

Verandertraject: Bouwstenen voor weerbaarheid

Verslag van een verkenning

Inleiding

De aanwas van jonge criminelen en doorgroei in de georganiseerde drugscriminaliteit is een probleem dat hoog op de politieke agenda staat en een terugkerend thema tijdens de stakeholder dialogen. Onderzoek laat zien dat in de stad Utrecht deze problematiek bovengemiddeld groot is. Criminele organisaties zien de stad als een ideale kweekvijver om jongeren jongeren te werven voor (steeds verder gaande) criminele activiteiten. Daarom heeft de gemeente Utrecht onlangs een nota uitgebracht met een uitgebreide set aan voorgestelde maatregelen om de jonge aanwas en doorgroei in criminele drugswereld een halt toe roepen: 'Grenzen stellen, Perspectief bieden' die een preventie insteek verbindt met een repressieve aanpak. In het kader van dit programma wordt de samenwerking gezocht met de Reclassering Midden-Noord om zo invulling te geven aan het door de Reclassering geformuleerde plan om te werken met multidisciplinaire teams die in een vroegtijdig stadium met deze doelgroep aan de slag gaan.

*Een van de pijlers van de beleidsnota van de gemeente Utrecht 'Grenzen stellen, perspectief bieden' is een **integrale persoonsgerichte aanpak**. Onderdeel daarvan is het plan om een netwerk van credible messengers in te gaan zetten, mensen "tussen straat en staat". Ook de inzet van jobcoaches maakt onderdeel uit van de integrale persoonsgerichte aanpak.*

*De Reclassering heeft plannen voor de vroegtijdige inzet van **multidisciplinaire toezichtteams** gericht op de aanpak van de jonge aanwas in de drugscriminaliteit. Het idee is dat deze teams bestaan uit een cirkel van professionals (werkzaam bij de (jeugd)reclassering, politie, RIEC, onderwijs) die samenwerken met vrijwilligers of ervaringsdeskundigen. Daarmee beoogt de Reclassering uitvoering geven aan de motie van Van Nispen en Van Toorenburg (TK 2020-2021, 29 911, nr. 289).*

In het stakeholder team is de gemeente Utrecht, de Reclassering Midden-Noord en het parket Midden-Nederland vertegenwoordigd. De dialogen boden een uitgelezen kans om de denkkraft van anderen in het stakeholder team te benutten om een aantal aspecten van het voorgenomen beleid nader te verkennen. Voor het stakeholder team boden de beleidsvoornemens van de gemeente en de Reclassering de kans om een aantal tijdens de stakeholder dialogen geformuleerde inzichten te vertalen naar een feitelijke situatie.

Hierna volgt een verslag op hoofdlijnen van de discussie tijdens de stakeholder dialogen. Daarbij is ingezoomd op twee aspecten die relevant zijn voor de genoemde beleidsvoornemens: het activeren van sociale verbanden en domeinoverstijgende samenwerking. De discussie beoogt input te leveren voor de verdere uitwerking van de initiatieven van de gemeente en de Reclassering.

De discussie tijdens de stakeholder dialogen

Tijdens de stakeholder dialogen is verder gesproken over het invulling geven aan persoons- en contextgerichte aanpak via het **activeren van sociale verbanden en de inzet van informele netwerken** om zo de aanwas en doorgroei van jongeren en jongvolwassenenen in de drugscriminaliteit een halt toe te roepen. Een ander onderwerp van gesprek betrof het **duurzaam verbinden van het justitiële, sociaal en zorgdomein**.

I Activeren van sociale verbanden

De essentie van de voorgestelde aanpak in Utrecht is om de problematiek écht vanuit de levensloop en leefwereld van jongeren en jongvolwassenenen te benaderen. Daarbij zullen, meer dan nu het geval is, de sociale verbanden rondom een jongeren worden geactiveerd. Daarbij kunnen verschillende cirkels rondom de jongere worden onderscheiden. De meest directe cirkel bestaat uit de familie, het gezin waaruit de persoon afkomstig is. In de tweede cirkel zitten personen die zich in de sociale omgeving van de jongere bevinden, zoals leraren van een school of coaches/ trainers van een sportvereniging. De derde cirkel, waar nu nog heel weinig een beroep op wordt gedaan, zijn vrijwilligers of ervaringsdeskundigen. De aanpak waarbij gebruik wordt gemaakt van de sociale kring rondom jongeren en vrijwilligers, ervaringsdeskundigen en professionals wordt door de stakeholders als veelbelovend gezien. Een aantal inzichten en aandachtspunten uit de discussie:

