

Ernstig overlastgevende gezinnen aangepakt

Een onderzoek naar
de aanpak ernstig
overlastgevende
gezinnen met politie- en
justitiecontacten van de
gemeente Utrecht

Inge Bakker
Renske van der Gaag
Wouter Roeleveld

Ernstig overlastgevende gezinnen aangepakt

*Een onderzoek naar de aanpak ernstig overlastgevend-
de gezinnen met politie- en justitiecontacten van de
gemeente Utrecht*

Inge Bakker
Renske van der Gaag
Wouter Roeleveld

Met medewerking van Malou Brauers

Februari 2012

Managementsamenvatting

Aanleiding

Sommige gezinnen onderscheiden zich van andere multiprobleem- en overlastgevende gezinnen vanwege de ernst van hun overlastgevende en criminele gedrag en hun invloed op de wijk. Eind 2008 heeft de gemeente Utrecht een stedelijke aanpak voor ernstig overlastgevende gezinnen (EOG) met politie- en justitiecontacten opgezet. Omdat deze aanpak ruim twee jaar loopt, heeft het Programma Veiligheid van de gemeente Utrecht het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om de methodiek van de aanpak te beschrijven en de resultaten van de aanpak en de samenwerking daarbinnen te evalueren.¹

De EOG-aanpak

Als reguliere inzet van instanties niet voldoende blijkt om overlast en criminaliteit van een gezin met een negatieve uitstraling op de buurt afdoende aan te pakken, biedt de EOG-aanpak voor tien gezinnen per jaar een extra impuls om dit wel voor elkaar te krijgen. Binnen de aanpak worden overlast, criminaliteit en zorgproblematiek van gezinnen in samenhang benaderd. De aanpak omvat de uitvoering van één plan van aanpak voor een heel gezin. De partijen die vanuit de justitie- en hulpverleningsketen, of op een andere wijze professioneel bij het overlastgevende gezin betrokken zijn, bepalen gezamenlijk de koers en voeren het plan van aanpak uit, onder strakke regie van een projectleider en een gezinsmanager van de gemeente. Met de systeemgerichte, integrale aanpak wordt beoogd de overlast die de gezinnen veroorzaken in hun woonomgeving te doen stoppen, de criminele activiteiten van de gezinsleden te verminderen en de situatie waarin de kinderen opgroeien te verbeteren. De aanpak gaat uit van hard en consequent optreden en is niet vrijblijvend voor het gezin. Er kan een gezinsmanager worden ingezet die door een brief van de burgemeester wordt geïntroduceerd. Deze gezinsmanager is het gezicht van de gezamenlijke aanpak. Vanuit een drang- of dwangkader worden grenzen gesteld en wordt het gezin aangezet tot verandering. Naast strafrechtelijke interventies zetten de samenwerkende partijen ook bestuursrechtelijke en civielrechtelijke

¹ Hiervoor zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt: documentanalyse, observaties, analyse van registratiegegevens, interviews met professioneel betrokkenen en interviews met gezinsleden.

maatregelen in. Als de overlast en criminaliteit voldoende zijn afgenomen en zorgen over de opvoedsituatie binnen het gezin zijn weggenomen, begeleiden instanties binnen reguliere trajecten na overdracht het gezin verder. In de factsheet hieronder hebben we de voornaamste kenmerken van de aanpak samengevat.

Resultaten van de aanpak

Bij de gezinnen waarvan de aanpak is afgerond, is de overlast gestopt of sterk afgenomen en is het criminele gedrag van de meest problematische gezinsleden afgenomen. De voornaamste winst voor de buurt is dat zowel de woonoverlast, als overlast op straat, als criminaliteit zijn afgenomen. Het eerste doel van de aanpak, het verminderen van het criminele en problematische gedrag van het gezin of gezinsleden, wordt bij afronding van de aanpak bij gezinnen behaald. Het is aannemelijk dat hierdoor het tweede doel - de negatieve voorbeeldfunctie van het gezin of gezinsleden in de buurt verminderen - ook wordt behaald. Het verminderen van de zorgelijke situatie waarin kinderen opgroeien wordt in sommige gezinnen gerealiseerd, maar blijkt niet in alle gezinnen realiseerbaar. Uithuisplaatsing kan dan als uiterste middel worden aangewend. Op individueel niveau zijn de resultaten van de aanpak verschillend van aard. Voorop staat dat de overlast van de jongeren vaak sterk afneemt. Als de jongeren te motiveren zijn en over voldoende capaciteiten beschikken, kan begeleiden naar dagbesteding in de vorm van scholing of werk goed slagen.

De problematiek is hardnekkig en kan vaak niet op korte termijn worden opgelost. De successen op het vlak van overlast en criminaliteit blijken soms tijdelijk van aard. Van de zeventien gezinnen die in de aanpak zijn opgenomen, zijn binnen nog geen drie jaar inmiddels twee gezinnen voor een tweede keer terug in de aanpak. Dit is ook inherent aan de problematiek van de gezinnen. De EOG-aanpak komt helaas per definitie te laat. De intensieve aanpak gaat immers pas van start als het partijen binnen reguliere trajecten in een eerder stadium niet is gelukt om afdoende in te grijpen en te voorkomen dat gezin of gezinsleden in een neerwaartse spiraal terechtkomen en volhouden in hun overlastgevende en criminele gedrag. Met meer integraal preventief beleid, eerder signaleren en ingrijpen, zou veel leed voor buurt en gezin voorkomen kunnen worden.

Gezinnen vasthouden of opnieuw bereiken na de EOG-aanpak is lastig. Buiten de aanpak is er niet langer één partij verantwoordelijk voor de bewaking van integrale inzet op overlast, criminaliteit en zorg met inzet van drang en dwang. Er zijn geen instanties die bij het ontbreken van een hulpvraag de gezinnen langdurig in de gaten houden, terwijl langdurige monitoring wel gewenst is.

Meerwaarde en werkzame elementen

De systeemgerichte aanpak met één plan van aanpak voor een gezin heeft meerwaarde boven de persoonsgerichte, individuele trajecten die voorheen of in reguliere trajecten worden ingezet. Criminaliteit, overlast en hulpbehoeften van een gezin worden nu in samenhang met elkaar gezien en aangepakt. De instanties delen meer informatie met elkaar dan ze over andere reguliere klanten doen en meer dan ze voorheen deden. Er ontstaat een completer beeld van het gezin. Op basis hiervan maken de betrokken partijen een integrale problemdiagnose. De belangen en de deskundigheid van de instanties worden in de beslissingen meegewogen. In trajecten wordt gebruik gemaakt van een breed scala aan instrumenten. Dit leidt tot meer maatwerk voor het gezin in kwestie.

Zoveel mogelijk betrokken partijen voeren de druk op het gezin op. Naast strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke interventies, worden ook andere innovatieve interventies gebruikt om een voorwaardelijk kader te creëren om gezinsleden tot gedragsverandering te bewegen. De gezinsleden kunnen vanwege de onderlinge afstemming instanties niet langer tegen elkaar uitspelen: de instanties trekken één lijn. Door de inbedding binnen het Veiligheidshuis is afstemming met partijen binnen en buiten de justitiële keten relatief eenvoudig te realiseren.

De uitvoering van de aanpak vindt plaats onder strakke regie van de gemeente. Door continue procesbewaking kunnen eerder en beter consequenties worden verbonden aan het niet nakomen van afspraken. De projectleider heeft een aanjagende functie. Zij houdt de deelnemende instanties continu bij de les om hun inzet te optimaliseren. Indien nodig kan ze opschalen om op strategisch niveau de inzet van partijen aan de orde te stellen. De gezinsmanager zit dicht tegen het gezin aan, komt ook achter de voordeur en krijgt daardoor goed zicht op de situatie. Hij coördineert vanuit die positie de overige partijen. De ouders uit het gezin waarderen zijn inzet meestal ook.

Knelpunten en verbeterpunten

De professionals zijn positief over de aanpak, vanwege de systeemgerichte manier van werken en de wijze waarop interventies vanuit drang en dwang in samenhang worden ingezet. Ze ervaren het als een tijdsintensief project, maar de problematiek van de gezinnen en de ervaren overlast door de buurt rechtvaardigen deze verhoogde inzet. De deelnemers moeten wennen aan de werkwijze binnen de aanpak. Ze moeten zichzelf als instantie in de kaart durven laten kijken en meedenken over het taakgebied van andere organisaties. Hoewel de samenwerking over het algemeen naar tevredenheid verloopt, is een aantal punten nog voor verbetering vatbaar. De voornaamste knelpunten hebben betrekking op de bekendheid van.

de aanpak en de capaciteit en continuïteit van de uitvoering.

De bekendheid van de aanpak binnen de deelnemende instanties laat nog te wensen over. Steeds opnieuw moet duidelijk worden gemaakt wat de aanpak inhoudt als een nieuwe medewerker van een instantie aanschuift bij een gezinsoverleg. Daarbij komt dat goede afstemming binnen het gezinsoverleg nog geen garanties biedt voor de verdere uitvoering binnen de achterliggende organisaties. Voldoende bekendheid met en draagvlak voor de aanpak binnen de deelnemende organisaties, op alle niveaus, is van groot belang om goed samen te kunnen werken.

Er is niet altijd voldoende tijd en capaciteit beschikbaar. De werkzaamheden moeten binnen de gebruikelijke werkzaamheden van de deelnemende instanties worden ingepast. De vele personele wisselingen binnen deelnemende instanties belemmeren de continuïteit van de aanpak. Dit is vooral bij jeugdzorg een probleem. Er worden niet altijd consequenties verbonden aan onwenselijk gedrag en er worden er nog te vaak kansen geboden. Het kost de projectleider en gezinsmanagers veel tijd om de ingezette koers te bewaken. Ook sluit de snelle, *outreachinge* werkwijze van de aanpak niet altijd aan bij werkprocessen van instanties. Het aanbod van voorzieningen die geschikt zijn voor de doelgroep is beperkt en wachttijden zijn soms lang, waardoor individuele trajecten kunnen stagneren.

Factsheet

*Aanpak Ernstig Overlastgevende Gezinnen met
Politie- en Justitiecontacten (EOG) Gemeente Utrecht*

Factsheet Aanpak Ernstig Overlastgevende Gezinnen met Politie- en Justitie- contacten (EOG) Gemeente Utrecht

Doelgroep EOG

1. Gezin (min. 1 ouder (volwassene)+ 1 kind)
2. Gezin fors intimiderend aanwezig in buurt of sterk negatieve voorbeeldfunctie/statuspositie die bedreigend is voor buurtbewoners.
3. Forse criminaliteit door twee of meer gezinsleden (min. 5 HKS laatste 2 jr., waarvan 1 laatste half jaar, gerelateerd aan verschillende delictsoorten, zoals geweld, vermogen, drugs, overlast, etc.).
4. Ernstige en herhaaldelijke overlast door gezin op straat en/of voor de burens (BVH-mutaties overlast en/of geregistreerde meldingen, bij ontbreken meldingen door dreiging sfeerproces-verbaal en/of aanpak woon-overlast).
5. Eerder geboden hulp heeft onvoldoende resultaat of wordt niet geaccepteerd. Drang en dwang noodzakelijk om problemen aan te pakken.

Doelen EOG

1. Verminderen overlastgevend en crimineel gedrag gezin(sleden).
2. Verminderen negatieve voorbeeldfunctie en/of intimiderend of overlastgevend gedrag van gezin(sleden) in buurt.
3. Verbeteren van situatie van kinderen in het gezin.

Uitgangspunten EOG

1. Eén gezin, één plan, één regisseur - overlast, criminaliteit en zorg systeemgericht, intensief en integraal aangepakt vanuit gedeelde visie.
2. Strakke regie en procesbewaking vanuit gemeente.
3. Een drang- en dwangkader en directe consequenties voor gezin bij niet meewerken - geen vrijblijvendheid.
4. Goede informatieuitwisseling en afstemming tussen betrokken partijen.
5. Betrokken partijen committeren zich en zijn bereid beschikbare instrumenten in te zetten.

Partijen EOG

Gemeente Utrecht,
Programmabureau
Veiligheid: Projectleider +
Gezinsmanagers

Politie Utrecht

Openbaar Ministerie

Raad v/d
Kinderbescherming

Vaste partijen

(Gezins) voogd BJJ
of William Schrikkergroep

Woningbouwcorporaties

Leerplicht gemeente
Utrecht

DMO Dienst W en I
gemeente Utrecht

Belastingdienst

Reclasseringsorganisaties

Portes woonoverlast

Zorg/hulpverlenings
organisaties

Partner Sociale
Verzekeringsfraude

Wijkwelzijnsorganisaties

Partijen op uitnodiging betrokken bij EOG (direct betrokken bij gezin)

Procedure en Werkwijze

Aanmelding vanuit de casusoverleggen in het Veiligheidshuis, de aanpak woonoverlast, de groepsaankpak, de politie of de Jeugdadviesteams.



Fase 1: Voorbereidende fase

- Verzamelen extra informatie over situatie: Ketendossier, MIB, JAT en OGGZ meldpunt, Project Woonoverlast en woningbouwcorporaties, evt. bij voogden.
- Selectiecommissie DHO (Districtschef, OvJ, Management OOV) bepaalt opname in aanpak.
- Bij opname in aanpak wordt meer informatie ingewonnen bij overige partijen.
- Bepalen welke partijen uit te nodigen voor eerste overleg



Fase 2: Analyse en Koersbepaling

- Plan van Aanpak (PvA):
 - Doelen voor gezin en per gezinslid + wenselijke resultaten.
 - Acties per betrokken partij + termijn acties.
 - Mogelijkheden voor drang- en dwang per partij.
 - Inzet gezinsmanager bepaald
- Mogelijke interventies: strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielr. maatregelen (overlastwet, huurrecht, interventies door leerplicht, etc.)

EOG overleg 1 en zo nodig 2 (1e mnd): Aanzet voor PvA met mogelijke drang-/dwang maatregelen breed gedragen door uitvoerders en management betrokken partijen.



Fase 3: Uitvoering en Monitoring

- Gezinsmanagers gaat met Burgemeestersbrief langs bij gezin, evt. geïntroduceerd door andere partij.
- Gezinsmanager geeft uitleg over Plan van Aanpak.
- Gezinsmanager bezoekt gezin regelmatig en houdt in gaten of instanties afgesproken acties uitvoeren en of gezin zich aan afspraken houdt.
- Gezinsmanager houdt nieuwe ontwikkelingen in de gaten.
- Partijen houden elkaar op de hoogte van ontwikkelingen en nieuwe strafbare feiten en ondernemen zo nodig actie, ook in casusoverleg VHU.

EOG overleggen 2,3 t/m 7 (aantal en frequentie afhankelijk van situatie, van 1x p. 2 mnd. tot 1x per half jaar).



Fase 4: Nazorg

- Evaluatie aanpak (effecten voor wijk en gezin), afronding door projectleider en gezinsmanager in overleg met partijen.
- Contact en begeleiding minder intensief voortgezet, zo mogelijk door andere partij.

Inhoud

Managementsamenvatting	3
Aanleiding	3
De EOG-aanpak	3
Resultaten van de aanpak	4
Meerwaarde en werkzame elementen	5
Knel- en verbeterpunten	5
1 Inleiding	13
1.1 De EOG-aanpak	13
1.2 Doel- en vraagstelling	14
1.3 Onderzoeksmethoden	15
1.4 Leeswijzer	17
2 Methodiekbeschrijving EOG-aanpak	19
2.1 Achtergronden en opzet	19
2.2 Doelstelling en doelgroep	20
2.3 Uitgangspunten bij de aanpak	21
2.4 Organisatie, partijen en instrumenten	22
2.5 Procedure en werkwijze	26
2.6 Verhouding tot reguliere trajecten	30
3 Een voorbeeld van de aanpak in de praktijk	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Het gezin en de aanpak	31
3.3 Kwalitatieve resultaten	37
3.4 Kwantitatieve ontwikkelingen	38
4 Kwantitatieve resultaten EOG-aanpak	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Trajecten van gezinnen in de aanpak	43
4.3 Kwantitatieve ontwikkelingen per gezin	46
4.4 Kwantitatieve resultaten samengevat	51
5 Resultaten, meerwaarde en werkzame elementen	53
5.1 Kwalitatieve resultaten	53
5.2 Meerwaarde en werkzame elementen	56

6	Knelpunten, verbeterpunten	63
6.1	Inleiding	63
6.2	Aandachtspunten in de opzet en organisatie van de aanpak	63
7	Conclusie	73
7.1	De EOG-aanpak	73
7.2	Resultaten	74
7.3	Meerwaarde	75
7.4	Knelpunten en verbeterpunten	76
7.5	Ten slotte	78
	Literatuur	81
	Bijlagen:	
	Topiclist	83
	Geïnterviewden	85

1 Inleiding

1.1 De EOG-aanpak

Sommige gezinnen onderscheiden zich van andere multiprobleem- en overlastgevende gezinnen vanwege de ernst van hun overlastgevende en criminele gedrag en hun invloed op de wijk. Met hun gedrag drukken deze gezinnen in negatieve zin een stempel op het gebied waar zij wonen. De gezinnen zijn aangewezen op meerdere vormen van maatschappelijke hulp- en dienstverlening. (Kruiter et al., 2008). In de gezinnen zijn meestal al verschillende hulpverleningsinstanties actief en de individuele gezinsleden hebben vaak al aan verschillende strafrechtelijke trajecten deelgenomen. Deze interventies hebben echter vooralsnog niet de gewenste effecten opgeleverd voor de gezinnen en de buurten waarin ze wonen.

Vanwege de zorgen in Utrechtse wijken om deze gezinnen is de gemeente Utrecht in 2007 een pilotproject gestart dat zich richt op het ontwikkelen van een stedelijke aanpak voor ernstig overlastgevende gezinnen met politie- en justitiecontacten: de OGPJ-aanpak.² In de praktijk wordt gesproken over de EOG (Ernstig Overlastgevende Gezinnen)-aanpak.

De aanpak behelst de uitvoering van één plan van aanpak voor het gehele overlastgevende gezin. De partijen die vanuit de justitie- en hulpverleningsketen of anderszins bij het gezin betrokken zijn, bepalen gezamenlijk de koers die voor een gezin wordt ingezet en voeren het plan van aanpak in samenhang uit, onder strakke regie van een projectleider en gezinsmanager van de gemeente. Met de systeemgerichte, integrale aanpak wordt beoogd de overlast die de gezinnen veroorzaken in hun woonomgeving te doen stoppen, de criminele activiteiten van de gezinsleden te verminderen en de situatie waarin de kinderen opgroeien te verbeteren. De aanpak gaat uit van een harde en consequente aanpak, die niet vrijblijvend is voor het betrokken gezin. Er worden - als dit mogelijk is vanuit een drang- of dwangkader - grenzen gesteld en het gezin wordt aangezet tot verandering. De EOG-aanpak wil een gezin ook perspectief bieden op het volwaardig meedraaien in de samenleving. De instrumenten waarover de verschillende organisaties beschikken, dienen daarbij in samenhang te worden ingezet.

Na afloop van de pilot is het project eind 2008 gestart. Omdat de EOG-aanpak nu enige tijd loopt en inmiddels zeventien gezinnen in de aanpak zitten of hebben

2 Deze beschrijving is gebaseerd op de brief d.d. 19 juni 2008 aan de leden van de Commissies Bestuur en Veiligheid en Maatschappelijke Ontwikkeling en de brief van 15 februari 2011 aan de (pl.) leden van de commissie Mens en Samenleving.

gezet, heeft het Programma Veiligheid van de gemeente Utrecht het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om de aanpak te evalueren.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het onderzoek dient inzicht te geven in de resultaten van de aanpak, de meerwaarde van de aanpak en de ketensamenwerking binnen de aanpak. Ook bestaat de behoefte aan een methodiekbeschrijving met een helder beschreven doel, doelgroep en werkwijze. Belangrijk is dat lessen kunnen worden getrokken voor toekomstig beleid.

Het onderzoek moet het volgende opleveren:

1. Een beschrijving van de methodiek van de EOG-aanpak.
2. Inzicht in de resultaten van de EOG-aanpak voor individuele gezinsleden, gezinnen, en de buurt of wijk waar het gezin woont.
3. Inzicht in de meerwaarde van de EOG-aanpak en in verbeterpunten in de keten en betrokken instanties rond de gezinnen.

Uit de bovenstaande doelstellingen komen de volgende onderzoeksvragen naar voren:

1. Wat houdt de methodiek van de EOG-aanpak in?
2. Wat zijn de resultaten van de EOG-aanpak op individueel, gezins- en buurtniveau en vormen deze een meerwaarde ten opzichte van eerdere aanpakken of geen interventie?
3. Wat zijn resultaten van de EOG-aanpak op het niveau van samenwerking tussen verschillende partijen? Wat zijn verbeterpunten in de aanpak, de keten en bij betrokken instanties rond de gezinnen? Heeft de aanpak een meerwaarde voor de samenwerking tussen de partijen?

Om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden, hebben we een methodiekbeschrijving gemaakt. Hierbij zijn we onder meer ingegaan op de aanleiding en totstandkoming; het doel en de doelgroep; de uitgangspunten van de aanpak; de organisatie, functies en de werkwijze.

De tweede onderzoeksvraag hebben we beantwoord door na te gaan wat de resultaten van de aanpak zijn in kwalitatieve en kwantitatieve zin voor individuele gezinsleden, het gezin als geheel en voor de omgeving. Hierbij is gelet op crimineel en problematisch gedrag door gezin of gezinsleden, de negatieve voorbeeldfunctie en/of intimiderend en overlastgevend gedrag door gezin of gezinsleden en de opvoedsituatie voor de kinderen in het gezin. Ook is gekeken hoe de betrokken professionals en gezinsleden zelf de situatie van het gezin zien.

De derde onderzoeksvraag hebben we beantwoord door in te gaan op de meerwaarde van de aanpak ten opzichte van de situatie ervoor en ten opzichte van

reguliere werkwijzen van de betrokken instanties. Ook komen de knel- en verbeterpunten in de keten en betrokken instanties rond de gezinnen aan bod. Het gaat dan om knelpunten die binnen de betrokken organisaties zelf spelen, maar die de uitvoering van de aanpak beïnvloeden.

1.3 *Onderzoeksmethoden*

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben we verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Het gaat om documentanalyse, observaties, analyse van registratiegegevens, interviews met professioneel betrokkenen en interviews met gezinsleden.

De methodiekbeschrijving hebben we opgesteld aan de hand van documentanalyse van beschikbare documenten, observaties van gezinsoverleggen en interviews met professioneel betrokkenen. De resultaten van de aanpak op individueel, gezins- en buurniveau hebben we enerzijds kwalitatief, en anderzijds kwantitatief vastgesteld. De kwalitatieve resultaten zijn gebaseerd op de interviews met professioneel betrokkenen en interviews met gezinsleden. Voor de kwantitatieve resultaten hebben we gebruik gemaakt van registratiegegevens van de politie. Om zicht te krijgen op de ervaren meerwaarde en knelpunten in de aanpak en samenwerking hebben we professioneel betrokkenen en gezinsleden geïnterviewd.

We hebben kwalitatief en kwantitatief casusonderzoek gedaan naar zes gezinnen om diepgaand inzicht te krijgen in het verloop van de aanpak en de samenwerking en in de resultaten, de meerwaarde en knel- en verbeterpunten van de aanpak. We hebben in overleg met de opdrachtgever zes gezinnen geselecteerd uit de in totaal zeventien gezinnen die de afgelopen twee jaar in de aanpak zitten of hebben gezeten. Hierbij is onder meer gelet op variatie in gezinsmanager, in aard en ernst van de problematiek van het gezin, in betrokken instanties en ingezette interventies. Van de zes gezinnen is bij drie gezinnen de aanpak intussen afgerond en bij drie gezinnen loopt de aanpak nog.

Het casusonderzoek bestond uit een analyse van de beschikbare documenten en registratiegegevens en interviews met projectleider, gezinsmanagers en andere bij het gezin betrokken professionals en interviews met gezinsleden. Hieronder gaan we kort in op de gebruikte onderzoeksmethoden.

Documentanalyse

We hebben voor het onderzoek verschillende documenten geanalyseerd. Het gaat enerzijds om documenten over de gehele aanpak (beleidsdocumenten als een samenwerkingsconvenant, commissiebrief, een tussenevaluatie) en interne documenten (notities over proces en werkwijze, notulen van de klankbordgroep). Anderzijds hebben we documenten op gezinsniveau geraadpleegd voor het casusonderzoek. In dit laatste geval gaat het per gezin om de actielijsten uit de overleggen en het plan van aanpak.

