

Kappen met asociaal gedrag

Evaluatie van de pilot FF Kappe in Rotterdam

ITS, maart 2008

Inhoud

Samenvatting	1
Inleiding	5
1 Rotterdam, Delfshaven en het Rotterdamse jeugdbeleid	7
1.1 Rotterdam	7
1.2 Deelgemeente Delfshaven	8
1.3 Rotterdamse jeugdbeleid	8
1.4 Plaats van FF Kappe in het Rotterdamse jeugdbeleid	10
2 Opzet van het onderzoek	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Planevaluatie	13
2.3 Procesevaluatie	14
2.4 Uitvoering onderzoek	15
3 Aanpak van asociaal gedrag in Engeland	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Acceptable Behaviour Contracts (ABC)	20
3.3 Anti Social Behaviour Orders (ASBO)	22
4 Planevaluatie: veronderstelde en mogelijke gedragsmechanismen	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Gedragsmechanismen in Engeland en Rotterdam	27
4.3 Schematische weergave van gedragsmechanismen	31
4.4 Gedragsmechanismen in overeenkomstige interventies	37
5 Plan ‘FF Kappe’ in Rotterdam	45
5.1 Inleiding	45
5.2 Doel en opzet FF Kappe	45
5.3 Veronderstelde werkzame mechanismen	52
5.4 Verschillen en overeenkomsten met ABC’s en ASBO’s	52
5.5 Toepassing van de Engelse aanpak in Nederland	55

6	Procesevaluatie: FF Kappe in praktijk	57
6.1	Inleiding	57
6.2	Organisatie	57
6.3	Selectie jongeren	58
6.4	Kenmerken van de jongeren	59
6.5	Inhoud contract	61
6.6	Uitreiking contracten	62
6.7	Hulpaanbod	65
6.8	Monitoring	66
6.9	FF Kappe bevel	67
6.10	Kanttekeningen bij de uitvoering	69
7	Plan en proces, confrontatie van theorie en praktijk	73
	Literatuur	77
	Bijlage 1 - FF Kappe contract	83
	Bijlage 2 - FF Kappe bevel	85

Samenvatting

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft het ITS in de periode december 2006 - mei 2007 een evaluatie uitgevoerd van de pilot FF Kappe in de gemeente Rotterdam. De hoofdvraag van het onderzoek luidde: *wat zijn de veronderstelde werkzame mechanismen van FF Kappe, in welke context zouden deze werken en zijn er neveneffecten te benoemen?*

Het onderzoek is verricht met behulp van literatuurstudie, interviews met betrokkenen en een analyse van bestanden en registraties, waaronder die van de politie.

De gemeente Rotterdam heeft in 2006 en 2007 een pilot uitgevoerd onder de naam FF Kappe, die er op gericht was om overlastgevend gedrag van jongeren terug te dringen. FF Kappe is geïnspireerd door de Acceptable Behaviour Contracts (ABC) en Anti-Social Behaviour Orders (ASBO) in Engeland¹.

ABC's zijn vrijwillige overeenkomsten waarin wordt afgesproken dat de betrokken personen geen asociaal of overlastgevend gedrag meer zullen vertonen. Tevens krijgen de betrokkenen, eventueel ook het gezin waarin ze verblijven, ondersteuning of hulpverlening aangeboden. ASBO's zijn gerechtelijke bevelen waarbij individuen worden gesommeerd te stoppen met bepaald gedrag op straffe van strafrechtelijke vervolging. Een ASBO wordt publiekelijk bekend gemaakt en bij de handhaving van de ASBO's spelen buurtbewoners en lokale instanties een belangrijke rol.

FF Kappe maakt eveneens gebruik van twee instrumenten: een overeenkomst op basis van vrijwilligheid (dus geen contract in de formeel-juridische betekenis) en, eventueel en daaropvolgend, een gedragsbevel. Sommige elementen uit de Engelse aanpak, met name de elementen die te maken hebben met het publiekelijk bekend maken van een gedragsbevel (het zgn. 'naming and shaming'), mogen in Nederland niet worden toegepast.

De opzet van de pilot in Rotterdam kan als volgt worden samengevat. De doelgroep voor FF Kappe bestaat uit jongeren tussen de 12 en 24 jaar die bij herhaling voor grote overlast in de buurt zorgen. Aan een selectie van deze jongeren wordt een zogenaamd FF Kappe contract (zie bijlage 1) uitgereikt waarin precies staat omschreven van welke gedragingen zij zich dienen te onthouden. De bedoeling is dat zowel de

1 "Acceptable behaviour" kan het beste met doe-normaal-gedrag worden vertaald. Bij de uitwerking van de 'Doe Normaal aanpak' bleek echter dat deze naam sterk leek op die van een preventieproject voor basisscholen, 'Doe ff normaal'. Daarom is in Rotterdam gekozen voor een andere naam: 'FF Kappe' en heten de instrumenten diensgevolge FF Kappe contract en FF Kappe bevel.

jongeren als hun ouders de overeenkomst tekenen. De uitreiking van de FF Kappe contract en het al dan niet ondertekenen worden in de persoonsdossiers vastgelegd. Met het contract kan de jongere eventueel gebruik maken van hulpverlening. Het aanbieden van hulp is bewust niet *in* het FF Kappe contract vermeld om het contract zo concreet mogelijk te houden en toe te spitsen op het gedrag van de jongere. De behoefte aan en het aanbod van hulp worden na de contractuitreiking geïnventariseerd. Tijdens de uitvoering van de pilot is er voor gekozen om ook de jongeren die het contract niet tekenden te benaderen met een hulpaanbod.

Indien een jongere zich niet houdt aan het contract, kan hij een door de burgemeester uitgevaardigd gedragsbevel, het FF Kappe bevel (zie bijlage 2) opgelegd krijgen. Overtreding van dit FF Kappe bevel kan strafrechtelijk worden vervolgd.

De werkwijze in de pilot FF Kappe is gebaseerd op de veronderstelling dat er gedragsmechanismen werkzaam zijn waardoor de jongeren gaan afzien van overlastgevend gedrag, zich normaler gedragen (in sociologisch jargon: meer conformistisch gedrag vertonen). De in het kader van deze pilot uitgevoerde literatuurstudie bevestigde deze veronderstellingen en wees tevens op mogelijke andere gedragsmechanismen. Deze zijn vaak gebaseerd op theorieën over de prevalentie en het voorkomen van crimineel gedrag. De mechanismen die bij FF Kappe in meer of mindere mate een rol speelden zijn in onderstaand schema samengevat. Elk element draagt bij aan het vertonen van conformistisch gedrag, maar de meeste elementen werken ook in onderlinge samenhang.

Voorwaarden voor een goede werking van de gedragsmechanismen zijn dat de betrokken jongeren in de buurt wonen, niet verslaafd zijn aan alcohol of drugs, op school zitten in het geval van leerplicht, zich niet in een justitieel traject bevinden en één of meer ouders/verzorgers hebben zijn die op de hoogte zijn van het contract en de daarmee verbonden acties. Op het moment dat aan één of meer voorwaarden niet wordt voldaan, zal het beoogde effect minder groot zijn.

-
1. **Sluiten contract met jongere uit doelgroep**
 - >> Sterkere binding aan afspraken in geval van negatieve sancties bij overtreding contract
 - Sterkere binding aan afspraken in geval van beloning met persoonlijke begeleiding
 - Sterkere binding doelgroep aan buurtgemeenschap
 2. **Meer monitoring doelgroep door politie**
 - >> Grotere kans op aanspreken doelgroep
 - Grotere pakkans
 - Grotere gepercipieerde pakkans
 - Meer informatie over doelgroep
 3. **Gerichter politioptreden**
 - >> Grotere pakkans
 4. **Grotere betrokkenheid ouder(s)/verzorger(s) bij contract**
 - >> Meer vertrouwen van ouders
 5. **Meer samenwerking politie-hulpverleners**
 - >> Meer informatie over doelgroep
 - Sterkere dossiers
 - Gerichter politioptreden
 6. **Grotere pakkans**
 - >> Grotere straffkans onder voorwaarde dat er afspraken bestaan over sancties ‘gepakten’
- (>> = leidt hoogstwaarschijnlijk tot)
-

De pilot in Rotterdam was bedoeld om ‘te bezien of FF Kappe effect heeft’ en om gaandeweg te leren wat de beste aanpak zou zijn. FF Kappe richtte zich daarbij in principe op jongeren, die voor flinke overlast in één buurt van Rotterdam zorgden en die soms ook strafbaar gedrag vertoonden. Tevens ging het in beginsel om jongeren waarvoor nog geen justitieel traject liep én om jongeren die nog bereikbaar zouden zijn voor reguliere hulpverlening op basis van vrijwilligheid. Aan deze criteria is in de pilot niet volledig voldaan (zie hierna). In het algemeen geldt dat de werkwijze van FF Kappe pas tijdens de uitvoering goed vorm kreeg. Van het zoeken en vaak ook vinden van oplossingen voor knelpunten in de uitvoering van FF Kappe zijn leereffecten uitgegaan. De voornaamste kunnen als volgt worden samengevat.

- Het was lang onduidelijk hoe en door wie de FF Kappe contracten zouden worden uitgereikt. Diverse functionarissen (bij hulpverleningsinstanties, (deel)gemeente, politie) hebben redenen om, gezien de andere taken in hun functie, dit niet te doen. Uiteindelijk is gekozen voor de stadsmarinier. Deze is er in geslaagd om het contract aan een substantieel aantal jongeren te overhandigen. Het is van veel belang om bij een vervolg op FF Kappe *vooraf* goed af te spreken wie in welke functie verantwoordelijk is voor de uitreiking van het contract en in welke vorm deze uitreiking plaats vindt.

- De juridische houdbaarheid van het FF Kappe bevel ter handhaving van de openbare orde was tijdens de pilot onderwerp van discussie. Inmiddels is gebleken dat in een eerste, door het Openbaar Ministerie voorgelegde, zaak de politierechter in de Rechtbank Rotterdam de gedragsaanwijzing in de vorm van het FF Kappe bevel aanvaardbaar vindt.
- De voor FF Kappe geselecteerde jongeren waren nauwelijks bereid om de overeenkomst te tekenen. Dit leidde tot de vraag of hen dan wel een hulpaanbod zou moeten worden gedaan. Uiteindelijk is besloten om ook met de jongeren die het FF Kappe contract niet wilden tekenen een gesprek te voeren over eventuele individuele hulp die zou kunnen worden geboden. Dit gesprek, gevoerd door de Intensieve Casemanager Delfshaven, is van belang gebleken om te documenteren dat sommige jongeren expliciet afzien van hulp om hun gedrag te veranderen.
- Er zijn relatief veel jongeren geselecteerd met een te zwaar justitieel verleden. Voor deze categorie is de met FF Kappe beoogde interventie (eerst een vrijwillig contract met hulpverleningsaanbod, vervolgens pas (eventueel) een gedragsbevel) minder geschikt. De verwachting is dat bij een 'lichtere' groep sprake zal zijn van betere bereikbaarheid, meer overhandigde contracten én meer ondertekende contracten.
- Ondanks een duidelijke structuur ontbrak het in de pilot aan eenduidige regie, waardoor veel vertraging in de uitvoering is ontstaan. De bestuurlijke betrokkenheid op het centrale niveau van de gemeente was steviger dan op het niveau van de deelgemeente waar de pilot feitelijk werd uitgevoerd. De vele personele wisselingen deden het project evenmin goed. Het voeren van een strakke regie zal bij een eventueel vervolg op FF Kappe een belangrijk aandachtspunt zijn.

Er kan niet met harde cijfers worden onderbouwd of de pilot FF Kappe heeft bijgedragen aan een vermindering van de overlast in de betreffende buurt². De wijze waarop in de praktijk van FF Kappe knelpunten in de uitvoering zijn of in de toekomst kunnen worden opgelost – waardoor de beoogde gedragsmechanismen in sterkere mate actief zullen zijn dan tijdens de pilot - biedt naar onze indruk echter wel perspectief om te proberen langs deze weg (een deel van het) overlastgevend gedrag terug te dringen.

2 De actualisering van de inventarisatie van problematische jeugdgroepen in het najaar van 2007 in de gemeente Delfshaven geeft een lichte indicatie dat het in de buurt waaruit het merendeel van de FF Kappe jongeren afkomstig iets rustiger is geworden. Zie paragraaf 6.8.

Inleiding

In 2004 is, naar aanleiding van een werkbezoek aan Leeds, in Rotterdam het idee ontstaan om Doe-normaal-contracten en Doe-normaal-bevelen in te voeren om de jeugdoverlast te bestrijden. In Engeland wordt een dergelijke aanpak sinds 1998 toegepast. In 2004 stelde ook de politieke partij de ChristenUnie voor om het Doe-normaal-contract in Nederland te gebruiken als een van de instrumenten om overlast door jongeren te bestrijden. De minister van Justitie heeft in 2005 aangegeven dat hij een proefproject met een dergelijk contract wilde uitvoeren in een grote of middelgrote stad in Nederland. 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 Kappe³. De pilot kent twee instrumenten: het contract en het bevel. Met het tekenen van een FF Kappe contract geeft de jongere aan zich goed te willen gedragen. Het FF Kappe bevel kan door de burgemeester worden uitgevaardigd wanneer een jongere zich niet aan het contract houdt, maar ook wanneer een jongere het contract niet ondertekent en doorgaat met overlastgevend gedrag.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft het ITS de pilot FF Kappe geëvalueerd en deze rapportage samengesteld⁴.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft de plaats waar FF Kappe wordt uitgevoerd en besteedt aandacht aan het Rotterdamse jeugdbeleid. In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de Engelse voorbeelden van FF Kappe. De gedragsmechanismen die (kunnen) werken bij de aanpak van normoverschrijdend gedrag van jongeren, worden in hoofdstuk 4 beschreven. Vervolgens komt de wijze waarop de pilot FF Kappe uitgevoerd zou worden in hoofdstuk 5 aan de orde en geeft hoofdstuk 6 weer hoe FF Kappe in de praktijk vorm heeft gekregen. In hoofdstuk 7 vindt vervolgens een confrontatie van theorie en praktijk plaats.

3 [www.hetccv.nl/binaries/ccv/dossiers/samenleven-en-wonen/overlast/FF Kappe.pdf](http://www.hetccv.nl/binaries/ccv/dossiers/samenleven-en-wonen/overlast/FF_Kappe.pdf).

4 Deze rapportage is geschreven door dr. J.W. Winkels met medewerking van drs. F.H.J. Miedema, mw. R. van Os, drs. G.B. Post, mw. drs. S. Stoltz en mw. dr. Cl. Woldringh. Het ITS is dr. J.B. Terpstra, dr. M.T.A.B Laemers, dr. J.L.W. Broeksteeg en dr. M.A.D.W. de Jong, allen werkzaam aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen, bijzonder erkentelijk voor hun adviezen over delen van hoofdstuk 4 (Terpstra) en 5 (Laemers, Broeksteeg en de Jong).

1 Rotterdam, Delfshaven en het Rotterdamse jeugdbeleid

1.1 Rotterdam

Sinds enige jaren is het belangrijkste aandachtspunt voor de gemeente Rotterdam het verbeteren van de veiligheid in de stad⁵. Ook voor de toekomst zal het doorzetten van de veiligheidsaanpak een belangrijke taak blijven. Op deze manier wil de gemeente Rotterdam tot een structurele verbetering van veiligheid komen.

Rotterdam heeft op dit moment bijna 600.000 inwoners. De stad heeft te maken met hoge concentraties van kansarme bevolkingsgroepen, illegale woningverhuur, overlast en criminaliteit. In totaal bestaat 46 procent van de bevolking uit inwoners van niet-Nederlandse afkomst.

De investering in het verbeteren van de veiligheid van Rotterdam lijkt zijn vruchten af te werpen: de afgelopen vier jaar is de stad volgens opgave van de gemeente veiliger geworden, Het aantal onveilige buurten is gedaald en de tevredenheid over buurten is toegenomen. De veiligheidsaanpak bestaat uit een combinatie van gebiedsgerichte en persoonsgerichte aanpak, waarbij gebiedsgerichte aanpak zich richt op het verbeteren van veiligheid in de wijken en persoonsgerichte aanpak op de belangrijkste dadergroepen: overlastgevende verslaafden, geweldplegers, criminele illegalen en criminele en overlastgevende jongeren. Door gemeente, politie en OM wordt zwaarder ingezet op een integrale aanpak van geweld. Bovendien wordt er meer aandacht besteed aan preventie en nazorg. Dit moet er toe leiden dat men in 2010 de veiligheidsproblematiek in Rotterdam beheerst. Op dit moment wordt jeugdoverlast door Rotterdammers als grootste buurtprobleem ervaren. Overlast is een belangrijke component in het veiligheidsgevoel van burgers en daarom is het van belang de jeugdoverlast aan te pakken.

5 Gegevens in deze inleiding zijn afkomstig uit de volgende publicaties en documenten van de Gemeente Rotterdam: Samen werken aan veiligheid: voorkomen en handhaven. Vijfjarenactieprogramma veilig Rotterdam 2006-2010; Veiligheidsindex 2006, meting van de veiligheid in Rotterdam; Actieprogramma Jeugd en Overlast, ketenaanpak preventief-correctief-repressief jeugdbeleid; DOSA, voor risico- en probleemjongeren; Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak, methodiek voor de aanpak van problematische jeugdgroepen. Handleiding voor de aanpak van jeugdgroepen.

1.2 Deelgemeente Delfshaven

De deelgemeente Delfshaven, waar een pilot met een nieuwe aanpak van overlast van jeugd is uitgevoerd, is met circa 70.000 inwoners één van de grootste deelgemeenten van Rotterdam. Delfshaven is de deelgemeente met het hoogste percentage etnische minderheden, namelijk 57 procent (van de inwoners van deze deelgemeente). In 2005 behoorde de deelgemeente Delfshaven op het gebied van veiligheid tot de categorie bedreigd⁶. Voor onder andere jongerenoverlast is het bewonersoordeel verslechterd; als grootste buurtprobleem noemt de bevolking dan ook overlast van groepen jongeren. Voorbeelden van jongerenoverlast zijn samenscholing van jongeren op straat, het intimideren van voorbijgangers en het plegen van vernielingen.

1.3 Rotterdamse jeugdbeleid⁷

In Rotterdam loopt één op de vijf jongeren het risico om op enig moment in meer of mindere mate overlastgevend gedrag te vertonen. Dit komt, volgens cijfers van de Dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving, neer op ongeveer 35.000 jongeren. Overlast door jongeren is een belangrijk buurtprobleem. Het doel van het vijfjarenactieprogramma Veilig Rotterdam is dan ook dat alle overlastgevende en criminele jongeren via begeleiding of een strafrechtelijke aanpak moeten worden aangepakt. Daarnaast stelt het actieplan zich tot doel dat er in 2010 geen wijken meer mogen zijn die op het gebied van jeugdoverlast/criminaliteit op de Veiligheidsindex⁸ de score onveilige wijk of probleemwijk hebben.

