

Plan van aanpak Loverboys 2003-2005

Opdrachtgever : H.van Mosseveld
Opdrachtnemer: L.G.J. van Eekeren
Datum: 2 juni 2003

Samenvatting

1 Inleiding

Loverboys zijn over het algemeen jonge mannen die veelal minderjarige meisjes verleiden en vervolgens dwingen tot prostitutie. De meisjes worden vaak emotioneel en financieel afhankelijk gemaakt van hun ?vriendje? en een weg terug lijkt er voor hen niet te zijn. Deze problematiek gaat ook Zwolle niet voorbij. Om de problematiek aan te pakken is een plan van aanpak Loverboyproblematiek vastgesteld in 2000. Lopende de uitvoering van het plan van aanpak bleek o.a. dat er behoefte was aan intensivering en verbetering van preventieactiviteiten, zowel voor potentiële slachtoffers als voor potentiële daders; beschikbaarheid van (gesloten) opvangplaatsen voor slachtoffers en een sterkere beleidsmatige regie van de gemeente Zwolle. Hierop hebben een aantal partners onder regie van de gemeente Zwolle een projectaanvraag ingediend voor de betreffende onderdelen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken in het kader het rijkspreventiebeleid 2001-2004 ?onorthodoxe aanpakken van actuele problematiek?. Dit als intensivering op het bestaande plan van aanpak Loverboysproblematiek. Deze aanvraag is geheel gehonoreerd. Het voorliggende plan van aanpak 2003-2005 geeft het kader voor de besteding van de door het rijk beschikbaar gestelde middelen weer alsmede een aantal additionele posten. Tevens doet het een aantal voorstellen voor verbeteringen van de huidige aanpak.

2 Het plan van aanpak Loverboys 2003-2005

De aanpak van de loverboyproblematiek vraagt om een gerichte inzet op een aantal verschillende onderdelen; preventie voor slachtoffers en daders, opvang en hulpverlening van slachtoffers, opsporing en vervolging van daders en een gerichte sturing en regie. Er is sprake van een ketenbenadering. De activiteiten die ontplooid zijn vanuit het plan van aanpak Loverboysproblematiek (2000) zijn de basis voor de onderstaande activiteiten. Een aantal activiteiten zijn hierop aanvullend, aangescherpt of nader vormgegeven. Het plan kent vijf doelstellingen, te weten:

1. Voorkomen dat meisjes slachtoffer worden van loverboys;
2. Voorkomen dat jongens loverboys worden;
3. Het uit het circuit halen van slachtoffers van loverboys;
4. Opsporen van verdachten;
5. Vervolgen van verdachten;

Elke doelstelling kent een specifieke aanpak. Hieronder worden deze onderdelen toegelicht.

2.1 Preventie slachtoffers

Er zijn meisjes die meer risico lopen dan anderen om slachtoffer te worden van de loverboy-werkwijze. Door preventie en voorlichting over het fenomeen loverboy kan er bijdrage worden geleverd aan het voorkomen van slachtoffers. De preventie richten zich zowel op zowel de intermediaire doelgroep (bijv. ouders, verzorgers, docenten, jongerenwerkers) als op de potentiële slachtoffers. Daarnaast spelen de vertrouwenspersonen vanuit de hoogrisicogroepen een belangrijke rol. Het preventieplan dat vorig jaar is ontwikkeld is het startpunt voor de uitvoering. In dit preventieplan ligt de nadruk op voorlichting. De GGD is gevraagd vanuit haar expertise te bezien of het preventieplan herzien moet worden naar een meer preventieve en doelgerichte benadering. Dit om de problematiek daadwerkelijk vóór te zijn en de inzet zo efficiënt en effectief mogelijk vorm te geven. Een regionale aanpak van preventieactiviteiten is noodzakelijk. Het werkterrein van de loverboys is niet plaatsgebonden. Daarnaast moet er rekening mee worden gehouden dat Zwolle een centrumfunctie vervult.

2.2 Preventie daders

Ondanks interventies, trajecten en projecten blijft er een bepaalde groep jongeren die balanceert op het randje van criminaliteit. Deze jonge groep heeft contact met jongens die reeds in het loverboycircuit zijn beland. Zonder ingrijpen zijn deze jongens de loverboys in spè. Er is in dat kader behoefte aan een intermediair, afkomstig uit dezelfde doelgroep, die jongeren actief kan benaderen en kan begeleiden naar hulpverlenende en andere instanties. Hiermee kunnen problemen op het gebied van opleiding, zorg, werk, woning en uitkering worden opgelost en voorkomen zodat het risico van afglijden in de criminaliteit wordt verminderd. Naast het inschakelen van een intermediair is er behoefte aan laagdrempelige activiteiten voor de jongeren uit de betreffende groep. Daarbij kan worden aangesloten bij de activiteiten van 4you (een multiculturele soos voor jongvolwassenen van 21 tot 35 jaar). Voor zowel de intermediair als de activiteiten is Travers benaderd als trekker.

2.3 Hulpverlening en opvang slachtoffers

Aan de slachtoffers moet veiligheid worden geboden en de afhankelijkheidsrelatie met de loverboy moet doorbroken worden. Vaak is er sprake van afhankelijk met betrekking tot: geld, aandacht en drugs. Slechts in een veilige situatie kan het slachtoffer ervoor 'kiezen' om het circuit te verlaten en aangifte te doen. In het kader van het reeds ingang gezette plan van aanpak is het Meldpunt Loverboys bij de Vrouwenopvang Overijssel gestart. Slachtoffers kunnen hier voor informatie, advies en doorverwijzing 24 uur per dag terecht. Meldingen worden ingebracht bij de werkgroep hulpverlening en opvang of bij spoedeisende gevallen kan via doorverwijzing acute opvang worden verleend. Vanuit de werkgroep komen passende interventies. De hulpverlening en opvang wordt gecoördineerd door Bureau Jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg levert haar reguliere inzet voor wat betreft de hulpverlening en opvang van slachtoffers. Slechts de coördinatietaak wordt in 2003 additioneel gefinancierd. Met de provincie Overijssel en de omliggende gemeenten zal besproken worden of de werkzaamheden van Bureau Jeugdzorg voor dit onderdeel niet geprioriteerd kunnen worden in de werkgebiedsplannen voor 2004 en 2005 en verder, zodat de financiering regulier kan worden. Knelpunt bij de opvang van minderjarig slachtoffers zijn de beschikbaarheid van deze plaatsen. Er is behoefte aan extra, additionele gesloten opvangplaatsen. Een onorthodoxe aanpak is wenselijk. Daarom wordt voorgesteld om in overleg te treden om (een) opvangplaats(en) extra te realiseren.

