het Jeugdpreventieproject (JPP) is het resultaat van de inspanningen van de (gelijknamige) werkgroep op genoemd terrein.

Het JPP is in april 1994 van start gegaan met een looptijd van in principe 4 jaar⁹. Voor de eerste twee jaar is subsidie toegekend. De ervaringen en resultaten van de eerste twee jaar zullen bepalend zijn voor continuering van het project.

2 Doelstellingen

Het JPP heeft de volgende zes doelstellingen.

- 1 Het in een zo vroeg mogelijk stadium signaleren van probleemgedrag bij alle jongeren van 12 tot 25 jaar, die in contact komen met de politie en het bieden van passende hulp teneinde delictgedrag of recidive te voorkomen.
- 2 Het creëren van de mogelijkheid voor (jeugd-)reclassering om op onderdelen van het hulpverleningsplan gebruik te maken van een bestaand netwerk van plaatselijke voorzieningen, gecoördineerd door Bureau Jeugdhulpverlening.
- 3 Het creëren van de mogelijkheid voor jongeren, die uit detentie ontslagen worden, om gebruik te maken van een passend hulpaanbod.
- 4 Het opzetten van een structurele samenwerking (netwerkvorming) tussen politie, Bureau HALT, justitie en hulpverleningsinstellingen met als doel te komen tot een voor elke jongere op maat gesneden hulpaanbod op basis van elkaars expertise.
- 5 Het verbeteren van de bereikbaarheid van de hulpverlening.
- 6 Het bieden van hulp vanuit een outreachende houding.

Het uitgangspunt van het project is hulpverlening gericht op gedragsverandering van de deelnemers. Er zijn geen succescriteria opgesteld.

3 Doelgroep

Het project richt zich op **alle** jongeren tussen de 12 en 25 jaar uit het Land van Cuyk, die wegens (licht) delictgedrag of probleemgedrag met de politie in aanraking komen of zijn gekomen. De jongeren worden ingedeeld in vijf categorieën:

8 Het Land van Cuyk omvat de gemeenten Boxmeer, Cuyk, Grave, Mill, St. Anthonis en Vierlingsbeek. In deze regio met een overwegend landelijk karakter wonen ongeveer 84.000 mensen, waarvan 16.500 jongeren tussen de 12 en 25 jaar.

9 Het project is feitelijk eerder gestart, omdat voorafgaand de werkgroep 'justitie en hulpverlening' de bestaande situatie op het gebied van hulpverlening en justitiële zaken in kaart heeft gebracht en vervolgens het projectplan heeft ontwikkeld.

- 1 jongeren met probleemgedrag, maar geen delictgedrag;
- 2 'first offenders' (bij deze jongeren wordt delictgedrag als incident beschouwd en volgt doorgaans verwijzing naar Halt);
- 3 jongeren met licht delictgedrag (na het opmaken van een proces verbaal worden deze jongeren heengezonden);
- 4 jongeren die ernstige of veelvuldig delicten plegen (deze jongeren worden bezocht in het kader van vroeghulp of Reclassering);
- 5 gedetineerde jongeren die terugkeren in de samenleving (afgestraften).

Deelname aan het project geschiedt op vrijwillige basis. Alleen bij jongeren uit categorie 4 is het mogelijk dat er sprake is van een via justitie opgelegd contact.

De aandacht is in het begin van het project uitgegaan naar jongeren uit de categorieën 2 tot en met 4. Sinds januari 1995 worden ook jongeren uit de eerste categorie toegelaten. De instroom van jongeren uit categorie 5 gaat tot op heden moeizaam, omdat meestal niet bekend is wanneer deze jongeren vrij komen uit detentie¹⁰.

De omvang van de **potentiële groep instromers** voor het project **per jaar** is als volgt¹¹:

categorie 1 (geen delictgedrag):	onbekend
categorie 2 (Halt-melding):	100
categorie 3 (enkel P.V.):	180
categorie 4 (in verzekering):	30
categorie 5 (gedetineerden):	in onderzoek

In totaal komen dus jaarlijks ongeveer 300 jongeren tussen de 12 en 25 jaar met de politie in aanraking in verband met een gepleegd delict. Dit betekent dat (minimaal) 300 keer een intake voor het JPP moet plaatsvinden.

4 Organisatie

4.1 Financiering

De totale kosten van het JPP zijn begroot op f 319.300,-, verdeeld over f 154.300,- in het eerste projectjaar en f 165.000,- in het tweede projectjaar. Daarnaast is voor f 123.300,- in evaluatie voorzien.

Financiers van het project zijn de 6 gemeenten, de Provincie, Justitie, RMC/Jeugdhulpverlening. Financiers van het evaluatieonderzoek zijn het Ministerie van Justitie, het RMC en het Kinderpostzegel Fonds.

4.2 Structuur en inzet deelnemende instellingen

Voor het JPP is gekozen voor een organisatiestructuur, waarbij een coördinatiepunt centraal staat, de zogenaamde **centrale regie**. De centrale regie bestaat uit een coördinator, een 'intaker' en een administratief medewerkster en is ondergebracht bij het Bureau Jeugdhulpverlening van het Regionaal Maatschappelijk Centrum 'Land van Cuyk' (RMC).

¹⁰ Dit probleem is projectoverstijgend en dus nauwelijks beïnvloedbaar.

¹¹ Gegevens gebaseerd op registratiesysteem van de politie over de periode 1 juli tot en met 31 december 1992.

Binnen het project is sprake van werkoverleggen op uitvoeringsniveau en een beleidscommissie op bestuurlijk/managementniveau.

Het maandelijks **werkoverleg**, waarin alle uitvoerende organisaties en instellingen zijn vertegenwoordigd, dient om het uitvoerende werk te stroomlijnen. Het overleg wordt voorgezeten door de coördinator centrale regie. Het overleg wordt steeds afgesloten met cliëntbesprekingen.

De **beleidscommissie** dient vooral om de doelstellingen van het project te bewaken. Deze commissie, die drie maal per jaar bijeenkomt, wordt voorgezeten door de directeur van het RMC en bestaat uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie en de Provincie Noord-Brabant, een afgevaardigde van gemeenten binnen het Land van Cuyk, het management van de deelnemende instellingen en de coördinator centrale regie van het JPP.

De bij het project **betrokken organisaties**, inclusief hun belangrijkste taken binnen het project, staan hieronder weergegeven.

- Politie regio Brabant-Noord district 5 'Land van Cuyk'. De politie signaleert jongeren met probleemgedrag en heeft voor de overige categorieën jongeren een opsporingstaak. De politie levert wekelijks aan de centrale regie een lijst met jongeren die in principe voor het project in aanmerking komen.
- Bureau Halt 'Land van Cuyk'. Het bureau doet de intake en verzorgt de alternatieve strafafdoening bij jongeren uit categorie 2 (mits in de leeftijdscategorie 12 tot 18 jaar).
- Bureau Jeugdhulpverlening 'Land van Cuyk'. Het bureau verzorgt de intensieve kortdurende hulpverlening aan jongeren (en hun ouders) uit alle 5 de categorieën voor maximaal 3 maanden.
- Consultatiebureau Alcohol en Drugs. Verzorgt specialistische hulp aan jongeren uit alle categorieën.
- Stichting Reclassering Oost-Brabant. Verzorgt specialistische hulp aan jongeren uit de categorieën 2 tot en met 5.
- Raad voor de Kinderbescherming. De Raad verzorgt de intake bij jongeren uit categorie 4.
- Openbaar Ministerie arrondissement 's Hertogenbosch. Het OM heeft met betrekking tot de jongeren uit de categorieën 2, 3 en 4 vooroverleg met politie en centrale regie over mogelijke consequenties van deelname aan het project voor de te nemen (straf-)vervolgbeslissing en neemt met inachtneming van de slotrapportage de (straf-)vervolgbeslissing.
- Bureau Jeugdreclassering. Verzorgt specialistische hulp aan jongeren uit de categorieën 2 tot en met 4.
- Stichting Jeugdzorg (voorheen Jeugd en Gezin). De stichting verzorgt specialistische hulp aan jongeren uit alle categorieën.

Met betrekking tot de taken en gemaakte afspraken is een samenwerkingsconvenant opgesteld, dat is ondertekend door alle genoemde organisaties.

Naast bovenstaande organisaties zijn er binnen het project ook goede contacten met derden, zoals woningcorporaties, jongerenwerk, gemeentelijke sociale dienst, arbeidsbureau, bureau slachtofferhulp en het onderwijsveld.

5 Werkwijze

Binnen het JPP wordt de volgende werkwijze gehanteerd.

Melding en intake

De politie fungeert als vindplaats voor jongeren uit de categorieën 1 tot en met 4

en meldt deze jongeren aan bij de centrale regie van het JPP. Bij al deze jongeren wordt vervolgens nagegaan in hoeverre er sprake is van een achterliggende problematiek. Hiertoe vindt een intake plaats met de jongeren door de centrale intaker van het JPP. Alleen bij jongeren uit categorie 4 wordt de intake verzorgd door de Raad van de Kinderbescherming, de Reclassering of het CAD. De resultaten van de intake worden besproken in de centrale regie. Belangrijk hierbij is of de jongeren hebben aangegeven deel te willen nemen aan het project, omdat de hulpverlening grotendeels geboden wordt op vrijwillige basis. Om de motivatie voor deelname aan het project te vergroten, wordt voor elke jongere aangegeven welke voordelen - in de zin van strafvervolgning - het project voor de jongere biedt indien wordt deelgenomen.

Hulpverlening

De deelnemende jongeren worden vervolgens op basis van de intakegegevens door de centrale regie, eventueel in overleg met hulpverlenende instanties, verwezen naar de kortdurende hulpverlening en/of naar specialistische hulp, bijvoorbeeld in het geval van verslaving. Een jongere kan bij meerdere hulpverleningsinstanties terecht. Doorgaans heeft de hulp echter het karakter van intensieve kortdurende hulpverlening gericht op de jongere en zijn/haar directe omgeving (gezin, school, werk, vrije tijdsbesteding, etc). Voor iedere jongere wordt door de aangewezen hulpverleningsinstantie een (kort) hulpverleningsplan opgesteld met daarin opgenomen de stappen die de jongere moet doorlopen. In principe wordt zoveel mogelijk uitgegaan van hulp op maat, wat zoveel wil zeggen als hulp die de jongere zelf aangeeft te willen hebben.

Afsluiting

De deelname van een jongere aan het project eindigt, wanneer de stappen uit het hulpverleningsplan met succes zijn doorlopen en de jongere daadwerkelijk een gedragsverandering heeft laten zien. Dit wordt bepaald aan de hand van een scoringslijst op een aantal leefgebieden, die voor aanvang en na afloop van het project door de betreffende hulpverleningsinstelling (in casu zijn vaste begeleider) waar de jongeren hulp krijgt, wordt ingevuld.

Wanneer een jongere zich niet aan de afspraken houdt, bijvoorbeeld doordat hij/zij gedurende de JPP-rit in aanraking komt met de politie, dan volgt uitsluiting van het project of indien van toepassing strafvervolgning.

6 Voortgang

6.1 Instroom

Bij de start van het project is uitgegaan van de verwachting, dat niet alle circa 300 potentiële deelnemers bereid zouden zijn om deel te nemen aan het project. De volgende inschatting van de instroom is toen gemaakt:

- categorie 1 (bij aanvang project nog niet van toepassing) -
- categorie 2 (HALT, ongeveer 10% van 100): 10
- categorie 3 (enkel P.V., ongeveer 30% van 180) 60
- categorie 4 (in verzekering, 100% van 30) 30
- categorie 5 (afgestraften) in onderzoek

In totaal komt het aantal geschatte hulpverleningen daarmee op (minimaal) 100 per jaar.

Sinds de start van het project in april 1994 zijn in een jaar tijd naar schatting ongeveer 60 jongeren ingestroomd. Daarmee is de werkelijke instroom achtergebleven

bij de verwachtingen. Voornaamste redenen hiervoor zijn:

- er blijken in een jaar tijd minder jongeren in aanraking met de politie te zijn gekomen dan verwacht (250 in plaats van 300);
- jongeren uit categorie 2 stromen nauwelijks in, omdat deze voornamelijk HALT-matig worden afgedaan;
- de instroom van jongeren uit categorie 3 is het eerste half jaar onvoldoende geweest. Dit kwam doordat de intake toen nog door de Raad van de Kinderbescherming, Reclassering en het CAD werd gedaan met als gevolg, dat jongeren nogal eens buiten het project om hulp werd aangeboden. Na een half jaar is de intake bij JPP komen te liggen. De instroom is vanaf dat moment flink toegenomen.

Op dit moment kan door de projectcoördinator geen overzicht gegeven worden van de uitstroom van de deelnemende jongeren¹². Wel geeft hij aan dat het aantal jongeren dat voortijdig is afgevallen gering is. Hierbij ging het om enkele jongeren die een groepsaanpak zouden krijgen, maar niet voldoende gemotiveerd bleken te zijn.

6.2 Begeleiding

De begeleiding van de jongeren loopt goed. Tot nu toe hebben de hulpverleningsinstanties alle deelnemende jongeren kunnen onderbrengen. Het is echter onduidelijk hoeveel uren deze instanties beschikbaar hebben voor het project. Hierover zijn geen afspraken gemaakt¹³. Het is dan ook de vraag of/wanneer, bij een toenevende instroom, het project tegen haar grenzen aan gaat lopen.

6.3 Samenwerking

De samenwerking tussen de betrokken instanties verloopt bijzonder goed. Alleen Stichting Jeugdzorg onttrekt zich enigszins aan de vergaderverplichtingen, maar draagt voor het overige wel aan het project bij¹⁴. De samenwerking tussen de centrale regie van het JPP en de Raad van de Kinderbescherming was het eerste half jaar niet probleemloos. De intake van jongeren uit categorie 3 door de Raad bleek namelijk te stagneren. Met het - op basis van goede afspraken - overnemen van de intake door de centrale regie zijn de problemen daarna van de baan.

Over de samenwerking met derden (woningcorporaties, scholen, etc.) valt op dit moment niet zoveel te zeggen, aangezien nog weinig inzet van dergelijke organisaties is gevraagd. De bereidheid om bij te dragen aan het project is overigens bij deze groep in voldoende mate aanwezig.

7 Onderzoek en registratie

Het JPP wordt gedurende de eerste twee jaar geëvalueerd door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) te Nijmegen. Afhankelijk van de resulta-

12 Dat komt vanwege het ontbreken van een cliëntvolgsysteem en (mede daardoor) omvangrijke, niet geheel overzichtelijke administratie.

13 De betrokken hulpverleningsinstanties wilden zich bij aanvang van het project niet vastpinnen op een vooraf vastgestelde ureninzet.

14 In de samenwerkingsovereenkomst staat opgenomen, dat deelname aan het werkoverleg voor alle participanten verplicht is.

ten zal bekeken worden, of het project met nog twee jaar zal worden verlengd. Het onderzoek, dat uit een proces-, effect- en productevaluatie bestaat, wordt hoofdzakelijk gefinancierd door het Ministerie van Justitie. Momenteel is het ITS bezig met het opstellen van een eerste jaarrapportage, die in april 1995 gereed zal zijn. Dan ook zullen de exacte gegevens over instroom en uitstroom bekend zijn. Het JPP vindt het vreemd dat het wordt benaderd om eventueel in aanmerking te komen voor deelname aan het WODC-onderzoek. Het project wordt immers al met geld van Justitie geëvalueerd. Het JPP ziet dan ook het liefst af van mogelijke deelname.

Het JPP beschikt niet over een cliëntbegeleidings-/volgsysteem. Wel zijn bij aanvang van het project verschillende systemen bekeken op toepasbaarheid en functioneren, maar geen enkel systeem bleek in de ogen van JPP te voldoen. Het project (en het ITS) moet het nu doen met een eenvoudige gegevensregistratie.

8 Sterke en zwakke punten

Als **sterke** punten van het JPP worden aangemerkt:

- het project behelst een aanpak voor **alle** jongeren van 12 tot 25 jaar, die met politie/justitie in aanraking zijn gekomen, inclusief jongeren zonder delictgedrag maar met probleemgedrag (pro-actieve component);
- directe aanwezigheid van de centrale regie door het JPP onder te brengen bij Bureau Jeugdhulpverlening van het RMC¹⁵;
- deelnemende jongeren kunnen in het project bij meer dan één instelling ondergebracht worden;
- samenwerking tussen alle betrokken partijen, en dan met name tussen de justitiële en niet-justitiële hulpverleningsinstellingen. Ook door de geïnterviewde sleutelpersoon, Officier van Justitie, wordt de samenwerking als sterk punt gezien. Zij spreekt van een uniek samenwerkingsverband dat de mogelijkheid biedt om snel en slagvaardig op te treden;
- de vervolgingsbeslissing die wordt genomen is adequaat en sluit direct aan op de situatie van de betrokkene. Dit komt doordat men binnen het OM op de hoogte wordt gehouden van deze situatie;
- een breed draagvlak binnen de gemeente. De bestuurders zijn zich inmiddels bewust dat niet alleen politie en justitie verantwoordelijk zijn voor de veiligheid maar dat dat de verantwoordelijkheid is van de gehele gemeenschap. Daarnaast realiseert men zich dat om iets aan het probleem te kunnen doen, men moet beginnen bij de jeugd.

Als **'zwakke'** punten zijn tot nu toe naar voren gekomen:

- instroom is het eerste half jaar achtergebleven bij de verwachtingen;
- het blijkt lastig om de jongeren uit categorie 5 (de afgestraften) tijdig (dat wil zeggen aan het eind van de detentie) in beeld te krijgen. Dit gaat nu voornamelijk via Reclassering;
- de centrale regie van het JPP heeft geen zicht op de beschikbare capaciteit bij de participerende instanties, waardoor de maximale capaciteit van het project lastig is te bepalen. Echter vooralsnog is de capaciteit geen probleem;
- door de vrijwillige deelname van jongeren selecteert het project min of meer de

15 Naast de vesting in Cuyk is er, ten behoeve van een betere bereikbaarheid voor de cliënten uit het Land van Cuyk, sinds maart 1995 ook een vestiging van Bureau Jeugdhulpverlening in Boxmeer geopend.

(uiteindelijke) 'succesgevallen'¹⁶. De niet gemotiveerde groep jongeren blijft buiten schot; ook de officier noemt dit in eerste instantie een zwak punt, maar verandert daarna van standpunt. Zij meent dat het juist goed is dat degene die instroomt gemotiveerd is voor het project en omdat er al voldoende trajecten zijn die afgebroken worden juist vanwege dit gebrek aan motivatie;

- het ontbreken van een voor het project geschikt cliëntvolgsysteem.

16 Er zijn dan ook tot nu toe weinig jongeren die voortijdig het project verlaten.

7 Groningen: Stelselmatige Dader Aanpak

1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd

In het beleidsplan Strafrecht met beleid 1990-1995 van het OM wordt prioriteit gegeven aan de aanpak van stelselmatige daders.

Het project is een gezamenlijk initiatief van de politie (waar naast repressie ook behoefte bestond aan hulpverlening aan de doelgroep), het OM (op basis van het beleidsplan) en de Reclassering (waar een behoefte werd geconstateerd aan een alternatieve aanpak bij de doelgroep). Het OM, de politie, de Stichting Reclassering en de stichting Ambulante Verslavingszorg Groningen (AVG, was voorheen CAD) hebben het project Stelselmatige Daders Aanpak (SDA) ontwikkeld als preventief/curatief instrument.

Het project is gestart in mei 1993 en duurt 3 jaar. Men is begonnen in de stad Groningen en heeft per 1 januari 1995 uitgebreid naar Delfzijl. Het is de bedoeling dat het project zich over het hele arrondissement Groningen zal uitstrekken.

2 Doelstellingen

Het doel van het project is het verminderen van overlast voor burgers in het arrondissement Groningen door een geïntegreerde aanpak van stelselmatige daders door politie, justitie en reclassering. De toegepaste aanpak is individueel gericht, de doelstelling is algemeen.

De aanpak behelst onder meer: het eerder toepassen van voorlopige hechtenis, snelle en alerte berechting, intensief volgen door de politie na invrijheidstelling of schorsing van de preventieve hechtenis en tenslotte extra aandacht van de reclassering na detentie.

Er is een algemeen succescriterium geformuleerd. Dit houdt in dat bepaalde delicten (met name woninginbraken) in omvang af moeten nemen gedurende de loop van het project.

Voorts is concreet vastgelegd dat maximaal 50 klanten tegelijkertijd binnen het project kunnen instromen.

3 Doelgroep

De doelgroep van het SDA bestaat uit volwassen daders die verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de lokale, ernstige criminaliteit en van wie aannemelijk is dat verandering in hun gedrag zal leiden tot minder criminaliteitsoverlast.

In aanmerking voor deelname komen:

- personen die na het ondergaan van een veroordeling tot een gevangenisstraf van minimaal 8 maanden (of twee keer vier maanden), binnen een periode van een jaar opnieuw worden aangehouden voor een misdrijf waarop volgens de wet een gevangenisstraf van 6 jaar of meer is gesteld.
- personen die binnen 6 maanden nadat ze uit het SDA zijn geplaatst, zich hebben schuldig gemaakt aan delicten, die in aard en frequentie vergelijkbaar zijn met de periode voor plaatsing in SDA.

Instream is mogelijk aan het eind van een detentieperiode en ook als de betrokkene een hernieuwd politie/justitiecontact heeft.

Er is geen prioriteit voor bepaalde groepen. Berekenende, louter door persoonlijk gewin gedreven daders en georganiseerde criminelen worden uitgesloten van deelname. De formele criteria worden strikt toegepast.

Uitstroom vindt plaats als van een cliënt een jaar geen strafbare feiten bij de politie bekend worden.

4 Organisatie

4.1 Financiering

De exacte kosten van het project zijn onbekend. Dit komt omdat deelname van politie en OM vanuit de reguliere budgetten geschiedt.

Door de politie zijn vijf part-time functionarissen belast met de uitvoering van het project; met ingang van april 1995 is dat een vaste groep. De politie heeft de beschikking over een eigen potje van f 20.000,-, zij het dat dit niet alleen voor dit project is bestemd.

Bij het OM is een officier van justitie aangewezen die (naast de reguliere taken) het project als aandachtsgebied heeft.

De Reclassering en de AVG kunnen vanuit het budget voor ontwikkeling van taakstraffen elk 2 personeelsleden financieren (kosten f 166.000,-).

4.2 Structuur

Het project is weinig gelaagd opgezet; er is feitelijk geen aparte projectstructuur. Vertegenwoordigers op beleids- en coördinatie-niveau van de samenwerkende instellingen komen regelmatig (6 tot 8 keer per jaar) samen en bespreken onder voorzitterschap van de reclassering, de voortgang van het project.

Medio 1995 zal een nieuwe structuur in werking treden en die er als volgt uitziet:

- een Begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties (OM, politie en Reclassering/AVG) op beleidsniveau, die 4 maal per jaar vergadert over de hoofdlijnen;
- een coördinatorenoverleg dat minstens eenmaal per maand de voortgang bespreekt;
- uitvoerdersoverleg van reclasseringsmedewerkers en de politie, dat eens per week of per 14 dagen de klanten doorneemt.