Observaties

Na toestemming te hebben verkregen van de betrokken uitvoerders zijn observaties uitgevoerd bij twee gezinsoverleggen. Het doel van deze observaties was tweeledig. Observaties bieden naast de interviews waarin de betrokken professionals de gehanteerde werkwijze zelf duiden, een goede mogelijkheid om op meer objectieve wijze zicht te krijgen op de werkwijze en de werkelijke inhoud van de aanpak. Daarnaast leverden de observaties input voor de interviews met de betrokkenen binnen de aanpak. De observaties zijn uitgevoerd met behulp van observatieschema's, die zijn opgesteld op basis van de bevindingen uit de documentenanalyse.

Analyse registratiegegevens

Om inzicht te krijgen in de kwantitatieve resultaten van de aanpak - is er in vergelijking met de periode voor de aanpak een afname te zien in overlast en criminaliteit bij de gezinnen en de gezinsleden? - hebben wij registratiegegevens van de politie geanalyseerd. Het betreft de mutaties in de Basisvoorziening Handhaving (BVH) en het Herkenningssysteem (HKS) van de politie. De gegevens zijn aangeleverd door de politie Utrecht. Om ook zicht te krijgen op de periode voor de aanpak, hebben de gegevens betrekking op de periode 2006 tot en met mei 2011.

BVH is het politiesysteem dat sinds eind 2009 door alle politiekorpsen wordt gebruikt als centraal informatiesysteem voor het melden van incidenten en het maken van processen-verbaal en persoonsdossiers. Met incidenten doelen we op alle voorvallen waarbij een persoon in aanraking komt met de politie. De incidenten zijn een indicator voor politiecontacten in brede zin. Uit de incidenten is niet te herleiden wat de rol van de persoon bij het incident is geweest. Bij een incident kan een gezinslid worden geregistreerd als aangever/benadeelde, als betrokkene, getuige, melder, slachtoffer of verdachte. Het gaat dus niet enkel om incidenten waarbij gezinsleden verdachte zijn van overlast of strafbare feiten. Wij hebben ervoor gekozen de aandachtvestigingen op personen buiten beschouwing te laten. Dit zijn meldingen van de politie in de registratiegegevens om collega's erop te attenderen dat een persoon mogelijk strafbare feiten zou kunnen plegen of de openbare orde mogelijk kan verstoren. Deze aandachtsvestigingen verhogen het aantal incidenten aanzienlijk en geven een vertekend beeld van de daadwerkelijke incidenten waarbij de individuele gezinsleden betrokken zijn.

HKS wordt sinds 1986 door de politie gebruikt om gegevens uit processen-verbaal over verdachten in te registreren. In één proces-verbaal kunnen meerdere delicten zijn opgenomen. In HKS gaat het in tegenstelling tot BVH wel specifiek om zaken waarbij het gezinslid verdachte is. De gegevens zijn voor elk gezinslid van de gezinnen opgevraagd.

Op basis van dit onderzoek kan er geen causale relatie worden gelegd tussen de gevonden ontwikkelingen in de registratiegegevens van de politie en de inzet

binnen de aanpak, omdat er geen sprake is van een experimentele opzet. Er is niet gewerkt met een controlegroep.

Interviews met professioneel betrokkenen

Om een volledig beeld te krijgen van de methodiek en de uitvoering van de aanpak, hebben we diverse betrokkenen van instanties die centraal staan in de (zes casussen binnen de) aanpak geïnterviewd. Het betreft de projectleider van de EOG-aanpak en de twee gezinsmanagers die werkzaam zijn binnen de aanpak. Daarnaast gaat het om betrokken professionals van verschillende instanties. Sommige van deze professionals zijn bij meerdere casussen betrokken (geweest).

Aan de hand van de bevindingen uit de documentanalyse en observaties zijn topiclijsten gemaakt op basis waarvan semi-gestructureerde interviews zijn afgenomen. De topiclijsten zijn steeds aangepast op de te interviewen professionals. In bijlage I is een voorbeeld van een topiclijst opgenomen. We hebben gekozen voor semi-gestructureerde *face-to-face* interviews, omdat we op deze wijze een zo volledig mogelijk beeld konden krijgen van de ervaringen met de methodiek en de uitvoering van de aanpak en de factoren die hierbij een rol spelen. Bijlage II bevat een lijst met geïnterviewde professionals.

Interviews met gezinsleden

Daarnaast hebben we gezinsleden geïnterviewd van de gezinnen waarop de aanpak zicht richt. In totaal zijn vijf ouders, elk afkomstig uit een ander gezin, geïnterviewd. Ook deze semi-gestructureerde interviews zijn afgenomen aan de hand van een topiclijst. We hebben deze gezinsleden geïnterviewd om zicht te krijgen op hun ervaringen met de aanpak en de resultaten ervan. Op deze manier kunnen we een zo breed en volledig mogelijk beeld van de eventuele meerwaarde, werkzame elementen, knelpunten en resultaten van de aanpak geven.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de methodiek van de EOG-aanpak. In hoofdstuk 3 gaan we in op de aanpak in de praktijk aan de hand van een casebeschrijving. In hoofdstuk 4 beschrijven we de kwantitatieve resultaten van de EOG-aanpak. De kwalitatieve resultaten, de meerwaarde en de werkzame elementen van de aanpak komen in hoofdstuk 5 aan bod. In hoofdstuk 6 worden de knel- en verbeterpunten besproken. Tot slot volgen in hoofdstuk 7 de conclusies.

2 *Methodiekbeschrijving EOG-aanpak*³

2.1 *Achtergronden en opzet*

In 2007 is in de gemeente Utrecht een pilot gestart om ernstig overlastgevende gezinnen (EOG) met politie- en justitiecontacten stedelijk aan te pakken. Aanleiding waren zorgen bij gemeente, politie en andere instanties over gezinnen die zich in hun buurt onderscheiden van andere multiprobleem- en overlastgevende gezinnen vanwege de ernst van hun criminele gedrag en de overlast die zij veroorzaken. De gezinnen drukten met hun gedrag een duidelijk stempel op de buurt waar zij wonen. Door de combinatie van strafbare feiten, intimiderend gedrag, het veroorzaken van onrust en overlast en andere problemen was het voor afzonderlijke instanties niet goed mogelijk om het gezin zo te beïnvloeden dat veiligheid en leefbaarheid van de wijk verbeteren.

Er is gekozen voor een brede stedelijke aanpak vanuit het Veiligheidshuis Utrecht (VHU), waarbij de partners uit justitie en hulpverleningsketens rondom het gezin samenwerken voor het gehele gezin en de individuele leden daarbinnen. Drang en dwang worden ingezet om verandering in de situatie teweeg te brengen en de veiligheid en leefbaarheid van de wijk niet langer negatief door het gezin te laten beïnvloeden. De aanpak moet het gezin ook een kans bieden op volwaardige participatie in de samenleving.

De voornaamste partners hebben oktober 2008 een samenwerkingsconvenant ondertekend waarin ze aangeven te willen samenwerken om door een integrale aanpak een einde te maken aan de ongewenste ontwikkelingen in de gezinnen die veel overlast veroorzaken in Utrechtse wijken. Ze onderschrijven de systeemgerichte werkwijze en de combinatie van repressie en zorg.

3 Deze beschrijving is gebaseerd op informatie uit een tussenevaluatie, beleidsnotities, het samenwerkingsconvenant, een stroomschema, proces- en werkbeschrijvingen van de aanpak en interviews met vertegenwoordigers van de verschillende deelnemende instanties. In de managementsamenvatting is een factsheet opgenomen waarin de aanpak is samengevat.

2.2 Doelstelling en doelgroep

De EOG-aanpak kent een driedelige doelstelling:

- Het verminderen van het criminele en problematische gedrag van het gezin of gezinsleden.
- Het verminderen van de negatieve voorbeeldfunctie die het gezin of enkele gezinsleden vervullen in de buurt en/of het verminderen van het intimiderende en overlastgevende gedrag dat gezinsleden veroorzaken in de buurt.
- Het verminderen van de zorgelijke situatie waarin kinderen in het gezin opgroeien.

Het intermediaire doel van de aanpak is het stellen van grenzen en het realiseren van een voorwaardelijk kader van waaruit zorg en begeleiding kunnen worden geboden om de situatie van gezin en omwonenden en de wijk te verbeteren.

De aanpak beoogt te bereiken dat de overlast en criminaliteit van een gezin afnemen, zodat de buurt minder overlast ervaart, en dat een gezin, maar ook de afzonderlijke leden zelfredzaam zijn en in staat zijn verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen situatie. Zij moeten voldoen aan de eisen van wet- en regelgeving in de maatschappij, maar ook een veilige opvoedsituatie creëren voor de aanwezige kinderen, hun huishouden en administratie op orde hebben.

De gezinnen die voor de EOG-aanpak in aanmerking komen, zijn overlastgevend, de gezinnen met politie- en justitiecontacten. De gemeente hanteert daarbij de volgende criteria:

1. Gezin met tenminste één ouder (volwassene) en één kind.
2. Gezin (of enkele gezinsleden) is fors intimiderend aanwezig in de buurt of heeft een sterk negatieve voorbeeldfunctie of statuspositie in de buurt, waardoor buurtbewoners bedreigd worden of zich bedreigd voelen.
3. Er is sprake van forse criminaliteit bij twee of meer gezinsleden (minimaal 5 HKS-antecedenten⁴ de laatste twee jaar waarvan een recent feit in het laatste half jaar). De gepleegde feiten kunnen zeer breed zijn (geweld, vermogensdelicten, drugsdelicten, overlast, et cetera).
4. Er is sprake van ernstige en herhaaldelijke overlast op straat en/of voor de burelen. Er zijn in BVH-mutaties⁵ over deze overlast en/of geregistreerde meldingen bij wijkbureau/woningbouwcorporatie/woonoverlast. Indien bewoners uit angst voor represailles niet melden, is een sfeerproces-verbaal en/of de aanpak woonoverlast ook voldoende aanleiding voor een aanmelding.
5. Hulp die geboden is heeft onvoldoende resultaat of wordt niet geaccepteerd. Drang of dwang is noodzakelijk om vermindering in overlast en criminaliteit of betere zorg te bereiken.

4 HKS-antecedenten zijn wegens een misdrijf opgemaakte processen-verbaal die zijn ingestuurd naar het OM.

5 Dit zijn mutaties in het Basisvoorziening handhaving (BVH) registratiesysteem van de politie.

Als een gezin aan deze criteria voldoet, komt het in aanmerking voor de aanpak. Soms kan een gezin dat niet aan alle criteria voldoet toch worden opgenomen in de EOG-aanpak, bijvoorbeeld als er sprake is van acute overlast waarbij de situatie in een wijk zodanig is, dat ingrijpen vanuit maatschappelijke urgentie noodzakelijk is.

2.3 Uitgangspunten bij de aanpak

- **Overlast, criminaliteit en zorg in samenhang aangepakt**

Een belangrijk uitgangspunt is dat overlast, criminaliteit en hulpbehoeften van een gezin in samenhang met elkaar worden geïnventariseerd en vervolgens aangepakt. Met één plan van aanpak voor een gezin, ontwikkeld vanuit een gedeelde visie van de betrokken partijen, wordt een systeemgerichte, intensieve en integrale aanpak vormgegeven. De aanpak richt zich op het hele gezinssysteem en niet op één of enkele individuen binnen een gezin.

- **Strakke regie van de gemeente**

De gezinsmanager en projectleider voeren vanuit de gemeente de regie over de aanpak. Zij coördineren de ingezette acties en treden waar nodig sturend op. De partners onderschrijven het belang van deze coördinatie en committeren zich aan de rol en taak van de projectleider en gezinsmanager binnen de aanpak.

- **Geen vrijblijvendheid, werken vanuit een (strafrechtelijk) dwang en drangkader**

De gezinsaanpak gaat uit van een harde en consequente aanpak die niet vrijblijvend is voor het betrokken gezin. Zo mogelijk vanuit een strafrechtelijk of civielrechtelijk drang- of dwangkader worden grenzen gesteld en wordt het gezin aangezet tot verandering. Er zijn consequenties als het gezin of een gezinslid niet meewerkt. Deze consequenties volgen kort op het ongewenste gedrag en zijn merkbaar voor het gezin of de gezinsleden. Een laatste kans dient ook werkelijk een laatste kans te zijn. Dit betekent dat de deelnemende instanties alternatieve handelingsplannen klaar moeten hebben liggen om een snelle reactie mogelijk te maken. De betrokken partijen zijn bereid om consequenties te verbinden aan schendingen of overtredingen en benutten hun mogelijkheden om een voorwaardelijk kader te realiseren van waaruit de aanpak uitgevoerd kan worden.

- **Perspectief op volwaardig meedraaien**

De EOG-aanpak wil een gezin, indien nodig door inzet van drang en dwang, ook perspectief bieden op het volwaardig meedraaien in de samenleving. De begeleiding van het gezin naar een stabielere situatie waarin gezinsleden zelf toekomst zien zonder criminele activiteiten of overlast, vormt ook een belangrijk uitgangspunt. Als de situatie binnen een gezin is verbeterd, dient dit ook gehandhaafd te worden door nazorg en overdracht aan relevante instanties.

Wanneer een voorwaardelijk kader niet gerealiseerd kan worden, ontbreekt de formele bevoegdheid om in te grijpen in een gezin. Bemoeizorg blijft vanuit een vrijwillig kader wel een mogelijkheid. Per gezin wordt bekeken of werken vanuit een vrijwillig kader effectief is.

- **Instrumenten in samenhang ingezet**

Goede informatie-uitwisseling en afstemming tussen de instanties dienen als basis om een systeemgerichte, intensieve en integrale aanpak rond het gezin op te zetten. Een uitgangspunt daarbij is dat de verschillende organisaties de instrumenten die ze tot hun beschikking hebben (op een betere manier) inzetten (zie 2.4). De instanties dienen de mogelijkheden die zij hebben om invloed uit te oefenen op het gezins(systeem) of op individuele gezinsleden aan te wenden ter versterking van de aanpak van het gezin als geheel.

De professionals die participeren in de aanpak moeten hiertoe in staat en bereid te zijn en bovendien de opdracht te krijgen vanuit hun management om breder te denken dan de primaire opdracht van de eigen organisatie en om beschikbare mogelijkheden en instrumenten in te zetten om vat te krijgen op het gezinssysteem. De partijen moeten binnen de aanpak over voldoende mandaat beschikken om hun organisatie te kunnen vertegenwoordigen.

Het aantal partijen betrokken bij de aanpak van een gezin wordt zo beperkt mogelijk gehouden. Het gaat om de partijen die direct betrokken zijn bij het gezin doordat zij hulp verlenen, een woning verhuren aan het overlastgevende gezin, of vanuit professioneel oogpunt veel met het gezin te maken hebben vanwege overlast, criminaliteit of de opvoedingssituatie binnen het gezin.

2.4 Organisatie, partijen en instrumenten

De regie op de uitvoering van de gezinsaanpak is belegd bij de gemeente Utrecht. Hiertoe is onder het Programmabureau Utrecht Veilig! en de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de gemeente een projectleider aangesteld. De burgemeester is bestuurlijk verantwoordelijk voor de aanpak. De regie op de strafrechtelijke afdoening van individuele gezinsleden is de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. De gezinsaanpak is als project ondergebracht in het Veiligheidshuis Utrecht om gebruik te kunnen maken van de structuur, registratiesystemen en de samenwerkingsverbanden tussen partners in de justitie- en zorg- en welzijnsketens die hierbinnen zijn opgezet. Er zijn afspraken over de vertegenwoordiging vanuit de EOG-aanpak in (casus)overleg van andere projecten als een gezin of gezinslid ook tot de doelgroep van een ander project behoort.

Partijen EOG-aanpak

Een belangrijk onderdeel van de EOG-aanpak is het gezinsoverleg.⁶ Een aantal partijen is standaard aanwezig bij elk gezinsoverleg. De vaste partijen zijn:

- Gemeente Utrecht, Programmabureau Veiligheid (projectleider EOG-aanpak, gezinsmanager van stichting Stade en administratief ondersteuner).
- Politie Utrecht: de daderregisseur Veiligheidshuis Utrecht en de wijkagent of teamchef.
- Raad voor de Kinderbescherming (RvK) de casusregisseur.
- Het OM: senior parketsecretaris.

Het OM is in ieder geval de eerste twee overleggen vertegenwoordigd. De vaste vertegenwoordigers van deze partijen vormen samen met de gezinsmanagers en de projectleider ook de verbinding naar andere overleggen binnen het Veiligheidshuis Utrecht. Bij veel van de overleggen zijn Bureau Jeugdzorg of de William Schrikker-groep vertegenwoordigd in de vorm van de gezinsvoogd of de jeugdreclasseerder. Indien nodig kunnen andere instanties die bij het gezin betrokken zijn, worden uitgenodigd. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- Woningcorporaties.
- Welzijnsorganisatie Portes, Project Woonoverlast.
- Afdeling leerplicht van de gemeente Utrecht.
- Dienst Maatschappelijke ontwikkeling afdeling sociale zaken van de gemeente.
- Jeugdadviesteams (JAT) van de GG&GD.
- Wijkbureaus gemeente Utrecht, gebiedsmanagers Veiligheid.
- Belastingdienst.
- Reclasseringsorganisaties Centrum Maliebaan, Reclassering NL of Reclassering Leger des Heils.
- Zorg- en hulpverleningsorganisaties (bijvoorbeeld de Waag of Altrecht).
- Partners sociale verzekeringsfraude.

De instanties worden vertegenwoordigd door een uitvoerder die zelf direct met het gezin te maken heeft. Behalve bij de RvK, OM en de politie is er geen sprake van vaste vertegenwoordigers.

Soms bestaat contact met een instantie uit het uitzoeken of instanties actief zijn in het gezin. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ) meldpunt van de GG&GD.

Taken, organisaties en professionals

De deelnemende instanties werken vanuit hun eigen bevoegdheden en taken binnen de aanpak. Betrokken partijen brengen relevante actuele informatie in over het gezin of gezinsleden. Het gaat hierbij om mogelijke aanknopingspunten voor 'breek-

6 Het gezinsoverleg kan formeel, indien dit nodig wordt geacht, worden gesplitst in een zorgoverleg en handhavingsoverleg. In het zorgoverleg worden de hulpverleningsplannen voor het gezin of individuele gezinsleden besproken en in het handhavingsoverleg de zaken rondom drang- en dwangmaatregelen. In de praktijk wordt het onderscheid niet gemaakt.

ijzers' om een voorwaardelijk kader te kunnen creëren, informatie over incidenten en de huidige situatie. Informatie wordt steeds zo snel mogelijk teruggekoppeld naar de projectleider of de gezinsmanager en andere partijen voor wie deze informatie relevant is. Aan de gegevensuitwisseling binnen de aanpak ligt een convenant ten grondslag.⁷ Registratie vindt plaats in het registratiesysteem van het Veiligheidshuis Utrecht. Voor ieder gezin wordt een gezinsdossier aangemaakt met basisinformatie, de afgesproken koers en te ondernemen acties, resultaten van ondernomen acties, en informatie over nieuwe ontwikkelingen rond het gezin en de gezinsleden. In hun eigen cliëntdossiers mogen partijen alleen gegevens noteren die nodig zijn om de acties te kunnen uitvoeren waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

Tijdens de gezinsoverleggen stellen de betrokken partijen in het plan van aanpak vast wie welke acties uitvoert. De afgesproken acties moeten binnen de afgesproken termijn zijn uitgevoerd. De projectleider en gezinsmanager monitoren het nakomen van de afspraken nauwlettend en spreken partijen, zo nodig, op hun verantwoordelijkheden aan. De partijen zijn verantwoordelijk voor uitvoering van de interventies op basis van eigen professionele normen en standaards. Ze vallen in het kader van de EOG-aanpak onder regie van de projectleider en gezinsmanager, maar worden inhoudelijk begeleid vanuit hun eigen organisatie. De organisaties denken actief mee om de aanpak voor een gezin of in zijn geheel verder vorm te geven. Er is een escalatiemodel om op te schalen als zich in de samenwerking of uitvoering knelpunten voordoen.

Instrumenten en interventies

De instrumenten die instanties regulier inzetten, worden ook binnen de aanpak ingezet om een voorwaardelijk kader te realiseren, zodat het gezin of een gezinslid wordt gedwongen tot contact met hulpverlening en/of tot gedragsverandering. Vaak maken de betrokken partijen een zogenaamd handhavingsarrangement om de druk op een gezin op te voeren. Daarin zijn de afspraken over controlerende en handhavende acties gericht op het gezin en/of individuele gezinsleden gebundeld. De strafrechtelijke inzet bestaat onder meer uit het in nauw overleg met justitiële partners snel afstraffen van overtredingen of delicten, het inzetten van reclaseringstoezicht en het (trachten te) versnellen van afhandeling van zaken. Ook wordt er om nader onderzoek van daders of hun situatie gevraagd.

Naast de reguliere strafrechtelijke interventies en hulpverlening onder drang of dwang wordt getracht nieuwe of verdergaande mogelijkheden van de instanties aan te boren. Vanwege de grote impact hiervan, wordt bij veel gezinnen getracht het huurrecht in te zetten om overlast structureel aan te pakken. De woningcorporatie kan de hoofdhuurder dan sommeren om acties te ondernemen om overlast in de toekomst te voorkomen. Ook kan de woningcorporatie de hoofdhuurder een laatste kans bieden. In dat geval krijgt de huurder een nieuwe huurovereenkomst aangebo-

7 Dit convenant is aanvullend op het algemeen privacyreglement Casusoverleg Veiligheidshuis Utrecht en Amersfoort.

den- al dan niet ook een andere woning elders in de stad of buiten de stad. Aan deze nieuwe huurovereenkomst zijn voorwaarden verbonden, bijvoorbeeld het accepteren van begeleiding. Dit wordt ook wel een 'laatste kans contract' genoemd.

De *Burgemeestersbrief* is een interventie die specifiek voor de aanpak wordt ingezet. In deze brief staat onder meer dat het gezin forse overlast veroorzaakt, en dat dit reden is om het gezin op te nemen in de aanpak ernstig overlastgevend gezinnen. Ook vermeldt de brief de naam van de gezinsmanager die het gezin zal gaan begeleiden. In de brief wordt dringend de medewerking van het gezin gevraagd. De brief is ondertekend door de burgemeester.

Ook kunnen bestuurlijke maatregelen worden ingezet om overlast te bestrijden, zoals de Overlastwet. Vanuit de aanpak is inmiddels tweemaal in dit kader een gebiedsverbod opgelegd.

Daarnaast worden civielrechtelijke instrumenten als ondertoezichtstelling ingezet om een drang- of dwangkader te creëren. De maatregel uithuisplaatsing kan in het uiterste geval worden ingezet.

De belastingdienst kan onderzoek doen en goederen in beslag laten nemen. De aanpak dringt ook bij gemeentelijke diensten aan om strenger te handhaven bij de gezinnen en nieuwe of bestaande interventies voortvarend in te zetten. Het kan gaan om het opmaken van een proces-verbaal als een kind veelvuldig spijbelt, om vervolgens in het casusoverleg binnen het Veiligheidshuis Utrecht te bepalen welke straf passend is, maar ook om het inhouden van kinderbijslag als sanctie. De dienst Werk & Inkomen kan specifieke voorwaarden aan een uitkering verbinden, bijvoorbeeld in het kader van re-integratie of korten op uitkeringen bij fraude.

Hoewel de activiteiten van de betrokken partijen in feite niet anders zijn dan reguliere activiteiten, kan het zijn dat door de verhoogde prioriteit geïntensiveerde inzet of sneller op elkaar volgende acties nodig zijn. Afstemming binnen het Veiligheidshuis is hierbij steeds van groot belang. De politie kan bijvoorbeeld aandachtsvestigingen uitzetten om (leden van) gezinnen in de gaten te (laten) houden op straat en de druk op te voeren voor het gezin. Ook kan de politie extra Rechercheren of registratiesystemen doornemen om meer informatie te achterhalen, bijvoorbeeld voor dossiervorming in het kader van het huurrecht.

Projectleider

De projectleider heeft een belangrijke aanjaagfunctie binnen de aanpak. Zij stemt veelvuldig af met partners binnen en buiten het Veiligheidshuis om de druk op het gezin hoog te houden en de afgesproken koers uitgevoerd te krijgen. Zij houdt het proces per gezin in de gaten via voortgangsoverleg met de gezinsmanager en stuurt dit, waar nodig, bij. De projectleider is verantwoordelijk voor de coördinatie van de EOG-aanpak en is voorzitter van het gezinsoverleg. Zij is de lijn naar de burgemeester en de directie en het management van de betrokken organisaties. Zij informeert de burgemeester, het gemeentebestuur en het programma Veiligheid en het Arrondissementaal Justitieel Beraad (AJB) over de voortgang van de aanpak. Ze

bespreekt ervaringen, resultaten en eventuele fricties met hen. Als afspraken niet worden nagekomen of betrokkenen hun taken niet naar behoren uitvoeren, is zij, eventueel samen met de gezinsmanager, degene die opschaalt en contact opneemt met leidinggevendenden op hoger niveau. Het kan gaan om te weinig prioriteit of capaciteit voor de aanpak, of om het niet functioneren van uitvoerende professionals. Samen met de betrokken partijen en gezinsmanagers ontwikkelt zij de aanpak.