Het Rotterdamse jeugdbeleid wordt gekenmerkt door een persoonsgerichte aanpak (PGA). Het gaat uit van tweerichtingsverkeer: van jongeren wordt verwacht dat zij ingaan op het (hulp) aanbod. Gebeurt dit niet, dan wordt bemoeizorg, drang en dwang ingezet. Deze aanpak richt zich op alle leefgebieden. De regie van de PGA is in handen van DOSA-regisseurs en jeugdcoördinatoren van de politie. DOSA staat voor Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak. De sluitende aanpak bestrijdt hinderlijk en overlastgevend gedrag en voorkomt het afglijden naar crimineel gedrag van probleemjongeren. Deze aanpak strekt zich uit over alle jeugdinstanties in de preventieve, hulpverlenende en justitiële sfeer. De DOSA-regisseur zorgt voor de samenhang, coördinatie en regie binnen het preventieve deel van de keten⁹. De voor-

6 De veiligheidsindex deelt wijken en deelgemeenten in vijf categorieën in: onveilig, probleem, bedreigd, aandacht en veilig.

7 Ieder kind wint in Rotterdam. Actieprogramma Risico Jeugd 2007-2010. Gemeente Rotterdam.

8 De Veiligheidsindex is een jaarlijkse meting van de veiligheid in Rotterdam. Daarvoor geven jaarlijks ongeveer 13.000 Rotterdammers hun mening over de veiligheid in hun wijk.

9 De keten bestaat uit preventief – curatief – repressief beleid.

postfunctionaris van Bureau Jeugdzorg (BJZ) doet dit voor het curatieve deel (hulpverlening) en de jeugdcoördinator van de politie doet dit voor het repressieve deel. Samen zijn zij verantwoordelijk voor de totale sluitende aanpak van een deelgemeente.

DOSA-regisseurs voeren de regie over de casus van een jongere, schakelen lokale partners in en bewaken de voortgang. Zo nodig organiseert de DOSA-regisseur een overleg met de voorpostfunctionaris van BJZ en met de jeugdcoördinator van de politie. DOSA-regisseurs krijgen, in geval van criminaliteit en overlast, hulp van de stadsmarinier jeugd. Een stadsmarinier lost knelpunten op in de uitvoering en kan deze op de agenda zetten van de Stuurgroep Veilig van de gemeente Rotterdam. Op deze manier kunnen problemen op het hoogste niveau opgelost worden. Deze manier van werken is succesvol gebleken en mede daarom is de PGA-aanpak verbreed naar alle risicjongeren die op meerdere leefgebieden problemen hebben.

In het collegeprogramma van 2006-2010 is als prioriteit benoemd: van de 1500 jongeren tot 23 jaar van wie is vastgesteld dat ze voor overlast zorgen, wordt tenminste 90 procent in een PGA-traject geplaatst, met als doel het voorkomen van recidive.

Er is een groepsgerichte en een individueel gerichte aanpak ontwikkeld. Via de groepsgerichte aanpak van overlastgevende jongeren wordt jaarlijks per deelgemeente door de politie een scan gemaakt van de aanwezige jeugdgroepen. Deze groepen worden, op basis van de door onderzoeksbureau Beke gemaakte categorieën onderverdeeld in hinderlijk, overlastgevend en crimineel¹⁰. Deze analyse is de basis voor een integrale aanpak van jeugdgroepen; de groepsaanpak. De deelgemeente stelt vervolgens vast welke groepen prioriteit krijgen en sturen op de uitvoering van die integrale aanpak.

Overlastgevende en/of criminele jongeren die onder andere via de groepsgerichte aanpak in beeld komen, worden opgenomen in een persoonsgerichte aanpak: ofwel PGA Jeugd. Dit houdt in dat er een persoonsgericht traject op maat ingezet wordt op verschillende leefgebieden, zoals school, stage/werk, huisvesting, gezondheid etc. Er zijn drie soorten PGA-trajecten waarin een jongere terecht kan komen:

1. PGA Jeugd Bestuurlijk (DOSA)

De DOSA-regisseur is de spin in het web, daar waar het gaat om de meldingen van overlastgevende jongeren met problemen op een of meerdere leefgebieden tot 18 jaar. De DOSA-regisseur komt in actie als deze problematiek dusdanig ernstig is, dat afzonderlijke hulpverleningsinstanties er niet uit komen. De DOSA-regisseur kent het lokaal preventieve netwerk goed en heeft vanuit die positie afstemmingsoverleg met

¹⁰ Zie paragraaf 4.4 voor bespreking van de typologie.

de jeugdcoördinator van de politie (justitiële keten) en de voorpostfunctionaris van Bureau Jeugdzorg (hulpverleningsketen). Na afstemming over de aanpak verwijst DOSA de jongere door naar een partner in het veld. Deze neemt de jongere in traject en zorgt voor terugkoppeling naar de DOSA-regisseur.

2. PGA Jeugd Justitieel (JCO)

Bij criminele jongeren ligt het voortouw bij politie en het Openbaar Ministerie (OM). In het Justitieel Casus Overleg (JCO) wordt een persoongericht traject ingezet. In geval van justitiële trajecten is een sluitende nazorg na detentie cruciaal. Elke jongere krijgt daarom waar mogelijk jeugdreclassering opgelegd.

3. PGA Justitieel Jong Volwassenen (JoVo)

Speciale aandacht is nodig voor de groep 18-24-jarigen. DOSA richt zich op de doelgroep tot 23 jaar, maar constateert een tekort aan maatregelen en trajecten. Zij vallen namelijk buiten het jeugdstrafrecht en buiten de jeugdzorg. Ook voor deze groep zijn gecombineerde trajecten nodig om hen te kunnen helpen. Daarom wordt gestart met een persoonsgerichte aanpak voor 18-24-jarigen.

Op deze manier wil de gemeente Rotterdam zorgen voor een sluitende aanpak van jeugdproblematiek, zodat jongeren niet tussen wal en schip belanden. Rotterdam heeft te maken met een ‘massieve jeugdproblematiek’, maar probeert dit door middel van actief jeugdbeleid aan te pakken.

1.4 Plaats van FF Kappe in het Rotterdamse jeugdbeleid

In de wijk het Nieuwe Westen is per 1 maart 2006 de pilot FF Kappe van start gegaan. In het Nieuwe Westen geven bewoners aan dat jeugdoverlast een veel voorkomend buurtprobleem is. De indexscore voor dat gebied is gedaald van 5,5 naar 5,1¹¹. In het rapport over de veiligheidsindex staat dat er in 2005 in het Nieuwe Westen op de Vierambachtsstraat sprake was van een hardnekkige overlastgevende groep jongeren met criminele contacten¹². Overlast wordt gezien als een belangrijk element in de verklaring van onveiligheidsgevoelens van burgers. Het wijkteam van de politie constateert dat de sociale cohesie onder winkeliers en bewoners gering is en er sprake is

11 Onveilige wijk: <3.9, Probleemwijk: 3.9 tot 5.0, Bedreigde wijk: 5.0 tot 6.0, Aandachtswijk: 6.0 tot 7.1, (Redelijk) veilige wijk: > 7.1.

12 Bron: Veiligheidsindex 2006, gemeente Rotterdam.

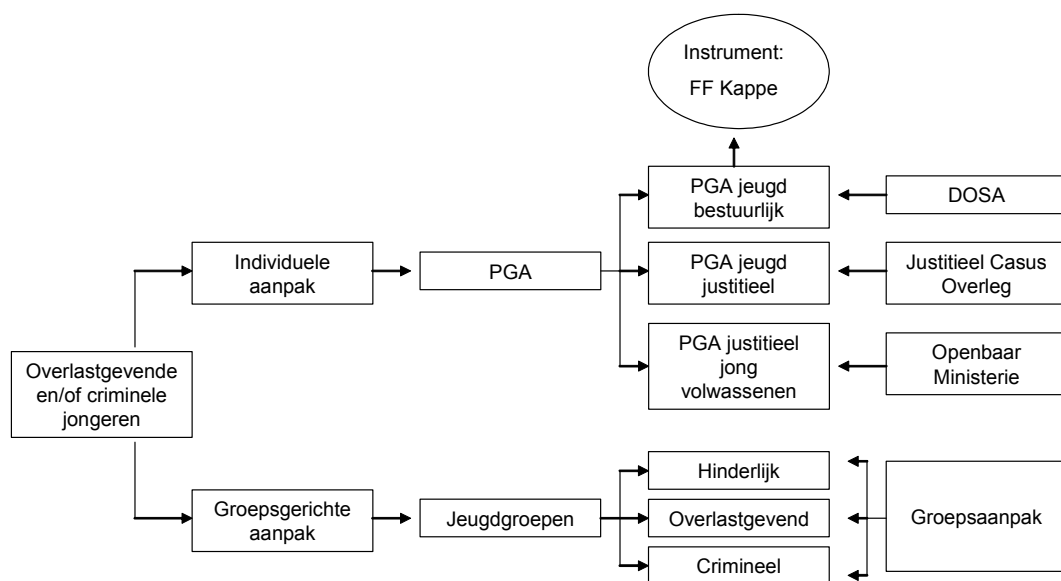
Zie: <http://www.rotterdamindex.nl/news/show/340/veiligheidsindex-2006-bijna-alle-wijken-veiliger-2>

van onmacht en apathie in de Vierambachtsstraat¹³. Het is de vraag of deze vormen van overlast tot een strafrechtelijke afhandeling kunnen leiden. Niet alle vormen van overlast zijn immers strafbaar. De minister van Justitie noemt in zijn brief betreffende FF Kappe de voorbeelden van “rondhangen op straat, het zitten op vensterbanken van woningen of het iemand in het openbaar toewensen van bepaalde ziektes”¹⁴. Het justitiële apparaat is zwaar belast en er zou bekeken kunnen worden of lichte vormen van overlast afgedaan zouden kunnen worden met niet-strafrechtelijke middelen.

Sinds 2005 heeft deelgemeente Delfshaven capaciteit vrijgemaakt voor de invoering van de *methodiek groepsaanpak*. Deze aanpak is gericht op het ontmantelen van de groep jongeren rondom de Vierambachtsstraat om bij te dragen aan de reductie van overlast en criminaliteit rond deze straat.

FF Kappe wordt binnen het kader van de persoonsgerichte aanpak ingezet en zal zich richten op jongeren van 12 tot 24 jaar. Dat betekent dat wordt aangesloten bij de bestaande structuur van persoonsgerichte aanpak van lichte criminaliteit en overlast door jongeren: PGA Jeugd Bestuurlijk. De pilot FF Kappe bestaat uit een combinatie van gedragsinstructies, hulp en strafdreiging die is gericht op gedragsverandering.

Figuur 1 – Schematische weergave FF Kappe in jeugdbeleid



13 Projectvoorstel Vierambachtsstraat: Het probleem voorbij, A. de Zwart e.a., 2005.

14 Tweede Kamer 2005-2006, 28684, nr. 79, p. 1-2.

2 Opzet van het onderzoek

2.1 Inleiding

In de klassieke benadering van evaluatieonderzoek wordt de effectiviteit van een interventie gemeten met behulp van experimentele en controlegroepen. De verklaring van verschillen tussen beide groepen (na de interventie) wordt in beginsel gezocht in de werkzaamheid van de interventie¹⁵. Een benadering door middel van een vorm van evaluatie die recht doet aan de verschillen, processen en specifieke omstandigheden waaronder een interventie plaatsvindt, is de zogenaamde ‘realistic evaluation’¹⁶. Hierbij wordt de vraag gesteld ‘what works for who in what circumstances?’ in plaats van de traditionele vraag ‘does this work?’. Volgens Pawson en Tilley (1997) moet worden uitgevonden hoe en onder welke omstandigheden een gegeven maatregel effect heeft. De onderzoeker dient daarbij goed te beschrijven welke theorie er schuilt achter een interventie, de context waarin de interventie wordt uitgevoerd en de mechanismen die tijdens een interventie werkzaam zijn¹⁷.

De ‘what works’-benadering biedt belangrijke aanknopingspunten voor deze vorm van onderzoek, met name voor onderzoek naar criminaliteitsreductie en -preventie. In deze benadering wordt ervan uitgegaan dat een individu te veranderen is en dat met name crimineel gedrag vatbaar is voor verandering als er op de juiste wijze een interventie plaatsvindt¹⁸. Door het uitvoeren van een planevaluatie en een procesevaluatie van het project FF Kappe in Rotterdam is getracht om na te gaan wat er aldaar wel en niet ‘heeft gewerkt’.

2.2 Planevaluatie

Een planevaluatie bestaat uit een analyse van problemen en beleidsdoelstellingen om te kunnen komen tot een zo goed mogelijke interventie. Daarbij gaat men zo goed mogelijk na wat de mogelijke en wat de in eerdere studies waargenomen effecten van (onderdelen van) een beleidsinterventie (zouden kunnen) zijn (Swanborn, 2004)¹⁹. Normaal gesproken gaat een planevaluatie vooraf aan de invoering van een pro-

15 Zie: Swanborn (2004), Wartna (2005), Pawson and Tilley (1997), Tilley (2000).

16 Pawson en Tilley (1997).

17 Zie ook: *Startnotitie plan- en procesevaluatie doe-normaal-contract in Rotterdam*. WODC 2006.

18 Van den Hurk en Nelissen (2004).

19 Swanborn (2004), p. 133-191.

gramma of interventie. Binnen het voorliggende onderzoek wordt de omgekeerde weg bewandeld: de interventie staat vast en er wordt gezocht naar de programmatheorie die ten grondslag zou kunnen liggen aan de interventie²⁰. Een reconstructie achteraf van de programmatheorie is geen ongebruikelijke methode en de centrale vraag verandert er niet door²¹. De planevaluatie is er in dit geval op gericht om te achterhalen welke gedragsmechanismen (inclusief randvoorwaarden voor hun werking) aan de orde zijn voor de in het project FF Kappe uitgevoerde interventies om overlastgevend gedrag van jongeren aan banden te leggen.

Onderzoeksvragen

De planevaluatie is gebaseerd op literatuurstudie en interviews met betrokkenen om de impliciete of expliciete veronderstellingen over de werkzame gedragsmechanismen van de interventie te achterhalen. In de startnotitie voor het onderzoek naar het Doe-normaal-contract in Rotterdam is de hoofdvraag voor het planonderzoek als volgt geformuleerd: *wat zijn de veronderstelde werkzame mechanismen van FF Kappe, in welke context zouden deze werken en zijn er neveneffecten te benoemen?*

Wij concentreren ons vooral op de volgende deelvragen:

- Welke gedragsmechanismen zijn van toepassing op de interventies in Engeland en Rotterdam en wat zegt onderzoek daarover?
- Welke gedragsmechanismen zijn mogelijk van toepassing op de in FF Kappe uitgevoerde interventie en wat zegt onderzoek daarover?

Bij de beantwoording van deze deelvragen komen tevens aan de orde of de veronderstelde mechanismen zijn geëxpliciteerd, in welke context de mechanismen werken, welke verschillen er zijn tussen de FF Kappe werkwijze en de Engelse aanpak, op wie het programma zich richt en waarom voor deze doelgroep is gekozen.

2.3 Procesevaluatie

In de procesevaluatie wordt nagegaan op welke wijze een project of programma wordt uitgevoerd en welke problemen men daarbij tegenkomt. Voor wat de procesevaluatie betreft gaan we uit van de volgende hoofdvragen:

- *Hoe is het programma georganiseerd, welke ketenpartners zijn betrokken en hoe verloopt de samenwerking en de communicatie tussen ketenpartners?*
- *Wordt het project uitgevoerd volgens plan, werkt het zoals verondersteld en wat zijn de eerste resultaten?*

²⁰ Leeuw (2005).

²¹ Wartna (2005), p. 21.

Na uitvoering van de plan- en de procesevaluatie kunnen de uitkomsten van beide onderzoeken met elkaar worden geconfronteerd. De volgende vragen zullen daarbij leidend zijn:

- Werkt het project zoals verondersteld?
- Is er sprake van onvoorziene effecten?
- Dienen er aanpassingen te worden gedaan?

Voor het project FF Kappe is het te vroeg om een productevaluatie uit te voeren. Wel kunnen de volgende vragen worden beantwoord:

- Wat zijn de concrete doelen van het programma in de vorm van het aantal uitgeschreven contracten tijdens de pilotperiode?
- Zijn deze doelen gehaald en zo nee, wat is daarvoor de verklaring?
- Wijzen de eerste resultaten op een afname van overlastgevend gedrag?

2.4 Uitvoering onderzoek

Literatuur- en documentenonderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2006 - mei 2007. Er is begonnen met een uitgebreide literatuurstudie van de Anti Social Behaviour Orders (ASBO) en de Acceptable Behaviour Contracts (ABC) omdat de Rotterdamse aanpak hier in zijn oorspronkelijke opzet voor een groot deel op is gebaseerd. Ook is door middel van de literatuurstudie inzicht verkregen in de theoretische achtergronden van ASBO, ABC en soortgelijke interventies.

Interviews

Allereerst is de coördinator van het project in Rotterdam geïnterviewd. Via de coördinator zijn relevante documenten over het project van de gemeente Rotterdam aan de onderzoekers beschikbaar gesteld (zie paragraaf 1.1). Naast de literatuur- en documentenstudie zijn de volgende functionarissen op locatie mondeling geïnterviewd:

- * beleidsadviseur Jeugd, Directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam (2 maal geïnterviewd, meerdere malen per mail en telefoon bevestigd), 28-11-2006 en 13-03-2007;
- * adviseur Wet en Regelgeving, Directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam, 13-03-2007;
- * jeugdcoördinator en aanspreekpunt voor FF Kappe van de politie, 24-01-2007 en 10-05-2007;
- * stadsmarinier Delfshaven, 24-01-2007;

- * wijkassistent deelgemeente Delfshaven, 06-02-2007 en aangevuld met mailcorrespondentie;
- * DOSA-regisseur deelgemeente Delfshaven, 06-02-2007;
- * medewerker deelgemeente Delfshaven, 02-03-2007;
- * beleidsadviseur Jeugd en Veilig, deelgemeente Delfshaven, 02-03-2007;
- * voormalig DOSA-regisseur, 10-05-2007;
- * beleidssecretaris OM, JIB West, 08-05-2007.

Met de voormalige DOSA-regisseur is per mail gecorrespondeerd en er heeft een telefonisch interview met een Intensieve Casemanager in Delfshaven (15-05-2007) plaatsgevonden.

Overige bronnen

X-pol

X-pol is het registratiesysteem van de politie. Van sommige jongeren zijn alle politieregistraties beschikbaar. Van andere jongeren zijn politieregistraties ten tijde van de pilot FF Kappe beschikbaar gesteld. Het betreft hier een beschrijving van concrete gedragingen van de jongeren. Hiermee kan beschreven worden uit welk concreet gedrag het hinderlijke, overlastgevende en licht criminele gedrag van FF Kappe-jongeren bestaat.

Overzichtslijst DOSA²²

Per jongere wordt een schematisch overzicht gegeven met informatie over de uitreiking van het contract, PGA-hulpverleningstrajecten, het Intensieve Case Management, jeugdreclassering, houding van de jongeren ten opzichte van hulpverlening, interventieteam, politie-informatie, toelichtingen en het al dan niet in aanmerking komen voor een bevel. Deze overzichten bevatten per jongere een beperkte hoeveelheid informatie.

Persoonskaarten DOSA

Van nagenoeg alle jongeren zijn persoonskaarten bestudeerd. Deze bevatten persoons- en gezinsgegevens, meldingen en historie van hulpverlening en informatie over de uitreiking van de contracten²³.

²² Update 31 januari 2007.

²³ DOSA persoonskaarten, 10-05-2007.

