

Vergaderjaar 2008–2009

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 180

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VAN BINNEN- LANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2008

Het Actieplan overlast en verloedering van 10 maart 2008¹ bevat een aantal actiepunten rondom het thema «Overlast door (risico)jongeren». Een van deze actiepunten heeft betrekking op het evaluatieonderzoek van de pilot FF Kappe in Rotterdam. In het Actieplan is vermeld dat dit onderzoek in het eerste kwartaal van 2008 beschikbaar zou zijn en dat vervolgens, uiterlijk na de eerste helft van 2008, de vervolgaanpak zou zijn bepaald. In het algemeen overleg met uw Kamer over het Actieplan overlast en verloedering op 20 mei 2008 hebben wij medegedeeld dat wij het evaluatierapport en ons beleidsstandpunt kenbaar zouden maken. Met het bijgevoegde evaluatierapport «*Kappen met asociaal gedrag*»² en deze brief geven wij aan deze toezegging uitvoering.

A. Voorgeschiedenis totstandkoming pilot en evaluatie

In 2004 is, mede naar aanleiding van een werkbezoek aan de stad Leeds, in Rotterdam de idee ontstaan om Doe-normaal-contracten en Doe-normaal-bevelen in te voeren om de jeugdoverlast te bestrijden. In het Verenigd Koninkrijk wordt een dergelijke aanpak sinds 1998 toegepast. In samenspraak tussen het Ministerie van Justitie en de gemeente Rotterdam is een pilot uitgevoerd. Daarop is in maart 2006 in de wijk het Nieuwe Westen van de deelgemeente Delfshaven in Rotterdam een pilot met het Doe-normaal-contract en het Doe-normaal-bevel gestart onder de naam FF Kappe. De toenmalige Minister van Justitie heeft uw Kamer bij brief van 3 maart 2006 over deze pilot geïnformeerd³.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen de Rotterdamse pilot onderzocht door middel van het uitvoeren van een *plan-* en *proces*evaluatie. Het evaluatierapport doet verslag van een pilot die in één specifieke wijk in Rotterdam is uitgevoerd. Met de pilot is ervaring opgedaan met een andere benadering van de aanpak van overlast.

¹ Tweede Kamer 2007–2008, 28 684, nr. 130.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Tweede Kamer 2005–2006, 28 684, nr. 79.

B. Beschrijving van de pilot

FF Kappe is (deels) geïnspireerd door de Acceptable Behaviour Contracts (ABC) en Anti-Social Behaviour Orders (ASBO) in Engeland en is erop gericht om overlastgevend gedrag van jongeren terug te dringen. ABC's zijn vrijwillige overeenkomsten waarin met personen wordt afgesproken dat zij geen asociaal of overlastgevend gedrag meer zullen vertonen. ASBO's zijn gerechtelijke bevelen waarbij individuen worden gesommeerd te stoppen met bepaalde gedragingen. Als individuen niet afzien van deze gedragingen volgt strafrechtelijke vervolging. FF Kappe in Rotterdam maakt eveneens gebruik van deze twee instrumenten: een overeenkomst op basis van vrijwilligheid en, eventueel en daaropvolgend, een gedragsbevel.

Het FF Kappe contract en bevel kunnen worden ingezet als er sprake is van bepaalde vormen van overlast waaronder lichte vergrijpen zoals vernielingen, belediging van een groep of een persoon, intimiderend gedrag en dergelijke. Ook Algemene Plaatselijke Verordeningen kunnen strafbepalingen bevatten die betrekking hebben op normoverschrijdend gedrag en die daarom in aanmerking kunnen komen voor een contract of bevel (zoals hinderlijk gedrag op of aan de weg, openlijk drankgebruik en hinderlijk gedrag bij of in gebouwen). FF Kappe richt zich met een persoonsgerichte en ook gebiedsgerichte aanpak op het tegengaan van hinderlijk, overlastgevend en licht crimineel gedrag van jongeren van 12–24 jaar en probeert dit gedrag positief te beïnvloeden.