De gezinsmanager

De gezinsmanager coördineert de uitvoering van een gezinsaanpak voor een gezin en stuurt de inhoudelijke koers, maar ook het samenwerkingsproces. De gezinsmanager is de belangrijkste contactpersoon voor het gezin. Hij is het gezicht van de drang en dwang van de aanpak. Hij probeert commitment voor de aanpak te creëren bij het gezin. Hij houdt overzicht over het geheel, zowel over het gezin en de individuele gezinsleden, als over de hulpverlening en inzet van interventies.

De gezinsmanager werkt in principe vanuit een voorwaardelijk kader. Als hij overtredingen van afspraken constateert, rapporteert hij deze aan de betreffende organisatie. Voor het gezin moet duidelijk zijn dat het overschrijden van grenzen consequenties heeft. Terug gemelde overtredingen horen vervolgens direct opvolging krijgen om de positie van de gezinsmanager niet te schaden. De gezinsmanager is zelf geen hulpverlener, maar hij zorgt ervoor dat hulpverlening het gezin bereikt.

2.5 Procedure en werkwijze

De procedure binnen de EOG-aanpak bestaat uit vier fasen. Deze staan hieronder beschreven.

Fase 1: Voorbereidende fase - De start van de aanpak

Aanmelding van een gezin kan op verschillende manieren gebeuren: vanuit een casusoverleg in het Veiligheidshuis Utrecht, de aanpak woonoverlast, de groepsaanpak van de gemeente, de politie of de Jeugdadviesteams (JAT). Een gezin kan aangemeld worden als het voldoet aan de definitie en criteria van de aanpak (zie §1.2).

De projectleider en gezinsmanager verzamelen naast de informatie uit het aanmeldingsformulier extra informatie om een goed beeld te krijgen van de situatie. Deze aanvullende informatie halen zij uit ketendossiers, MIB⁸, bij het JAT, het OGGZ meldpunt en meldingen van woonoverlast bij woningbouwcorporaties en indien aanwezig bij de voogd(en).

Toelating tot de aanpak ligt in handen van een selectiecommissie bestaande uit een districtschef van de politie, de Officier van Justitie en het management van Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente. Op basis van de criteria beslissen zij

8 MIB staat voor Monitoring doelgroepen Informatieknooppunt keten Bevragingsanalyse.

of een gezin in aanmerking komt voor de aanpak. Wanneer het gezin niet aan de criteria voldoet, wordt de casus teruggelegd bij het JAT. Een reden voor het niet doorzetten van de aanpak kan zijn dat de problematiek van het gezin te licht is of dat de situatie in de tussentijds is gewijzigd. Als de selectiecommissie oordeelt dat een gezin wel in aanmerking komt, begint de voorbereidende fase.

De projectleider en de gezinsmanager vragen dan de bij instanties beschikbare informatie over (de problematiek rond) het gezin op, waarbij er specifiek wordt gezocht naar feiten rond overlast en criminaliteit die als basis kunnen dienen voor drang en dwang. Er wordt uitgezocht bij welke instanties en overlegvormen het gezin en afzonderlijke gezinsleden bekend zijn en wie bij de desbetreffende organisaties de contactpersoon is. De projectleider bepaalt samen met de aanmelder en de gezinsmanager welke partijen uitgenodigd worden voor een eerste gezinsoverleg.

Voor het eerste overleg ontvangen de uitgenodigde partijen het verzoek om informatie rond het gezin aan te vullen of te specificeren en het overleg voor te bereiden. De informatie van de verschillende partijen levert inzicht op in de situatie rond het gezin en ook mogelijke harde feiten rond overlast en criminaliteit. Als op basis van deze informatie blijkt dat er geen sprake is van harde feiten, kan (tijdens het eerste overleg) worden besloten het gezin alsnog uit de aanpak te halen. Als er ondanks het ontbreken van harde feiten toch voldoende aanwijzingen zijn dat een gezin in de EOG-aanpak hoort - als bijvoorbeeld de indruk bestaat dat omwonenden overlast niet durven te melden uit angst voor represailles - kan besloten worden toch de aanpak in te zetten. Als er geen drang- of dwangkader voor handen is, kunnen benodigde feiten ook gedurende de aanpak worden verzameld om later in de aanpak alsnog een voorwaardelijk kader te kunnen realiseren.

Er wordt op basis van verwachte toegevoegde waarde beslist of een gezin een gezinsmanager krijgt. Als de hulpverlening aan een gezin bijvoorbeeld al op gang is gekomen en de coördinerende en coachende rol van de gezinsmanager niets lijkt toe te voegen is, kan worden besloten om geen gezinsmanager in te zetten. De projectleider coördineert dan de inzet van instanties en bewaakt de voortgang van trajecten. Ze heeft een aanjagende functie naar de deelnemende instanties. In de meeste gevallen wordt wel een gezinsmanager ingezet.

Fase 2: Analyse en koersbepaling

Vervolgens bespreken de verschillende partijen in één of meer overleggen de beschikbare informatie en geven zij hun kijk op het gezin. De projectleider zet in deze fase sterk in op het komen tot een gezamenlijke visie. Dit vergt veel aandacht. De partijen komen gezamenlijk tot een integrale probleemanalyse. Ze bereiken overeenstemming over de problematiek en de gewenste aanpak van het gezin. Als de situatie ingewikkeld of urgent is, kunnen de projectleider en gezinsmanager besluiten in het begin meerdere overleggen in één maand te plannen en anders om eens in de een à twee maanden bijeen te komen. Gedurende de aanpak

neemt de frequentie van het overleg vaak verder af, maar kan ook weer toenemen als de partijen dit nodig achten.

Plan van Aanpak

De integrale probleemanalyse leidt tot een voorlopig Plan van Aanpak (PvA). In dit PvA staan de doelen voor het gezin en per gezinslid. Per doel staan de acties die de betrokken partijen in het overleg moeten uitvoeren en de termijnen voor deze acties. De gezinsmanager stelt samen met de projectleider een conceptversie op en legt deze aan de partijen voor. De partijen kunnen aangeven of zij achter het PvA staan en, mocht dit niet het geval zijn, wat er zou moeten veranderen. De projectleider moet er uiteindelijk voor zorgen dat er een gezamenlijke koers wordt bepaald die alle aanwezige kernpartners dragen. In het PvA staat ook de koers die de partijen willen varen als er nieuwe strafbare feiten worden gepleegd. Als het plan is vastgesteld, is de projectleider of gezinsmanager verantwoordelijk voor de planning van de vervolgoverleggen. Hij of zij informeert de betrokken partijen die niet bij het overleg aanwezig waren over het PvA en kan, als blijkt dat dit nodig is, ook partijen die eerder niet in het gezin actief waren, uitnodigen voor vervolgoverleg.

Tijdens het eerste overleg maakt de projectleider ook afspraken het monitoren van resultaten en de onderlinge communicatie. Het gaat er bij dit laatste onder meer om hoe en wanneer wordt gecommuniceerd en wat er wordt gedeeld met externe partijen. Een belangrijk onderdeel is ook de communicatie naar het gezin toe. De partijen bepalen onder meer op welk moment en welke wijze er met het gezin wordt gecommuniceerd. In latere overleggen kunnen afspraken over communicatie eventueel verder worden geconcretiseerd of bijgesteld naar aanleiding van nieuwe informatie.

Fase 3: Uitvoering en monitoring van de aanpak

De start van de aanpak voor het gezin vergt, zoals beschreven, een grondige voorbereiding. Bij het benaderen van het gezin is een grote rol weggelegd voor de gezinsmanager. Het gezin ontvangt persoonlijk van hem de burgemeestersbrief. In overleg wordt gekeken of het nodig is dat één van de andere partijen, bijvoorbeeld een gezinsvoogd of de wijkagent, de gezinsmanager introduceert. De gezinsmanager gaat bij het gezin langs, stelt zich voor en vertelt de reden van de aanpak.

Als er een gezinsmanager wordt ingezet, is deze in het contact met het gezin de spil van de aanpak. De gezinsmanager heeft in de vorm van huisbezoeken regelmatig contact met het gezin en individuele gezinsleden. Hij maakt in overleg met het gezin afspraken die zij dienen na te leven en die ook te controleren zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld naast het stoppen van de overlast, over het zoeken van dagbesteding of werk, of over opvoeding. De gezinsmanager informeert het gezin over het PvA en de doelen die hierin zijn geformuleerd voor het gezin en individuele gezinsleden en de sancties die volgen als het gezin deze doelen niet naleeft. Eerder werd het PvA pas na de kennismaking met het gezin gemaakt, maar steeds vaker

ligt het voorlopige plan er al voordat de gezinsmanager het gezin heeft ontmoet. Het gezin heeft geen invloed op het plan. De gezinsmanager kan het gezin er wel bij betrekken door concrete, duidelijk controleerbare afspraken te maken over onder meer school, dagbesteding en opvoeding.

Daarnaast ondersteunt de gezinsmanager het gezin en individuele gezinsleden bij het regelen van praktische zaken door hen te motiveren, te coachen of hen te verwijzen naar en over te dragen aan (hulpverlenings)instanties.

Hij probeert zo snel mogelijk inzicht te krijgen in de situatie van het gezin en commitment te creëren voor de aanpak. Dit gebeurt vaak door het benadrukken van het gezamenlijk belang van ouders en hulpverleners, bijvoorbeeld bij een goede toekomst voor de kinderen. Ook kan een gezinsmanager, als ouders problemen buiten het gezin ontkennen, ervoor kiezen om samen met hen te gaan praten met de instanties die problemen met gezinsleden ervaren. Hij kan ook de confrontatie aangaan en gebruik maken van het drang- of dwangkader of de autoriteit die hij heeft op basis van alle informatie over de situatie en de burgemeestersbrief. Soms blijkt het nodig om veranderingen af te dwingen, bijvoorbeeld door een sanctie uit te voeren die de ouders of jongeren raakt.

Afhankelijk van de resultaten en ontwikkelingen bepaalt de gezinsmanager samen met de projectleider of bijstelling van acties en doelen in het plan van aanpak nodig is. Mocht dit nodig zijn, dan stemt hij dit af met de betrokken partijen, zo nodig in gezinsoverleg(gen). De projectleider organiseert de voortgangsoverleggen voor het gezin en bepaalt de frequentie en de momenten. Met het gezin bespreekt de gezinsmanager de voortgang en ook het resultaat van acties die het gezin of individuele gezinsleden zelf ondernemen. De gezinsmanager en projectleiders kunnen bij problemen opschalen als dat nodig blijkt. De gezinsmanager rapporteert behalve in de gezinsoverleggen maandelijks over de voortgang van de aanpak van een gezin aan de projectleider.

Fase 4: Afsluitende fase

Als de overlast en criminaliteit voldoende zijn afgenomen en de aanpak van het gezin verder binnen de reguliere processen van deelnemende instanties kan worden uitgevoerd, besluiten de gezinsmanager en de projectleider samen met de betrokken partijen of de aanpak voor een gezin afgesloten kan worden. In een laatste gezinsoverleg blikken de partijen terug op de aanpak en evalueren ze de gevolgen ervan voor overlast en criminaliteit. Ze gaan ze na of doelen voor het gezin en individuele gezinsleden zijn bereikt. Het afronden van de aanpak betekent niet dat contact en begeleiding daarna niet meer nodig zijn. De projectleider maakt met de betrokken partijen afspraken hierover. De gezinsmanager moet zorgen voor een goede overdracht van informatie over het gezin door dit zelf goed te doen, of in de gaten te houden of andere partijen dit zorgvuldig doen. Het kan zijn dat de gezinsmanager zelf nog lange tijd de vinger aan de pols houdt bij een gezin. Inmiddels kunnen gezinnen voor nazorg worden aangemeld bij de Brede Centrale

Toegang (BCT) van de gemeente, waarna er een partij wordt gezocht die nazorg kan bieden indien het gezin dit wil.

2.6 Verhouding tot reguliere trajecten

Als reguliere inzet van instanties niet voldoende blijkt om overlast en criminaliteit van een gezin met een negatieve uitstraling op de buurt afdoende aan te pakken, biedt de EOG-aanpak tijdelijk een extra impuls om dit wel voor elkaar te krijgen.

Binnen de aanpak worden - in tegenstelling tot reguliere trajecten - overlast, criminaliteit en andere problematiek van een gezin in samenhang benaderd. De aanpak omvat de uitvoering van één plan van aanpak voor het hele overlastgevende gezin. De partijen die vanuit de justitie- en hulpverleningsketen of op andere wijze professioneel bij het gezin betrokken zijn, bepalen gezamenlijk de koers die voor een gezin wordt ingezet en voeren het plan van aanpak in samenhang uit, onder strakke regie van een projectleider en/of een gezinsmanager van de gemeente. De systeemgerichte, integrale aanpak beoogt de overlast die de gezinnen veroorzaken in hun woonomgeving te stoppen, de criminele activiteiten van de gezinsleden te verminderen en de situatie waarin de kinderen opgroeien te verbeteren. De aanpak gaat uit van een harde en consequente aanpak die niet vrijblijvend is voor het gezin. Een laatste kans voor een gezinslid moet echt een laatste kans zijn. Vanuit een drang- of dwangkader worden grenzen gesteld en wordt het gezin aangezet tot verandering. Naast strafrechtelijke interventies zetten de samenwerkende partijen ook andere innovatieve interventies en maatregelen in. Door de inbedding binnen het Veiligheidshuis is afstemming met partijen binnen en buiten de justitiële keten eenvoudig te realiseren.

Als de overlast en criminaliteit voldoende zijn afgenomen, kan de extra impuls van inzet vanuit de EOG-aanpak verdwijnen en wordt na overdracht het gezin binnen reguliere trajecten verder begeleid.

3 *Een voorbeeld van de aanpak in de praktijk*

3.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de praktijk van de EOG-aanpak aan de hand van de een van de zes gezinnen waarop we ons in het casusonderzoek hebben gericht. We beschrijven de voornaamste problematiek van het gezin en de gezinsleden en de aanpak in hoofdlijnen. Vervolgens gaan we in op de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van de aanpak voor het desbetreffende gezin. We kijken hierbij specifiek naar veranderingen in overlast en criminaliteit, maar ook naar veranderingen in de opvoedsituatie van de kinderen.

De problematiek van de gezinnen binnen de aanpak is complex en laat zich niet eenvoudig ontwarren of beschrijven. Met de casusbeschrijving in dit hoofdstuk beogen we niet een compleet overzicht te geven van de achtergronden en problematiek en alle activiteiten die in het kader van de EOG-aanpak zijn ingezet, maar willen we een beeld schetsen. De beschrijving is niet gebaseerd op onderzoek binnen de gezinnen, maar op de visie van de betrokken professionals en een ouder uit de interviews en uit documenten aanwezig per gezin.

3.2 *Het gezin en de aanpak*

Het gezin

Gezin R. is een groot gezin met acht kinderen, waarvan er zes nog thuis wonen. Drie van de kinderen zijn crimineel. Eén van hen zorgt ook voor overlast op straat. De ouders zitten bij de opvoeding van hun kinderen niet op één lijn. De vader ziet het niet meer zitten met zijn kinderen en heeft de kracht niet om ze in het gareel te krijgen. Hij bemoeit zich weinig met de opvoeding en is veel weg. Hij gaat door het lint wanneer de politie voor één van zijn zonen aan de deur komt. De moeder staat er alleen voor en heeft geen grip op haar oudere thuiswonende kinderen. Zij vertoont volgens de betrokken professionals sociaal wenselijk en berekenend gedrag. Ze heeft in het verleden wel eens aangegeven met één van haar kinderen (kind 5) en de hulpverlening aan de slag te willen, als haar andere zonen haar daarbij niet in de weg zouden staan. De hulpverlening komt echter niet van de grond. De ouders zijn teleurgesteld in de hulpverlening, omdat het de toekomst van de kinderen kapot zou hebben gemaakt. De ouders hebben schulden. De vader heeft een uitkering en vanwege medische redenen geen sollicitatieverplichting. De moe-

der heeft vrijstelling van arbeidsverplichting, niet van re-integratieverplichting.

Er is sprake van fysiek geweld binnen het gezin, vooral tussen de vader en de zonen. Zware strafrechtelijke maatregelen tegen leden van het gezin hebben in het verleden niets geholpen. De kinderen in het gezin hebben veel verschillende voogden gehad. De voogden van de kinderen durven niet meer bij hen thuis af te spreken.

Het oudste kind 1 (man, 20+) studeert elders in het land en komt nog wel eens thuis. Het gaat goed met hem. Hij is begaan met zijn jongere broers, maar vindt dat alle hulpverlening moet stoppen en de jongens weer naar de moskee moeten gaan. Kind 2 (vrouw, 20+) woont elders in het land. Kind 3 (man, 20+) maakt deel uit van twee criminele jeugdgroepen. Hij lijkt samen met zijn jongere broers (kind 4 en 5) een leidende rol in deze groepen te spelen. Hij staat niet te boek als veelpleger, maar het vermoeden bestaat dat de registratiecijfers slechts het topje van de ijsberg zijn. Vermoedelijk is hij ook buiten de regio actief. Niemand krijgt vat op hem. Hij heeft formeel geen inkomen.

Kind 4 (een jongen van 19) maakt deel uit van twee jeugdgroepen. Hij is niet actief betrokken bij overlastgevende activiteiten. Het vermoeden bestaat dat hij betrokken is bij drugsdeals. In 2008 is hij drie keer aangehouden voor geweld, bedreiging, diefstal en heling. Van alle gezinsleden is hij het meest bedreigend naar zijn ouders toe. Zijn IQ is laag. Hij heeft een medewerker van Bureau Jeugdzorg bedreigd, maar hiervan is geen aangifte gedaan, omdat hij zijn excuses heeft aangeboden. Vijf jaar eerder was hij al betrokken bij de beroving van een vrouw.

Kind 5 (jongen van 15) maakt ook deel uit van de twee jeugdgroepen. Hij veroorzaakt in tegenstelling tot zijn broers veel overlast. Hij heeft een normale intelligentie. Met kind 6 (jongen, 11) gaat het ook niet goed. Op school zijn grote zorgen omdat hij geen gezag accepteert. Hij is veel op straat en bedreigt kinderen met een mes. Hij schopt en slaat. De vrees bestaat dat hij afglijdt in de criminaliteit. Sinds februari 2009 gaat hij regelmatig naar het buurthuis en is hij meer van de straat. Zijn moeder geeft aan dat ze zich zorgen maakt, maar kan of wil niets aan de situatie veranderen. Er loopt geen toezicht voor kind 7 (een jongen van 9). In 2008 is er wel een onderzoek gedaan door de Raad voor de Kinderbescherming. Over kind 8 (een jongen van 7) ontbreekt informatie.

Start EOG-aanpak

De politie meldt het gezin najaar 2009 aan voor de EOG-aanpak vanwege de criminaliteit die de zonen plegen en de overlast die ze veroorzaken. De oudste drie van de zes thuiswonende zonen zijn voor de politie nauwelijks aanspreekbaar. Directe aanleiding voor de aanmelding is een incident waarbij kind 4 de vader heeft mishandeld en de moeder heeft bedreigd. Dit conflict heeft zich buiten voortgezet. Een grote groep jongens is daarbij betrokken. Uiteindelijk moest een groot aantal politieagenten worden ingezet om de rust in de straat weer te laten keren. Er zijn bij de woningbouwcorporatie geen overlastmeldingen. Het vermoeden bestaat echter dat buurtbewoners niet melden uit angst voor represailles. Er wordt

besloten om het gezin toch in de EOG-aanpak op te nemen. Het eerst gezinsoverleg vindt november 2009 plaats.

Doelen van de aanpak

Met het opnemen van het gezin in de EOG-aanpak wordt beoogd de overlast en criminaliteit van de gezinsleden te verminderen, de opvoedsituatie thuis voor de jongere kinderen veiliger te maken, de ouders te betrekken en te ondersteunen bij de opvoeding en het zelfstandig worden van de oudere zonen te bevorderen. Ten slotte dienen de drie oudste thuiswonende zonen een verblijfplaats en dagbesteding te hebben en een zelfstandig leven op te pakken. Deze doelen zijn in het Plan van aanpak geformuleerd. De kinderen 3,4, 5 en 6 zijn de voornaamste inzet van de aanpak.

Vanuit de aanpak worden de lopende en openstaande strafzaken van de kinderen geïnventariseerd. Ook zijn alle huiselijk geweld zaken geïnventariseerd en gebundeld om voor Bureau Jeugdzorg duidelijk te maken dat het niet enkel incidenten betrof. De projectleider heeft een sterke aanjagende functie naar het OM en andere justitiële partijen binnen de aanpak.

Acties voor gezin en kinderen

Omdat er geen overlastmeldingen rondom de woning zijn, kan er geen huurrecht worden ingezet. Hoewel er geen dwangkader is, wordt besloten een burgemeestersbrief in te zetten. De gezinsmanager maakt de zorgen om de kinderen kenbaar en motiveert de ouders mee te werken. De brief lijkt veel indruk te maken op de ouders. Ook bij dit gezin probeert de gezinsmanager commitment te krijgen die niet enkel gebaseerd is op de inzet van dwangmiddelen. Hij gaat op zoek naar een gezamenlijk gedeeld belang tussen de professioneel betrokkenen en de ouders om de situatie te verbeteren. In een betere toekomst voor de kinderen komen beide belangen samen.

Dat de ervaringen van de instanties in de omgeving van het gezin soms haaks staan op wat de ouders van het kind ervaren, blijkt ook bij dit gezin het geval. Zo vertelt de gezinsmanager over kind 5:

‘Die jongen is zwaar crimineel, hij gaat niet naar school en manipuleert. Hij is weggelopen uit een instelling, dat is allemaal waar. Maar thuis is hij een zoon die zijn moeder helpt, op zijn broertje past, boodschappen doet. Dus hij heeft twee kanten. De hulpverlening heeft de neiging om vooral naar de negatieve kanten te kijken. Die moeder ziet alleen die positieve kanten. Soms lijkt het wel of we het over twee verschillende personen hebben als ik met ouders praat.’

Hij probeert het patroon te doorbreken dat de ouders niet de verantwoordelijkheid nemen voor het gedrag van de kinderen. De ouders moeten snappen wat andere instanties of mensen ervaren door het gedrag van de kinderen. Om dit voor elkaar te krijgen, neemt de gezinsmanager de moeder bijvoorbeeld mee naar de school

van kind 6 dat in de klas met een stoel heeft gegooid om van de school, de leerplichtambtenaar en de voogd te horen wat er in hun ogen speelt:

'Ik heb gevraagd of ze wat de moeder moeilijk kan snappen even uit willen leggen. Toen ze het nog niet snapte heb ik gevraagd om zich voor te stellen wat het betekent voor een docent met twintig kinderen in de klas om zo een lastig kind erbij te hebben. Dat snapte ze wel.'

De moeder moest volgens de gezinsmanager worden meegenomen in wat het betekent voor de school. Het blijkt dat zij zich ook wel zorgen maakt over het gedrag van haar zoon en niet snapt hoe het komt. De gezinsmanager laat de moeder vervolgens meedenken over een oplossing voor de situatie. Ze overweegt haar zoon in het buitenland in een internaat te plaatsen. Haar oudste kinderen zijn in Nederland uit huis geplaatst en volgens haar hierdoor alleen maar verder afgeleden. Uiteindelijk stemt de moeder in met uithuisplaatsing als de plek zodanig is dat (de toekomst van) haar zoon erbij gebaat is.

De gezinsmanager krijgt in gesprekken bij het gezin thuis goed zicht op wat er gaande is in het gezin. Het feit dat hij net als het gezin van Marokkaanse afkomst is, blijkt goed te werken bij het tot stand brengen van een vertrouwensband. Hoewel de moeder geen goed woord over heeft voor de hulpverlening en begeleiding vanuit Bureau Jeugdzorg in het gezin, is ze positief over de begeleiding van de gezinsmanager:

'Veel Marokkanen hebben hulp nodig, en iemand van je eigen achtergrond kun je meer vertrouwen en die begrijpt je achtergrond en problemen. Bij reguliere hulp heb je telkens een ander, of je hebt geen goede relatie.'

Ze geeft aan dat ze de inzet van de gezinsmanager heeft ervaren als hulp:

'Hij vertelde altijd de waarheid en stond aan mijn kant. (...) Hij hielp mijn zoon. Hij kreeg geen inkomen meer en die heeft hij geholpen. En mijn andere zoon helpt hij ook. Een andere zoon werd onderzocht door Altrecht en de gezinsmanager ging altijd met hem mee. Ook met schoolzaken ging hij vaak mee en vertaalde hij veel voor mij.'