Sfeerrapportages DOSA

Van sommige jongeren zijn sfeerrapportages beschikbaar. Het betreft hier een beschrijvend verslag van het hulpverlenings- en justitiële verleden van de jongeren en een beschrijving van de aangeboden hulp ten tijde van de pilot FF Kappe.

Complete dossiers

Van de (uiteindelijk) twee FF Kappe-jongeren die in aanmerking komen voor een bevel is een volledig dossier beschikbaar, samengesteld door DOSA. Deze dossiers bevatten:

- aanbiedingsbrief van deelgemeente Delfshaven;
- FF Kappe-contract;
- rapport contractuitreiking;
- uitdraai DOSA-registratiesysteem;
- rapportages van het Intensief Case Management (ICD);
- rapportages van Nieuwe Perspectieven²⁴;
- kopieën correspondentiebrieven van Nieuwe Perspectieven;
- politierapportage.

De diverse gegevens die over de jongeren in de dossiers zijn opgeslagen zijn in hun onderlinge samenhang bestudeerd. De rapportage van deze gegevens is zodanig vorm gegeven dat herkenbaarheid van individuele personen is uitgesloten.

24 Nieuwe Perspectieven is een hulpverleningstraject dat kortdurende en intensieve hulpverlening biedt aan jongeren in de leeftijd van 12 tot 24 jaar, die crimineel gedrag vertonen of dreigen te gaan vertonen en kampen met meervoudige problematiek.

3 Aanpak van asociaal gedrag in Engeland

3.1 Inleiding

De aanpak van FF Kappe in Rotterdam is grotendeels gebaseerd op de aanpak in Engeland door middel van Anti Social Behaviour Orders (ASBO) en Acceptable Behaviour Contracts (ABC)²⁵. De ASBO's en ABC's die in 1998 in Engeland werden ingevoerd kennen een voorgeschiedenis in de sociale woningbouw of 'social housing' (Brown 2004). In de jaren tachtig en negentig hadden de woningbouwverenigingen steeds meer te maken met huurders die zich niet hielden aan de normen en waarden die door de woningbouwvereniging werden gesteld. Problemen die daar, volgens de woningbouwverenigingen, uit voortvloeiden waren verkrotting van het woningbezit, overlast van en door bewoners en toename van criminaliteit in wijken met veel sociale woningbouw (Flint 2002). Sociale woningbouw had in oorsprong veel te maken met sociale beheersing: huishoudens uit de lagere sociale klassen werden niet alleen gehuisvest, maar veel sociale woningbouworganisaties deden ook aan (her)opvoeding van deze huishoudens. De woningbouwverenigingen ervoeren echter dat het element van 'social control' steeds meer een kwestie van 'crime control' werd (Brown 2004). De verhuurders hadden weliswaar dwangmiddelen die waren vastgelegd in de Housing Act van 1996, zoals huisuitzetting, maar de daarin vastgelegde procedures waren langdurig en volstonden niet om de problemen de baas te kunnen.

De woningbouwverenigingen verenigden zich in een lobby, de Social Landlords' Crime and Nuisance Group (SLCNG) om verdergaande maatregelen in te voeren ter bestrijding van de gepercipieerde verloedering van wijken met sociale woningbouw. De SLCNG voerde haar lobby binnen Labour omdat deze partij een groot electoraat had in districten met veel sociale woningbouw.

De lobby van de woningbouwverenigingen en de publieke opinie misten hun uitwerking binnen Labour niet. Labour werd pleitbezorger van de 'Community Safety Order' die de woningbouwverenigingen en de lokale autoriteiten verdergaande bevoegdheden zou geven om normoverschrijdend gedrag te bestrijden. De aanpak werd vastgelegd in een partijpublicatie uit 1995 die de basis vormde voor de Crime and Disorder Act van 1998 waarmee de ASBO en ABC werden geïntroduceerd (Labour Party, 1995). Een ASBO en een ABC kunnen worden omschreven als een individuele maatregel, gericht op het bestrijden van asociaal gedrag. Het omvat bepalingen over

25 Vanwege het vrijwillige karakter worden ABC's ook wel aangeduid als Acceptable Behaviour Agreements (ABA's).

specifieke vormen van gedrag die de persoon die een ASBO of ABC krijgt, achterwege dient te laten.

3.2 Acceptable Behaviour Contracts (ABC)

Het opleggen van een ABC werd mogelijk met de invoering van de Crime and Disorder Act van 1998 en ABC's worden sinds 1999 toegepast. ABC's worden doorgaans aan jongeren uitgereikt, maar ook volwassenen kunnen een ABC krijgen. Een ABC is een op schrift gestelde overeenkomst tussen enerzijds een persoon ouder dan 10 jaar²⁶ en anderzijds de housing office of de Registered Social Landlords (RSL) en de politie waarbij de partijen overeenkomen dat de jongere geen gedrag meer zal vertonen dat als asociaal kan worden omschreven²⁷. Onder asociaal gedrag wordt dan, volgens de Crime and Disorder Act van 1998, gedrag van een persoon verstaan 'that caused or was likely to cause harassment, alarm or distress to one or more persons not of the same household as himself'²⁸. Gedrag dat in een ABC kan worden opgenomen is bijvoorbeeld het lastigvallen van bewoners of voorbijgangers, grof taalgebruik, vandalisme, geluidsoverlast, deelname aan dreigend gedrag in een groep, roken of alcoholgebruik onder de toegestane leeftijd en bedelen.

De procedure voor een ABC start met een brief van de housing office en de politie aan alle bewoners van een buurt die als probleebuurt is geïdentificeerd. In de brief worden de bewoners op de hoogte gebracht van het bestaan van ABC, de werkwijze en de eventuele consequenties. Vervolgens worden jongeren geïdentificeerd door de housing office, RSL's en de politie en de familie wordt geïnformeerd dat de betreffende jongere is geselecteerd voor een ABC. De jongere wordt, met zijn ouders of wettelijke vertegenwoordiger, uitgenodigd bij de housing office voor een gesprek waarin zijn asociaal gedrag aan de orde wordt gesteld. Afhankelijk van het gedrag van de jongere en de oorzaak van zijn gedrag kunnen ook nog andere instanties bij het gesprek aanwezig zijn, zoals de sociale dienst, de school of het maatschappelijk werk.

Tijdens het gesprek met de betrokkene wordt zijn gedrag besproken en wordt aandacht besteed aan de eventuele oorzaken van zijn gedrag. Na afloop wordt met hem overeengekomen dat hij zich gedurende een bepaalde periode onthoudt van gedrag zoals dat in de overeenkomst is beschreven²⁹. Het contract voorziet ook in hulp om de

²⁶ In Engeland, Wales en Noord Ierland zijn jongeren vanaf 10 'criminal responsible'. In Schotland is de leeftijd vanaf 8 jaar.

²⁷ Tameside Borough, Augustus 2006.
Home office, maart 2003.

²⁸ Crime and Disorder Act 1998, part 1, chapter 1, article 1, section 1A.

²⁹ Zie bijvoorbeeld: London Borough of Barking and Dagenham, Augustus 2006.

oorzaken van het gedrag aan te pakken. De ABC wordt dan door de jongere ondertekend en meeondertekend door de ouders of vertegenwoordigers indien hij minderjarig, dat wil zeggen jonger dan 18 jaar, is. Indien een jongere niet verschijnt tijdens de eerste afspraak volgen nog twee uitnodigingen. Als de jongere op alledrie de uitnodigingen niet heeft gereageerd volgt overleg tussen de betrokken instanties over welke vervolgstappen genomen kunnen worden. Er zijn geen directe sancties voorgeschreven in het geval een jongere niet komt opdagen of het contract niet ondertekent. In de meeste gevallen vindt overleg plaats tussen politie en housing office om te bezien welke actie het best kan worden ondernomen, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van het individuele geval.

Monitoring van het contract gebeurt door medewerkers van de housing office of RSL's en de politie. Er zijn geen directe sancties vastgesteld voor het breken van het contract. Als één van de bepalingen uit het contract wordt geschonden kan een brief worden verzonden of volgt een gesprek met de betrokken jongere. In uiterste consequentie kan een strafrechtelijke procedure volgen als er sprake is van crimineel gedrag, kan een ASBO worden aangevraagd of een huisuitzettingsprocedure worden gestart. Overigens wordt, in sommige districten, de mogelijkheid van een huisuitzettingsprocedure direct vanaf de start van een ABC-traject aan betrokkenen verteld. Hierdoor wordt het hele gezin of familie bij het ABC-traject betrokken omdat zij in het uiterste geval ook met de sanctie worden geconfronteerd.

Voordat een ABC-procedure wordt opgestart wordt eerst een onderzoek gedaan of degene voor wie de ABC bedoeld is, ook daadwerkelijk geschikt is voor een ABC-aanpak. Als er bijvoorbeeld sprake is van voortdurend en ernstig overlastgevend gedrag, moet er bezien worden of er niet beter andere maatregelen getroffen kunnen worden, zoals een ASBO-procedure.

Een ABC heeft een looptijd van zes maanden, wordt getekend op vrijwillige basis en heeft geen juridische status. Als een jongere zich niet aan de bepalingen van een ABC houdt, kan het feit van contractbreuk wel als bewijsmateriaal worden gebruikt bij een strafrechtelijke procedure. Het verbreken van een ABC kan eveneens worden gebruikt als bewijsmateriaal van asociaal gedrag bij het aanvragen van een ASBO. Het verbreken van een ABC hoeft echter niet direct tot het opleggen van een ASBO te leiden. Tijdens de looptijd van een ABC krijgt de jongere steun om de onderliggende oorzaken van zijn gedrag aan te pakken. Dit kan variëren van hulpverlening aan de jongere tot ondersteuning aan de ouders bij het opvoeden van kinderen.

3.3 Anti Social Behaviour Orders (ASBO)

Doel en doelgroepen

ASBO's werden in 1998 in de Crime and Disorder Act geïntroduceerd en worden sinds april 1999 toegepast. Het doel van een ASBO is het terugdringen van normoverschrijdend gedrag en het voorkomen ervan, zonder dat er naar strafrechtelijke middelen gegrepen hoeft te worden. De ASBO-benadering is niet zozeer gericht op het bestraffen van de dader, maar meer op het beschermen van het publiek tegen overlastgevend gedrag³⁰. Bij ASBO's wordt dezelfde definitie voor asociaal gedrag gehanteerd als bij ABC's. De doelgroep voor de ASBO-aanpak is in de wet breed geformuleerd, namelijk 'any person aged 10 or over'³¹. Jongeren vallen daarmee weliswaar onder de werking van de ASBO, maar volgens het Engelse ministerie van binnenlandse zaken, was het nadrukkelijk niet de bedoeling om aan minderjarigen een ASBO op te leggen: "While the lower age-limit for anti-social behaviour orders is the age of criminal responsibility (10 years old) it is envisaged that they will normally apply to adults except where young people have been involved with adults in anti-social behaviour" (Home Office 1998, p.4).

De werking van een ASBO³²

Een ASBO is een civielrechtelijk bevel dat wordt opgelegd aan een persoon die zich op één of andere wijze normoverschrijdend heeft gedragen. In een ASBO worden concreet de gedragingen genoemd waarin de persoon in kwestie zich schuldig heeft gemaakt. Voorbeelden van dergelijk gedrag zijn grof taalgebruik, dreiging met fysiek geweld, graffiti en geluidsoverlast. De persoon die zich aan dergelijk gedrag schuldig heeft gemaakt en daarvoor een ASBO heeft gekregen, moet zich in de toekomst onthouden van dergelijk gedrag. Een ASBO geldt voor een periode van minimaal twee jaar en er is niet in een maximumduur voorzien.

Een ASBO kon in eerste instantie alleen bij de rechtbank worden aangevraagd door de politie of de gemeente. Met de Police Reform Act van 2002 kregen de British Transport Police en de 'registered social landlords (RSLs)' echter ook de bevoegdheid om een ASBO-verzoek in te dienen. Als één van de instanties een verzoek tot oplegging van een ASBO indient, dient deze instantie de andere genoemde instanties in te lichten over het verzoek. Instemming van de andere instanties is niet nodig, zij hoeven alleen ingelicht te worden. De instantie die het voortouw neemt bij de aanvraag voor een ASBO is verantwoordelijk voor het verzamelen van bewijsmateriaal

30 Bron: <http://www.homeoffice.gov.uk/anti-social-behaviour/penalties/anti-social-behaviour-orders/?version=1>.

31 *Ibidem*

32 Deze paragraaf is gebaseerd op: Crime and Disorder Act 1998. Home Office, *A guide to Anti Social Behaviour Orders en Acceptable Behaviour Contracts*. Campbell (2002).

waarvan de aanvraag vergezeld moet gaan. Ook 'hearsay' bewijsmateriaal wordt daarbij door de rechtbank geaccepteerd.

Op grond van het bewijsmateriaal overweegt de rechtbank of een ASBO nodig is om personen te beschermen tegen het asociale gedrag van degene voor wie de ASBO zou moeten gelden. De rechtbank maakt op grond van het gepresenteerde bewijsmateriaal een inschatting van het toekomstige risico dat degene voor wie de ASBO zou moeten gelden, vormt. Als bewijsmateriaal kan onder andere worden aangedragen:

- het verbreken van een ABC;
- getuigenverklaringen van ambtenaren;
- getuigenverklaringen van burgers;
- klachten over de persoon, ingediend bij de politie, verhuurders of andere instanties;
- video-opnames van asociaal gedrag;
- dagboeken van getuigen.

Bij aangifte en handhaving van ASBO's speelt het publiek een belangrijke rol als informant van de hiervoor genoemde instanties die een ASBO kunnen aanvragen. Ouders, bewoners, instellingen in de buurt, scholen en lokale overheden kunnen bewijsmateriaal verzamelen voor het ondersteunen van de uitvaardiging van een ASBO. In principe kan iedereen een aanvraag voor een ASBO door de bevoegde instantie ondersteunen. Als een ASBO eenmaal is uitgevaardigd, wordt deze publiekelijk bekend gemaakt, met naam en afbeelding van degene die de ASBO heeft gekregen. Deze publieke bekendmaking speelt bij de controle op de handhaving een belangrijke rol.

Het uitvaardigen van een ASBO is niet zonder consequenties. Bij herhaling van gedrag dat in de ASBO is genoemd, kan de persoon in kwestie strafrechtelijk vervolgd worden. Een strafrechtelijke vervolging kan leiden tot een maximum gevangenisstraf van vijf jaar voor volwassenen. Voor jongeren onder 18 jaar gelden voorwaardelijke gevangenisstraffen en taakstraffen bij overtreding van de ASBO.

Veranderingen in de ASBO aanpak

Bij de introductie van de ASBO's in 1998 was de inschatting dat er veel gebruik van gemaakt zou worden. Volgens de Home Office zou moeten worden gerekend op zo'n 5.000 ASBO's per jaar in Engeland en Wales. In 2001, twee jaar na de toepassing van ASBO's, waren er echter nog maar 518 uitgevaardigd³³. De redenen voor het geringe gebruik van ASBO's waren onder meer de omslachtige procedures en de hoog oplopende kosten als er sprake was van een juridische procedure (Burney 2002). Met de *Police Reform Bill* van 2002 en de *Anti Social Behaviour Act* van 2003 werden wijzi-

³³ Bron: ASBO statistics, www.crimereduction.gov.uk.

gingen ingevoerd die het gebruik van ASBO's moesten vereenvoudigen. Zo werden procedures versoepeld, de toepassingsmogelijkheden verbreed en werd de territoriale geldigheid van een ASBO vergroot van de gemeente waarin de ASBO was uitgevaardigd naar heel Engeland en Wales. Door deze versoepeling nam het aantal uitgevaardigde ASBO's toe tot 9.853 in 2005³⁴.

Werkt de aanpak?

Bij het schrijven van deze rapportage is er nog geen effectevaluatie uitgevoerd van de ASBO en ABC-aanpak en is aldus niet bekend of ASBO's en ABC's bijdragen aan het terugdringen van overlastgevend gedrag. Wel zijn er product- en procesevaluaties uitgevoerd (Campbell 2002, Bullock 2004, Home Office 2004a, Home Office 2004b, National Audit Office 2006, Youth Justice Board 2006). Uit deze evaluaties komt naar voren dat in de gebieden waar gewerkt wordt met ASBO's en ABC's de recidive van asociaal gedrag afneemt nadat een ABC of ASBO is opgelegd. Dit geldt echter niet voor een harde kern van jongeren die zijn doorgedaan met gedrag waartegen een ABC of ASBO was opgelegd. Er is niet onderzocht of de aanpak een verdringingseffect heeft, dat wil zeggen dat jongeren een andere buurt opzoeken en daar hetzelfde gedrag vertonen. Het is dus mogelijk dat de afname van recidive wordt veroorzaakt doordat jongeren een andere buurt opzoeken waar zij minder bekend zijn bij de lokale autoriteiten.

Kritiek op het functioneren van ASBO's

Een eerste punt van kritiek komt uit juridische hoek, namelijk dat een ASBO gedrag criminaliseert dat op zich niet strafbaar is, zoals het rondhangen op bepaalde plaatsen (Burney, 2002). Door de ruime definitie van asociaal gedrag in de wet kan allerlei gedrag dat als normaal omschreven zou kunnen worden, voor een ASBO in aanmerking komen. Door dergelijk gedrag in een ASBO op te nemen, waarbij overtreding kan leiden tot strafrechtelijke vervolging, worden personen – zo luidt de kritiek – gecriminaliseerd (Macdonald, 2006).

Een tweede punt van kritiek betreft het feit dat de ASBO's primair zijn bedoeld voor overlastgevend gedrag van personen die geen zware vergrijpen hebben gepleegd. In de praktijk worden echter de meeste ASBO's opgelegd aan personen die al eerder veroordeeld zijn geweest (Campbell, 2002). Gegeven het feit dat veel personen aan wie een ASBO wordt opgelegd al eens veroordeeld zijn geweest, de lange termijn waarop een ASBO geldig is en het gebrek aan ondersteuning, worden bepalingen in de ASBO vaak overtreden (Campbell, 2002; Burney, 2002; Hunter et al., 2001).

Een derde punt van kritiek betreft de doelgroep. In de oorspronkelijke aanpak was de ASBO maatregel vooral bedoeld voor volwassenen. Er gold weliswaar een minimum-

34 Ibid.

leeftijd van tien jaar voor een ASBO, maar de Home Office ontraadde het gebruik van ASBO's voor jongeren. In de praktijk blijkt echter dat de meeste ASBO's aan jongeren worden opgelegd: in 2002 werd 58 procent van de ASBO's opgelegd aan personen jonger dan 18 jaar (Burney, 2002; Campbell, 2002). Het lijkt er dan ook op dat ASBO's worden gebruikt om criminaliteit te bestrijden en in mindere mate om het daaraan vaak voorafgaande overlastgevende gedrag te bestrijden. Omdat het verzamelen van bewijs voor de overtreding van een ASBO makkelijker is dan het verzamelen van bewijs in een strafrechtszaak, zouden rechters de voorkeur geven om iemand te veroordelen op grond van het overtreden van een ASBO (Youth Justice Board, 2006). Van de personen jonger dan 18 jaar die een ASBO hebben gekregen is 49 procent voor de rechter verschenen omdat zij de ASBO overtreden hebben. De Youth Justice Board concludeert hieruit dat ASBO's niet effectief zijn (Youth Justice Board, 2006). Bijna tweederde van degenen die een ASBO overtreden krijgt een gevangenisstraf opgelegd. Deze gevangenisstraf heeft een gemiddelde duur van vijf maanden³⁵. Een laatste punt van kritiek betreft een onbedoeld effect dat op kan treden: voor sommige jongeren is een ASBO geen middel dat hen schrik aanjaagt maar eerder een 'badge of honour': "Some of the friends are left out now because they are not an ASBO. I think they all want one. I know a boy that's hellbent on getting an ASBO because he feels left out"³⁶. Dit onbedoelde effect brengt ons op de gedragsmechanismen die mogelijk actief zijn bij interventies die bedoeld zijn om overlastgevend gedrag van jongeren te bestrijden en conformistisch gedrag te bevorderen.