De afspraken tussen de verantwoordelijke instellingen zijn niet vastgelegd in een gezamenlijk convenant. Wel is in het kader van het Integraal Veiligheidsbeleid van de gemeente Groningen een convenant in voorbereiding.

4.3 Netwerk

Belangrijke netwerkinstellingen van het project zijn:

- AGV-methodonverstrekking waar urinecontroles verricht worden, SDA-cliënten hoeven niet op de wachtlijst maar worden direct geholpen;
- Stichting Nieuw Hoog-Hullen, een afkick-centrum waar SDA-cliënten kunnen worden geplaatst;
- woningbouwverenigingen, voor SDA-cliënten zijn 5 'theoretische' woningen beschikbaar;

- Dienst SoZaWe, heeft een vaste contactpersoon voor deelnemers SDA, dit levert een snelle toegang tot de sociale dienst en afspraken over beheer van uitkeringen kunnen worden gemaakt;
- Nationaal Kruisleger dat als een SDA-cliënt een woning heeft toegewezen gekregen gratis basisinboedel verstrekt;
- Stichting de Werkplaats, waar SDA-cliënten (onbetaald) werk kunnen verrichten en een dagbesteding hebben.

Daarnaast is er structureel overleg met het Vroeghulp Interventie Project over afstemming. En met de gemeente Groningen wordt overlegd in het kader van het Integrale Veiligheidsbeleid.

5 Werkwijze

Samen met de politie heeft het OM een lijst opgesteld van 50 stelselmatige daders. Personen die op deze lijst staan stromen op het moment dat zij 'in the picture' van justitie of politie komen, in. Deze lijst wordt regelmatig geactualiseerd.

In de registraties van politie en justitie worden de stelselmatige daders van de lijst van een kenteken voorzien, zodat zij herkenbaar zijn.

Het OM beslist over deelname en doet dit in overleg met de reclassering en de politie. Bepalend voor instroom is de capaciteit van het project en de mate van overlast die de betreffende kandidaat veroorzaakt. Eventuele instroom vindt plaats aan de hand van harde informatie van politie en justitie en zachte informatie van politie en reclassering.

Als tot instroom wordt besloten, meldt de Officier van Justitie in aanwezigheid van het koppel reclassering/politie dat een cliënt vanwege zijn voortdurende recidive in het project SDA wordt geplaatst en:

- voortdurend op de huid zal worden gezeten door politie en OM en consequent de zwaarste justitiële afhandeling krijgt in het **politietraject** of
- een serieuze poging doet zijn levenswijze te veranderen en daarbij de vereiste hulp krijgt in het **reclasseringstraject**.

De cliënt krijgt hierop een week de tijd voor de keuze welk traject hij zal volgen; weigeren is niet mogelijk. Drang en dwang wordt toegepast bij de instroom: cliënten worden verplicht in de SDA geplaatst. Overigens kan het gebeuren dat een cliënt in eerste instantie voor het politietraject kiest en na een aantal maanden alsnog het reclasseringstraject verkiest. Of dat een cliënt als sanctie op z'n gedrag vanuit het reclasseringstraject in het politietraject terecht komt. Op een gegeven moment krijgt hij wel een kans om weer opnieuw in het reclasseringstraject in te stromen. Wisseling van traject behoort bij dit project tot de mogelijkheden.

Na instroom houden de Officier van Justitie, politiefunctionaris en reclasseringsmedewerker elkaar altijd op de hoogte. Er wordt een koppel politie-reclassering geformeerd. Dit informeert elkaar mondeling één keer per week over de activiteiten van de cliënt in die week. Het koppel informeert de Officier van Justitie in een maandrapportage schriftelijk over de voortgang van de cliënt. Deze maandrapportages worden door zowel de politiefunctionaris als de reclasseringswerkers gemaakt en naar de andere organisatie gestuurd.

De reclasseringswerkersgroep SDA komt wekelijks bijeen voor de bespreking van de verschillende casussen. De SDA-coördinator van de politie is hierbij aanwezig.

Het politietraject

Een cliënt die niet in het reclasseringstraject wil participeren komt automatisch in het politietraject. Binnen de marges van de wet wordt de betrokkene hinderlijk gevolgd.

De aan de stelselmatige dader gekoppelde SDA-rechercheur zoekt de betrokkene of personen uit diens netwerk minimaal één keer per week op en spreekt hem aan op het gedrag. De basiseenheid van de politie in het gebied waar de cliënt woont wordt voortdurend geïnformeerd over het gedrag van de cliënt. Tevens houdt de basiseenheid de SDA-rechercheur op de hoogte van de wandel en handel van de cliënt. Tenslotte voeren alle basiseenheden nieuwe gegevens over de cliënt in het Recherche Basis Systeem (RBS) waardoor de SDA-rechercheur van alle nieuwe feiten over het gedrag van de cliënt op de hoogte kan blijven.

De taken van de SDA-rechercheur zijn:

- opbouwen en onderhouden van contacten in het sociale veld van de SDA-client en deze aan te spreken over het gedrag,
- wekelijks contact met de reclassering,
- maandelijkse overdracht van gegevens aan de Officier van Justitie,
- vroegtijdige signalering bij vermeende schending van de wet,
- zo mogelijk als verbalisant optreden.

Het reclasseringstraject

Met cliënten die kiezen voor dit traject worden contracten opgemaakt, op basis van een inventarisatie van de benodigde hulp. Er is een algemeen contract voor de deelname. De SDA-medewerker onderzoekt de situatie van de cliënt op de verschillende levensgebieden door informatie in te winnen bij instellingen met wie deze in aanraking is geweest en door gesprekken met de cliënt. Op deze gebieden worden deelcontracten afgesloten. Hierin wordt op onderdelen vastgelegd wat de cliënt zal doen. Het aantal dagdelen dat hierin wordt vastgelegd is afhankelijk van de situatie van de cliënt.

Er is intensief contact met de cliënt (de frequentie varieert per cliënt) en met personen uit diens directe omgeving. De reclasseringswerker zoekt bijvoorbeeld contact met een partner, familie, werkgevers en klinieken. Aan hen wordt het SDA project uitgelegd en gevraagd of zij bij de uitvoering betrokken willen worden. Het doel van deze netwerkontwikkeling is dat de reclasseringswerker behalve via zijn eigen gesprekken met de cliënt, ook via derden voortdurend op de hoogte wordt gehouden van zijn gedrag. Snel ingrijpen wordt hierdoor mogelijk.

SDA tijdens preventieve hechtenis en detentie

Een cliënt van het SDA die in een gevangenis of Huis van Bewaring terecht komt, blijft in het traject. Hem of haar wordt duidelijk gemaakt dat afspraken niet zijn nagekomen en wordt hiervoor harder aangepakt ('gestraft'). Een interne contactpersoon van de inrichting houdt contact met het SDA-koppel buiten. Er wordt naar gestreefd negatief te adviseren over verlof of strafonderbreking.

Als een cliënt op het moment dat hij in de SDA wordt geplaatst vast zit en kiest voor het reclasseringstraject wordt deze 'beloond'. Er kunnen mogelijkheden worden gecreëerd voor het tijdelijk verlaten van de gevangenis om alvast aan een onderdeel van het traject te werken.

Afspraken met de cliënt

Als een cliënt betrapt wordt op een strafbaar feit heeft dit altijd consequenties. In het reclasseringstraject zal bij lichte vergrijpen een persoonlijk gesprek met de Officier van Justitie volgen, die besluit of het reclasseringstraject wordt voortgezet en de zaak voorwaardelijk wordt geseponneerd of dat het traject wordt gestopt en de zaak wordt aangebracht bij de rechtbank met een zwaardere eis.

In een politietraject zal altijd een proces verbaal worden opgemaakt als de cliënt een strafbaar feit pleegt. De cliënt wordt verhoord door de vaste SDA-rechercheur die de Officier van Justitie en de reclasseringswerker informeert. De officier leidt de cliënt voor de rechter-commissaris, eist voorlopige hechtenis en eist tijdens de

zitting een zwaardere straf omdat afspraken niet zijn nagekomen.

6 Voortgang

6.1 Instroom

Er zijn 12 cliënten ingestroomd in het project, zij verkeren allen in de leeftijd van 25 tot 35 jaar. Het zijn mannen en voor het grootste gedeelte Nederlanders. Ze zijn verslaafd aan harddrugs en hebben een meervoudige problematiek. Ze stelen veel en breken vaak in woningen, bedrijfsruimten en openbare gebouwen. Ze doen dit ongeorganiseerd. Het project schaaft hen onder de 'double failures': het zijn domme criminelen die relatief gemakkelijk zijn op te sporen.

6.2 Uitstroom

Vier cliënten zijn inmiddels uitgestroomd. Vanwege interne organisatorische problemen is de instroom op een gegeven moment gestagneerd. Met de huidige aanpassingen kan deze nu weer behoorlijk op gang worden gebracht. Over de resultaten op individueel niveau kan nog niet zoveel gezegd worden vooral omdat met het project een aanpak op de langere termijn wordt beoogd. Wel is op grond van politiecijfers vastgesteld dat het aantal inbraken op jaarbasis met ongeveer 200 is gedaald. De geïnterviewde sleutelpersoon, hoofdinspecteur van politie, tevens chef van één van de vijf basiseenheden, bevestigt dit resultaat en geeft daarnaast aan dat een kwart van de ingestroomde cliënten zijn levenswandel heeft veranderd.

6.3 Knelpunten

In de uitvoering van het project heeft zich een belangrijk knelpunt voorgedaan. Het politietraject functioneerde niet goed. Er was onvoldoende betrokkenheid bij de politie om mensen vrij te stellen voor het hinderlijk volgen en de projectmatige aanpak van het SDA sloot niet goed aan bij die van de politie. Hierdoor stagneerde de instroom in het project. Door de politie worden deze knelpunten onderschreven en men probeert ze op te lossen. Daarom is besloten vanaf april 1995 een vaste groep van 5 politiefunctionarissen vrij te maken voor deze aanpak, één per basiseenheid. De sleutelpersoon vermeldt hierbij dat de taken in het kader van het project bij de politie zijn verheven van deeltaak tot prioriteitstaak. In een brief aan de participanten is vastgelegd dat per cliënt 4 uur per week kan worden vrijgemaakt. Indien nodig is er een extra budget voor het declareren van overuren voor het project.

Volgens de sleutelpersoon is een ander knelpunt de wisselingen in dienstdoende officieren van justitie. Sommigen zijn hierbij wel op de hoogte van het project, andere niet. Hierdoor komt het voor dat er onvoldoende adequaat en eenduidig gereageerd wordt door justitie op de stelselmatige daders.

Het draagvlak voor het project is groot. Het terugdringen van de overlast voor de burgerbevolking staat volgens de sleutelpersoon nu eenmaal hoog op de politieke agenda.

De communicatie tussen politie, justitie en reclassering verloopt nog niet optimaal. Dit is een algemeen knelpunt dat niet alleen voor dit project geldt. Wel kan geconstateerd worden dat vooral de onderlinge partners naar elkaar toe gegroeid

zijn. Men wisselt informatie uit over cliënten en werkt samen. Het onderlinge vertrouwen is toegenomen.

De geïnterviewde sleutelpersoon spreekt van een fantastisch project dat ondanks de problemen die zich hebben voorgedaan, zijn vruchten reeds heeft afgeworpen.

Daarnaast is het project, aldus deze persoon, niet duur. Wel voegt hij toe dat het ontzettend veel gerichte inspanning kost en dat bij dit project nooit sprake is van routinewerk.

7 Onderzoek

Er is geen extern onderzoek. Het project heeft geen aparte registratie, wel zijn gegevens bij de deelnemende organisaties beschikbaar.

De projectcoördinator geeft aan graag mee te willen werken aan het WODC-onderzoek. Hij meent dat het Groningse project interessant is voor dit onderzoek omdat er een grote uitwisseling is tussen de twee trajecten, meer dan in andere projecten. Hierdoor biedt het project volgens hem continuïteit en een lange termijn perspectief voor de cliënt.

8 Sterke en zwakke punten

Sterk punt van het SDA Groningen is de specifieke samenwerking tussen politie en reclassering, waardoor deze (van oudsher met elkaar op gespannen voet staande) organisaties naar elkaar toe zijn gegroeid.

De ervaring van de sleutelpersoon is dat de aanpak van het project werkt. De daders accepteren het dat ze op heldere en directe wijze worden aangesproken op hun gedrag. Het overbrengen van de onderbouwing en motivatie van de reactie van de kant van het project is hierbij van wezenlijke betekenis. Essentieel en een sterk punt van het project is naar mening van de hoofdinspecteur dan ook een heldere en open communicatie, zowel naar de cliënt toe als onderling tussen de verschillende participanten.

Daarnaast is de aanpak van belang. Het SDA ziet als de kernelementen van de aanpak:

- een geïntegreerde aanpak: elke deelnemer wordt begeleidt door een vast koppel van een politiefunctionaris en een reclasseringswerker;
- een justitiabele heeft de keuze uit een reclasseringstraject of een politietraject;
- vaste personen zijn met de cliënten bezig, waardoor organisaties niet tegen elkaar kunnen worden uitgespeeld door cliënten.

Door de aanpak heeft ook de politie een andere blik gekregen: van een zaak-georiënteerde naar een persoonsgerichte opstelling.

Knelpunt is nog dat de politie door mensen in het politietraject te volgen ze vaak al oppakt voordat ze aan de officiële criteria voldoen, terwijl ze wel veel overlast veroorzaken. Dit betekent dat ze dan bijvoorbeeld niet in hechtenis kunnen worden genomen. Daarom zijn de personen van de Stelselmatige daderlijst in een hogere categorie met betrekking tot heenzendingen geplaatst.

Een zwak punt is de beperkte instroom van cliënten. Vanaf mei 1993 zijn slechts 12 cliënten ingestroomd. Opmerkelijk is dat het harddrugsverslaafden betreft.

8 Almelo: Stelselmatige Dader Aanpak

1 Aanleiding, Initiatief en doorlooptijd

Het project werd gestart vanuit de gedachte dat er actie moest worden ondernomen tegen de kleine groep van daders die verantwoordelijk is voor een groot deel van de criminele feiten in het arrondissement Almelo. Het OM nam, in nauwe samenwerking met de reclassering, het initiatief voor het uitwerken van een alternatieve aanpak ten behoeve van de doelgroep. Begin 1993 werd met de aanpak begonnen. Hierbij is geen doorlooptijd vastgesteld. In onderhavige beschrijving wordt steeds van project gesproken. Feitelijk is er in het arrondissement Almelo geen sprake van een project, maar van een experimentele werkwijze.

2 Doelstellingen

Het project heeft geen expliciete doelstellingen geformuleerd. Volgens de geïnterviewde, unitmanager van de reclassering, zijn de doelstellingen het terugdringen van de overlast door deze dadergroep voor de samenleving en het vergroten van de efficiëntie van justitie, politie en reclasseringsinstellingen. Ook zijn er geen duidelijke succescriteria vastgesteld.

3 Doelgroep

Doelgroep van het project zijn volwassen **stelselmatige daders**, personen die veelvuldig recidiveren inzake vermogenscriminaliteit. Hierbij worden de volgende criteria gehanteerd:

- er is sprake van een concrete aanleiding, in de vorm van recidive;
- er is in de achterliggende twee jaar ten minste 4 maal sprake geweest van een strafrechtelijke veroordeling;
- er is overwegend sprake van een instrumentale criminaliteitsstructuur;
- op basis van justitiële documentatie is vast gesteld dat de verdachte primair recidiveert inzake vermogensdelicten;
- de benadering van de dader volgens de omschreven aanpak wordt zinvol geacht;
- de overeengekomen capaciteit voor het project laat nieuwe instroom toe;

De werkgroep aanpak stelselmatige daders heeft een lijst met 35 namen opgesteld van personen die aan de selectiecriteria voor het project voldoen, de top 35. Wat zwaarte betreft verschillen de personen nogal, aangezien de lijsten worden aangeleverd door de 4 betrokken politiedistricten en deze wat problematiek betreft uiteenlopen. Voor de stelselmatige dader lijst kunnen, per deelnemende grote gemeente (Enschede, Hengelo en Almelo) 10 namen worden aangeleverd; uit Oldenzaal 5.

Er is niet vastgelegd hoeveel cliënten het project op jaarbasis beoogt te helpen.

Recidiverende personen die op geen enkele wijze aanspreekbaar zijn worden uitgesloten van deelname aan het reclasseringstraject. Het gaat dan om personen van wie verwacht wordt dat insluiting middels detentie of psychiatrie de enige wijze is waardoor vermindering van recidive kan worden bereikt. Naast daders met psychiatrische problematiek en sommige zwaar verslaafden, zijn dit de zwaardere catego-

rie daders en criminelen. Deze categorieën zijn niet formeel beschreven.

De doelgroep betreft personen van 18 jaar of ouder. Aangezien binnen het arrondissement ook een project voor Marokkaanse daders functioneert, komen cliënten van Marokkaanse afkomst eerder in dat project terecht dan in de Stelselmatige Dader Aanpak. De doelstellingen van beide projecten komen volgens de geïnterviewde overeen¹⁷.

4 Organisatie

4.1 Financiering

Er is geen begroting opgezet. Iedere partner participeert vanuit de eigen budgettaire vrijheid. Bij de reclassering wordt in het kader van de ontwikkeling van taakstraffen 1 formatieplaats gefinancierd met subsidiegelden vanuit het Ministerie van Justitie. Dit budget, f 83.000,- per jaar, wordt verdeeld over de drie geledingen van de reclassering.

4.2 Structuur

Het project betreft een samenwerkingsverband tussen politie, justitie en reclassering. De samenwerking is nergens vastgelegd. Deze berust op onderlinge toezeggingen, vastgelegd in projectverslagen en getoetst door de Coördinatiecommissie Alternatieve Sancties (CAS).

Het project wordt uitgevoerd binnen het arrondissementsdistrict Almelo. Hetgeen overeenkomt met de politieregio, die is opgedeeld in de vier districten Almelo, Hengelo, Enschede en Oldenzaal. Alle vier de districten participeren in het project. Bij de reclassering wordt vanuit 3 geledingen uitvoerend en coördinerend werk verricht. De betrokken instellingen zijn de Stichting Reclassering Nederland, het Consultatiebureau Alcohol en Drugs en het Leger des Heils. Binnen de reclassering is de zaak geografisch verdeeld. Klanten zijn zoveel mogelijk gekoppeld aan één van de drie uitvoerend medewerkers. Binnen het parket is een contactpersoon aangesteld ten aanzien van de stelselmatige dader aanpak. Deze officier dient op de hoogte te worden gehouden van de gang van zaken rondom stelselmatige daders. In de praktijk zijn een stuk of 8 officieren wisselend betrokken bij de voorgeleidingen van de stelselmatige daders.

De **projectleiding** en de uitvoering van de justitietaken liggen bij het OM. Tevens bewaakt het OM de voortgang van het project. De beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de instroom van een cliënt, ligt bij de **projectgroep**. De projectleider, Officier van Justitie, is degene die uiteindelijk de knopen doorhakt.

In de projectgroep hebben een Officier van Justitie, een beleidsmedewerker van het parket, een penitentiair consulent, vertegenwoordigers van de 4 politiedistricten en projectmedewerkers van de 3 geledingen van de reclassering, alsmede de unitmanager zitting. Sinds kort zit bij de werkgroep ook een contactpersoon van de afdeling voorgeleiding van het parket. De projectgroep heeft een voorwaarden-

¹⁷ Tevens vraagt de geïnterviewde zich af waarom wij ons in het onderhavige onderzoek niet op dat project voor Marokkanen richten. Naar zijn mening is ook het Marokkanenproject een project dat stelselmatige daders als doelgroep heeft. Voor dit project zijn convenanten opgesteld. De cliënt krijgt intensieve begeleiding. Coördinator is Marjanne Kok, dienst Welzijn, Enschede, tel.nr. 053-884532.

scheppende functie en houdt toezicht op de voortgang van het project. De politie heeft een signaleringstaak en draagt zorg voor intensief toezicht. Indicatie van de ontvankelijkheid voor en de mogelijkheden tot hulpverlening bij de cliënt en uitvoering van de hulpverlening liggen bij de reclassering. Een penitentiarconsulent is bij het project betrokken voor de plaatsing van de cliënten in detentie-inrichtingen. Hij zorgt er voor dat de cliënten in preventieve hechtenis kunnen worden genomen en gehouden. Voor het project zijn 12 cellen gereserveerd.

Tot nog toe kwam de projectgroep ongeveer elk half jaar bijeen. Beslissingen ten aanzien van instroom van de cliënt werden in bilateraal overleg van de zaakofficier en de reclasseringswerker, met ondersteuning van de projectofficier, genomen. De bedoeling is regelmatig te vergaderen, eens per zes weken. Binnen de reclassering wordt eens per drie weken intern overleg gevoerd over de voortgang van de cliënt. Tijdens deze overleggen komt tevens het functioneren van het project ter sprake. Onlangs is afgesproken dat geregeld overleg moet plaats vinden tussen, bij een cliënt betrokken, politiefunctionaris en reclasseringswerker.

4.3 Netwerk

In dit project is ervoor gekozen om de netwerkpartners niet te laten participeren, op beleidsmatig niveau. Dit om de partners niet te veel te belasten. Volgens de geïnterviewde bestaan er goede contacten en zijn deze tot nu toe voldoende. Het is niet bekend of de partners een enorme toeloop naar het project zouden kunnen opvangen. Hiervoor zijn geen afspraken gemaakt.

Er liggen contacten met de sociale dienst, het arbeidsbureau, gemeentelijke huisvestingsdienst, RIAGGs, het sociaal cultureel werk, het centrum voor beroepsvolwassenen.

SORES is een samenwerkingsverband van de sociale dienst en de reclassering ten aanzien van scholing en werk. Hiervoor is een convenant gesloten tussen deze instellingen. Cliënten van de reclassering worden hierbij intensief begeleid door één persoon bij de sociale dienst.

5 Werkwijze

Kern van de werkwijze

Deelname aan het project geschiedt in het kader van bijzondere voorwaarden bij afdoening van voorwaardelijke strafzaken. Indien een stelselmatige dader na aanhouding er voor kiest zijn 'levenswandel te veranderen' komt deze terecht in het reclasseringstraject (het zogenaamde A-traject) waarin een hulpverleningsplan wordt opgesteld en uitgevoerd. In dit geval wordt de rechtbank verzocht om de voorlopige hechtenis te schorsen en de vonniswijzing voor één jaar uit te stellen. Accepteert de dader het plan van aanpak niet dan volgt een repressief traject met scherp toezicht en lik op stuk beleid van politie en justitie. Dit strenge sanctiebeleid heeft als doel de motivatie van de stelselmatige daders te beïnvloeden, zodat deze op een later moment mogelijk alsnog het A-traject instromen.

