

# Een netwerk als vangnet?

## Een procesbeschrijving van preventieprojecten gericht op een integrale aanpak van jeugdcriminaliteit

W.M. Kleiman, N. Kuyvenhoven  
Den Haag, SDU/WODC, 1997

### Onderzoek en Beleid, nr. 165

#### Aanleiding

Eind 1994 zijn in Arnhem, Deventer en Lelystad preventieprojecten (respectievelijk Rem op Geweld, Omslag en Break) van start gegaan met als doel de criminaliteit die veroorzaakt wordt door de harde kern en meelopers, te voorkomen en terug te dringen. Dit preventiebeleid is ontwikkeld op grond van de resultaten van onderzoek naar criminaliteitspatronen onder jongeren (Beke en Kleiman, 1993). In dit onderzoek zijn onder de harde kern jongeren gerangschikt die veel en ernstige delicten plegen. Hun criminele gedrag heeft een min of meer calculerend karakter doordat zij een afweging maken van de mogelijke voor- en nadelen van hun activiteiten. Jongeren worden beschouwd als meelopers indien zij weliswaar delicten plegen maar (nog) geen ernstig crimineel gedragspatroon vertonen. Het kenmerkende van de preventieprojecten is dat zij met het oog op deze jongeren een 'sluitende' aanpak willen ontwikkelen. Hieronder verstaat men dat de lokale instellingen die werkzaam zijn op diverse levensgebieden van de jongeren (onderwijs, horeca, voetbal, wijk- en jongerenwerk) in een zo vroeg mogelijk stadium normovertredend gedrag signaleren. Vervolgens dienen zij op een eenduidige wijze hierop te reageren. De doelgroep zal hierdoor op de verschillende terreinen waarop zij zich begeeft, worden geconfronteerd met een (zelfde) reactie op ongewenst gedrag. Om dit integrale preventiebeleid gestalte te geven, hebben de projecten tal van concrete (preventieve) maatregelen geformuleerd op de diverse leefgebieden van jongeren. Maatregelen die door de instellingen gezamenlijk moeten worden uitgevoerd. Hiervoor wil men gebruikmaken van een lokaal netwerk van instellingen zoals het Openbaar Ministerie (OM), de gemeente, politie, reclassering, Raad voor de kindbescherming, scholen, horeca en welzijnsinstellingen. De projecten hebben de verwachting dat de instellingen op deze wijze een vangnet vormen en in overleg met elkaar tot de meest adequate reactie kunnen komen.

#### Het onderzoek

De dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering van het ministerie van Justitie heeft het WODC verzocht een evaluatie-onderzoek te verrichten. Het onderzoek dient inzicht te geven in de mate en kwaliteit van de uitvoering van deze projecten. In het onderzoek, dat het karakter heeft van een procesevaluatie, staat de vraag centraal in hoeverre de uitvoering van de oorspronkelijke plannen \_ de (preventieve) maatregelen \_ is gerealiseerd en op welke wijze. Het onderzoek is uitgevoerd in maart 1996 en in de periode november 1996 tot januari 1997. Ten behoeve van de dataverzameling is gebruikgemaakt van verschillende bronnen. Er zijn schriftelijke gegevens geraadpleegd, zoals de projectplannen, tussentijdse verslagen en notulen. Daarnaast zijn er per project gesprekken gevoerd met de projectcoördinatoren: een eerste interview in maart 1996 omtrent de startfase van het project, een tweede in november 1996 waarbij onder meer een inventarisatie is gemaakt van de voortgang van elke geformuleerde maatregel uit het betreffende projectplan. Voorts zijn 33 (groeps)interviews afgenomen bij netwerkinstellingen die betrokken zijn bij het preventieproject. Ten slotte heeft er in Arnhem een groepsgesprek plaatsgevonden met jongeren behorend tot de doelgroep. Hoewel het oorspronkelijk in de bedoeling lag meer jongeren te vragen naar de wijze waarop zij met de preventiemaatregelen zijn geconfronteerd, bleek dit ten tijde van de dataverzameling niet nuttig omdat er nog te weinig maatregelen waren geïmplementeerd die voor jongeren merkbaar zijn.