Per kind zijn de volgende acties ingezet. Voor kind 3, die niet meer structureel thuis woont, ontbreekt een dwangkader. Hij is niet gemotiveerd iets aan zijn situatie te veranderen. Er wordt wel geprobeerd hem in een traject van het Jongerenloket te krijgen, maar dit lukt niet omdat hij niet gemotiveerd is. Vanuit de aanpak wordt gestimuleerd dat hij definitief uit huis gaat, omdat hij een ongunstige invloed heeft op de opgroeisituatie van zijn jongere broers. Sociale zaken van de gemeente zal in de gaten houden of hij weer structureel thuis gaat wonen. De uitkering van de moeder dient dan te worden gekort. Hij wordt besproken in casusoverleg binnen het Veiligheidshuis Utrecht.

Kind 4 blijkt zwakbegaafd. Hij gebruikt regelmatig drugs en heeft psychiatrische klachten. Hij heeft binnen het gezin een zwakke positie. De partijen willen hem in

een maatregel Instelling Stelselmatige Daders (ISD) krijgen. Omdat een eerdere poging om de jongen in de maatregel ISD geplaatst te krijgen niet was gelukt, wordt binnen en buiten het casusoverleg in het Veiligheidshuis nu uitvoerig overlegd tussen projectleider, OM en reclassering. De jongen had toen slechts een voorwaardelijke straf opgelegd gekregen in plaats van de maatregel, omdat hij niet gemotiveerd genoeg was voor een traject. Omdat nu bekend is dat hij zwakbegaafd is, vindt men dat zijn gebrek aan motivatie niet zonder meer geaccepteerd kan worden als reden om niet de maatregel ISD voor hem te eisen.⁹ Reclassering zet zich ook in om de jongen in een traject binnen de ISD maatregel geplaatst te krijgen. Er wordt een Wajong-uitkering voor hem geregeld. Hij is echter in een psychose geraakt en bij een aanhouding zo doorgedraaid, dat hij gedwongen in een psychiatrische inrichting is opgenomen. Er is inmiddels nazorg geregeld voor als hij hier uit komt. Reclassering Nederland probeert het toezicht dat nog loopt te bevriezen en na ontslag weer in te zetten.

Kind 5 is toen de aanpak net van start ging uit een gesloten inrichting ontsnapt. Hieraan zijn door de jeugdreclassering geen consequenties verbonden. Vanuit Bureau Jeugdzorg (BJZ) ontbreekt in de loop der jaren een doorgaande lijn in zijn aanpak. Opvolging laat vaak erg lang op zich wachten en overdracht ontbreekt. De nieuwe voogden gaan niet automatisch mee in de binnen de EOG-aanpak gezamenlijk ingezette koers. Hierdoor kan deze jongen toch steeds weer nieuwe kansen krijgen.

De projectleider zegt hierover:

‘Die visie waarin ze steeds een nieuwe kans krijgen is echt fnuikend. Na het weglopen uit een gesloten jeugdzorginstelling krijgt hij een nieuwe kans, maar gaat kort daarna de voogd weg en is er geen enkele dagbesteding geregeld voor deze jongen die niet naar school gaat en snel afglijdt. Dan zeggen wij tegen BJZ van: ‘Er moet een nieuwe voogd komen!’ Dan komt er eindelijk een nieuwe voogd en blijkt er geen overdracht te zijn geweest. Dat moeten wij dan doen. Wij willen toch proberen te voorkomen dat de voogd weer opnieuw wil beginnen. Wij willen er een doorgaande lijn in houden. Deze jongen heeft na zijn ontsnapping een ernstig strafbaar feit gepleegd waar iemand slachtoffer van is geworden.’

Het gebrek aan continuïteit en doorlopende lijnen bij BJZ wordt binnen dit traject als groot probleem ervaren door de betrokkenen. Ook één van de voogden geeft aan last te hebben gehad van zaken die eerdere voogden hebben laten liggen. De projectleider ziet het als leerpunt dat als een partij vanuit de aanpak gezien te vaak een kans geeft aan een gezinslid in plaats van harde consequenties te verbin-

9 Op grond van hun criminele verleden kunnen zeer actieve veelplegers twee jaar de maatregel Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD) opgelegd krijgen. Met deze maatregel wordt beveiliging van de maatschappij nagestreefd en resocialisatie door inzet van gedragsinterventies bij de veelplegers die gemotiveerd zijn om recidive te verminderen.

den aan ongewenst gedrag - zoals de zoon uit dit gezin die ontsnapte uit een gesloten inrichting van een voogd toch weer een kans kreeg om het thuis te proberen - hier in het vervolg eerder op te schalen en het op te nemen met leidinggevend.

Er is voor kind 5 opnieuw een uithuisplaatsing aangevraagd om de jongen te bewegen naar school te gaan. Vanuit de aanpak is geprobeerd maximaal druk te creëren door nauwe samenwerking tussen gezinsmanager, voogd en de leerplicht-ambtenaar. Om ook de ouders in beweging te krijgen, zou ook korting op kinderbijslag als instrument worden ingezet als hij niet weer naar school zou gaan. Dit leek te lukken, maar de avond voordat hij weer naar school zou gaan, is hij opgepakt voor een inbraak. Naast deze zaak is door goed overleg binnen het Veiligheidshuis Utrecht ook een ouder zedendelict door het OM in behandeling genomen. Kind 5 heeft hiervoor uiteindelijk de PIJ-maatregel met twee jaar behandeling opgelegd gekregen.¹⁰

Kind 6 is onderzocht en blijkt ook verstandelijk beperkt te zijn. Dit komt pas naar voren nu hij in groep 8 van de basisschool zit. De moeder kon zich er in vinden dat hij op termijn uit huis geplaatst zou worden om passende hulp te krijgen. Toen hij een nieuw feit pleegde en inmiddels steeds ernstiger gedrag vertoonde, is hij echter acuut uit huis geplaatst, waar de moeder zich niet in kon vinden en de opgebouwde relatie met de gezinsmanager verslechterde. Bij de instelling waar hij aanvankelijk naar toe zou gaan, was toen geen ruimte voor hem. Inmiddels heeft BJZ een machtiging uithuisplaatsing gekregen en is hij langdurig uit huis geplaatst.

Voor de jongste twee kinderen is de ondertoezichtstelling (OTS) niet verlengd. De betrokkenen verwachten dat de ouders niet uit zichzelf hulp zullen vragen en daardoor de mogelijkheden van vrijwillige hulp en preventie niet voldoende benutten. Ze vinden het in dit verband lastig dat er geen instantie is die ook bij het ontbreken van een hulpvraag dergelijke zorgelijke gezinnen langdurig in de gaten houdt.

Tijdens het laatste gezinsoverleg wordt de mogelijkheid besproken om de kinderen via school in de gaten te laten houden. De gezinsmanager zal de eerste tijd het contact met school onderhouden. Maar ook de politie, de leerplichtambtenaar en de voogden van de andere kinderen zullen proberen in de gaten te houden hoe het met de jongste kinderen gaat.

Eén van de voogden in het gezin wijst erop dat de aanpak bij dit gezin eigenlijk te laat is gekomen. De jongere kinderen zouden volgens deze voogd eigenlijk preventief uit huis moeten worden geplaatst. Daar waar BJZ dit in een vergelijkbaar geval heeft gedaan, zijn ze echter op de vingers getikt door het Hof. Uit de situatie in het verleden met oudere kinderen kan niet op dergelijke wijze lering worden

10 PIJ staat voor 'Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen'. De rechter kan deze maatregel opleggen bij jeugdigen tot 18 jaar in onverlengbare vorm (4 jaar) of in verlengbare vorm (1 t/m 6 jaar).

getrokken; jonge kinderen kunnen niet preventief uit huis worden geplaatst als het bij oudere kinderen in een gezin is misgegaan. Ouders verdienen volgens het Hof elke keer een nieuwe kans.

In maart 2011 wordt besloten dat de EOG-aanpak voor dit gezin afgesloten kan worden. Door de opname van twee van de kinderen in gesloten inrichtingen is de overlast in de omgeving verminderd en de criminaliteit van gezinsleden afgenomen. De gezinsmanager en projectleider zullen tot de zomer een vinger aan de pols houden bij het gezin en overdracht aan andere instanties regelen. Ook de politie en BJZ zullen het gezin goed in de gaten houden.

3.3 *Kwalitatieve resultaten*

De EOG-aanpak is maart 2011 afgesloten, omdat de meest overlastgevende en criminele gezinsleden (kind 3, 4, 5 en 6) in een gesloten setting zijn geplaatst of niet meer thuis wonen. De overlast is daardoor volgens de betrokkenen gestopt. De buurt heeft geen overlast meer van het gezin en de aanpak van gezinsleden kan verder binnen de reguliere processen van deelnemende instanties worden uitgevoerd. Het blijft wel een zorgelijk gezin volgens de betrokkenen: bij dit gezin is het lastig om vooruitgang te boeken. Het was voor de gezinsmanager moeilijk om een ingang te krijgen. Het opbouwen van een stabiele situatie bleek moeilijk. Als zaken na veel moeite goed geregeld leken voor een kind, zoals voor kind 4 op het gebied van een opleiding en een uitkering, kon een kleine verandering de balans verstoren waardoor resultaten teniet worden gedaan. Het is uiteindelijk wel gelukt om moeder ervan te overtuigen de intelligentie van kind 6 te laten onderzoeken. Hierdoor kon meer op maat naar een oplossing voor hem worden gezocht. Uiteindelijk is hij geplaatst op een internaat.

De betrokken hulpverleners hadden op een positiever resultaat van de aanpak gehoopt. Het is bijvoorbeeld niet goed mogelijk gebleken de ouders hun eigen verantwoordelijkheid te doen nemen. De vader houdt zich nog steeds erg afzijdig. Hij kan thuis grenzen stellen, maar daarbuiten lukt het hem niet. De moeder is wel actief betrokken bij haar kinderen. Ze is echter niet goed in staat om invloed te kunnen uit oefenen op het gedrag van haar kinderen. Ze is kritisch en erg sceptisch over hulpverlening, maar intussen wel aanspreekbaar.

Toch bestaat bij de hulpverleners de overtuiging dat de trajecten voor de kinderen, die nu zijn ingezet, niet mogelijk waren geweest zonder de EOG-aanpak. De aanpak heeft het mogelijk gemaakt de partijen te mobiliseren, informatie te verbinden en druk te creëren die er anders niet was geweest. De betrokken instanties zijn over het algemeen ook tevreden over het verloop van de aanpak. *‘Er zat snelheid in de aanpak, omdat alle partijen hetzelfde wilden’, aldus een voogd. ‘Het net rond de familie werd steeds strakker aangehaald, dat is positief’,* voegt een andere voogd toe. De gezinsmanager vindt het opvallend dat er door goede

informatie-uitwisseling en communicatie tussen de organisaties relatief weinig drang en dwang hoefde te worden ingezet om toch veel te bereiken. Ook de projectleider is tevreden over de aanpak voor dit gezin:

‘Het blijkt dat volhardend de partijen blijven aanspreken en zorgen voor goede samenwerking tussen partners en gezin ook resultaat kan opleveren.’

De betrokken partijen vinden dat de inzet van de gezinsmanager bij dit gezin duidelijk toegevoegde waarde heeft gehad, omdat hij zorgde voor een beter beeld van het functioneren van het gezin. De gezinsmanager wijst er wel op dat veel van de partijen hem binnen de aanpak inschakelen, terwijl ze ook hun eigen verantwoordelijkheid hebben en houden. Omdat de gezinsmanager op den duur weer uit het gezin vertrekt, is het goed dat partijen ook zelf rechtstreeks handelen met het gezin en dat niet alle contact via hem verloopt.

De moeder van het gezin, die de criminaliteit en problemen van haar kinderen neigt te bagatelliseren, vindt niet dat de aanpak resultaat heeft gehad voor haar of haar gezin. De gezinsmanager heeft in haar ogen wel zijn best gedaan door bijvoorbeeld een uitkering aan te vragen voor een zoon en hij heeft veel helpen tolken. Maar volgens haar is door toedoen van Jeugdzorg een zoon uit huis geplaatst, en een andere zoon op de vlucht. De moeder is helemaal niet tevreden over de aanpak:

‘Met goeie resultaten heb je er tenminste wat aan, maar nu gaat het slecht en heb ik veel stress. Als ik nu de politie zie, denk ik dat ze mijn kinderen komen ophalen. De hulpverlening is tot nu toe erg slecht geweest.’

Ze noemt zichzelf erg overspannen en is heel bezorgd over haar kinderen. Ook de kinderen zijn in haar ogen niets met de aanpak opgeschoten. Ze zitten zonder werk, zonder huis en uitkering en hebben volgens haar door de aanpak veel stress ondervonden.

3.4 Kwantitatieve ontwikkelingen

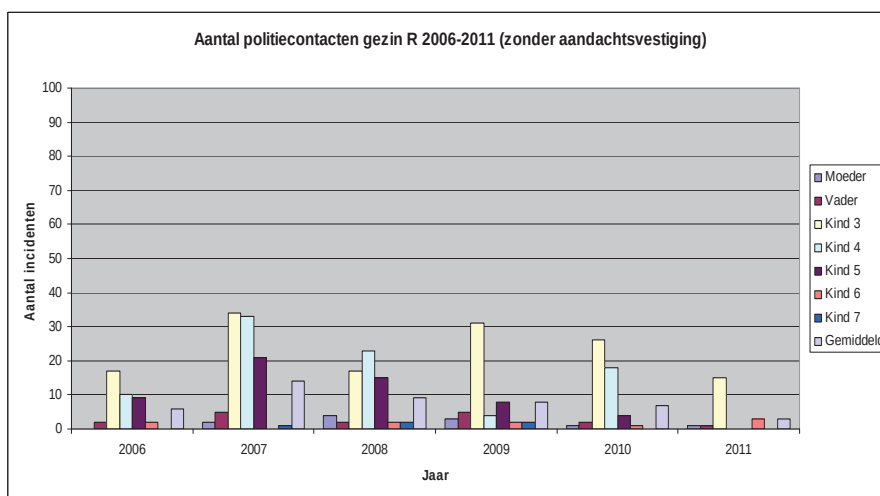
In tabel 3.1 en grafiek 3.1 zijn voor de individuele gezinsleden van gezin R. de politiecontacten op basis van BVH weergegeven voor de periode van 2006 tot en met mei 2011.¹¹ In november 2009 is de EOG-aanpak in het gezin gestart. Dit jaartal is vetgedrukt in de tabel. Kind 1 en 2 en 8 komen niet in de politieregistratie voor. Het aantal politiecontacten van de andere gezinsleden loopt in de periode 2006 tot en met mei 2011 uiteen van 0 tot en met 34. De incidenten die daarbinnen het meest voorkomen, zijn: controle jeugd, afhandeling overige meldingen, overige verkeerzaken, verdachte situatie en hulpverlening overige instanties.

¹¹ In 1.3 is het gebruik van de registratiegegevens toegelicht.

Tabel: 3.1 Politiecontacten per gezinslid 2006 -2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
Vader	2	5	2	5	2	1	17
Moeder	0	2	4	3	1	1	11
Kind 3	17	34	17	31	26	15	140
Kind 4	10	33	23	4	18	0	88
Kind 5	9	21	15	8	4	0	57
Kind 6	2	0	2	2	1	3	10
Kind 7	0	1	2	2	0	0	5
Totaal	40	96	65	55	52	20	328

Grafiek 3.1 Politiecontacten in BVH: naar gezinslid en zonder aandachtvestigingen



In de periode na aanvang van de EOG-aanpak is bij de meeste gezinsleden een afname te zien in het aantal incidenten. In de tabel en grafiek is te zien dat het totale aantal politiecontacten van het gezin na aanvang van de aanpak afneemt. Het totale aantal politiecontacten van het gezin is in de twee jaren voor de aanpak (2007 en 2008) hoger dan tijdens en na de aanpak.

Net als bij de ouders is het aantal politie-incidenten bij kind 3 in 2010 en 2011 afgenomen. Na vijf maanden ligt in 2011 het aantal incidenten echter al boven de helft van het aantal incidenten over heel 2010. Het aantal politiecontacten van kind 4 is in verhouding tot 2009 in 2010 behoorlijk gestegen. Dit lijkt deels te wijten te

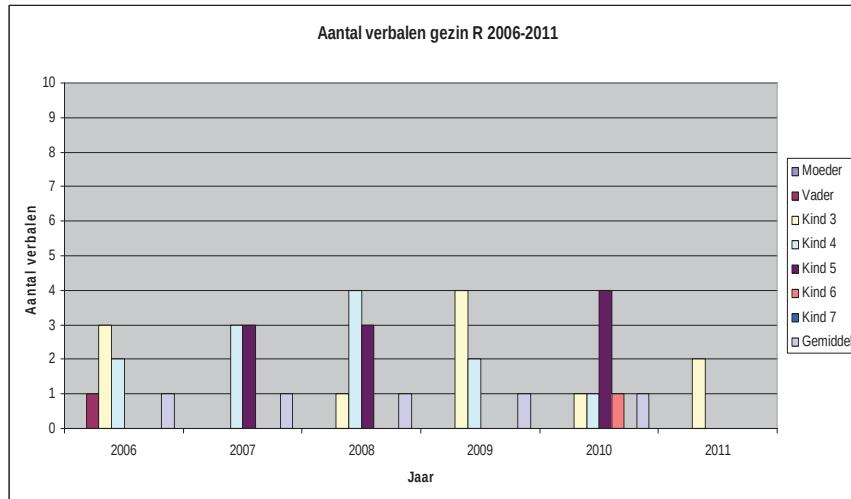
zijn aan verzwaring van controle en opsporingsactiviteiten door de politie binnen de aanpak. In 2011 komt hij door zijn opname in een gesloten inrichting niet meer in de politieregistratie voor. Ook bij kind 5 is het aantal incidenten in 2010 afgenomen. Ook hij komt in 2011 nog niet voor in de registratie. Kind 6 heeft in 2009 twee politiecontacten en in 2010 één. In 2011 komt hij twee keer voor in de politieregistratie. Hij is naar aanleiding van deze incidenten uit huis geplaatst. Kind 7 heeft in 2010 en 2011 geen politiecontacten meer.

In tabel 3.2 en grafiek 3.2 zijn de HKS-incidenten van de leden van dit gezin weergegeven. De moeder, kind 1, 2 en 7 komen niet in HKS voor. Het aantal processen-verbaal van de andere gezinsleden varieert in de periode 2006 tot en met mei 2011 van 0 tot en met 4. Kind 4, 5 en 6 hebben het grootste aantal incidenten op hun naam staan. De processen verbaal hebben vooral betrekking op: diefstal, diefstal in vereniging, diefstal door middel van braak, verzet tegen een ambtenaar en het besturen van een voertuig met te veel alcohol op. Het totale aantal incidenten van het gezin in HKS is ten tijde van de aanpak nog licht gestegen. Na afronding van de aanpak is een daling te zien. De kinderen die in (gesloten) inrichtingen uit huis zijn geplaatst, komen in 2011 niet meer in de registratie voor.

Tabel 3.2 Incidenten uit HKS per gezinslid 2006 tot mei 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
Vader	1	0	0	0	0	0	1
Kind 3	3	0	1	4	1	2	11
Kind 4	2	3	4	2	1	0	12
Kind 5	0	3	3	0	4	0	10
Kind 6	0	0	0	0	1	0	1
Totaal	6	6	8	6	7	2	35

Grafiek 3.2 Aantal incidenten gezin R in HKS: naar gezinslid



Voor aanvang van de EOG-aanpak ligt het aantal processen-verbaal het hoogst in 2008 bij kind 4 en kind 5 en in 2009 bij kind 3. De vader komt in 2006 met een proces-verbaal voor mishandeling in HKS voor. Het aantal processen-verbaal van kind 3 (dat niet meer op het adres woont) is in 2010 gedaald naar één, maar in mei 2011 heeft hij al weer twee incidenten op zijn naam staan. Ook het aantal processen-verbaal van kind 4 is in 2010 afgenomen. In 2011 komt kind 4 vooralsnog niet voor in HKS. Het aantal processen verbaal van kind 5 ligt in 2010 op vier, terwijl hij in 2009 niet in HKS voor komt. In 2011 komt kind 5 voorlopig niet voor in HKS. Kind 6 komt in 2010 voor in HKS vanwege een diefstal in vereniging.

4 *Kwantitatieve resultaten EOG-aanpak*

4.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk gaan wij in op de kwantitatieve ontwikkelingen van de gezinnen binnen de EOG-aanpak. We maken daarbij gebruik van de mutaties in de basisvoorziening handhaving (BVH) en het herkenningssysteem (HKS) van de politie. Om ook zicht te krijgen op de periode vóór de aanpak, hebben de gegevens betrekking op de periode 2006 tot en met mei 2011. In hoofdstuk 1.3 is de analyse van de registratiegegevens nader toegelicht. De gevonden verschillen in aantallen incidenten en processen verbaal zijn niet zonder meer aan de EOG-aanpak te relateren. Op basis van dit onderzoek kunnen we geen causale verbanden leggen tussen de EOG-aanpak en de bevindingen uit de politieregistratie. Daarvoor zou een effectmeting nodig zijn. Daarnaast zijn de incidenten per geheel jaar bekeken. Het was binnen dit onderzoek niet mogelijk om het precieze beginmoment van de EOG-aanpak in de grafieken en analyse op te nemen. Voordat we ingaan op de kwantitatieve ontwikkelingen op basis van BVH en HKS gaan we eerst kort in op een aantal kenmerken van de trajecten van de gezinnen in de aanpak.

4.2 *Trajecten van gezinnen in de aanpak*

In de periode van december 2008 tot oktober 2011 is voor zeventien gezinnen een gezinsoverleg in het kader van de EOG aanpak georganiseerd. In tabel 4.1 is voor de trajecten van de zeventien gezinnen die in de aanpak zijn opgenomen een aantal kenmerken op een rij gezet. Om een duidelijker beeld te kunnen schetsen van de resultaten van de EOG-aanpak, hebben we onderscheid gemaakt tussen korte trajecten (0-6 maanden) en lange trajecten (langer dan 6 maanden). In de onderstaande tabel staat per gezin aangegeven of er sprake is van een kort of lang traject, en of het betreffende traject is afgerond of nog loopt. Ook de maand waarin het eerste gezinsoverleg en het laatste overleg heeft plaatsgevonden staat vermeld. Het is op basis van dit onderzoek niet mogelijk de feitelijke start en afronding van een traject en daarmee de duur van een traject precies vast te stellen. Hoewel dit niet helemaal recht doet aan de feitelijke situatie - al voor het eerste overleg is er immers veel werk verricht om informatie te verzamelen en het overleg voor te bereiden - nemen we hier het eerste EOG-overleg als beginpunt van de aanpak.

Tabel 4.1 Kenmerken van trajecten binnen de EOG-aanpak

Gezin	DuurTraject	Status traject	1e Overleg
1	Kort	Afgerond	December 2008
2	Kort	1) Niet opgenomen	December 2008
	Lang	2) Lopend	Oktober 2010
3	Kort	Afgerond	December 2008
4	Kort	1) afgerond	Januari 2009
	Lang	2) Lopend	Maart 2011
5	Kort	Afgerond	Maart 2009 (1 overleg)
6	Lang	Afgerond	Maart 2009
7	Kort	Afgerond	Juni 2009 (1 overleg)
8	Kort	Afgerond	Juni 2009 (1 overleg)
9	Lang	Lopend	Juli 2009
10	Kort	Afgerond	Juli 2009 (1 overleg)
11	Lang	Afgerond	September 2009
12	Lang	Lopend	Oktober 2009
13	Lang	Afgerond	November 2009
14	Lang	Lopend	Maart 2010
15	Kort	Afgerond	Oktober 2010
16	Lang	Lopend	Maart 2011
17	Lang	Lopend	Maart 2011

12 Peildatum voor nog lopende trajecten is 1 november 2011

Laatste overleg	Duur traject ¹²	Inzet Gezinsmanager
Januari 2009	2 maanden	Nee
		1) nee
Juni 2011	12 maanden	2) Ja
April 2009	4 maanden	Ja
Mei 2009	5 maanden	1) Ja
Maart 2011	Nu 7 maanden	2) Ja
	Nvt	Nvt
September 2010	18 maanden	Ja
	Nvt	Nvt
	Nvt	Nvt
Oktober 2011	28 maanden	Ja
	Nvt	Nee
April 2011	18 maanden	Nee
Juni 2011	Nu 25 maanden	Ja
Oktober 2010	12 maanden	Ja
Mei 2011	Nu 19 maanden	Ja
Maart 2011	6 maanden	Ja
Onbekend	Nu 7 maanden	Ja
Mei 2011	Nu 7 maanden	Ja

Ook de afronding van een traject is niet altijd eenduidig af te bakenen. In veel gevallen houden de projectleider en de gezinsmanager na afronding nog een vinger aan de pols bij (de hulpverlening aan) een gezin. Hiermee loopt de aanpak in feite nog door. In de tabel hieronder is dan ook enkel een globale indicatie gegeven van de duur van de trajecten.