2.4 Opsporen van verdachten

Bij de politie is een coördinator loverboys aangesteld. Daarnaast is er binnen elk wijkteam een aanspreekpunt inzake de loverboyproblematiek. De aanspreekpunten voorzien de coördinator van informatie uit de verschillende wijken en netwerken. De betreffende politiemedewerkers krijgen een passende opleiding. De coördinator ontvangt meldingen vanuit de wijkteams, andere politieregio's en ook vanuit de werkgroep databeheer alsmede het meldpunt Loverboys. Naar aanleiding van binnengekomen meldingen vindt onderzoek plaats. De opsporingshandelingen hebben tot doel voldoende aanwijzingen te vinden om te komen tot een juridische verdachte (art. 27 Wetboek van Strafvordering), zodat tot strafrechtelijke vervolging zou kunnen worden overgegaan.

2.5 Vervolgen van verdachten

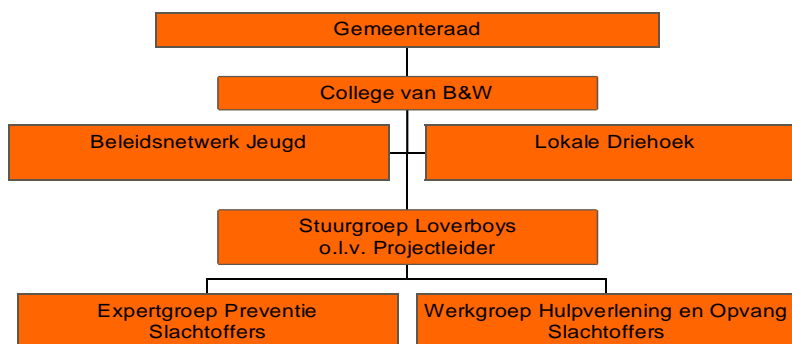
Loverboycriminaliteit dient niet alleen door de werking van het strafrecht, maar juist in gezamenlijkheid met alle relevante partners bestreden te worden. Daarom participeert het Openbaar Ministerie ook in het Zwolse project en ondersteunt zij dit van harte. Ook bij het Openbaar Ministerie heeft dit een hoge prioriteit. Het Openbaar Ministerie vervolgt waar mogelijk altijd verdachten van loverboys. Waar mogelijk zullen verdachten worden gedagvaard.

3 Beleidsmatige regie

Bij het plan van aanpak zijn een groot aantal instellingen betrokken. Daarnaast wordt bij de aanpak zoveel mogelijk uitgegaan van en aangesloten bij bestaande lokale en regionale initiatieven. De coördinatie van de uitvoering van de verschillende onderdelen van het plan van aanpak wordt uitgevoerd door de kernpartners. Daarnaast is er echter behoefte aan een meer beleidsmatige regie en projectleiding. Tot op heden was het mogelijk de gemeentelijke regiefunctie te beleggen binnen de bestaande formatie. Door een aantal ontwikkelingen wordt dit steeds moeilijker, zoals de intensivering van de problematiek, de regionalisering, de groeiende behoefte aan beleidsevaluatie en de behoefte aan een stevige regie van de gemeente. Daarom wordt voorgesteld een projectleider te benoemen voor 2 jaar. Randvoorwaarde is dat het project per 1-7-2005 is ingebed in reguliere activiteiten en netwerken. De activiteiten van de projectleiding dienen daar dan ook op gericht te zijn. De doelstelling is dat er geen apart Loverboysproject meer zal bestaan per 1 juli 2005.

3.1 Organisatie

In de organisatie rondom het project is sprake van een stevige gemeentelijke regie, een scheiding van beleid en uitvoering, aansluiting bij bestaande netwerken, inbedding van het project in het integrale jeugdbeleid en het integrale veiligheidsbeleid en andere relevante beleidsterreinen (bijv. onderwijs- en gezondheidsbeleid), verantwoordelijkheden beleggen bij organisaties waarbij die aansluiten bij de kerntaken van de betreffende organisaties. Vanuit die uitgangspunten is gekozen voor het volgende organisatiemodel dat inmiddels in de praktijk functioneert.



3.2 Monitoring

De stuurgroep rapporteert via de projectleider halfjaarlijks (augustus 2003, februari 2004, augustus 2004, februari 2005 alsmede een eindrapportage in augustus 2005) aan het College en de raad over de voortgang van de resultaten en de effecten van het project. De rapportages worden besproken in het beleidsnetwerk Jeugd alsmede de lokale driehoek. Middels een eindrapportage voor 1 oktober 2005 vindt verantwoording plaats aan het rijk vanuit de gemeente Zwolle. Om zicht te houden en te krijgen op de loverboyproblematiek, en iets te kunnen zeggen over de effecten van het project zal monitoring moeten plaatsvinden. Hiervoor zijn een aantal outputindicatoren ontwikkeld.