De kern van de aanpak zit hem volgens de geïnterviewde in het samenhangende en duidelijke systeem van afspraken tussen cliënt en project en tussen de onderlinge projectparticipanten. Hierdoor kent iedereen z'n taken, verantwoordelijkheden, de gemaakte afspraken en de consequenties wanneer deze afspraken niet worden nageleefd.

Politietraject

Wanneer de dader ervoor kiest door te gaan op de oude weg, komt deze in het B-traject terecht. Dit heeft voor de betrokkene de volgende consequenties:

- de preventieve hechtenis wordt niet geschorst;
- de officier zet hoog in op de rechtszitting die volgt;
- de reclassering zal hem niet intensief helpen of begeleiden;
- de politie zal hem voortdurend in de gaten houden en neemt maatregelen zodat de betrokkene in het gehele politiekorps bekend is;
- de politie spant zich, ingeval betrokkene strafbare feiten pleegt, extra in om hem te kunnen arresteren en maakt voor elk vergrijp, hoe gering ook, proces verbaal op en zendt dat door naar justitie;
- elk strafbaar feit, gering of ernstig, wordt door de toegewezen officier van justitie behandeld;
- waar enigszins mogelijk wordt toegewerkt naar voorlopige hechtenis en wordt snelrecht toegepast;
- de officier zal aan de rechter uitgebreid uitleggen dat betrokkene bewust voor een criminele levenswijze heeft gekozen en dat de straffen daarop moeten worden afgestemd;
- de officier zorgt ervoor dat de opgelegde straffen meteen ten uitvoer worden gelegd;
- de officier werkt op geen enkele wijze mee aan gunsten voor de betrokkene (zoals bijvoorbeeld schorsing voorlopige hechtenis, strafonderbreking, uitstel van betaling van geldboetes of van het uitzitten van een vrijheidsstraf, gratie);
- politie en justitie houden dit langer en met minder problemen vol dan betrokkene.

Reclasseringstraject

Binnen het reclasseringstraject van het project wordt door de reclassering een reguliere werkwijze toegepast met betrekking tot de diverse probleemgebieden van de cliënt. Er wordt een overeenkomst gesloten met de betrokkene. In het hulpverleningsplan, dat wordt geënt op standaardkwesties die bij de reclassering aan de orde komen, wordt, als de situatie dat vraagt, het volgende vastgelegd:

- (nalaten van) het plegen van criminele feiten;
- financiën: er vindt budgettering plaats, eventueel wordt beheer van het inkomen overgenomen door het reclasseringsburo;
- sociale contacten/ vrije tijdsbesteding: er wordt afgesproken dat de betrokkene, middels bijvoorbeeld sport, hobby of vrijwilligerswerk, werkt aan het opbouwen van meer (of andere) sociale contacten;
- arbeid/ scholing: indien geïndiceerd door de consulent psycholoog van de reclassering, verplicht de dader zich tot een inspanning om zijn perspectief op dit punt te verbeteren. Hiertoe zal hij worden ondergebracht bij het project SORES.
- verslavingsproblematiek;

Er zijn bij de reclassering geen extra voorzieningen getroffen. Gebruik wordt gemaakt van de diensten van de netwerkpartners, waarmee de reclassering contacten onderhoudt. Daarnaast heeft de reclassering een deel van het aanbod zelf ontwikkeld. Aan de cliënt kan het volgende worden aangeboden: sociale vaardigheidstraining, Goldstein cursus, cursus budgettering, programma preventie seksueel geweld, arbeidstoeleiding, gewenningsprojecten, een bosbouwproject, vaarproject de Tukker, werkplaats van de reclassering.

Minstens twee maal per week vindt contact plaats tussen reclasseringsmedewerker en cliënt. Er wordt veel aandacht besteed aan factoren die het delictgedrag zouden kunnen bepalen. Wat het reclasseringstraject van het project afwijkend maakt van reguliere zaken binnen de reclassering is het extra toezicht door justitie.

De begeleidende reclasseringsmedewerker verplicht zich tot periodieke korte verslaglegging aan de zaakofficier omtrent het naleven van de afspraken door de cliënt. Die is van deze verplichting op de hoogte.

Aanmelding en intake

Instream in het project vindt plaats na aanhouding bij een strafbaar feit. Na aankomst op het politiebureau en invoering in het BPS wordt, na signalering van de stelselmatige dader, deze via een contactpersoon bij de politie gemeld aan het reclasseringsburo en aan de weekdienst Officier van Justitie. Bij recidive van een stelselmatige dader is binnen het parket, de reclassering en zo mogelijk ook binnen de politie één functionaris aanspreekbaar op, maar niet verantwoordelijk voor, alle bemoeienis rond de verdachte. Afhankelijk van de status van de cliënt (bij een A-status wel, bij een B-status niet) wordt hem de mogelijkheid van het reclasseringstraject voorgelegd.

Binnen 10 dagen na aanhouding draagt de reclassering zorg voor afstemming tussen contactpersonen (OM, politie, reclassering, penitentiair consulent) over het te volgen traject. Daarna bepaalt de Officier van Justitie of een persoon in aanmerking komt voor het reclasseringstraject, het A-traject. Binnen 3 weken wordt een behandelingsplan opgesteld dat moet worden goedgekeurd door rechter. Wordt de betrokkene niet tot het A-traject toegelaten, dan komt de cliënt in het politie-traject terecht.

Afspraken met de cliënt

Voor het begeleidingstraject wordt een overeenkomst opgesteld waarin zo concreet mogelijk staat omschreven waaraan de dader zich moet houden. Het naleven van de overeenkomst door de dader zal zwaar meetellen bij het formuleren van de eis op de uitgestelde zitting. Bij het niet naleven van de afspraken is er de sanctie van directe hechtenis middels het opheffen van de schorsing van preventieve hechtenis. De overeenkomst bestaat uit een op persoon en situatie toegesneden begeleidingsplan. De doelen die geformuleerd worden betreffen zaken als financiën en huisvesting, het leggen van een stabiel levenspatroon, het afzien van middelengebruik, het verwerven van stabiliteit in de directe omgeving en te ontplooiën dagactiviteiten. De opbouwende factoren gelden als niet vrijblijvend.

6 Voortgang

Tot september 1994 had een voormalig medewerker van de Reclassering Nederland een belangrijke coördinerende rol in de uitvoering van het project. De persoon in kwestie viel weg evenals zijn functie. Men was in de veronderstelling dat het project voldoende op gang was gekomen en dat het project het zonder een dergelijk coördinerend persoon kon stellen.

Vanaf dit moment moesten betrokken politiefunctionarissen en reclasseringsmedewerkers zelf alles regelen en coördineren. De communicatie verliep moeilijker, met als gevolg dat afspraken in het kader van het project niet werden nagekomen en 'doelstellingen' niet werden gehaald. Dit leidde tot demotivatie en uitholling van het project. Het geheel stagneerde. Inmiddels worden nieuwe afspraken gemaakt.

De sleutelpersoon, Officier van Justitie, betwijfelt het of de politie de stelselmatige daders nu echt beter en strenger controleert dan andere daders.

6.1 Instroom

In aanvang leverde de politie de lijsten met namen van stelselmatige daders, die aan de **selectiecriteria** voldeden (zie paragraaf 3). De ervaring leerde echter dat een grote groep van de daders vanuit behandelperspectief niet in aanmerking kwamen voor het project, althans niet voor het reclasseringstraject. Het gaat dan om de hopeloze gevallen, waarvan de verwachting is dat zij op geen enkele wijze met het project zijn te beïnvloeden. Deze personen wordt een B-status toegekend. Onlangs is daarom besloten de stelselmatige dader lijst eerst te screenen op mogelijkheden voor behandelperspectief, voordat iemand de mogelijkheid wordt geboden in het reclasseringstraject in te stromen. Een dader kan pas het A-traject instromen wanneer hij een A-status heeft. Om te bepalen in hoeverre een stelselmatige dader 'voldoet' aan de criteria om een A-status te kunnen bereiken en en wat daarnaast diens groeimogelijkheden zijn, is men binnen de werkgroep bezig met de ontwikkeling en uitwerking van parameters aan de hand waarvan dit zou kunnen worden vastgesteld.

De instroom in het reclasseringstraject is laag. In twee jaar zijn 5 cliënten in dit A-traject ingestroomd. Na kortere of langere tijd moest in de meeste gevallen het A-traject worden gestopt in verband met recidive. Er is één cliënt voor wie het project geslaagd. Na twee jaar heeft hij nog niet gerecidiveerd. Wel is nog steeds sprake van een zeer intensieve begeleiding. Het is niet afgesproken op welk moment, behalve in het geval van recidive, uitstroom uit (het reclasseringstraject van) het project moet plaatsvinden.

6.2 Samenwerking

Het is enkele keren voorgekomen dat daders niet in preventieve hechtenis konden worden gehouden omdat er onvoldoende celruimte was. Als dit een paar keer gebeurt, is de ervaring dat het project onmiddellijk aan kracht in boet. Binnen de kortste keren zijn alle potentiële cliënten van het project van deze zwakte op de hoogte en is de druk die op hen kan worden uitgeoefend onvoldoende. Volgens de geïnterviewde Officier van Justitie is het kunnen vertrouwen op de celcapaciteit één van de belangrijkste zaken voor het project. Hiermee wordt voorkomen dat verdachten worden heengezonden voordat de zitting plaats vindt. Doordat dit tot voor kort wel eens fout ging, is aangedrongen op de reservering van zogenaamde B-plus cellen. Voor het project zijn 12 daarvan inmiddels beschikbaar gesteld. Een wisseling van de wacht en een hausse aan aanhoudingen van zware criminelen leidde er onlangs echter weer toe dat stelselmatige daders moesten worden heen-gezonden. Zo zijn er volgens de officier elke keer incidenten die de consequente aanpak doorkruisen.

6.3 Communicatie

Afspraken tussen de betrokken organisaties worden volgens de geïnterviewde in volstrekt onvoldoende mate nagekomen. Gebrekkige onderlinge communicatie is hierbij het struikelblok geweest.

- Bij in verzekeringstellingen van cliënten vond onvoldoende overleg plaats tussen politie en reclassering. Hierdoor was de cliënt op het moment van voorgeleiding onvoldoende doordrongen van het projectstandpunt. De betrokken partners konden daarom onvoldoende druk uitoefenen op de cliënt.
- Bij de voorgeleiding aan de officier van justitie wordt onvoldoende in de geest

van het project gehandeld. De zaak wordt op reguliere wijze afgehandeld. Er is afgesproken dat met stelselmatige daders een gesprek wordt gehouden door de officier waarin aan de orde komt wat voor keuzemogelijkheden de cliënt heeft, wat de gevolgen van de diverse keuzes zijn en wat de stand van zaken is. In de praktijk blijft een dergelijk gesprek vaak achterwege.

- Het komt voor dat mensen worden heengezonden terwijl de afspraak is dat ze worden vastgehouden.
- Einde detentie afspraken door de reclassering met de cliënt vinden niet meer plaats, omdat dit veel tijd kost (want vaak worden cliënten in detentie gehouden, ver buiten het arrondissement).
- Het periodiek terugkoppelen van de voortgang van individuele cliënten aan de projectgroep gebeurt over het algemeen niet.

Op zich loopt het project naar overtuiging van de Officier van Justitie inmiddels wel. Een handicap voor politie en justitie is echter dat de caseload intern over te veel personen is verdeeld, terwijl contactpersonen, niet altijd op de hoogte zijn. In het praktische werk komt iedereen stelselmatige daders tegen. Mede door de grote werkdruk wordt relevante informatie over deze personen niet altijd aan de contactpersonen gemeld.

7 Onderzoek

Er zijn geen gegevens beschikbaar waarmee de effecten van de gevolgde aanpak zouden kunnen worden geëvalueerd. De reclassering voert intern een evaluatie uit van het project.

Bereidheid mee te doen aan WODC-onderzoek

Het lijkt de geïnterviewde heel goed om deel te nemen aan een langerdurend evaluatie onderzoek, zodat van tijd tot tijd getoetst kan worden of de aanpak, gezien de doelstellingen nuttig is. Daarnaast vindt hij het verantwoordingselement van belang en meent hij dat onderzoek een bijdrage kan leveren aan de methodiek-ontwikkeling.

Ondanks de knelpunten meent de geïnterviewde dat het project in aanmerking zou moeten komen voor onderzoek. In de eerste plaats omdat het project bestaansrecht heeft, daarnaast vanwege de - nog steeds grote - betrokkenheid van de participanten en tenslotte omdat het project dan wellicht een status verwerft waardoor anderen er niet meer om heen kunnen.

8 Sterke en zwakke punten

Sterke kant van het project is volgens de geïnterviewde sleutelpersoon, het consequente optreden zodat mensen weten waar ze aan toe zijn en de keuze hebben hun gedrag bij te stellen. De ervaring is dat door de insluiting van de doelgroep de bereidheid tot het verwerven van een A-status toe neemt. Een tweede sterk punt is dat de reclassering bij het werken een stok achter de deur heeft.

Het zou echter beter zijn wanneer één SDA officier alle voorgeleidingen zou doen en gesprekken zou uitvoeren. Een ander punt dat volgens de officier voor verbetering vatbaar is, is dat men in het project te veel met de repressieve kant bezig is. Binnen de doelgroep lijken er te weinig personen te zijn die in aanmerking komen voor het A-traject. Een algemeen probleem is dat het gehele OM onderbezet is. Doordat het project naast het gewone werk gedaan moet worden, kunnen intenties

vaak niet waargemaakt worden. De geïnterviewde meent dat dit bij dit project zeker z'n tol eist. Daarnaast blijft de celcapaciteit een punt van aandacht.

Genoemd knelpunt door de unitmanager van de reclassering is dat er in het algemeen verschillende visies leven bij justitie en bij de reclassering ten aanzien van cliënten.

Ook hij meent dat er onvoldoende communicatie is bij de participanten, zowel onderling als intern, van de contactfunctionaris naar de politie toe als van het parket naar de eigen officieren toe. Het komt voor dat behandelingsplannen worden afgewezen doordat er onvoldoende afstemming binnen het parket is. Dat de dienstdoende officier van justitie bijvoorbeeld niet op de hoogte is van het project of niet voor medewerking voelt. Er is bij het OM volgens de unitmanager van de reclassering, geen eenduidig beleid. Het beleid is sterk afhankelijk van individuele inzichten.

Er is in onvoldoende mate consistent beleid geweest, waarschijnlijk mede door het ontbreken van intentieverklaringen of convenanten. Als algemeen punt wordt aangemerkt dat de wettelijke kaders waarbinnen een dergelijk project moet plaatsvinden, ontbreken.

Bij het toepassen van de selectiecriteria is tot op heden geen eenduidigheid tussen politie, justitie en reclassering. Ook bestaat onvoldoende overeenstemming over de wijze van intake bij de participanten. Vanwege de lage instroom vraagt men zich inmiddels af of de gekozen doelgroep wellicht te zwaar is voor de aanpak die het project voorstaat.

9 's-Hertogenbosch: project Escape

1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd

In Den Bosch is het terugdringen van criminaliteit en overlast reeds jarenlang een speerpunt van beleid. Met name de laatste jaren blijkt de criminaliteit en overlast steeds vaker te worden veroorzaakt door criminelen met een verslavingsproblematiek¹⁸. Tegen deze achtergrond zijn in het afgelopen jaar door verschillende instellingen projectplannen ontwikkeld die gericht zijn op het terugdringen van de criminaliteit en overlast en het aanpakken van de verslavingsproblematiek. Het betreft de volgende drie projecten:

- aanpak van **stelselmatige daders**, een gezamenlijk project van het Openbaar Ministerie, de regionale politie, de reclassering en het CAD. Het project richt zich op de top 15 van de criminelen en beoogt deze groep een intensief hulpverlenings- en maatschappelijk herstelprogramma te laten volgen;
- het project **Change** van de gemeente, gericht op de groep woninginbrekers die regelmatig met de politie in aanraking komt. Het project lijkt in grote lijnen op het project stelselmatige daders en heeft deels dezelfde doelgroep;
- **Verslaving en overlast**, een project van het CAD. Het project is bedoeld voor jeugdige en overlast veroorzakende verslaafden en is in tegenstelling tot de twee hiervoor genoemde projecten, die zich expliciet richten op criminaliteitsbestrijding, preventief van aard. De aanpak is nog niet uitgewerkt, maar komt in grote lijnen overeen met die van stelselmatige daders en Change.

Omdat de drie projecten grote overeenkomsten vertonen in de aanpak, de doelgroepen elkaar deels overlappen en de projecten gebruik maken van nagenoeg dezelfde netwerken, is gekozen om de drie projecten te integreren tot één project, te weten Escape. De aanpak van de stelselmatige daders staat daarin centraal.

Het project Escape is officieel 1 maart 1995 van start gegaan en heeft een looptijd van 3 jaar.

2 Doelstelling

Het project heeft een driedelige doelstelling:

- het verminderen van overlast voor burgers in het district 's-Hertogenbosch, veroorzaakt door crimineel gedrag van (verslaafde) delinquenten, door het onder dwang creëren van voorwaarden voor gedragsverandering;
- het voorkomen dat verslaafden gaan behoren tot de categorie criminele verslaafden, door vroegtijdig een geïntegreerd hulpaanbod te doen dat gericht is op reïntegratie in de samenleving;
- het beheersen van de overlast die door de categorie verslaafden wordt veroorzaakt, door voor deze groep een voorziening te creëren met een repressieve en regulatieve opvang.

¹⁸ Volgens politiecijfers blijkt minstens de helft van de Bosche criminelen te kampen met een verslavingsproblematiek.

3 Doelgroep

Tot de doelgroep van Escape worden drie categorieën gerekend:

- a alle daders in het district 's-Hertogenbosch, die ten minste 17 jaar en 6 maanden oud zijn en die in de voorafgaande 9 maanden vijf of meer delicten hebben gepleegd. Bij de selectie wordt extra aandacht besteed aan de categorie woninginbrekers. Verder moet minstens de helft van de doelgroep bestaan uit verslaafde delinquenten;
- b verslaafden in het district 's-Hertogenbosch, waarvan door de politie en het CAD verwacht wordt dat zij aan het begin van een criminele carrière staan¹⁹;
- c verslaafden, die op geen enkele wijze te motiveren zijn om hun gedrag te wijzigen, maar waarvoor vanuit de overlast die zij veroorzaken een aparte, repressieve en regulatieve opvang nodig is.

Het project is gestart in het district 's-Hertogenbosch ('s-Hertogenbosch, Rosmalen en Vlijmen) en beperkt zich vooralsnog tot deelnemers afkomstig of verblijvend in het district²⁰. De omvang van de groep verslaafden in het district wordt door de politie geschat op ongeveer 250, waarvan 30 tot 40 verslaafden verantwoordelijk zijn voor een onevenredig aantal delicten, waaronder veelal woninginbraak. Deze groep verslaafden is bekend bij politie en justitie en kan volgens hen nog gestimuleerd worden tot een andere levenswijze.

De omvang van de categorie verslaafden die nog geen criminele carrière achter de rug heeft, maar die wel verantwoordelijk is voor overlast in hun omgeving, is grotendeels bekend bij politie en CAD en wordt ingeschat op circa 100.

Tenslotte bestaat het aantal verslaafden, dat voor geen enkele prikkel en/of hulpverlening meer vatbaar is, uit ongeveer 30 tot 40 personen.

4 Organisatie

4.1 Financiering

Het project Escape is voor de projectperiode van 3 jaar begroot op circa 3 miljoen gulden, verdeeld over ongeveer 1 miljoen gulden per jaar²¹. Daarnaast wordt jaarlijks ongeveer fl. 700.000,- via de AWBZ geormerkt ingezet voor de inrichting van een Kortdurend Intramuraal Motivatiecentrum in Roder Heyde, een instituut voor verslavingszorg, alsmede voor 15 plaatsen begeleid wonen.

Financiers zijn de gemeente 's-Hertogenbosch en de landelijke Stuurgroep Vermindering Overlast.

4.2 Structuur en inzet deelnemende instellingen

De projectstructuur gaat uit van een trajectteam op uitvoeringsniveau, een projectteam voor de coördinatie en een stuurgroep voor de bewaking van het project.

De **stuurgroep** wordt gevormd door de Gebiedsofficier van Justitie, de Directeuren van Reclassering, het CAD, Roder Heyde en de sector Bestuurszaken van de

¹⁹ De criteria wanneer iemand aan het begin van een criminele carrière staat, moeten nog nader worden uitgewerkt door het CAD.

²⁰ Bij gebleken succes en draagvlak moet het project uitgroeien tot een regionale aanpak.

²¹ De oorspronkelijke begroting was hoger, maar bleek niet te kunnen worden gedekt. De huidige begroting is wel haalbaar, maar overigens nog niet helemaal rond.

gemeente (tevens voorzitter), de Districtschef van de politie, de projectleider en eventuele externe deskundigen. De stuurgroep creëert onder andere de voorwaarden voor de uitvoering van het project en legt verantwoording af richting subsidiënten.

Het **projectteam** bestaat uit de projectleider, een secretaris, het Regiohoofd van de Reclassering en van het CAD, een vertegenwoordiger van de politie en van Roder Heyde, de officier van Justitie en eventuele externe adviseurs. De projectleider is verantwoordelijk voor de voortgang van het project en zorgt met zijn team ondermeer voor afstemming tussen de verschillende bij het project betrokken disciplines, het signaleren en oplossen van knelpunten en de controle op de voortgang van de behandelingsplannen. Het projectteam komt in principe een maal per maand bijeen. Het **trajectteam**, voor de deelnemers die ingebracht worden door politie/justitie, bestaat in ieder geval uit een toegewezen trajectbegeleider van reclassering en een vertegenwoordiger van de politie en de Officier van Justitie, die de deelnemer inbrengt. Voor deelnemers die ingebracht worden door politie/CAD bestaat het team in ieder geval uit een trajectbegeleider van het CAD en een vertegenwoordiger van de politie. Uitbreiding van het trajectteam is, indien noodzakelijk, mogelijk met begeleiders van verschillende instellingen die betrokken zijn bij het behandelingsplan van de deelnemers. De trajectbegeleider is verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van het behandelingsplan alsmede voor de rapportage omtrent de voortgang aan de projectleider. De vergaderfrequentie van het trajectteam staat aangegeven in het behandelingsplan en kan dus wisselen per deelnemer.

De verantwoordelijke partijen voor het project zijn de gemeente 's-Hertogenbosch, het Openbaar Ministerie in het arrondissement 's-Hertogenbosch, de reclassering, het CAD en de Roder Heyde. Deze partijen hebben een samenwerkingsovereenkomst ten behoeve van het project Escape getekend.

Daarnaast kan, op grond van de behandelingsplannen, samenwerking gezocht worden met derden, zoals woningbouwcorporaties, scholen, RBA, Stichting Maatschappelijke Dienstverlening en het sociaal cultureel werk. Het slagen van het project is sterk afhankelijk van dergelijke relevante partners. De bereidheid om mee te werken is overigens groot.

