

Kennisinstituut Stedelijke Samenleving (KISS)

Verslag van de bijeenkomst ‘Ketenaanpak van veelplegers: wat werkt?’. Gehouden op donderdag 13 maart 2008 in het Stadhuis te Deventer.

1) Welkomstwoord door burgemeester Heidema

Andries Heidema (burgemeester van de gemeente Deventer) heet iedereen hartelijk welkom in de vrije Hanze-stad Deventer. Hij is ook plaatsvervangend korpsbeheerder van de politie regio IJsselland. Ook al is Deventer een prachtige stad, toch is er ook de nodige rottigheid. Denk maar aan de auto-inbraken, etc. De gemeente is daarom aan de slag gegaan met de kleine club veelplegers. We weten dat ketenaanpak werkt, maar wat werkt er precies? Dat wordt vanmiddag besproken. Daarom een compliment voor de drie initiatiefnemers: KISS, IPIT en de gemeente Deventer. Het onderwerp ‘veiligheid’ staat hoog op de agenda, mede door de speciale afspraken hierover in het Grote Stedenbeleid. Een paar puntjes wil hij er vast uitlichten. Een kleine groep (in Deventer 60 op de 100.0000 is verantwoordelijk voor 50% van de kleine delicten. De burgemeester is positief over de effecten van de aanpak van deze groep. Daarvoor heeft hij twee argumenten. Het eerste argument is dat het aantal delicten fors is gedaald, met 40%. Het tweede argument is dat er een betere samenwerking is tussen de instanties. Op dit punt moeten we echter nog een verdere slag maken. Er is nu een goede samenwerking tussen de politie, het OM en de verslavingszorg, maar daarbij moeten ook de corporaties, de uitkeringsinstanties, de zorgverzekeraars en de penitentiaire inrichtingen worden betrokken.

Een probleem is dat het moeilijk is de causaliteit te bepalen tussen de inzet en de outcome (effecten). Er zijn ook andere invloeden, zoals economische groei. We moeten dus voorzichtig zijn, al lijkt het instrument effectief. Causaliteit is een relevante vraag voor verder succes. De burgemeester wenst de zaal een vruchtbare discussie.

2) Korte inleiding door de dagvoorzitter

De dagvoorzitter is *Rob van de Peppel* (directeur van I&O-Research). Hij neemt het programma van vanmiddag door. De ketenaanpak staat centraal: werkt het, waar werkt het beter en minder, onder welke voorwaarden? Eerst zal *Inge Bakker* (onderzoekster bij het IPIT) ons een spiegel voorhouden. Vervolgens komen er coreferaten van *Lute Nieuwerth* (districtschef van het district Zuid regio IJsselland) en *Ben Eefting* (voormalig projectleider van de ketenaanpak in de gemeente Enschede). Na de pauze gaan we discussiëren over een aantal urgente vragen.

3) Inleiding door Inge Bakker (IPIT, Universiteit Twente)

Inge Bakker is onderzoekster bij het IPIT: het Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken van de Universiteit Twente. Ze heeft van 2005-2008 voor het Kenniscentrum Grote Steden onderzoek gedaan naar de ketenaanpak van veelplegers in vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Enschede). Ook heeft ze in 2006-2007 de politieke verplegeraanpak in Deventer onderzocht voor de Commissie Politie & Wetenschap. In haar presentatie gaat ze in op de opzet van de aanpak (overeenkomsten en verschillen), de resultaten en effecten van de samenwerking, de knelpunten en de factoren die van invloed zijn op een daadkrachtige aanpak.

De *overeenkomsten* in de aanpak van veelplegers zijn dat het casusoverleg een spilfunctie heeft, er vergelijkbare volginstrumenten worden gebruikt en er trajecten zijn voor de veelpleger. De *verschillen* in de aanpak hebben

vooral betrekking op de sturing en organisatie, en de interventies voor de veelpleger. Het nieuwe van de aanpak komt naar voren in een citaat van een officier van justitie. *Kenmerken* van de aanpak zijn vooral de korte lijnen, het proactieve karakter, het persoonsgerichte, het dossiergerichte (met het oog op de ISD-maatregel), dat het justitieel kader leidend is, dat de aanpak een definitiegestuurde is (uitgangspunt is de definitie van het begrip ‘veelpleger’) en dat de informatie-uitwisseling (bundeling en overdacht van informatie binnen de keten) centraal staat. Er zijn overigens ook belangrijke verschillen tussen de steden op het punt van de instanties die deelnemen en het aantal deelnemers. De GGD is bijvoorbeeld maar in twee gemeenten betrokken met een verschillende rol.