35 Bron: www.crimeinfo.org.uk.

36 Moeder van drie kinderen met een ASBO, geciteerd in: Youth Justice Board (2006).

4 Planevaluatie: veronderstelde en mogelijke gedragsmechanismen

4.1 Inleiding

Aan de introductie van ABC's en ASBO's in Engeland ligt een aantal theoretische veronderstellingen over de werking van gedragsmechanismen ten grondslag. In dit hoofdstuk worden eerst in paragraaf 4.2 de (mogelijke) gedragsmechanismen besproken die de basis vormen voor de Engelse aanpak en die (deels) zijn overgenomen in de werkwijze die bij FF Kappe is gevolgd. Van sommige elementen, met name de onderdelen bij ABC en ASBO die te maken hebben met of resulteren uit het publiekelijk bekend maken van de namen van personen aan wie een contract en/of bevel is opgelegd, is de toepassing in Nederland niet mogelijk. Uit de literatuurbespreking in paragraaf 4.3 blijkt vervolgens dat er elders soortgelijke interventies zijn toegepast, die deels op dezelfde, maar deels ook op andere gedragsmechanismen berusten. In paragraaf 4.4 wordt daarna weergegeven welke gedragsmechanismen (kunnen) werken bij de interventies die in het kader van de pilot FF Kappe zijn uitgevoerd of zouden kunnen worden uitgevoerd. Dit laatste is uiteraard vooral van belang voor een mogelijk vervolg op de hier onderzochte pilot in Rotterdam. Enerzijds konden bij FF Kappe sommige elementen niet worden gekopieerd naar Engels voorbeeld. Anderzijds werden, meestal om praktische redenen tijdens de pilot besluiten genomen over acties (bijvoorbeeld bij de selectie van de doelgroep of de wijze waarop FF Kappe contracten werden uitgereikt), die van invloed zijn op de werking van bepaalde gedragsmechanismen.

4.2 Gedragsmechanismen in Engeland en Rotterdam

Uit de gesprekken met de direct betrokkenen van FF Kappe komt naar voren dat zij, hoofdzakelijk geïnspireerd door de Engelse voorbeelden ABC en ASBO, zich over het algemeen goed bewust waren van de in onderstaand schema opgenomen interventies om het gedrag van de doelgroep te beïnvloeden in de richting van minder normoverschrijdend gedrag.

Schema 1 – Veronderstelde gedragsmechanismen van interventies in Engeland en Rotterdam

Engeland	Rotterdam
<p><i>ABC</i></p> <ul style="list-style-type: none"> . afschrikking: dreiging met straf . belonen: hulpverlening . contractuele verbintenis . responsabilisation 	<p><i>Contract</i></p> <ul style="list-style-type: none"> . afschrikking: dreiging met straf . belonen: hulpverlening . contractuele verbintenis
<p><i>ASBO</i></p> <ul style="list-style-type: none"> . afschrikking: dreiging met straf . naming and shaming . responsabilisation 	<p><i>Bevel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> . afschrikking: dreiging met straf . belonen: hulpverlening

Uit het schema blijkt al direct dat ABC en ASBO in Engeland meer gedragsmechanismen in werking wilden laten treden dan in het geval van Contract en Bevel in Rotterdam is gebeurd. Responsibilisation en ‘naming and shaming’ werden in Rotterdam niet toegepast³⁷. ‘Naming and shaming’, het publiekelijk bekend maken van individuele personen die iets op hun kerfstok hebben, is in Nederland verboden. De beide niet gebruikte mechanismen uit de Engelse aanpak worden hieronder als eerste toegelicht. Daarna wordt ingegaan op de mechanismen afschrikken/belonen en contractuele verbintenis.

Responsibilisation en ‘naming and shaming’

De aanpak in Engeland is in sterke mate gebaseerd op de ‘broken windows’ theorie (Kelling, 1996). Deze theorie legt een relatie tussen de fysieke toestand van een buurt en het vóórkomen van normoverschrijdend gedrag en criminaliteit: “Consider a building with a few broken windows. If the windows are not repaired, the tendency is for vandals to break a few more windows. Eventually, they may even break into the building, and if it’s unoccupied, perhaps become squatters or light fires inside” (Kelling, 1996). De gedachte is dat kleine verstoringen van de openbare orde direct leiden tot ergere vormen en toename van criminaliteit. Bewoners worden hierdoor onzekerder en angstiger wat weer tot een gedragsverandering leidt: men wordt bang om de straat op te gaan en vermijdt contacten met de buurt. Het gevolg is onder meer afname van sociale controle (Bland, 2000).

Ofschoon de ‘broken windows’ theorie breed weerklank vond, vormt het geen afdoende verklaring voor het ontstaan van crimineel of normoverschrijdend gedrag. De

37 De contractuele verbintenis werd in Rotterdam anders vorm gegeven dan in Engeland, zodat ook dit deel van de mogelijk werkzame gedragsmechanismen niet identiek is in beide landen. Zie ook paragraaf 5.4.

veronderstelde relaties zijn correlatieel: fysieke achteruitgang van een buurt en normoverschrijdend gedrag komen vaak tegelijkertijd voor maar de één vormt geen verklaring voor de ander in de zin dat fysieke achteruitgang normoverschrijdend gedrag veroorzaakt (Taylor, 2001). Hoe dan ook, de theorie heeft wel een rol gespeeld bij de introductie van de ABC en ASBO: van het in bepaalde buurten met veel overlast uitdelen van ABC's en ASBO's zou een duidelijk afschrikwekkende werking uitgaan op potentiële daders: personen die zich niet conformistisch gedragen krijgen een ABC of ASBO opgelegd waarbij een gerechtelijke vervolging dreigt als zij de bepalingen overtreden. Een ABC voorziet daarbij in tegenstelling tot een ASBO tevens in hulpverlening om te proberen de oorzaken van het normoverschrijdende gedrag aan te pakken en langs die weg hinderlijk, overlastgevend en crimineel gedrag te bestrijden.

Er zijn in de Engelse aanpak tevens elementen terug te vinden die berusten op de 'social control' theorie van Hirschi (1969). Volgens Hirschi hangt delinquent gedrag samen met de kracht van de bindingen van een individu aan de gemeenschap. Wanneer bindingen zwak zijn, is de kans op delinquent gedrag groter dan in het geval van sterke bindingen. Een element uit deze theorie dat we in de ASBO-aanpak terugvinden is de (dreiging met) openbaarmaking van de maatregel: 'naming and shaming'. Personen die een ASBO krijgen opgelegd worden met foto en naam bekend gemaakt in de lokale gemeenschap. Het publiekelijk bekend maken is gericht op de binding van personen aan de gemeenschap. Door personen als het ware publiekelijk aan de schandpaal te nagelen doet men een beroep op de angst die personen hebben om hun bindingen met de personen in hun omgeving te verliezen. Hierdoor zou een zelfcorrectie op het gedrag moeten plaatsvinden. Publiekelijke bekendmaking is in principe van invloed op het gedrag van veel meer personen, waarvan weer een effect uit kan gaan op het gedrag van de direct betrokkene: ouders, broers, zussen, vrienden, et cetera.

Een derde theoretische achtergrond bij de ABC- en ASBO-aanpak vinden we in de *responsibilisation*, waarbij de nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid van gemeenschappen voor het eigen welzijn (Haworth en Manzi, 1999). Ook bij de handhaving en bestrijding van criminaliteit dienen burgers een actieve rol te spelen. In Engeland worden bij de toepassing en handhaving van ABC en ASBO een groot aantal personen (die bovendien verschillende instituties vertegenwoordigen) ingeschakeld. Er zijn medewerkers betrokken van woningbouwverenigingen, politie, lokale overheid, sociale diensten, maatschappelijk werk, scholen, maar ook buurtbewoners. Hierdoor, zo is de veronderstelling, worden nieuwe sociale netwerken tot stand gebracht of bestaande netwerken verstevigd, die ondersteunend zijn bij het binden van personen aan de gemeenschap en bij het voorkomen van normoverschrijdend gedrag. Tenslotte, wel deels overlappend met de hiervoor genoemde drie benaderingen, zijn er theorieën die *sociaal kapitaal* centraal stellen. Deze gaan ervan uit dat relaties tussen mensen en relaties van mensen met instituties moeten worden gezien als soci-

aal kapitaal (Bourdieu, 1986; Putnam 1993), waardoor mensen in staat zijn effectief samen te werken en gemeenschappelijke doelen te realiseren (Graycar, 1999). Aan sociaal kapitaal worden de nodige positieve effecten toegeschreven, ook op het vlak van de bestrijding van criminaliteit. Door de sociale bindingen binnen de eigen groep, de sociale contacten met andere groepen en de contacten met instituties te beschrijven kan een bijdrage worden geleverd aan de verklaring waarom individuen al dan niet in de criminaliteit terecht komen (Blom et al., 2005). De veronderstelling is dat er minder criminaliteit in een samenleving voorkomt naarmate een samenleving over meer sociaal kapitaal beschikt. Het omgekeerde zou dan ook waar zijn: hoe minder sociaal kapitaal, hoe meer kans op criminaliteit.

Afschrikken/belonen

De effecten van afschrikken en/of belonen kunnen vanuit meerdere theoretische invalshoeken worden benaderd. In de leerpsychologische benadering bijvoorbeeld worden leertheorieën gebruikt, waarin vormen van leren worden onderscheiden. Voor ons onderwerp lijkt vooral het leren via *operante conditionering* relevant. Skinner legde hiervoor in zijn klassiek geworden studie met dierproeven het fundament door te laten zien dat de consequenties van bepaald gedrag (i.c. beloningen en straffen) van invloed zijn op het voortduren van dat gedrag. Vertaald naar het onderwerp van deze studie: wanneer jongeren geconfronteerd worden met de consequenties van hun gedrag in een systematische vorm van beloning en/of straf zal dat van invloed zijn op hun toekomstig gedrag.

Ook de rationele keuzebenadering biedt aangrijpingpunten voor gedragsbeïnvloeding (Hessing en Elffers, 2002). Deze benadering gaat niet uit van de assumptie dat mensen rationeel handelen, maar benadrukt de doelgerichtheid van gedrag. In rationele keuzemodellen – er bestaan diverse varianten - wordt ervan uit gegaan dat gedrag het resultaat is van een afweging van kosten en baten van gedragsalternatieven. Hoe deze afweging uitvalt, zal per individu verschillen. De mate van impulsiviteit (dit is de mate waarin het gedrag wordt beïnvloed door denken op korte of op lange termijn) speelt in de visie van Hessing en Elffers een grote rol bij deze afweging. Daarnaast wijzen zij in hun model op andere persoonskenmerken: het belang van gevoeligheid (zoals schaamte) en empathie met het slachtoffer.

In FF Kappe wordt geprobeerd om het gedrag van jongeren te beïnvloeden met een combinatie van afschrikken en belonen: enerzijds afschrikken door met een persoonlijke overeenkomst met de jongere aan te geven dat bepaald gedrag niet zal worden getolereerd en de mogelijkheid te hebben een sanctie te zetten op het normoverschrijdend gedrag door na een FF Kappe contract eventueel een FF Kappe bevel uit te vaardigen. Anderzijds is sprake van belonen door een op maat te snijden hulpverleningstraject aan te bieden. Hierbij wordt verondersteld dat de jongeren in staat zijn tot denken op lange termijn. Het belonen van conformistisch gedrag werkt bijvoorbeeld alleen wanneer de beloning in de perceptie van de jongere een bate is en geen kosten-

post. Voor de negentienjarige die geen waarde hecht aan het afmaken van zijn opleiding, maar liever laaggeschoold werk doet, pakt het belonen met hulpverlening die er op is gericht om hem terug te krijgen in de schoolbanken niet positief uit. Deze jongere zou meer gebaat zijn bij hulpverlening die hem helpt met het vinden van werk. Ook de afschrikwekkende werking van de dreiging met straf zal worden beïnvloed door de mate waarin jongeren geneigd zijn op korte dan wel lange termijn te denken.

Om afschrikking of straffen effectief te laten zijn, dient er een balans gevonden te worden tussen dwang en drang, tussen verleiding en afschrikking. Een recept voor deze balans bestaat niet: sommige personen of groepen zijn gevoeliger voor stimulerende maatregelen, andere juist ontvankelijker voor straffen. Bij het bepalen van de juiste mix van afschrikking en verleiding is niet alleen het ‘aanbod’ belangrijk (welke straf, welke beloning), maar zijn ook de kenmerken van de ontvangende groep van belang. Uit meta-analyses van daderprogramma's blijkt dat programma's wel werken bij de ene, maar niet bij de andere doelgroep (Beenackers, 2001).

Contractuele verbintenis

De veronderstelling hierbij is dat een door meerdere partijen - waaronder de (potentiële) dader - ondertekend contract verplichtend werkt, vooral als er sancties volgen op de niet-naleving van de overeenkomst. Uit de praktijk van de ABC's in Engeland blijkt dat deze vorm van contractuele verplichting slechts werkt als het contract vrijwillig wordt ondertekend in - bij voorkeur - aanwezigheid van alle partijen. Het omgeven van de ondertekening met een zekere mate van ceremonieel verleent het contract meer status en door vrijwilligheid zijn beide partijen eerder geneigd zich aan het contract te houden. Daarnaast moet er ook op toegezien worden dat een contract wordt nageleefd en dat eventuele sancties bij overtreding ervan ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Sociale diensten hebben, bijvoorbeeld, in het verleden veelal gewerkt met zogenaamde bijstandscontracten (Van Berkel et al., 1996). Een persoon die een uitkering aanvraag kreeg een contract aangeboden waarbij de sociale dienst de aanvraag honoreerde als de aanvrager een tegenprestatie zou leveren in de zin van het actief zoeken naar werk. De contracten werkten echter alleen als de sociale dienst deze actief controleerde en een sanctie zette op het niet-naleven ervan.

4.3 Schematische weergave van gedragsmechanismen

Gedragsmechanismen die een rol (kunnen) spelen bij de aanpak van normoverschrijdend gedrag, in het bijzonder het veroorzaken van overlast door jongeren, respectievelijk het versterken van wat wij hier conformistisch gedrag zullen noemen, laten zich goed met behulp van de zogenaamde *focussed deterrence strategy* beschrijven (Kennedy, 1997; 2006). Deze strategie van *geconcentreerde afschrikking* combineert het belang van afschrikking (bij het kiezen uit diverse gedragsalternatie-

ven) met het belang van persoonlijk contact/persoonlijke beïnvloeding. De benadering is een variant van de *rationele keuzebenadering van crimineel gedrag*.

Waarin onderscheidt een perspectief dat uitgaat van doelgericht handelen, waarbij personen op grond van de hen beschikbare informatie diverse gedragsalternatieven wegen voordat zij tot handelen overgaan, zich van andere theoretische perspectieven op normoverschrijdend gedrag? In de eerste plaats zoekt de combinatie van afschrikking en persoonlijke beïnvloeding de oorzaken van het overschrijden van normen niet in persoonlijkheidskenmerken van de dader (psychopathologie, intelligentie, hyperactiviteit, etc.). Ook het meer sociologische perspectief, waarin opvoedingsstijlen, variatie in affectief klimaat en differentiële socialisatieprocessen van kinderen de centrale rol spelen in de verklaring van normoverschrijdend gedrag, is niet kenmerkend voor een rationele keuzebenadering. Het derde type theorie, een dat sterk de nadruk legt op de doorslaggevende invloed van de sociale structuur waarin een persoon handelt, speelt wel in de randvoorwaardelijke sfeer van de rationele keuzebenadering een rol. De leeftijdsgebonden sociale-controle-theorie van Sampson en Laub (1993) bijvoorbeeld stelt dat vooral de kwaliteit en de sterkte van sociale bindingen van betekenis zijn voor de kans op crimineel gedrag. Gezinsgrootte, huishoudinkomen, verhuismobiliteit in de buurt en criminaliteit van de ouders hebben bijvoorbeeld effect op de mate van inconsistent straffen door de ouders, het gebrek aan supervisie door de moeder en de afwijzing van de ouders door het kind, die op hun beurt weer een bepalende invloed hebben op de kans op normoverschrijdend gedrag.

Kennedy (2006) beschrijft de geconcentreerde-afschrikking-benadering aan de hand van een grote studie in Boston.

In Boston wilde men in de jaren negentig van de vorige eeuw de geweldscriminaliteit aanpakken, vooral de concentratie van criminaliteit bij bepaalde daders, in bepaalde groepen en in bepaalde buurten. Een relatieve kleine groep daders was verantwoordelijk voor een groot gedeelte van de criminaliteit. Veel daders en slachtoffers waren familie of kenden elkaar goed. De daders leidden een onzeker bestaan waar ze zelf ook risico liepen om slachtoffer te worden. Er werd besloten om niet langer alleen gebruik te maken van arresteren, vervolgen, veroordelen. Tegelijkertijd werd de drugs-handel harder aangepakt, werden de regels rondom voorwaardelijke veroordeling beter gehandhaafd en werden er personen voor 'disorder' gearresteerd. De bestraffing vond sneller en met een grotere mate van zekerheid plaats. Hierdoor stegen de kosten van het plegen van geweldsdelicten voor de daders aanzienlijk. Essentieel in Boston was dat de boodschap van de nieuwe strategie expliciet werd verspreid onder de veelplegers. Er werd uitgelegd dat er nieuwe maatregelen kwamen, wat deze inhielden en waarom de maatregelen werden genomen. Centraal element was de samenwerking tussen de politie en de gemeenschap en de samenwerking tussen de politie en andere organisaties, zoals het maatschappelijk werk. Zonder deze vertrouwensrelaties was het beleid niet succesvol geweest. Na invoering nam het geweld sterk af. Ook in andere steden waar deze strategie werd gehanteerd daalde de criminaliteit drastisch. Niet overal werd het beleid echter voortgezet en er is vooral wat dat betreft ook wel kritiek op de aanpak gekomen. Braga en Winship (2006) bijvoorbeeld geven aan dat het bijzonder lastig is om de strategie gedurende een langere periode in stand te houden.

Ofschoon de normoverschrijdingen waarop FF Kappe zich richt van een andere aard zijn dan die in Boston, kunnen de achterliggende gedragsmechanismen waarop een beroep wordt gedaan goed worden gebruikt. Het eerste centrale element daarin is *afschrikking*.