Het *FF Kappe contract* is een intentieverklaring die door een jongere wordt ondertekend en waarin hij goed gedrag belooft. In het contract wordt zo concreet mogelijk aangegeven van welk gedrag hij zich dient te onthouden. Ondertekening is vrijwillig, de jongere krijgt een hulptraject aangeboden en de ouders of verzorgers worden bij de aanpak betrokken. Het contract heeft een geldigheidsduur van een jaar.

Het *gedragsbevel FF Kappe* is bedoeld voor de jongere die het contract niet ondertekent of contractbepalingen overtreedt. De burgemeester kan een gedragsbevel uitvaardigen, op basis van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet. Dit artikel bepaalt het volgende: «*de burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde*». Overtreding van een bevel dat is uitgevaardigd op grond van artikel 172 Gemeentewet is strafbaar. De officier van justitie kan overgaan tot vervolging op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht. Op grond van dit artikel kan een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie worden opgelegd.

C. Bevindingen en lessen uit de Rotterdamse pilot

FF Kappe is in Rotterdam aangegrepen als mogelijkheid om hardnekkige overlast aan te pakken. Ondanks het feit dat er behoefte bestond aan het bereiken van snelle resultaten is er toch voor gekozen in eerste instantie een pilot uit te voeren. Immers, in een pilot kon gaandeweg ervaring worden opgedaan met deze aanpak, waarbij die ervaring en de evaluatie daarvan ingezet kunnen worden voor het ontwikkelen van een effectieve aanpak. Op basis van de thans voorliggende evaluatie is het nog te vroeg om nu al te concluderen dat de FF-Kappe-aanpak of de Doe-Normaal aanpak zoals is toegepast, effectief is. De evaluatie maakt het wel mogelijk lessen te trekken voor de verbetering van de aanpak. In het kader van het evaluatie onderzoek is niet alleen het feitelijke verloop van de pilot beschreven maar ook verder geëxpliciteerd welke mecha-

nismen bijdragen of zouden kunnen bijdragen aan een effectieve aanpak. Dit laatste is een voorwaarde om de aanpak systematisch te kunnen verbeteren. Naast de werkzame mechanismen is ook de context waarin de aanpak wordt toegepast van belang. Het gaat er dan onder andere om hoe de aanpak past in een bredere aanpak van overlast en criminaliteit, waarbij de vraag aan de orde is of de aanpak meer preventief van aard is en ingezet wordt om ernstige overlast te voorkomen of de aanpak vooral repressief van aard is. De meerwaarde van een aanpak als FF Kappe moet meer gezocht worden in een preventieve aanpak met de nadruk op norm-bevestiging, normhandhaving en toezicht.

Bij de opzet en uitwerking van de pilot zijn niet alle elementen uit de Engelse aanpak overgenomen, zoals het publiekelijk bekend maken dat met de jongere een contract is afgesloten. Dit wordt als een te vergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer beschouwd. Daarnaast is binnen de Engelse context de gemeenschapsgerichte benadering, waarbij ook de omgeving van de jongere wordt betrokken (bijvoorbeeld de burens) sterk verankerd. In de pilot heeft dit element geen centrale rol gespeeld. Dat heeft te maken met het feit dat snel met de pilot is begonnen en bij de vormgeving van de pilot is aangesloten op een urgente problematiek in een specifieke wijk.

Een derde verschil is de grote betrokkenheid van de woningbouworganisaties in Engeland. Door de betrokkenheid van de verhuurders wordt een hele familie geconfronteerd met de consequenties van de aanpak omdat het niet tekenen of verbreken van een contract in het uiterste geval kan leiden tot het opstarten van een procedure tot huisuitzetting. In Rotterdam waren de consequenties van het verbreken van het bevel meer individueel gericht.

De pilot is tevens benut om te komen tot een taakverdeling tussen instanties en personen. Zo moest bepaald worden wie het contract het beste kon aanbieden aan de jongere. Gekozen is voor aanbieden van het contract door de Stadsmarinier.