Omarmen in plaats van wegduwen

Personen uit de sociale omgeving van een jongere kennen deze persoon het best. Zij kunnen dan ook een boodschap zodanig overbrengen dat die ook echt aankomt. Professionals duwen deze mensen vaak weg op het moment dat zij in beeld komen, terwijl deze professionals minder goed in staat zijn om te zien wat er speelt. *'Je moet echt weten wat er speelt in de wijk. Er is veel meer aan de hand dan dat wij zien als we er langs lopen.'* Ook kunnen deze mensen uit de sociale omgeving van de jongere een appel op hem doen om ergens bij te horen (bijvoorbeeld bij een sportvereniging). *'Je wil voorkomen dat ze in een soort sociaal isolement terecht komen. Mensen willen graag ergens bijhoren. En ze horen nu wel ergens bij, maar dat is niet de goede groep.'*

Het betrekken van personen uit de sociale omgeving hoeft niet direct heel zwaar in te worden gezet als de problematiek niet zwaar is. Het kan ook gewoon gaan om het betrekken van de ouders en hen vragen welke hulp zij nodig hebben. Vroege interventie is van belang. *'Maar nu geldt voor jongeren soms: 'Ik ben pas de moeite waard als ik al over de streep ben'. Ze worden al hun hele leven in de samenleving gemarginaliseerd, maar pas over de streep [als ze crimineel zijn] krijgen ze aandacht.'*

Binding en rolmodellen

Als onderdeel van de verschillende cirkels (informeel en professioneel) is het belangrijk dat een jongere iemand naast zich weet, iemand die hij kan vertrouwen, op wie hij kan terugvallen. Ook iemand die kan helpen om de situatie te overzien wat lastig kan zijn als er bijvoorbeeld sprake is van een licht verstandelijke beperking (LVB).

Bij jongeren waarbij er sprake is van relatief geringe problematiek kan dat een 'buddy' zijn. *'Geef iemand een maatje, in plaats van een intake gesprek'*. Bij jongeren waarbij er sprake is van grotere problematiek, wordt daarbij gedacht aan credible messengers.

Definitie credible messengers nota *'Grenzen stellen, Perspectief bieden'*: *'Deze bij de problematiek van de stad betrokken rolmodellen spreken de taal van de straat, hoeven niet van de gemeente te zijn, hebben geen 9 tot 5 mentaliteit, hebben vaak een achtergrond waar de doelgroep zich aan kan spiegelen en hebben de levenservaring (al dan niet doordat ze zichzelf ontworsteld hebben uit een ingewikkelde situatie dan wel criminaliteit) en zijn daarmee geloofwaardig om te kunnen aanspreken en te motiveren.'*

In Utrecht worden deze credible messengers ingezet door de PGA-experts van de gemeente. PGA staat voor persoonsgebonden aanpak en PGA-experts worden langdurig verbonden aan hun cliënten om hen op diverse levensgebieden te ondersteunen. Bij hen komt informatie vanuit de verschillende domeinen samen.

Voor een effectieve begeleiding is het van belang dat de jongere iemand naast zich krijgt met wie hij zich kan verbinden. Dat vraagt onder meer om tijd: voor een goede binding is simpelweg het aantal uren begeleiding dat een jongere krijgt van belang. Ook in dat opzicht kan de inzet van informele netwerken positief uitpakken. Professionals hebben vaak maar beperkte tijd om met hun cliënt door te brengen. Voor het informele netwerk is tijd een minder schaars goed.

Verbinding betekent ook je kunnen herkennen in degene die je begeleid. *'Wat voor culturele achtergrond heb ik? Er moet een vertaling zijn tussen wie ik ben en mijn omgeving. Er moet iemand komen waarmee ik me kan identificeren.'*

'Rolmodellen zijn nu geen onderdeel van het professionele netwerk. Daar zit ook een professionele huiver want als iemand niet gediplomeerd is en je geeft deze persoon een rol en het gaat mis, dan stel je jezelf bloot aan kritiek.'

Meer in het algemeen wordt tijdens de stakeholder dialogen gesteld dat het werken met niet-professionals een kans is, maar dat hier ook risico's aan verbonden zijn. Dan gaat het om zaken als de vaardigheden van de niet-professional, continuïteit van diens inzet, maar ook bijvoorbeeld het risico op manipulatie van de niet-professional door de jongere.