5 Werkwijze

De werkwijze binnen het project verschilt afhankelijk van de doelgroepcategorie. De aanpak die gehanteerd wordt voor deelnemers uit de categorieën a en b komt op veel punten overeen en wordt hieronder samen besproken. Aan de werkwijze gericht op de deelnemers uit categorie c, de zwaarste verslaafden, wordt aan het einde van deze paragraaf afzonderlijk aandacht besteed.

Melding en intake

Deelname aan het project vindt plaats als bijzondere voorwaarde bij schorsing van preventieve hechtenis. De selectie van deelnemers uit categorie a vindt plaats in overleg tussen de districtchef van de politie en de Officier van Justitie. Via een zorgvuldige, stapsgewijze selectieprocedure worden uiteindelijk uit een groslijst van 30 personen in totaal 15 daders geselecteerd die in aanmerking komen voor het project²². De Officier van Justitie voert een startgesprek met deze 15 personen waarin de kandidaten ondermeer gewezen wordt op wat het project inhoudt en wat

22 Elke drie maanden wordt de lijst geactualiseerd.

de consequenties zijn voor de strafvervolgning bij eventuele deelname. De dader krijgt vervolgens drie dagen bedenktijd om deel te nemen aan het project. De selectie van deelnemers uit categorie b vindt plaats in overleg tussen de politie en het CAD. Dit overleg vindt eens per drie maanden plaats. Daarna voert de trajectbegeleider van het CAD het startgesprek met de kandidaten, waarin net zoals bij categorie a de procedure wordt uitgelegd.

Vervolgens vindt bij de kandidaten die willen deelnemen de intake plaats. Bij de deelnemers uit categorie a ligt de regie en diagnose van de intake alsmede het opstellen van het behandelingsplan bij de reclassering dan wel verslavingsreclassering, terwijl bij de deelnemers uit categorie b deze verantwoordelijkheden liggen bij het CAD. In het behandelingsplan staan ondermeer aangegeven de concrete doelen (geformuleerd in gedragstermen), de hulpverlening, afspraken over de wijze van controle (bijvoorbeeld urinecontrole en voortgangscontrole) en de consequenties voor de deelnemer wanneer deze zich niet aan de afspraken houdt. Het plan wordt vervolgens aan de deelnemer voorgelegd in de vorm van een overeenkomst. Na tekening van de overeenkomst wordt het behandelingsplan voorgelegd aan het projectteam, die het plan toetst op haalbaarheid.

Hulpverlening

In het behandelingsplan van een deelnemer staat precies aangegeven, welke hulpverlening voor deze persoon geschikt is. De hulpverlening is dus in de regel voor iedere deelnemer verschillend.

Gedurende het hele traject krijgt de deelnemer te maken met een vaste trajectbegeleider van de reclassering dan wel het CAD en vaste vertegenwoordigers van de direct betrokken partijen (politie, justitie en Roder Heyde). Vanuit de overige bij de uitvoering van het plan betrokken instellingen worden eveneens vaste aanspreekpersonen benoemd.

Afsluiting

De deelnemers kunnen op twee manieren uit het project stromen, namelijk:

- als het behandelingsplan is afgerond²³. De trajectbegeleider verzorgt de eindrapportage, waarin alle bevindingen van de bij het behandelingsplan betrokken partijen worden meegenomen. Het projectteam moet haar fiat geven aan de uitstroom. Er volgt dan nog een evaluerend eindgesprek tussen de deelnemer en de trajectbegeleider;
- wanneer de afspraken niet worden nagekomen. De deelnemers worden uit het traject genomen of worden alsnog vervolgd. De deelnemers raken alle verworvenheden kwijt, die in het kader van het project zijn opgebouwd. Het traject kan niet weer opnieuw worden opgepakt.

Werkwijze bij de categorie zwaarste verslaafden

Voor de zwaar verslaafden uit categorie c, die veelal een zwervend bestaan leiden, is gekozen voor een separate repressieve en regulatieve aanpak. De aanpak bestaat in eerste instantie uit het realiseren van een dagopvang in een laagdrempelige voorziening, zodat greep kan worden gekregen op en contact kan worden gelegd met de doelgroep. De politie verwijst de verslaafden, desnoods onder dwang, naar de opvangvoorziening. Het CAD is vervolgens belast met de uitvoering van de opvang. Daarin speelt crisisinterventie een belangrijke rol. Aan de hand van de ervaringen met de dagopvang en de crisisinterventie wordt bezien of een plan kan worden ontwikkeld voor een meer sluitende opvang, zoals bijvoorbeeld een 24-

²³ Hiervoor is geen vaste termijn afgesproken, maar in de regel wordt uitgegaan dat de deelnemers binnen een jaar na aanmelding uitstromen.

uursopvang, het onder medisch toezicht verstrekken van drugs en inkomsten- en uitgavenbeheer.

De uitvoering van de opvang is, gezien het experimentele karakter, nu nog ten dele uitgewerkt. Via continue evaluatie dient dit projectonderdeel verder te worden gestuurd of bijgestuurd.

6 Voortgang

6.1 Instroom

Het project gaat uit van de volgende, tevens maximale jaarlijkse instroom²⁴:

- 15 deelnemers uit categorie a;
- 30 deelnemers uit categorie b;
- enkele tientallen uit categorie c.

Het project is op dit moment ruim een maand oud. In die periode zijn vier personen ingestroomd uit categorie a. Van deze vier deelnemers is een deelnemer voortijdig uitgestroomd wegens het niet nakomen van afspraken.

De instroom van deelnemers uit categorie b volgt binnenkort. De instroom van deelnemers uit categorie c kan pas gaan lopen als er een geschikte lokatie voor de dagopvang is gevonden. Momenteel heeft de gemeente een lokatie op het oog. Indien inspraak, wijziging bestemmingsplan en dergelijke gunstig verlopen, dan kunnen in de zomer van 1995 de eerste deelnemers uit categorie c instromen.

6.2 Begeleiding

Voor de 3 ingestroomde deelnemers zijn inmiddels de behandelingsplannen opgesteld. Dit betekent (over het algemeen) een maand opname in de Roder Heijde-kliniek gevolgd door eventueel een kort verblijf in een therapeutische gemeenschap. Daarna wordt het begeleid wonen ingezet, waarbij het behandelingsplan zal worden bijgesteld c.q. verfijnd op basis van de ontwikkeling van de deelnemer tot dan toe.

6.3 Samenwerking

De samenwerking tussen de direct betrokken partijen is in het hele voortraject van het project goed geweest en is ook momenteel goed. Zo zijn er afspraken gemaakt dat de trajectbegeleiders van Reclassering en CAD taken van elkaar zullen overnemen als de instroom of afwezigheid van de begeleiders hiertoe aanleiding geeft. De samenwerking met derden voorloopt voorspoedig. Voor het project zijn bijvoorbeeld reeds werkervaringsplaatsen en woningen beschikbaar. Verder scharen ook steeds meer gemeentelijke instanties zich achter het project.

7 Onderzoek

Voor evaluatie van het onderzoek, voorzover daar niet intern in is voorzien, is

²⁴ De instroom zoals die hier staat aangegeven is noodgedwongen naar beneden geschroefd vanwege een dekkingstekort in de begroting. De oorspronkelijke instroom ging uit van 20 jongeren uit categorie a en 40 uit categorie b.

reeds contact gelegd met de Nederlandse Vereniging voor instellingen Verslavingszorg (NEVIV) en de Universiteit van Nijmegen, maar er is nog niets vastgelegd. Het project zou graag betrokken worden in het WODC-onderzoek, maar dan moet wel afstemming plaatsvinden met de twee genoemde onderzoeksinstellingen.

Het project beschikt nog niet over een uitgewerkt registratiesysteem.

8 Sterke en zwakke punten

Als **sterke** punten van het project Escape kunnen worden aangemerkt:

- het project wordt Raadsbreed gedragen en kent een grote betrokkenheid van de lokale overheid;
- binnen het project is gekozen voor een 'niet ambtelijke' benadering, waarmee het mogelijk is om snel en adequaat zaken te doen;
- het project brengt de gehele doelgroep (verslaafden) die overlast veroorzaakt in beeld;
- het project combineert repressie (strafrechtelijke sanctie) met hulpverlening. De oude scheiding tussen hulpverlening en justitie wordt hiermee (meer) losgelaten.
- integrale aanpak voor de verschillende doelgroepen²⁵;
- intensief casemanagement in combinatie met een flexibel en op maat gesneden hulpaanbod, compleet met duidelijke sancties, controles en interventies;
- het terugnemen van de opgebouwde verworvenheden van de deelnemers is juridisch goed geregeld. De projectleider sluit overeenkomsten met derden (zoals werkgevers en woningcorporaties). De deelnemer heeft (daardoor) alleen met de projectleider te maken.

Zwakke punten of punten die verbetering behoeven zijn:

- definiëring doelgroep deelnemers categorie b is nog niet helemaal helder. Onduidelijk is het moment waarop iemand aan het begin van een criminele carrière staat;
- de eerste lijst van 15 daders (categorie a) is opgedroogd. Doordat slechts drie daders deelnemen aan het project - de overige 12 daders wilden niet (11 daders) of zijn vroegtijdig afgehaakt (1 dader) - is er momenteel sprake van leegstand van de bedden in de kliniek. Een nieuwe lijst met daders laat echter te lang op zich wachten;
- de rechter neemt een (te) eigenstandige positie in, waardoor de stok achter de deur (repressie!) niet altijd gewaarborgd is²⁶;
- het ontbreken van een uitgewerkt registratiesysteem.

25 Overigens verschilt de aanpak voor de categorie zwaar verslaafden dermate van de aanpak van de twee andere doelgroepen, dat een koppeling wellicht ver gezocht is.

26 Zo besliste de rechter in het geval van de deelnemer die zijn afspraken niet nakwam, dat gezien zijn omstandigheden detentie niet op zijn plaats was, terwijl dat wel als stok achter de deur met de deelnemer was overeengekomen.

10 Utrecht: Justitieel Toezicht

1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd

In aansluiting op het advies van de werkgroep Intensieve Reclasseringsbegeleiding (juni 1994), respectievelijk het CAS (Coördinatiegroep Alternatieve Sancties), heeft Centrum Maliebaan, een centrum voor verslavingszorg, afdeling reclassering, in Utrecht een programma 'Justitieel toezicht' voor verslaafde delinquenten jongeren voorgesteld. Het betreft een programma dat als bijzondere voorwaarde wordt opgelegd. Bij dit initiatief waren het OM en RM betrokken, waarna ook overleg heeft plaatsgevonden met de politie.

Het project heeft in januari 1995 formeel een toekenning gekregen voor een experimentele periode van één jaar, maar de feitelijke start en uitvoering door de coördinator (een maatschappelijk werker/case-manager van Centrum Maliebaan) zal in/vanaf augustus 1995 plaatsvinden.

De periode januari-juli 1995 wordt beschouwd als een periode waarin de aanzetten voor de projectuitvoering worden gedaan, waardoor er op het ogenblik sprake is van een ontwikkelingsfase. Het project richt zich in principe op het arrondissement Utrecht.

Centrum Maliebaan Utrecht heeft overigens reeds het project 'GAVO' (Geïntegreerde Aanpak Verslaving Overlast) in uitvoering dat tot op zekere hoogte overeenkomt met het project Justitieel Toezicht. In het GAVO-project, dat een tijdsduur heeft van drie jaar en waarmee men nu circa 1,5 jaar bezig is, wordt een meer 'rigide', justitiële aanpak van verslaafden in de stad Utrecht gehanteerd in het kader van overlastbestrijding. In dit project wordt samengewerkt met justitie, politie en gemeente. Het GAVO-project is op een (potentiële) groep van circa 300 verslaafden gericht, waarvoor een meer strikte doelgroepomschrijving geldt dan voor het project Justitieel Toezicht.

2 Doelstellingen

Doel van het project is door middel van een intensief programma gericht op gedragsverandering, de recidive onder jongere/jong-volwassene verslaafden terug te dringen. Binnen de groep verslaafden kunnen zich zowel alcohol-, drugs- als gokverslaafden bevinden.

Concreet betekent dit dat de verslaafde dient te stoppen met criminele activiteiten, waardoor de recidive wordt weggenomen, terwijl getracht wordt de verslaafde weer een redelijk, 'regulier' leven te laten leiden, door begeleiding op de terreinen huisvesting, geldbesteding, dagbesteding en zingeving in het algemeen.

Op termijn zou een dergelijke aanpak kunnen betekenen dat de verslavingszorg vaker in samenwerking met justitie en politie trajecten voor recidiverende verslaafden gaat opzetten. Dit betekent dat een enigszins gereguleerde aanpak tot stand kan komen waarbij meer naar de effectiviteit van de methode wordt gekeken en minder vrijblijvende hulpverlening ontstaat. De methode bestaat in dit geval uit een aanpak die 'op maat is gesneden' door middel van individuele trajecten. Het

project heeft hiertoe vooraf geen succescriteria, wat betreft in- en doorstroom e.d., vastgesteld.

3 Doelgroep

De doelgroep bestaat uit:

- delinquente verslaafden, tot 30 jaar, die zich met grote regelmaat schuldig hebben gemaakt aan delicten;
- verslaafde first offenders, die zich schuldig hebben gemaakt aan een ernstig delict;
- waarbij sprake is van een meervoudige problematiek;
- en waarbij verslaving een overheersende rol speelt.

In principe gaat het om de groep 17 tot 30 jaar, waarbij de maximale leeftijdsgrens een kleine marge kan vertonen. Naar verwachting zal het met name om een groep 'heftig verslaafden' gaan (voornamelijk mannen), die zich regelmatig schuldig maken aan delicten en die 'zich resistent hebben getoond voor hulpverlening'. De groep potentiële instromers wordt geschat op circa 700 recidiverende personen.

Uitgaande van één formatieplaats bij Centrum Maliebaan voor de uitvoering van het project, richt men zich op een caseload van circa 20-25 jongeren op jaarbasis. De jongeren nemen, na een uitspraak door de rechter, deel aan het project als **bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke straf**, hetgeen ook betekent dat als de jongere zich onttrekt aan het project (i.c. contract), de rechter opnieuw uitspraak kan doen.

4 Organisatie

4.1 Financiering

Het project wordt gefinancierd op basis van een subsidie van het Ministerie van Justitie van f 80.000,-. Met deze subsidie worden de personeelslasten voor het project voor één jaar gedekt. Vooralsnog is er een toekenning voor één jaar en zijn er (nog) geen afspraken over een eventuele continuering van het project na het eerste jaar.

4.2 Structuur

Het project vloeit voort uit afspraken tussen Centrum Maliebaan, politie, Openbaar Ministerie (OM) en de rechterlijke macht (RM). Er is/wordt voor het project geen begeleidingscommissie opgericht waardoor er in dit opzicht feitelijk geen aparte projectstructuur zal worden opgezet. Er zal wel overlegd worden in het kwartaal-overleg van de Coördinatiegroep Alternatieve Sancties (CAS). Er is voor het project ook geen apart convenant of een andere vorm van schriftelijke overeenkomst opgesteld.

Centrum Maliebaan is hoofdverantwoordelijk voor het verloop, c.q. uitvoering van

het project (wat betreft aanmelding, begeleiding en doorverwijzing). De gemeente Utrecht heeft geen bemoeienis met het project.

Voor de uitvoering van het project vanuit Centrum Maliebaan is een medewerker van de afdeling reclassering verantwoordelijk die het project Justitieel Toezicht als speciale taak krijgt opgedragen.

4.3 Netwerk

Organisaties die, naast de politie en het OM/RM, via Centrum Maliebaan bij het project zullen worden betrokken zijn de GSD, het arbeidsbureau en de afdeling Huisvesting van de gemeente. Met deze instanties heeft Centrum Maliebaan al in het verleden relaties aangeknoopt in het kader van trajecten die voor verslaafden worden verzorgd (met name het GAVO-project). Bij de Sociale Dienst gaat het om de BUP, waar men de mogelijkheden in beschouwing neemt van schuldsanering van betrokken cliënt. Via de afdeling maatschappelijk herstel van Centrum Maliebaan zijn contacten met het arbeidsbureau wat betreft het volgen van scholings-trajecten en bij de afdeling Huisvesting van de gemeente zijn afspraken over de mogelijkheden van begeleid wonen van verslaafde jongeren in pensions en flats ('leerwoonprojecten'), waarvoor Centrum Maliebaan per jaar 20 woningen ter beschikking heeft gekregen. Daarnaast zijn er relaties met het Leger des Heils met wie men samenwerkt in het vroeghulpteam.

Gezien het feit dat het project nog niet daadwerkelijk is gestart kan over de samenwerking met deze instanties in het kader van dit project nog niets gesteld worden, maar de ervaringen in het verleden met andere projecten zijn positief.

Bij de interne communicatie bij Centrum Maliebaan zijn, naast de coördinator ook de bijdragen van de afdeling Maatschappelijk Herstel en van het hoofd van de afdeling reclassering van belang. De coördinator, i.c. 'case-manager' maakt een keuze voor een bepaald traject dat een cliënt zal gaan lopen in overleg met de afdeling Maatschappelijk Herstel. Wat betreft de externe communicatie is er, zoals gesteld, ook vanuit andere projecten, regelmatig overleg met genoemde instanties.

5 Werkwijze

De aanmelding zal via twee kanalen geschieden, namelijk via de politie en via Centrum Maliebaan. De personen zijn zowel bij de politie bekend (na verschillende PV's) en via de maatschappelijk werker en het vroeghulp-interventiesysteem van Centrum Maliebaan.

Zo kunnen politie, justitie en de afdeling reclassering van Centrum Maliebaan ook een lijst samenstellen van 'bekenden' die voor Justitieel Toezicht in aanmerking zouden kunnen komen.

Bij de aanmelding en instroom van verslaafde, delinquente jongeren voor het project zijn drie stappen te herkennen. Ten eerste kan tijdens de vroeghulp- of de rapportagefase door Centrum Maliebaan worden vastgesteld of een verdachte in aanmerking komt voor het project Justitieel Toezicht. In dat geval wordt contact opgenomen met het Openbaar Ministerie. Vervolgens treedt de eerste fase in van

het programma, die uitmondt in een rapportage aan de rechterlijke macht. In de rapportage vindt een beschrijving plaats van de diagnose en het voorgestelde programma. Indien de rechter positief beslist, wordt vervolgens een formeel contract opgesteld tussen jongere en Centrum Maliebaan en volgt de uitvoering van het programma. De uiteindelijke beslissing of het programma daadwerkelijk op de betreffende jongere van toepassing kan zijn ligt derhalve bij de rechter. Indien een deelnemer zich niet aan de afspraken, c.q. het contract houdt, vindt een melding plaats bij de rechter, die daarna opnieuw een uitspraak zal doen over het mogelijk vervolg.

Er is in het programma sprake van een intensief, individueel toezicht en begeleiding van cliënten waarbij gebruik wordt gemaakt van het aanbod binnen de verslavingszorg.

Elementen van het programma zijn:

- een dagelijks, intensief contact tussen de reclasseringsmedewerker en de delinquent;
- van tevoren gemaakte afspraken rond verplichtingen, controles, etcetera tussen delinquent, OM, politie en andere mogelijk betrokken personen en organisaties.

Belangrijke kenmerken in deze innovatieve aanpak voor verslaafden zijn een intensieve controle en 'strakke' begeleiding van de cliënt. De hulpverlening heeft een verplichtend karakter, hetgeen niet alleen geldt in de relatie hulpverlener-cliënt (een 'drang-methode'), maar ook, in een ander opzicht, voor de inzet van andere hulpverleners bij Centrum Maliebaan en andere instanties.

Het programma heeft een tijdsduur van vier tot twaalf maanden. In het aanbod van Centrum Maliebaan gaat men uit van een programma op 'maat', dat uit een aantal fases bestaat.

De eerste fase, van maximaal acht weken, bestaat uit onderzoek en diagnose. Vervolgens wordt een programma opgesteld waarbij een overzicht wordt gegeven van de activiteiten die dienen te worden ondernomen, van de wijze waarop de activiteiten op elkaar aansluiten, het uiteindelijke doel van het programma voor de betreffende cliënt, de inzet van andere organisaties en van de benodigde tijdsinvestering. Bovendien wordt een omschrijving gegeven van de vorm van toezicht, wat betreft afspraken, de uitoefening van controle, e.d.

Als het programma, na toestemming van de rechter, loopt, zal aan de hand van een registratieformulier eenmaal per kwartaal aan het OM worden gerapporteerd. Indien er veranderingen optreden, of de verdachte houdt zich niet aan de afspraken, dan wordt er uitvoeriger gerapporteerd en kan overlegd worden of bijstelling van het programma aan de orde is, of dat er sprake dient te zijn van omzetting van de straf.

Het programma bestrijkt zoals gesteld meerdere levensgebieden van de cliënt en kan gebruik maken van de mogelijkheden binnen en buiten het verslavingscircuit. Dit betekent dat een pakket van activiteiten wordt samengesteld waarbij sprake is van klinische behandeling en/of ambulante behandeling of begeleiding.

6 Voortgang

Over de voortgang van het project, bijvoorbeeld wat betreft in- en uitstroom van cliënten e.d., is nog niets te melden aangezien het project feitelijk pas in augustus 1995 zal starten.

7 Onderzoek en registratie

Er vindt geen extern onderzoek plaats en deze is ook niet gepland. Er is wel een lopend onderzoek in het kader van het GAVO-project (via de RU Utrecht). Men gaat voor het project Justitieel Toezicht wel een registratiesysteem voeren, enigszins afwijkend van het huidige gehanteerde RIS-cliëntenregistratiesysteem. Men zal voor dit project vanaf juli-augustus 1995 gebruik maken van het ADICTUS-systeem dat meer volgmogelijkheden in trajecten biedt. Deze registratiegegevens kunnen voor onderzoek beschikbaar komen. Het afdelingshoofd reclasering geeft aan mee te willen werken aan extern onderzoek, gezien het 'innovatieve' karakter van het project: het gaat om een groep verslaafden, men maakt verbindingen met andere organisaties en men richt zich voornamelijk op een groep 'hardnekkige' recidivisten volgens de dwang en drang-methode.

8 Sterke en zwakke punten

Hierover is nog niet veel op te merken gezien de ontwikkelingsfase van het project. Door de respondent van Centrum Maliebaan wordt vooraf wel gesteld dat een aantal knelpunten aanwezig zijn die mede invloed kunnen uitoefenen op het toekomstig verloop van het project. Een van de knelpunten betreft de beperkte opvangmogelijkheden van verslaafden in klinieken gezien de lange wachtlijsten ("er is een enorme run op bedden terwijl ook daar de bezuinigingen zijn toegeslagen"). Hierdoor kan Centrum Maliebaan ook nog geen voorrangplaatsen voor bedden bij klinieken claimen. Bovendien zou een 'motivatiecentrum' voor verslaafden gewenst zijn. Daarnaast zijn er weinig plaatsingsmogelijkheden wat betreft de huisvesting van verslaafden in het kader van begeleid woonprojecten. Tenslotte wordt gewezen op het belang van de bijdragen van OM/RM en de noodzaak van een consequent optreden van OM en RM wat betreft de reacties (i.c. sancties) indien een deelnemer aan het project zich onttrekt aan de afspraken. De contacten hierover met OM en RM lijken echter daarvoor nu wel garanties te bieden. Er is in het kader van andere reclasseringsprojecten reeds een maandelijks overleg tussen de bij het onderhavige project betrokken Officier van Justitie en het unithoofd van de reclasering. In de toekomst zal tijdens deze overleggen ook de gang van zaken met betrekking tot cliënten in het project Justitieel Toezicht aan de orde worden gesteld. Afgesproken is dat wanneer de cliënt de afspraken niet nakomt direct met diens advocaat contact zal worden opgenomen door de Officier om zo druk uit te oefenen op de cliënt.