3.3 Evaluatie

Gezien de omvang van de ingezette middelen en de innovativiteit van de aanpak wordt het van belang geacht de aanpak goed te evalueren. Op basis van de evaluatie kan bijstelling plaatsvinden van de aanpak en kunnen stappen worden ondernomen om succesvolle elementen in te bedden of samenwerkingsrelaties te optimaliseren. Bij de evaluatie zal aandacht moeten zijn voor zowel de evaluatie van het hele project alsmede evaluatie van de onderdelen daarvan (zoals de preventie).

1 Inleiding

De gemeente Zwolle voert al vanaf 1996 een intensief beleid op het gebied van het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit..In het kader van het beleid rond 'Jeugd en Veiligheid' werd met behulp van rijksmiddelen allerlei projecten, trajecten, voorzieningen en activiteiten ontwikkeld om criminaliteit van kinderen en jongeren te voorkomen en te bestrijden. Hierbij gaat het om een ketenbenadering waarvan de onderdelen preventie-interventie-repressie deel uitmaken.

Dit plan van aanpak Loverboys richt zich specifiek op een actueel probleem dat zich de laatste jaren in toenemende mate in Nederland voordoet, namelijk loverboyproblematiek. Loverboys zijn over het algemeen jonge mannen die veelal minderjarige meisjes verleiden en vervolgens dwingen tot prostitutie. De meisjes worden vaak emotioneel en financieel afhankelijk gemaakt van hun 'vriendje' en een weg terug lijkt er voor hen niet te zijn. Deze problematiek gaat ook Zwolle niet voorbij.

In 2000 werd Zwolle geconfronteerd met overlast op de Melkmarkt in het centrum van de stad. Deze overlast werd voornamelijk veroorzaakt door allochtone jongeren. Politie, welzijnswerk en hulpverlening hebben zich gezamenlijk ingezet om de overlast aan de Melkmarkt nader in beeld te brengen en te beheersen. Daaruit kwam naar voren dat de loverboyproblematiek (het ronselen van meisjes) in Zwolle zorgelijke vormen had aangenomen.

Uit het onderzoek aan de Melkmarkt bleek dat de loverboyproblematiek zich niet beperkte tot de Melkmarkt. Het werkterrein van de loverboys is niet plaatsgebonden. Loverboys bevinden zich daar waar hun slachtoffers te vinden zijn, zowel in de stad als daarbuiten. Op basis van de betreffende onderzoeksgegevens is besloten om de problematiek loverboys aan te pakken en met alle betrokken partners een plan van aanpak op te stellen.

In 2001 is, in nauw overleg en in samenwerking met partners uit het welzijnsveld, onderwijs, hulpverlening en zorg, gemeente, politie en justitie een plan van aanpak 2001-2002 opgesteld door de Stichting Zorgconcept in opdracht van de gemeente Zwolle. Het plan van aanpak Loverboys 2001-2002 kende twee doelstellingen:

- 1) het uit het circuit halen van slachtoffers en het voorkomen dat meisjes in het circuit komen
- 2) het opsporen en vervolgen van daders (loverboys)

Het plan van aanpak 2001-2002 ging uit van een gerichte en integrale ketenbenadering die bestaat uit preventie, hulpverlening/ opvang en een strafrechterlijk traject. Aan het plan van aanpak werkten 20 instellingen mee. Er werd zoveel mogelijk uit gegaan van bestaande activiteiten en netwerken. De Stichting Zorgconcept coördineerde de uitvoering van het plan van aanpak en bewaakte de voortgang.

Voor het plan van aanpak was minimaal fl. 365.000,-- benodigd. De gemeenteraad heeft voor de aanpak van de Loverboyproblematiek 2001-2002 fl. 200.000,-- (90.500 euro) destijds beschikbaar gesteld. Hoewel de financiering van het plan van aanpak hiermee nog niet rond was, is het plan vastgesteld. De toename van de problematiek noodzaakte hier absoluut toe. Het plan van Aanpak Loverboyproblematiek is, in zijn minimale vorm, uitgevoerd. De voortgangsrapportage Loverboysproblematiek (december 2002) geeft een goed beeld welke voortgang hiermee is bereikt.

Lopende de uitvoering van het plan van aanpak bleek o.a. dat er behoefte was aan:

- Intensivering en verbetering van preventieactiviteiten, zowel voor potentiële slachtoffers als voor potentiële daders;
- Beschikbaarheid van (gesloten) opvangplaatsen voor slachtoffers;
- Een sterkere beleidsmatige regie van de gemeente Zwolle;

Hierop hebben een aantal partners onder regie van de gemeente Zwolle een projectaanvraag ingediend voor de betreffende onderdelen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken in het kader het rijkspreventiebeleid 2001-2004 ?onorthodoxe aanpakken van actuele problematiek?. Dit als intensivering op het bestaande plan van aanpak Loverboys. Deze aanvraag is geheel gehonoreerd.

Dit plan van aanpak geeft het beleidskader voor de besteding van de door het rijk beschikbaar gestelde middelen weer en geeft het plan van aanpak voor de periode 2003-2005. Tevens doet het een aantal voorstellen voor verbeteringen van de huidige aanpak.

2 Plan van aanpak Loverboys 2003-2005

Algemene doelstelling van het project Loverboys is *?het voorkomen en bestrijden van Loverboyproblematiek?*.

De aanpak van de loverboyproblematiek vraagt om een gerichte inzet op een aantal verschillende onderdelen; preventie voor slachtoffers en daders, opvang en hulpverlening van slachtoffers, opsporing en vervolging van daders en een gerichte sturing en regie. Er is sprake van een ketenbenadering. De activiteiten die ontplooid zijn vanuit het plan van aanpak Loverboys 2001-2002 zijn de basis voor de onderstaande activiteiten. Een aantal activiteiten zijn hierop aanvullend, aangescherpt of nader vormgegeven.