De *resultaten* van de samenwerking in de vier grote steden zijn dat er een completer beeld is van de veelpleger, dat de instanties zicht hebben op elkaars mogelijkheden, dat men elkaars middelen kan inzetten en er een spreiding is van (handhavende, corrigerende en sanctionerende) taken over de deelnemers. Ook blijkt uit het onderzoek dat de informele uitwisseling steeds belangrijker wordt, dat er verschillen zijn in de consensus en de ervaren mate van gezamenlijkheid en de nazorg nog in opbouw is (het contact met andere partijen als stadsbanken verloopt moeizamer). De *effecten* van de veelplegeraanpak in Deventer zijn dat de criminaliteit van de zeer actieve veelplegers daalt (is hier sprake van een incarceratie-effect?) en de geïntensiverde inzet op de specifieke groep vruchten lijkt af te werpen. Daar staat tegenover dat de omvang van de groep veelplegers toeneemt en dat nieuwe aanwas niet wordt voorkomen.

Tot de *knelpunten* van de ketenaanpak behoort dat er een spanning is tussen ketenbelangen en organisatiebelangen (plus persoonlijke belangen), de autonomie van de instanties, de regie en voortgangsbewaking van individuele trajecten (“er worden allerlei toezeggingen gedaan, maar niemand heeft de eindregie”) en de beperkte sturingsmogelijkheden. Knelpunten hebben ook betrekking op de overdracht tussen instanties, de capaciteit en de werkdruk (te grote case-load), de personele wisselingen (vooral bij het OM en de reclassering) en het vullen en gebruiken van het informatiesysteem (een brede toegang tot het informatiesysteem bevordert de uitwisseling).

De *factoren* die van invloed zijn op een daadkrachtige aanpak zijn de beginsituatie en het initiatief (bij de gemeente of het OM), de ontwikkeling van relaties en vertrouwen, (het bewustzijn van) de onderlinge afhankelijkheid, consensus over het doel en de werkwijze, en de coördinatie. Bij coördinatie gaat het om middelen, capaciteit en organisatie, om partijdigheid, deskundigheid en gezag (een onafhankelijke voorzitter, zoals in Enschede, biedt voordelen) en om het belang van zeggenschap voor de voorzitter en de deelnemers. Een belangrijke factor is ook inzet en betrokkenheid. Daarbij gaat het om doortastendheid, buiten de kaders (durven) denken, flexibel met nieuwe situaties omgaan en flexibel met de regels van de eigen organisatie omgaan (daarvoor is ruimte van uit de leiding nodig). De veelplegers zelf zijn ook een belangrijke factor. Het gaat namelijk om een moeilijke doelgroep, met een lastige problematiek, die moeilijk te motiveren is. Te hoge verwachtingen bij veelplegers en instanties kunnen leiden tot teleurstellingen als beloftes (over huisvesting, werk en schuldsanering) niet worden nagekomen. Dat werkt demotiverend.

Aan het eind van de inleiding is er gelegenheid tot het stellen van *vragen*. Iemand van de gemeente Zwolle vindt het een bekend verhaal, maar wat versta je onder trajecten, hoe moeten die eruit zien? Inge Bakker ziet hierbij vooral een belangrijke rol weggelegd voor het case-management, je moet het proces blijven volgen en daarvoor