#### De projecten

De drie projecten zijn in de tweede helft van 1994 gestart en hebben allemaal een doorlooptijd van drie jaar. De projecten stellen zich grosso modo ten doel om in deze periode op integrale wijze de lokale criminaliteit die veroorzaakt wordt door de harde kern en meelopers, terug te dringen. In enkele gevallen is de verwachte reductie uitgedrukt in percentages. De doelstelling is per project geconcretiseerd in tal van uit te voeren maatregelen. Nadat de initiatief nemende instanties (waaronder in ieder geval het OM, de politie en de gemeente) het projectplan, inclusief de projectstructuur, hadden vastgesteld en daarmee de voorbereidingsfase was afgerond, heeft elk project een projectcoördinator aangesteld. Deze heeft de plannen bijgesteld voor toepassing in de praktijk en invulling gegeven aan de projectstructuur. Bij aanvang van de projectperiode is door de coördinatoren eerst een lokaal netwerk gevormd. Bij sommige potentiële netwerkpartners, dat wil zeggen de instellingen die volgens het projectplan een rol waren toegedacht bij de uitvoering van maatregelen, blijkt echter het draagvlak voor samenwerking of participatie in het project gering. Dit doet zich vooral voor bij de horeca en het onderwijs, omdat deze organisaties niet de visie deelden dat er in hun geleding sprake is van problemen met betrekking tot de harde kern of, algemener, de jeugdcriminaliteit. Deze organisaties en de coördinatoren hebben evenwel een gemeenschappelijke noemer gevonden voor de aanpak van de problematiek. In concreto betekent dit dat ten aanzien van de horeca en het onderwijs het onderwerp criminaliteit is gewijzigd in respectievelijk 'kwaliteitsverbetering' en 'leefbaarheid'. Vanuit deze invalshoek bleek men bereid tot samenwerking. Met deze verandering is echter de doelgroep verbreed: niet langer is de aandacht exclusief gericht op de harde kern en meelopers maar ook niet-criminele jongeren worden tot de doelgroep gerekend.

## Projectstructuur

De projectstructuur van de drie projecten is vergelijkbaar. In alle gevallen is de driehoek (burgemeester, (hoofd)officier van justitie, korpschef) de opdrachtgever. Daarnaast onderscheiden de projecten een strategisch en een uitvoerend niveau. Het strategische niveau bestaat uit een zogenaamde stuurgroep of kerngroep waarvan de leden afkomstig zijn uit justitiële en niet-justitiële instellingen. De belangrijkste taak van deze groep is het aansturen van het project. Het uitvoerende niveau bestaat uit werkgroepen (ook wel activiteitengroepen of deelprojecten genoemd) rondom bepaalde thema's. In elke gemeente zijn dit in ieder geval de thema's onderwijs, horeca en daderaanpak. Daarnaast zijn in Lelystad en Deventer werkgroepen gevormd met het oog op het wijkwerk, het jongerenwerk en een centrale registratie. In Deventer is tevens een werkgroep samengesteld rondom het thema voetbal. De werkgroepen bestaan uit vertegenwoordigers van instellingen die een bijdrage kunnen leveren aan de uitvoering van concrete (preventieve) maatregelen met betrekking tot een van de thema's.

Het onderzoek wijst uit dat de projecten niet alleen een vergelijkbare projectstructuur hanteren, maar ook vergelijkbare knelpunten tegenkomen. Hoewel de projectstructuur op zich goed werkbaar is, blijkt de sturingsfunctie van de kerngroep danwel stuurgroep te wensen over te laten. De coördinatoren leggen de oorzaken hiervoor bij de beperkte inzet en betrokkenheid van de leden, te weinig leden bekleden een gezaghebbende functie waardoor hun invloed beperkt is en men zou zich te veel bezighouden met de uitvoeringsdetails. Het samenstellen van de werkgroepen rondom de thema's heeft beduidend meer tijd gekost dan gepland omdat, zoals eerder geschetst, het draagvlak bij potentiële instellingen aanvankelijk gering is. Toch is de netwerkvorming goed totstandgekomen; overeenkomstig de projectplannen zijn de meest relevante instellingen vertegenwoordigd in een van de werkgroepen. Niet altijd betreffen het nieuwe formaties. Er is getracht het thema zo veel mogelijk 'onder te brengen' bij bestaande overlegvormen.

Het functioneren van de groepen verschilt per thema. Er worden meer resultaten bereikt op het gebied van onderwijs, wijk, voetbal en daderaanpak dan op het gebied van horeca, jongerenwerk en centrale registratie. Over het algemeen vergt het veel tijd voordat de diverse instellingen overeenstemming hebben bereikt en concrete activiteiten uitvoeren. De coördinatoren \_ blijkt uit het onderzoek \_ vervullen een belangrijke rol. Zij zijn het bindend element in het project en vrijwel onmisbaar voor de uitvoering ervan.

## Uitvoering van maatregelen

De projectplannen bevatten per thema concreet geformuleerde maatregelen. In de werkgroepen hebben de coördinator en de betrokken instanties getracht overeenstemming te bereiken over de inhoud van de maatregelen en de wijze waarop deze tot uitvoering moeten worden gebracht. Met betrekking tot het thema onderwijs is gekozen voor een benadering waarbij niet criminaliteit, maar het

creëren van een veilig leefklimaat op school centraal staat. Dit heeft in alle drie de gemeenten ertoe geleid dat met alle scholen voor het voortgezet onderwijs overleg is gevoerd over de te treffen maatregelen. Er is vooral gewerkt aan het opstellen van een handelingsprotocol, waarin afspraken zijn opgenomen over gedragsregels voor leerlingen op school, de hantering van deze regels, de reactie op het overtreden ervan en de instanties die hierbij betrokken worden. Met een dergelijk protocol wordt bewerkstelligd dat elke school eenduidig reageert op wetsovertredend gedrag van leerlingen. In Arnhem en Lelystad is overeenstemming bereikt over de formulering van een protocol. De politie \_ zo heeft men onder meer afgesproken \_ zal altijd worden ingeschakeld als leerlingen strafbare feiten plegen. Hoewel in Deventer nog geen formeel protocol is vastgesteld, worden er wel informele afspraken en regels gehanteerd. Ook vindt er in de directe omgeving van scholen preventief toezicht plaats door stadswachten.

De projecten in Deventer en Lelystad ontplooiën activiteiten rondom de thema's wijkwerk respectievelijk jongerenwerk; daarbij is de aandacht gericht op de woonomgeving en de vrijetijdsomgeving van jongeren. In Deventer is de uitvoering van maatregelen met betrekking tot het thema 'wijk' in een vergevorderd stadium. Dit is vooral te danken aan het feit er al sprake was van een netwerk van instellingen die zich op de wijk richten. Er is onder meer een handelingsprotocol opgesteld waarin inspanningsverplichtingen van instellingen zijn vastgelegd ten aanzien van jongeren in de wijk die problemen hebben en veroorzaken. Het protocol heeft in de praktijk geleid tot meer controle door politie en stadswachten in de wijk, terwijl organisaties meer 'outreaching' te werk gaan richting jongeren. In Lelystad is een protocol opgesteld ten behoeve van het jongerenwerk dat echter nog niet officieel wordt gehanteerd. Wel voert men bepaalde aspecten ervan uit, zoals uitwisseling van informatie tussen politie en jongerenwerkers.

Vrijwel geen van de maatregelen met betrekking tot het thema horeca zijn gerealiseerd. De projecten kampen alle drie met het probleem dat horeca-ondernemers niet geïnteresseerd zijn in een aanpak van jeugdcriminaliteit in de horeca. Hoewel gekozen is voor een benadering die meer gehoor vindt bij de horeca, namelijk kwaliteitsverbetering, verloopt de uitvoering van de voorstellen nog steeds moeizaam. Er is geprobeerd maatregelen in gang te zetten, maar om verschillende redenen is dit niet gelukt. Bijvoorbeeld omdat de maatregel niet aansluit bij de prioriteiten van de organisatie die deze geacht wordt uit te voeren (zoals extra alcoholcontroles door de politie), omdat het praktisch gezien niet haalbaar is (financiële consequenties van plaatsing van metaaldetectoren), of juridisch niet uitvoerbaar (invoeren van 'zwarte lijst'). Wel hebben de inspanningen ertoe geleid dat de horeca in gesprek is gekomen met de gemeente en de politie. Bovendien is bij gemeenten de aandacht toegenomen voor het ontwikkelen van een nieuw (integraal) horecabeleid.

Er zijn in verhouding tot de andere thema's redelijk wat maatregelen van de grond gekomen die betrekking hebben op de daderaanpak. In Lelystad en Deventer wordt door de politie een zogenaamde sociale enquête afgenomen als onderdeel van het verhoor van minderjarige verdachten. Deze enquête dient om de persoonlijke achtergronden en motieven van de jeugdige te achterhalen en biedt handvatten bij het afhandelen van de zaak door politie, Raad voor de kindbescherming, officier van justitie en rechter. De politie schakelt in eerste instantie al een hulpverleningsinstelling in als de gegevens uit de enquête hiertoe aanleiding geven. In Arnhem en Lelystad wordt een lik-op-stukprocedure toegepast. Daartoe is door het OM en de politie een 'hotlist' samengesteld van hardkernjongeren die aan bepaalde criteria voldoen (bijvoorbeeld in de afgelopen vijf jaar minstens vijf misdrijven van een bepaald soort gepleegd). Indien een verdachte op deze lijst voorkomt, dan wordt de zaak versneld behandeld en afgedaan. Een geconstateerd nadeel is dat het OM onvoldoende capaciteit heeft om deze procedure in alle gevallen toe te passen. In Arnhem heeft het OM in samenwerking met de leden van de werkgroep een zogenaamd strafmaatmodel ontwikkeld. Het model geeft richtlijnen over de op te leggen straf per delict en dadercategorie.

Met betrekking tot het thema voetbal heeft het project in Deventer de uitvoering van preventiemaatregelen bij de plaatselijke voetbalclub Go Ahead Eagles ter hand genomen. Er is training gegeven aan de zogenaamde stewards die tijdens wedstrijden zorgdragen voor de veiligheid in het stadion en er zijn eisen gesteld aan het functioneren van deze vrijwilligers. Er is een handelingsprotocol ontwikkeld waarin de huisregels van Go Ahead Eagles staan vermeld, alsmede de sancties op het overtreden van deze regels. Door middel van artikelen in het clubblad, een prijsvraag, waarschuwingsborden en dergelijke zijn deze regels bekendgemaakt bij het publiek. Een veldwerkorganisatie legt tijdens wedstrijden contact met supporters en biedt, indien nodig, begeleiding.

Ten slotte is er in Deventer en Lelystad een werkgroep gevormd rondom het thema centrale registratie. Informatie-uitwisseling tussen zowel justitiële als niet-justitiële instellingen wordt als belangrijk hulpmiddel gezien voor een integrale aanpak van delinquente jongeren. Een dergelijk

systeem is nog niet ontwikkeld omdat er vooralsnog te veel knelpunten zijn. De projecten wachten de vorderingen af rondom de ontwikkeling van een landelijk cliënt-volgsysteem.

## Resultaten

Voor de interpretatie van de onderzoeksgegevens halen we de centrale vraag uit het onderzoek naar voren, namelijk in hoeverre de uitvoering van maatregelen is gerealiseerd. Te constateren valt dat de projecten veel werk hebben verricht en ondanks tegenvallende omstandigheden redelijk wat hebben bereikt. Er zijn echter beduidend minder maatregelen tot uitvoering gebracht dan volgens de projectplannen de bedoeling was. Dat heeft een aantal redenen.

