



Ketenstructuur problematische jeugdgroepen

EENHEID DEN HAAG

1. Probleemstelling en kader

Jongeren hebben net zoals alle inwoners recht op een plek in de gemeente. Soms wordt die plek echter ingenomen door jongeren die hinderlijk, overlastgevend of zelfs crimineel zijn. Dat wil de overheid niet. Vandaar dat het nodig is maatregelen te nemen.

Een nieuw gegeven waar de gemeenten mee worden geconfronteerd is de decentralisatie van de jeugdzorg. Wat betekent deze decentralisatie voor de aanpak van hinderlijke, overlastgevende of criminele jongeren?

Het komt voor dat er meerdere problematische jeugdgroepen in een gemeente actief zijn. Het is niet altijd mogelijk alle groepen gelijktijdig aan te pakken. Daarom moeten er keuzes worden gemaakt welke groep als eerste wordt aangepakt. Tevens wordt de groep afgepeld om te bezien of er jongeren zijn die voor een persoonsgerichte aanpak in aanmerking komen. Een focus op bepaalde subjecten kan leiden tot (een verdere) ontmanteling van de groep.

Om te bepalen welke groepen worden aangepakt is het noodzakelijk dat alle partners in goed overleg afspraken maken. Partners zijn zich daarnaast bewust van de rol en de verantwoordelijkheid die de andere betrokken partners hebben. De te maken afspraken hebben betrekking op bijvoorbeeld:

- de regievoering op de aanpak,
- de casusregievoering,
- te behalen prestaties,
- de informatiedeling/-uitwisseling,
- de overlegstructuur.

Het is gewenst een ketenstructuur vast te stellen waarin met al deze aspecten rekening wordt gehouden. Daardoor weten alle partners wie op welk moment de regie voert, welke kennis zij mogen delen en bij wie zij waarvoor aan moeten kloppen. Het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) van de Eenheid Den Haag heeft aan het Regionaal Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid (RSIV) de opdracht verstrekt dit nader uit te werken. De concrete opdracht luidt als volgt.

Opdracht

Er wordt in de regio een gedegen, sluitende ketenstructuur vormgegeven van waaruit de aanpak van hinderlijke, overlastgevende en criminele jongeren structureel wordt vormgegeven. Daarbij is sprake van een snelle en complete informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners, heldere samenwerkingsverbanden en een adequate aansluiting op elkaars taken en bevoegdheden. Basis vormen de reeds bestaande Veiligheidshuizen en lokale casusoverleggen.

De uitwerking is mede gebaseerd op de aanpak zoals die is beschreven in het document *Werkproces integrale aanpak problematische jeugdgroepen en groepsgedrag* (Werkproces). Deze aanpak bestaat uit zeven stappen die hieronder zijn verwerkt.

Nog een laatste opmerking vooraf. Onderstaande is op te vatten als een handreiking die kan worden gevolgd bij de aanpak van problematische jeugdgroepen. Het is vanzelfsprekend mogelijk onderdelen uit deze handreiking wel, en weer andere niet over te nemen. De gemeenten binnen de Eenheid Den Haag verschillen nogal qua bevolkingsomvang. Dat betekent dat het soms niet nodig is een gehele ketenstructuur zoals die hieronder wordt geschetst, op te tuigen.

2. Probleeminventarisatie

Voordat wordt bepaald of de ketenstructuur wordt gevolgd, is eerst een soort van 'voorvraag' te beantwoorden: is er in mijn gemeente überhaupt sprake van jongerenproblematiek? Op lokaal niveau wordt dat eerst vastgesteld. Vervolgens wordt bekeken of de ketenstructuur gevolgd wordt en zo ja in welke vorm.

Dat wordt samen met lokale partners vastgesteld. Het gaat om de wijkagenten, de jongerenwerkers, medewerkers in de wijken (bijvoorbeeld sociaal beheerders, wijkregisseurs, toezicht- en handhavingsmedewerkers), zorgpartners en beleidsadviseurs OOV. Ook binnengekomen signalen van andere partners worden gewogen. Luidt het oordeel dat er gesproken kan worden over een structurele jongerenproblematiek dan kan worden besloten om de ketenstructuur te volgen.

3. Indeling jeugdgroepen

Het werkproces start met een inventarisatie. De eerste stap daartoe wordt gezet door de politie. Zij gaat aan de slag met de nieuwe systematiek om jeugdgroepen in kaart te brengen: de groepsscan (zie het Werkproces voor meer informatie).

De groepsscan bestaat in zijn geheel uit de volgende drie stappen:

1. De groepsscan wordt opgesteld op grond van kennis van de wijkagenten,
2. Deze kennis wordt verrijkt met 'harde' politiedata,
3. In een overleg met alle relevante partners wordt hun afzonderlijke kennis ingebracht. Vervolgens wordt de definitieve inventarisatie gemaakt. Dit alles vindt onder regie van de gemeente plaats. Dit houdt in dat de gemeente ervoor zorg draagt dat de partijen hun input leveren en in gezamenlijkheid bepalen om welke groepen het gaat.

De ketenaanpak draait allereerst om kennis. Kennis van aard en omvang van de problematiek. Op basis van de door partijen ingebrachte informatie wordt geïnventariseerd om welke jongeren en om welke groepen het gaat.¹ Dit resulteert in een beeld van aard en samenstelling van de groepen. De leidende rol bij het verzamelen, delen en verbinden van de informatie zodat alle partijen over dezelfde kennis beschikken, ligt bij de gemeente. Er dient sprake te zijn van een 'integrale informatiepositie'.² Vervolgens wordt een 'integraal beeld' verkregen. Ook kan alvast nagedacht worden over de maatregelen die eventueel worden genomen. Een conceptadvies of een concept plan van aanpak kan het product zijn.³ Daarbij is de inbreng van alle partners van groot belang. Wijkagenten, politie, jongerenwerkers, zorgpartners, het OM, de corporaties en andere partners beschikken over informatie die gedeeld dient te worden. Iedere gemeente bepaalt waar en bij wie de informatie wordt gehaald.

Om het delen van informatie mogelijk te maken sluiten partners onderling convenanten af. Vaak zijn er al convenanten voorhanden zodat daarbij kan worden aangesloten. Een voorbeeld daarvan is het convenant dat in het kader van het Veiligheidshuis door partners is gesloten. Het is wenselijk om in spoedgevallen of crisissituaties op ad hoc basis informatie te delen. Ook als er geen convenant is. Dat wordt per geval bekeken.

Als er gegevens worden uitgewisseld met partijen die niet betrokken zijn bij de bestaande convenanten (bijvoorbeeld scholen buiten de eigen gemeente) kan worden gewerkt met een geheimhoudingsverklaring met betrekking tot de specifiek verstrekte informatie.

4. De regievoering op de aanpak

Bij de uitwerking van de regievoering op de concrete aanpak wordt op lokaal niveau onder aanvoering van de gemeente een ketenstructuur neergezet. De inrichting van de structuur is afhankelijk van het aantal problematische jeugdgroepen en de complexiteit daarvan. Hoe meer

¹ Dit is stap 1 uit het Werkproces: signalen over groepsgedrag delen.

² Dit is stap 2 uit het Werkproces: informatie verzamelen en verbinden. Zie ook pagina 4 van het Werkproces.

³ Dit is stap 3 uit het Werkproces: maken integraal beeld en opstellen conceptadvies.

problematische jeugdgroepen en/of hoe groter de complexiteit, des te zwaarder de structuur wordt opgetuigd. De lokale wensen zijn daarbij leidend.

a. De regiegroep

Daar waar er sprake is van overlastgevende en criminele jeugdgroepen is de lokale driehoek of het Districtscollege (DCO) eerst aan zet. Omdat het OM bij de aanpak van deze groepen nauw betrokken is, worden binnen de lokale driehoek of het DCO afspraken gemaakt over de groepen die als eerste worden aangepakt. Voor de aanpak van groepen waarbij de lokale aanpak niet volstaat en waarvoor het OM bij de aanpak nodig is, geldt dat de aanpak geprioriteerd moet worden door de driehoek. De driehoek neemt op basis van het advies vanuit de partners een beslissing en prioriteert de aan te pakken problematische (jeugd)groepen en committeert zich daarmee aan het leveren van de benodigde capaciteit. Het opdrachtgeverschap is op lokaal niveau het hoogste niveau van sturing. In het kader van de aanpak van jeugdgroepen spreken we van 'de regiegroep'. Deze bepaalt op basis van een advies van de stuurgroep (zie daarvoor punt b. hieronder) welke jeugdgroepen het eerst worden aangepakt.⁴ De regiegroep wordt bijvoorbeeld gevormd door de lokale driehoek. In de meest ideaaltypische situatie behoren ook de wethouder jeugd en de wethouder scholen tot de opdrachtgevers. Is dit het geval, dan spreken we de facto over een 'Lokale driehoek jeugd'.

Aangezien niet iedere gemeente over een eigen lokale driehoek beschikt kan het DCO de rol van regiegroep op zich nemen. Het nadeel daarvan is dat de wethouders die verantwoordelijk zijn voor jeugd en scholen niet zijn aangehaakt. Deze dienen op gemeentelijk niveau bij de aanpak te worden betrokken. Het is aan iedere gemeente om te bepalen hoe dit vorm krijgt. Een mogelijke oplossing is dat de burgemeester in de collegevergadering de uitkomsten van de lokale driehoek of het DCO mededeelt. Een andere oplossing is dat de burgemeester de betrokken wethouders separaat om input vraagt en separaat bijpraat.

De frequentie van het overleg van de regiegroep wordt al naar gelang de lokale behoefte vastgesteld.

b. De stuurgroep

De stuurgroep ziet er op toe dat de regiegroep goed en tijdig wordt geadviseerd. Ook hakt de stuurgroep knopen door als op tactisch niveau verschil van inzicht blijft bestaan. De stuurgroep bestaat bijvoorbeeld uit het afdelingshoofd veiligheid, het hoofd van de afdeling waaronder de jeugd valt, een vertegenwoordiger van het OM, een leidinggevende van politie en de beleidsmedewerker die verantwoordelijk is voor de aanpak van problematische jeugdgroepen.

In incidentele gevallen kan de stuurgroep worden uitgebreid met vertegenwoordigers van het onderwijs, andere ambtelijk betrokken medewerkers en de accounthouder Veiligheidshuis. Op lokaal niveau kan er voor gekozen worden om niet met een stuurgroep te werken maar met bijvoorbeeld een projectleider die een sturende rol heeft. De keuze voor de vorm van sturing (stuurgroep of projectleider) hangt af van het aantal problematische jeugdgroepen en/of de complexiteit daarvan. Hoe groter de problematiek, des te groter de kans dat er een stuuroep wordt ingericht.

De frequentie van het overleg van de stuurgroep wordt al naar gelang de lokale behoefte vastgesteld.

c. De tactische stuurgroep

De dagelijkse aansturing op de aanpak, de tactische sturing, vindt onder regie van de gemeente plaats. De gemeentelijke invulling van deze regierol verschilt lokaal. Deze kan zijn belegd bij een OOV-medewerker die jeugd in zijn portefeuille heeft, een wijkmanager, een speciaal aangestelde projectleider jeugd of een Stadsmarshall/Stadmarinier.

⁴ Stap 4 uit het werkproces: Adviseren en prioriteren.

De overige deelnemers van deze tactische stuurgroep zijn politie, jongerenwerkers, corporaties, informatieanalisten, frontlinemedewerkers, zorgpartners, vertegenwoordigers van de lokale kamer Veiligheidshuis, ambtenaren jeugd, etc. Dit is geen uitputtende lijst van deelnemers. Het kan lokaal gewenst zijn andere partners te betrekken. Daarnaast hebben niet alle gemeenten een informatieanalist in dienst. Iedere gemeente bepaalt zelf welke partijen cruciaal zijn voor de concrete aanpak en daarom zitting moeten nemen in de tactische stuurgroep.

Op dit niveau vindt ook het opstellen van een Plan van Aanpak, het monitoren van dit Plan van Aanpak (PvA) en tot slot de evaluatie (en mogelijke afronding) plaats.⁵ Kortweg kan de aanpak van een groep persoonsgericht, groepsgericht en/of gebiedsgericht zijn. Dit wordt in het PvA opgenomen. Andere elementen dit tot het PvA kunnen behoren, zijn:

- de te bereiken doelen;
- te ondernemen acties;
- rollen, taken en verantwoordelijkheden;
- communicatie.

Op lokaal niveau wordt per problematische jeugdgroep bekeken wat het beste werkt. Het PvA is daarom vormvrij. Dit betekent dat het ook kan bestaan uit een actielijst.

De frequentie van het overleg van de tactische stuurgroep wordt al naar gelang de lokale behoefte vastgesteld. Ook kan het nodig zijn tussentijds een overleg te beleggen om één individuele casus te bespreken.

5. De decentralisatie van de jeugdzorg

In het kader van de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten zijn nog de volgende elementen van belang.