is één regisseur nodig. De Zwolse ambtenaar gelooft daar niet in. Je moet vooral de mensen perspectief bieden, vergelijk het project Nieuwe Start in Emmen. De oude aanpak (te weinig tijd) is onvoldoende, voor een goede dagbesteding is een integrale aanpak nodig. Inge Bakker is het daar overigens mee eens. Het case-management biedt juist de structuur waarbinnen een integrale aanpak mogelijk is. Dagvoorzitter Rob van de Peppel denkt dat het hier gaat om het hulpverleningsperspectief (staat tegenover het justitiële perspectief). Een jongerenwerker uit Deventer vraagt of niet meer een preventieve aanpak nodig is tegen de nieuwe aanwas van veelplegers. Inge Bakker antwoordt dat je ergens moet beginnen. Voor een preventieve aanpak moet je de juiste partijen om tafel krijgen en is een omwenteling in het denken nodig. Een andere vragensteller (van Tactus, Instelling voor verslavingszorg, Almelo) mist het RIBW (Regionale Instelling voor Beschermende Woonvormen) als partij voor het begeleid wonen, ook al omdat veel van zijn klanten methadon gebruiken. Inge Bakker beaamt dat hierdoor de overdracht nog niet soepel verloopt.

4) Coreferaat door Lute Nieuwerth (districtschef van het district Zuid regio IJsselland)

Lute Nieuwerth was zeer gemotiveerd om vandaag te komen. Hij begint zijn coreferaat met een stukje geschiedenis. Politie en justitie liepen er tegen aan dat de behandeling van draaideurcriminelen via het strafrecht niet werkte. De organisatie en het individu raakten daardoor gedemotiveerd. De draaideurcrimineel was namelijk een langdurig verslaafde voor wie geld de drijfveer was. Het bleef daarom dweilen met de kraan open. Een belangrijke stap verder was dat de draaideurcrimineel een veelpleger werd waarvoor een ketenaanpak werd ingezet. Daarvoor is echter hulp nodig van andere partijen. Hij wordt zelf een beetje moe van de discussies over regie en doorzettingsmacht. Alle partijen moeten ook elk hun eigen verantwoordelijkheid oppakken.

Het verhaal van Inge Bakker spreekt hem aan, maar is wel heel theoretisch: het gaat bij veelplegers om een bepaalde groep en dat is definitiegestuurd. In de praktijk is dat lastig voor de politie. Omdat er eensluidende definities nodig zijn, creëren we ons eigen probleem. Vroeger hadden we te maken met draaideurcriminelen, van wie de meesten een binding hadden met Deventer. De definities werken nu niet goed, omdat we nu te maken hebben met een moeilijke en flexibele doelgroep. Het aantal veelplegers varieert op het actuele moment. Hoe komt het dat er veel nieuwe mensen zijn betrokken bij de ketenaanpak? Er is bij de politie een roulatie van functies waarbij we vaak nieuwe mensen inzetten voor de moeilijke klussen. Hij schaamt zich daarvoor, want eigenlijk moesten we hiervoor onze beste mensen gedurende lange tijd inzetten. Is de ISD-maatregel een verbetering? Van de verslaafden hoor je dat deze maatregel te laat komt, te weinig concreet is en te weinig voorstelt. Er is daarom aandacht en energie nodig, dat moet je organisatorisch regelen. Verder heerst er volgens hem nogal wal naïviteit over de ketenaanpak. Er is meer voor nodig om mensen die al 30 jaar verslaafd zijn te helpen.

Enkele slotopmerkingen. We hebben in het verleden eerst van de verslaafde een crimineel gemaakt. Het huidige succes is daarom mede het gevolg van het falen in het verleden. Vervolgens hebben we van de vaste klant (de draaideurcrimineel) een overlastveroorzaker gemaakt en van de overlastveroorzaker een patiënt. Het is moeilijk de patiënt te definiëren, omdat hij op drie fronten ziek is: door zijn verslaving, psychisch en qua gezondheid. Het zou mooi zijn om achter de patiënt een *mens* te zien, waarvoor je een programma kunt maken. Dat programma zou je in een centrale regie 'dwingerig' moeten aanbieden. Voor veelplegers is een strakke aanpak nodig, omdat ze zelf geen heldere keuzes kunnen maken. Ook is een gezamenlijke aanpak vereist.

Vanuit de reclassering Zwolle komt een *vraag* voor Lute Nieuwerth. Is het succes van de aanpak niet afhankelijk van de motivatie van de veelpleger? Lute Nieuwerth is het daar mee eens. Hij is daarom al blij met één of twee succesverhalen. Je moet er geen cafetariamodel van maken. Een probleem bij de instanties is ook dat ze de verhalen van de verslaafden gemakkelijk geloven. Ook de psychische stoornissen maken de aanpak van veelplegers moeilijk. Het klopt dat daarvoor de medewerking nodig is van instanties als het RIBW.

5) Coreferaat Ben Eefting (voormalig projectleider ketenaanpak in de gemeente Enschede)

Ben Eefting gaat in op de vraag: wat werkt in de nazorg? Hij werk in Twente op het gebied van de nazorg bij detentie en doet op dit gebied veel voor de gemeente Enschede. Nazorg bij detentie is niet gemakkelijk om meerdere redenen. Het gaat altijd om multi-probleem gevallen, het casusoverleg alleen is niet voldoende (je hebt ook het RIBW en de stadsbank nodig) en de mensen zijn moeilijk te motiveren (omdat ze niet gevoelig voor dwang zijn, en het zorgmijders zijn). Ook ze zijn moeilijk te ‘plaatsen’ bij instellingen als woningcorporaties en ten slotte er is een integrale aanpak nodig. De integrale aanpak houdt in dat er integrale hulp nodig is op alle leefgebieden, er één plan van aanpak is dat bindend is voor iedereen, er is commitment nodig (maar dat is moeilijk te krijgen voor deze kleine groep) en er moet een duidelijke regie en verantwoordelijkheden zijn. Duidelijke regie houdt in dat er een case-manager is die de casus bewaakt en een teamleider die het proces bewaakt en die knelpunten oplost. Dat moet niet dezelfde persoon zijn

In Enschede zijn *wijkzorgteams* die zich met meer gevallen bezighouden dan de veelplegers. De regie ligt bij de gemeente en er zijn vaste kernpartners. Elk stadsdeel in Enschede heeft een dergelijk team voor multi-probleem gevallen. Zo kunnen we partijen bij elkaar brengen die voor een casus van belang zijn. Dat is mogelijk door het commitment van alle partijen. We krijgen zo een goed beeld van de veelpleger en diens omgeving. Bovendien kunnen de partijen goed omgaan met drang en dwang. Wat is de inzet in Enschede? Het wijkzorgteam wordt ingeschakeld als het case-overleg de nazorg niet zelf kan regelen. Het wijkzorgteam is dan verantwoordelijk voor de nazorg, maar het case-overleg blijft wel op de hoogte. ISD-zaken worden altijd ingebracht als de extra-murale fase van de maatregel in zicht is. Kortom het motto van de aanpak is: ‘doe het goed, doe het samen’.

Een *vraag* van een ambtenaar van de gemeente Deventer is of de aanpak in Enschede ook nieuwe kennis heeft opgeleverd voor de wijkaanpak en de sociale cohesie. Het voordeel van de aanpak volgens Ben Eefting is dat je veel sneller kunt signaleren en dus sneller kunt ingrijpen. De aanpak is ook breder dan de veelpleger zelf, we kijken naar het hele gezin om verdere escalatie te voorkomen.

6) Discussie onder leiding van de dagvoorzitter

Dagvoorzitter *Rob van de Peppel* biedt de aanwezigen nu ruimte voor hun inbreng. De eerste vraag vanuit de zaal is of er al zicht is op een toename van het aantal ISD-maatregelen. Inge Bakker zegt dat het stagneert in de grote steden, omdat de doelgroep al in de maatregel zit en men nu terughoudender is bij het opnemen van de randgroep in de maatregel. Iemand van de GGD Rotterdam-Rijnmond zegt dat er weinig toename is in Rotterdam en dat is geen goed teken, want de criteria worden steeds strenger. Lute Nieuwerth zegt dat er huivering is bij de rechterlijke macht om de maatregel te toe te passen en de verslaafden zelf van standpunt wisselen. Als er

sprake is van weigerachtigheid bij de veelpleger, dan legt de rechter de maatregel niet op. De mensfactor is dus heel belangrijk. Er wordt tegenwoordig eerder gekeken naar andere mogelijkheden. Ben Eefting (Enschede) vindt dat je hierover helderheid moet krijgen in het casusoverleg. In Rotterdam kijkt men vooral naar de hoofdoorzaak: er is nog geen integrale aanpak, daarvoor ontbreekt het aan de juiste diagnostiek. De parketsecretaris die ook voorzitter is van het casusoverleg in Zwolle en Deventer heeft nooit problemen. In totaal gaat het om 15-16 gevallen, waarvan 10 in Zwolle en 5-6 in Deventer. Lute Nieuwerth ziet als probleem het tijdsverloop tussen de voordracht en de toewijzing van de maatregel. De rechter heeft daardoor al gauw twijfels.

Een medewerker van de Algemene Rekenkamer vraagt zich af wat de ISD-maatregel moet opleveren. Ze ziet in de eerste plaats wel een etiket, maar geen behandelmethodiek en alleen een langere gevangenisstraf. In de tweede plaats moet de intramurale zorg overlopen in de extramurale zorg, dus mensgericht zijn. De directeur van de Penitentiaire Inrichting Zwolle (voor vrouwen) vindt echter dat de beeldvorming nogal verschilt. De eerste fase is echt bedoeld voor stabilisatie (structuur aanbrengen) en diagnostiek (wat is er aan de hand). Pas dan kun je wat doen, maar dat kost tijd, terwijl de doelgroep wil 'scoren'. De tweede fase is voor de interventie via trainingen of uitplaatsing naar een behandelkliniek. De gemeenten staan daar niet op te wachten, terwijl het juist goed zou zijn om een nieuwe start te maken in een andere regio. Lute Nieuwerth zoekt de oplossing vooral in de richting van de rechterlijke macht en de advocatuur. Daar is veel onbekendheid. De directeur van de Penitentiaire Inrichting Zwolle vult aan dat het juist ook goed kan zijn om een jongere even te laten wachten, want eerst moet er een probleembesef ontstaan bij de jongere, terwijl rechters vaak reageren op klachten. Is in het onderzoek van het IPIT ook gekeken naar de inhoudelijke aanpak? Inge Bakker zegt dat in het onderzoek vooral is gekeken naar de samenwerkingsaspecten en slechts zijdelings naar het soort interventies.

In Enschede is de GGD voorzitter van het casusoverleg. Daarin is veel aandacht voor de ISD-groep, hoewel de het grootste gedeelte geen ISD kan krijgen. Men is twee jaar geleden begonnen met deze aanpak en kreeg daarbij te maken met de drang- en dwang terminologie. De opbrengsten zijn echter bedroevend, men is daarover pessimistisch. Dagvoorzitter Rob van de Peppel vraagt of er een alternatieve oplossing is. Inge Bakker ziet vooral de motivatie van de veelpleger als het probleem. Uit haar onderzoek is wel naar voren gekomen dat de doelgroep een belangrijke factor is, maar ze heeft geen kant en klare oplossing. Is de aanpak wel goed?, vraagt Rob van de Peppel. Lute Nieuwerth vindt de aanpak bij een eenmalige terugval te streng, er is meer professionaliteit nodig bij de aanpak. Hij is tegen het cafetariamodel, waarbij de verslaafde de aanpak bepaalt. De directeur van de Penitentiaire Inrichting Zwolle is het daar mee eens. Je moet een verslaafde streng blijven volgen, maar een terugval hoort erbij een moet je professioneel aanpakken. Ben Eefting herkent dit cafetariamodel overigens niet bij de veelplegeraanpak in Enschede. Lute Nieuwerth vindt dat er vooral meer partners nodig zijn bij de aanpak. Er is nog veel protest van de advocatuur. Verder is de betrokkenheid nodig van het bedrijfsleven (bijvoorbeeld voor het begeleid rondlopen in winkels). De hele keten is nog niet goed gesloten.

Iemand van de politie Twente constateert dat het wel kan, maar waarom doen we het dan niet? Het gaat ook om de uitvoering: we moeten het breder wegzetten en de regiegroep moet consequent zijn. Het gaat om de aanpak van een grote groep, daarbij horen ook de hooligans etc. Inge Bakker waarschuwt voor een uitholling van het begrip veelpleger. Er is een definitiegestuurde aanpak nodig, maar een bredere inbedding is ook volgens haar

zeker mogelijk. Ben Eefting vult hierop aan dat men elkaar ook op andere terreinen moet kunnen vinden. Het gaat uiteindelijk altijd om het resultaat van de aanpak.