Ook de komende jaren zal worden ingezet op een integrale ketenbenadering waarbij de aandacht zowel gericht is op (potentiële) daders als (potentiële) slachtoffers. Daarbij zal sprake zijn van zowel preventie, hulpverlening en opvang als repressie. In dat licht kunnen de volgende wat meer concrete doelstellingen voor het project worden geformuleerd;

1. Voorkomen dat meisjes slachtoffer worden van loverboys;
2. Voorkomen dat jongens loverboys worden;

3. Het uit het circuit halen van slachtoffers van loverboys;
4. Opsporen van verdachten;
5. Vervolgen van verdachten;

De betreffende onderdelen die aan de vijf doelstellingen zijn gekoppeld worden hieronder beschreven.

2.1 Preventie slachtoffers

Er zijn meisjes die meer risico lopen dan anderen om slachtoffer te worden van de loverboy-werkwijze. Kenmerkend hierbij is dat de meiden uit hoogrisicogroepen opvallend op zoek naar aandacht en bevestiging zijn en hierdoor een eenvoudige prooi zijn voor loverboys. De slachtoffers zijn zowel van allochtone als van autochtone afkomst.

Door preventie en voorlichting over het fenomeen loverboy kan er een bijdrage worden geleverd aan de kennis van de loverboy-werkwijze, kennis van de sociale kaart inzake loverboyproblematiek, vroegtijdig kunnen signaleren en profielherkenning van dader en slachtoffer. Preventieactiviteiten dienen zich te richten op zowel de intermediaire doelgroep (bijv. ouders, verzorgers, docenten, jongerenwerkers) als op de potentiële slachtoffers. Daarnaast spelen de vertrouwenspersonen vanuit de hoogrisicogroepen een belangrijke rol.

De preventieactiviteiten richten zich in beginsel op de hoogrisicogroepen van meiden en de intermediairs die contacten hebben met deze meiden (vooral onderwijs en welzijnswerk). Inmiddels heeft een expertgroep een pakket van preventieactiviteiten ontwikkeld. Het doel van de preventieactiviteiten is enerzijds het bereiken van intermediairs teneinde hen voorlichting te geven en hen van materiaal te voorzien opdat zij in de eigen organisatie voorlichting kunnen geven of laten geven en anderzijds om voorlichting te geven aan meiden uit hoogrisicogroepen.

Het preventieplan dat vorig jaar is ontwikkeld is het startpunt voor de uitvoering. In dit preventieplan ligt de nadruk op voorlichting. De GGD is gevraagd vanuit haar expertise te bezien of het preventieplan herzien moet worden naar een meer preventieve en doelgerichte benadering. Dit om de problematiek daadwerkelijk vóór te zijn en de inzet zo efficiënt en effectief mogelijk vorm te geven.

Waar mogelijk wordt afstemming met en participatie van de doelgroep vormgegeven. De communicatie van de preventieactiviteiten naar het onderwijs toe lopen zo veel mogelijk via het kanaal van het project 'De Veilige School'.

Een regionale aanpak van preventieactiviteiten is noodzakelijk. Het werkkerrein van de loverboys is niet plaatsgebonden. Loverboys bevinden zich daar waar hun slachtoffers te vinden zijn, zowel in de stad als daarbuiten. Daarnaast moet er rekening mee worden gehouden dat Zwolle een centrumfunctie vervult. Veel jongeren vanuit de regio volgen onderwijs in Zwolle en ook veel vrijetijdsactiviteiten vinden in Zwolle plaats.

De preventie moet dan ook gericht worden op zowel intermediairs uit Zwolle als uit omliggende plaatsen in de regio. Dit sluit aan bij de activiteiten op het gebied van hulpverlening/ opvang die reeds regionaal plaatsvinden.

Doelstelling: preventie van slachtoffers
Outputindicator: nader te bepalen aan de hand van herzien preventieplan
Verantwoordelijk: GGD
Budget: dekking binnen rijksmiddelen `Preventiebeleid 2001-2004`, concreet budget nader te bepalen binnen kaderstellend budget aan de hand van herzien preventieplan

2.2 Preventie ouders

Ondanks voorbeelden van strafrechterlijke vervolging van loverboys blijft de 'business' grote aantrekkingskracht hebben op bepaalde groepen jongeren. Gesignaleerd is dat de ronseltechnieken 'verfijnen' en dat rekening wordt gehouden met minderjarige strafbaarstelling.

Ondanks interventies, trajecten en projecten blijft er een bepaalde groep jongeren die balanceert op het randje van criminaliteit. Deze jonge groep heeft contact met jongens die reeds in het loverboycircuit zijn beland. Zonder ingrijpen zijn deze jongens de loverboys in spè.

Er dient voor gezorgd te worden dat de betreffende jongens tijdig worden losgeweekt uit het circuit. De groep weet veelal niet de weg bij het regelen van zaken op het gebied van opleiding, zorg, werk, woning en uitkering. Doordat deze jongeren de weg naar instanties niet kunnen vinden is het risico dat zij afglijden naar criminaliteit hoog.

De politie komt vaak in aanraking met deze jongeren. Ook andere organisaties komen in contact met de jongeren. Het ontbreekt echter vaak aan de capaciteit en (kern)taak om deze jongeren te begeleiden en in contact te brengen met de juiste instanties. Er is dan ook behoefte aan een intermediair, afkomstig uit dezelfde doelgroep, die jongeren actief kan benaderen en kan begeleiden naar hulpverlenende en andere instanties. Hiermee kunnen problemen op het gebied van opleiding, zorg, werk, woning en uitkering worden opgelost en voorkomen zodat het risico van afglijden in de criminaliteit wordt verminderd.

De intermediair heeft vooral een rol als vertrouwenspersoon en begeleider voor de betreffende jongeren. De intermediair zal dan ook vanuit de doelgroep zelf moeten komen. De intermediair is geen hulpverlener, maar heeft een verwijzfunctie. Er zal dan ook een goede relatie en afstemming moeten zijn met andere betrokken instanties en doelgroepgerichte activiteiten en trajecten.

Naast het inschakelen van een intermediair is er behoefte aan laagdrempelige activiteiten voor de jongeren uit de betreffende groep. Deze groep geven aan zich niet aangetrokken te voelen tot de activiteiten in het jongerencentrum. Ze hangen veelal

rond in de stad of in de wijk en veroorzaken daar vaak overlast. Met jongeren kunnen afspraken worden gemaakt over activiteiten én in ruil daarvoor ?sociaal? gedrag.

Daarbij kan worden aangesloten bij de activiteiten van 4you. 4you is een multiculturele soos voor jongvolwassenen van 21 tot 35 jaar. Bekeken zal moeten worden of het aanbod van het jongerencentrum kan worden aangevuld en/of aansluiting bij de activiteiten van 4you mogelijk is. Te bezien valt of de bezoekers van 4you een voorbeeldfunctie kunnen en willen vervullen voor de doelgroep. Dit zal nader onderzocht moeten worden.

Bij de vormgeving van dit onderdeel is afstemming en participatie met (vertegenwoordigers) vanuit de betreffende doelgroep een nadrukkelijke randvoorwaarde.

Doelstelling: preventie daders
Outputindicator: nader te bepalen aan de hand van concreet uitvoeringsplan
Verantwoordelijk: Travers
Budget: dekking binnen rijksmiddelen `Preventiebeleid 2001-2004`, nader te bepalen binnen het kaderstellend budget aan de hand van concreet uitvoeringsplan

2.3 Hulpverlening en opvang slachtoffers

Een belangrijk onderdeel bij de aanpak van de loverboyproblematiek is de hulpverlening en de opvang van de slachtoffers. Aan de slachtoffers moet veiligheid worden geboden en de afhankelijkheidsrelatie met de loverboy moet doorbroken worden. Vaak is er sprake van afhankelijk met betrekking tot: geld, aandacht en drugs. Slechts in een veilige situatie kan het slachtoffer ervoor ´kiezen` om het circuit te verlaten en aangifte te doen.

In het kader van het reeds ingang gezette plan van aanpak is het Meldpunt Loverboys gestart. Slachtoffers kunnen hier voor informatie, advies en doorverwijzing 24 uur per dag terecht. Meldingen worden ingebracht bij de werkgroep hulpverlening en opvang of bij spoedeisende gevallen kan via doorverwijzing acute opvang worden verleend. Het meldpunt zal binnenkort geëvalueerd worden. Op basis van de evaluatie zullen er voorstellen gedaan worden over de toekomst van het meldpunt.

De werkgroep hulpverlening en opvang is een zeer belangrijkste schakel in het Loverboysproject. De namen van de meisjes worden hier ingebracht door de participanten in de werkgroep en vanuit het Meldpunt Loverboys. Er wordt een inventarisatie gemaakt van de problemen die er spelen en vervolgens afspraken gemaakt welke organisaties nadere acties ondernemen.

Meisjes die nog niet in de prostitutie beland zijn, worden actief benaderd en daarbij wordt passende hulp verleend. De coördinatie hiervan is per 1-1-2003 belegd bij Bureau Jeugdzorg.

Bureau Jeugdzorg levert haar reguliere inzet voor wat betreft de hulpverlening en opvang van slachtoffers. Slechts de coördinatietaak wordt in 2003 additioneel gefinancierd. Met de provincie Overijssel en de omliggende gemeenten zal besproken worden of de werkzaamheden van Bureau Jeugdzorg voor dit onderdeel niet geprioriteerd kunnen worden in de werkgebiedsplannen voor 2004 en 2005 en verder, zodat de financiering regulier kan worden.

Resultaat van de aanpak van de werkgroep hulpverlening en opvang slachtoffers is dat de (potentiële) slachtoffergroep in beeld is en blijft (er komen maandelijks nieuwe meldingen van potentiële slachtoffers) en dat er hulpverlening wordt verleend waar nodig en mogelijk. Er zijn meisjes die worden opgenomen in opvanghuizen. Daarnaast wordt er veel hulp verleend wat niet direct leidt tot een intramurale opname. Verder leiden de preventieve inzet en vroegtijdige interventies ertoe dat een groep potentiële slachtoffers geen daadwerkelijke slachtoffers worden.

Na doorverwijzing kan in Zwolle (meestal) acute opvang worden verleend. Voor crisisopvang zijn de bestaande opvangtrajecten veelal dekkend. Vervolgopvang is minder eenvoudig. Bij de, zowel de ambulante als de residentiële opvang, zijn capaciteitsproblemen. Momenteel wordt getracht om zowel binnen als buiten de regio plaatsings- en opvangafspraken te maken.

Met name de opvang van minderjarige slachtoffers vraagt aandacht. Bij melding van een minderjarig slachtoffer kan, door de Stichting Jeugd en Gezin en de Raad voor de Kinderbescherming, een Voorlopige Ondertoezicht Stelling (V.O.T.S.) worden aangevraagd. Hierdoor kan bij manifest gevaar voor weglopen en terugval, de minderjarige geplaatst worden in een gesloten instelling. De capaciteit voor dergelijke gesloten opvangplaatsen is onvoldoende. Er is behoefte aan extra, additionele gesloten opvangplaatsen. Een onorthodoxe aanpak is wenselijk. Daarom wordt voorgesteld om in overleg te treden om (een) opvangplaats(en) extra te realiseren. Op deze wijze zou opvang bij een V.O.T.S. worden gegarandeerd.