Wat de inhoud van het contract betreft, is ervoor gekozen om zo concreet mogelijk aan te geven van welk gedrag de jongere zich dient te onthouden om het contract zo zakelijk en eenvoudig mogelijk te houden. De jongeren bleken echter niet bereid om het contract dat hen werd voorgelegd te ondertekenen.

Dat heeft mogelijk te maken met het feit dat de jongeren argwanend waren en door hen de gevolgen van ondertekening niet konden worden overzien.

Bij nader inzien kan de vraag worden gesteld of een contract dat vooral ingaat op de plichten van de jongeren voldoende uitnodigend is. Een benadering waarbij sterker het gesprek met de jongere, zijn ouders en zijn omgeving (school en sportclub bijvoorbeeld) wordt aangegaan en waarbij het contract een afronding daarvan is, heeft mogelijk meer kans op succes. Het vraagt een nauwe samenwerking van de betrokken instanties om een pakket van afspraken samen te stellen dat grenzen aangeeft aan ongewenst gedrag en tevens gewenst gedrag belooft.

Belangrijk blijkt ook de selectie van de doelgroep: jongeren tussen de 12 en de 24 jaar met hinderlijk, overlastgevend en lichtcrimineel gedrag. In de pilot bleek uiteindelijk de nadruk te liggen op jongeren die reeds delicten pleegden. Een van de achtergronden hiervan was dat de aanpak zich gericht heeft op een reeds bekend zijnde overlastgevende groep. De doelgroep die uiteindelijk werd bestreken, bleek te zwaar te zijn. Dat is achteraf jammer omdat daarmee de preventieve potentie van het instrument voor andere doelgroepen niet getest kon worden.

Om meer conformistisch gedrag bij overlastgevende personen te bereiken, zou in een vervolgaanpak rekening gehouden moeten worden met onder meer de volgende mechanismen (zie voor een uitgebreider overzicht blz. 35, 36 en 75 van het evaluatierapport):

1. het vrijwillig sluiten van een contract zorgt voor een sterkere binding aan de gemaakte (wederkerige) afspraken;
2. grotere betrokkenheid ouder(s)/verzorger(s) en ook bijvoorbeeld de school en anderen uit de omgeving van de jongere, bij de aanpak draagt bij aan nakomen van de afspraken;
3. meer samenwerking tussen de politie en de hulpverleners zorgt voor meer informatie over de doelgroep, sterkere dossiers en een gedifferentieerder en gericht aanpak;
4. meer monitoring van de doelgroep door de politie zorgt voor een grotere kans op het aanspreken van de doelgroep, een grotere (gepercipieerde) pakkans;
5. een grotere pakkans leidt tot een grotere strafkans (onder voorwaarde dat er afspraken bestaan over de sancties voor de «gepakten»).

De pilot heeft ook het belang aangetoond van gerichte aandacht van bestuur, politie en OM voor zeer specifieke als «notoir overlastgevend» bekend staande jongeren. Dat vraagt om sluitende afspraken tussen betrokken partijen. Een dergelijke gezamenlijke aanpak kan bij uitstek vorm krijgen in de Veiligheidshuizen die momenteel landelijk worden ingevoerd.

In de pilot is tenslotte beperkte ervaring opgedaan met het gedragsbevel. In een geval is, om helderheid over de toepasbaarheid van het juridische instrumentarium te verkrijgen, bij overtreding van het bevel vervolging ingesteld en is door de politierechter te Rotterdam (vonnis van 21 december 2007) een boete opgelegd.

D. Juridische aspecten

In de pilot legt de burgemeester, na het FF Kappe contract, in bepaalde gevallen (op basis van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet) een FF Kappe-bevel op. Deze bepaling bevat de zogenaamde lichte bevelsbevoegdheid: de burgemeester kan bevelen geven ter handhaving van de openbare orde. Het gedragsbevel geldt voor een jaar. In het bevel is omschreven van welke gedragingen de overlastgever zich dient te onthouden. Dit zijn doorgaans al gedragingen die via het Wetboek van Strafrecht of de APV strafbaar zijn gesteld.