Bij zeven gezinnen is er sprake geweest van een kort traject met een beperkt aantal overleggen. Het aantal overleggen varieert van één overleg tot enkele overleggen. Voor vier gezinnen geldt dat slechts één overleg heeft plaatsgevonden. Bij drie van deze gezinnen bleken er tijdens dit overleg te weinig concrete zorgen te bestaan om de aanpak te rechtvaardigen, bij het vierde gezin was inmiddels de meest criminele zoon opgenomen, waardoor de aanleiding het gezin in de aanpak op te nemen verder ontbrak. Er is vanuit de aanpak wel de nodige aandacht aan deze gezinnen besteed. Zo zijn er in het voortraject acties ondernomen om zicht te krijgen op de situatie en na het eerste overleg met partners zijn binnen de desbetreffende instanties ook vervolgacties uitgezet. Er kan zijn opgeschaald om de reguliere instanties hun werkzaamheden (beter) te laten uitvoeren.

Bij tien van de zeventien gezinnen die in de aanpak zijn opgenomen, duurt de aanpak langer dan zes maanden. In de meeste gevallen duurt de aanpak langer dan een jaar. De langste trajecten duren nu ruim twee jaar. Bij een derde van deze gezinnen is de aanpak inmiddels afgerond.

Een gezin dat bij eerste aanmelding in 2008 niet in de aanpak was opgenomen, is bijna twee jaar later wel in de aanpak opgenomen vanwege grote overlast in de buurt. Een gezin waarbij de aanpak eerst bestond uit (opschalings)inzet van de projectleider is na enkele maanden afgerond. Bijna twee jaar later is het gezin weer aangemeld en in de aanpak opgenomen.

Eén gezin is na een drietal overleggen in de aanpak overgedragen aan de intensieve groepsaanpak die zich op overlastgevende en criminele jongeren in de desbetreffende buurt richt.

Over één van de trajecten dat vier maanden duurde en uit een beperkt aantal overleggen bestond, geven betrokkenen aan dat de aanmelding voor de aanpak pas werd gedaan toen de feitelijke overlast al was afgenomen. Er zijn vanuit de betrokken partijen geen specifieke acties ingezet op dit gezin. Bij tien gezinnen is in de aanpak een gezinsmanager ingezet.

4.3 *Kwantitatieve ontwikkelingen per gezin*

In deze paragraaf kijken we naar de ontwikkelingen van de zeventien gezinnen binnen de EOG- aanpak in politiecontacten op basis van BVH en in processen-verbaal op basis van HKS. We maken hierbij een onderscheid tussen korte trajecten (tot 6 maanden) en lange trajecten (langer dan 6 maanden) en tussen afgeronde en

nog lopende trajecten.¹³ Voor elk gezin is het gemiddelde aantal incidenten in BVH per gezin als indicatie genomen voor de politiecontacten. Om te voorkomen dat de gegevens door activiteiten van de politie binnen de EOG-aanpak vertekend worden, zijn aandachtsvestigingen hierbij buiten beschouwing gelaten. Het blijft echter aannemelijk dat we de toenames in politiecontacten ten tijde van de aanpak deels kunnen toeschrijven aan extra politieaandacht in controles en opsporing. Uit HKS is het aantal proces-verbalen dat per gezin is opgemaakt opgenomen. In de tabellen is per gezin het gemiddelde aantal politiecontacten en het totale aantal incidenten uit HKS van 2006 tot en met 2011 opgenomen. Hierbij dient opgemerkt dat de registratiegegevens van 2011 enkel betrekking hebben op de eerste vijf maanden van dat jaar, dus tot en met mei 2011.

Hoewel dit op basis van deze globale cijfers lastig is, geven we een globale duiding van de ontwikkelingen in politiecontacten en HKS incidenten. Het gemiddeld aantal politiecontacten en HKS incidenten in het jaar van de aanpak en de jaren na de aanpak (voor zover van toepassing) worden afgezet tegen de jaren voor de aanpak. We hanteren bij de globale duiding de volgende indeling in ontwikkeling: positief (+), lastig te duiden of noch positief, noch negatief (+/-) en negatief (-). Een belangrijke kanttekening hierbij is, zoals ook in hoofdstuk 3.4 te zien is, dat één gezinslid met zijn (of haar) overlastgevende en criminele gedrag het beeld van een gezin sterk kan vertekenen. Een gezinslid kan de gemiddelde politiecontacten per gezin of de HKS incidenten negatief beïnvloeden, terwijl de andere leden van het gezin wel een positieve ontwikkeling laten zien. Ook wordt de aard en ernst van incidenten buiten beschouwing gelaten.

13 Bij gezinnen waarvan de aanpak eerder is afgerond maar die inmiddels weer zijn opgenomen zijn beide trajecten samengenomen om de duur van het traject te bepalen.

Tabel 4.2 : Resultaten van EOG-aanpak bij korte trajecten

Gezin	Duur in mnd	Status	GM	Registratie	2006	2007	2008	2009	2010	Mei 2011	Ontwikkeling
1	2	Afg.	N	Politie	10.7	17.7	9.5	7.7	7.2	3.5	+/-
				HKS	2	2	8	2	9	3	
3	4	Afg.	J	Politie	8.3	4.6	7.4	15.7	5.1	1.9	+
				HKS	6	1	5	13	3	0	
5	1 overleg	Afg.	-	Politie	2.2	3.4	3.8	2.2	7.0	3.4	-
				HKS	2	1	2	0	1	1	
7	1 overleg	Afg.	-	Politie	36.0	21.3	24.7	12.0	7.7	3.0	+
				HKS	8	6	4	8	2	0	
8	1 overleg	Afg.	-	Politie	7.7	6.8	4.2	5.2	2.8	1.8	+
				HKS	3	2	3	1	1	0	
10	1 overleg	Afg.	-	Politie	7.9	6.6	7.1	10.9	4.1	0.8	+
				HKS	2	4	3	2	1	0	
15	6	Afg.	J	Politie	1.2	1.8	7.2	14.2	8.4	8.8	+/-
				HKS	0	1	4	9	3	6	

Kolom GM: Gezinsmanager - ja (J) of nee (N), niet van toepassing (-)

Kolom Registratie: Politie = politiecontacten; HKS = Incidenten HKS.

Kolom Ontwikkeling: + = positief; +/- = lastig te duiden; noch positief, noch negatief, - = negatief

Resultaten korte trajecten

Allereerst gaan we in op de korte trajecten. De resultaten staan samengevat in tabel 4.2. In de tabel is het jaar of zijn de jaren waarbinnen de aanpak viel, grijs gearceerd. Hoewel de aanpak per gezin niet langer dan zes maanden duurde, kan het zijn dat de aanpak in twee opeenvolgende jaren viel.

Van alle gezinnen die kort in een traject hebben gezeten, is de aanpak inmiddels afgerond. Bij vier van de zeven gezinnen is een positieve ontwikkeling waar te nemen in politiecontacten en HKS incidenten. Ook bij deze gezinnen blijft er wel sprake van politiecontacten. Het gemiddelde aantal politiecontacten neemt echter behoorlijk af. Deze afname zet ook in jaren na de aanpak door. De gezinnen hebben in 2011 geen HKS incidenten. Gezin 7 valt op door de scherpe daling in politiecontacten: van 36 contacten in 2006 tot 3 in de eerste maanden van 2011. Ook de HKS incidenten laten een dalende lijn zien. Dit gezin is overigens niet langere tijd in de aanpak opgenomen geweest; er heeft één gezinsoverleg plaatsgevonden. Opvallend is dat drie van de vier gezinnen met een positief resultaat gezinnen zijn waarvoor slechts één gezinsoverleg is geweest.

De afronding van de aanpak voor een gezin betekent echter niet altijd dat de ontwikkelingen de jaren erna ook positief zijn. Hoewel gezin 5 in verhouding tot de andere gezinnen gemiddeld relatief weinig politiecontacten en HKS incidenten heeft, is er in het jaar na de aanpak - in dit geval slechts één overleg - sprake van een stijging in het aantal politiecontacten. Twee jaar na de aanpak zit dit aantal weer op het niveau van voor de aanpak. Bij gezin 1 is wel een daling te zien in het gemiddeld aantal politiecontacten, dat voor de aanpak behoorlijk hoog ligt - respectievelijk 10.7 en 17.7. Hoewel het aantal contacten van gezin 1 wel afneemt na de aanpak, heeft het gezin jaarlijks toch een relatief hoog gemiddeld aantal politiecontacten. Ook voor 2011 lijkt dit op te gaan, aangezien het cijfer hier alleen contacten in de eerste vijf maanden zijn weergegeven. Bij gezin 15 is een stijgende lijn te zien in het aantal politiecontacten tot het jaar van de aanpak, 2010. In 2011 ligt het aantal contacten rond mei op 8.8. Het EOG-traject voor dit gezin is in maart 2011 afgesloten. Een groot deel van de politiecontacten stamt uit de eerste maanden van 2011, van voor de afronding van het traject. Het is echter te vroeg om vast te stellen of de aanpak een trendbreuk in politiecontacten en HKS incidenten teweeg gaat brengen.

Resultaten voor de lange trajecten

Het merendeel van de gezinnen komt binnen de EOG-aanpak in een traject dat langer duurt dan zes maanden. In tabel 4.3 zijn de ontwikkelingen in politiecontacten en incidenten van de gezinnen waarvan de aanpak is afgerond samengevat en in tabel 4.4 van de gezinnen waarvan de aanpak nog loopt. Ook hier geldt dat per gezin het jaar waarin de aanpak is gestart en de jaren waarin de aanpak loopt of liep, grijs zijn gearceerd.

Tabel 4.3 : Resultaten van EOG aanpak bij lange trajecten afgerond

Gezin	Duur in mnd	Status	GM	Registratie	2006	2007	2008	2009	2010	Mei 2011	Ontwikkeling
6	18	Afg	J	Politie	5.0	12.3	19.7	8.0	5.0	2.7	+
				HKS	3	1	9	2	1	1	
11	18	Afg	N	Politie	6.3	7.4	4.7	22.0	5.3	1.4	+
				HKS	13	12	8	13	7	0	
13	12	Afg	J	Politie	5.7	13.7	9.3	7.9	7.4	2.9	+
				HKS	6	6	8	6	7	2	

Bij drie van de gezinnen is de aanpak inmiddels afgerond. Het traject van gezin 4 was ook met positief resultaat in de nazorgfase, maar het gezin is inmiddels weer in de aanpak opgenomen vanwege nieuwe overlastmeldingen. Bij de gezinnen waar het traject is afgerond, is het aantal meldingen van overlast of criminaliteit afgenomen. Deze gezinnen laten een positieve ontwikkeling zien.

Bij gezin 13 komt de afname doordat de grootste overlastgevers, twee van de zonen, in gesloten jeugdinrichtingen zijn geplaatst. Dit gezin zat twaalf maanden in de aanpak. De gezinsmanager houdt nog wel de vinger aan de pols bij dit gezin.

Tabel 4.4 : Resultaten van EOG aanpak bij lange trajecten lopend

Gezin	Duur in mnd	Status	GM	Registratie	2006	2007	2008	2009	2010	Mei 2011	Ontwikkeling
2	12	Lopend	J	Politie	1.0	5.4	6.4	6.2	7.4	8.8	-
				HKS	0	0	3	4	7	1	
4	6 en 7	Lopend	J	Politie	2.0	5.0	6.4	4.1	3.4	3.9	+
				HKS	1	4	5	8	6	1	
9	28	Lopend	J	Politie	9.4	10.2	8.4	11.0	5.4	8.8	+/-
				HKS	3	6	5	6	2	0	
12	25	Lopend	J	Politie	3.2	8.7	17.5	26.3	26.2	12.7	+/-
				HKS	3	4	8	12	5	3	
14	19	Lopend	J	Politie	0.7	2.3	6.3	23.0	10.0	10.3	+/-
				HKS	0	2	2	8	5	2	
16	7	Lopend	J	Politie	2.6	6.0	7.2	3.6	3.2	1.8	n.v.t.
				HKS	0	1	4	1	5	0	
17	7	Lopend	J	Politie	1.5	1.0	2.7	1.2	6.0	5.5	n.v.t.
				HKS	0	0	1	0	5	2	

Kolom GM: Gezinsmanager - ja (J) of nee (N), niet van toepassing (-).

Kolom Registratie: Politie = politiecontacten; HKS = Incidenten HKS; niet van toepassing = -

Kolom Ontwikkeling: + = positief; +/- = lastig te duiden; noch positief, noch negatief, - = negatief

Startjaar en jaren waarin de EOG-aanpak loopt zijn met grijze arcering aangegeven.

Bij de gezinnen waarbij het traject nog loopt, valt het hoge gemiddelde aantal politie-incidenten op. Vooral gezin 9, 12 en 14 springen er hier uit. Hieruit kan behalve dat de overlast en criminaliteit nog niet zijn afgenomen, worden geconcludeerd dat de inzet vanuit de politie op de gezinsleden fors is.

Gezin 16 en 17 zijn in maart 2011 in de aanpak opgenomen. Voor deze gezinnen is nog geen uitspraak te doen over de ontwikkeling na opname in de aanpak, omdat

het eerste gezinsoverleg recentelijk heeft plaatsgevonden. De gemiddelde politiecontacten en HKS-incidenten laten voor deze gezinnen stijgende lijnen zien, in ieder geval tot het moment van opname in de aanpak, voorjaar 2011.

4.4 *Kwantitatieve resultaten samengevat*

Sinds december 2008 zijn voor zeventien gezinnen gezinsoverleggen in het kader van de EOG-aanpak georganiseerd. Van deze zeventien gezinnen zijn tien gezinnen in een traject van langer dan een half jaar terecht gekomen. Bij de overige zeven gezinnen duurde de aanpak korter dan een half jaar. Voor vier van deze gezinnen heeft één overleg plaatsgevonden. Bij drie van deze gezinnen bleken er tijdens dit overleg te weinig concrete zorgen te bestaan om de aanpak te rechtvaardigen. Bij het vierde gezin was de directe aanleiding om het gezin in de aanpak op te nemen, komen te vervallen.

Het is op basis van de verzamelde gegevens niet mogelijk harde uitspraken te doen over de causale relatie tussen de EOG-aanpak en de ontwikkelingen van het gezin in het gemiddelde aantal politiecontacten of HKS incidenten. Over het algemeen zijn de ontwikkelingen van gezinnen in korte trajecten positiever. Deze positieve resultaten gelden echter voornamelijk voor gezinnen waarvoor slechts één overleg heeft plaatsgevonden en die niet voor langere tijd in de aanpak zijn opgenomen, omdat de overlast ten tijde van het eerste overleg al was afgenomen of reguliere instanties bij de les moesten worden geroepen om hun werkzaamheden op zich te nemen. Deze resultaten lijken dus vooral samen te hangen met de ernst van de problematiek van het gezin tijdens de instroom. De problematiek van deze gezinnen was zodanig dat deze binnen de reguliere trajecten kon worden aangepakt.

Veel van de lange trajecten lopen nog. De aanpak wordt pas afgerond als de overlast en criminaliteit zijn afgenomen. Het gaat om gezinnen die vaak al langdurig en veel met de politie in contact zijn geweest voordat zij in de aanpak terecht komen. De aanpak richt zich dan ook op gezinnen met zware en complexe problematiek. Hoewel de trajecten langdurig zijn, lijkt bij een aantal gezinnen de benadering toch zijn vruchten af te werpen. Drie gezinnen met een lang traject lijken zich positief te ontwikkelen. Bij hen is er al een afname in het aantal politiecontacten en HKS incidenten te zien. Een nieuw probleem kan bij deze gezinnen verkregen stabiliteit aan het wankelen brengen. Het voornaamste doel van de aanpak, de overlast en criminaliteit doen afnemen, wordt bereikt. Dit biedt echter geen garanties voor de toekomst. De EOG-aanpak zorgt er wel voor dat gezinnen, ook als het traject afgerond is, in beeld zijn en terugval snel geconstateerd kan worden.

Het doel dat aanvankelijk in het Plan van aanpak van gezinnen vaak werd gesteld, de BVH incidenten (politiecontacten) en HKS incidenten moeten een jaar na opname in de aanpak met 80% verminderd zijn, wordt in de meeste gevallen niet

gehaald. In veel gevallen zitten de gezinnen na dit eerste jaar nog midden in de aanpak. De problematiek in de gezinnen is taai, en er blijkt vaak een langere adem nodig om iets aan de situatie te verbeteren. Het lijkt van belang om de gezinnen niet te vroeg los te laten. Als de gezinssituatie niet stabiel is, is terugval in criminaliteit en overlast niet ongebruikelijk. Dit blijkt ook uit het gegeven dat er binnen het totale aantal opgenomen gezinnen twee gezinnen wederom in de aanpak zijn opgenomen. Dit maakt het belang van langdurige monitoring en goede nazorg duidelijk.

Door enkel op gezinsniveau naar de ontwikkelingen te kijken, ontbreekt veel belangrijke informatie over ontwikkelingen op het niveau van elk gezinslid. In hoofdstuk 3.3 is ook te zien hoe een klein deel van de gezinsleden een groot aandeel in politiecontacten en HKS incidenten voor hun rekening kan nemen. Als dergelijke gezinsleden - door inzet op drang en dwang en strakke naleving van afspraken bij de partners - worden opgenomen in een gesloten inrichting of in een passend hulpverleningstraject worden geplaatst, kan dit een groot effect hebben op de criminaliteit van een gezin en de overlast rondom een gezin. Daarnaast geldt dat positieve resultaten ook op andere niveaus dan in politiecijfers zichtbaar is bereikt worden. Een gezinslid kan bijvoorbeeld een opleiding afronden of aan het werk gaan.

5 *Resultaten, meerwaarde en werkzame elementen*

In dit hoofdstuk beschrijven we enerzijds de kwalitatieve resultaten en anderzijds de (ervaren) meerwaarde en de werkzame elementen van de aanpak. We gaan in op de kwalitatieve resultaten van de EOG-aanpak op individueel-, gezins- en buurtniveau. Vervolgens gaan we in op de meerwaarde en de werkzame elementen. Dit laatste zijn de succesfactoren die cruciaal zijn voor het bereiken van de resultaten.

5.1 *Kwalitatieve resultaten*

Gezinsniveau

De aanpak beoogt zowel op gezinsniveau, op individueel niveau als op buurtniveau resultaten te boeken. Op gezinsniveau wordt er binnen de aanpak op verschillende vlakken orde op zaken gesteld. De betrokken partijen stellen ongewenst gedrag van het gezin of gezinsleden aan de kaak en wijzen ouders op hun verantwoordelijkheden. Strafrechtelijke trajecten worden in gang gezet en de aanpak verbindt (strafrechtelijke) consequenties aan het niet nakomen van afspraken. Relevante partijen zoeken dagbesteding voor kinderen in de vorm van opleiding of werk en bekijken de financiële situatie van gezinnen. Uitkeringen worden aangevraagd of - bij onterecht gebruik- gekort en er worden voorwaarden aan verbonden en overbewoning wordt aangepakt.

Of de activiteiten binnen de aanpak de gewenste resultaten opleveren, verschilt van gezin tot gezin en daarbinnen van gezinslid tot gezinslid. Bij de gezinnen waarvan de aanpak is afgerond, is de overlast gestopt of sterk afgenomen en is het criminele gedrag van de meest problematische gezinsleden gedaald.

We kunnen de resultaten van de gezinnen niet los zien van de problematiek van de doelgroep. Die problematiek is vaak zo hardnekkig dat deze gewoonlijk niet op korte termijn kan worden opgelost. Het gaat vaak om kleine stapjes vooruit voor een gezin of gezinsleden. Zicht krijgen op wat er werkelijk speelt binnen een gezin is al een grote vooruitgang.

‘Het is alleen al een positief effect dat we inzichtelijk hebben kunnen maken hoe het gezin leeft, waar ze van rondkomen en waar ze zich aan houden’, aldus een gezinsmanager.

Voor veel van de gezinnen die vaak sterk zorgmijndend zijn, of uiterst kritisch tegenover hulpverlening staan, is het al een bijzonder resultaat dat de gezinsmanager kan binnenkomen en contact legt met de ouders. Het lukt vaak de ouders te bewegen zich in te zetten voor verandering in hun gezin. De ouders en kinderen worden over het algemeen beter aanspreekbaar en staan meer open voor hulpverlening. Waar (vrijwillige) hulpverlening in het verleden geen voet aan de grond kreeg, lukt dit binnen de aanpak in de meeste gevallen wel. Het gaat dan om ouders die nu wel instemmen met opvoedingsondersteuning, hulpverlening of diagnostiek voor hun kinderen, terwijl ze dit eerder weigerden. Bij een deel van de gezinnen is het volgens betrokkenen goed gelukt om de ouders hun verantwoordelijkheid meer te laten nemen. Door de opgevoerde druk - de dreiging met inzetten van het huurrecht of met uithuisplaatsing van één van de kinderen - letten de ouders meer op hun kinderen en zien ze er meer op toe dat de overlast in de buurt vermindert. Zo geeft een voogd over een gezin aan:

‘Je merkt nu toch dat de ouders de kinderen iets eerder naar binnen halen en ze beter in de gaten houden.’

Bij een ander gezin houdt de moeder van het gezin nu het portiek schoon, zodat burens geen aanleiding hebben tot klagen. In een aantal gevallen lukt het goed om de ouders hun verantwoordelijkheid te laten nemen en ze te versterken.

De ouders zijn volgens de betrokkenen vaak blij dat er eindelijk een persoon is die de inzet van andere instanties coördineert. Vier van de vijf geïnterviewde ouders zijn tevreden over de komst van de gezinsmanager in hun gezin en voelen zich door de aanpak ondersteund.

Voor een deel van de gezinnen lukt het om de opvoedsituatie van nog thuis wonende kinderen - in ieder geval tijdelijk - te verbeteren. Deze verbetering blijkt echter niet altijd meer te realiseren binnen de gezinnen. De problemen zijn soms te groot en hardnekkig en/of te lang niet aangepakt. Hard, repressief ingrijpen bij een aantal gezinsleden leidt dan in elk geval tot vermindering van de overlast voor de buurt.

Er is bij veel van de gezinnen ook na afloop van de aanpak nog geen sprake van een stabiele thuissituatie. Overlast en criminaliteit kunnen gemakkelijk opnieuw oplaaien. Dat het met sommige gezinnen goed gaat, kan volgens de betrokken ook tijdelijk van aard zijn. Het kan zijn dat de overlast in de directe omgeving langere tijd wegblijft, maar dat gezinsleden elders doorgaan met criminele activiteiten. Van enkele gezinnen gezin geven de gezinsmanagers aan dat het niet reëel is te denken dat deze gezinnen ooit zonder overlastproblemen in een buurt kunnen wonen. De aanpak kan overlast tijdelijk verminderen, maar na afloop van de aanpak kunnen de problemen terugkomen.

Individueel niveau

Op individueel niveau zijn de resultaten van de aanpak verschillend van aard. Voorop staat dat de overlast van de jongeren vaak sterk afneemt. Als de jongeren te motiveren zijn en over voldoende capaciteiten beschikken, kan de begeleiding naar dagbesteding goed slagen. Voorbeelden hiervan zijn jongeren die toch hun school afmaken of een stage- of werkplek accepteren. In sommige gevallen bekijken de relevante partners binnen de aanpak eindelijk grondig wat er met een jongere aan de hand is. Op basis van goede diagnostiek kunnen ze het medicijngebruik en dagbesteding aanpassen. Daarnaast kunnen ze ouders versterken in hun opvoedkwaliteiten en persoonlijke ontwikkeling.

Buurtniveau

De voornaamste winst voor de buurt is dat de overlast en de criminaliteit afneemt. Het is op basis van dit onderzoek echter niet duidelijk of dit van invloed is op de directe woonomgeving, maar dit is wel aannemelijk. Zowel woonoverlast als de overlast op straat neemt af. De aanpak wordt pas afgerond als de overlast en criminaliteit zijn afgenomen. De leefbaarheid neemt door de aanpak vaak toe in de buurt. De politie meldt bij sommige jongeren positieve gedragsveranderingen op straat: ze schelden en beledigen minder en tonen meer respect voor buurtbewoners. Buurtbewoners zouden elkaar weer durven aanspreken. Een politieagent illustreert dit voor één van de gezinnen:

‘Je ziet dat de jongens nu ’s avonds rustig zijn, dat ze buurtbewoners niet meer beledigen. De moeder is meer met anderen in gesprek. Dat zijn goede resultaten.’