11 Lelystad: Harde Kern Project, preventieve component

1 Aanleiding, initiatief, doorlooptijd

Het initiatief voor het onderzoek van Beke, dat in 1992 werd uitgevoerd in Lelystad, Zwolle en Deventer, werd genomen door het Ministerie van Justitie. Dit onderzoek vormde de aanleiding voor het project, dat vervolgens op nadrukkelijke wens van het ministerie en de gemeente is opgezet. Het project is 1 januari 1995 gestart en heeft een doorlooptijd van drie jaar. Bij gebleken succes zullen de preventieve maatregelen binnen de reguliere activiteiten van de participerende organisaties worden opgenomen. Begin 1996 zal de sanctionerende component van het **handhavingsarrangement** van start gaan. Onderstaand verhaal heeft betrekking op de **preventieve component**.

2 Doelstellingen

Voor het handhavingsarrangement als geheel zijn de volgende doelstellingen geformuleerd.

- Het terugbrengen van het aantal jongeren behorend tot de harde kern (thans circa 200) tot minimaal de helft.
- Het zoveel mogelijk terugbrengen van het aantal criminele jongerengroepen.
- Vermindering van het aantal ernstige misdrijven, gepleegd door harde kern jongeren tot maximaal de helft van de huidige omvang. Dit aantal is bij de politie bekend.
- Het zoveel mogelijk voorkomen dat jongeren (meelopers) toetreden tot de harde kern, door middel van het zo vroeg mogelijk signaleren en corrigeren van afwijkend (crimineel) gedrag.

Naast de meer algemene doelstellingen van het totale handhavingsarrangement zijn er specifieke doelstellingen die betrekking hebben op het preventieve deel van het project.

- 1 Participatiegraad van onderwijsinstellingen en horecagelegenheden aan het plan van aanpak van ten minste 75%.
- 2 Het opzetten van een sluitend signaleringssysteem voor de harde kern en meelopers waarbij diverse justitiële en niet justitiële partners betrokken zijn.
- 3 Het opzetten van een informatie-uitwisselingssysteem betreffende de harde kern en de meelopers.
- 4 Het ontwikkelen en implementeren van een eenduidige handelingsstrategie die gemeentebreed wordt toegepast en die zich richt op een aantal kenmerken van de harde kern en de meelopers (wapenbezit, geweldsdelicten, drugsdelicten).
- 5 Continuering van de aanpak na afloop van de experimentele aanpak.

3 Doelgroep

De doelgroep van het project betreft harde kernleden en meelopers. Op grond van het onderzoek van Beke uit 1992 kwam men in Lelystad tot een omvang van 200 harde kernleden. Binnen deze groep van 200 wordt een theoretisch onderscheid gemaakt tussen 'echte' harde kernleden en meelopers. Naar inschatting van de

beleidsmedewerker van de gemeente kunnen ongeveer zo'n 70 personen tot de 'echte harde kern' worden gerekend en zo'n 130 tot de meelopers. De lijst van 200 harde kern leden van Lelystad kan worden samengesteld aan de hand van het speciaal ontwikkelde softwareprogramma van de afdeling HKS van de regiopolitie IJsselland. De lijst wordt binnenkort, ten behoeve van het project geactualiseerd. Hiervoor wordt geselecteerd op een aantal Wetsartikelen²⁵. Andere criteria zijn een leeftijd tussen de 12 en 25 jaar en het aantal criminele activiteiten in de jaren van 1988 tot en met 1992. Gedurende die periode moeten er 10 of meer misdrijven zijn geregistreerd in het HKS, waarvan er 3 minimaal moeten behoren tot de wetsartikelen genoemd in de zoekvraag. Voor 15-jarigen geldt 8 of meer misdrijven als criterium, voor 14-jarigen 6 of meer, voor 13-jarigen 4 of meer en bij 12 jaar 3 of meer. Daarnaast moet sprake zijn van herhaling van delicten in de laatste vijf jaar waarvan minimaal één keer in de laatste twaalf maanden. Onderscheid tussen 'echte' harde kern en meelopers kan volgens de beleidsmedewerker niet op basis van het computerprogramma worden gemaakt. Daar is extra informatie voor nodig, namelijk onderzoek naar de mate van calculerend gedrag. Deze informatie zal moeten worden verkregen van de netwerkpartners. Het onderscheid tussen harde kern en meelopers is nog niet uitgekristalliseerd. Het project richt zich uitdrukkelijk niet op 'starters'.

4 Organisatie

4.1 Financiering

De totale kosten bedragen voor 1995 f 362.200,- voor 1996 en 1997 respectievelijk f 320.400,- en f 298.000,-. Het ministerie en de gemeente zijn de belangrijkste financiers. Daarnaast dragen de belangrijkste partners bij door activiteiten in het kader van het project op te nemen binnen de bestaande capaciteit. Zo'n f 170.000,- à f 180.000,- per jaar kan als onderdeel van de reguliere kosten worden beschouwd van derden.

4.2 Structuur

In de overlegfase van het project is de **gemeente** nauw betrokken geweest bij het project via de werkgroep 'veiligheid en criminaliteit'. De gemeente heeft dan ook een ambtelijke voorttrekkersrol vervuld. Momenteel heeft de gemeente een coördinerende rol naar de netwerkpartners toe. De projectcoördinator is ondergebracht bij de gemeente. De gemeente is aan het project gebonden via de reguliere besluitvorming in het kader van de **Districtsdriehoek**. Deze wordt gevormd door de burgemeesters van Lelystad, Dronten en Zeewolde, de districtsofficier van Justitie en de districtschef van politie.

De gemeente biedt naast een financiële bijdrage, ambtelijke en facilitaire ondersteuning en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de preventieve component. De wethouder fungeert, als voorzitter van de werkgroep, als eerste aanspreekpunt voor de **projectcoördinator**. Verder zijn er geen concrete afspraken. Wel heeft de wethouder een brede, sturende en coördinerende functie naar het onderwijs en het jeugd- en jongerenwerk toe.

De projectcoördinator (0,5 fte) die is ondergebracht bij de gemeente heeft de dagelijkse leiding van het project en is secretaris van de projectgroep. De

25 Het betreft de artikelen Sr 141, Sr 285 t/m Sr 289, Sr 300 t/m Sr 309 en Sr 310 t/m Sr 317.

coördinator is verantwoordelijk voor het formeren, begeleiden, aansturen en coördineren van de diverse activiteitengroepen.

Daarnaast is er een **projectgroep preventie** waarin verschillende vertegenwoordigers van de gemeente, de Politie Flevoland en het Openbaar Ministerie zitting hebben en daarnaast een Kinderrechter, een Beleidsmedewerker van het Ministerie van Justitie, Stichting Jeugd en Criminaliteit, Stichting Jongerenwerk Lelystad en Stichting Onderwijsvoorrang Lelystad. Deze projectgroep heeft een vijftal taken:

- het omschrijven van de activiteiten(groepen);
- het zorg dragen voor de totale uitvoering van het plan van aanpak;
- het zorg dragen voor de voortgang in de uitvoering;
- het optreden bij knelpunten;
- intermediaire functie binnen de eigen organisatie;
- budget bewaken.

De projectgroep is werkzaam op operationeel niveau en heeft een belangrijke taak wat betreft het scheppen van voorwaarden en - indien nodig - het bevorderen van een cultuuromslag binnen de betrokken organisaties. Via de projectgroep wordt door de projectcoördinator aan de Driehoek 3 maal per jaar verslag gedaan over de voortgang van het project.

Er zijn vier **activiteitengroepen**, getrokken door personen uit het veld.

Elke activiteitengroep heeft een tweetal taken: het vorm en inhoud geven aan de preventiemaatregelen en het zorg dragen voor de uitvoering van de maatregelen. De groepen komen maandelijks bijeen. Structureel overleg tussen de projectcoördinator en de voorzitters vindt maandelijks plaats, daarnaast is er geregeld ad hoc communicatie.

Na een kleine uitbreiding zal de projectstructuur voor de preventieve component ook gaan dienen als basis voor de projectstructuur van de sanctionerende component. Het is de bedoeling dat deze begin '96 van start zal gaan. Overigens zal getracht worden een scheiding in de organisatie van de beide componenten zoveel mogelijk te voorkomen. Men streeft naar een geheel.

4.3 Overige participanten

Derden die betrokken zijn bij het project zijn de volgende organisaties.

- De Stichting Onderwijsvoorrang Lelystad die de voorzitter levert van de Werkgroep Uitval Leerlingen (WUL). Het project vormt een van de vaste agendapunten van het overleg van deze werkgroep.
- Ook de Contactfunctionaris project Marokkaanse jongeren neemt deel aan de WUL en is op deze wijze bij het project betrokken. Via deze persoon wordt getracht de bereikbaarheid van Marokkaanse jongeren, een relatief grote groep in Lelystad, te vergroten.
- Vormingscentrum De Stam neemt ook deel aan de WUL. Het centrum ontwikkelt alternatieve programma's voor jongeren die op het reguliere onderwijs niet meekomen en voor jongeren die uitvallen. Ook doet het veel op het gebied van sociale vaardigheden.
- Stichting Jeugd en Criminaliteit heeft vanuit een Raad voor de Kinderbescherming een taak in de 'vroeghulp' ten behoeve van jongeren die een veroordeling hebben. De Stichting doet aan case-management. In het kader van het project neemt de stichting deel aan de activiteitengroep jeugd- en jongerenwerk waarvoor het specifieke programma's en producten ontwikkelt, bijvoorbeeld een deskundigheidsprogramma voor docenten van het voortgezet

onderwijs. Daarnaast ontwikkelt het een intern programma voor jongeren die na gesignaleerd afwijkend gedrag door de netwerkinstellingen naar de Stichting worden verwezen. Het JEC richt zich derhalve op individuele jongeren binnen de doelgroep van meelopers. Het gaat dan om die jongeren die uitgesloten zijn van deelname aan onderwijs of van reguliere activiteiten binnen het jeugd en jongerenwerk. Voor deze groep verzorgt het JEC een 'extern vervolgtraject', waarbinnen een vervangende leermogelijkheid wordt geboden en begeleiding. Het zal hierbij gaan om een vrijwillige maar niet vrijblijvende aanpak, onder andere omdat men in veel gevallen te maken zal hebben met de leerplichtwet. Een andere taak van het JEC is het toepasbaar maken van het bestaande registratieprogramma voor de overige netwerkpartners ten behoeve van signalering binnen het project. Het is de bedoeling dat de overige participanten het programma kunnen inzien en dat de participerende instellingen eens per week via een modem en naar een vast contactpersoon hun mutaties kunnen doorgeven.

- De Stichting Jongerenwerk Lelystad levert de voorzitter van de activiteitengroep. De stichting heeft z'n eerste protocol reeds opgesteld.
- Voor de bijeenkomst horeca is onder de leden van Horeca Nederland, afdeling Lelystad, geworven ten behoeve van de activiteitengroep. Een kwart van de horeca in Lelystad is georganiseerd. Overigens zijn er vanuit de gemeente ook met het niet-georganiseerde deel van de horeca contacten. De strategie is erop gericht een groter deel van de horeca te bereiken. De groep wordt getrokken door een medewerker van bestuursdienst van de gemeente, die in de vergunningensfeer werkt.
- Er is een bijeenkomst Politie Flevoland, district midden, opgestart in het kader van de werkgroep preventieve daderaanpak. Ten behoeve van dit domein wordt een zevental maatregelen beoogd. Rond elke maatregel is door de politie een aparte deelactiviteitengroep ingesteld.

Alleen wat betreft onderwijs bestond er reeds structureel overleg. Op de andere domeinen is het overleg ten behoeve van het project geformaliseerd. Bij de politie en de verschillende type onderwijsinstellingen zijn er vaste contactpersonen ten behoeve van het project. Voorts zijn er via de activiteitengroepen vaste contactpersonen naar de overige instellingen en organisaties.

5 Werkwijze

De aanpak die in Lelystad wordt gehanteerd is die van het **handhavingsarrangement**, een geheel van maatregelen die worden genomen om veelvoorkomende vormen van criminaliteit tegen te gaan. Het gaat hierbij om praktische en justitiële maatregelen waarmee de jongeren, bij vertoning van grensoverschrijdend gedrag, worden geconfronteerd. Binnen elk van de relevante leefomgevingen van de jongeren worden er maatregelen genomen. Hiervan is het de bedoeling om op een breed front de jongeren behorend tot de 'harde kern' en de 'meelopers' als het ware 'in te sluiten'. Kenmerkend is dat zowel justitiële (politie, Openbaar Ministerie en reclassering) als niet-justitiële partners (gemeente, onderwijs, werkgevers, horeca, jeugd- en jongerenwerk, etc.) een bijdrage leveren aan de aanpak. De sanctionerende component binnen het handhavingsarrangement betreft maatregelen die binnen een justitieel kader plaats vinden. Hierbij zal sprake zijn van een zeer intensieve individuele begeleiding van een opgepakt harde-kern

lid, als alternatief voor een opgelegde vrijheidsstraf²⁶.

Op het gebied van preventie is met name de betrokkenheid, medewerking en samenwerking met en van niet-justitiële instellingen van belang. Typerend voor de werkwijze binnen de preventieve component is dat door samenwerking van de betrokken partners vroegtijdige **signalering** plaatsvindt van jongeren die crimineel gedrag vertonen. Het tweede kenmerk is een **eenduidige en adequate reactie** van deze lokale partners op dergelijk gedrag. Het betreft dan onderling afgestemde en gecoördineerde acties die tot doel hebben in een vroegtijdig stadium de kosten-baten afweging van deze jongeren te veranderen: het zijn immers calculerende daders. Een eenduidige en adequate reactie van lokale netwerkparticipanten is vooral ingegeven door het feit dat juist het uitblijven van dergelijke reacties consoliderend werken met betrekking tot het crimineel gedrag van de doelgroep. Het uitblijven of de inadequaatheid van (strafrechtelijke) reacties leidt ertoe dat de doelgroep steeds rationeler met hun criminaliteit omgaat. Binnen de preventieve component zijn de maatregelen niet gericht op individuele jongeren, maar op de harde kern jongeren (en meelopers) als groep.

Innoverend is de integrale aanpak - jongeren worden op alle leefgebieden geconfronteerd met preventieve maatregelen - en het gebruik van de inzet en de diensten van bestaande instellingen.

In Lelystad is gekozen om rond 4 domeinen een groot aantal preventiemaatregelen gericht op de harde kern en meelopers te gaan uitvoeren. De maatregelen die rond deze domeinen worden ontwikkeld en tot uitvoering gebracht, worden hierbij zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Er zijn vier activiteitengroepen, opgericht, die worden getrokken door personen uit het veld:

- onderwijs met de voorzitter van de Werkgroep Uitval Leerlingen (voorheen schoolverzuimgroep);
- jeugd en jongerenwerk met de coördinator van de Stichting Jongerenwerk Lelystad;
- preventieve daderaanpak met de Politie Flevoland;
- horeca met de bestuursdienst van de gemeente.

Preventiemaatregelen

Met betrekking tot **onderwijs** zullen drie maatregelen worden uitgevoerd:

- het aanstellen van een criminaliteitsmentor per onderwijstype;
- het opstellen van een eenduidig handelingsprotocol ten behoeve van geweld, wapenbezit en druggebruik en drughandel op scholen;
- voorlichting - in de vorm van themalessen - aan schoolgaande jongeren over wapenbezit, wapengebruik, druggebruik, drughandel en geweldscriminaliteit, gericht op inhoudelijke thema's zoals: kennisvergroting, pakkans, risico's, sociaal verlies, strafmaat, slachtofferschap.

Binnen het domein **jeugd- en jongerenwerk** worden vier maatregelen uitgevoerd:

- opstellen van een handelingsprotocol ten behoeve van geweld, wapenbezit en druggebruik en -handel in 'het Rif' en 'De Klinker';

26 Voor het vorm geven aan de sanctionerende component wacht men in Lelystad de eerste resultaten af van de ervaringen met de sanctionerende component van het project Omslag in Deventer. Ook project Omslag betreft de uitvoering van een handhavingsarrangement. Binnen de sanctionerende component is daar sprake van 'extramurale detentie'.

- opzetten van een informatiepunt harde kern ten behoeve van lokale netwerkparticipanten in samenwerking met de politie en het JEC;
- doelgroep gerichte voorlichting op het terrein van zwaardere vormen van criminaliteit;
- begeleiding doelgroep.

De 7 deelgroepen van de activiteitengroep **preventieve daderaanpak** richten zich elk op één maatregel:

- politie-actie wapenverkoop en -presentatie in winkels;
- politie-surveillance te voet in het uitgaanscentrum 's avonds en 's nachts in de weekends;
- vaststellen handelingsprotocol met betrekking tot verdachten die op het bureau zitten;
- uitvoeren lik-op-stuk beleid met betrekking tot verstoringen van de openbare orde en geweldsdelicten;
- gerichte publiciteitsstrategie politie en O.M. ter ontmoediging van crimineel gedrag;
- alcoholverkeerscontroles in de vooravond.

De activiteitengroep **horeca** neemt een vijftal maatregelen :

- opstellen van een handelingsprotocol en het hanteren van een zwarte lijst en uitsluitingsmaatregelen voor jongeren die met regelmaat overtredingen plegen in horeca-gelegenheden;
- wapendeteciepoortjes in relevante horeca-gelegenheden;
- afspraken omtrent het aanstellen van portiers in de horeca en het vaststellen van richtlijnen met betrekking tot de taken van portiers;
- 'verantwoord gastheerschap';
- interne en externe promotie van huisregels horeca.

6 Voortgang

De uitvoeringsfase van het project is begin dit jaar gestart. Er kan dus slechts in beperkte mate melding worden gemaakt van de voortgang en de geboekte resultaten. Wel is al het handelingsprotocol ten behoeve van het jeugd- en jongerenwerk is ontwikkeld ten behoeve van het project. Dit zal als voorbeeld dienen voor de andere domeinen. De politie ontwikkelt in dit verband ten behoeve van de overige participanten een lijst ter herkenning en definiëring van wat als wapen kan worden aangemerkt en wat bijbehorende strafmaten zijn.

De sleutelpersoon merkt op dat het project tot nu toe goed verloopt. Er is bij alle participanten een grote bereidheid tot medewerking, zowel binnen de projectgroep als binnen de werkgroepen. De aanwezigheid bij de projectgroep is goed, ook vanuit de politie. Het jeugd- en jongerenwerk heeft al een eigen handelingsprotocol ontwikkeld. Ook de horeca, die wat moeilijker te bereiken is, is bereid tot medewerking.

6.1 Samenwerking

De samenwerking is goed. Alle participanten zijn gemotiveerd. Wel blijken de partners, met name de horeca, enige problemen te hebben met het vorm geven aan de uitvoering van de plannen. Het vereist een vertaalslag die men niet gewend is. Er leven binnen de horeca wel goede ideeën, maar formalisering daarvan schrikt

eerder af dan dat dat enthousiasme opwekt. Hier ligt dan ook een taak voor de medewerker van de gemeente die voorzitter is van de activiteitengroep. Wat betreft de **horeca** zijn de contacten vrij recent en - vooralsnog - van beperkte aard, namelijk alleen met het georganiseerde deel. Wanneer er een concreet voorstel ligt voor een handelingsprotocol zal aan de hand hiervan getracht worden van de niet-georganiseerde horecagelegenheden medewerking te verkrijgen. Strategie is om de horeca aan te spreken op de eigen verantwoordelijkheid, het imago en de portemonnee. Getracht zal worden om de horeca van de voordelen tot medewerking aan het project te overtuigen. Indien deze strategie niet werkt, kan er alsnog enige pressie worden uitgeoefend vanuit de plaatselijke verordeningen en de vergunningen.

Wat betreft het **onderwijs** is de strategie om te trachten aan te sluiten bij bestaand beleid dat wordt gevoerd rond afwijkend gedrag. Bij het onderwijs worden momenteel intern regels omtrent dit gedrag uitgewerkt en afgesproken en doet men onderzoek naar benodigde aanvullingen op de huidige regelgeving. Extern overleggen de scholen samen met de politie en het Riagg over het uit te voeren beleid met betrekking tot spijbelen en schooluitval. Wel lijkt men in het onderwijs men te eenvoudig te denken over de uitvoering van het projectplan. Dit is gebleken bij het aanstellen van een criminaliteitsmentor. Dit gebeurde in vliegende start, maar zonder dat de functie was ingebed in de organisatie, zonder dat het te voeren beleid was vast gelegd en zonder dat een functieprofiel was omschreven. De persoon was een binnen week weer vertrokken. Dit lijkt een algemeen probleem te zijn bij dit project. Want ondanks dat het projectplan praktisch en concreet lijkt, blijkt de uitvoering nog een vertaalslag naar de toepasbaarheid en inpasbaarheid bij de participanten met zich mee te brengen. Alhoewel overleg hierover bijdraagt aan de ontwikkeling van draagvlak, levert dit wel een spanning met het tijdsplan op. Voor de **politie** komt het project op het goede moment omdat al geruime tijd wordt gemerkt dat met repressieve maatregelen slechts tot op zekere hoogte wat wordt bereikt. Men komt dezelfde jongeren steeds weer tegen. Bovendien daalt het percentage opgeloste misdrijven en moet de politie ook wat dat betreft actie ondernemen.

Er zijn naar de partners toe weinig middelen om medewerking af te dwingen. Alles moet voortkomen uit de motivatie en de belangen van de participanten. Er moet dus veel aandacht worden besteed aan het netwerk. Wel ontvangt een aantal instellingen subsidie voor de extra producten die ten behoeve van het project worden geleverd. Het is overigens goed dat de partners de plannen zelf moeten uitwerken. Zo ontstaan er producten die voor de betrokkenen van belang zijn en werkbaar.

6.2 Communicatie

Van belang voor het welslagen van het project is de motivatie. Het netwerk dient goed te worden onderhouden. Daarnaast wordt van belang geacht dat bij alle partners vanuit eenzelfde perspectief, de achtergronden van de instellingen overstijgend, naar het probleem wordt gekeken. Met andere woorden dat er een eenduidige visie is op het probleem, op hoe het moet worden opgelost en op wat de bijdrage daaraan is van de eigen organisatie.

7 Onderzoek

Bereidheid mee te doen aan WODC-onderzoek

Als voorwaarde voor subsidie is gesteld dat een (proces)evaluatie na 1 jaar plaats vindt en een eindevaluatie na 3 jaar. Hierbij kan onder andere gebruik worden gemaakt van het - ten behoeve van het project aangepaste - registratiesysteem van het JEC. Het JEC heeft een regulier cliëntbegeleidingssysteem. Het is de coördinator overigens niet duidelijk wie het onderzoek uit zal voeren.