Doelstelling: Het uit het circuit halen van slachtoffers van loverboys

Outputindicatoren:

- Het aantal meldingen bij Bureau Jeugdzorg van mogelijke slachtoffers van Loverboys;
- Het aantal gerealiseerde hulpverleningstrajecten aan slachtoffers van loverboys;
- Het aantal gerealiseerde opvangplaatsen voor slachtoffers van loverboys;

Verantwoordelijk: Bureau Jeugdzorg

Budget:

- de coördinatie van de hulpverlening en opvang van de slachtoffers in 2003: ? 24.840 (onderverdeeld in ? 16.560 gemeente Zwolle en ? 8.280 aan te vragen subsidie provincie Overijssel).
- het realiseren van extra opvangplaatsen: dekking binnen rijksmiddelen `Preventiebeleid 2001-2004`, nader te bepalen binnen het kaderstellende budget aan de hand van concreet uitvoeringsplan
- het meldpunt Loverboys in 2003: max. ? 5.692

2.4 Opsporen van verdachten

Bij de politie is een coördinator loverboys aangesteld. Daarnaast is er binnen elk wijkteam een aanspreekpunt inzake de loverboyproblematiek..

De aanspreekpunten voorzien de coördinator van informatie uit de verschillende wijken en netwerken. De betreffende politiemedewerkers krijgen een opleiding ten bate van deskundigheidsbevordering, slachtofferherkenning en de wettelijke regeling dat slachtoffers alleen kunnen worden gehoord door gediplomeerde politiemedewerkers.

De coördinator ontvangt meldingen vanuit de wijkteams, andere politieregio's en ook vanuit de werkgroep databeheer alsmede het meldpunt Loverboys. Naar aanleiding van binnengekomen meldingen vindt onderzoek plaats. De binnengekomen meldingen worden verwerkt, vastgelegd, nagegaan etc. Deze opsporingshandelingen hebben tot doel voldoende aanwijzingen te vinden om te komen tot een juridische verdachte (art. 27 Wetboek van Strafvordering), zodat tot strafrechtelijke vervolging zou kunnen worden overgegaan.

Doelstelling: opsporen van verdachten
Outputindicator:
- Het aantal meldingen bij de politie van mogelijke Loverboys;
- Het aantal juridische verdachten (in de zin van art. 27 Wetboek van Strafvordering) van loverboypraktijken;
Verantwoordelijk: Regiopolitie IJsselland
Budget:
- Opsporing: regulier;
- Deskundigheidsbevordering: eenmalig ? 2.184 (tot en met medio 2004) daarna regulier;

2.5 Vervolgen van verdachten

Breed leeft het besef dat er bij loverboysproblematiek sprake is van een vorm van criminaliteit waarbij op zeer menonwaardige wijze de lichamelijke en psychische integriteit wordt aangerand. Deze criminaliteit dient niet alleen door de werking van het strafrecht, maar juist in gezamenlijkheid met alle relevante partners bestreden te worden. Daarom participeert het Openbaar Ministerie ook in het Zwolse project en ondersteunt zij dit van harte.

Ook bij het Openbaar Ministerie heeft dit een hoge prioriteit. Het Openbaar Ministerie vervolgt waar mogelijk altijd verdachten van loverboys. Waar mogelijk zullen verdachten worden gedagvaard. Met behulp van de partners (o.a. Reclassering Nederland) zullen nadere afspraken moeten worden gemaakt hoe beide ketens (preventie/hulpverlening en repressie) elkaar kunnen ondersteunen en versterken.

Doelstelling: vervolgen van verdachten
Outputindicatoren:

- Het aantal vervolgte verdachten;
- Het aantal dagvaardingen
- Het andere afdoeningen;
- Het aantal veroordeelde daders;
Verantwoordelijk: Openbaar Ministerie
Budget: regulier

3 Beleidsmatige regie

Bij het plan van aanpak zijn een groot aantal instellingen betrokken. Daarnaast wordt bij de aanpak zoveel mogelijk uitgegaan van en aangesloten bij bestaande lokale en regionale initiatieven. Voorbeelden daarvan zijn de aansluiting bij het plan van A/Aanpak, het project De Veilige School alsmede de aanpak Veelplegers.

De coördinatie van de uitvoering van de verschillende onderdelen van het plan van aanpak wordt uitgevoerd door de kernpartners. Daarnaast is er echter behoefte aan een meer beleidsmatige regie en projectleiding. Er komen veel beleidsterreinen, zoals het integrale jeugdbeleid, het integrale veiligheidsbeleid maar ook het onderwijsbeleid, het minderhedenbeleid, het beleid inzake maatschappelijke opvang, en het arbeidsmarktbeleid samen. Hierbij moet rekening gehouden worden met landelijke, provinciale, regionale en lokale richtlijnen en mogelijkheden. De aanpak gaat uit van een ketenbenadering en dit is een dynamisch proces waar zonodig bijsturing kan plaatsvinden op basis van praktijk en problematiek. Dit dient goed te worden aangestuurd. Ook dient op een ordentelijke wijze rapportage aan financiers en bestuur te worden vormgegeven.

Tot op heden was het mogelijk de gemeentelijke regiefunctie te beleggen binnen de bestaande formatie. Door een aantal ontwikkelingen wordt dit steeds moeilijker:

- door de intensivering van de problematiek;
- de steeds sterker wordende samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen
- de regionalisering;
- de groeiende behoefte aan beleidsevaluatie
- de behoefte aan een stevige regie van de gemeente

Ook noodzaakt het gegeven dat afscheid is genomen van de Stichting Zorgconcept als projectleiding tot het aanstellen van een gemeentelijke projectleiding. De projectleiding zal met name een beleidsregisseur zijn die de richting ontwikkelt, de ruimte geeft aan partners, zorgt voor de randvoorwaarden, evalueert en zorgt voor monitoring van de resultaten en rekenschap aflegt aan stuurgroep, bestuur en financiers.