Afschrikking om gedrag van mensen te beïnvloeden vindt zijn basis in de veronderstelling dat mensen doelgericht handelen: (potentiële) daders schrikken in beginsel voor overlastgevend gedrag terug vanwege (de dreiging van) sancties. De bevrediging die het veroorzaken van overlast oplevert (baten voor de dader) wegen (uiteeraard: in de perceptie van de dader) niet op tegen de mogelijke kosten voor de dader. Onder de (mogelijke) kosten zoals die door de (mogelijke) dader worden gepercipieerd vallen bijvoorbeeld juridische sancties, negatieve reacties uit de directe omgeving en de kosten die het (potentiële) slachtoffer heeft (Hessing en Elffers, 2002)³⁸. Wanneer de gedragsalternatieven worden afgewogen, valt ceteris paribus de keuze op het afzien van het gedrag dat overlast veroorzaakt, wanneer de baten lager zijn dan de kosten.

Naast de afschrikking is *persoonlijk contact* een tweede centraal element in deze benadering. Afschrikking treedt eerder of in sommige situaties alleen maar op, wanneer deze expliciet *op de persoon is afgestemd*. Afschrikking als gedragsmechanisme om af te zien van overlastgevend gedrag werkt in het geval van persoonlijk contact met de (potentiële) dader vooral, omdat de dader beter beseft dat hij in de gaten wordt gehouden en zich verbindt met de (negatieve en positieve) gevolgen die zijn gedrag met zich meebrengt voor hem (nu) bekende personen. De afstemming op de persoon is met name terug te vinden in het feit dat er een op de persoon toegespitst contract wordt gesloten, dat er op meerdere manieren wordt getracht de jongeren in de doelgroep persoonlijk aan te spreken en dat ook bij de monitoring door de politie van persoonlijke aandacht voor (potentiële) daders sprake is.

Zowel voor wijze en mate van afschrikking als voor de wijze en mate van persoonlijk contact is een breed spectrum van alternatieven denkbaar. Een onderverdeling in de afschrikking is het *straffen* van overlastgevend gedrag versus het *belonen* van het niet (langer) vertonen van overlastgevend gedrag. Een hoofdonderscheid bij persoonlijk contact is contact met de persoon via welke de afschrikking werkt, dus de persoon die straft/beloont, versus contact met slachtoffers van het overlastgevende gedrag.

In het hiernavolgende schema 2 wordt, vooral geïnspireerd door de benadering van geconcentreerde afschrikking, aangegeven welke gedragsmechanismen kunnen wer-

38 Hessing en Elffers maken een nader onderscheid tussen onvoorwaardelijke en voorwaardelijke kosten, waarbij de voorwaardelijke kosten worden bepaald door de (door de dader waargenomen) strafbans, pakkans, waardering van de sancties en zijn of haar impulsiviteit. De laatste factor illustreert het ontbreken van een waterscheiding tussen de eerdergenoemde theoretische visies op de verklaring van crimineel gedrag. In dit geval wordt in een rationele keuzebenadering van een basaal persoonlijkheidskenmerk gebruik gemaakt.

ken bij de maatregelen die in het kader van een interventie als FF Kappe worden getroffen. In de kern is sprake van vier mechanismen die de keuze van een bepaald gedragsalternatief (door een vertegenwoordiger van de doelgroep) het meest waarschijnlijk maken. Hierbij geeft het teken >> aan dat sprake is van doelgericht handelen:

- | | |
|---------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| <i>1. Afschrikken met negatieve sancties</i> | <i>>> meer conformistisch gedrag</i> |
| <i>2. Belonen met positieve sancties</i> | <i>>> meer conformistisch gedrag</i> |
| <i>3. Aanspreken op normoverschrijdend gedrag</i> | <i>>> meer conformistisch gedrag</i> |
| <i>4. Grotere (gepercipieerde) pakkans</i> | <i>>> meer conformistisch gedrag</i> |

In schema 2 is sprake van meerdere (vaak intermediaire) factoren. Het zijn factoren die een rol spelen of kunnen spelen in de relatie tussen het ontvangen van een contract om geen normoverschrijdend gedrag te vertonen en het nalaten of juist vertonen van dat normoverschrijdende gedrag. We starten het schema met het meest kenmerkende mechanisme dat voor de in Rotterdam gehouden pilot werd verondersteld werkzaam te zijn: *ceteris paribus* houden mensen die doelgericht handelen zich aan afspraken die zij met anderen hebben gemaakt, die in een schriftelijk en op de persoon toegespitst contract zijn vastgelegd, waaraan negatieve sancties bij niet-naleving zijn verbonden en waaruit beloningen volgen in het geval van het wel naleven van de overeenkomst.

Schema 2 – Gedragmechanismen normoverschrijvend gedrag van jongeren

1. Sluiten contract met jongere uit doelgroep³⁹

- >>⁴⁰ sterkere binding aan afspraken in geval van negatieve sancties bij overtreding contract
- >> sterkere binding aan afspraken in geval van persoonlijk spijt betuigen aan slachtoffer(s)
- >> sterkere binding aan afspraken bij van beloning in vorm van persoonlijke begeleiding
- >> sterkere binding aan afspraken indien jongere akkoord met inhoud contract
- >> sterkere binding aan afspraken indien jongere betrokken bij opstellen contract
- >> sterkere binding doelgroep aan buurtgemeenschap (voorwaarde: contract verwijst naar mogelijke overlast in de buurt)
 - >> **meer conformistisch gedrag doelgroep**

2. Sterkere binding doelgroep aan gemeenschap

- >> **meer conformistisch gedrag doelgroep**

3. Meer monitoring doelgroep door politie

- >> grotere kans op aanspreken doelgroep
- >> meer informatie over doelgroep
- >> grotere pakkans
- >> grotere gepercipieerde pakkans
 - >> **meer conformistisch gedrag doelgroep**

4. Gerichter politieoptreden

- >> grotere pakkans
- >> grotere gepercipieerde pakkans door doelgroep
- >> meer vertrouwen ouders
- >> meer vertrouwen buurt dat doelgroep wordt aangepakt
- >> grotere kans op aanspreken doelgroep
 - >> **meer conformistisch gedrag doelgroep**

5. Grotere betrokkenheid ouder(s)/verzorger(s) bij contract

- >> meer vertrouwen ouders
 - >> meer informatie over doelgroep
 - >> meer binding ouders aan buurt
 - >> meer binding doelgroep aan buurt
 - >> **grotere kans op aanspreken doelgroep**
-

39 Voor de overzichtelijkheid wordt 'jongere uit doelgroep' hierna vervangen door 'doelgroep'.

40 >> = "leidt hoogstwaarschijnlijk tot".

6. Grotere betrokkenheid school bij contract

- >> Grotere pakkans
- >> Meer vertrouwen ouders
- >> Meer informatie over doelgroep
- >> Grotere kans op aanspreken doelgroep
- >> Wederzijdse versterking van acties (bijvoorbeeld combinatie contract-aanpak schoolverzuim)
- >> Sterkere binding doelgroep aan school
 - >> **Meer conformistisch gedrag doelgroep**

7. Naming and shaming overtreders contract

- >> Vergroot kans op verandering houding bij positieve binding aan buurt
- >> Grotere betrokkenheid buurt bij contract
- >> Meer binding doelgroep aan afspraken
- >> Meer binding doelgroep aan buurt
- >> *Verkleint* kans op verandering houding bij negatieve binding en indien doelgroep 'naming en shaming als beloning ziet'
 - >> **Meer conformistisch gedrag doelgroep**

8. Grotere betrokkenheid buurt bij contract

- >> Meer vertrouwen buurt dat doelgroep wordt aangepakt
- >> Meer samenwerking buurt - politie
 - >> **Meer aangiftes**

9. Meer samenwerking politie-hulpverleners

- >> Meer informatie over doelgroep
- >> Sterkere dossiers
- >> Gerichter politieoptreden
 - >> **Grotere pakkans**

10. Meer samenwerking buurt-politie

- >> Meer informatie over doelgroep
- >> Sterkere dossiers
- >> Grotere kans op aanspreken doelgroep
 - >> **Grotere pakkans**

11. Meer aangiftes

- >> Sterkere dossiers
 - >> **Grotere pakkans**

12. Grotere pakkans

- >> Grotere straffkans onder voorwaarde dat er afspraken bestaan over sancties 'gepakten'
 - >> Minder kans op overlast van potentiële nieuwkomers in doelgroep
 - >> Grotere kans op exit overlast uit buurt (verplaatsing)
 - >> **Meer conformistisch gedrag doelgroep in buurt**
-

Naast gedragsmechanismen die werkzaam zijn bij (het nalaten van) normoverschrijdend gedrag is er ook sprake van randvoorwaarden. De voornaamste randvoorwaarden die van betekenis zijn voor de mogelijke beïnvloeding van het gedrag van de bij FF Kappe beoogde doelgroep zijn de volgende: betrokkenen wonen in de buurt, zijn niet verslaafd zijn aan alcohol of drugs, bevinden zich niet in een zodanig justitieel traject dat zij niet bereikt kunnen worden met de beoogde interventies, gaan naar school, indien zij nog leerplichtig zijn. Ook dienen één of meer ouders/verzorgers op de hoogte te zijn van de interventie(s) om bepaalde gedragsmechanismen actief te kunnen laten zijn.

4.4 Gedragsmechanismen in overeenkomstige interventies

Literatuuroverzicht

In deze paragraaf presenteren wij onderzoeksbevindingen van anderen over gedragsmechanismen die een rol spelen of zouden kunnen spelen bij de aanpak van normoverschrijdend gedrag door jongeren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om gedragsmechanismen die te maken hebben met de zekerheid en de snelheid van het aan betrokkenen bekend maken van straffen of beloningen, de effecten van belonen, het belang van persoonlijke aandacht, de effecten van het intensief volgen (monitoren) van personen, maar ook om het al dan niet contact hebben met slachtoffers en de betekenis van sociale bindingen (ouders, buurt, vrienden) voor de (verandering van) gedrag. Er kon geen sprake zijn van een volledige verkenning van alle relevante literatuur, omdat deze een uitermate breed gebied beslaat. Leidend bij de selectie van de literatuur was dat er een verbinding kon worden gelegd naar de in FF Kappe gebruikte instrumenten (contract, persoonlijke aandacht, hulp) dan wel naar het type overlastgevend, hinderlijk en strafbaar gedrag zoals dat bij de doelgroep voor FF Kappe voor komt.

De nummers rechtsonder in de hierna gepresenteerde kaders met onderzoeksbevindingen verwijzen naar de nummering van de gedragsmechanismen in schema 2 van paragraaf 4.3.

Onderzoeksbevinding: zekerheid van straffen heeft een gunstig effect op criminaliteit.
Onderzoeksbevinding: sneller straffen heeft een gunstig effect op criminaliteit.
Onderzoeksbevinding: de zekerheid en bekendheid van de kosten en baten van een delict bij de (potentiële) daders hebben een gunstig effect op de criminaliteit.
Onderzoeksbevinding: zwaardere straffen hebben geen effect op criminaliteit.

Kennedy (1997, 2006) stelt vast dat de kans op conformistisch gedrag toeneemt wanneer jongeren met een grote mate van zekerheid weten dat overlast streng wordt gestraft. Anker en Lutjens (2003) verwijzen voor wat betreft het *Actieprogramma Aanpak Jeugdcriminaliteit* naar dezelfde mechanismen. Over het tijdsbestek tussen een delict en de daaropvolgende strafmaatregel wordt in dit programma vastgesteld dat “ een effectieve reactie op delinquent gedrag van minderjarigen snelheid van – en samenhang in de acties van alle betrokken partijen in de jeugdstrafrechtketen vereist”. Snelheid is, vanuit pedagogisch oogpunt, een belangrijke voorwaarde voor een zo groot mogelijk effect van de reactie. In de beleving van de jongere moet sprake zijn van een directe relatie tussen zijn gedrag en de reactie daarop. Een snelle reactie op crimineel gedrag is bovendien nodig om het veiligheidsgevoel bij de burgers te vergroten”.

Schema 2: 1, 3, 4, 11, 12

Onderzoeksbevinding: belonen leidt tot meer conformistisch gedrag

Tijdens een project in Heerlen, *Operatie Hartslag*, is deze benadering vormgegeven door hard op te treden tegen drugsdealers en aan de andere kant een persoonsgerichte aanpak uit te voeren gericht op hulpverlening aan verslaafden. Het project bleek redelijk succesvol te zijn in de zin dat de overlast in de binnenstad van Heerlen aanzienlijk is afgenomen (Boek en Visser, 2005). In de nieuwe penitentiaire inrichting in Lelystad wordt dit principe ook toegepast. Gedetineerden die zich conform de regels gedragen en geen overlast veroorzaken komen in aanmerking voor een wekelijkse beloning (beltegoed, rookwaren en dergelijke). Gedetineerden die zich niet aan de regels houden, krijgen de beloning niet. In de oorspronkelijke opzet van deze inrichting zouden gedetineerden die zich niet aan regels hielden, gestraft worden door bijvoorbeeld bezoektijd te beperken. Men heeft hiervan afgezien omdat het niet ontvangen van een beloning werd beschouwd als een straf op zich. Naar het zich laat aanzien werkt deze aanpak tot tevredenheid van zowel gedetineerden als Penitentiair Inrichtingswerkers (PIW-ers) en gedragen gedetineerden zich beter dan in andere inrichtingen (Post, Stoltz en Miedema, 2007).

Schema 2: 1

Onderzoeksbevinding: spijt betuigen aan slachtoffer leidt tot minder recidive.

Onderzoeksbevinding: een herstelrechterlijke bijeenkomst waarbij het slachtoffer aanwezig is, leidt tot minder recidive.

Onderzoeksbevinding: het gevoel de schade toegebracht aan het slachtoffer te hebben hersteld leidt tot minder recidive.

Onderzoeksbevinding: consensus binnen een herstelgesprek en berouw van de dader leiden tot minder recidive.

Onderzoeksbevinding: het beschamen van de dader in een herstelrechterlijke bijeenkomst heeft geen of een ongunstig effect op de recidive.

Volgens Zehr (2005) wordt het herstelrecht op drie zuilen gefundeerd. Herstelrecht concentreert zich op de schade aan mensen en gemeenschap; het tracht de schade wat het slachtoffer is aangedaan zoveel mogelijk zowel concreet als symbolisch te herstellen. Criminaliteit legt verplichtingen op; herstelrecht legt nadruk op de aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid van de dader. Herstelrecht bevordert betrokkenheid, de slachtoffers, daders en gemeenschap worden in deze aanpak betrokken.

Morris en Maxwell (2005) hebben de praktijk van het herstelrecht (family group conferencing) in Nieuw-Zeeland geëvalueerd. Het bleek dat daders die zich verontschuldigen ten aanzien van hun slachtoffers drie keer minder kans hadden om opnieuw veroordeeld te worden dan diegenen die zich niet verontschuldigd hadden. Daders die deelnamen aan een conference waar het slachtoffer ook aanwezig was hadden vier keer minder kans om opnieuw veroordeeld te worden dan daders waarvan de conference niet bijgewoond werd door het slachtoffer. Jongeren die voelden dat ze de schade die ze hadden toegebracht aan het slachtoffer hadden hersteld, hadden minder kans om na de conference opnieuw veroordeeld te worden. Jongeren die het gevoel hadden dat ze beschaamd waren door het proces hadden meer kans om geregeld opnieuw een veroordeling op te lopen binnen zes jaar na de conference.

In het onderzoek naar de HALT-afdoening van Ferwerda en Smulders (2006) bleek spijtbetuinging een werkzame factor. Jongeren die hun excuses aan het slachtoffer aanbieden, plegen minder en/of minder ernstige strafbare feiten. Op hoofdlijnen gaat het om *first offenders* die zich bewust zijn van de gevolgen van hun strafbare gedrag en geen of lichte problematiek hebben. Daly (2005) benadrukt dat er geen te hoge verwachtingen gekoesterd mogen worden van een herstelgesprek terwijl de alledaagse levensomstandigheden van jongeren wellicht niet veranderen. Toch vond ze in haar onderzoek dat twee elementen in het herstelgesprek een relatie hadden met recidive. Als jongeren (veel) berouw toonden en als de resultaten van het gesprek in echte consensus werden verkregen was het minder waarschijnlijk dat ze binnen acht tot twaalf maanden na het herstelgesprek zouden recidiveren. Een Nederlands onderzoek naar zes herstelbemiddeling-pilots kon nog niet vaststellen of herstelbemiddeling leidt tot minder recidive (Steketee, ter Woerds, Moll en Boutelier, 2006).

Schema 2: 1, 2

Onderzoeksbevinding: persoonlijke aandacht voor de probleemjongere leidt tot meer conformistisch gedrag.

Uit onderzoek van Van Montfort Adviesbureau (www.wodc.nl, 2006) naar spijbelen blijkt dat geen enkele interventie tegen schoolverzuim duurzaam effect heeft maar dat bepaalde onderdelen uit programma's wel incidenteel werken tegen verzuim. Werkzame onderdelen van de interventies zijn: persoonlijk aandacht die de jongeren krijgen, het actief meedenken over problemen en de vertrouwensrelatie die jongeren krijgen met hun trainer. De situatie op school verandert echter niet waardoor er structureel niets aan de situatie wijzigt en zodra de persoonlijke aandacht stopt komen jongeren weer in de oude situatie terecht. Voor een effectieve aanpak zou er een intensief op elkaar afgestemde samenwerking tussen gezin, school, gemeenschap en politie/justitie moeten komen.

Schema 2: 1, 6

Onderzoeksbevinding: maatregelen waarbij de omgeving van de jongere wordt betrokken, zijn meer effectief.

Onderzoeksbevinding: niet op de persoon als individu gerichte afschrikking heeft geen of een ongunstig effect op recidive.

Onderzoeksbevinding: groepsdruk kan zowel positief als negatief uitwerken.

Baas (2005) inventariseert interventies die bij jeugdige daders tot recidivevermindering (kunnen) leiden. Conclusies uit dit onderzoek: interventies die niet alleen gericht zijn op de jongere voor wie de interventie is bestemd, maar ook op de omgeving zijn (waarschijnlijk) effectief. Gedrags-trainingen en individuele counseling zijn (waarschijnlijk) effectief. Afschrikking (bijvoorbeeld bezoek aan gevangenis) blijkt niet effectief te zijn en heeft soms een ongunstig effect. Ook groeps counseling in homogene groepen van delinquente deelnemers heeft geen of een ongunstig effect (zie ook Konijn, 2003). Een aantal interventiecondities die in het algemeen tot een afname van recidive leiden: interventies in de directe leefomgeving van de jongere; voldoende dosering en duidelijke structurering van de interventie; afstemming van de interventie op de leeftijd van de doelgroep en op het recidive-risiconiveau.

Schema 2: 1, 5, 6

Onderzoeksbevinding: Sociale bindingen van de jongere verminderen crimineel gedrag.

De leeftijdsgebonden sociale-controle-theorie (Sampson en Laub, 1993) veronderstelt dat levensloopomstandigheden invloed hebben op de kans dat iemand delicten pleegt. De kwaliteit en sterkte van sociale bindingen zijn de belangrijkste invloeden op de kans op crimineel gedrag. De structurele kenmerken beïnvloeden delinquent gedrag direct door hun invloed op schoolprestaties en bindingen met delinquent vrienden en indirect door hun invloed op de zgn. familie-context-variabelen. Deze familie-context-variabelen en structurele kenmerken verklaren de jeugddelinquentie. Deze stabiliteit van crimineel gedrag is het gevolg van cumulatieve effecten: delinquent gedrag en in aanraking komen met justitie ‘sluit deuren’ voor de jeugddelinquent. Delinquent gedrag vergroot de kans op falen in het schoolsysteem, verslechtert banden met familie en maakt de kans op sociale banden in de toekomst kleiner. Het vinden van een goede baan of een goede partner wordt moeilijker voor iemand als hij veroordeeld is geweest. De banden met familie, school en leeftijdsgenoten speelden een grote rol bij het stoppen met criminaliteit.