In verschillende reacties op het hierboven bedoelde vonnis van de politierechter is erop gewezen dat artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet geen basis biedt voor een gedragsbevel in deze, door Rotterdam gehanteerde, vorm. Ook in een arrest van de Hoge Raad (HR 11 maart 2008, NJ 2008, 208) wordt ingegaan op de reikwijdte van dit artikellid. In deze casus stond de verhouding tussen gebiedsverboden via de APV en via de Gemeentewet centraal. Het juridisch kader zal bij de uitwerking van de voorgenomen vervolgpilot worden bepaald.

Het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (31 467) geeft daarnaast andere mogelijkheden om ernstige overlast aan te pakken.

E. Verdere aanpak

Het Kabinet geeft aan de aanpak van overlast en criminaliteit hoge prioriteit. In het Actieplan overlast en verloedering is een groot aantal maatregelen opgenomen om de overlast terug te dringen met 25%.

In het Coalitieakkoord is het Doe-Normaal model genoemd als richting voor de stroomlijning van de aanpak van de criminaliteit en overlast. Dit

blijft onverminderd van kracht als het gaat om de toepassing van de algemene uitgangspunten en de werkzame bestanddelen van het Doe-Normaal-model.

Dit is een aanpak die start met een duidelijke normstelling en het direct aanspreken van jongeren die de norm overtreden. De omgeving wordt betrokken bij het uitdragen van de norm en de handhaving daarvan. En het stellen van grenzen wordt verbonden met alternatieven bieden cq. meer ruimte bieden voor constructief gedrag.

Deze benadering sluit goed aan bij de persoongerichte benadering die leidend is bij de bestrijding van overlast en criminaliteit in het kader van het project Veiligheid begint bij Voorkomen en zoals die ook invulling krijgt in de verschillende sanctiemodaliteiten.

Een dergelijke aanpak krijgt al in veel gemeenten vorm. Waar de nadruk steeds meer komt te liggen op een stevige repressieve aanpak van de ernstige overlast, blijft het ook nodig aan de voorkant van het spectrum van interventies meer preventieve aanpakken te blijven ontwikkelen.

De pilot in Rotterdam leert ons dat het integraal verplaatsen van de Engelse aanpak naar Nederland niet zonder meer werkt. Inpassing tussen de overige bouwstenen voor een effectieve aanpak van overlast en verloedering is nodig. In het kader van het Actieplan overlast en verloedering wordt een bredere aanpak van de overlast verder ontwikkeld en ingevoerd.

Zoals in het begin van deze brief al werd opgemerkt is de aanpak van overlast door (risico)jongeren in het Actieplan één van de centrale thema's. Binnen die aanpak zou FF-Kappe vooral voor jongeren die relatief lichte overlast veroorzaken, een kansrijke aanpak kunnen zijn. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie zien wij hiervoor aanknopingspunten. De gemeente Rotterdam heeft zich inmiddels bereid verklaard een vervolgpilot te starten. Over de vormgeving van deze vervolgpilot vindt thans op lokaal niveau tussen de driehoekspartners nadere gedachtevorming plaats.

Daarbij zal nadrukkelijk rekening worden gehouden met de uit de evaluatie naar voren gekomen werkzame mechanismen. De keuze van de passende doelgroep – jongeren die lichte overlast veroorzaken – is cruciaal. Verder is een goede communicatie en registratie rond het afsluiten van het contract van groot belang. Dit mede met oog op de informatie-uitwisseling. Het contract dient tevens uitnodigende elementen voor de jongeren te bevatten. Ook de ouders en de omgeving kunnen meer bij de uitvoering van het contract worden betrokken. Ten slotte zullen ook niet-criminele overlastgevende jongeren in de pilot worden betrokken.

Bij de periodieke rapportage in het kader van het Actieplan Overlast en Verloedering zult u over de voortgang worden geïnformeerd.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst