

Duiding van problematisch jeugdgroepgedrag

Een theoretische verkenning en een praktische
handreiking voor het veld

Samenvatting

Tom van Ham
Henk Ferwerda

Beke *reeks*

In opdracht van

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Samenvatting

Duiding van problematisch jeugdgroepgedrag

Een theoretische verkenning en een praktische handreiking voor het veld

Tom van Ham en Henk Ferwerda

Samenvatting en conclusies

Dit vierde hoofdstuk kan worden gezien als een leesvervangende samenvatting. In de eerste paragraaf behandelen we de context, vraagstelling en uitvoering van het onderzoek. In de daaropvolgende paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen. Het hoofdstuk besluit met een beschouwende conclusie op basis van onze bevindingen.

Context, vraagstelling en uitvoering

Delictgedrag in de adolescentie vindt overwegend in groepsverband plaats. Jeugdgroepen, overlast en criminaliteit liggen dan ook in elkaars verlengde. Tot 2015 werd gebruikgemaakt van de shortlistmethodiek om de aard en ernst van delictgedrag door groepen jeugdigen in het publieke domein te duiden.¹ Dit werd gedaan door jeugdgroepen als hinderlijk, overlastgevend of crimineel te classificeren. Sinds 2015 wordt gewerkt met een nieuwe methodiek, de groepsscan. Omdat groepen hierin niet meer geassocieerd worden als hinderlijk, overlastgevend of crimineel, is ook het werkproces om tot een aanpak te komen veranderd. Het nieuwe werkproces bestaat uit zeven stappen, waarbij voor de duiding van problematisch jeugdgroepgedrag de eerste drie stappen het meest van belang zijn. Het betreft 1) het delen van signalen over problematisch groepsgedrag, 2) het nemen van een beslissing over aanvullende informatieverzameling en 3) het al dan niet opmaken van een integraal beeld van de groep. Anders dan in het verleden wordt er door de gemeentelijk regisseur gewerkt aan een concept plan van aanpak dat idealiter bestaat uit informatie van de gemeente, jongerenwerk en de groepsscan van de politie. Indien sprake is van opsporingsindicaties of een grote rol voor criminele aspecten kan ook informatie van het Openbaar Ministerie (OM) worden toegevoegd.

De classificatie van een groep op basis van de shortlistmethodiek bepaalde (grotendeels) hoe de aanpak eruit kwam te zien en welke partijen daarin regie en verantwoordelijkheid namen. Nu de shortlistmethodiek niet meer wordt gebruikt,

bestaat behoefte aan duiding op het niveau van groepsgedrag en -dynamiek, risico's, impact en kansen. Deze kan vervolgens worden gebruikt om vorm te geven aan de processturing voor de aanpak. Dit vertaalt zich naar de volgende probleemstelling:

'Hoe kunnen lokale partners uniforme duiding geven aan het problematisch groeps-gedrag, de relatie met de omgeving en het gedrag van jongeren binnen de groep en op welke manier kan deze duiding bijdragen aan de afstemming tussen ketenpartners over taken en verantwoordelijkheden bij de aanpak van een groep?'

De probleemstelling is vertaald naar theoretisch-wetenschappelijke onderzoeksvragen en onderzoeksvragen met een praktijkgericht karakter. We geven de betreffende vragen hierna weer:

Theoretisch-wetenschappelijke vragen

1. Van welke classificaties van groepsgedrag en -dynamiek kan, gelet op de meest actuele inzichten, gebruikgemaakt worden?
2. Welke gevolgen kan het groepsgedrag op de directe omgeving (de wijk/buurt) hebben?
3. Hoe wordt inzicht verkregen in beïnvloedende factoren voor later delinquent gedrag van deze (problematische) jeugdgroepen?

Praktijkgerichte vragen

1. Wie is of wie zijn verantwoordelijk voor het geven van duiding?
2. Wat is een logische manier om het proces van duiden in te richten? Ofwel: wanneer moet wat van wie duidelijk zijn om de problematiek voldoende te kunnen vaststellen en welke informatie of betrokkenheid is (nog) niet nodig?
3. Moet bij de invulling rekening worden gehouden met wegingsfactoren? Zo ja, hoe en welke?
4. Hoe ziet een handreiking die het lokale veld kan gebruiken om een jeugd-groep te duiden eruit?
5. Wat kan er op basis van de duiding gezegd worden over de taken en verantwoordelijkheden van partner(s) voor de aanpak?
6. Is er (verder) behoefte aan kennis en inzicht, eenheid van taal en het verkrijgen van vaardigheden bij de lokale partners? Zo ja, welke?

Om de theoretisch-wetenschappelijke onderzoeksvragen te beantwoorden, is gebruikgemaakt van wetenschappelijke literatuur die tussen 2012 en 2017 verschenen is. Bij het inventariseren daarvan is gebruikgemaakt van wetenschappelijke databases. Tevens heeft een aantal stakeholders met een goed zicht op actuele literatuur documentatie aangeleverd. Voor het beantwoorden van de praktijkgerichte

onderzoeksvragen is op verschillende manieren in gesprek gegaan met het praktijk- en onderzoeksveld. Een overzicht van de uitgevoerde activiteiten en de personen die daarbinnen bevraagd zijn, staat opgenomen in bijlage 1 van deze rapportage.

Beantwoording onderzoeksvragen

Het onderzoek kent een wetenschappelijk theoretische en een praktijkgerichte component (zie paragraaf 4.1). In de volgende subparagrafen geven we in beschrijvende zin een antwoord op de onderzoeksvragen die bij beide componenten horen.

Wetenschappelijk theoretische vragen

In de wetenschappelijke literatuur worden groepsgedrag en -dynamiek op verschillende manieren gedefinieerd. Dit blijkt mede uit de grote diversiteit aan gehanteerde termen voor jeugdgroepen en de invulling daarvan. Dit heeft ertoe geleid dat de resultaten van onderzoeken onderling slecht vergelijkbaar zijn en, afhankelijk van de gehanteerde definitie, lang niet altijd aansluiting en herkenning vinden in de praktijk. Empirisch onderzoek biedt derhalve geen handvatten bij het maken van een keuze voor de ene of de andere classificatie van problematisch jeugdgroeps-gedrag. Daarom is in dit onderzoek gekozen om de impact van groeps-gedrag op de omgeving en risicofactoren voor later delinquent gedrag van jeugdgroepen met name vanuit de Nederlandse context – en dus met name vanuit onderzoek naar problematische jeugdgroepen – te inventariseren.

De impact van jeugdgroepen op de omgeving kan vanuit een wij-zij perspectief worden benaderd, waarbij buurtbewoners en/of de overheid tegenover een jeugd-groep komen te staan (conflictsituatie). Het ontstaan van een conflictsituatie leidt tot het denken in groepen, waarbij personen die tot een andere dan de eigen groep (de *out-group*) negatiever benaderd worden. Gedragmatig beïnvloedt dit hoe leden van verschillende groepen zich (al dan niet bewust) tegenover elkaar gedragen. In het geval van problematisch jeugdgroeps-gedrag kan dit leiden tot overlast, pesten of geweld richting andere jongeren of buurtbewoners. Overigens kan vanuit een ontwikkelingspsychologisch perspectief worden opgemerkt dat de invloed die jongeren op elkaar hebben piekt in de adolescentie en gaandeweg afneemt. Cijfers over de impact van jeugdoverlast in groepsverband op de objectieve (aantal gepleegde delicten) en subjectieve veiligheid (veiligheidsgevoel) zijn niet voorhanden. Wel maken kwalitatieve onderzoeken duidelijk dat de impact van jeugdgroepen op de leefomgeving en sociale cohesie enorm groot kan zijn. Over met name 'zwaardere' jeugdgroepen is bijvoorbeeld opgetekend dat deze de buurt letterlijk hebben overgenomen, waarbij burgers overlast uit angst voor represailles niet meer melden en de overheid er niet afdoende in slaagt om de problematiek aan te pakken. Dit kan ertoe

leiden dat bewoners en ondernemers uit de buurt wegtrekken, wat verloedering van een wijk in de hand kan werken.

Onderzoek naar factoren die samenhangen met het ontstaan en verdwijnen van jeugdgroepen is vrijwel niet voor handen. Het is derhalve grotendeels onbekend wat toekomstig delinquent gedrag van jeugdgroepen beïnvloedt. Case studies van acht gewelddadige jeugdgroepen en internationaal onderzoek bieden wel enig zicht op items die correleren met structurele criminaliteit en overlast. Deze items richten zich op gedrag in de buurt, groepssamenstelling, omgang met overheidspartijen en vormen van criminaliteit. Voorbeelden zijn territoriaal gedrag en gerichte intimidatie van burgers, ondernemers en overheid, betrokkenheid in de (middel)zware criminaliteit, het bestaan van meerdere ‘generaties’ binnen een groep en een groot leeftijdsverschil tussen groepsleden.

Praktijkgerichte vragen

De praktijkgerichte vragen richten zich op verschillende aspecten van het duiden van problematisch jeugdgroepgedrag. Dit zijn de inrichting van het duidingsproces, de inhoudelijke duiding en de implicaties voor de aanpak. We behandelen deze aspecten afzonderlijk.

Inrichting van het duidingsproces

In het nieuwe werkproces hebben drie stappen betrekking op de duiding (zie paragraaf 4.1). Signalen van verschillende partijen – waaronder de politie, het jongerenwerk, de gemeente en onder gemeente vallende of werkende diensten – kunnen leiden tot de constatering dat zorgen bestaan over het gedrag van een jeugdgroep. Wanneer dit het geval is, is de gemeente verantwoordelijk voor het aanvragen van een groepsscan bij de politie. Dit betekent dat, wanneer zorgen bestaan over een groep, de gemeente als regievoerder rondom de informatieverzameling optreedt. Voordat de groepsscan wordt uitgevoerd, wordt een namenlijst van groepsleden opgesteld. Zowel de gemeente als de politie zijn verantwoordelijk voor het samenstellen daarvan. De groepsscan zelf biedt de mogelijkheid om informatie uit de politieregistratiesystemen en straatinformatie van de wijkagent toe te voegen. Door de gemeentelijk regisseur wordt gewerkt aan een concept plan van aanpak dat is gebaseerd op informatie van gemeente, jongerenwerk en de politie (groepsscan) en – indien sprake is van opsporingsindicaties en/of een grote rol van criminaliteit binnen de groep – kan worden aangevuld met informatie van het OM.

Het voorgaande betekent dat lokale partijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het duiden van problematisch jeugdgroepgedrag. Daarbij kan worden opgemerkt dat een beeld op basis van integrale informatie een randvoorwaarde is voor een goede duiding. Uit gevoerde gesprekken blijkt dat aan deze randvoorwaarde nog niet altijd voldaan wordt. Vanuit de politie lijkt soms te worden volstaan met

een summierere groepsscan, die alleen geautomatiseerde gegevens uit de politie-systemen bevat; straatinformatie wordt dan niet verwerkt, wat een onjuist of onvolledig beeld van de groep in de hand werkt. Tevens is het jongerenwerk – dat veelal onder toezicht van de gemeente werkt – nog onvoldoende toegerust op het verzamelen, vastleggen en ontsluiten van informatie. Hoewel het OM conform het werkproces werkt, bestaat in de praktijk het beeld dat het OM soms (toch) meer zou kunnen doen. Concreet spreken partijen in het veld de wens uit dat het OM ook bij afwezigheid van opsporingsindicaties en/of een grote rol van criminaliteit informatie over de groep(sleden) verzamelt en aanwezig is bij overleg over de betreffende groep.

Uit de casestudies blijkt dat het duiden van de verzamelde informatie plaatsvindt in groepsbijeenkomsten die worden voorgezeten door de gemeente. De organisaties die hierbij aanwezig zijn, variëren. Naast vertegenwoordigers van gemeente, politie, jongerenwerk en wijkfunctionarissen als constante factoren sluiten bijvoorbeeld gezinscoaches, leerplichtambtenaren, regisseurs persoonsgerichte aanpak (PGA), zorgcoördinatoren of medewerkers van het OM aan. Op deze wijze kan een mondelinge toelichting op eventueel verstrekte informatie gegeven worden en kan worden bekeken op welke onderwerpen informatie ontbreekt of informatie van onvoldoende kwaliteit is om een gedegen inschatting te maken van de ernst van de problematiek. Van belang is overigens dat pas informatie op persoonsniveau kan worden ontsloten op het moment dat een jeugdgroep is geprioriteerd door de driehoek. Tot die tijd zal informatieverstrekking en duiding dus op groepsniveau moeten plaatsvinden.

Inhoudelijke duiding

Zonder de driedeling (hinderlijk, overlastgevend en crimineel) is het voor professionals lastiger geworden om te bepalen op welke groep(en) de nadruk moet worden gelegd en welke middelen en capaciteit de aanpak zullen vergen. In de praktijk blijkt vaak nog te worden teruggevallen op equivalenten van deze driedeling, echter zonder vastomlijnde criteria te hanteren. Dit kan de prioritering van de aanpak van jeugdgroepen beïnvloeden en bepalend zijn voor de keuze van interventies. Dit illustreert de noodzaak om tot een handreiking voor het duiden van problematisch jeugdgroepgedrag te komen. Een randvoorwaarde voor gebruik is wel dat deze toegankelijk, makkelijk toepasbaar en niet verplicht is. Op basis van de wetenschappelijke literatuur en met professionals gevoerde gesprekken kunnen (mogelijke) duidingsitems worden onderscheiden.

Gelet op de wens en/of noodzaak tot prioriteren, monitoren en aanpakken lijkt het van belang een zekere weging aan te brengen in de handreiking, bijvoorbeeld in de vorm van mate van voorkomen of ernst. Tegelijkertijd komt uit de gevoerde gesprekken een sterke behoefte naar voren om deze duiding van een couleur locale te voorzien (door bijvoorbeeld bepaalde items wel en andere items niet te gebrui-

ken). Dit past binnen de notie dat gedrag van jeugdgroepen of individuele groepsliden binnen de ene gemeente als problematisch kan worden gezien, terwijl een andere gemeente dit gedrag niet als zodanig typeert. De gewenste couleure locale maakt dat het vergelijken van de aanwezige problematiek binnen jeugdgroepen tussen gemeenten – ook wel *benchmarken* – niet langer mogelijk is.

Implicaties voor de aanpak

Een handreiking kan behulpzaam zijn bij het bepalen van de (on)mogelijkheden van de aanpak en de partijen die in de aanpak een rol moeten spelen. De gemeentelijk regisseur kan deze namelijk benutten als een kader voor een duidende beschrijving van een jeugdgroep. Deze doet dat op basis van integrale informatie c.q. informatie van verschillende partijen. De duiding van een jeugdgroep kan de ernst, de risico's, de ontwikkeling en de impact van een jeugdgroep in beeld brengen, waarmee de contouren voor een aanpak zichtbaar kunnen worden gemaakt. Concreet betekent dit dat duidelijk wordt of er moet worden ingezet op de groep als geheel, het domein en/of individuele jongeren binnen de groep. Ook kan een duiding zicht geven op een eventuele behoefte aan betrokkenheid van bijvoorbeeld de Leerplicht, partners vanuit het zorgdomein, gemeentelijk toezicht, het jongerenwerk, het OM en in het kielzog daarvan de opsporing.

Het onderzoek laat zien dat er op verschillende vlakken behoefte is aan kennis en inzicht en eenheid van taal. Ten aanzien van kennis en inzicht blijkt dat partijen nog onvoldoende bewust zijn van de positie van de groepsscan van de politie en de rol daarvan binnen het integrale concept plan van aanpak. Dit betekent dat het belangrijk is om aan verwachtingenmanagement rondom dit instrument en de informatie die dit oplevert te doen. Hierin kunnen gemeentelijk regisseurs als ervaringsdeskundige een belangrijke rol vervullen, bijvoorbeeld door toe te lichten hoe een concept plan van aanpak tot stand komt en welke bronnen daarvoor (kunnen) worden benut. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) zou hier een rol in kunnen vervullen.

De handreiking zelf kan worden gezien als een checklist om een jeugdgroep integraal in beeld te brengen, zicht te krijgen op ontbrekende informatie en op partners die betrokken kunnen worden bij de aanpak. Eenheid van taal kan worden bewerkstelligd door de duidingsitems in de handreiking van een korte beschrijving te voorzien in de vorm van een bijsluiter. Voor uiteindelijk gebruik van de handreiking is het belangrijk dat deze bestuurlijk draagvlak geniet. Daarom zal ook moeten worden gewerkt aan het bewerkstelligen daarvan.

Reflectie

De geraadpleegde bronnen uit wetenschap en praktijk geven zicht op een grote variëteit aan items die kunnen worden benut bij het in beeld brengen en duiden van problematisch jeugdgroepgedrag. Het duiden van een jeugdgroep met een label (hinderlijk, overlastgevend en crimineel) had in het verleden bestaansrecht, maar doet onvoldoende recht aan het complexe gedrag van jeugdgroepen binnen de context waarin dit plaatsvindt. Duidingsitems vormen allereerst een praktisch hulpmiddel om op lokaal niveau op een goede en gedegen wijze integrale informatie bij elkaar te brengen. Deze informatie geeft zowel richting aan de aanpak als aan de partijen die daarbij betrokken zouden kunnen of moeten worden.

Met het oog op prioritering of monitoring van jeugdgroepen kan, op basis van een deelselectie van duidingsitems, een beschrijvend beeld van een jeugdgroep worden gegeven. Welke specifieke duidingsitems daarbij worden gebruikt, kan de gemeentelijk regisseur in overleg met haar partners bepalen. Onderwerpen die op basis van deze items aan bod lijken te moeten komen, zijn de ernst, de risico's, de ontwikkeling en de impact van een jeugdgroep op de omgeving. Dit biedt leden van de lokale driehoek zicht op nut en noodzaak van een aanpak (prioritering) en de contouren daarvan. De bevindingen van het onderzoek zijn gebruikt om een eerste aanzet te doen voor een handreiking. Deze kan in de toekomst, op basis van de praktijkervaringen, worden aangescherpt.

Eindnoten

1. De focus ligt met andere woorden op problematisch jeugdgroepgedrag op straat. Groepen jongeren die zich uitsluitend online problematisch manifesteren, vallen buiten de scope van dit onderzoek.



www.beke.nl