Schema 2: 2

Onderzoeksbevinding: meer binding aan de gemeenschap leidt tot meer conformistisch gedrag.

Sociale bindingen binnen de eigen groep, sociale contacten met andere groepen en contacten met instituties zijn van belang voor de verklaring waarom individuen al dan niet in de criminaliteit terecht komen (Blom et al., 2005). De bindingstheorie benadrukt het belang van sociaal kapitaal: de relaties van personen onderling en met instituties in hun omgeving (Bourdieu, 1986; Putnam, 1993). Daarbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat er groepen zijn die negatief sociaal kapitaal genereren in hun onderlinge relaties (Gyes, 1999).

De binding van overlastgevende jongeren wordt gebruikt bij het ‘naming and shaming’ waarbij de daders met naam en toenaam bekend worden gemaakt. Goed gedrag wordt gestimuleerd en in zekere zin beloond, door het bieden van hulpverlening. Veel elementen in deze aanpak berusten op de ‘social control’ theorie van Hirschi (1969). Zie paragraaf 4.2 voor bespreking.

Schema 2: 2, 5, 7, 8

Onderzoeksbevinding: meer monitoring van de doelgroep leidt tot minder overlast.

Onderzoeksbevinding: meer informatie leidt tot een grotere pakkans, en dat leidt tot minder overlast.

Onderzoeksbevinding: meer monitoring van de doelgroep leidt mogelijk tijdelijk tot meer overlast gericht tegen de politie.

In 'Hooligans in beeld: van informatie naar aanpak' rapporteren Ferwerda en Adang (2005) over een pilot die gericht is op de aanpak van voetbalvandalisme en voetbalgeweld. Er wordt een methodiek gehanteerd waarbij het gericht verzamelen van informatie over de rol, het gedrag en de identiteit van individuen binnen groepen probleemsupporters en de relaties tussen groepen centraal staat. In een dynamisch proces van informatieverzameling, analyse, vastlegging en verstrekking werken BVO, Openbaar Ministerie, gemeentelijke organisaties en regiopolitie aan een maatwerk aanpak. Individuen worden uit de anonimiteit gehaald, er wordt in een eerder stadium ingegrepen en de pakkans stijgt. Het uit de anonimiteit halen van toonaangevende personen kan leiden tot minder probleemgedrag bij de andere groepsleden. De opbrengsten van 'Hooligans in beeld' zijn onder meer: betere informatie over groepen en individuele hooligans, een afname van incidenten rondom voetbalwedstrijden en een dalende inzet van politiefunctionarissen rondom de wedstrijden. De aanpak liet ook een (tijdelijk) ongewenst neveneffect zien: bij een klein gedeelte van de doelgroep werkt de methode zo goed dat men er last van heeft, er onrustig van wordt en tegenreacties geeft in de vorm van bedreiging en geweld tegen politiemensen en/of het vernielen van politie-eigendommen.

Schema 2: 3, 4, 10, 11, 12

Onderzoeksbevinding: meer informatie leidt tot doelgericht optreden.

In een onderzoek naar hinderlijke en criminele jongeren worden drie typen jeugdgroepen onderscheiden: hinderlijke, overlastgevende en criminele. *Hinderlijke jeugdgroepen* hangen rond in hun eigen wijk en hebben weinig samenhang en sturing. Het grootste deel van de jongeren gaat naar school. Zij zijn gespecialiseerd in hinderlijk gedrag en proberen voorzichtig de grenzen uit die gezagdragers stellen. *Overlastgevende jeugdgroepen* opereren minder wijkgebonden en zijn hechter dan hinderlijke jeugdgroepen. Ze zijn vaak van gemengde etnische samenstelling. Deze jongeren hebben een slechter toekomstperspectief en de groep speelt een centralere rol in het dagelijkse leven van de jongeren. De leden gebruiken meer alcohol en drugs en hebben een meer antisociale houding dan jongeren uit hinderlijke jeugdgroepen. Overlastgevende jongeren maken zich vaker schuldig aan criminaliteit; geweld wordt niet geschuwd. De criminele jeugdgroepen hebben de grootste actieradius. Veel jongeren in deze groepen zijn werkloos. De groepen zijn gemengd van samenstelling of volledig allochtoon. *Criminele jeugdgroepen* vormen een platform voor sociale en criminele activiteiten. Er is sprake van een toenemende professionaliteit en het afwegen van risico's tegen pakkans. Binnen criminele jeugdgroepen zijn er vaak duidelijke subgroepen met leiders, een hechte structuur en duidelijke vormen van organisatie. De criminele jeugdgroepen veroorzaken veel overlast en maken zich schuldig aan drugshandel en zwaardere geweldpleging. De onderzoekers geven suggesties voor de aanpak van jeugdcriminaliteit. Alle politiekorpsen zouden periodiek in kaart moeten brengen welke problematische jeugdgroepen zich in hun district ophouden (Beke, van Wijk en Ferwerda, 2003).

Schema 2: 3

Onderzoeksbevinding: meer samenwerking buurt-politie leidt meer informatie over doelgroep.

Op basis van hun onderzoek naar Marokkaanse daders geven Coppes, de Groot en Sheerazi, (1997) aanbevelingen die een leidraad voor het optreden door de politie bieden. Deskundigheidsbevordering: de politie moet beginnen met het in kaart brengen van haar verzorgingsgebied. Inzicht krijgen in de samenstelling, structuur en organisatiegraad van de Marokkaanse bevolkingsgroep is hierbij een eerste vereiste. De verzamelde informatie wordt mondeling aan alle collega's verstrekt en de informatie moet schriftelijk beschikbaar zijn.

Relatieverbetering: vervolgens legt de politie contact met de Marokkaanse bevolkingsgroep. De meldingen en aangiften van discriminatie dienen altijd serieus genomen te worden, om eventuele spanningen tijdig te kunnen signaleren en om het vertrouwen in de politie te versterken. Hulpverlening: om een doeltreffender werkwijze te ontwikkelen ten aanzien van Marokkaanse jongeren die in de problemen zijn geraakt, zal de politie zowel aandacht moeten besteden aan haar eigen omgang met deze jongeren, als samenwerking zoeken met hun ouders en instellingen die zich met hen bezighouden.

Schema 2: 5, 8, 9, 10

5 Plan ‘FF Kappe’ in Rotterdam

5.1 Inleiding

In de voorafgaande hoofdstukken is beschreven hoe in Engeland geprobeerd wordt overlast terug te dringen door middel van de aanpak via ABC’s en ASBO’s en op grond van welke theoretische uitgangspunten deze aanpak geacht wordt te werken. De pilot FF Kappe in Rotterdam is geïnspireerd door het voorbeeld van de aanpak in, met name, Leeds en Glasgow. Van de pilot in Rotterdam is van te voren weinig documentatie opgesteld over de wijze waarop deze precies zou worden vormgegeven. Doelgroepen, werkwijze en verwachte effecten zijn niet uitgebreid van te voren in kaart gebracht. De reden daarvoor is dat het idee van de FF Kappe contracten in Rotterdam tegelijkertijd kwam met het idee van de ChristenUnie om, ook naar analogie van het Engelse voorbeeld, de aanpak in Nederland toe te passen. De minister van Justitie wilde op grond daarvan een pilot in Nederland uitvoeren en Rotterdam verklaarde zich al snel hiertoe bereid. De ontwikkelingen in Rotterdam zijn aldus in een stroomversnelling gekomen en in de pilot is vooral werkendeweg vastgesteld hoe de FF Kappe aanpak in de praktijk zou kunnen werken. In die zin kan de pilot dan ook worden beschouwd als een experiment.

In paragraaf 5.2 wordt allereerst het oorspronkelijke plan van FF Kappe beschreven⁴¹. Daarna wordt vastgesteld welke gedragsmechanismen te detecteren zijn in deze aanpak en waarin de Rotterdamse aanpak verschilt van de Engelse (paragraaf 5.3 en 5.4).

5.2 Doel en opzet FF Kappe

Doelstelling

De doelstelling voor de pilot FF Kappe is als volgt omschreven: “De doelstelling van de pilot is te bezien of FF Kappe effect heeft”⁴². Vervolgens wordt vastgesteld dat “FF Kappe gericht is op het tegengaan van hinderlijk, overlastgevend en licht crimineel gedrag en tracht dit gedrag (positief) te beïnvloeden”⁴³. Voorbeelden van overlastge-

41 Bij de uitwerking van de ‘Doe Normaal aanpak’ bleek dat de naam sterk leek op die van een preventieproject voor basisscholen, ‘Doe ff normaal’. Daarom is gekozen voor de naam ‘FF Kappe’.

42 Notitie van het programmabureau Veilig van de Gemeente Rotterdam, gericht aan de Driehoek (3 februari 2006).

43 Notitie van het programmabureau Veilig van de Gemeente Rotterdam, gericht aan de Driehoek (3 februari 2006).

vend gedrag die in de notitie worden genoemd zijn: hinderlijk ophouden, graffiti, geluidsoverlast, scooteroverlast, het versperren van het trottoir, te nadrukkelijk aanwezig zijn, intimiderend rondhangen, nafluiten en lastigvallen van omwonenden. Er wordt in de notitie niet aangegeven wat met licht crimineel gedrag wordt bedoeld. Volgens het voortgangsbericht van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer over de experimenten met het FF Kappe contract en het FF Kappe bevel gaat het om lichte vergrijpen of lichte vormen van strafbare overlast. Strafbare gedragingen die in het bericht worden genoemd zijn: vernielingen (artikel 350 Wetboek van Strafrecht), belediging van een groep (artikel 137c Wetboek van Strafrecht) of een persoon (artikel 266 Wetboek van Strafrecht), of huisvredebreuk in een openbaar gebouw (artikel 139 Wetboek van Strafrecht). Ook Algemene Plaatselijke Verordeningen kunnen strafbepalingen bevatten die betrekking hebben op normoverschrijdend gedrag en die daarom in aanmerking moeten kunnen worden genomen, zoals hinderlijk gedrag op of aan de weg, openlijk drankgebruik en hinderlijk gedrag bij of in gebouwen. Over het algemeen zullen (strafbare) overlast en normoverschrijdend gedrag in de openbare ruimte in aanmerking komen voor het te houden experiment⁴⁴.

Keuze doelgroep

FF Kappe richt zich met een persoonsgerichte aanpak op het tegengaan van hinderlijk, overlastgevend en licht crimineel gedrag van jongeren van 12-24 jaar en probeert dit gedrag positief te beïnvloeden. Volgens de minister van Justitie gaat het hierbij om jongeren die overlastgevend gedrag vertonen, zonder relatie met verslavingsproblematiek of psychische problemen, eventueel in combinatie met strafbaar gedrag⁴⁵. De gemeente Rotterdam heeft gekozen voor jongeren uit een overlastgevende, niet-criminele groep. Het belangrijkste criterium voor de FF Kappe-jongere is dat de jongere wél overlastgevend gedrag vertoont, maar (nog) niet crimineel is. De leeftijdscategorie 12 tot 24 jaar is gekozen, omdat deze doelgroep voor veel overlast zorgt in Rotterdam en deze groep samenvalt met de doelgroep van DOSA⁴⁶. Het voordeel hiervan is dat de gegevens van deze jongeren bekend zijn bij DOSA en DOSA kan fungeren als belangrijke informatiebron.

Naast leeftijdscategorie en het vertonen van overlastgevend gedrag heeft bij de selectie van de jongeren de voorkeur voor een gebiedsgerichte aanpak en de beschikbaarheid van een DOSA-regisseur in de buurt een belangrijke rol gespeeld.

44 Voortgangsbericht van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van maart 2006, TK 2005-2006, 28684, nr. 79.

45 Ibid.

46 Ibid.

Contract en gedragsbevel

De pilot FF Kappe bestaat uit een combinatie van gedragsinstructies, hulp en strafdreiging met het doel een gedragsverandering te bewerkstelligen. Feitelijk worden binnen FF Kappe twee verschillende instrumenten ingezet: het FF Kappe contract en het gedragsbevel FF Kappe.

Het *FF Kappe contract*: de jongere tekent een intentieverklaring waarin hij zich verbindt tot goed gedrag. In het contract wordt zo concreet mogelijk aangegeven van welk gedrag hij zich dient te onthouden. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat hij niet meer met bepaalde mensen mag omgaan of dat hij niet meer op bepaalde plaatsen in de stad mag komen. Ondertekening van het contract is vrijwillig, de jongere krijgt een hulptraject aangeboden en de ouders of verzorgers worden betrokken. Als de jongere in kwestie minderjarig is, wordt het contract mede ondertekend door de ouders. Het contract heeft een geldigheidsduur van één jaar. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de jongere uit handen van de DOSA-regisseur het contract aangeboden zou krijgen⁴⁷.

Gedragsbevel FF Kappe: voor de jongere die het contract niet ondertekent of contractbepalingen overtreedt, kan de burgemeester een gedragsbevel uitvaardigen, op basis van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet. In dit gedragsbevel wordt de jongere bevolen om zich gedurende een jaar te onthouden van asociaal en/of overlastgevend gedrag. Ook in het gedragsbevel wordt het overlastgevend gedrag zo nauwkeurig mogelijk omschreven. Het FF Kappe bevel van de burgemeester is een maatregel om de orde en rust te herstellen. Dat is het hoofddoel van de maatregel. Dat neemt niet weg dat de ordeverstoorder de maatregel persoonlijk kan opvatten als reactie ter afschrikking of straf.

Bij het FF Kappe contract en het FF Kappe bevel worden specifieke regels opgesteld voor het gedrag van een overlastgever. Het verschil tussen beide zit in de afdwingbaarheid van het instrument. Het contract wordt vrijwillig aangegaan en heeft meer het karakter van een intentieverklaring dan dat er sprake is van een ‘contract’ in formele, juridische zin. Het bevel daarentegen wordt opgelegd door de burgemeester. De bevoegdheid om een gedragsbevel uit te vaardigen is gebaseerd op artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet. Dit artikel bepaalt dat “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”. Artikel 172 is een ‘lichte’ bevelsbevoegdheid, dit tot onderscheid van de ‘zware’ bevelsbevoegdheden artikel 175 en artikel 176 van de Gemeentewet waarin de noodbevelbevoegdheden worden bepaald. Artikel 172 heeft betrekking op tijdelijke maat-

47 Notitie gemeente Rotterdam, programmabureau Veilig, betreffende FF Kappe perspresentatie, d.d. 1 maart 2006.

regelen van niet al te ingrijpende aard⁴⁸. Zo mag de burgemeester met het artikel geen inbreuk maken op bestaande wetgeving hetgeen met de artikelen 175 en 176 wel mogelijk is. Artikel 172 is bedoeld voor situaties waarbij niet direct wettelijke bepalingen worden overtreden maar waarbij wel de openbare orde wordt verstoord, of dreigt te worden verstoord en waarbij direct handelen noodzakelijk is.

Het begrip handhaving van de openbare orde omvat twee elementen: de daadwerkelijke voorkoming van zich voordoende verstoringen en een algemene zorg voor de voorkoming van feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving⁴⁹. De inhoud van het bevel moet daarom noodzakelijk zijn om de openbare orde veilig te stellen of te herstellen. Het bevel dient te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Proportionaliteit wil zeggen dat het ingezette middel het juiste middel is om de openbare orde te handhaven of te herstellen. Met subsidiariteit wordt bedoeld dat er geen lichtere maatregelen zijn om in het concrete geval in te zetten⁵⁰. Het uitvoeren van een bevel is een bestuursrechtelijke aangelegenheid. Degene die een dergelijk bevel opgelegd krijgt, kan in beroep gaan bij de bestuursrechter.

Overtreding van een bevel dat is uitgevaardigd op grond van artikel 172 is strafbaar in strafrechtelijke zin. De officier van justitie kan overgaan tot vervolging op grond van artikel 184 van het wetboek van strafrecht.

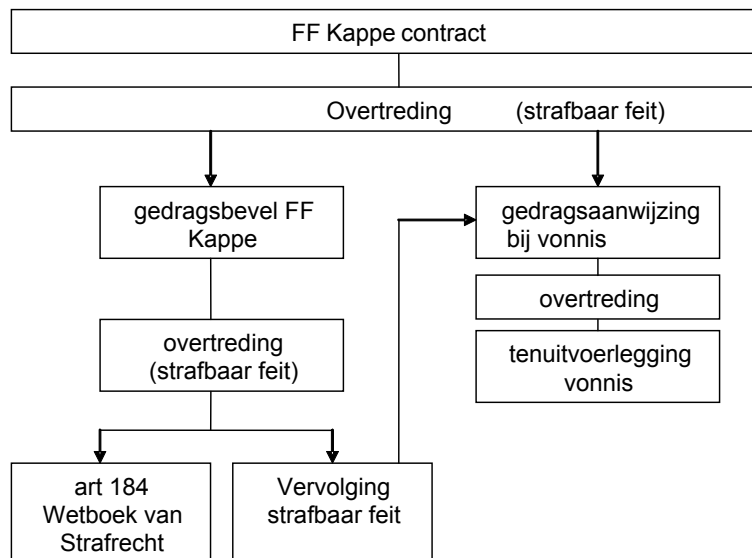
Dit artikel bepaalt dat “hij die opzettelijk niet voldoet aan een bevel of een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast of door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten...”. Op grond van dit artikel kan een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie worden opgelegd.

48 M.A.D.W. de Jong, Recht en praktijk inzake lokale ordehandhaving. In: F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (red.), *Handhaving, bestuurlijk handhaven in Nederland*. Deventer (Kluwer) 2006.

49 A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*. Deventer (Kluwer) 2004.

50 Zie bijvoorbeeld: H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*. Deventer (Kluwer) 2004, p. 23 e.v.

Figuur 2 – FF Kappe Contract en FF Kappe bevel



Bij de toepassing van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet en vervolging op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht kunnen in het geval van FF Kappe de volgende factoren een rol spelen bij een eventuele rechtsgang.

In de eerste plaats gaat het om jongeren die strafbare feiten plegen maar die ook overlastgevend, maar niet strafbaar gedrag vertonen. Deze gedragingen hebben een directe relatie met de rust en orde in de openbare ruimte. De burgemeester kan een bevel uitvaardigen op grond van artikel 172 lid 3, omdat er sprake is van een verstoring van de openbare orde of een dreiging daartoe. Bij dit artikel gaat het om een lichte en kortdurende bevelsbevoegdheid van de burgemeester en de criteria om dit artikel toe te passen zijn zwaar. Het moet gaan om een ‘ernstige vrees voor het ontstaan van een verstoring van de openbare orde’ en het bevel moet ‘noodzakelijk te achten zijn’. Bovendien dient de burgemeester, bij een eventuele rechtsgang, aan te tonen dat het uitvaardigen van een bevel op grond van artikel 172, noodzakelijk was. Met andere woorden, het inzetten van andere instrumenten om het gedrag te stoppen heeft niet geleid tot het gewenste resultaat (de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit). De rechter zal bij een rechtsgang daarom in zijn beoordeling meewegen of andere middelen en instrumenten zijn ingezet om het gedrag te stoppen. In het geval van FF Kappe betekent dit dat er individuele dossiers zijn gevormd waaruit blijkt dat alle

andere beschikbare middelen en instrumenten zijn ingezet en dat die niet hebben geleid tot het gewenste resultaat.