Dagvoorzitter Rob van de Peppel stelt het belang aan de orde van het efficiënt organiseren van de informatiepositie. Iemand van de GGD Rotterdam-Rijnmond zegt dat in Rotterdam maar liefst 22 partijen betrokken zijn voor een eindoordeel over het toepassen van de ISD-maatregel. Is er soms een andere benadering van de klant nodig?, vraagt Rob van de Peppel. Lute Nieuwerth heeft hierover twee opmerkingen. In de eerste plaats is er een brede informatievoorziening nodig. Hierover was men wat krampachtig in verband met de privacy en beroepsdeformatie. Hierbij kan wel wat veranderen, maar daarover zijn goede afspraken nodig op basis van de nieuwe Wet Politiegegevens. Via goede afspraken is het makkelijker om informatie te delen. In de tweede plaats zijn er ook veel partijen nodig voor het oplossen van een complexe problematiek. Hiervoor is een goede organisatie van belang: waarom zijn er bijvoorbeeld zoveel intakes?

Rob van de Peppel sluit aan bij deze laatste vraag van Lute Nieuwerth. Hij stelt het punt aan de orde hoe we achter de werkelijke problematiek kunnen komen in plaats van via al deze intakes steeds maar te reageren op symptomen, die bovendien voortdurend veranderen. Dat blijkt sterk af te hangen van de doelstelling van de betreffende organisatie. Het antwoord is al gauw: 'daar zijn we niet voor'. Lute Nieuwerth zegt dat het daarom zo lang duurt, dit is echt een hartenkreet ('cri de coeur') van de politie. Overigens wordt dit in Zwolle opgelost via een project van justitie. Ben Eefting wijst ook op het belang van goed overleg: je moet de hete aardappel niet doorschuiven en creatief naar de oplossing van het probleem kijken. Het nut van creatief denken wordt benadrukt door Inge Bakker. Als voorbeeld noemt ze de gemeente Amsterdam, dat zorgt voor de terugkeer van verslaafde veelplegers naar Suriname. Het gevaar is dan wel vindt iemand uit de zaal dat je het probleem dan juist verder gooit. De groep zelf moet zich verantwoordelijk voelen. Wel is er commitment en zeggenschap nodig omknopen door te hakken. Als je vakkennis en management niet bij elkaar voegt, dan loop je vast in de bureaucratie. Een ambtenaar van de gemeente Apeldoorn is voorzitter van het casusoverleg Zutphen. Hij merkt dat het justitiële traject en de rest gescheiden is. Het casusoverleg zou je ook moeten benutten voor het beleid in de gevangenis, maar dat gebeurt nog te weinig. Waarom vindt er geen behandeling in de gevangenis plaats? Uit de zaal komt overigens de opmerking dat in de praktijk wel degelijk gebeurt.

Tot besluit van het debat vraagt Rob van de Peppel de inleiders om 4 jaar vooruit te kijken. Wat is er nodig?

- Ben Eefting vindt dat we nog te voorzichtig zijn naar elkaar toe. We moeten elkaar harder aanspreken.
- Inge Bakker vindt dat er meer samenwerking is nodig is en meer bekendheid van de aanpak.
- Lute Nieuwerth vindt dat we de mens meer centraal moeten stellen: we moeten goed kijken naar de nazorg, want repressie alleen is onvoldoende.

7) Slotbeschouwing door burgemeester Heidema

Andries Heidema wil voor het slotwoord dicht bij het thema blijven. Wat werkt er precies? De politieke en de justitiële kant lijkt succesvol, maar individueel hulpaanbod is nog moeilijk te realiseren. We kunnen ons daar niet achter verschuilen, want er is ook geen alternatief voor deze aanpak. Hij wenst iedereen daarom veel succes bij de verdere uitbouw van de aanpak. Hij bedankt de dagvoorzitter en inleiders en wenst iedereen wel thuis.