Motivatie

Wil er een gedragsverandering optreden, dan moet de jongere daartoe gemotiveerd zijn. Dat is nog niet zo eenvoudig in het licht van wat deelname aan het criminele circuit kan bieden. *'Het is aan alle kanten zichtbaar dat je via de gangs enorm veel geld kan verdienen.'* Sleutelpersonen in de omgeving van de jongere of credible messengers kunnen een belangrijke rol vervullen bij de wil tot verandering. *'Dan gaat het gesprek over het verschil tussen het criminele circuit en de maatschappij waarin de jongere wil leven. 'Hoe belangrijk het is dat je moeder nog een keertje trots op je is?'* Een appel op eigenwaarde en trots is belangrijk: *'Wat voor vader wil je zijn?'* Ook het ontbreken van een gevoel van veiligheid kan bijdragen aan de wens tot verandering. *'Je hebt het geld wel, maar het is niet van jou. Er is een moment waarop het je ontnomen kan worden.'*

De vraag die tijdens de discussie opkwam is hoe ver je wilt gaan met het proberen om iemand te motiveren tot gedragsverandering. Wanneer laat je los? Niet iedereen wil veranderen? *'Zou je niet alleen moeten investeren in personen die willen veranderen?'*

Negatieve sociale verbanden

Het activeren van sociale verbanden kan behulpzaam zijn om een jongere op het rechte pad te krijgen. Maar soms is het voor gedragsverandering juist belangrijk om de banden met de bestaande sociale omgeving te verbreken. *'Als zijn hele omgeving hem als het ware criminaliteit oplegt, dan moet hij echt op een andere plek opnieuw beginnen.'* Soms vraagt dit om een baan of huisvesting in een andere omgeving. Dat is voor de gemeente lastig te bieden, omdat je vaak alleen maar mogelijkheden kunt realiseren in je eigen gemeente. *'Dat vraagt om landelijke afspraken.'*

II Duurzaam verbinden van het sociaal domein, zorg en straf

De levensloopbenadering wint aan kracht als methode om mensen die in aanraking komen met het strafrecht op het rechte pad te brengen en te houden. Het is een benadering waarbij passend bij de persoonlijke omstandigheden, problematiek en talenten van een persoon de juiste interventies vanuit verschillende domeinen - sociaal domein, zorg en straf - worden ingezet. *'We moeten niet een lopende band creëren, maar juist een netwerk om de jongere heen organiseren.'*

Continuïteit

Een persoonsgerichte levensloopbenadering kan alleen succesvol zijn als er sprake is van een goede samenwerking tussen professionals uit de verschillende domeinen en als er continuïteit is. Ofwel, voor de aanpak van aanwas en doorgroei van in de drugscriminaliteit is een lange adem vereist. Zoals de gemeente Utrecht stelt: *'Met alle partners langere tijd durven te focussen op deze groep is cruciaal.'* (Grenzen stellen, perspectief bieden)

Die continuïteit is er nu niet altijd. *'Het probleem is dat we met z'n allen, met al die instanties, het niet voor elkaar krijgen dat we continuïteit bieden in onze aanpak voor één persoon.'* *'Elke organisatie werkt vanuit z'n eigen eilandje, met z'n eigen DNA.'* Over twee factoren die continuïteit in de aanpak belemmeren is nader gesproken:

- Overgang van jeugd- naar volwassenreclassering. Niet zelden gaat er veel informatie verloren bij de overdracht van de jeugdreclassering naar de volwassenenreclassering. Daardoor raakt kennis buiten beeld die noodzakelijk is om effectief te sturen op gedragsverandering. Een bijkomend probleem is dat ouders of familieleden niet meer actief kunnen worden betrokken als de meerderjarige jongvolwassene met beroep op privacy hier geen toestemming voor verleent aan de betrokken professionals.
- Detentie als pauzeknop. Op het moment dat er sprake is van detentie fungeert dit vaak als pauzeknop voor al lopende hulpverleningstrajecten. *‘Dan zegt een collega tegen me: ‘ik heb nu ruimte en kan met een andere jongere aan de slag’. Dan vraag ik, wat is er dan met jouw vorige cliënt gebeurd, is hij dood? ‘Nee, hij zit in detentie.’* Voor een goede start na detentie is het belangrijk dat zorg wordt gecontinueerd, dat er met de gedetineerde wordt besproken hoe de tijd in detentie kan bijdragen aan realiseren van ontwikkeldoelstellingen. Op dit moment is het vaak zo dat hulpverleners van de gemeente hun cliënten niet in de gevangenis bezoeken. En de PI’s hebben vaak geen informatie over wat de re-integratiedoelen van gedetineerden zijn. Daarmee fungeert detentie als een pauzeknop. Een positieve ontwikkeling zijn de ‘trajectgesprekken’, waarin met gedetineerden zijn of haar Detentie & Re-integratieplan wordt besproken. Daarbij wordt de gedetineerde gevraagd om aan te geven wat hij zelf wil, wordt er geluisterd naar wat hij nodig heeft en wat hij tekortkomt.