In de tweede plaats hebben de uitgereikte FF Kappe bevelen betrekking op een periode van één jaar. De bevelen die tot nu toe zijn uitgevaardigd op grond van artikel 172 betreffen verblijfsverboden voor een periode die aanzienlijk korter is dan één jaar. Een verblijfsverbod is een bestuursrechtelijke maatregel waarbij een persoon wordt verboden zich gedurende een bepaalde tijd op een bepaalde plaats of in een bepaald gebied op te houden. Het FF Kappe bevel is geen verblijfsverbod maar een maatregel waarin een persoon wordt verboden bepaald gedrag te vertonen.

De reden dat de tot nu toe uitgevaardigde bevelen op grond van artikel 172 betrekking hebben op een periode van minder dan één jaar is dat een verblijfsontzegging is gericht op het herstellen van de openbare orde en het een reparatoir én preventief karakter heeft. Een verblijfsverbod kan niet als straf worden opgelegd⁵¹. Als een verblijfsverbod voor langere duur wordt opgelegd kan de rechter beslissen dat het feitelijk om een straf gaat en er sprake is van disproportionaliteit⁵². In de praktijk worden verblijfsontzeggingen opgelegd van korte duur (8-48 uur) en van langere duur (twee weken - drie maanden⁵³). Uit jurisprudentie over gebiedsverboden op grond van artikel 172, blijkt dat de rechter de ‘kortdurende bevelsbevoegdheid’ verbindt aan een periode van gemiddeld vier weken⁵⁴. De rechter kan een verblijfsverbod van langere duur feitelijk als straf zien.

In de derde plaats heeft de burgemeester krachtens artikel 172 geen bevoegdheid om inbreuk te maken op andere wetgeving. Bij de gebiedsverboden die in het kader van artikel 172 zijn opgelegd speelt daarbij vooral de mogelijke inbreuk op artikel 2 van het Vierde Protocol van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) waarin de vrijheid van verplaatsing is vastgelegd⁵⁵. Beperkingen daarvan zijn toegestaan, mits zij opgelegd worden in het kader van het handhaven van de openbare orde of zedelijkheid. Er kan echter worden geoordeeld dat een verblijfsbe-

51 Rechtbank Arnhem, uitspraak 17.-12-2003, LJV AO1121.

52 M.A.D.W. de Jong, Recht en praktijk inzake lokale ordehandhaving. In: F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (red.), *Handhaving, bestuurlijk handhaven in Nederland*. Deventer (Kluwer) 2006.

53 F. Faes en L. Kuiper, *Verwijderingsbevelen, aan te bevelen?* Doctoraalscriptie Universiteit Utrecht 2004.

54 Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Almelo, uitspraak 29 september 2003, LJV AL3172; Gerechtshof 's Gravenhage, uitspraak 21-03-2006, LJV AV6352; Rechtbank Arnhem, uitspraak 17-12-2003, LJV AO1121.

55 Bron: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/655FDBCF-1D46-4B36-9DAB-99F4CB59863C/0/DutchN%C3%A9erlandais.pdf>, geraadpleegd 30-11-2007.

perking van langere duur gezien moet worden als een inbreuk op de grondrechten zoals die in het EVRM zijn vastgelegd.

In eerdere zaken die voor de strafrechter kwamen inzake overtreding van een bevel op grond van artikel 172 Gemeentewet werden verdachten in een aantal gevallen vrijgesproken op grond van een of meer van de drie hiervoor genoemde factoren⁵⁶. De rechter laat deze factoren zwaar meewegen bij het bepalen van zijn oordeel. Op 21 december 2007 heeft de politierechter in Rotterdam uitspraak gedaan in een zaak die was aangespannen tegen één van de FF Kappe jongeren die een FF Kappe bevel opgelegd had gekregen⁵⁷. Het bevel in kwestie was geen verblijfsverbod maar een gedragsbevel waarin de betrokkene werd opgedragen zich van bepaalde gedragingen te onthouden. Gedragingen die overigens in de Algemene Politie Verordening (APV) al strafbaar waren gesteld. De rechter oordeelde daarbij dat het bevel voldeed aan de principes van subsidiariteit en proportionaliteit en dat de opgelegde periode, in casu één jaar, in het betreffende geval redelijk was. De FF Kappe jongere werd veroordeeld tot een voorwaardelijke geldboete van 200 Euro.

Hulpaanbod

Met de uitreiking van het FF Kappe contract wordt jongeren ook een hulpaanbod gedaan om de onderliggende oorzaken van hun gedrag aan te pakken. Jongeren die een FF Kappe contract hebben gekregen, worden automatisch aangemeld bij DOSA in de deelgemeente Delfshaven. DOSA zorgt ervoor dat, na uitreiking van het contract, een Intensieve Casemanager Delfshaven (ICD) bij de jongeren langs gaat om hun hulpvraag in kaart te brengen en te zien welke hulp in concreto kan worden geboden.

Monitoring toezicht en handhaving

Het gedrag van de jongeren die geselecteerd waren voor een FF Kappe contract zou gemonitord worden door de politie en door stadstoezicht. Bij de politie in de deelgemeente Delfshaven weten de agenten goed welke jongeren geselecteerd zijn voor FF Kappe.

Toezicht op de naleving van het contract zou volgens de opzet van FF Kappe bij politie en stadstoezicht liggen. Daarnaast trachtte men de directe omgeving van de betrokkene in te schakelen bij het toezicht, zoals ouders, buurt, jongerenwerk en school. Op welke wijze het toezicht georganiseerd zou moeten worden en op welke wijze de directe omgeving erbij betrokken zou kunnen worden, was bij het opstellen

⁵⁶ Zie o.a. de aangehaalde jurisprudentie.

⁵⁷ Rechtbank Rotterdam, uitspraak 21 december 2007, LJN BC0822.

van het plan voor FF Kappe niet uitgewerkt. Het plan was immers om te bezien of de aanpak zou kunnen werken en de uitvoering was nog niet tot in detail geregeld.

5.3 Veronderstelde werkzame mechanismen

FF Kappe is niet gericht op een enkel strafbaar of overlastgevend feit, maar op het gedragspatroon van een jongere. De aanpak is normstellend, de overlastgever wordt persoonlijk aangesproken op het totaal aan overlastgevende of criminele gedragingen en er wordt expliciet vermeld dat deze gedragingen in Rotterdam ontoelaatbaar zijn. Deze aanpak is vooral gebaseerd op de in de paragrafen 3.2 en 3.3 beschreven ABC- en ASBO-aanpak in Engeland en de aanname dat in ieder geval een deel van de mechanismen in de Nederlandse situatie zou werken. De onderbouwing van de FF Kappe contracten vindt aldus ook zijn oorsprong in de sociale bindingstheorie van Hirschi en de broken windows (inclusief zero-tolerance-aanpak) die de Engelse voorbeelden inspireerden. Door ondertekening van een contract zouden jongeren zich gebonden voelen om zich aan de bepalingen over het van hen verwachte (in het contract gespecificeerde) gedrag te houden in ruil voor ondermeer een hulpverleningstraject. Deze werkwijze zou de positieve binding van de jongeren aan de buurtgemeenschap versterken.

Banden met de familie worden ook belangrijk geacht voor de werking van de gedragsmechanismen. Bij de ondertekening van het contract zouden nadrukkelijk de ouders of wettelijke vertegenwoordigers van de jongere betrokken worden. Aldus, zo was het plan, wordt een beroep gedaan op de bindingen met de familie en de angst van de jongeren om deze band te verliezen.

Een laatste, tijdens de interviews vaak naar voren gebracht element, is de zero-tolerance-benadering die met FF Kappe werd beoogd. Door middel van het uitdelen van contracten én het toepassen van de in deze contracten opgenomen strafdreiging laat de overheid zien dat het menens is. Als belangrijke stok achter de deur dreigt, bij overtreding van bepalingen uit het contract, oplegging van een bevel met een mogelijk strafrechtelijk vervolg.

5.4 Verschillen en overeenkomsten met ABC's en ASBO's

Voor de Nederlandse situatie geldt dat het FF Kappe contract vergelijkbaar is met het Acceptable Behaviour Contract omdat het een vrijwillige overeenkomst is waarbij hulp wordt aangeboden om het gedrag te veranderen. Het FF Kappe bevel is vergelijkbaar met de Anti Social Behaviour Order omdat er sprake is van een opgelegd bevel waarbij overtreding kan leiden tot strafrechtelijke vervolging. Naast de overeenkomsten zijn er echter ook flinke verschillen in aanpak tussen Engeland en Rot-

terdam. De vier belangrijkste verschillen worden hieronder verder uitgewerkt. Een overzicht van de diverse verschillen en overeenkomsten tussen ASBO, ABC, FF Kappe contract en FF Kappe bevel is in overzicht 1 weergegeven.

Een cruciaal verschil met de Engelse situatie is dat in Rotterdam het publiek niet of nauwelijks wordt betrokken bij het verzamelen van bewijs en de handhaving van een ABC of ASBO. Het element van responsabilisation ontbreekt in Rotterdam, hetgeen betekent dat er in veel mindere mate dan in Engeland gebruik wordt gemaakt van de positieve effecten die er uit *kunnen* gaan van de mogelijk aanwezige positieve bindingen van de jongere met zijn buurtgemeenschap (inclusief het besef om deze bindingen te veel op het spel te zetten c.q. te verliezen).

Een tweede, met het vorige punt samenhangend, verschil tussen het Engelse voorbeeld en de pilot in Rotterdam is de grote betrokkenheid van de woningbouworganisaties in Engeland. De housing office en de RSL's zijn in feite de initiatiefnemers van de Engelse aanpak. Door de betrokkenheid van de verhuurders in Engeland 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 zijn de consequenties van het verbreken van het bevel meer individueel in de zin van een strafrechtelijke vervolging van de overtreder.

Een derde verschil met de Engelse situatie is dat in Rotterdam een FF Kappe bevel in principe volgt op een FF Kappe contract. Een persoon die zich niet aan de bepalingen van het contract houdt, krijgt te maken met een zwaarder middel in de vorm van een bevel. Bij overtreding van het bevel dreigt op de achtergrond een strafrechtelijke vervolging. Een dergelijke relatie bestaat niet tussen ABC's en ASBO's. Als een individu de bepalingen in een ABC niet opvolgt krijgt hij niet in de volgende stap een ASBO opgelegd. De afschrikwekkende werking van een FF Kappe contract zou daarom in principe groter moeten zijn omdat er immers, bij niet-navolging, een zwaardere bestuursrechtelijke maatregel in de vorm van een FF Kappe bevel kan worden opgelegd, een maatregel die bij overtreding kan leiden tot strafrechtelijke vervolging.

Een vierde verschil met de Engelse aanpak is dat men in Rotterdam de contracten vanwege de in Nederland geldende privacywetgeving niet publiekelijk bekend kan maken, zoals in Engeland het geval is bij de ASBO-aanpak⁵⁸. In de Nederlandse situatie is het niet mogelijk om door middel van het ophangen van posters aan te geven dat de betrokkene zich aan asociale gedragingen schuldig heeft gemaakt. Het 'name and

58 Men heeft er wel aan gedacht om 'naming and shaming' in de pilot toe te passen, maar dat is ontraden door het College Bescherming Persoonsgegevens en het Ministerie van Justitie. Zie: Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid, notitie betreffende de voortgang FF Kappe, d.d. 20-06-2007.

shame' element dat in Engeland een belangrijke rol speelt in de communicatie in de buurt over wie zich schuldig maakt aan overlast ontbreekt in de Rotterdamse aanpak.

Overzicht 1 – Verschillen en overeenkomsten tussen Rotterdamse en Engelse aanpak

Rotterdam	Engeland
<p>FF Kappe contract</p> <ul style="list-style-type: none"> - afzien van 'asociaal' gedrag, een combinatie van strafbaar en niet-strafbaar gedrag - doelgroep jeugd 12-24 jaar - looptijd één jaar - vrijwillige basis - wederzijdse ondertekening - hulpverlening - betrokkenheid ouders - uitgevaardigd door politie - geen aangifte, selectie door ketenpartners - anonimiteit - aangaan van binding d.m.v. verplichting (contract) met zwaardere sanctie als dreiging - indien niet nagevolgd, oplegging van FF Kappe bevel - initiatief door gemeente <p>FF Kappe bevel</p> <ul style="list-style-type: none"> - afzien van asociaal, overlastgevend gedrag - combinatie van strafbaar en niet-strafbaar gedrag - leeftijd 12-24 jaar - doelgroep: jeugd - looptijd één jaar - handhaving door politie en OM - geen aangifte, volgend op contract - uitgevaardigd door burgemeester - hulpverlening - bestuursrechtelijke maatregel - strafrechtelijke vervolging bij overtreding - anonimiteit - afschrikking/repressie (straf) - sanctie op overtreding, art. 184 Sr. - initiatief door gemeente 	<p>Acceptable Behaviour Contract</p> <ul style="list-style-type: none"> - afzien van 'asociaal' gedrag, een combinatie van strafbaar en niet-strafbaar gedrag - doelgroep jeugd 10-18, maar ook volwassenen. - looptijd zes maanden - vrijwillige basis - wederzijdse ondertekening - hulpverlening - betrokkenheid ouders - uitgevaardigd door woningbouwverenigingen, lokale overheid en politie - aangifte door burgers en ketenpartners - publieke bekendmaking - aangaan van binding d.m.v. verplichting (contract) indien niet nagevolgd, geen vastgesteld sanctie - initiatief door sociale verhuurders <p>Anti Social Behaviour Order</p> <ul style="list-style-type: none"> - afzien van asociaal, overlastgevend gedrag - combinatie van strafbaar en niet-strafbaar gedrag - leeftijd vanaf 10 jaar - doelgroep: volwassenen, maar ook jeugd - looptijd minimaal twee jaar - handhaving door burgers en ketenpartners - aangifte door burgers en ketenpartners - uitgevaardigd door rechter na aangifte door burgers, woningbouwverenigingen, lokale overheid en politie. - geen hulpverlening - civielrechtelijke maatregel - strafrechtelijke vervolging bij overtreding - publieke bekendmaking - afschrikking/repressie (straf) - sanctie op overtreding, max. 5 jaar hechtenis - initiatief door sociale verhuurders

5.5 Toepassing van de Engelse aanpak in Nederland

Zoals uit de voorgaande paragraaf is gebleken, zijn er nogal wat verschillen tussen de Engelse en Rotterdamse aanpak. Deze verschillen kunnen voor het grootste deel worden verklaard uit het feit dat de Engelse aanpak nu eenmaal niet direct vertaald kan worden naar de Nederlandse situatie. Ten eerste is de Engelse aanpak voortgekomen uit de hoek van huisvesting. Bij de Engelse sociale verhuurders bestond behoefte aan een aanpak van de verloedering van de wijken waarin zij hun woningen bezaten. In feite zijn zij de initiatiefnemers en spelen zij ook een cruciale rol bij het uitvoeren en handhaven van de ABC'en ASBO's. In Nederland steunt de aanpak van asociaal gedrag veel meer op de gemeentelijke organisatie.

Uiteraard geschiedt de aanpak in beide landen binnen de gegeven wettelijke kaders. Het valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek om beide juridische systemen met elkaar te vergelijken op dit punt. Er kan wel worden geconstateerd dat de Nederlandse aanpak vooral plaats vindt binnen de kaders van het bestuursrecht, een uitvloeisel van het feit dat de aanpak voorkomt uit de gemeentelijke organisatie. In Engeland is de aanpak in veel sterkere mate gebaseerd op het strafrecht.

Tenslotte is een van de cruciale kenmerken van de Engelse aanpak de betrokkenheid van het publiek door het verzamelen van bewijs en door het element van 'naming and shaming'. In Nederland is het publiekelijk bekendmaken van personen die een FF Kappe contract of FF Kappe bevel hebben ontvangen niet toegestaan.

6 Procesevaluatie: FF Kappe in praktijk

6.1 Inleiding

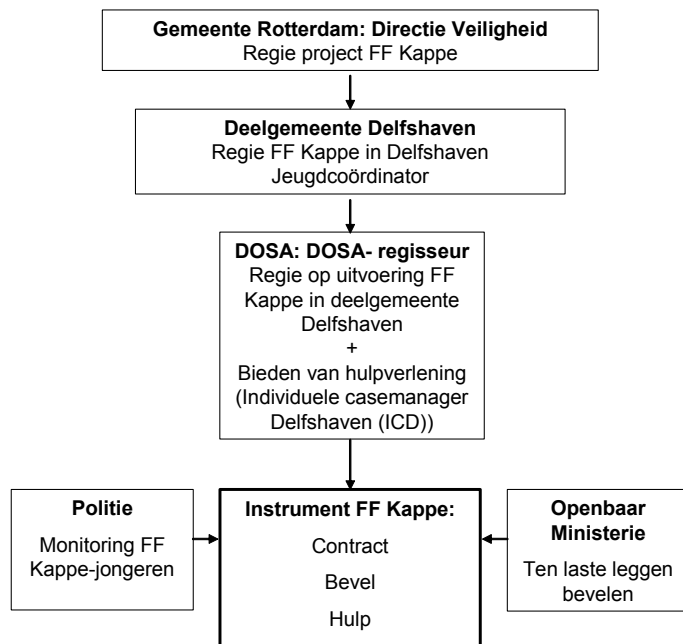
In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe FF Kappe in de praktijk is uitgevoerd. Eerst wordt ingegaan op de wijze waarop FF Kappe is georganiseerd, aangestuurd en welke ketenpartners bij de pilot zijn betrokken. Daarna wordt aandacht besteed aan de manier waarop de doelgroep is geselecteerd, de FF Kappe contracten zijn opgesteld en uitgereikt en aan de reacties van de jongeren op het uitreiken van het contract en de aangeboden hulp. Ook komen in dit hoofdstuk de monitoring van de jongeren aan wie een contract is aangeboden en het opleggen van het FF Kappe bevel aan de orde.

6.2 Organisatie

De Directie Veiligheid houdt zich bezig met de veiligheidsaanpak in Rotterdam en voert de centrale regie over FF Kappe. De deelgemeente Delfshaven - waar de pilot plaats vindt - stuurt de Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak (DOSA) van Delfshaven aan die de taak had toe te zien op de uitvoering van FF Kappe. Spil in de uitvoering is de DOSA-regisseur van de deelgemeente. De Directie Veiligheid had regelmatig contact met de burgemeester over de voortgang van het project. In de deelgemeente Delfshaven was de bestuurlijke betrokkenheid met FF Kappe duidelijk geringer. Gedurende de pilot werd nog twee keer van DOSA-regisseur gewisseld.

Voor de ontwikkeling en begeleiding van de uitvoering van de pilot zijn een stuur- en werkgroep ingesteld. Aan de stuurgroep nemen vertegenwoordigers deel van de Directie Veiligheid, de Politie, het OM en de deelgemeente Delfshaven. De stuurgroep is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de systematiek, de afstemming tussen betrokken partners, de uitvoering en de bijsturing van de aanpak indien noodzakelijk. In de werkgroep zitten vertegenwoordigers van Justitie in de Buurt (JIB), Directie Veiligheid, de deelgemeente, de DOSA-regisseur en de jeugdcoördinator van de deelgemeente. De werkgroep heeft tot taak een plan van aanpak te maken op een specifieke, meetbare, acceptabele, realistische en tijdgebonden manier. Bovendien heeft de werkgroep tot taak de directe uitvoering te organiseren.