De projectcoördinator wil graag medewerking verlenen aan een langer durend onderzoek, aangezien dit bijdraagt tot reflectie over het project. Daarnaast ziet de coördinator een meerwaarde voor het project doordat onderzocht wordt welke factoren bijdragen aan het welslagen van het project en welke niet.

8 Sterke en zwakke punten

Sterk punt van het project is dat het wordt gedragen door het gemeentelijk beleid. Bij alle betrokkenen is een grote motivatie om het project te laten slagen. Ook de structuur en de overzichtelijkheid van de stad is gunstig. Er zijn korte lijnen zowel op het niveau van de organisatie als op individueel niveau. Tenslotte is de doelgroep niet te groot en niet te klein.

De sleutelpersoon merkt op dat zowel het college als de raadscommissie zeer positief staan tegenover het project. Het project heeft dan ook een groot **draagvlak** binnen de gemeente. Belangrijke reden hiervoor is dat de harde kern als gezamenlijk probleem werd gezien. Bovendien waren er binnen de gemeente al een aantal andere projecten waarbinnen een netwerk functioneerde. Daarnaast heeft de wethouder het idee dat er binnen het ambtelijk apparaat van de relatief jonge gemeente die Lelystad is, nog wat minder verstarde structuren zijn. Ook is de bereikbaarheid groot.

Sterke kant van het project is de signaleringsfunctie, die mogelijk is vanwege de brede aanpak. Ander sterk punt is volgens de wethouder dat met alle betrokkenden getracht wordt om tot een gezamenlijke, consequente acties en reacties te komen. De projectcoördinator meent tenslotte het gunstig te vinden dat eerst met de preventieve component van het handhavingsarrangement is gestart. Zo kan men alvast de netwerken opzetten en onderhouden die in een latere fase ook ten behoeve de sanctionerende component gebruikt gaan worden. Bovendien kan men door met de sanctionerende component nog even te wachten, gebruik maken van de ervaringen die hiermee worden opgedaan in Deventer.

Een **knelpunt** binnen deze aanpak kan zijn hoe de per werkgroep ontwikkelde maatregelen afgestemd dienen te worden op de andere partners, aangezien elke organisatie vanuit zijn eigen cultuur werkt.

Een ander **zwak** punt van het project is dat medewerking een extra belasting betekent voor deze netwerkpartners. Een mogelijke oplossing voor dit probleem is om daar enige facilitaire ondersteuning tegenover te stellen. Dit werkt bestendigend en in bepaalde mate verplichtend.

12 Arnhem: Rem op geweld

1 Aanleiding, initiatief, doorlooptijd

De resultaten en de bespreking van het onderzoek '...Hels op geweld...', uitgevoerd door Advies- en Onderzoeksgroep Beke, vormden de aanleiding voor het onderhavige project. Mede ten gevolge van de geconstateerde stijging van het aantal geweldsmisdrijven tussen 1987 en 1993 met 54%, vormde de aanpak van geweldscriminaliteit al langer één van de in het driehoeksoverleg vastgestelde prioriteiten. Het lokale driehoeksoverleg, het overleg tussen de burgemeester, de Officier van Justitie en de korpschef, was initiatiefnemer.

De looptijd van het project is 20 maanden, vanaf 1 juni 1994. De feitelijke start van de werkzaamheden lag rond 1 september 1994. Alhoewel het project officieel loopt tot 1 februari 1996, bestaat de mogelijkheid tot verlenging van de experimentele periode tot 3 jaar. Het ligt in de bedoeling dat de activiteiten die in het project worden opgezet en ontplooid uiteindelijk worden opgenomen in het reguliere beleid en takenpakket van de betrokken partners. In Arnhem wordt alleen de preventieve component van het handavingsarrangement uitgevoerd. In het plan van aanpak zijn echter ook enkele sanctionerende maatregelen opgenomen ten aanzien van daders. Deze maatregelen raken overigens niet alleen harde kern leden en meelopers, maar ook 'first offenders'.

2 Doelstellingen

De algemene doelstelling voor het plan van aanpak 'Rem op geweld' is een daling van geweldscriminaliteit met 20% in het centrum van Arnhem en in, alsmede rondom, de scholen voor voortgezet onderwijs in de gemeente. Als subdoelen zijn voorts geformuleerd:

- continuering van de integrale aanpak na afloop van de experimentele periode;
- de medewerking aan het plan van aanpak van minimaal 75% van de scholen voor voortgezet onderwijs en de horeca in het uitgaanscentrum van de binnenstad van Arnhem;
- een daling van het wapenbezit en -gebruik op scholen en in het uitgaanscentrum van de binnenstad met 50% tot 75%;
- systematische en gedegen justitiële berichtgeving in de lokale media;
- specifiek plan van aanpak van sportscholen (samenwerking bonafide sportscholen en eliminatie malafide sportscholen);

Gedacht wordt over een uitbreiding van de doelstellingen door de drugsproblematiek in de horeca en de scholen aan dit project toe te voegen. Daarover wordt door de partners horeca en onderwijs wel gesproken. Naast de genoemde doelstellingen is het de bedoeling nieuwe structuren en nieuwe netwerken te vormen. De projectcoördinator acht het van belang om goede structuren te bouwen die ook na de projectfase kunnen blijven bestaan. Hij is van mening dat dit proces belangrijker is dan concrete effecten op korte termijn.

3 Doelgroep

De doelgroep bevat alle jongeren van 12 tot 24 jaar in de gemeente Arnhem, enerzijds op de scholen van voortgezet onderwijs en anderzijds in het uitgaanscentrum. Daarvan maakt de harde kern deel uit. Alhoewel in het plan van aanpak de harde kern leden en meelopers genoemd worden als aan te pakken doelgroep, richt een groot deel van de maatregelen zich op jongeren in het algemeen. Aan de definitie van harde kern is tot nu toe nog geen concrete invulling gegeven. De bedoeling is om door middel van een computerprogramma van de herkenningdienst van de regiopolitie IJsselland de harde kern op korte termijn concreet te maken.

4 Organisatie

4.1 Financiering

Het project wordt gefinancierd door het Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie, de gemeente Arnhem, de politie en het Openbaar Ministerie. De gekapitaliseerde totale kosten van het project bedragen f 318.803,-.

Er is geen budget voor activiteiten binnen het project. Hiervoor dienen sponsors te worden geworven.

4.2 Structuur

Eindverantwoordelijke voor het project is het lokale driehoeksoverleg, bestaande uit de burgemeester, Hoofdofficier van Justitie, Officier van Justitie, districtschef politie Arnhem-Veluwezooom. De partijen hebben zich door een besluit in de lokale driehoek aan het plan van aanpak gecommitteerd.

De **coördinator** geweldscriminaliteit is financieel en fysiek ondergebracht bij het Openbaar Ministerie. Het OM is gebonden aan het project door een **convenant** dat is gesloten tussen de gemeente, de politie en het OM. Het OM staat in voor een snel vervolgingsbeleid van de harde kern jongere en begeleidt dit met gerichte publiciteit. Gemaakte afspraken worden volgens de officier over en weer nagekomen.

Er is een **kerngroep**, bestaande uit 8 personen, waarin 2 beleidsmedewerkers van de gemeente, de Officier van Justitie, de projectcoördinator, een beleidsmedewerker van het arrondissementsparket, een unithoofd van de politie Arnhem-Veluwezooom, een beleidsmedewerker van het Ministerie van Justitie en vertegenwoordiging van de Advies- en Onderzoeksgroep Beke zitting hebben. De kerngroep komt maandelijks bijeen. Driemaandelijks vindt vanuit de kerngroep, in de vorm van schriftelijke rapportage van de projectcoördinator, terugkoppeling plaats naar de lokale en/of districts driehoek.

Onder de kerngroep functioneren 5 **activiteitengroepen**. De activiteitengroepen dragen verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de maatregelen en hebben eveneens een vast, maandelijks, overleg.

Advies- en Onderzoeksgroep Beke heeft een begeleidende en ondersteunende taak. Zij draagt bij aan de ontwikkeling van het project en fungeert als klankbord voor met name de projectcoördinator. Het Ministerie van Justitie heeft een ondersteunende taak.

De **politie** heeft een controlerende en uitvoerende verantwoordelijkheid.

4.3 Netwerk

Er waren in Arnhem geen overlegstructuren waarbij ten behoeve van het project kon worden aangesloten. Vanuit de gemeente bestond bijvoorbeeld geen enkel overleg met de horeca. Er bestaat wel een werkgroep bij de gemeente 'leefklimaat horeca', maar daarin wordt niet door de horeca zelf geparticipeerd.

Onderwijs

Er is een Scholenactiviteitengroep, waarin alle verschillende schooltypen vertegenwoordigd zijn en verder 3 medewerkers vanuit de gemeente, een leerplichtambtenaar, een preventiemedewerker van de politie en een Officier van Justitie. De groep heeft maandelijks overleg.

Het heeft een half jaar geduurd om, via het gemeentelijk rectorenoverleg, contact te krijgen met het onderwijs. Dat kwam in de eerste plaats doordat het project net voor de zomervakantieperiode van start ging, in de tweede plaats omdat vanuit de scholen problemen bleken te bestaan met betrekking tot de erkenning van het probleem. Het bleek erg moeilijk om draagvlak te creëren zodra de onderwerpen wapens en geweld op tafel kwamen. Besloten werd dan ook om de problematiek niet als zodanig naar voren te brengen, maar deze verder uit te werken. De problematiek werd toegespitst op drie thema's:

- brugklassers versus bovenbouw (slachtoffer-dader);
- problemen rond schoolfeesten (alcoholgebruik, bezit van messen);
- externe invloeden (zoals het opwachten, intimidatie, chantage en afpersing van leerlingen door jongeren die niet op school zitten).

In februari werd een themamiddag georganiseerd, waarin de drie onderwerpen aan de orde werden gesteld. Van de 33 scholen waren 27 scholen present. De middag is op video vastgelegd. Naar aanleiding van deze middag zijn drie werkgroepen samengesteld om met betrekking tot de 3 thema's protocollen op te stellen. De verwachting is dat de protocollen gehanteerd zullen worden conform de sfeer op en het klimaat binnen de verschillende scholen, derhalve niet op geheel eenduidige wijze.

De projectcoördinator wil een themamiddag voor leerlingen organiseren en volgend jaar een themaweek. Op deze themadagen dient gerichte voorlichting vanuit de politie en het OM plaats te vinden over hun handelingsstrategieën bij delictgedrag.

Horeca

Van de horeca is 60% tot 70%, in twee verschillende belangenverenigingen georganiseerd. Via deze twee verenigingen zijn leden geworven voor de activiteiten-groep Horeca. Ook is een brouwer benaderd voor de sponsoring van een poster-campagne tegen geweld in de horeca. De brouwer heeft ook zitting in de activiteitengroep. Daarnaast is iemand van Horeca Nederland en een afgevaardigde uit de gemeente lid van de activiteitengroep. Om de horeca te informeren heeft de projectcoördinator een lezing gehouden bij Horeca Nederland, afdeling Arnhem, over 'veiligheidsbeleid binnen de bedrijfsvoering'. Ook is er - samen met de politie en de gemeente - een werkconferentie belegd met een aantal leidende ondernemers van de horeca. Een politiefunctionaris uit een gemeente met een goedlopend horecaproject op het gebied van kwaliteit en veiligheid fungeerde hierbij als inleider.

Bij de invoering van de diverse maatregelen kan repressieve ondersteuning plaatsvinden vanuit de gemeente. Het gaat dan om bestuurlijke maatregelen ten aanzien van de horeca: sluiting bij overtredingen of bij het frequent voorvallen van geweld. Welke mogelijkheden er precies zijn in de vergunningen- en heffings sfeer met betrekking tot sanctionerende maatregelen moet nog worden onderzocht.

Dadergroep

In activiteitengroep Dadergerichte Preventie hebben zitting een Officier van Justitie, de coördinator van het Geweldsteam van de politie, een vertegenwoordiger van de JZP, een reclasseringsmedewerker, de coördinator van het team veel voorkomende criminaliteit, de parketsecretaris en vertegenwoordigers van de RvK, Buro Slachtofferhulp en de Stichting Rineside.

Hun eerste taken zijn:

- nadere definiëring van de harde kerngroep en selectie op basis van het software pakket van de Politie IJsselland;
- trachten een eenduidige strafmaat naar voren te brengen. Hiertoe is aan alle Officieren van Justitie gevraagd ieder afzonderlijk een strafmaatlijst op te stellen, om uiteindelijk tot onderlinge afstemming en dus tot een consequente aanpak van de daders te komen;
- trachten het reeds bestaande (succesvolle) bosproject van de gemeente Ede voor drugsverslaafden aan te hangen bij alternatieve sancties;
- daarnaast verzorgt men standaardvoorlichting/informatieverstrekking aan het slachtoffer.

Voorlichting

Er is een activiteitengroep Voorlichting waarin een Persofficier van Justitie, een voorlichter van de gemeente, een beleidsmedewerker van de gemeente, dienst CES zitting heeft en daarnaast een politievoorzitter en een persoon van onderzoeksgroep Beke zitting hebben. De eerste taak van deze groep is de ontwikkeling van een algehele communicatiestrategie (definiëring van de wijze waarop in het algemeen met de berichtgeving moet worden aangegaan). Deze bestaat er onder andere uit dat successen van de politie benadrukt worden evenals de straffen die de daders worden opgelegd voor gepleegde criminaliteit. Tweede taak van de activiteitengroep is de diverse maatregelen te voorzien van een communicatieplan zodat effectieve berichtgeving van de maatregelen in uitvoering plaatsvindt.

5 Werkwijze

In Arnhem wordt in de projectaanpak het **handhavingsarrangement** gevolgd, zoals dat is geformuleerd door Onderzoeksgroep Beke. Doel van het handhavingsarrangement is te komen tot een insluitingsstrategie van de harde kern door middel van zowel preventieve als sanctionerende maatregelen. Bij het project is feitelijk alleen sprake van een preventieve component. Wel worden daarbinnen maatregelen genomen gericht op de aanpak van daders. De projectmaatregelen dienen de mogelijkheden tot de signalering van grensoverschrijdend gedrag te bevorderen en te bewerkstelligen dat consequent en eenduidig door de netwerkpartners op dit gedrag wordt gereageerd. De insluitingsstrategie bestaat grofweg uit een vijftal componenten.

- 1 Uitvoering van preventieve voorlichting en educatie aan scholieren en bezoekers horeca.
- 2 Uitvoering van specifieke doelgroepgerichte maatregelen voor (potentiële) geweldplegers.
- 3 Uitvoering van maatregelen ten behoeve van formele en informele controle op daders en (potentiële) daders.
- 4 Uitvoering met betrekking tot deskundigheidsbevordering, samenwerking c.q. netwerkvorming van horeca en onderwijsinstellingen.
- 5 Uitvoering van selectieve publiciteitsstrategie.

Door de gemeente, het OM en politie is in eerste instantie prioriteit gegeven aan de

uitvoering van een negenentwintigtal maatregelen. Het betreft maatregelen die zich richten op de sectoren horeca, onderwijs en dadergroep. Om een optimaal rendement te krijgen van de maatregelen wordt een overkoepelende communicatiestrategie ontwikkeld, zowel tussen de netwerkparticipanten, als extern. Daarnaast is besloten om een inventarisatie te houden van malafide sportscholen. Uit het onderzoek is gebleken dat er een duidelijke relatie bestaat tussen geweldscriminaliteit en lidmaatschap van malafide sportscholen.

Er zijn, kortom, vijf 'targets' geselecteerd, waarvoor de doelstellingen, maatregelen, noodzakelijke activiteiten, strategische partners en een tijdschema schriftelijk zijn vastgelegd:

- horeca centrum Arnhem;
- onderwijs;
- dadergroep;
- sportscholen;
- communicatiestrategie.

Vooralsnog heeft het target 'sportscholen' geen prioriteit.

6 Voortgang

Alhoewel de Officier van Justitie, geïnterviewde sleutelpersoon, mededeelt dat het project politiek een breed draagvlak heeft in de gemeente, bestaat er volgens de projectcoördinator onvoldoende draagvlak voor het project bij de gemeente en de politie op uitvoerend niveau. Hij geeft aan dat de politieke prioriteitsstelling nog wel eens wil veranderen. Dit werkt door op de uitvoering van deze 'bijkomende' taken door de politie. Ook bij het geweldsteam speelt dit parten. De uitvoering van het project versnelde afdoening strafzaken (PROVAS) stagneert door tijdelijke onderbezetting, of door gebrek aan coördinatie en interne communicatie. Ook bij het arrondissementsparket Arnhem wordt de termijn waarbinnen PROVAS-zaken worden behandeld niet gehaald.

6.1 Samenwerking

De samenwerking met de **scholen** is inmiddels sterk verbeterd. Men durft het nu zelfs over wapens te hebben, alleen wordt het probleem op directieniveau nog ontkend. De coördinator geeft aan met betrekking tot de **scholen** de concrete maatregelen voorlopig te moeten uitstellen en eerst de basisvoorwaarden, namelijk een goede overlegstructuur, te moeten creëren.

De samenwerking met de **politie** verloopt moeizaam. Wanneer afspraken niet worden nagekomen wordt door deze partner de reorganisatie als excuus aangegrepen. Een voorbeeld van moeizame samenwerking is het volgende: de horeca deed een verzoek bij de politie voor het aanwijzen van contactpersonen aldaar ten behoeve van de horeca. Daarnaast vroeg men om een telefonisch meldpunt voor 'geweld'. Lange tijd is aan beide verzoeken geen gehoor gegeven. Inmiddels ziet het er naar uit dat er wel een contactpersoon komt. Over het meldpunt heeft de horeca niets meer vernomen. Bij de politie ontbreekt een goede interne communicatie: de leiding is wel op de hoogte, maar de basis weet van niets. Ook is de communicatie tussen de persvoorlichter en de rest van de dienst slecht.

De politie is volgens de projectcoördinator erg gericht op het vangen van boeven in plaats van het nemen van pro-actieve of preventieve maatregelen. Bovendien zijn er binnen de politie veel specialismen, waardoor de 'man-op-straat' niet meer all-round is. Hierdoor vindt onderlinge doorverwijzing plaats.

In de eerste contacten met de **horeca**, werd door deze partner andere veiligheidsaspecten aan de orde gesteld, die niet direct met de maatregelen in het project te maken hebben, maar wel de totale veiligheid raken, zoals milieu-aspecten en infrastructuurle maatregelen. De horeca bleek andere prioriteiten te hebben dan het project. Daarom heeft de projectcoördinator gemeend zijn activiteiten te moeten uitbreiden door het opzetten van een kwaliteitskring horeca. Door betrokkenheid bij deze kwaliteitskring wordt gepoogd draagvlak te creëren voor het project alsmede contacten tussen horeca, gemeente en politie te verstevigen.

De eerste horeca maatregel is ingevoerd in november 1994. Dit betreft uitbreiding van de voetsurveillance. De informatie-bijeenkomst die samen met de politie ter introductie van deze maatregel is georganiseerd werd goed bezocht. In totaal waren 100 horeca-ondernemingen uitgenodigd. Daarvan waren er 29 (50 personen) present. Op deze avond kwamen de wensen van de horeca naar voren met betrekking tot de aanstelling van een contactpersoon bij de politie voor de horeca. In april wordt de uitsluitingsmaatregel uitgevoerd. Hierbij worden afspraken gemaakt tussen de horeca en de politie ten aanzien van geweld en wapenbezit in de horeca. Jongeren komen op een zwarte lijst wanneer zij herhaaldelijk wapens bij zich blijken te dragen. Indien op een later moment bezit of gebruik van wapens wordt geconstateerd, wordt de toegang tot bepaalde uitgaansgelegenheden ontzegd. Van de horeca ondernemingen hebben er 72 zich verbonden aan de uitsluitingsmaatregel door middel van het invullen en ondertekenen van een antwoordstrookje bij een brief over dit onderwerp. Vrijwel alle nachtelijke horeca-gelegenheden in Arnhem bezitten over detectie-apparatuur.

Binnen de activiteitengroep **dadergerichte preventie** is inmiddels een overzichtelijk vroeghulpformulier ontwikkeld ter vervanging van de gebruikelijke voorlichtingsrapportage aan de rechter. De activiteitengroep heeft, aldus de projectcoördinator, vanwege het ontbreken van ideeën voor nieuwe activiteiten even stil gelegen, maar is inmiddels weer op gang gekomen.

De projectcoördinator denkt erover om voor de harde kern leden en mede in het kader van de PROVAS-zittingen alternatieve sancties in te bouwen met het oog op terugkeer in het arbeidsproces. Hierover zijn contacten gelegd met de coördinator van het Gelders Centrum van de Verslavingszorg. Dit centrum boekt met hun bosproject in de gemeente Ede goede resultaten (1 op de 5 kickt af). Er bestaan reeds afspraken tussen de Officier van Justitie en dat project.

De aanpak van de problematiek rond **sportscholen** is door de Kerngroep naar een later stadium verwezen. Wellicht, dat deze problematiek na de zomer van 1995 ter hand wordt genomen. Een eerste inventarisatie heeft inmiddels plaatsgevonden.

De geïnterviewde sleutelpersoon, Officier van Justitie, merkt over de voortgang op dat het project op een ongelukkig moment aanving, vlak voor de zomer. Hierdoor kwam de contactlegging met de netwerkpartners, met name met de scholen, moeilijk op gang. De eerste informatiemiddag over het project, bestemd voor horeca en scholen, had een bedroevend lage opkomst.

Vervolgens duurde het een tijd voordat de scholen het geweldsprobleem durfden te erkennen. Inmiddels verloopt de samenwerking met alle netwerkpartners volgens de officier goed. Men verkeert nog in een voorbereidende fase waarin draagvlak wordt verkregen en vergroot. Al met al is tot op heden - en nog steeds - zeer veel tijd geïnvesteerd in het leggen van contacten met de netwerkpartners en met het creëren van draagvlak.

De mogelijkheden worden beperkt doordat de projectgroep geen enkel budget tot zijn beschikking heeft. Men is dus afhankelijk van de goedgeefsheid van anderen.

De officier is "hoopvol gestemd" over het project. Er is nog veel te doen en met name het preventieve deel van het project moet nog verder worden uitgewerkt en aan bekendheid winnen. De medewerkende partners zijn volgens de officier echter enthousiast en optimistisch. Het aantal aangiften van geweldsdelicten op en rond de Korenmarkt is sinds aanvang van het project verminderd. De officier heeft de indruk dat dit een gevolg is van het project.

7 Onderzoek

Er worden geen gegevens geregistreerd ten behoeve van het project. Ten behoeve van het project wordt gebruik gemaakt van de politieregistratie. De projectcoördinator staat positief tegenover een langerdurend onderzoek. Alhoewel het project volgens de coördinator niet een specifiek harde kern project is, wordt deze problematiek in een groter kader meegenomen. Hij meent dat het project uniek is, vooral door de communicatie component.

8 Sterke en zwakke punten

Een **sterk** punt van het project is dat de resultaten volgens de sleutelpersoon, met name van de repressieve maatregelen, vrij snel zichtbaar worden. Zowel uitbaters als portiers alsmede de bezoekers van de Korenmarkt weten inmiddels dat het toezicht hier is uitgebreid. Met betrekking tot het preventieve deel van het project zijn de resultaten voor de buitenwacht veel minder zichtbaar.

Hij meent dat een **zwak** punt van het project, overigens inherent eraan, de samenwerking is met en de afhankelijkheid van het grote aantal partners.

De coördinator meent dat het wellicht beter zou zijn geweest om het project in twee deelprojecten onder te verdelen. De huidige projectstructuur is niet passend. De geïnterviewde meent dat een projectteam van 2 à 3 personen beter zou zijn geweest, niet alleen wat capaciteit betreft. Ook zou men dan een klankbordfunctie naar elkaar kunnen vervullen. Daarnaast zou bij de eigen achterhoede een trekkersrol kunnen worden uitgeoefend en zou men derhalve een groter draagvlak kunnen creëren. In de huidige structuur gaat het om één persoon die het geheel moet uitvoeren.

De geïnterviewde voegt eraan toe dat het beter zou zijn geweest wanneer de trekkers van de activiteitengroepen tevens zitting zouden hebben in de kerngroep. Op dit moment is de ervaring dat de deelname aan de werkgroep te vrijblijvend is. Men hoort er de stand van zaken aan en laat de rest over aan de coördinator. Een belangrijk knelpunt is voorts dat de randvoorwaarden voor dit project volgens de projectcoördinator ontbreken. Mede hierdoor is een projectteam van één persoon erg weinig. Er gaat veel tijd in zitten om deze voorwaarden alsnog te creëren.

Daarnaast reageren delen van het gemeentelijk apparaat niet optimaal. De problemen zitten hem met name bij het kabinet van de burgemeester. Daar moet het veiligheidsbeleid opgezet worden. Men laat zich echter leiden door tijdelijk ingegeven politieke keuzes en voert hierdoor zeer inconsequent beleid. Het kabinet moet samen met de politie (weer) intern draagvlak gaan creëren bij de commissie openbare orde en veiligheid. In de praktijk blijkt sprake te zijn van een verregaande vorm van verkokering.

Voor de netwerkpartners geldt dat zij het projectwerk naast hun reguliere taken moeten uitvoeren. Aangezien het belang van het project door de betrokkenen niet altijd wordt onderkend, komen projectactiviteiten op de tweede plaats.

13 Deventer: Omslag, sanctionerende en preventieve component

1 Algemeen

1.1 Aanleiding, initiatief en doorlooptijd

De aanleiding voor het project Omslag werd gevormd door de resultaten van een onderzoek dat in 1991 werd uitgevoerd door onderzoeksgroep Beke onder ruim 3500 jongeren in de leeftijd van 12 tot 24 jaar in de steden Deventer, Zwolle en Lelystad. Een beperkte groep jongeren bleek verantwoordelijk voor een groot aantal strafbare feiten. Deze groep wordt getypeerd als 'harde kern'. Het Ministerie van Justitie heeft opdracht gegeven het **handhavingsarrangement** uit te werken voor de doelgroep in Deventer. De looptijd van het project is ten minste 3 jaar en zal starten op 1 april 1995. De preventieve component is een eenmalige impuls. Na afloop van de projectperiode dienen de activiteiten en overlegstructuren van de betrokken partners te worden opgenomen in het reguliere beleid.

1.2 Doelstellingen

Met het project wordt het volgende beoogd.

- a Gedurende de experimentele periode een deel van de jongeren die zijn opgenomen op de harde kernlijst, hiervan afgevoerd worden. Dit moet leiden tot een jaarlijkse daling van geregistreerde harde kernleden met 10% en een daling van de aanwas tot de geregistreerde harde kernleden²⁷.
- b Gedurende de experimentele periode sprake is van een afname van de woning-inbraken. Het streven is dat het aantal inbraken op het totaal aantal woningen (het Woning Inbraak Risico) in Deventer zal worden teruggedrongen van 2.6 nu tot 2.0. Hierbij worden de cijfers van het Centraal Bureau voor de statistiek van 1993 als uitgangspunt genomen. De afname wordt na de 0-meting en bepaling van de trends over de jaren 1989 t/m 1993 vastgesteld.
- c Gedurende de experimentele periode sprake is van een afname van de geweldsdelicten. Ook hierbij worden de cijfers van het Centraal Bureau voor de statistiek van 1993 als uitgangspunt genomen. Afname wordt na de 0-meting en bepaling van de trends over de jaren 1989 t/m 1993 vastgesteld.
- d Na de experimentele periode de Individuele Traject Begeleiding (ITB) als alternatief voor gevangenisstraf wordt erkend voor deze problematische groep van stelselmatige daders en wordt uitgevoerd door de samenwerkende partners.

1.3 Doelgroep

De doelgroep van het Project Omslag wordt beschreven bij de uitwerking van de twee verschillende projectonderdelen.

²⁷ Ook wordt een persoon van de harde-kern-lijst afgevoerd wanneer deze de leeftijd van 26 jaar heeft bereikt, verhuisd is naar een plaats buiten Deventer, een straf uitzit buiten de arrondissementsgrenzen of een verlengde gevangenhouding in gaat als verdachte van een kapitaal delict.

1.4 Organisatie

1.4.1 Financiering

De ITB wordt gefinancierd door het Ministerie van Justitie en door de reclassering. Uitgaande van een instroom van 15 cliënten op jaarbasis, is de begroting van de ITB f 560.000,- per jaar, waarvan f 25.000,- aan eenmalige kosten. De additionele begroting van de preventieve component komt neer op f 200.000,- per jaar. Een aanzienlijk deel hiervan komt voor rekening van het ministerie. In totaal gaat het om f 760.000,- per jaar.

1.4.2 Structuur

Kenmerkend voor het handhavingsarrangement is dat het om een samenstel van preventieve en sanctionerende maatregelen gaat. Het project Omslag bestaat uit twee deelprojecten: een preventieve component en een sanctionerend deelproject ITB. Twee projectcoördinatoren geven leiding aan de beide deelprojecten. De koepel van het project wordt gevormd door het driehoeksoverleg Deventer, bestaand uit de burgemeester, de Officier van Justitie en de Districtschef. Er is een stuurgroep aangesteld waarin vertegenwoordiging is van het Openbaar Ministerie, de gemeente, de politie, de reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming, de Zittende Magistratuur en het Ministerie van Justitie. Ook de projectcoördinatoren hebben zitting in de begeleidingscommissie. De eindverantwoordelijkheid voor het project ligt bij het Openbaar Ministerie. Het parket is gebonden aan het project doordat het opdracht heeft gekregen van het Ministerie van Justitie ten aanzien van de uitvoering van het project. Het arrondissementsparket heeft deze opdracht aanvaard en legt verantwoording af aan de opdrachtgever. Het parket is via een contract tussen subsidieaanvrager (het Parket) en subsidiegever (het Ministerie), in financiële zin aan het project gebonden. Er is dus geen contract betreffende het project in algemene zin, overigens ligt het huidige contract wel aan de basis van het project.

De projectleiding is in handen van de Officier van Justitie, die wordt ondersteund door de staffunctionaris politiezaken. De gemeente Deventer heeft de deelverantwoordelijkheid voor de resultaten van de preventieve component van het project. De Stichting Reclassering Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming hebben de deelverantwoordelijkheid voor de resultaten van de ITB. Aangezien het project bestaat uit twee afzonderlijke onderdelen zullen de twee deelprojecten na elkaar beschreven worden.

Tweeledige projectstructuur

De (daadwerkelijke) overlap tussen deze twee componenten bestaat eruit dat het gehele project onder één coördinatie valt en dat het om dezelfde netwerkpartners gaat. De projectcoördinator van de preventieve component wil graag een uitwisseling tot stand brengen tussen de beide componenten omdat zich tussen de meelopers ook harde kernleden zullen bevinden, namelijk die personen die weigeren deel te nemen aan de ITB component. Aangezien de preventieve component met deze personen te maken krijgt na hun detentieperiode - die van korte duur kan zijn - zal daar een strategie voor moeten worden ontwikkeld.

2 Sanctionerende component

2.1 Doelstellingen

Als doelstelling van de ITB is geformuleerd: het verminderen van overlast voor burgers in Deventer, ontstaan door crimineel gedrag van stelselmatige daders, door een geïntegreerde aanpak van de daders, door politie, justitie en reclassering. Het project wil dit bereiken door de deelnemers:

- zelfdiscipline en een vast dagritme aan te leren;
- werkervaring op te laten doen;
- scholing of bijscholing aan te bieden;
- toe te leiden naar een beter perspectief met betrekking tot betaald werk;
- te activeren tot of het bijbrengen van een zinvolle vrije-tijdsbesteding;
- aanbieden c.q. opdringen van een ander sociaal netwerk.

Voorname 6 punten zijn de feitelijke doelstellingen van de ITB.

2.2 Doelgroep

De doelgroep van het ITB-project betreft criminele jongeren, getypeerd als harde kern. Het calculerende element vormt de basis voor het plegen van criminaliteit. De misdrijven vloeien voort uit een kosten-baten afweging, die door deze groep jongeren wordt gemaakt. Als harde kern worden die jongeren aangeduid tussen de 16 en 25 jaar, die een delictsachtergrond in vermogens- en geweldssfeer hebben, aangevuld met de Wet Wapens en Munitie. De jongeren hebben in de jaren 1989 t/m 1993 tien of meer strafbare feiten gepleegd en hebben in die periode twee inbraken en eenmaal een geweldsdelict danwel één inbraak en tweemaal een geweldsdelict gepleegd. Aan de hand van deze criteria zijn in Deventer in 1993 66 jongeren geregistreerd als harde kernleden. Binnen deze doelgroep heeft men geen prioriteiten. Verwacht wordt dat uit genoemde doelgroep 20 personen op jaarbasis het project instromen (het eerste jaar 15 jongeren).

Jongeren waarmee geen afspraken te maken zijn, zoals zwaar drugs-, alcohol-, of gokverslaafden en jongeren met psychiatrische problematiek, die bijvoorbeeld opname-geïndiceerd zijn, worden uitgesloten van deelname aan ITB.

2.3 Organisatie

2.3.1 Structuur

De reclassering is samen met de jeugdreclassering verantwoordelijk voor de uitvoering van de ITB. Hieronder valt de hulpverlening aan de jongere, het activiteitenprogramma dat wordt aangeboden, de controle en de rapportage aan justitie. De aanhouding van de betrokkene ligt bij de politie, daar is ook justitie bij betrokken. De politie verzorgt de aanmelding bij het project en heeft een controlerende functie. Ook heeft de politie een functie met betrekking tot de veiligheidsgarantie van de projectmedewerkers. De Officier van Justitie is eindverantwoordelijke en beslist derhalve over de individuele jongeren wat betreft de in- en uitstroom bij het project.

Bij aanvang van het project zijn er twee projectcoördinatoren in deeltijd aangesteld. Daarnaast komt er een werkmeester en een vierde medewerker. Er zijn financiële middelen om, indien nodig, in de loop van het project een vijfde persoon aan te trekken.

2.3.2 Netwerk

Belangrijke derden zijn wat betreft de hulpverlening het CAD en daarnaast de Riagg, het Algemeen Maatschappelijk Werk en de Crisisopvang. Het CAD voert de controle uit op het gebruik van drugs en alcohol en wordt ingeschakeld voor hulpverlening aan en begeleiding van de project-jongeren. De vrije tijdsbesteding is ondergebracht bij Raster, een voorziening voor overkoepelende wijkaanpak. Met Raster bestaan tevens een aantal arrangementen op het gebied van arbeid en scholing. Daarnaast vindt vrije tijdsbesteding plaats bij de Stichting de Kij, een gemeentelijke voorziening die onder andere gericht is op randgroepjongeren. Deze Stichting heeft veel kennis over de doelgroep. De Gemeentelijke Arbeidsvoorziening is via het JWG betrokken bij werk en scholing van de jongere, ook via de vaste banenpool. Ook zal voor de jongeren beroep worden gedaan op een vaste arbeidsconsulent van het GAB en zal gebruik worden gemaakt van andere voorzieningen zoals bijvoorbeeld beroepskeuzetesten. De sociale dienst is voorts betrokken bij het project met betrekking tot financiële ondersteuning, zoals het verschaffen van een uitkering, het beheer van het geld, het betalen van de huur en het GEB en het assisteren bij schuldproblematiek.

Het project zal zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande netwerken en gebruik maken van een achttal -reeds bestaande- arrangementen op het gebied van scholing en (vrijwilligers)werk.

2.4 Werkwijze

Nadat een persoon van de doelgroep is aangehouden en in verzekering is gesteld wordt de jongere benaderd door de jeugdreclasseringsmedewerker die algemene voorlichting geeft over het project. De jongere heeft 2 dagen om te beslissen over deelname aan het project. Kiest de jongere niet voor het project dan volgt een justitietraject, waarin betrokkene kan rekenen op de zwaarst mogelijke afdoening, waarbij geen sprake meer is van schorsing, uitstel, gratie en dergelijke. Kiest de jongere ervoor deel te nemen aan het project dan wordt schorsing van de preventieve hechtenis aangevraagd.

Kernelementen uit de begeleiding

De ITB poogt greep te krijgen op het levenspatroon en de sociale relaties van de jeugdige, doordat alternatieven - minder riskant en meer sociaal perspectief biedend - worden aangeboden en riskantere relaties en omgevingen worden gemeden. De ITB bestaat uit een sterk structurerende en controlerende **extra-murale detentie**. Als stok achter de deur voor het nakomen van de afspraken fungeert een hard en streng justitieel beleid. De ITB biedt een programma van vijf dagen in de week, een avondvulling voor minimaal twee avonden en drie dagdelen in het weekend.

Om de calculerende dader toekomstperspectief te bieden kan er in het individuele traject worden gekozen uit een achttal arrangementen, waarin arbeid en scholing wordt geboden. De invulling van het traject bestaat naast het aanbieden van activiteiten op het gebied van scholing of arbeid uit een gestructureerde vrijetijdsbesteding. Daarnaast vindt individuele hulpverlening/ begeleiding plaats. Bij de invulling van de activiteiten wordt gebruik gemaakt van het aanbod van bestaande lokale instellingen. De jongere verblijft de gehele dag op vaste plaatsen waardoor controle mogelijk is. Indien de jongere niet op de afgesproken plaats aanwezig is, dient de betreffende netwerkpartner diens afwezigheid te melden aan de projectcoördinator. Ter ondersteuning van het project controleert de politie of de cliënt

wel op de aangewezen plek is. Toezicht en hulp, dan wel begeleiding, worden in het project uitdrukkelijk gescheiden gehouden. Reden hiervoor is dat voor de hulpverlening vertrouwen nodig is. Dit staat haaks op controle. De hulpverlening gebeurt daarom door derden zoals het CAD, het maatschappelijk werk en Raster.

De kern van de aanpak wordt volgens de projectcoördinator gevormd door structuur, duidelijkheid en perspectief: **structuur** wordt geboden in de vorm van een strak programma alsmede de controle daarop en begeleiding daarbij. In het project staat niet zozeer de inhoud van een programma voorop alswel het greep krijgen op iemands tijdsbesteding en zijn sociale relaties. Er ligt een sterke nadruk (extramurale detentie) op het controleren van en verantwoording afleggen over tijdsbesteding en afspraken. De **duidelijkheid** vloeit voort uit de geboden structuur. Er worden bijvoorbeeld geen vrijblijvende afspraken gemaakt evenmin als ellenlange gesprekken gehouden met de jongere. Op het gedrag van de jongere volgen duidelijke reacties vanuit de kant van het project. Bij goed gedrag volgt beloning, bij 'slecht' gedrag of het niet-nakomen van afspraken krijgt men met sancties te maken: het beperken bijvoorbeeld van de vrijheid van besteding van de echte vrije tijd die de jongere heeft (door de week drie avonden). Het laatste aspect dat de kern vormt van de aanpak, is het geboden **perspectief**, bijvoorbeeld op scholing, maar ook op het oplossen van praktische of financiële problemen of het vinden van huisvesting.

Het meest innoverende vindt de coördinator de 'stok achter de deur' die er is bij het project, anders geformuleerd het 'harnas' waarin de jongere terecht komt. De ingreep in iemands leven gaat bij dit project erg ver. Daarnaast is de directe reactie die de jongere te wachten staat innoverend. Er gaat niet eerst een half jaar over heen voordat de betrokkene berecht wordt. Ook zijn de netwerken op voorhand al opgebouwd en kan de calculerende jongere dus daadwerkelijk wat geboden worden in het project. Tenslotte verwacht de coördinator dat, doordat arbeidsvoorziening en vrije tijdsorganisaties bij het project zijn betrokken, dit bij succes zijn weerslag heeft op de attitude in de samenleving ten aanzien van dit soort jongeren.

Afspraken met de jongere

Bij deelname aan het project wordt de jongere een contract voorgelegd voor het algemene traject waarin alle afspraken zijn opgenomen. In dat contract wordt vastgelegd dat de jongere zich aan afspraken houdt, dat informatie over hem ingewonnen mag worden, dat alles besproken moet kunnen worden, dat men contact mag hebben over de jongere met derden, waaronder politie en justitie, dat men toegang heeft tot zijn woning en dat er controle is op bijvoorbeeld druggebruik. Daarnaast is vastgelegd waar het algemene trajectprogramma uit bestaat en op welke tijden de jongere waar dient te zijn. In de tweede fase, wordt voor de periode van het individuele traject een nieuw contract opgemaakt. Hierin wordt tevens opgenomen dat tussentijdse wijzigingen in het contract kunnen worden aangebracht. Als iemand zich niet houdt aan de afspraken in het contract wordt middels extra afspraken getracht hem in het gareel te houden. Werkt iemand echt niet mee, dan wordt de betrokkene na 2 officiële, schriftelijke, waarschuwingen uit het project verwijderd, wordt de schorsing opgeheven en volgt streng lik-op-stuk beleid en extra sancties. Men heeft gedurende de vrijheidsstraf die alsnog wordt opgelegd geen recht op zaken als verlof of overplaatsing.

Begeleidingstraject

1 Algemeen traject

Het project start met een algemeen traject van - in principe - 6 weken. Een jongere kan hier, na toestemming van justitie, direct worden geplaatst. Er wordt hem/haar dan een eerst een algemeen traject aangeboden. Dit is voornamelijk disciplinerend van aard. Tijdens deze periode wordt een start gemaakt met het aanleren van een vast dagritme. Daarnaast wordt bij de jongere zelf en bij derden informatie verzameld aangaande zijn opleiding, mogelijkheden, beperkingen en voorkeuren wat betreft scholing, arbeid en vrije tijdsbesteding. Op basis hiervan wordt het individuele traject uitgezet.

2 Individueel traject

Na het algemene traject wordt een individueel traject doorlopen, dat bestaat uit een samenhangend pakket van activiteiten. Dit traject wordt afgestemd op de persoonlijke problematiek van de jongere. De activiteiten waaruit het ITB is opgebouwd zijn in te delen in vier groepen, te weten arbeid, scholing, vrije tijd en hulpverlening. Arrangementen waaruit ten behoeve van het project uit kan worden gekozen zijn de volgende:

- motorvoertuigenarrangement (leer/werkplaatsen; automuseum/onderhoud materieel DSM);
- sportarrangement (schoonmaak fitnesscentra, onderhoud sportparken, deelname sportprogramma OGC);
- groen arrangement (groenvoorziening, Deventer schoon, groene werkplaats, Sallcon, Vogeleiland);
- grijs arrangement (papier prikken, straat vegen, afvalbakken reinigen, deelname Cambio, Deventer schoon, Vogeleiland);
- hergebruikarrangement (Het Goed, Sallcon, DMS, Cambio, leerwerkplaats hergebruik, Lepa, Emmaus);
- speelarrangement (speeltuinen, onderhoud speelvoorzieningen Sallcon, DMS, Stip, Vogeleiland);
- woonomgevingsarrangement (Stip, buurtconciërges, Deventer schoon, corporaties, omgevingsvaklieden);
- horeca-arrangement (TOC Schalkhaar, ziekenhuizen).

3 Afsluiting

De ITB wordt langzaam afgebouwd. In een laatste fase wordt iemand bijvoorbeeld vrij gelaten in z'n daginvulling maar wel ondersteund doordat hulpverlening aangeboden blijft worden of doordat begeleiding blijft door een persoon vanuit de reclassering.

2.5 Voortgang

Het project verkeert aan het eind van de voorbereidende fase. April 1995 gaat het project van start. Ten tijde van het interview is men nog doende het pand bedrijfsklaar te maken. De vacatures zijn opgevuld. Er zijn voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor netwerk-partners en het onderbouwprogramma (het algemene traject) is klaar.

Communicatie

Aangezien het project ten tijde van het interview nog niet in de uitvoeringsfase zit, heeft nog geen instroom en derhalve ook geen begeleiding plaats gevonden. Er nog geen structureel overleg binnen de ITB component. Dit zal bij aanvang van het

project wel regelmatig moeten gaan plaatsvinden, naar verwachting 1 keer per week. Dit zal mede afhankelijk zijn van het aantal ingestroomde jongeren. Ook met politie en justitie zal regulier overleg moeten gaan plaats vinden. Hierover zijn nog geen vaste afspraken gemaakt.

De samenwerking met de netwerkpartners in de voorbereidingsfase verloopt goed. Voor het onderzoeken van de mogelijkheden van netwerkvorming, waar men begin 1994 mee is begonnen, is een jaar uitgetrokken. De betrokkenheid is groot. Dat verklaart volgens de coördinator dan ook de grote opkomst bij de twee voorlichtingsbijeenkomsten. Daarnaast komt dit volgens hem waarschijnlijk ook onder andere omdat het een kleine gemeente is. Bij de Jeugd en Zedenpolitie is een vast contactpersoon aangesteld. Wat betreft huisvesting zijn afspraken gemaakt over de status van de ITB-jongeren als super-urgent.

Alleen leidt de financiële kant van de zaak bij een aantal organisaties soms tot problemen. Men verwacht extra tijd en geld in een moeilijke doelgroep als deze te moeten steken en weet nog niet of dat kan en hoe men capaciteit moet vrij maken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het CAD en het JWG.

De coördinator meent dat de volgende factoren van doorslaggevend belang zijn voor het welslagen van het project:

- ontkokering;
- voortdurend contact houden met het netwerk;
- duidelijkheid naar netwerkpartners over verantwoordelijkheden vanuit het project (van het project op aan kunnen);
- signaleren van problemen bij netwerk ofwel het netwerk serieus nemen en ondersteunen.

Factoren waardoor het project zou kunnen mislukken zijn:

- de strikte regelgeving voor de jongere zelf (het harnas);
- de strikte regelgeving voor het netwerk;
- het calculerende van de jongere: niet aan het project willen deelnemen dat een jaar duurt, wanneer men een straf opgelegd heeft gekregen van drie maanden.