Bij sommige gezinnen gaat dit verder dan bij andere.

De werkelijke invloed van de aanpak op de buurt is op basis van dit onderzoek moeilijk vast te stellen. De woningbouwcorporaties hebben in het algemeen weinig feitelijke gegevens over overlast. Vertegenwoordigers van wijkbureaus de gemeente vinden dat de aanpak duidelijk bijdraagt aan veiligheid en leefbaarheid in de desbetreffende buurten. Het wijkbureau zou volgens een vertegenwoordiger standaard bij ieder gezin bij de aanpak betrokken moeten worden:

‘De aanpak is denk ik een plus op waar we al mee bezig zijn. Het raakt ons als wijkbureau wel heel erg, want woonoverlast heeft veel invloed op de leefbaarheid en veiligheid in zo’n buurtje. Je komt erachter dat er veel meer speelt dan alleen binnen dat gezin. (...) Doordat EOG is ingezet, is dat meer inzichtelijk geworden. Het helpt je als gebiedsmanager om meer zicht te krijgen op de dynamiek van de omgeving van zo’n gezin.’

Door meer zicht op de situatie rondom gezinnen is er in tussen ook vraag naar een straataanpak. Soms ontstaat overlast vanuit een wisselwerking tussen gezinnen in een buurt. Enkel één huishouden aanpakken, zou de situatie niet afdoende verbeteren.

Over het verminderen van de negatieve voorbeeldfunctie van het gezin of gezinsleden in de buurt is op basis van dit onderzoek geen uitspraak te doen. Bij de aanpak wordt ervan uitgegaan dat als overlast en criminaliteit zijn afgenomen, de status van jongeren en daarmee de voorbeeldfunctie minder negatief zal zijn.

De aanpak heeft ook invloed op de samenwerking met andere partijen. Hierop komen we in de volgende paragraaf terug. De aanpak is primair gericht op het tegengaan van overlast en criminaliteit. De opvoedsituatie binnen een gezin verbeteren is niet de primaire focus. Het is in de praktijk ondergeschikt aan het eerste doel. Er wordt gestreefd naar een verbeterde (opvoed-) situatie van gezin en gezinsleden, maar de aanpak wordt pas afgerond als de overlast voor de buurt is gestopt of sterk is afgenomen. Ook moet de zorg voor de kinderen zijn weggenomen en partijen hun werkzaamheden binnen reguliere processen kunnen voortzetten. De gezinssituatie hoeft dan nog niet zodanig stabiel te zijn dat overlast en criminaliteit ook in de toekomst niet weer zullen opspelen. Of, zoals een politie-agent het voor een gezin samenvat:

‘Die jongens zullen heus nog wel eens crimineel zijn, maar de overlast is er niet meer. Als een jongen alleen nog crimineel is buiten de wijk, is de buurt er al erg mee opgeschoten.’

5.2 Meerwaarde en werkzame elementen

5.2.1 Gerichte informatie-uitwisseling: een completer beeld

- **Meer zicht op de situatie en oorzaken van gedrag**

De meerwaarde van de aanpak ligt grotendeels in het gericht uitwisselen van kennis en informatie tussen de instanties. De instanties delen meer informatie dan ze over andere reguliere klanten doen en meer dan ze voorheen deden. Doordat de gezinsmanager bij het gezin thuiskomt, krijgt hij een goed beeld van de situatie en kan hij informatie aanvullen. De partijen hebben hierdoor beter en vaak ook eerder zicht op wat er binnen een gezin aan de hand is, welke problemen de gezinsleden hebben en veroorzaken en wat er binnen de andere instanties met hen gebeurt en is gebeurd. Door de informatie-uitwisseling ontstaat meer zicht op de oorzaken van gedrag. Bij de deelnemende partijen dringt beter door wat er werkelijk aan de hand is binnen een gezin, evenals de ernst van de problematiek. Andersom geldt ook dat in het overleg juist duidelijk kan worden dat er feitelijk minder aan de hand is dan men door beeldvorming aanvankelijk denkt.

- **Completer beeld leidt tot een integrale problemdiagnose**

Er is oog voor het totale beeld en niet langer alleen voor afzonderlijke aspecten van de problematiek van het gezin. De informatie wordt gezamenlijk geïnterpreteerd. Dit leidt tot een betere integrale problemdiagnose.

‘Het gezin vertelde iedereen wat, maar nooit alles. Toen we die informatie combineerden, vielen de kwartjes. Toen konden we de echte aanpak starten’, vertelt een wijkagent.

Door de uitwisseling van kennis en informatie kijken de verschillende partijen ook verder dan enkel het eigen werkterrein. Het beeld van een gezin wordt completer en er komt meer overzicht over de situatie door de belichting vanuit verschillende invalshoeken. Het completere beeld van de problemen maakt ook dat de uitvoerders een breder perspectief krijgen. Ze beseffen dat andere organisaties soms een ander beeld hebben van een gezin of gezinslid en dat dit beeld niet minder reëel is dan het beeld dat ze zelf hebben. Op basis van de aanvullende informatie en adviezen van de andere instanties kan binnen de instanties het handelen in de uitvoering worden aangepast.

De instanties krijgen door de samenwerking meer zicht op elkaars visie, en op de mogelijkheden en onmogelijkheden binnen hun taken en bevoegdheden. Dit zorgt ervoor dat de negatieve invloed die van de verschillende invalshoeken kan uitgaan, minder wordt. De verschillende belangen van de deelnemende instanties blijven bestaan, maar door er openlijk over te spreken en ze te benoemen, ontstaat meer begrip.

- **Meer maatwerk**

In de overleggen wordt door de deelnemende instanties in gezamenlijkheid en op basis van consensus bepaald wat er dient te gebeuren met een gezin of gezinslid. Dit wordt in een gezamenlijk gedragen plan van aanpak neergelegd. De belangen en de deskundigheid van de deelnemende instanties worden in de beslissingen meegewogen. Dit leidt tot meer maatwerk voor het gezin in kwestie, of in elk geval een traject waarin de verschillende instanties zich kunnen vinden. Door met alle betrokken partijen één plan van aanpak te maken voor een gezin worden de activiteiten van de verschillende instanties met elkaar verbonden.

Vertegenwoordigers van de verschillende instanties zien ook steeds beter in hoe ze elkaar kunnen versterken. Doordat het project is ondergebracht binnen het Veiligheidshuis Utrecht kunnen de partijen gebruik maken van de bestaande contacten en samenwerkingsverbanden.

Naarmate ze meer samenwerken, merken de betrokkenen dat instanties zich laten voeden door de aanpak, in de zin dat ideeën en mogelijkheden van de aanpak worden overgenomen binnen de reguliere uitvoering. Dit is ook noodzakelijk; de aanpak moet verder reiken dan enkel de gezinnen die er tot op heden bij betrokken zijn geweest.

- **Geen uitvluchtmogelijkheden voor gezin**

De gezinsleden kunnen door de afstemming vertegenwoordigers van verschillende instanties deze niet langer tegen elkaar uitspelen. Voor het gezin zijn er geen

uitvluchtmogelijkheden meer, omdat alle instanties op de hoogte zijn van elkaars activiteiten en één lijn trekken.

- **Vergaande afstemming**

Tijdens en tussen de overleggen door vindt afstemming plaats over de uitvoering van het plan van aanpak. De afstemming biedt de mogelijkheid om het gevoel te krijgen dat de verantwoordelijkheid voor een gezin of gezinslid wordt gedeeld. Er kan worden overlegd over moeilijke cliënten waar men voorheen vaak lange tijd binnen de eigen organisatie mee bleef worstelen, zonder er echt verder mee te komen. De afstemming is ook van belang om de mogelijke consequenties van activiteiten van een deelnemende instantie te kunnen overzien. De gezinnen binnen de aanpak wonen soms in buurten waar minder doordachte acties grote gevolgen kunnen hebben voor de openbare orde in de buurt.

Daarnaast levert de aanpak voor elk gezin duidelijke aanspreekpunten en vaste contactpersonen op binnen de instanties. Hierdoor kan tussen de instanties informatie sneller worden verzameld en worden uitgewisseld. Omdat elk nieuw gezin in de aanpak weer een ander contactpersoon kan krijgen binnen een instantie, is de winst op dit vlak voor de achterliggende organisaties beperkter. Een voordeel is wel dat hierdoor bij de instanties steeds meer mensen op de hoogte zijn van de EOG-aanpak.

5.2.2 Regie en procesbewaking

De projectleider treedt binnen de aanpak op als ketenregisseur. Zij bewaakt samen met de gezinsmanager (indien deze wordt ingezet) de voortgang binnen de uitvoering van de aanpak. Zij spreken instanties aan op het niet nakomen van afspraken. Indien nodig kan de projectleider opschalen naar leidinggevende niveaus om de inzet te bespreken.

Binnen de aanpak worden door continue monitoring eerder en beter consequenties verbonden aan het niet nakomen van afspraken en het schenden van voorwaarden. Het gezin, maar ook de deelnemende partijen, worden scherp gehouden. De projectleider voert regie op zowel strafrechtelijke, als hulpverleningsactiviteiten. Zorg, criminaliteit en overlast worden niet los van elkaar gezien. Er is volgens de betrokkenen veel meer sprake van in samenhang werken, doordat de contacten en activiteiten binnen en buiten het gezin worden afgestemd en er regie wordt gevoerd. Het feit dat de projectleider en gezinsmanager continu het voortouw nemen, maakt dat partijen niet op elkaar kunnen gaan wachten of zich achter het wachten op andere partijen kunnen verschuilen.

Behalve procesbewaking geven de projectleider en gezinsmanager ook richting binnen de aanpak. Ze stimuleren de deelnemende instanties hun eigen werk goed uit te voeren. Alle partijen committeren zich aan de uitvoering van het plan. Het plan van aanpak bevat duidelijke kaders over wie wat doet. De partijen kunnen door de gezinsmanager en de projectleider, maar ook door elkaar, worden aangesproken op de uitvoering van het plan.

Naast de centrale regie en procesbewaking zijn de continue aandacht voor het gezin en de monitoring werkzame elementen van de aanpak. De projectleider en de gezinsmanager bijten zich echt vast in een gezin. Zij nemen het voortouw en blijven de andere betrokken partijen aanjagen. Bij andere instanties ontbreekt hier vaak de tijd en ruimte voor. Het traject waar een gezin in komt wordt langere tijd bewaakt en het gezin langere tijd gevolgd.

5.2.3 De druk opgevoerd

- **De druk op het gezin opgevoerd**

Als een gezin in de aanpak komt, wordt de druk op het gezin opgevoerd van zo veel mogelijk kanten. *‘De gezinnen veroorzaken overlast. Deze gezinnen moeten eigenlijk overlast voelen van hulpverleners. Hoe meer last gezinnen hebben van hulpverleners hoe minder overlast er is,’* legt een gezinsmanager uit. De bedoeling is dat het gezin, doordat ze een burgemeesterbrief krijgen en bezoek krijgen van een gezinsmanager en allerlei instanties op zich af krijgen goed beseft dat ze een probleem hebben. Deze urgentie wordt volgens betrokkenen ook terdege gevoeld.

Er treedt vaak een versnelling op binnen trajecten, zeker vergeleken met het verloop van reguliere trajecten. Terugrapportages worden eerder gedaan, de politie stuurt sneller dossiers in. De betrokkenen weten dat er wordt gemonitord of activiteiten binnen de instanties worden uitgevoerd. Ook worden ze er op aangesproken als een activiteit niet is uitgevoerd. De strakke regie tijdens het overleg en ook tussen de overleggen maken dat er vaak sneller wordt gewerkt dan binnen de reguliere processen.

Drang en dwang spelen een belangrijke rol, maar het dreigen met dwang is soms al voldoende om beweging in een gezin te krijgen. De aanpak is niet afhankelijk van de bereidheid van het gezin om mee te werken: de aanpak is niet vrijwillig. Als gezamenlijk bepaald is dat de aanpak nodig is, dan gaat de deze van start, of het gezin wil meewerken of niet.

- **De druk op deelnemende instanties opgevoerd**

De druk wordt niet alleen opgevoerd bij het gezin, maar ook op de instanties binnen de aanpak. De urgentie is hoog, ook voor de deelnemende partijen is de aanpak niet vrijblijvend. Afspraken voor overleggen worden op korte termijn gemaakt en vervolgens moeten acties weer snel worden uitgevoerd:

‘Bij de EOG-aanpak zit de projectleider er boven op en geeft aan dat we weer moeten afspreken en dat ze een reactie wil. Het verplicht ook dat je de boel niet de boel kan laten, dat vind ik wel fijn. Het legt wel een positieve druk op je.’ aldus een vertegenwoordiger van de reclassering.

De betrokkenen worden gestimuleerd niet genoeg te nemen met minder, maar nu echt het gedrag en de situatie van het gezin in kwestie te veranderen. De EOG-aanpak stelt ook eisen aan de uitvoering binnen de organisaties. Van iedereen

wordt verwacht dat hij of zij zijn werk goed doet. Als dit niet het geval is, is er de mogelijkheid om dit op hoger niveau binnen de desbetreffende instantie aan de orde te stellen te (escaleren).

Geïnterviewden geven aan dat je als professionele deelnemer enig lef nodig hebt om binnen de samenwerking over de grenzen van de eigen organisatie heen te durven kijken. Je stapt binnen in de autonomie van andere organisaties. Dat geldt voor de gezinsmanager, maar ook voor de andere deelnemers aan de aanpak. Een gezinsmanager neemt deze ruimte bewust, om de andere partijen scherp te houden.

5.2.4 De projectleider en de gezinsmanager

De projectleider en gezinsmanager zorgen ervoor dat de relevante instanties met elkaar communiceren en voldoende informatie krijgen van elkaar om verder te kunnen. De projectleider kan worden gezien als aanjager van de andere instanties. Ze informeert instanties binnen en buiten het Veiligheidshuis Utrecht over nieuwe feiten en de beoogde aanpak, zorgt dat er tijdig opvolging komt bij personele wisselingen en bewaakt de kwaliteit van de inzet.

De projectleider zorgt ook voor afstemming op strategisch niveau. Zij werkt in het Programmabureau Veiligheid, heeft een directe lijn met de burgemeester en kan indien nodig opschalen. De status van de aanpak is mede daardoor hoog. De projectleider heeft door haar positie het gezag om andere instanties aan te spreken op het nakomen van afspraken en ze tot de orde te roepen. De positionering van de aanpak direct onder de burgemeester en als project binnen het Veiligheidshuis legt gewicht in de schaal. Dit helpt ook om bij andere instanties binnen te komen. De selectie van gezinnen voor de aanpak geschiedt ook op strategisch niveau met gemeente, politie en OM.

• Inzet gezinsmanager

De gezinsmanager is als het ware ‘smeerolie’ voor de reguliere processen tussen instanties. Alle geïnterviewde professionals vinden dat de inzet van een gezinsmanager duidelijk meerwaarde biedt. De gezinsmanager heeft een waardevolle functie. Hij krijgt door bij het gezin binnen te komen beter zicht op wat er aan de hand is in het gezin. Hij kan het beeld dat de verschillende instanties van het gezin hebben, aanscherpen. De gezinsmanager houdt in de gaten wat er binnen het gezin gebeurt en wat er rondom het gezin aan hulpverlening en inzet gebeurt. Hij is het vaste aanspreekpunt voor de professioneel betrokken partijen. De uitvoerende instanties binnen de aanpak ervaren de inzet van de gezinsmanager vaak als ondersteunend aan hun eigen taakuitvoering.

Het feit dat de gezinsmanager beschikt over de gebundelde informatie van de betrokken instanties en hun steun als hij bij een gezin binnenkomt, geeft hem een sterke positie en autoriteit. De uitreiking van de burgemeestersbrief - zelfs de burgemeester bemoeit zich er nu mee - maakt voor de meeste gezinnen de ernst van de situatie duidelijk.

- **Tijd**

De gezinsmanager heeft in verhouding tot de andere betrokken instanties veel tijd om contact te leggen met het gezin en het gezin te leren kennen. Hij maakt voor het gezin inzichtelijk dat er problemen zijn, en wat deze problemen zijn. Als boodschapper van de deelnemende instanties maakt hij bij aanvang van de aanpak duidelijk dat er nu iets moet gebeuren binnen het gezin en dat onwenselijk gedrag van gezinsleden consequenties zal hebben. Hij is het vaste aanspreekpunt voor het gezin en beweegt de gezinnen tot meewerken aan de aanpak.

In de contacten met de ouders staat voor de gezinsmanager het toekomstperspectief van de kinderen voorop, niet alleen de zorgen die er nu zijn. Hij zoekt naar een gemeenschappelijk hoger doel. Om iets te kunnen bereiken, moet de gezinsmanager samenwerken met de ouders. Als ouders dit niet kunnen, dan moeten ze worden ondersteund. *Commitment* is nodig om de ouders (mede)verantwoordelijk te maken voor de situatie. De gezinsmanager verplaatst zich in het perspectief van de ouders. Ouders kijken op een andere wijze naar hun kinderen dan de instanties buiten het gezin. De instanties zien vooral wat de kinderen niet goed doen. De gezinsmanagers wijzen in dit verband op het belang om ook de zaken te benoemen die wel goed gaan en de ouders serieus te nemen.

Hoewel de gezinsmanager een coachende rol heeft, moet hij zich ook directief opstellen. Hij stelt grenzen en schept duidelijkheid over wat er van het gezin verwacht wordt. Een vertegenwoordiger van Bureau Jeugdzorg zegt hierover:

'Ik vind de gezinsmanager heel goed. Ik vind het heel knap hoe hij op een rustige, de-escalerende manier toch op zijn strepen kan gaan staan. Hij kan goed duidelijk maken dat er iets moet gebeuren zonder dat hij agressie oproept. (...) Hij heeft de tijd en de persoonlijkheid om een opening te vinden, om te motiveren van: 'We gaan die kant op en jullie moeten meewerken'. Hij kan bij de gezinnen die niets willen toch iets voor elkaar krijgen.'

De geïnterviewde ouders ervaren de gezinsmanager vooral als ondersteunend. Hij staat voor hun gevoel aan hun kant. Een vader zegt bijvoorbeeld over de gezinsmanager:

'Hij heeft een hele hoop voor ons gedaan. Hij is echt ondersteunend geweest. We waren echt heel blij met hem. Mensen in de straat waren tegen ons en hij heeft de moeite genomen om alles goed te onderzoeken en om niet zomaar alles aan te nemen wat op papier stond. Hij heeft onafhankelijk gekeken wat er aan de hand was. (...) Het ging om dingen over ons gezin en het duidelijk maken wat er aan de hand was. We wisten niets van de overlast en dat mensen meldingen over ons hadden gedaan en hij heeft ons hierop gewezen. Hij heeft ons in de goede richting geduwd.'

5.2.5 *Systeemgericht innovatief werken vanuit een drang- of dwangkader*

De aanpak is systeemgericht en sterk resultaatgericht en er wordt, voor zo ver mogelijk, gebruik gemaakt van een dwangkader. De criminaliteit en overlast die een gezin veroorzaakt wordt nu gekoppeld aan de andere zaken en problemen die spelen binnen het gezin. De strafrechtelijke, civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en vrijwillige trajecten worden naast elkaar gelegd en daardoor kunnen de partijen de druk op de ouders opvoeren om verantwoordelijkheid te nemen voor het gedrag van hun kinderen. Overlast is vaak moeilijk aan te pakken als deze andere mogelijkheden of trajecten ontbreken. Strafrechtelijke interventies worden ingezet om de overlast en criminaliteit te beperken. Inzet van het huurrecht biedt een goed voorbeeld van een voorwaardelijk kader waar gezinnen zeer gevoelig voor zijn, waarmee barrières die eerder niet te slechten leken, kunnen worden geslecht.

- **Innovatieve interventies**

De betrokken partijen zoeken binnen de aanpak actief naar nieuwe instrumenten om in te zetten of naar manieren om bestaande instrumenten voor andere doeleinden in te zetten. Het kan gaan om het inzetten van interventies die binnen een organisatie zelf (nog) niet gebruikt worden, maar waar wel mogelijkheden toe bestaan. Voorbeelden van instrumenten van instanties die binnen andere justitiële netwerken vaak buiten beschouwing blijven, zijn de Belastingdienst of de dienst Sociale Zaken of Leerplicht van de gemeente (zie ook hoofdstuk 2.4). Uit een breder assortiment kunnen zo de meest geschikt geachte interventies of instrumenten worden gekozen.

6 *Knelpunten, verbeterpunten*

6.1 *Inleiding*

In het vorige hoofdstuk is de meerwaarde van de EOG-aanpak beschreven. In dit hoofdstuk gaan we in op de knelpunten en verbeterpunten in de opzet en uitvoering van de aanpak. De aanpak heeft volgens de professioneel betrokkenen duidelijk meerwaarde. De betrokkenen ervaren het als een tijdsintensief project, maar de problematiek van de gezinnen en de overlast in de buurt rechtvaardigt in hun ogen deze verhoogde inzet. De aanpak is nog in ontwikkeling. De deelnemers van verschillende instanties moeten - als ze niet eerder met de aanpak te maken hebben gehad - wennen aan de uitgangspunten van en de werkwijze binnen de aanpak. Ze moeten zichzelf als instantie in de kaart durven laten kijken en vanuit de eigen expertise ook durven meedenken over het taakgebied van andere organisaties. Naar aanleiding van de praktijkervaringen en een tussentijdse evaluatie zijn in de loop van de tijd al enkele zaken aangepast. Het gaat onder meer om de selectiecriteria en de wijze van selecteren voor de aanpak, de afstemming met andere projecten binnen het Veiligheidshuis Utrecht, en de totstandkoming en het format van het plan van aanpak voor de gezinnen.

De geïnterviewde professionals zijn vrijwel unaniem positief over de aanpak, vanwege de strakke regie en de systeemgerichte manier van werken. Ook waarderen ze de wijze waarop interventies nu, als dit mogelijk is vanuit een voorwaardelijk kader, in samenhang worden ingezet. De samenwerking tussen de instanties verloopt over het algemeen naar tevredenheid. Dit neemt niet weg dat er uit de praktijk aandachtspunten en verbeterpunten naar voren komen. Hieronder beschrijven we die. Wat werkt belemmerend bij de aanpak, in de samenwerking en binnen de deelnemende instanties?

6.2 *Aandachtspunten in de opzet en organisatie van de aanpak*

Selectie van gezinnen voor de aanpak

Aan het begin van de aanpak is vaak weinig informatie bekend over de feitelijke omstandigheden van het gezin met betrekking tot overlast en criminaliteit. Het kan dan lastig zijn om in de selectieprocedure te bepalen of een gezin op basis van de huidige criteria in aanmerking komt voor de aanpak. Hoewel er intussen een aanmeldingsformulier wordt gebruikt waarin al relevante informatie wordt verza-

meld, zijn de projectleider en gezinsmanagers veel tijd kwijt met het bijeenbrengen van aanvullende informatie over een gezin. Het aantal gezinnen dat wordt aangemeld voor de aanpak is inmiddels groter dan het aantal dat kan worden opgenomen. Een gevolg is dat projectleider en gezinsmanagers veel tijd besteden aan het zoeken van aanvullende informatie, ook over gezinnen die uiteindelijk niet in de aanpak opgenomen worden. De ondersteuning is in deze fase beperkt. Ook kan het schelen als de partijen al voorhanden zijnde relevante informatie over een gezin sneller zouden aanleveren. Het ophelderen van de werkelijke situatie van en rondom een gezin wordt echter ook al gezien als eerste onderdeel van de aanpak.

Bij een aantal trajecten die relatief kort duurden, bleek vooral dat één van de betrokken partijen wakker geschud moest worden en zijn taken beter moest uitvoeren. Hoewel het aanjagen van instanties bij uitstek bij de EOG-aanpak past, is het de vraag of dergelijke gezinnen in de aanpak opgenomen dienen te worden.

In veel gevallen komt er pas zicht op de werkelijke situatie als alle instanties om de tafel zitten, bij het eerste overleg. Dan blijkt in hoeverre er nu echt sprake is van veel overlast, criminaliteit en andere problematiek. Soms ontstaat er pas een goed beeld als de gezinsmanager bij het gezin op bezoek gaat. Een gebrekkige inzet van instanties wordt vaak ook pas echt duidelijk in het eerste overleg. De criteria bieden zo op voorhand weinig houvast. Een vertegenwoordiger van het OM merkt in dit verband op dat het aansluiten bij de actualiteit ook lastig is binnen de aanpak, omdat het lang duurt voordat de benodigde informatie is verzameld en de relevante partijen voor het eerst bijeenkomen.