De driehoek autonomie, zorg en controle

Gedragsverandering komt tot stand via de juiste balans in de driehoek van autonomie, zorg en controle. Het strafrecht kan daarbij ondersteunend worden ingezet. Bijvoorbeeld doordat de jonge aanwas ziet dat strafrechtelijk stevig wordt opgetreden tegen de doorgroeiers. Het gaat om het realiseren van de juiste mate van drang en dwang. Daarbij kan het ook gaan om de inzet van het bestuursrecht, bijvoorbeeld door voorwaarden te verbinden aan het aanbieden van een woning.

Tegelijkertijd is naar voren gebracht dat met drang en dwang niet volstaan. Jongeren moeten ook aangesproken worden op hun eigen plichtsbesef. *‘Daag ze uit om er echt wat van de maken en daar hun eigen verantwoordelijkheid in te nemen.’* Daarbij wordt de inzet van een **sociaal contract** als een aantrekkelijke optie gezien. Bij een sociaal contract gaat het om de afspraken tussen een jongere, zijn sociale omgeving en professionals. Hierin worden rechten en plichten benoemd. Daarbij is het dus ook zo dat niet alleen de jongere, maar ook de professionals aangesproken kunnen worden op de gemaakte afspraken. *‘Ik vind het wel interessant om een sociaal contract in te zetten. Zeg, we beginnen met dertig jongens in Overvecht. Om met die jongens toe te werken naar een sociaal contract. En stel dat ze daarna nog wel een misdrijf begaan, wat realistisch is want het is wel een risicovolle groep, dat we het contract kunnen openbreken en aanpassen. Dat het een doorlopend contract wordt.’*

Randvoorwaarden voor uitvoering

Experimenteerruimte

De discussie tijdens de stakeholder dialogen biedt slechts ruimte om ideeën op hoofdlijnen te bespreken. Vervolgens is het zaak om de ideeën uit te werken en daarvoor is experimenteerruimte - en de juiste mensen - nodig. Daarbij is er nu sprake van (politiek) momentum nu het thema van de aanwas en doorgroei van jongeren in de drugscriminaliteit hoog op de agenda staat.

In de discussie met de stakeholder is benadrukt dat het belangrijk is om de concepten van rolmodellen en credible messengers verder te operationaliseren. De vraag speelt, bijvoorbeeld, hoe je tot een erkend netwerk van vrijwilligers komt. Daarbij is onder meer de suggestie gedaan om de link met mantelzorg verder te onderzoeken en jongeren zelf te vragen wat zij voor ideeën hebben bij een rolmodel. Ook is het van belang om aandacht te besteden aan opleiding en training van rolmodellen.

Andere aandachtspunten die zijn genoemd in relatie tot het realiseren van experimenteerruimte en die gezien kunnen worden als een advies aan de gemeente Utrecht en aan de Reclassering:

- *Leren van bestaande initiatieven en onderzoek.* Als het gaat om de inzet van credible messengers is het belangrijk te kijken naar de ervaringen die daar al mee zijn opgedaan, zoals in Amsterdam. Voor de samenwerking tussen het sociaal domein, zorg en straf is het Ruwaard-model erg interessant om van te leren. *'Haak aan bij wat er al is!'* Verder is het van belang om bestaand onderzoek te betrekken, en als er eenmaal wordt geëxperimenteerd daar ook goed onderzoek naar te laten doen.
- *Begin klein.* Selecteer een overzichtelijke groep jongeren waarmee je gaat beginnen. Het is belangrijk om te zien dat de aanpak impact kan hebben. Dan heb je een duidelijke "case" van waaruit je kunt opschalen.
- *Ruimte.* De 'ruimte' van experimenteerruimte houdt ook in dat de tijd wordt genomen om dingen uit te proberen. Dat de tijd wordt genomen om dingen verder te ontwikkelen. Dat er ruimte voor falen is (dare to fail). *'We hebben in Nederland de neiging om na een keer falen een initiatief af te schrijven. Er moet ruimte zijn om te falen en gewoon het vertrouwen te hebben om door te gaan.'* Ook is het belangrijk dat er niet direct een jaar na de start een positief evaluatierapport hoeft te liggen. Dit vraagt ook om moedige bestuurders die de ruimte bieden om te falen en om dingen uit te leggen. En verder vraagt het dat de media er niet bovenop springt op het moment dat er iets misgaat.