Bij alle drie de projecten is het projectplan ambitieus en op een aantal punten weinig hanteerbaar gebleken. Zo is het projectplan ten onrechte gebaseerd op de veronderstelling dat er reeds lokale netwerken bestaan, of minstens dat de beoogde netwerkinstellingen bereid zijn deze te vormen. Er blijkt echter bij diverse organisaties onvoldoende draagvlak te bestaan voor participatie in het project, onder andere omdat potentiële netwerkpartners niet of nauwelijks betrokken zijn geweest bij het opstellen van het projectplan, of omdat de criminaliteitsproblematiek niet wordt onderkend. Om het draagvlak bij de beoogde netwerkinstellingen te verhogen, zijn er aanvullende – niet geplande – activiteiten uitgevoerd die slechts in afgeleide zin gericht zijn op het doel van het project om criminaliteit terug te dringen. Ook is het projectplan te gedetailleerd ingevuld. De voorgestelde 'dichtgetimmerde' maatregelen sluiten niet altijd aan bij het beleid en de behoeften van uitvoerende organisaties en biedt weinig ruimte voor wijzigingen. De coördinatoren hebben het projectplan moeten bijstellen voor toepassing in de praktijk, daarbij tegemoetkomend aan prioriteiten van participerende netwerkpartners. Een praktisch gevolg van deze inspanningen is dat het projectplan een irreële tijdsplanning bevat omdat hierin geen rekening is gehouden met het creëren van een draagvlak, het vormen van netwerken en aanvullende activiteiten. Gerelateerd hieraan heeft de uitvoering van het project vertraging opgelopen en zijn er gedurende de experimentele periode minder maatregelen uitgevoerd dan gepland.

De extra inzet heeft evenwel z'n vruchten afgeworpen want de netwerkvorming is goed totstandgekomen. Waar mogelijk is aansluiting gezocht bij bestaande overlegvormen die vervolgens functioneren als themawerkgroep. De meest relevante organisaties zijn vertegenwoordigd in een of meer werkgroepen. Uit het onderzoek blijkt dat voor de netwerkpartners de meerwaarde van het project bij deze lokale netwerken ligt. Zij beschouwen het 'samen om de tafel zitten' en gezamenlijk zoeken naar oplossingen als belangrijkste verdienste van het project. Door het project zijn diverse partijen, met een geheel verschillende achtergrond en cultuur, met elkaar in contact gekomen. Men heeft meer inzicht gekregen in elkaars mogelijkheden en begrip voor elkaars positie. Dit heeft de intentie voortgebracht om de werkzaamheden op elkaar af te stemmen. In een aantal gevallen heeft dat geleid tot een vorm van samenwerking die voorheen niet plaatsvond: een samenwerking die niet zo zeer betrekking heeft op het naar elkaar verwijzen, maar op het uitvoeren van taken vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid voor criminaliteits- en veiligheidsproblemen. Het gesloten convenant tussen de scholen voor voortgezet onderwijs en onder meer de politie is hiervan een sprekend voorbeeld.

De bereidheid tot samenwerking is bij de meeste netwerkinstellingen aanwezig, maar er gaat veel tijd overheen voordat men overeenstemming bereikt en tot werkelijke uitvoering van maatregelen komt. Ook dit proces heeft ertoe bijgedragen dat er gedurende de projectperiode minder is gerealiseerd dan gepland. Gezien de achterstand in de implementatie van maatregelen is de doelgroep tijdens de onderzoeksperiode nog nauwelijks bereikt. De verwachting is dan ook dat het algemene doel van de projecten – het terugdringen van de jeugdcriminaliteit – gedurende de projectperiode niet zal worden gehaald.

De experimentele projecten zijn in het licht van de beleidsontwikkelingen in het laatste decennium niet geheel 'nieuw' te noemen. Wel hebben ze een toegevoegde waarde ten gevolge van een aantal oorspronkelijke elementen, zoals de verregaande samenwerking tussen verschillende netwerkinstellingen, het gebruikmaken van reguliere samenwerkingsverbanden en de (vernieuwde) sociale enquête.

In de drie gemeenten is het een en ander in werking gezet richting een integrale werkwijze. Het is echter nog niet voltooid (ofwel, om te spreken in termen van de projecten, het vangnet vertoont nog gaten) terwijl de projectperiode ten einde is. De lokale netwerken, de samenwerking en de

geïmplementeerde maatregelen zijn nog maar van recente datum en hierdoor 'kwetsbaar'. Om te voorkomen dat dit alles inzakt na beëindiging van de projectperiode, zal op korte termijn een besluit moeten worden genomen over de wijze waarop deze aanpak kan worden gecontinueerd. Indien de opdrachtgevers (OM, gemeente, politie) en de betrokken netwerkorganisaties waarde hechten aan dit preventiebeleid, dan is het van groot belang dat het een structurele inbedding krijgt, waarbij zowel de inhoud als de financiering gewaarborgd is.