Criteria

De aanpak is vooral bedoeld voor gezinnen die ernstige overlast in hun buurt veroorzaken. Om een voorwaardelijk kader te kunnen realiseren, is het echter wel noodzakelijk dat er 'harde' feiten zijn. Het kan juist zijn dat buurtbewoners door intimiderend gedrag van een gezin geen melding of aangifte durven te doen. De politie kan signalen en vermoedens van overlast en criminaliteit rond een gezin of gezinsleden overigens feitelijker maken voor de dossieropbouw door een zogenaamd 'sfeerverbaal' op te maken.

Vanuit BJJ, de Waag en de politie wordt erop gewezen dat er gezien de gehanteerde criteria veel meer gezinnen in aanmerking zouden dienen te komen voor de aanpak. Veel meer gezinnen zouden ook gebaat zijn met dergelijke strakke regievoering en afstemming in aanpak en uitvoering. Vanwege het arbeidsintensieve karakter van de aanpak komen er echter maar tien gezinnen per jaar in aanmerking. Een enkeling vindt in dit verband dat de criteria soepeler zouden moeten zijn. Vanuit het OM wordt opgemerkt dat de criteria niet helder zijn om te kunnen bepalen wanneer een gezin wel of niet in aanmerking dient te komen voor de aanpak.

Hoewel iedereen het erover eens is dat de aanpak moet worden ingezet op de meest problematische en overlastgevende gezinnen, zijn de meningen verdeeld over voor wie de aanpak het geschiktst is. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt

tussen onwil van de gezinnen om iets aan hun situatie te wijzigen en onmacht. Bij onmacht, 'de niet-kunners' is er vaak sprake van LVG-problematiek (licht verstandelijk gehandicapt). Een vertegenwoordiger van de politie wijst erop dat de aanpak in zijn ogen vooral geschikt is voor de gezinnen die niet willen, en minder voor de niet-kunners, voor gezinnen met LVG-problematiek. Deze gezinnen zouden er in een eerder stadium uitgefilterd moeten worden, en niet in de aanpak behoren. Het verbaast betrokken partijen dat ouders van gezinnen met multiproblematiek in de contacten met Bureau Jeugdzorg of WSG (William Schrikker Groep) niet in een eerder stadium getest worden op hun capaciteiten. Hiermee kan dan bij de verdere investering en inzet in het gezin rekening worden gehouden. Het is nu lastig om hier in de selectiefase voldoende zicht op te krijgen, zodat de onmachtige ouders ook in de aanpak worden opgenomen. Aan de andere kant wordt opgemerkt dat de overlast voor de wijk het uitgangspunt van de aanpak is, ongeacht de problematiek van de ouders. Dit vereist een aanpassing van de aanpak.

Anderen vinden juist dat de aanpak geschikt is voor gezinnen die zelf niet bij machte zijn om hun situatie te wijzigen. De geslotenheid van sommige - Marokkaanse - gezinnen zou hierbij ook een factor zijn: de aanwezigheid van de gezinsmanager biedt juist voor dit soort gezinnen een kans om echt tot de kern van de problematiek te kunnen doordringen.

Tijdigheid van de aanpak

De Nederlandse (jeugd)zorg is zo georganiseerd dat mensen zelf naar instellingen moeten stappen als zij problemen hebben of ondersteuning behoeven. De gezinnen binnen de EOG-aanpak staan vaak echter zeer terughoudend tegenover hulpverlening. De drempel naar zorg blijkt in de praktijk erg hoog te zijn. Ouders zullen niet snel zelf aankloppen voor hulp. Het is daardoor moeilijk de doelgroep te bereiken.

Nu wordt er binnen de aanpak pas aandacht besteed aan gezinnen als de overlast en criminaliteit zodanig groot zijn dat de problematiek niet eenvoudig te verhelpen is.

'We komen pas als het huis al is afgebrand', aldus een gezinsmanager:

'Als je nagaat hoeveel aandacht en energie aan een gezin wordt gegeven voordat iemand eens echt gaat kijken wat er aan de hand is... Het gezin wordt gewoonlijk te laat betrokken. Er wordt heel veel over een gezin gepraat, en te weinig met het gezin. Daardoor kan het zijn dat ze lange tijd niet het juiste beeld gebruiken voor de oplossing.'

Het lukt vaak niet om in te grijpen voordat de jongeren verhard en in een neerwaartse spiraal terecht komen. Bijna alle partijen wijzen erop dat door beter preventief beleid, eerder signaleren en eerder ingrijpen veel leed zou kunnen worden voorkomen. Meerdere betrokkenen noemen het in een eerder stadium achter de voordeur komen, via laagdrempelige gezinsbezoeken, als voorbeeld om

eerder zicht op de situatie van een gezin te krijgen en effectieve hulpverlening te kunnen inzetten.

Ook de gezinnen opnieuw bereiken of vasthouden na de intensieve inzet vanuit de aanpak is lastig. Er zijn geen instanties die bij het ontbreken van een hulpvraag de gezinnen langdurig in de gaten houden, terwijl langdurige monitoring wel gewenst is. De onlangs opgerichte Centrale Brede Toegang kan wellicht in deze behoefte gaan voorzien, al geldt ook hier dat het desbetreffende gezin moet instemmen met nazorg.

Bekendheid van de aanpak

In de EOG-aanpak wordt gewerkt met de direct betrokkenen bij een gezin en niet met afgevaardigden namens een instelling. Zo komt de informatie uit de eerste hand en zijn er afspraken te maken met mensen die zelf actief zijn in het gezin. Een nadeel is dat vaak opnieuw duidelijk moet worden gemaakt wat de aanpak inhoudt, als een nieuwe medewerker van een van de deelnemende instanties aanschuift bij een gezinsoverleg. De bekendheid van de aanpak binnen de deelnemende instanties laat volgens sommige betrokkenen nog te wensen over. Een uitvoerder van de Multi Systeem Therapie (MST) die pas sinds kort bij de EOG-aanpak van twee gezinnen betrokken is, weet bijvoorbeeld niet precies waarin de aanpak verschilt van MST. Hij ziet de aanpak vooral als praktisch ondersteunend bij zijn eigen werkzaamheden. In het verlengde hiervan kan de doorwerking van de aanpak, het leereffect, binnen de deelnemende instanties nog worden versterkt. Elke organisatie die betrokken is bij de aanpak zou moeten nagaan wat er in preventieve zin uit deze aanpak voor de eigen organisatie geleerd kan worden, en hier zijn voordeel mee moeten doen. De opbrengsten van de EOG-aanpak kunnen breder zijn dan alleen in de uitvoering van de betrokken gezinnen.

Positie gezinsmanager

De gezinsmanager heeft een lastige positie. Enerzijds moet hij de ouders en het gezin meekrijgen en *commitment* realiseren, anderzijds moet hij duidelijke grenzen stellen vanuit de taak om orde op zaken te stellen. Het is een valkuil voor de gezinsmanager zich te veel als hulpverlener op te gaan stellen. Een gezinsmanager zegt hierover:

'Je moet je realiseren dat je een functioneel contact hebt met de mensen in het gezin en geen vertrouwensrelatie. Dat is iets wat in hulpverleningsland ontzettend moeilijk is. Wisselgeld betalen we niet. We doen geen dingen om maar in het geveel te komen. We hebben de taak om orde op zaken te stellen en dat moet je uitdragen van de eerste tot de laatste minuut en het vraagt een zakelijke benadering, maar in deze benadering moet je wel bruggen slaan.'

Het gevaar bestaat dat de gezinsmanager door een goed contact met het gezin te ver doorslaat in de hulpverlenende rol en daardoor te veel de kant van het gezin kiest en als hun zaakbehartiger gaat optreden. De gezinnen zijn vaak ook goed in

het ‘inpakken’ van mensen. Hierdoor kan het gebeuren dat geëigende middelen niet worden ingezet of voortgang in trajecten achterwege blijft. De gezinsmanager moet een goede balans hierin weten te vinden. De projectleider moet erop toezien dat de gezinsmanager zijn onafhankelijke positie te allen tijde bewaart.

Doordat de gezinsmanager zo veel doet in het gezin, hebben partijen soms de neiging de gezinsmanager in te schakelen voor taken die tot hun eigen verantwoordelijkheid behoren. Omdat de gezinsmanager op den duur weer uit het gezin vertrekt, dienen partijen ook zelf rechtstreeks te handelen met het gezin en niet alle contact indirect via de gezinsmanager te laten verlopen. Voor de gezinnen brengt tenslotte de grote inzet van de gezinsmanager een ander risico met zich mee. Hij gaat bijvoorbeeld mee naar gesprekken op de school en bij hulpverleningsinstanties. De gezinnen kunnen hierdoor enigszins afhankelijk blijven van de gezinsmanager. De gezinsmanager lijkt in veel gevallen de *linking pin* te blijven tussen het gezin en de hulpverlening of andere organisaties. De ouders worden in die zin niet ondersteund in het zelf regelen van hun zaken.

Intensiteit van de aanpak voor gezin en betrokken instanties

De intensiteit van de aanpak kan voor een gezin en voor de betrokken instanties groot zijn. Er kan bijvoorbeeld binnen een gezin vanuit de aanpak één gezinsmanager actief zijn die de voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak in de gaten houdt. Vaak zijn er één of meer voogden of een casemanager bij het gezin betrokken vanuit hun taakstelling bij BJZ. En als er door BJZ Multi Systeem Therapie wordt ingezet, komt een systeemtherapeut ook drie keer per week over de vloer. Ook kan er sprake zijn van andere vormen van ondersteuning en hulpverlening. Bij sommige gezinnen zien de betrokkenen dan ook een bepaalde mate van verzadiging optreden. Het kan voor het gezin tot onduidelijkheid leiden: wie komt wat precies doen?

De Multi Systeem Therapie die de Waag uitvoert is pas recentelijk voor het eerst gecombineerd met de aanpak EOG. Bij deze maatregel is het gebruikelijk dat alle andere instanties meer afstand nemen als een gezinstherapeut zijn of haar intrede in het gezin doet. Binnen de EOG-aanpak is het echter niet gebruikelijk dat de gezinsmanager een stap terug doet. Goede afstemming over wie wat doet is dan extra belangrijk. Dit is echter, ook door de hoge frequentie waarmee de verschillende partijen het gezin bezoeken, soms lastig. Het gezin gezamenlijk bezoeken kan voor het gezin ook verwarrend werken en is niet bevorderlijk voor de uitvoering van de eigen taken van de professionals.

Tijd en capaciteit binnen organisaties

Hoewel de deelnemende instanties een inspanningsverplichting zijn aangegaan om de aanpak uit te voeren, is er in de praktijk niet altijd voldoende tijd en capaciteit beschikbaar voor de aanpak. De werkzaamheden in het kader van de aanpak moeten binnen de gebruikelijke werkzaamheden van de deelnemende instanties worden ingepast. De politie had bijvoorbeeld niet altijd tijd voor extra opsporings-

activiteiten die binnen de aanpak wenselijk worden geacht. Ook bij het OM was door capaciteitsproblemen de vertegenwoordiging binnen de aanpak niet altijd voldoende. Bij Bureau Jeugdzorg wordt in de *caseload* van voogden geen rekening gehouden met de hoeveelheid werk die opname van een gezin in de EOG-aanpak met zich meebrengt. De voogden krijgen geen extra uren voor kinderen van gezinnen binnen de EOG-aanpak. Het is voor een voogd in dit verband prettig om meerdere kinderen uit één gezin onder zijn of haar hoede te hebben, maar hier zou vanuit de organisatie niet op worden gestuurd.

Een voogd merkt in dit verband op dat het overleg in het kader van de EOG-aanpak tijdbesparend werkt omdat ze in een keer alle belangrijke instanties treft en dat het goed is om tot consensus te komen over de aanpak van een gezin. Maar vertegenwoordigers van andere instanties realiseren zich volgens haar niet altijd hoe beperkt de tijd is die een voogd aan een gezin kan besteden:

‘Je moet je wel realiseren dat als je per week minder dan twee uur per kind hebt, en daarin moet je ook contactjournaals schrijven en telefoontjes plegen, dan ben ik eigenlijk met een EOG-overleg meer dan een week tijd voor een kind kwijt. (...) En dan wil ik ook nog de ouders spreken, een keer de gezinsmanager spreken, een keer op huisbezoek gaan, een keer de juf spreken. Ik denk dat de aanpak goed is, maar ik denk wel dat het goed is dat andere hulpverleners beseffen dat de gezinsvoogd niet veel tijd heeft voor die gezinnen, dus dat het niet iemand is die zelf heel veel ingezet wordt, maar gaat kijken wat er nodig is aan hulp in een gezin en dat inzet.’

In enkele gevallen werden de inspanningen van instanties niet van voldoende kwaliteit geacht voor de aanpak. Zo kwam een voogd niet opdagen bij overleggen en voerde maar beperkt toezicht uit. De projectleider heeft toen dit probleem aan de orde gesteld bij leidinggevend binnen de organisatie en hen op de inspanningsverplichting aangesproken, waardoor de situatie is veranderd.

Personele wisselingen en continuïteit

Het verloop binnen organisaties is soms erg groot. Bij BJZ en WSG (William Schrikker Groep) komen veel personele wisselingen voor, maar ook bij andere instanties zoals het OM en de Sociale Dienst veranderen de contactpersonen vaak. Personele wisselingen leiden tot verlies van kennis over de aanpak binnen de eigen organisatie, maar vooral ook tot kennisverlies over de samenwerking binnen de aanpak. Dit laatste is vooral het geval als er geen goede overdracht is aan een opvolger. Als de overdracht niet goed is, bijvoorbeeld door tijdgebrek of doordat er nog geen opvolger is op het moment dat iemand vertrekt, gaat veel kennis verloren die opnieuw moet worden opgebouwd. Het gaat dan om kennis van de werkwijze en processen binnen de eigen organisatie, maar ook om kennis over de samenwerking en de andere organisaties. Het grootste probleem is dat de uitgezette koers voor een gezin of gezinslid doorkruist kan worden doordat een nieuwe medewerker zich niet aan gemaakte afspraken houdt of een andere visie heeft. Hierdoor kunnen keer

op keer opnieuw laatste kansen worden geboden, terwijl dit indruist tegen de bedoeling van de EOG-aanpak.

De overdracht lijkt binnen een deel van de deelnemende organisaties vaak beperkt of geheel afwezig. Het kost de projectleider en gezinsmanagers telkens veel tijd en moeite om (de bedoeling en uitgangspunten van) de aanpak van het betreffende gezinslid bij de nieuwe deelnemer voor het gezin of gezinsleden duidelijk te maken. Het kan zijn dat een medewerker niet zonder meer de door hun voorgangers ingeslagen paden wil volgen. Dit kan betekenen dat, hoewel in het plan van aanpak anders is afgesproken, een gezinslid toch weer een kans krijgt. Hier ligt een taak voor het strategische niveau binnen de deelnemende instanties. Een leidinggevende van de politie illustreert dit:

'Het doel van de aanpak is die vrijblijvendheid voorbij te gaan, dat moet bij de deelnemende organisaties goed tussen de oren komen, goede overdracht is dan bijvoorbeeld van het grootste belang. Die 'sense of urgency' moet worden gevoeld, met deze gezinnen moet iets, ook buiten de 36 uur dat jij werkt. Daar moet heel goed op worden gestuurd.'

Vooral het gebrek aan continuïteit binnen de jeugdzorg belemmert de EOG-aanpak. Het duurt soms lang voor een gezinslid een voogd krijgt toegewezen. Dit vergt soms veel inspanning van de projectleider om problemen (telkens) aan de orde te stellen bij leidinggevend. Ook kan het lang duren een dossier overgedragen te krijgen naar andere instanties. Het verloop onder voogden is groot. Het komt voor dat binnen de uitvoering van een plan van aanpak van een gezin gedurende anderhalf jaar tot driemaal toe nieuwe voogden worden ingezet. De structuur van jeugdzorg is versnipperd. Verschillende betrokkenen, ook BJJ zelf, wijzen erop dat de onderlinge afstemming binnen de organisatie beperkt is en/of moeizaam verloopt. Binnen één gezin kunnen meerdere gezinsvoogden actief zijn vanuit verschillende afdelingen binnen de organisatie. Deze voogden zijn dan niet altijd goed op de hoogte van elkaars bezigheden. Afstemming lijkt dan vooral door tussenkomst van de projectleider of gezinsmanager van de EOG-aanpak te gebeuren.

Als factoren voor het grote verloop binnen de organisaties wijzen medewerkers op de lastige taak van de voogd die voor het gezin onwelgevallige consequenties kan hebben, bijvoorbeeld de uithuisplaatsing van een kind. Het kan voor de voogd dan lastig zijn om een werkbare relatie met de ouders te onderhouden. Ook de hoge werkdruk door een grote caseload ziet men als factor voor het grote verloop.

Het werkgebied van de voogden is groot en niet afgestemd op het werkgebied van andere organisaties. De voogden moeten hierdoor steeds met andere professionals samenwerken. Het zou volgens een voogd voordelen bieden om wijkgebonden

te werken en daardoor meer ‘vaste’ professionele relaties te kunnen onderhouden, bijvoorbeeld met de wijkagent, de scholen en de hulpverleningsinstanties in een wijk. De opzet van de EOG-aanpak - er is gekozen voor vertegenwoordiging van instanties door diegenen die direct bij een gezin betrokken zijn - maakt ook dat er steeds nieuwe samenwerkingsrelaties moeten worden opgebouwd.

Doorwerking binnen de deelnemende instanties

Goede afstemming binnen het gezinsoverleg biedt nog geen garanties voor de verdere uitvoering binnen de achterliggende organisaties. Dat de vertegenwoordigers in het overleg op elkaar ingespeeld zijn en acties oppakken, betekent niet automatisch dat er ook binnen de achterliggende organisaties actief wordt meegewerkt aan het overeengekomen plan van aanpak voor het gezin.

Dit geldt bijvoorbeeld voor een relatief grote organisatie als de politie, maar ook voor jeugdzorg. De wijkagent die bij het gezinsoverleg aanwezig is, weet precies de bedoeling van de aanpak en rapporteert daarom heel zorgvuldig over een gezin, terwijl andere agenten die een gezinslid op straat tegenkomen het gezin minder scherp in het vizier hebben en het nut van rapporteren minder inzien. De deelnemende organisaties hebben dagelijks met veel prioriteiten te maken, waarvan de EOG-aanpak er slechts een is.

Verschillende partners binnen de aanpak en een vertegenwoordiger van BJZ menen dat de jeugdzorg maar ook andere instanties vaak te veel kansen geven aan jongeren die over de schreef gaan. Mede door het gebrek aan continuïteit binnen de jeugdzorg worden er niet altijd consequenties verbonden aan gedrag. ‘*Zo kan er kans op kans volgen, er worden geen grenzen gesteld,*’ aldus een gezinsmanager. De criteria om al dan niet voor nog een kans in aanmerking te komen zijn niet helder genoeg geformuleerd.¹⁴ Hierbij moet echter niet worden vergeten dat de belangen van de verschillende instanties binnen de aanpak kunnen botsen. Het belang van het individuele kind dat bij jeugdzorg vooropstaat kan anders zijn dan het belang van de burgers in de wijk dat bij bijvoorbeeld de politie vooropstaat.

Voorzieningen en wachttijden

Het aanbod van geschikte voorzieningen is beperkt en wachttijden zijn soms lang. Daardoor kunnen individuele trajecten stagneren. Het gaat dan bijvoorbeeld om voorzieningen voor Begeleid Wonen of om zorgvoorzieningen voor licht verstandelijk gehandicapten (LVG). Hoewel hier landelijk en lokaal steeds meer aandacht voor is, is het tekort aan voorzieningen voor mensen met LVG-problematiek groot, zeker bij multiproblematiek. Binnen de EOG-aanpak is dit probleem duidelijk merkbaar, omdat veel van de gezinsleden binnen de aanpak tot de doelgroep behoren. Reguliere justitiële instanties nemen eenmaal gediagnosticeerde LVG’ers niet meer

¹⁴ De situatie van kind 5 uit de beschrijving in H3 illustreert dit. Deze jongen is ontsnapt uit een gesloten jeugdinrichting en krijgt van zijn voogd toch weer de kans om goed gedrag te tonen. Het ontsnappen uit een jeugdinrichting heeft in dit geval geen negatieve consequenties gehad voor hem.

op. Bij instanties die zich specifiek richten op LVG'ers zijn de wachtlijsten lang of zijn mogelijkheden voor opname of interventies bij gecombineerde problematiek - die vaak aanwezig is binnen de EOG doelgroep - beperkt. Sommige instanties vinden het, omdat hun uitgangspunt is dat ze een goede verstandhouding met de cliënt willen opbouwen, lastig om harde voorwaarden te stellen of sancties op te leggen. Dit geldt bijvoorbeeld voor een leerplichtambtenaar. Niet elke instantie kan (al) tegemoet komen aan de snelheid van handelen die de EOG-aanpak voorstaat. Zo kan het in de ogen van andere betrokkenen erg lang duren voordat een leerplichtambtenaar een proces-verbaal opstelt bij schoolverzuim, of duurt het melding maken of overdragen aan andere instanties langer dan nodig lijkt. Ook wordt opgemerkt dat de sociale dienst zich vaak nog erg begrijpend en meegaand naar cliënten opstelt. Er worden niet vaak voorwaarden verbonden aan uitkeringen.

Het vergt voor sommige instanties een cultuuromslag om integraal samen te werken en eigen instrumenten op een andere wijze in te zetten om voor een gezin een dwang- of drangkader te creëren. Sommige partijen willen meer hun eigen koers blijven varen en zien niet graag dat andere partijen zich met hun werkzaamheden bemoeien. De aanpak is in dit verband ook afhankelijk van de inzet van de individuele professional.

7 *Conclusie*

7.1 *De EOG-aanpak*

Sommige gezinnen onderscheiden zich van andere multiprobleem- en overlastgevendende gezinnen vanwege de ernst van hun overlastgevendende en criminele gedrag en hun invloed op de wijk. Met hun gedrag drukken deze gezinnen in negatieve zin een stempel op de buurt waarin zij wonen. Strafrechtelijke interventies en hulpverlening hebben in het verleden niet het gewenste effect gehad. De gemeente Utrecht is in 2007 een pilot begonnen om met een stedelijke aanpak onder strakke regie van de gemeente (strafrechtelijke) interventies en hulpverlening in samenhang in te zetten om overlast tegen te gaan. Dit project mondde najaar 2008 uit in de EOG-aanpak (Ernstig Overlastgevendende Gezinnen). Na ruim twee jaar is deze aanpak in opdracht van het Programma Veiligheid van de gemeente Utrecht geëvalueerd. Het onderzoek biedt inzicht in de resultaten van de aanpak, de meerwaarde van de aanpak en de ketensamenwerking binnen de aanpak. Daarnaast is er een methodiekbeschrijving gemaakt waarin het doel, de doelgroep en de werkwijze van de aanpak zijn beschreven.

Er zijn situaties waarin de reguliere inzet van instanties niet voldoende blijkt te zijn om overlast en criminaliteit van een gezin met een negatieve uitstraling op de buurt afdoende aan te pakken. Dan biedt de EOG-aanpak tijdelijk voor tien gezinnen per jaar een extra impuls om dit wel voor elkaar te krijgen. Binnen de aanpak worden overlast, criminaliteit en zorgproblematiek van gezinnen in samenhang benaderd. De aanpak omvat de uitvoering van één plan van aanpak voor een heel gezin. De partijen die vanuit de justitie- en hulpverleningsketen of op een andere wijze professioneel bij het overlastgevendende gezin betrokken zijn, bepalen gezamenlijk de koers en voeren het plan van aanpak uit, onder strakke regie van een projectleider en een gezinsmanager van de gemeente. Met de systeemgerichte, integrale aanpak wordt beoogd de overlast die de gezinnen veroorzaken in hun woonomgeving te doen stoppen, de criminele activiteiten van de gezinsleden te verminderen en de situatie waarin de kinderen opgroeien te verbeteren. De aanpak gaat uit van hard en consequent optreden en is niet vrijblijvend voor het gezin. Een laatste kans dient ook werkelijk een laatste kans te zijn. De aanpak wil een gezin ook perspectief bieden op het volwaardig meedraaien in de samenleving, zo nodig binnen een drang- of dwangkader. De gemeente kan een gezinsmanager inzetten die met een brief van de burgemeester wordt geïntroduceerd. Deze gezinsmanager

is het gezicht van de gezamenlijke aanpak. Vanuit een drang- of dwangkader worden grenzen gesteld en wordt het gezin aangezet tot verandering. Naast strafrechtelijke interventies zetten de samenwerkende partijen ook bestuursrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen in. De instrumenten waarover de verschillende organisaties beschikken, worden in samenhang ingezet. Als de overlast en criminaliteit voldoende zijn afgenomen en de zorgen over de opvoedsituatie binnen het gezin zijn weggenomen, krijgt het gezin na overdracht begeleiding binnen reguliere trajecten. In de managementsamenvatting zijn de belangrijkste kenmerken van de aanpak in een *factsheet* opgenomen.