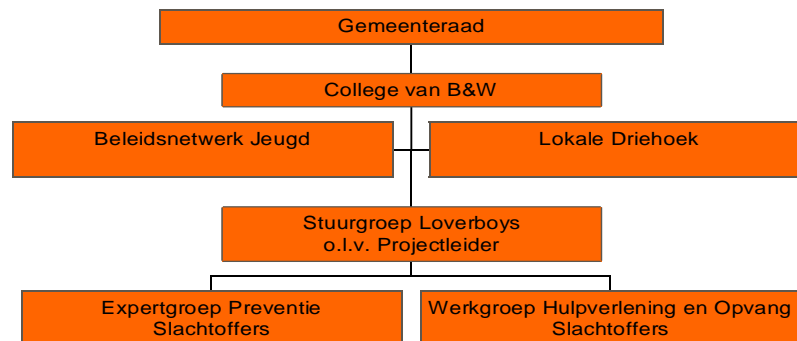
Randvoorwaarde is dat het project per 1-7-2005 is ingebed in reguliere activiteiten en netwerken. De activiteiten van de projectleiding dienen daar dan ook op gericht te zijn. De doelstelling is dat er geen apart Loverboysproject meer zal bestaan per 1 juli 2005.

Doelstelling: beleidsmatige regie

Verantwoordelijk: gemeente Zwolle
Budget: dekking binnen rijksmiddelen 'Preventiebeleid 2001-2004', nader te bepalen binnen het kaderstellende budget aan de hand van concreet plan

3.1 Organisatie

In de organisatie rondom het project is sprake van een stevige gemeentelijke regie, een scheiding van beleid en uitvoering, aansluiting bij bestaande netwerken, inbedding van het project in het integrale jeugdbeleid en het integrale veiligheidsbeleid en andere relevante beleidsterreinen (bijv. onderwijsbeleid en gezondheidsbeleid), alsmede verantwoordelijkheden beleggen bij organisaties waarbij die verantwoordelijkheden aansluiten bij de kerntaken van de betreffende organisaties. Vanuit die uitgangspunten is gekozen voor het volgende organisatiemodel dat inmiddels in de praktijk functioneert.



De kaders van het plan van aanpak alsmede het jeugdbeleid en het veiligheidsbeleid worden vastgesteld door de *gemeenteraad*. De uitvoering van het plan van aanpak vindt plaats binnen de vastgestelde kaders onder verantwoordelijkheid van het *College van Burgemeester en Wethouders*.

Het *beleidsnetwerk Jeugd* adviseert aan het College voor wat betreft het integrale jeugdbeleid en zorgt voor inbedding van het project binnen het integrale jeugdbeleid. De *lokale driehoek* doet hetzelfde voor wat betreft het integrale veiligheidsbeleid.

De *stuurgroep Loverboys* o.l.v. de gemeentelijke projectleiding is inmiddels geïnstalleerd (16 mei heeft eerste overleg plaatsgevonden). In de stuurgroep hebben de kernpartners zitting. Dit zijn de GGD, Bureau Jeugdzorg, Travers, Politie en het Openbaar Ministerie. Alle partners zijn in de stuurgroep vertegenwoordigd op managementniveau. De gemeente is vertegenwoordigd door de eerstverantwoordelijke wethouder, de projectleiding alsmede de beleidsadviseur openbare orde en veiligheid. De verantwoordelijkheden van de kernpartners zijn daarbij als volgt:

- De gemeente Zwolle; projectleiding / beleidsmatige regie
- GGD: preventie potentiële slachtoffers
- Bureau Jeugdzorg: hulpverlening en opvang slachtoffers
- Travers: preventie potentiële daders

- Politie: opsporing verdachten
- Openbaar Ministerie: vervolging verdachten

De kernpartners die zitting hebben in de stuurgroep zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de verschillende onderdelen van het plan. Op vele onderdelen werken zij daarbij samen in de uitvoering met andere jeugdpartners.

Zo is Bureau Jeugdzorg Overijssel verantwoordelijk voor de coördinatie van de hulpverlening en de opvang van slachtoffers. Hiervoor is een *werkgroep Hulpverlening en Opvang slachtoffers* actief waar signalen en informatie wordt uitgewisseld en passende interventies worden bepaald. In deze werkgroep participeren naast Bureau Jeugdzorg Overijssel ook bureau Leerplicht van de gemeente Zwolle, de Raad voor de Kinderbescherming, Trias Jeugdhulp, Travers en de politie.

Een ander voorbeeld is dat de GGD als kernpartner verantwoordelijk is voor de preventie van slachtoffers. Hiertoe roept zij een *Expertgroep Preventie* bij elkaar om de juiste aanpak te formuleren met deskundige professionals vanuit onderwijs, zorg en welzijn.

3.2 Monitoring

De stuurgroep rapporteert via de projectleider halfjaarlijks (augustus 2003, februari 2004, augustus 2004, februari 2005 alsmede een eindrapportage in augustus 2005) aan het College en de raad over de voortgang van de *resultaten en de effecten* van het project. De rapportages worden besproken in het beleidsnetwerk Jeugd alsmede de lokale driehoek. Middels een eindrapportage voor 1 oktober 2005 vindt verantwoording plaats aan het rijk vanuit de gemeente Zwolle.

Om zicht te houden en te krijgen op de loverboyproblematiek, en iets te kunnen zeggen over de effecten van het project zal monitoring moeten plaatsvinden. Hiervoor zijn een aantal outputindicatoren ontwikkeld die iets zeggen over de effecten.

Voor wat betreft de slachtoffers kunnen op basis van de doelstellingen van het project de volgende kwantitatieve outputindicatoren worden geformuleerd:

- Het aantal meldingen bij Bureau Jeugdzorg van mogelijke slachtoffers van Loverboys;
- Het aantal gerealiseerde hulpverleningstrajecten aan slachtoffers van loverboys;
- Het aantal gerealiseerde opvangplaatsen voor slachtoffers van loverboys;

Deze outputindicatoren zullen worden aangevuld met indicatoren voor het onderdeel preventie slachtoffers.