Een van de buitenlandse initiatieven die het verdient om nader bestudeerd te worden als voorbeeld waarvan geleerd kan worden is **'Cure Violence'**. Weliswaar is deze aanpak expliciet gericht op geweldsmisdrijven, maar de wijze van werken kan ook interessant zijn voor drugscriminaliteit. Ook bij drugscriminaliteit gaat om het probleematiek in wijken waarbij via groepsverbanden met name jongeren en jongvolwassenen de criminaliteit in worden gezogen.

- Cure Violence is gericht op het **voorkomen van (gang gerelateerd) (wapen)geweld** door: direct ingrijpen bij potentiële gewelds/- schietincidenten, identificeren van hoog-risico personen, veranderen van (groeps)opvattingen over geweld (bevorderen anti-conflict en anti-geweld normen)
- Cure Violence is **wijk-gebaseerd** en werkt vanuit het perspectief van 'public health'
- Cure Violence werkt samen met organisaties in de strafrechtketen maar maakt hier geen onderdeel van uit
- De staf bestaat uit:
 - **Violence Interrupters** (personen die geweld voorkomen): veelal voormalig gang leden (*credible messengers*), realiseren vertrouwensband met hoog-risico personen, zijn veel op straat en proberen geweld (gun violence en vergeldingsacties) te voorkomen
 - **Outreach Workers** (sociaal werkers): realiseren vertrouwensband met hoog-risico personen, bieden hen kansen en hulpbronnen w.o. huisvesting, werkgelegenheid, vrije tijdsbesteding en opleiding
- De staf werkt samen met bewoners en andere partners in de wijk om de norm dat conflicten met geweld worden opgelost te doorbreken (via publiekscampagnes, demonstraties na gewelds-/schietincidenten etc.)

Onderzoek: Cure Violence leidt tot een substantiële afname van schietincidenten en gewonden als gevolg van wapengeweld. Ook leidt de aanpak tot afname van steun onder jonge mannen voor geweld als manier om persoonlijke conflicten op te lossen (Delgado et. al., 2017)

Financiering

Experimenteerruimte kan alleen worden gerealiseerd als er financiering wordt gevonden om de ideeën in de praktijk te brengen. Discussiepunt is of deze financiering gevonden kan worden in de lopende budgetten (10% van budget flexibel inzetten is genoemd) of dat er additionele financiering moet worden gevonden. Bij het anders inzetten van budgetten kan het zinvol zijn om meer in te zetten op lump sum financiering. Bijvoorbeeld dat de gemeente 10.000 euro beschikbaar maakt voor een jongere en dat dus niet meer losse trajectelementen worden gefinancierd.

Vervolgstappen

- **Aan de slag.** Het voornemen is om via een concreet project de beleidsvoornemens van de gemeente Utrecht en de Reclassering nader invulling te geven en daarbij direct aan de slag te gaan met de ondersteuning van een groep jongeren. Daarbij kunnen de tijdens de dialogen besproken inzichten in praktijk worden gebracht, met als doel hier een model van te maken dat geschikt is voor verdere opschaling. Kernelementen: activeren van sociale verbanden en inzet van informele netwerken en duurzaam verbinden van sociaal domein, zorg en straf volgens de levensloopbenadering (zoals hierboven omschreven).

- **Lokale stakeholder dialogen.** Om verder inhoudelijk invulling te geven aan de plannen en om de gewenste samenwerking op een positieve manier in te vullen, bestaat de wens om lokale stakeholder dialogen te organiseren. *'We hebben zelf gezien wat de kracht van stakeholder dialogen is. Het creëert eigenaarschap, scheidt verbinding, je komt op een ander niveau. Je krijgt ook meer waardering voor elkaar. Ik zou het ons in Utrecht zo gunnen!'* Van dit lokale stakeholder team zullen jongeren behorend tot de doelgroep zeker ook onderdeel uitmaken. Verder kan het stakeholder team van 'Strafrecht met Perspectief' worden gevraagd om op cruciale momenten mee te denken over de invulling van het project in Utrecht.
- **Leren en onderzoek.** De bedoeling is om een werkwijze te ontwikkelen die structureel en op grote schaal kan worden toegepast. Daarbij is het van belang om bij de ontwikkeling van de werkwijze te leren van initiatieven die al lopen, zowel in Nederland als in het buitenland. Gedurende de looptijd van project zal (actie)onderzoek worden verricht, zodat met continue leerloops een '**evidence base**' kan worden opgebouwd over wat wel en niet werkt. Op basis daarvan zullen breed toepasbare 'best practices' worden geformuleerd.