7.2 Resultaten

In de periode van december 2008 tot oktober 2011 zijn voor zeventien gezinnen gezinsoverleggen vanwege de EOG-aanpak georganiseerd. Van deze gezinnen zijn uiteindelijk tien gezinnen in een traject van langer dan een half jaar terechtgekomen. Bij de overige zeven gezinnen duurde de aanpak korter dan een half jaar. Voor vier van deze laatste gezinnen heeft één overleg plaatsgevonden. Bij drie van de gezinnen bleken er tijdens dit overleg te weinig concrete zorgen te bestaan om de aanpak te rechtvaardigen, bij het vierde gezin was de directe aanleiding om het gezin in de aanpak op te nemen, komen te vervallen.

Bij de gezinnen waarvan de aanpak is afgerond, is de overlast gestopt of sterk afgenomen en is de criminaliteit van de meest problematische gezinsleden gedaald. De voornaamste winst voor de buurt is dat zowel de woonoverlast, als overlast op straat, als criminaliteit zijn afgenomen. Op individueel niveau zijn de resultaten van de aanpak verschillend van aard. Voorop staat dat de overlast van de jongeren vaak sterk afneemt. Als de jongeren te motiveren zijn en over voldoende capaciteiten beschikken, kan begeleiden naar dagbesteding in de vorm van scholing of werk goed slagen. De resultaten van de gezinnen kunnen niet los worden gezien van de problematiek van de doelgroep. Die problematiek is vaak dusdanig hardnekkig dat deze niet op korte termijn kan worden opgelost. Het gaat vaak om kleine stapjes vooruit voor een gezin of gezinsleden. Zicht krijgen op wat er werkelijk speelt binnen een gezin is al een grote vooruitgang. De gezinnen zijn vaak zorgmijddend of ze staan uiterst kritisch tegenover hulpverlening. Dat de gezinsmanager kan binnenkomen en echt contact maakt met de ouders is al een bijzonder resultaat. Het lukt de gezinsmanager vaak de ouders te bewegen zich in te zetten voor verandering in hun gezin. De ouders en kinderen worden over het algemeen beter aanspreekbaar en staan meer open voor hulpverlening. Waar (vrijwillige) hulpverlening in het verleden geen voet aan de grond kreeg, lukt dit binnen de aanpak in de meeste gevallen wel. Bij een deel van de gezinnen is het volgens betrokkenen goed gelukt om de ouders hun verantwoordelijkheid meer te laten nemen. Door de opgevoerde druk - de inzet van strafrechtelijke interventies, de dreiging met inzetten van het huurrecht en/of met uithuisplaatsing van één van de kinderen -

letten de ouders meer op hun kinderen en zien ze er meer op toe dat de overlast in de buurt vermindert. Voor een deel van de gezinnen lukt het om de opvoedsituatie van nog thuis wonende kinderen - in ieder geval tijdelijk - te verbeteren. Dit blijkt echter niet altijd meer te bewerkstelligen binnen de gezinnen. De problemen zijn soms te groot en hardnekkig en/of te lang niet aangepakt. Hard, repressief ingrijpen bij een aantal gezinsleden leidt dan in elk geval tot vermindering van de overlast en criminaliteit voor de buurt. De voornaamste winst van de aanpak voor de buurten is dat zowel de woonoverlast als de overlast op straat afneemt. De aanpak wordt voor een gezin pas afgerond als de overlast werkelijk is afgenomen. De leefbaarheid lijkt door de aanpak in ieder geval tijdelijk toe te nemen in de desbetreffende buurten.

Over het algemeen zijn de ontwikkelingen in politiecontacten en HKS-incidenten (herkenningsdienst systeem van de politie) van gezinnen in korte trajecten positiever dan in lange trajecten. Deze positieve resultaten gelden echter voornamelijk voor gezinnen waarvoor slechts één overleg heeft plaatsgevonden en die niet voor langere tijd in de aanpak zijn opgenomen. Dit kan zijn omdat de overlast tijdens het eerste overleg al was afgenomen, of omdat reguliere instanties bij de les moesten worden geroepen hun werkzaamheden op zich te nemen. Deze resultaten lijken dus vooral samen te hangen met de ernst van de problematiek van het gezin bij instroom. De problematiek van deze gezinnen was zodanig dat deze binnen reguliere trajecten kon worden aangepakt.

Veel van de lange trajecten lopen nog. De aanpak wordt pas afgerond als de overlast en criminaliteit zijn afgenomen. Het gaat om gezinnen die vaak al langdurig en veel met de politie in contact zijn geweest voordat zij in de aanpak terechtkomen. Hoewel de trajecten langdurig zijn, lijkt bij de gezinnen de benadering toch vruchten af te werpen.

Aanvankelijk werd regelmatig als doel in het plan van aanpak van gezinnen gesteld dat de politiecontacten en HKS-incidenten een jaar na opname in de aanpak met 80% dienden te zijn verminderd. Dit wordt in de meeste gevallen niet gehaald. In veel gevallen zitten de gezinnen na dit eerste jaar ook nog midden in de aanpak. De problematiek in de gezinnen is taai, en er blijkt vaak een langere adem nodig om iets aan de situatie te verbeteren. Het lijkt van belang om de gezinnen niet te vroeg los te laten. Als de gezinssituatie niet stabiel is, is terugval in criminaliteit en overlast niet ongebruikelijk. Dit maakt ook het belang van langdurige monitoring en goede nazorg duidelijk.

7.3 *Meerwaarde*

De systeemgerichte aanpak met één plan van aanpak voor een gezin heeft volgens de betrokkenen duidelijk meerwaarde boven de persoonsgerichte, individuele trajecten die voorheen of in reguliere situaties werden ingezet. Criminaliteit,

overlast en hulpbehoeften van een gezin worden nu in samenhang met elkaar gezien en aangepakt.

De druk op de gezinnen wordt door de aanpak sterk opgevoerd om hun gedrag te veranderen, de opvoedsituatie voor kinderen te verbeteren en vooral ook de overlast te doen stoppen. De druk wordt opgevoerd door waar mogelijk drang en dwangmiddelen. Naast strafrechtelijke interventies wordt huurrecht of dreiging met uithuisplaatsing van kinderen ingezet om gezinsleden tot gedragsverandering te bewegen.

De uitvoering van de aanpak vindt plaats onder strakke regie van de gezinsmanager en projectleider. De regie heeft zich ten opzichte van reguliere trajecten en de eerdere begeleidingssituatie verplaatst van boven de partijen naar onder de partijen (vgl. Kruiter et al., 2011). De gezinsmanager zit dicht tegen het gezin aan, komt ook achter de voordeur en coördineert vanuit die positie de overige partijen.

De druk vanuit de aanpak is niet alleen hoog voor de gezinnen. De deelnemende instanties worden continu bij de les gehouden om hun inzet te optimaliseren. Door de informatie van de gezinsmanager uit het gezin en het delen van informatie ontstaat een completer beeld van het gezin en de gezinsleden en meer overzicht. Hierdoor kan op basis van een integrale probleemanalyse een gezamenlijke aanpak worden ingezet. Door meer inzicht zijn interventies beter aan te passen aan de situatie in kwestie. Hierbij kunnen de professionals gebruikmaken van het beschikbare instrumentarium van de deelnemende instanties. Er zijn meer mogelijkheden voor maatwerk.

7.4 Knelpunten en verbeterpunten

De geïnterviewde professionals zijn vrijwel unaniem positief over de aanpak, vanwege de systeemgerichte manier van werken en de wijze waarop interventies vanuit drang en dwang in samenhang worden ingezet. Het wordt als een tijdsintensief project ervaren, maar de problematiek van de gezinnen en de ervaren overlast door de buurt rechtvaardigt deze verhoogde inzet. De aanpak is nog in ontwikkeling. De deelnemers van verschillende instanties moeten wennen aan de uitgangspunten van de aanpak en de werkwijze. Ze moeten zichzelf als instantie in de kaart durven laten kijken en vanuit de eigen expertise ook meedenken over het taakgebied van andere organisaties. De samenwerking tussen de instanties verloopt over het algemeen naar tevredenheid. Dit neemt niet weg dat de opzet en uitvoering van de aanpak op sommige punten nog voor verbetering vatbaar zijn. Voor de samenwerking binnen de aanpak geldt logischerwijs dat de keten zo sterk is als zijn zwakste schakel.

Selectie van gezinnen voor de aanpak

De criteria die worden gehanteerd voor deelname aan de aanpak zijn nog niet dusdanig helder dat direct duidelijk is welke gezinnen in aanmerking komen voor de

aanpak. Daarbij komt dat het vaak pas in de loop van het traject duidelijk wordt wat er werkelijk aan de hand is binnen een gezin. Het kost na aanmelding nog veel moeite om feitelijke informatie boven tafel te krijgen.

Voor de selectie zou het interessant zijn om na te gaan wat het verband is tussen specifieke gezinskenmerken bij aanvang van de aanpak, en de duur en uitkomsten van de trajecten. Meer zicht hierop zou tot meer differentiatie en nog meer maatwerk kunnen leiden.

Bekendheid en draagvlak

De bekendheid van de aanpak binnen de deelnemende instanties laat nog te wensen over. Nu moet vaak opnieuw duidelijk worden gemaakt wat de aanpak inhoudt als een nieuwe medewerker van een van de deelnemende instanties aanschuift bij een gezinsoverleg. Daarbij komt dat goede afstemming binnen het gezinsoverleg nog geen garanties biedt voor de verdere uitvoering binnen de achterliggende organisaties. Dat de vertegenwoordigers in het overleg op elkaar ingespeeld zijn en acties oppakken, betekent niet automatisch dat er ook binnen de achterliggende organisatie actief wordt meegewerkt aan het overeengekomen plan van aanpak voor het gezin. Dit geldt bijvoorbeeld voor een relatief grote organisatie als de politie, maar ook voor jeugdzorg. Voldoende bekendheid met en draagvlak voor de aanpak binnen de deelnemende organisaties, op alle niveaus, is hier van groot belang. Om goed samen te kunnen werken moet er een duidelijk beeld bestaan van de aanpak en is een gedeelde visie nodig op de werkwijze binnen de aanpak (zie onder meer Bakker et al., 2009; Van Delden, 2009).

Capaciteit en continuïteit

Hoewel de deelnemende instanties een inspanningsverplichting zijn aangegaan, is er in de praktijk niet altijd voldoende tijd en capaciteit beschikbaar voor de aanpak. De werkzaamheden in het kader van de aanpak moeten binnen de gebruikelijke werkzaamheden van de deelnemende instanties worden ingepast.

De vele personele wisselingen binnen deelnemende instanties belemmeren de continuïteit van de aanpak. Personele wisselingen leiden tot verlies van kennis over de aanpak binnen de eigen organisatie, maar ook tot kennisverlies over de samenwerking binnen de aanpak, vooral als de overdracht beperkt of afwezig is. Gebrek aan continuïteit is vooral bij jeugdzorg een probleem. Mede door het gebrek aan continuïteit worden er niet altijd consequenties verbonden aan onwenselijk gedrag. Zo krijgen gezinnen nog te vaak kansen aangeboden wat ertoe leidt dat de binnen de aanpak gemaakte afspraken niet worden nakomen.

Sommige instanties vinden het vanwege de opgebouwde verstandhouding lastig om harde eisen te stellen aan gezinnen of gezinsleden, of om sancties op te leggen. Ook sluit de snelle, *outreaching* werkwijze van de aanpak niet altijd aan bij werkprocessen van instanties. Het aanbod van voor de doelgroep geschikte voorzieningen is beperkt en wachttijden zijn soms lang, waardoor individuele trajecten kunnen stagneren.

7.5 *Ten slotte*

Het eerste doel van de aanpak, het verminderen van het criminele en problematische gedrag van het gezin of gezinsleden, wordt bij afronding van de aanpak bij gezinnen behaald. Het is aannemelijk dat hierdoor het tweede doel - de negatieve voorbeeldfunctie van het gezin of gezinsleden in de buurt verminderen - ook wordt behaald. Het verminderen van de zorgelijke situatie waarin kinderen opgroeien, wordt in sommige gezinnen gerealiseerd, maar blijkt niet in alle gezinnen haalbaar. Uithuisplaatsing kan dan als uiterste middel worden aangewend. De problematiek in de gezinnen is taai, en er blijkt vaak een langere adem nodig om iets aan de situatie te verbeteren. Binnen de gezinnen zijn destructieve patronen en niet-productieve overlevingsstrategieën hardnekkig (Kruiter et al., 2008). Het lijkt van belang om de gezinnen niet te vroeg los te laten. Als de gezinssituatie niet stabiel is, is terugval in criminaliteit en overlast niet ongebruikelijk.

Hoewel het binnen de aanpak om specifieke multiprobleemgezinnen gaat, waarbij ook sprake is van veel overlast en criminaliteit, is het de vraag of de eigen kracht van het gezin binnen de aanpak voldoende wordt benut. Uit veel onderzoek komt naar voren dat om multiprobleemgezinnen greep te laten krijgen op hun leven en perspectief te bieden op het volwaardig meedraaien in de samenleving, niet het aanbod vanuit de instanties leidend dient te zijn - zoals binnen de EOG-aanpak het geval is - maar het intrinsieke vermogen van het gezin (zie onder andere Kruiter et al., 2008). De motivatie van de gezinnen is van belang. De gezinsmanager bouwt binnen de EOG-aanpak aan commitment en aan een vertrouwensband met het gezin door begrip te tonen voor de situatie, de ouders serieus te nemen en door grenzen te stellen. Hij begint hier echter pas mee nadat het plan van aanpak voor het gezin is bepaald. Het gezin wordt niet betrokken bij het opstellen van het plan van aanpak. Door meer aan te sluiten bij de belevingswereld van de gezinnen ontstaan er vaak heel andere oplossingen dan de hulp- en dienstverleningsinstellingen gewend zijn (zie ook Kruiter et al., 2008).

In het verlengde daarvan lijkt te gelden dat de gezinsmanager na binnenkomst in een gezin vaak de verbinding - de zogenaamde *linking pin* - blijft tussen het gezin en de instituties daaromheen, terwijl juist ook de overbrugging van de afstand tussen de gezinnen en andere instituties ondersteuning verdient.

Fnuikend is ten slotte dat de EOG- aanpak per definitie te laat komt. De intensieve aanpak begint immers pas als het partijen in een eerder stadium binnen reguliere trajecten niet is gelukt om afdoende in te grijpen. Men heeft niet kunnen voorkomen dat de buurt veel overlast ervaart en gezin of gezinsleden in een neerwaartse spiraal terechtkomen. De betrokkenen menen dat met preventief beleid, met eerder signaleren en eerder ingrijpen (het versterken van samenwerking binnen reguliere trajecten) veel leed zou kunnen worden voorkomen voor gezin en buurt. Ook de gezinnen opnieuw bereiken of vasthouden na de intensieve inzet vanuit de EOG-aanpak is lastig. Er zijn geen instanties die bij het ontbreken van een

hulpvraag de gezinnen lange tijd in de gaten houden, terwijl langdurige monitoring wel gewenst is. Buiten de aanpak is er niet langer één partij verantwoordelijk voor het bewaken van een integrale inzet op repressie, preventie en zorg. Het ontbreekt aan regie op multiprobleemgezinnen waarin repressie, zorg en preventie samenkomen. Dit treft ook de gezinnen waarvan de EOG-aanpak is afgerond.

Literatuur

- Bakker, I. (2009). *Van goede wil en samenwerking. Een onderzoek naar samenwerking in de aanpak van meerderjarige veelplegers*. Den Haag: Nicis.
- Breugel, A. van & Ingh, C. van den. (2008). *Advies: Gezinsaanpak ernstig overlastgevende gezinnen met politie- en justitiecontacten*. Utrecht: ienb.
- Burik, A. E. van, Boeser, A., Hordijk, S., & Huurne, J. W. ter. (2010). *Evaluatie aanpak OMPG Gemeente Amsterdam*. Woerden: Adviesbureau van Montfoort.
- Delden, P. van. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Utrecht: Eburon.
- Gemeente Utrecht (2008). *Brief van 19 juni 2008 aan de leden van de commissie Bestuur en Veiligheid en commissie Maatschappelijke Ontwikkeling*. Utrecht: Gemeente Utrecht, Bestuurs- en Concerndienst, Openbare Orde en Veiligheid.
- Gemeente Utrecht (2008). *Samenwerkingsconvenant Aanpak ernstig overlastgevende gezinnen met politie- en justitiecontacten Utrecht, 30 oktober 2008*.
- Gemeente Utrecht (2011). *Brief van 15 februari 2011 aan de (pl.) leden van de commissie Mens en Samenleving*. Utrecht: Gemeente Utrecht, Burgemeesters en Wethouders.
- Janssen, L. (2008). *Instructie omgaan met persoonsgegevens in casusoverleg*, Utrecht: Veiligheidshuis Utrecht, 11 september 2008.
- Janssen, L. (Arrondisementaal Justitiele Beraad) (2010). *Privacyreglement V.H.U. Casusoverleg Ernstig overlast gevende gezinnen met politie en justitie contacten*. Utrecht, 23 september 2010.
- Koelman, K., Tissingh, J., & Snijders, M. (2009). *Uitwerking interviews Aanpak OGPJ*. Gemeente Utrecht: Stadsontwikkeling, Projectmanagementbureau.
- Kruiter, A.J., de Jong, J., Niel, J. van, & C. Hijzen (2008). *De Rotonde van Hamed; Maatwerk voor mensen met meerdere problemen*. Den Haag: Nicis Institute.
- Middelaar, R. van (2011). *Drang & Dwang: Een overzicht van drang en dwang kaders t.b.v. de ketenpartners van de Veiligheidshuizen Amersfoort en Utrecht*. Utrecht: OM.
- Schaafsma K. (met medewerking van Hilhorst, N, & Hering, M. (2010). *Dicht op de huid: Gezinsmanagement bij multiprobleemgezinnen in de stadsregio Amsterdam*. Amsterdam: DSP-groep.

Gemeente Utrecht (2010). *Tussenevaluatie aanpak ernstig overlastgevende gezinnen met politie- en justitiecontacten*. Mei 2010.

Gemeente Utrecht (2010). *Uitwerking van tussenevaluatie aanpak ernstig overlastgevende gezinnen; Onderdeel: regie op gezinnen*. September 2010.

- Uitwerking interviews Aanpak OGPJ, Projectmanagementbureau, september 2009.
- Commissiebrief Aanpak OGPJ juni 2008.
- Commissiebrief Aanpak OGPJ februari 2011.

Bijlage I Topiclist

- Wat is uw functie?
- Hoe lang bent u al werkzaam in deze functie?

Per casus

- Wat was/is er aan de hand met of binnen dit gezin? Wat zijn de voornaamste problemen? (gezin als geheel en per gezinslid)
- Wat was/is uw betrokkenheid bij dit gezin?
- Wat is het doel van de betrokkenheid van uw organisatie bij de aanpak? Wat wilt u bereiken met het gezin of gezinsleden?
- Hoe verliep/verloopt de begeleiding van dit gezin? Vanuit uw organisatie bezien en voor andere organisaties?
- Wat ging/gaat er goed? Waaraan lag/ligt dat? Welke factoren speelden daarbij een rol?
- Wat ging/gaat er niet goed of was voor verbetering vatbaar?
 - in het gezinsmanagement;
 - binnen instanties;
 - in de samenwerking;
 - bij het gezin (denk bv gebrek aan motivatie);
 - anders, nl.
- Hoe verliep/verloopt de samenwerking tussen de instanties?
- In hoeverre sluit de aanpak aan op uw functie en de werkwijze binnen uw organisatie?
- Doen zich hier knelpunten voor?
(denk aan afreken systemen, targets halen, botsende belangen, gebrek aan menskracht, reorganisaties, etc)
- In hoeverre komen de belangen van uw organisatie overeen met de belangen van de aanpak? (vgl individueel (lange termijn) belang/wijkbelang)
- Is er naar uw idee binnen de aanpak sprake van een gezamenlijk doel? Waarom wel/niet?

- Wat zijn de behaalde resultaten binnen deze casus ten opzichte van de beginsituatie?
 - op individueel niveau;
 - op gezinsniveau;
 - op buurt-/wijkniveau;
 - in de samenwerking tussen instanties;
 - anderszins.

Meerwaarde

- Wat was er volgens u gebeurd als dit gezin niet in de aanpak was gekomen? Had de bestaande inzet van betrokken instanties ook voldoende kunnen zijn? Waarom wel/Waarom niet?
- Waaruit bestaat eventuele meerwaarde?
- Wat zijn de voornaamste elementen die bijdragen aan het succes van de aanpak (indien succesvol/nuttig geacht).

Algemene evaluatie

- Wat vindt u in algemene zin van de aanpak?
- Wat zijn de voornaamste verbeterpunten voor de aanpak; in de samenwerking, binnen uw organisatie of anderszins?
- Wat zou er binnen uw organisatie moeten veranderen om de aanpak te verbeteren?
- Waarin verschilt de aanpak van de situatie ervoor en van de reguliere samenwerking en uitvoering tussen en binnen de instanties?
- Heeft de aanpak in uw ogen meerwaarde? Waarom wel, waarom niet?
- Wat zijn de werkzame elementen/bestanddelen van de aanpak? Welke elementen zijn cruciaal voor het bereiken van resultaat? Wat zijn de succesfactoren?
- Is de aanpak geschikt voor alle (soorten) probleemgezinnen? Waarom wel/waarom niet?
- Welke zaken zijn te licht of te zwaar?
- Hoe is de balans tussen preventie en repressie in de aanpak? Wat vindt u daarvan?
- In hoeverre zijn de belangen van de verschillende organisaties op elkaar afgestemd in de aanpak? Is een gezamenlijk doel in dit verband in alle zaken realiseerbaar?
- Heeft u nog opmerkingen/zaken die niet aan de orde zijn gekomen, die u wel van belang acht voor ons onderzoek?

Bijlage II Geïnterviewden

Professionals naar organisatie en functie

- Centrum Maliebaan, reclasseerder verslavingszorg
- Gemeente Utrecht, projectleider EOG-aanpak
- Gemeente Utrecht/Stade Profiel, gezinsmanager EOG-aanpak
- Gemeente Utrecht/Stade Profiel, gezinsmanager EOG-aanpak
- Gemeente Utrecht, leerplichtambtenaar
- Gemeente Utrecht, gebiedsmanager veiligheid
- Politie Utrecht, wijkteamchef
- Politie Utrecht, wijkagent
- Politie Utrecht, wijkagent
- Openbaar Ministerie, senior parket-secretaris
- Politie Utrecht, wijkagent
- De Waag, gezinstherapeut MST
- Bureau Jeugdzorg, gezinsvoogd
- Raad voor de Kinderbescherming, casusregisseur
- Woningbouwcorporatie Mitros, wijkconsulent sociaal
- Woningbouwcorporatie Mitros, wijkconsulent
- Woningbouwcorporatie Groenrandwonen, medewerker leefbaarheid
- Veiligheidshuis Utrecht, Ketenmanager

Gezinsleden

- Vader gezin
- Vader gezin
- Moeder gezin
- Moeder gezin
- Moeder gezin

Colofon

Opdrachtgever/financier	Gemeente Utrecht
Auteurs	Drs. I. Bakker R.S. van der Gaag, MSc W.S. Roeleveld, MSc/MA
Met medewerking van	Malou Brauers, MSc
Omslag	Grafitall, Eindhoven
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-90-5830-489-0

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2012. Eerste druk.
Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.
The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.
Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

Sommige gezinnen onderscheiden zich van andere multiprobleem- en overlastgevende gezinnen vanwege de ernst van hun overlastgevende en criminele gedrag en hun invloed op de wijk. Eind 2008 heeft de gemeente Utrecht een stedelijke aanpak voor ernstig overlastgevende gezinnen (EOG) met politie- en justitiecontacten opgezet. Deze aanpak loopt inmiddels ruim twee jaar. Het Verwey-Jonker Instituut heeft in opdracht van het Programma Veiligheid van de gemeente Utrecht de methodiek van de aanpak beschreven en de resultaten en de samenwerking binnen de aanpak onderzocht.

Dit rapport biedt inzicht in de opzet en werkwijze van deze vernieuwende en vergaande vorm van samenwerking om criminaliteit en overlast rond deze multiprobleemgezinnen terug te dringen. Naast de meerwaarde en werkzame elementen van de aanpak, gaat het rapport ook in op knel- en verbeterpunten, zowel binnen de deelnemende organisaties als in de samenwerking.