Vanaf de start van het project Loverboys zijn ongeveer 120 potentiële slachtoffers besproken in de werkgroep hulpverlening en opvang slachtoffers. Hierbij is sprake geweest van de nodige verwarring. Wie als daadwerkelijk slachtoffer kan worden

geïdentificeerd blijkt namelijk moeilijk te bepalen omdat maar weinig meisjes bereid zijn aangifte te doen bij de politie en zich niet als slachtoffer zien ofwel bekend maken. Meisjes die eenmaal in de prostitutie zitten, stappen daar niet zomaar uit. Daarbij verbreken zij vaak het contact met hulpverlening en politie. Om toch eenduidig te monitoren en voldoende informatie naar voren te halen is er daarom voor gekozen om naast de hulpverleningstrajecten en opvangplaatsen ook het aantal meldingen van mogelijke slachtoffers te monitoren. Aangezien het aantal meldingen van voor 1 januari 2003 niet eenduidig valt te achterhalen is er voor gekozen de 0-meting in 2003 in te laten gaan. Meting zal halfjaarlijks plaatsvinden, zodat dit in de voortgangsrapportage meegenomen kan worden.

Voor wat betreft de loverboys zelf kunnen op basis van de doelstellingen van het project de volgende kwantitatieve outputindicatoren vooralsnog worden geformuleerd:

- Het aantal meldingen bij de politie van mogelijke Loverboys;
- Het aantal juridische verdachten (in de zin van art. 27 Wetboek van Strafvordering) van loverboypraktijken;
- Het aantal vervolgte verdachten;
- Het aantal dagvaardingen;
- Het aantal andere afdoeningen;
- Het aantal veroordeelde daders;

Deze outputindicatoren zullen worden aangevuld met indicatoren bij het onderdeel preventie daders.

Ook bij de verdachten en daders speelt mee dat de terminologie van 'potentiële en/of mogelijke verdachten' veel verwarring kan zaaien. Bij de daderaanpak is er altijd sprake geweest van mannen en jongens die *mogelijk* betrokken zouden zijn bij loverboyspraktijken. Het aantal van 18 dat destijds genoemd is moet in dat kader ook worden gezien. Deze groep is echter moeilijk af te kaderen en wisselt sterk. Daarom wordt ook hier bij de monitoring op effecten de voorkeur gegeven aan het aantal meldingen die wel eenduidig zijn te registreren. In vele gevallen zal een melding niet leiden tot strafrechtelijk onderzoek, bijvoorbeeld omdat er geen reden voor is (loos alarm), maar ook omdat de politie sterk afhankelijk is van aangiften van slachtoffers. In de praktijk blijkt het zeer lastig om slachtoffers aangifte te laten doen tegen de loverboy. Slachtoffers die dit overwegen zijn in de regel zeer angstig voor represailles. Hier wordt zeer zorgvuldig mee omgegaan om het slachtoffer niet in gevaar te brengen. De intensieve en zorgvuldige aanpak is dan ook een aanpak van de lange adem. Ook hier zal de meting zo mogelijk halfjaarlijks plaatsvinden, zodat dit in de voortgangsrapportage meegenomen kan worden. Als 0-meting zal bij de meldingen van loverboys, de verdachten en de daders 2002 worden genomen, aangezien daar voldoende betrouwbare gegevens van bekend zijn.

Op dit moment zijn er vanuit de politie over 2002 de volgende cijfers bekend: 68 meldingen bij de politie van mogelijke Loverboys¹; 5 juridische verdachten van

¹ In de periode 1 januari 2002 tot 15 maart 2002 is er een andere registratie bij de politie gevoerd omtrent loverboys. Deze periode is hier dan ook niet in meegenomen.

loverboypraktijken. Recent is na een voorbereidend onderzoek door het projectteam loverboys van de politie een strafrechterlijk onderzoek ingesteld door het regionaal recherche team van de politie IJsselland. In totaal zijn er 11 verdachten aangehouden, waarvan 5 voor mensenhandel. Het onderzoek heeft in zijn totale omvang ongeveer 9 maanden geduurd. Op 10 april 2003 heeft veroordeling van een 2-tal plaatsgevonden. Deze aantallen zullen dus weer terugkomen in de registratie van de eerste helft van 2003.

3.3 Evaluatie

Gezien de omvang van de ingezette middelen en de innovativiteit van de aanpak wordt het van belang geacht de aanpak goed te evalueren. Op basis van de evaluatie kan bijstelling plaatsvinden van de aanpak en kunnen stappen worden ondernomen om succesvolle elementen in te bedden of samenwerkingsrelaties te optimaliseren. Bij de evaluatie kan onderscheid gemaakt worden tussen evaluatie van het hele project alsmede evaluatie van onderdelen daarvan (zoals de preventie).

Als het gaat om het hele project wordt vanuit het rijksbeleid preventiebeleid 2001-2004 op landelijk niveau geëvalueerd. Hiervoor worden de projecten in de steden welke subsidie verkregen hebben in het kader van dit beleid bezocht en de resultaten en effecten van de projecten onderzocht. Dit levert voor de betreffende steden echter geen evaluatie op projectniveau op. Er zijn echter mogelijkheden ook op projectniveau te laten evalueren tegen kostprijs. In het voorjaar van 2004 zal een evaluatievoorstel hieromtrent aan de raad worden voorgelegd.

Over de evaluatie van de verschillende onderdelen van het project zullen nadere afspraken op maat gemaakt worden. Zo doet bijv. het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn effectmeting van preventieve programma's. Het preventieonderdeel van het project Loverboys zal hierin gebracht worden om te bezien of dit onderzocht kan worden en mogelijk op basis van de evaluatie opgenomen kan worden in de gids voor veelbelovende of effectieve programma's (CtC-gids).