2.6 Onderzoek en registratie

Bereidheid mee te doen aan WODC-onderzoek

De projectcoördinator van de ITB staat positief tegenover deelname aan een langer durend evaluatie-onderzoek als dat een niet al te grote belasting in houdt. De coördinator meent dat het project verder gaat in de inbreuk in en de controle op de leefwijze van de jongere dan overige vergelijkbare projecten en daarom erg interessant om te evalueren. Hij vindt dit tevens een sterk punt van het project.

2.7 Sterke en zwakke punten

Een ander **sterk** punt van het project is volgens de sleutelpersoon dat het project zichzelf gemakkelijk verkoopt, omdat het idealistisch is en een aantal vernieuwende elementen in zich draagt. De ervaring is dat je mensen hierdoor 'snel meekrijgt'. Het plan appelleert aan de verantwoordelijkheden van de partners, het preventieve deel zou onderdeel moeten worden van hun normale werk.

Een ander sterk punt is de koppeling van zeer brede preventieve aan repressieve maatregelen. Door deze combinatie krijg je je doelgroep optimaal in beeld.

Daarnaast vindt de Officier het positief dat jongeren in de ITB-component individueel worden aangepakt in plaats van in groepsverband. Bij deze groep jongeren gaat er namelijk vaak een corrumperende werking uit van 'de groep'. Ook kan de jongere zich bij een individuele aanpak niet in de groep verschuilen. Bovendien kunnen op deze wijze de individuele capaciteiten van de jongere beter worden benut.

Er is binnen de gemeente een groot draagvlak voor het project. De Officier (sleutelpersoon) meent dat dat komt doordat men in Deventer altijd al veel heeft gedaan op het gebied van 'problematische jongeren'.

Uit informatie van de sleutelpersoon komt naar voren dat er in de voorbereidende fase een aantal **knelpunten** waren waardoor het opzetten de ITB-component erg lang heeft geduurd. Mede ten gevolge van een reorganisatie en personeelswisselingen binnen de reclassering waren er, tijdens deze fase van het project, binnen de organisatie afstemmingsproblemen die voor veel vertraging hebben gezorgd.

Het was gedurende lange tijd onzeker of het project doorgang zou vinden. Een van de redenen was dat het beschikbare budget volgens de reclassering te kort schoot om het project een goede invulling te geven. Uiteindelijk heeft de reclassering een aanzienlijk deel, namelijk f 340.000,- bijgedragen aan het project doordat het de benodigde extra kosten voor eigen rekening heeft genomen.

Voorts was er volgens de sleutelpersoon een probleem in de zin van de kip en het ei. Het is problematisch gebleken om toezeggingen te verkrijgen van netwerkpartners wanneer er nog geen projectplan is. Om een plan van aanpak te kunnen schrijven dient echter de medewerking van netwerkpartners enigszins bekend te zijn.

3 Preventieve component

3.1 Doelstellingen

De preventieve component van het project heeft als doel de voorkoming en onderbreking van een carrièrelijn in het veroorzaken van overlast en het plegen van strafbare feiten, door middel van vroegtijdige signalering van afwijkend gedrag door alle participanten (lees netwerkinstellingen) en een eenduidige en adequate reactie van participanten op dit gedrag.

Als subdoelen en beoogde resultaten in de preventieve component is het volgende geformuleerd, ten aanzien van het:

- **wijkproject**: een aanzienlijke (meer dan 50%) reductie van groepsgewijze delicten in de wijk;
- **schoolproject**: een reductie van pesten en intimidatie op school met 50%;
- **horecaproject**: een afname van onveilige situaties en incidenten;
- **voetbalproject**: een reductie van het voetbalvandalisme met meer dan 50%. Vergroting pakkans tot boven de 90% voor degene die toch buiten de lijnen lopen.

Als succes criterium hanteert de waarnemend coördinator het moment waarop alle netwerkpartners een zelfde type maatregelen nemen ten aanzien van grensoverschrijdend gedrag.

3.2 Doelgroep

De doelgroep van de preventieve component van project Omslag zijn meelopers in de leeftijd vanaf 12 jaar. De meelopers wijken op een aantal punten af van de harde kern jongeren. ze zijn namelijk minder calculerend en slechts incidenteel wetsovertredend. Veel delicten zijn te kenmerken als vrijetijds-bezigheden. Deze worden gepleegd in groepsverband en hebben te maken met vandalisme, geweld en intimidatie. In mindere mate gaat het om vermogensdelicten. In het 'plan Beke' wordt een percentage van 6,5% meelopers, ofwel licht-criminele jongeren gehanteerd. Deze groep vormt de periferie van de harde kern, die wordt gekwantificeerd als 4,6% van alle jongeren.

Aangezien de preventieve component activiteiten ontwikkelt in de natuurlijke omgeving van de jongeren, wordt niet uitgesloten dat harde kern jongeren eveneens zijn terug te vinden in het preventieve deel van het project. De preventieve component beoogt 50% van de doelgroep te bereiken en daarmee een resultaat te boeken van 50%. Hetgeen overeenkomt met ruim 550 jongeren. Succes moet zichtbaar worden bij 275 jongeren.

3.3 Organisatie

3.3.1 Structuur en inzet deelnemende kernorganisaties

Stichting de Kij is, door middel van de projectcoördinator die daar is ondergebracht, de uitvoerder van het project. Dit houdt in dat afspraken worden gemaakt op instellingsniveau, met de netwerkpartners, en dat contact wordt gelegd met jongeren.

De **reclassering** is via de ITB-component partner bij de preventieve component en daardoor betrokken wat betreft informatie-uitwisseling omtrent weigerende of ex-harde kernleden.

De **politie** heeft een repressieve, controlerende en ondersteunende functie.

Het **Openbaar Ministerie** heeft een coördinerende rol naar de verschillende netwerkpartners toe, ondermeer wat betreft informatievoorziening. Bij het O.M komt informatie vanuit de diverse natuurlijke omgevingen bij elkaar. Vanuit deze instantie dient dan ook, wat de informatie betreft, onderlinge afstemming tussen de partners tot stand te worden gebracht.

De projectcoördinator brengt elk kwartaal verslag uit aan de **gemeente** over de voortgang van het project. Met betrekking tot een aantal kosten moet toestemming worden verkregen van de gemeente. De gemeente is eindverantwoordelijke en draagt zorg voor de beleidsondersteuning. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor het jeugdhulpverleningsbeleid op langere termijn.

3.3.2 Overige participanten

De netwerkpartners in het project zijn **scholen** voor MAVO en VBO, de **jeugdhulpverlening**, de **horecakoepel** en de **wijkkaders**, die worden gevormd door wijkpolitie, een opbouwwerker, een gemeente-ambtenaar en buurtbewoners. Een andere belangrijke partner is de **voetbalclub** en de **supportersvereniging**.

Inschatting van de geïnterviewde is dat zo'n 60% tot 70% van de meelopers en harde-kern leden is te vinden onder supporters.

Er zijn in Deventer op deze gebieden relevante, reeds bestaande, netwerken waarvan in het kader van de preventieve component van de Omslag gebruik kan worden gemaakt.

- Het netwerk integraal jongerenwerk: Stichting de Kij is via onder andere het straathoekwerk en het voetbalproject nauw betrokken bij en goed bekend met de doelgroep en weet als enige instelling binnen de gemeente de jongere te vinden.
- Netwerk Wijkaanpak: in de wijken is men begonnen met het ontwikkelen van vormen van wijkgericht jongerenwerk ter preventie van vandalisme en baldadigheid. Het betreft een samenwerking tussen wijkambtenaren, de politie, Stichting de Kij en Raster.
- Netwerk rond schooluitval: met dit netwerk bestaan reeds contacten. Er zijn nog geen convenanten gesloten, wel zijn er experimentele projecten. Op één school is men gestart met een sfeerverbeterend project rondom pestgedrag, ruzie maken en slaan. Uitbreiding van dergelijke projecten naar andere scholen zou moeten plaats vinden, mede in het kader van het geïntegreerd achterstandsbeleid onderwijs.
- Netwerk rond voetbalvandalisme: van dit netwerk dat reeds een convenant heeft gesloten maakt de politie deel uit, de voetbalclub, de supportersvereniging en het jongerenwerk.

De horeca is in de netwerken nog onvoldoende geïntegreerd. Wel is er een gok-convenant tussen de horeca, de politie, de gemeente, stichting de Kij, de automatenexploitanten, het Instituut voor Verslavingszorg en de stedendriehoek Apeldoorn, Deventer en Zutphen. Het streven is om analoog hieraan een convenant met de horeca in Deventer te sluiten met betrekking tot geweld, intimidatie en wapenbezit.

De rollen die de waarnemend coördinator aan de partners toedicht zijn de volgende:

- het onderschrijven van intenties;
- een actief signalerende houding (ook naar ouders toe);
- bereidheid tot het uitvoeren van een aangepaste set van maatregelen;
- de vastlegging op controleerbare afspraken, waaronder het toegankelijk maken van informatie over aanwijsbare individuen.

De waarnemend coördinator meent dat ouders van de betreffende jongeren feitelijk eveneens als netwerkpartners beschouwd kunnen worden en derhalve zo mogelijk ook eniszins begeleid dienen te worden.

3.4 Werkwijze

In de preventieve component gaat het om de uitvoering van een aantal activiteiten ter preventie en onderbreking van de ontwikkeling van afwijkend gedrag bij jongeren. In de ontwikkeling van dergelijk gedrag worden verschillende aspecten onderscheiden, zogenaamde 'vervallijnen', waarlangs het gedrag van de meelopers zich negatief kan ontwikkelen, eventueel tot het niveau van het gedrag van de harde kern. De voorbereidende werkgroep heeft de volgende vervallijnen onderscheiden:

- 1 pesten/intimidatie/wapenbezit/geweld;
- 2 experimenteergedrag/middelengebruik;

- 3 verveling/stoer doen/baldadigheid/vernietiging;
- 4 emotionele verwaarlozing/verstoting;
- 5 normen en waarden (bijvoorbeeld verkeersregels);
- 6 materiële oriëntatie.

Als prioriteit voor de start van het experiment is in Deventer gekozen voor de vervallijn pesten/intimidatie/wappenbezit/geweld.

De gedragingen van jongeren doen zich binnen een aantal natuurlijke omgevingen voor: de schoolomgeving, de opvoedingsomgeving, de vrije-tijdsomgeving, de woonomgeving en openbare gelegenheden. De preventieve component bestaat uit de ontwikkeling en uitvoering van activiteiten binnen deze natuurlijke omgevingen, zodat een zo vroeg mogelijke interventie in de 'vervallijn' kan worden bewerkstelligd.

Ten behoeve van het project geprioriteerde natuurlijke omgevingen zijn school, ontmoetingsplekken van jongeren in de wijk, tribunes alsmede het gebeuren rond het voetbalstadion en de horeca. Voor de preventieve component is gekozen voor een viertal projecten waarin preventieactiviteiten ten behoeve van de geprioriteerde vervallijn zullen worden ontwikkeld: het **wijkproject**, het **schoolproject**, het **voetbalproject** en het **horecaproject**.

Van elk deelproject is in het projectplan beschreven wat de motivatie is voor de keuze ervan, welke de doelen zijn, wie de deelnemers, wat de activiteiten zijn en tenslotte welke de beoogde resultaten. Voor elk van de deelprojecten wordt een viertal maatregelen beoogd. De uit te voeren maatregelen zijn voorzien van een stappenplan en een tijdspad:

- 1 informatievoorziening of -verzameling;
- 2 handelingsprotocol ten aanzien van optreden tegen jongeren;
- 3 betrekken van (leef)omgeving bij reacties op jongeren;
- 4 begeleiding (of benadering) van jongeren.

Er is sprake van een integrale projectmatige aanpak bij de preventieve component van het handhavingsarrangement in Deventer. Het integrale aspect bestaat eruit dat ten aanzien van een concreet probleem, of vervallijn, verschillende instellingen, personen en disciplines worden georganiseerd en dat de werkwijze ten aanzien van verschillende vervallijnen op elkaar worden afgestemd. Er is daarnaast sprake van een projectmatige aanpak, aangezien de preventieve component in een aantal deelprojecten is onderverdeeld.

Kern van de aanpak is dat verschillende functionarissen één gezicht laten zien, dat wil zeggen, dat zij eenvormig optreden. De verwachting is dat jongeren hierdoor gedwongen worden hun gedrag aan te passen, omdat uit onderzoek onder meelopers is gebleken dat zij nog steeds gevoelig zijn voor de reacties uit hun omgeving. De reacties dienen dan wel consequent te zijn.

Contacten die met jongeren zullen worden gelegd gaan, naar verwachting via het straathoekwerk en via de medewerker van het voetbalproject. Het zou wenselijk zijn om aan enige casuïstiek te doen, zodat gevolgd kan worden hoe het jongeren vergaat. Dreigt een jongere af te glijden van meeloper tot harde kern dan biedt dit mogelijkheden tot een snel, gezamenlijk, ingrijpen.

Volgens de waarnemend projectcoördinator zullen er in de eerste plaats uitvoeringsbesluiten moeten worden genomen ten behoeve van vroegtijdige signalering van afwijkend gedrag. Deze besluiten dienen er toe dat in de verschillende natuurlijke omgevingen en door de daarbij betrokken partners een zelfde type van informatie over probleemjongeren kan worden verzameld en onderling kan

worden uitgewisseld.

Daarnaast moet eenzelfde structuur van maatregelen worden opgezet, zodat op de verschillende plekken consequent en eenduidig op grensoverschrijdend gedrag wordt gereageerd en zodat van de partners onderling bekend is op welke wijze in bepaalde gevallen gereageerd zal worden: wanneer verwijder je personen uit je etablissement, wanneer schakel je de politie in, hoe reageert de politie, wanneer grijpt deze in.

Bij voorkeur zouden betrokken medewerkers (van bijvoorbeeld de politie) afwisselend in de verschillende natuurlijke omgevingen moeten worden ingezet, zodat de betrokkenen een beter overzicht krijgen.

3.5 Voortgang

De sleutelpersoon meldt met betrekking tot de preventieve component dat bij aanvang van de voorbereidingen voor het project, de mogelijkheden voor de opvang en begeleiding van jongeren in het algemeen en de mogelijkheden voor vrije tijdsbesteding in Deventer enigszins tegen vielen. Bovendien had de gemeente tijdens deze fase een aantal grote financiële tegenslagen. Hierdoor konden slechts in beperkte mate extra middelen worden vrijgemaakt ten behoeve van de preventieve maatregelen binnen het project. Het is lastig, zowel voor de direct betrokken organisaties als voor de netwerkpartners, dat de activiteiten met betrekking tot de uitwerking en voorbereiding van het project naast de reguliere taken hebben moeten plaats vinden. Hierdoor heeft het lang geduurd. De geïnterviewde meent dat er ook in deze fase een aantal mensen hadden moeten worden vrij gemaakt voor het project.

Het project gaat per 15 april 1995 van start. Onlangs is een projectcoördinator aangesteld ten behoeve van de preventieve component. De netwerkpartners zijn geïnformeerd. Op directieniveau zijn de partners bijeengeroepen door het OM en is het project inhoudelijk belicht. Vanuit Stichting de Kij zijn dezelfde partners op uitvoerend niveau benaderd en ingelicht.

Communicatie

Communicatie met de partners gaat in de voorbereidende fase tot nu toe veelal ad-hoc. Ten behoeve van de onderlinge communicatie met de partners in de uitvoeringsfase moet nog een vorm worden ontwikkeld. Het idee is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij reeds bestaande overlegstructuren en om aldaar in de vergaderingen het project als vast agendapunt in te brengen.

Samenwerking

Op uitvoerend niveau is de samenwerking met de partners tot nog toe heel positief. De **knelpunten** doen zich met name voor op instellingen- of directieniveau. Hier durft men de problematiek bijvoorbeeld niet te erkennen (scholen). Voorts wordt het organisaties bemoeilijkt om samen te werken ten gevolge van de onderling verschillende organisatiestructuren en beleidsvoorwaarden waarbinnen zij dienen te functioneren. Problemen doen zich, met andere woorden, voor ten gevolge van een gebrek aan afstemming tussen de verschillende instellingen, aangezien:

- de taken van de instellingen verschillen;
- de normen in verband met de bekostigingsvoorwaarden verschillen;
- de case-load per organisatie verschilt;
- arbeidsvoorwaarden niet op elkaar passen.

Problemen in de samenwerking zijn tevens het gevolg van doorgevoerde decentralisaties.

Factoren die van belang zijn voor het welslagen van het project zijn:

- de motivatie van individuele personen op managementniveau;
- bereidheid tot samenwerking (waarbij vanuit het project aan de partners duidelijk wordt gemaakt dat de partner zelf bij het project is gebaat).

4 Onderzoek

Bereidheid mee te doen aan WODC-onderzoek

De geïnterviewde meent dat er vanuit het ministerie reeds voorzien is in onderzoek en dat onderhavige vooronderzoek daarvan deel uitmaakt. De projectcoördinator vindt een effectenonderzoek overigens erg zinnig en is bereid daar aan mee te werken. Het OM coördineert, middels het HKS-systeem dat justitie tot zijn beschikking heeft, de registratie van de jongeren uit de doelgroep.

5 Sterke en zwakke punten

Sterk punt van het project vindt de betrokkene de samenwerking tussen justitiële en niet-justitiële instellingen, de combinatie van preventieve activiteiten en justitiële maatregelen. Dit zorgt namelijk voor een consequente pedagogiek ten aanzien van de jongere.

Daarnaast is Deventer wat omvang betreft precies goed. De gemeente heeft een problematiek die zwaar genoeg is, maar de gemeente is daarnaast voldoende klein en overzichtelijk voor het welslagen van een project als het onderhavige.

Nadelen

Het project bestaat uit twee componenten. In aanvang was het één project. Vanuit het ministerie zijn daar twee deelprojecten van gemaakt. Het project is, volgens de geïnterviewde, zodoende een afspiegeling geworden van de ambtelijke verkokering op het departement. Hij meent dat de Omslag één organisatievorm had moeten hebben in plaats van twee. Mogelijke probleem dat zich binnen de huidige structuur kan voordoen is dat bij spanningen de verschillende componenten hun eigen prioriteiten zullen hebben. Dit komt mede voort uit het feit dat de ITB is opgezet vanuit de reclassering en de preventieve component vanuit het jongerenwerk. Daarnaast heeft de ITB een regionale en landelijke aansturing en is de preventieve component eerder lokaal georiënteerd. Een ander nadeel met betrekking tot de onderlinge coördinatie en samenwerking tussen de twee componenten is dat het ITB-bureau zich in Zwolle bevindt, in plaats van in Deventer.

Ander **zwak** punt is volgens de waarnemend coördinator dat in het project niet is voorzien in harde-kern leden die buiten het ITB traject vallen of na detentie weer op vrije voeten komen. De preventieve component wordt met deze personen geconfronteerd, maar er is niet over na gedacht hoe deze groep benaderd dient te worden.

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

1 Den Haag: de Kans

- Contactpersoon:
mevrouw C. Stoops; Gemeente Den Haag, Dienst Welzijn, medewerker afdeling Projectmanagement; projectleider De Kans
- Sleutelpersoon:
de heer R. van de Heuvel; bureau Hoefkade (voormalig Huygenspark), bureau-
chef; voorzitter ProjectManagementGroep (PMG)

2 Rotterdam: Nos Kousa

- Contactpersoon:
de heer J. Schreuder; projectleider Nos Kousa
- Sleutelpersoon:
mevrouw J. Vogel; projectleider Case Management, voorzitter bestuur Opboxen
- Sleutelpersoon:
de heer J. Schildkamp; projectleider Opboxen

3 Haarlem: Hellend Pad

- Contactpersoon:
de heer H. Davelaar; Gemeente Haarlem, projectambtenaar Sociale Vernieuwing
- Contactpersoon:
de heer R. Huisen; projectcoördinator
- Sleutelpersoon:
de heer T. Westen; Politie Kennemerland, districtschef Haarlem, (voorzitter
Stichting Hellend Pad)

4 Zaanstad/Haarlem: Retour Zaanstreek

- Contactpersoon:
de heer T. van den Bolt; Stichting Opperdan, projectleider
- Contactpersoon:
de heer J. de Visser; Reclassering Zaanstad, projectleider
- Sleutelpersoon:
de heer R. Smits; Officier van Justitie, voorzitter begeleidingscommissie

5 Leiden: Interventieproject Agadir Leiden

- Contactpersoon:
de heer J.B. van der Steen; coördinator/trajectbegeleider
- Sleutelpersoon:
de heer H. de Kleijn, voormalig directeur De Drieslag/stg. Pro Juventute, mo-
menteel werkzaam bij Stichting Jeugdzorg Den Haag

6 Cuijk: Jeugd Preventieproject Land van Cuijk

- Contactpersoon:
de heer T. Feijen, centrale regie JPP
- Sleutelpersoon:
mevrouw N.G. Zandee, Officier van Justitie arrondissementsparket Den Bosch
(moet nog geïnterviewd worden)

7 Groningen: Stelselmatige Dader Aanpak

- Contactpersoon:
de heer R.K. Boelens; Reclassering Friesland, projectleider
- Sleutelpersoon:
de heer H.A.M. ter Wee; Politie Groningen, hoofdinspecteur en chef basis-
eenheid

8 Almelo: Stelselmatige Dader Aanpak

- Contactpersoon:
de heer B. Zengerink; Reclassering Enschede
- Sleutelpersoon:
mevrouw mr. F.H.W. Teekman; Arrondissementsparket Almelo, Officier van
Justitie

9 's-Hertogenbosch: Escape

- Contactpersoon:
mevrouw J. Caspers, Reclassering Nederland, Unitmanager
- Sleutelpersoon:
de heer L. Ottens, gemeente 's-Hertogenbosch, Dienst Cultuur, Welzijn en
Sociale Zaken, afdeling Welzijn en Educatie, projectleider

10 Utrecht:

- Contactpersoon:
- Sleutelpersoon:

11 Lelystad: Harde Kern Project, preventieve component

- Contactpersoon:
mevrouw H. de Ruigh; stadhuis Lelystad, dienst Welzijn, projectcoördinator
- Contactpersoon:
de heer L. Broekhuis; stadhuis Lelystad, dienst Welzijn, beleidsmedewerker
- Sleutelpersoon:
mevrouw. H. Blom; stadhuis Lelystad, dienst Welzijn, wethouder Welzijn

12 Arnhem: Rem op Geweld

- Contactpersoon:
de heer P. Beekman; Arrondissementsparket Arnhem, projectcoördinator
- Sleutelpersoon:
de heer mr. N. Leeman; Arrondissementsparket Arnhem, Officier van Justitie

13 Deventer: Omslag

- Contactpersoon:
de heer C. Akkerman; Reclassering Zwolle, projectcoördinator ITB
- Contactpersoon:
de heer H. Slats; Stichting de Kij, waarnemend projectcoördinator preventieve component
- Sleutelpersoon:
de heer mr. D.F. Greive; Arrondissementsparket Deventer, Officier van Justitie