- Vroegsignalering

Dit is een belangrijk element van de aanpak. Als je in staat bent in een vroeg stadium een jongere te helpen levert dat vanzelfsprekend de meeste winst op. Voorkomen is beter dan genezen.

Dit vergt van alle partners dat zijn hun voelsprietten hebben uitstaan en informatie melden.

Het is aan de gemeentelijke regisseur om ervoor te zorgen dat deze informatie met betrokken partners wordt gedeeld. Het gaat om onder andere de volgende instanties: scholen, maatschappelijk werk, politie, leerplichtambtenaren, jongerenwerkerkers, gemeentelijke handhavers, buurtteams, jeugdinformatiepunten, corporaties, betrokken burgers, bedrijven etc. Deze informatie bereikt in eerste instantie de tactische stuurgroep met als doel concrete acties uit te zetten.

- Het Veiligheidshuis

De meest ernstige gevallen en/of daar waar het OM een noodzakelijke partner is, kunnen worden opgeschaald naar het Veiligheidshuis. Dat kan ook een lokale kamer van het Veiligheidshuis zijn. In principe stelt de tactische stuurgroep vast welke jongeren hiervoor in aanmerking komen.

- Conflicterende acties in het kader van de jeugdzorg

Omdat de gemeenten sinds 2015 verantwoordelijk zijn voor de jeugdzorg is de koppeling tussen veiligheid en de jeugdzorg sterker geworden. Jeugd- en veiligheidsmedewerkers gaan elkaar vaker vinden. Met name om te voorkomen dat conflicterende acties worden ondernomen omdat men niet van elkaars aanpak op de hoogte is. Dat kan in de eerste plaats schadelijk zijn voor de jongere zelf. Daarnaast bestaat de kans dat de openbare orde in gevaar wordt gebracht als de jongere niet de benodigde hulp krijgt en afglijdt naar de criminaliteit.

⁵ Het opstellen, monitoren en evalueren van het Plan van Aanpak zijn de laatste drie stappen (5 t/m 7) uit het Werkproces.

Het is daarom van belang dat op buurt- of wijkniveau jongeren ook op veiligheidsaspecten en woonomgevingsfactoren worden gemonitord. Vooral door de zorgpartners.⁶ Als er signalen zijn dat een jongere problematisch is of dreigt te worden wordt dit gedeeld met een medewerker OOV en/of in een multidisciplinair team besproken. Daarna vindt afstemming over de eventueel te nemen maatregelen plaats. Het is namelijk niet altijd wenselijk dat de jongere enerzijds met een repressieve aanpak en anderzijds met een zorgaanpak (preventief van aard) wordt geconfronteerd zonder dat tussen de professionals afstemming heeft plaatsgevonden. Partners moeten van elkaar weten wat er ten aanzien van de betrokken jongere speelt: om hem op het rechte pad te krijgen en om hem een toekomstperspectief te bieden. Maatregelen versterken elkaar en werken elkaar niet tegen.

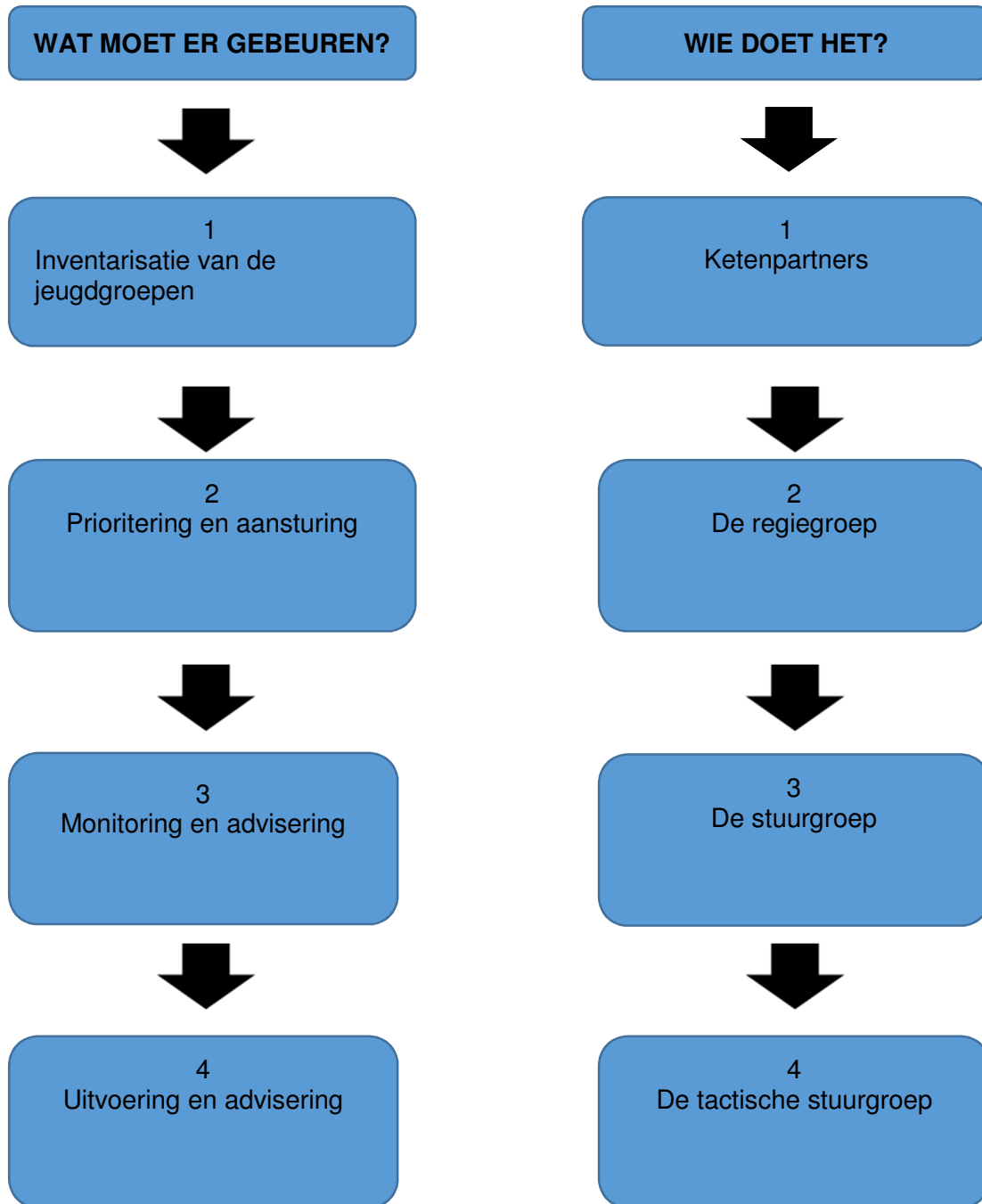
Een tweede ontwikkeling betreft een nieuwe bevoegdheid die de burgemeester heeft gekregen. Indien de Raad voor de Kinderbescherming geen actie onderneemt kan de burgemeester deze Raad dwingen een verzoek tot het opleggen van een maatregel aan de rechter voor te leggen. Er kan dan een raakvlak zijn met de aanpak van problematische jongeren. De zorgpartners leggen, indien in gezamenlijkheid wordt vastgesteld dat dit nodig is, het verzoek aan de burgemeester om van zijn nieuwe bevoegdheid gebruik te maken eerst neer bij de beleidsadviseur OOV (als directe adviseur van de burgemeester). Deze informeert of de betrokken jongere bij de tactische stuurgroep of de projectleider bekend is. Is dit het geval dan wordt eerst afgestemd met de zorgpartners om te voorkomen dat conflicterende acties worden ondernomen. De beleidsadviseur OOV is op deze wijze de liaison tussen de tactische stuurgroep en de zorgpartners.

Tot slot. Zoals hierboven gezegd, is het mogelijk onderdelen uit deze handreiking over te nemen en andere niet. Wat in de meeste ideale situatie in ieder geval dient te worden geregeld, is:

- het volgen van de groepsscan,
- de bestuurlijke afstemming met OM en politie over de prioritering en de aanpak,
- het op orde brengen van de vroegsignalering: zorg dat alle partners, maar met name de zorg- en veiligheidspartners, elkaar kennen en elkaar weten te bereiken voor het delen van informatie,
- een gemeentelijke aanjager/regisseur die werkt op basis van een plan van aanpak of een (korte) actielijst.

⁶ Bijvoorbeeld in de vorm van Jeugdbeschermingstafels.

DE KETENSTRUCTUUR IN SCHEMA



Dit schema is met opzet 'kaal' gehouden. Dat wil zeggen dat niet concreet is ingevuld wie de ketenpartners zijn of waaruit de regiegroep precies bestaat. Dat verschilt namelijk lokaal. Dat er in het werkproces een regiegroep dient te zijn, is belangrijk en eigenlijk onontkoombaar. De concrete invulling daarvan is aan de gemeente.