Figuur 3 – Organisatie FF Kappe



6.3 Selectie jongeren

In maart 2006 ging de pilot FF Kappe officieel van start. Volgens het plan richt FF Kappe zich op het tegengaan van hinderlijk, overlastgevend en licht crimineel gedrag van jongeren tussen 12 en 24 jaar. In afwijking van de opzet heeft men om praktische redenen als doelgroep voor het project FF Kappe gekozen voor een groep probleemjongeren die al vielen onder de ‘groepsaanpak’ van de deelgemeente Delfshaven. De keus viel op deze groep, de Vierambachtstraatgroep, omdat van deze jongeren de namen bekend waren en omdat bekend was of deze jongeren hinderlijk, overlastgevend of crimineel gedrag vertoonden.

In overleg met het OM stelde de Directie Veiligheid zich ten doel in circa een jaar aan 50 jongeren een FF Kappe contract uit te reiken. Dit aantal was enerzijds gebaseerd op het feit dat de Vierambachtstraatgroep uit ongeveer 40 jongeren bestond en men circa tien jongeren die daar om heen liepen ook een contract wilde aanbieden, anderzijds wilde men, omdat het hier een pilot betrof, aan een substantieel aantal jongeren een FF Kappe contract aanbieden.

De kandidaten voor FF Kappe zijn geselecteerd in gezamenlijk overleg tussen de Directie Veiligheid, de Politie, de DOSA-regisseur, de deelgemeente, het OM en de projectleider groepsaanpak. Er zijn van te voren geen selectiecriteria vastgesteld. Bij het selecteren van de jongeren is vooral gekeken of het uitreiken van een contract en

het tegelijkertijd aanbieden van hulp bij deze jongeren tot gedragsverandering zou kunnen leiden. Een belangrijke rol bij het selecteren speelde de wijkagent. Hij kende al deze jongeren en kon waarschijnlijk het beste schatten welke jongeren geschikt waren voor FF Kappe. In eerste instantie bleken dit er veertien te zijn.

Tijdens de startfase van de pilot trad op 18 mei 2006 echter het nieuwe Rotterdamse College aan. Het College presenteerde daarbij het ‘Honderd-Dagen-programma’, waarin acties werden vermeld die binnen 100 dagen voor alle Rotterdammers zichtbaar uitgevoerd zouden worden. En daarvan heeft betrekking op FF Kappe. Het beoogde resultaat werd als volgt geformuleerd: 25 afgesloten contracten met overlastgevende jongeren in het Nieuwe Westen⁵⁹. Vanwege dit Honderd-Dagen-programma is het aantal jongeren dat in aanmerking zou komen voor een FF-Kappe contract met twaalf jongeren uitgebreid naar 26. Deze later geselecteerde jongeren waren echter niet afkomstig uit de Vierambachtstraatgroep, maar uit twee groepen uit straten in de directe omgeving van de Vierambachtstraatgroep. Deze twaalf jongeren waren al geclassificeerd als PGA Jeugd Justitieel jongeren. PGA Jeugd Justitieel staat voor persoonsgerichte aanpak van jeugdige justitiëlen en houdt in dat deze jongeren al eerder in aanraking zijn gekomen met justitie (zie ook paragraaf 1.3). Deze jongeren stonden onder de regie van OM en politie en behoorden feitelijk niet tot de doelgroep van FF Kappe. Later is nog één jongere aan de groep FF Kappe-jongeren toegevoegd zodat het totale aantal FF Kappe-jongeren uiteindelijk 27 bedroeg.

Het feit dat er binnen 100 dagen 25 contracten afgesloten moesten worden, motiveerde en stimuleerde sommige betrokken functionarissen, maar anderen voelden zich hierdoor vooral onder druk gezet, omdat men moest beginnen voordat het project in hun ogen echt goed op de rails stond.

6.4 Kenmerken van de jongeren

Om een zo volledig mogelijk beeld van de FF Kappe-jongeren te kunnen krijgen, zijn gegevens uit verschillende, zowel digitale als schriftelijke bronnen, voor deze analyse gecombineerd. Van acht jongeren zijn alle politieregistraties (X-pol) beschikbaar, van de overige negentien alleen politieregistraties ten tijde van de pilot. Verder zijn bij 24 van de 27 jongeren DOSA-persoonskaarten beschikbaar⁶⁰, terwijl bij vijf van de 27 jongeren sfeerrapportages bestaan. De overzichtslijsten van DOSA⁶¹ bevatten wel alle jongeren, maar hierin is per persoon maar een beperkte hoeveelheid informatie bekend. Van jongeren die in aanmerking kwamen voor een FF Kappe bevel zijn volledige dossiers samengesteld. Deze dossiers bevatten: de aanbiedingsbrief van deelge-

59 Bron: 100 dagen: met elkaar aan de slag blz. 11, 12.

60 DOSA persoonskaarten, 10-05-2007.

61 Update 31 januari 2007.

meente Delfshaven, het FF Kappe contract, het rapport contractuitreiking, de uitdraai van het DOSA-registratiesysteem, rapportages van het Intensief Case Management (ICD), rapportages van het hulpverleningstraject, kopieën van correspondentiebrieven van Nieuwe Perspectieven en de politierapportage. Deze dossiervorming is van belang, omdat voor het inzetten van vervolginstrumenten uit FF Kappe (het bevel) een gemotiveerd voorstel ten grondslag dient te liggen. Uit de dossiers zou moeten blijken dat de FF Kappe-aanpak een ultimatum remedium is. Ook van de gegevens uit de dossiers is gebruik gemaakt bij het beschrijven van de kenmerken van de FF Kappe jongeren.

Persoonskenmerken

De geselecteerde FF Kappe-jongeren zijn tussen 14 en 25 jaar⁶²; hun gemiddelde leeftijd is negentien jaar. Het zijn allemaal jongens/mannen en zij zijn geboren in Nederland. De ouders zijn allemaal buiten Nederland geboren, overwegend in Marokko. Negen van de 27 FF Kappe-jongeren volgen een opleiding van wie bij drie op school gedragsmatige problemen worden ervaren. Van vier jongeren is bekend dat zij geen opleiding volgen en dat zij ook in het verleden geen diploma's hebben behaald. Van de overige veertien zijn hierover geen gegevens bekend.

PGA jongeren

Tot de 27 jongeren behoren dertien zogeheten 'PGA JJ-jongeren'. Deze jongeren kunnen als 'criminele jongeren' worden betiteld. Elf van hen zijn nog niet in een PGA JJ-traject geplaatst⁶³. Bij twee jongeren is een persoonsgericht traject ingezet vanwege overlastgevend gedrag en/of problemen op één of meerdere leefgebieden.

Justitieel- en hulpverleningsverleden

Het merendeel van de FF Kappe-jongeren is in het verleden meerdere malen in aanraking gekomen met politie en met verschillende hulpverleningsinstanties, zo blijkt uit het overzichtsschema, de persoonskaarten en de sfeerrapportages van DOSA. De acht FF Kappe-jongeren van wie ook voorafgaand aan de pilot al politieregistraties beschikbaar zijn, blijken aan het begin van FF Kappe al tot een zwaardere categorie dan 'licht crimineel' te behoren. Voorbeelden van 'licht crimineel' gedrag zijn joyriding en graffiti spuiten. Bij de meeste van de acht genoemde jongeren zijn APV-overtredingen⁶⁴ geregistreerd en zij veroorzaakten voordat de pilot FF Kappe van start ging al overlastgevend en hinderlijk gedrag, zoals fietsen op het trottoir, provocerend

62 Peildatum: 01-03-2006. Op dit moment ging de pilot FF Kappe van start.

63 Dit was op 31 januari 2007 het geval.

64 Zo is het bijvoorbeeld verboden hinder of overlast te veroorzaken, dan wel zich zonder redelijk doel op te houden in een portiek, in een raamkozijn of bijvoorbeeld een wachtlokaal voor een openbaar vervoermiddel.

gedrag ten aanzien van publiek, lastigvallen van meisjes, schelden tegen politie en urineren tegen een woning. In een aantal gevallen ging het echter ook om criminele gedragingen, zoals inbraak, drugshandel, zware mishandeling, straatroof en zedenmisdrijven.

Afwijkend van de aanpak in Engeland waardoor de pilot FF Kappe is geïnspireerd blijken jongeren die (zwaar) crimineel gedrag vertonen geselecteerd te zijn. Zo lezen we bijvoorbeeld in een sfeerrapportage van DOSA: *'Vanaf 2000 tot heden is X zeer frequent in aanraking geweest met de politie. Onder andere vanwege meldingen van overlast, APV overtredingen, diefstal, vernieling, vandalisme, belediging van de politie, het in het bezit hebben van harddrugs, straatroof en feitelijke aanranding (art. 246 Sr.)...Vanwege zijn hardnekkige overlastgevende en hinderlijke gedrag werd aan X in augustus 2006 het FF Kappe contract uitgereikt'*.

De overige negentien FF Kappe-jongeren van wie slechts politieregistraties ten tijde van de pilot voorhanden zijn, blijken gedurende de pilot hinderlijk, overlastgevend en in sommige gevallen strafbaar gedrag te hebben vertoond.

6.5 Inhoud contract

Voordat begonnen kon worden met het uitreiken van het FF Kappe contract diende een contract te worden ontwikkeld. De Directie Veiligheid, de politie en het OM hadden verschillende ideeën over de inhoud van het contract en er is over het contract in de stuurgroep veel gediscussieerd. De Directie Veiligheid wilde een individueel contract waarin precies zou staan van welke gedragingen de jongere zich moest onthouden en met wie hij niet diende om te gaan. De politie wilde een algemener contract in verband met de handhaving. Volgens haar was het niet goed mogelijk om de onderlinge omgang van de FF Kappe-jongeren van wie de namen in de FF Kappe contracten zouden worden vermeld goed genoeg te monitoren. In de definitieve versie van het contract zijn de namen van jongeren waar de FF Kappe-jongere niet mee om mocht gaan opgenomen. Voor het OM was het vooral van belang dat er in het contract strafbare handelingen zouden worden genoemd. Het OM kan immers alleen strafbare handelingen vervolgen.

Het contract is een intentieverklaring waarin de jongere zich verbindt tot goed gedrag. In het contract staat dit als volgt geformuleerd: *'In dit FF Kappe contract zijn afspraken opgenomen over je gedrag. Deze afspraken zijn gebaseerd op je overlastgevende gedrag. Met ondertekening van dit contract beloof je deze gedragsaanwijzingen op te volgen en de afspraken na te leven. Overtreding van de afspraken leidt tot het opleggen van een gedragsaanwijzing in de vorm van een bevel door burgemeester Opstellen en/of tot strafrechtelijke vervolging'*. Vervolgens worden in het contract een aan-

tal algemene afspraken beschreven en een aantal specifieke afspraken, toegespitst op het concrete gedrag van de desbetreffende jongere (zie bijlage 1 voor voorbeeld). Het FF Kappe contract is aldus geen contract tussen twee partijen in de formeel-juridische betekenis van het begrip contract, maar een intentieverklaring. De gedachte erachter is tweërlei. Enerzijds is er het moreel appel: wie zijn handtekening zet zal zich gebonden voelen om te handelen zoals is afgesproken. Anderzijds is er sprake van dossieropbouw: niet alleen van het getekende FF Kappe contract wordt aantekening gemaakt, ook van de jongere die zijn handtekening niet zet wordt de weigering vastgelegd in het dossier en kan de weigering meewegen in een eventuele latere juridische procedure.

6.6 Uitreiking contracten

DOSA-regisseur

Over het uitreiken van de contracten zijn in de stuur- en werkgroep verschillende discussies gevoerd. In eerste instantie is besloten dat de contracten persoonlijk aan de jongeren uitgereikt dienden te worden en dit zou gedaan moeten worden door de DOSA-regisseur. DOSA heeft veel informatie over de jongeren en richt zich op risico- en probleemjongeren in de deelgemeente.

Nadat de DOSA-regisseur de contracten uitgedeeld zou hebben en de jongeren eveneens een hulptraject aangeboden zou hebben, zouden de jongeren (indien minderjarig met hun ouders), vrijwillig het contract komen tekenen op het wijkkantoor. De toenmalige DOSA-regisseur vond het problematisch om een corrigerend en confronterend gesprek met de geselecteerde jongeren te voeren met als drangmiddel het FF Kappe contract. Zijn opvolgers wilden de contracten niet uitdelen omdat zij van mening waren dat hun contact met deze jongeren zou kunnen worden verstoord door het uitvoeren van deze activiteit. De DOSA-regisseurs waren tevens van mening dat een deel van FF Kappe-jongeren, namelijk de PGA JJ-jongeren niet tot de doelgroep van DOSA behoren.

Op uitnodiging

Aangezien de DOSA-regisseurs het uitreiken van de FF Kappe contracten op gespannen voet vonden staan met hun op hulpverlening gerichte takenpakket moest vervolgens een andere manier gevonden worden om de contracten uit te reiken. Aan vier geselecteerde jongeren is een brief uit naam van het dagelijks bestuur van de deelgemeente Delfshaven gestuurd, waarin werd aangegeven dat de betrokkene met zijn ouders/verzorgers op een bepaalde datum en tijdstip werden verwacht voor een gesprek op het wijkkantoor van de deelgemeente. Over de inhoud en met name de toonzetting van de brief is gediscussieerd. Volgens sommige betrokken functionarissen was de toonzetting te scherp ('Jij bent binnen onze deelgemeente al jaren een bron

van overlast. De maat is nu vol!’). In de brief stond verder te lezen dat er tijdens het gesprek “harde afspraken” zouden worden gemaakt over hoe de jongere zich in de toekomst diende te gedragen. Er werd niets gezegd over het overhandigen van het FF Kappe contract. Eén jongere is naar het wijkkantoor gekomen, maar heeft het contract niet getekend. Gezien het feit dat er slechts één jongere op de brief/uitnodiging reageerde, is besloten de contracten op een andere manier aan de jongeren te overhandigen.

Stadsmarinier

Uiteindelijk is besloten dat de stadsmarinier van de deelgemeente Delfshaven de contracten zou gaan uitdelen⁶⁵. Er is bewust voor deze persoon gekozen omdat verwacht werd dat hij de meeste indruk zou maken op deze jongeren. De stadsmarinier is samen met een griffier, die alles wat werd gezegd en afgesproken noteerde, bij de jongeren thuis langs gegaan om het contract te overhandigen. Tijdens de gesprekken gaf de stadsmarinier aan dat er van de jongeren verwacht werd dat zij hun gedrag zouden veranderen en dat ze hierbij door de deelgemeente zouden worden geholpen doordat hun een hulptraject werd aangeboden.

De stadsmarinier kondigde zijn bezoek bij de jongeren van te voren niet aan. Dit had vaak tot gevolg dat de jongere niet thuis was op het moment dat de stadsmarinier aanbelde. Indien de ouder(s) van de jongere aanwezig waren liet de stadsmarinier het contract bij hen achter. In veel gevallen kon het contract echter niet worden uitgereikt of achter worden gelaten. Een gevolg van het niet aankondigen van het bezoek was soms dat zowel jongere als ouders zich overvallen voelden. Meerdere keren vertelden ouders niet op de hoogte te zijn van het feit dat hun zoon als overlastpleger bekend stond. In meerdere gevallen hebben ouders tijdens het bezoek aangegeven dat zij het als prettig vonden nu te weten dat hun zoon bij de autoriteiten bekend stond als overlastpleger en er actie werd ondernomen om daar wat aan te doen.

65 De stadsmariniers zijn in 2002 door de burgemeester in de Rotterdamse deelgemeenten geplaatst als hardnekkige probleemsituaties zich voordoen. Stadsmariniers zijn benoemd onder het motto ‘de beste mensen in de slechtste wijken’. Ze opereren los van deelgemeenten of diensten en leggen rechtstreeks verantwoording af aan het College van B en W en de Stuurgroep Veilig.

Overzicht 2 – Resultaten van de uitreiking van de contracten door de stadsmarinier

Wijze uitreiking	Aantal jongeren
<i>Thuis aangetroffen (totaal)</i>	10
- en direct bereid contract te tekenen	1
- en contract achtergelaten met afspraak dat jongere contract komt brengen	3
- en contract achtergelaten	2
- en direct niet bereid contract te tekenen	4
<i>Niet thuis aangetroffen (totaal)</i>	9
- en contract achtergelaten, afspraak met ouders dat jongere contract komt brengen	3
- en contract achtergelaten	3
- en later op straat gesproken	2
- en later telefonisch gesproken	1
<i>Niet benaderd (totaal)</i>	8
- want jongere in hechtenis	3
- want jongeren niet uit deelgemeente	2
- want verkeerd adres	1
- want gevlucht	1
- want gegevens onbekend	1
Totaal	27

In totaal is de stadsmarinier bij negentien van de 27 jongeren thuis langs gegaan en heeft hij in tien gevallen het contract aan de jongeren zelf kunnen overhandigen (zie overzicht 2). Eén jongere heeft het contract getekend. Van de overige negen die thuis zijn aangetroffen wilden vier het contract al direct niet tekenen. Het contract is in dit geval weer door de stadsmarinier meegenomen. Met drie jongeren is afgesproken dat zij het contract op een bepaalde datum zouden komen inleveren bij de deelgemeente. Bij twee van de jongeren die thuis zijn aangetroffen, is het contract achtergelaten. Het is onduidelijk welke afspraken over het inleveren van de contracten met hen zijn gemaakt.

In negen gevallen bleek de jongere niet thuis te zijn. Bij zes van deze negen is het contract bij de ouders of familieleden achtergelaten. In drie gevallen zouden de ouders het contract met de jongere bespreken en in eveneens drie gevallen is met de ouders afgesproken dat de jongere het contract bij de politie zou inleveren. Dit is niet gebeurd. Twee jongeren die niet thuis waren, werden later op straat aangetroffen. Hun is gevraagd of zij het contract wilden tekenen. Beide weigerden. Eén jongere is telefonisch benaderd door de stadsmarinier en beloofde geen overlast meer te veroorzaken, maar tekende het contract niet. Bij acht jongeren is de stadsmarinier *niet* langs-

gegaan om de contracten uit te delen. Dit had verschillende redenen: drie jongeren verbleven op dat moment in de gevangenis, twee jongeren woonden buiten de wijk, één persoon bleek te zijn gevlucht en van één was het adres onbekend. Van de jongere die later op de lijst is geplaatst, is niet bekend of het contract persoonlijk aan hem is uitgereikt.

Intensieve Casemanager Delfshaven

Na de bezoeken van de stadsmarinier is door de Intensieve Casemanager Delfshaven (ICD) ook nog eens geprobeerd om FF Kappe contracten uit te reiken aan de 17 jongeren bij wie de stadsmarinier niet langs was geweest⁶⁶. Hij combineerde deze poging met het in kaart brengen van de eventuele hulpvraag van de jongeren (zie volgende paragraaf 6.8 Hulpaanbod). De ICD'er slaagde er niet in meer jongeren een contract te laten ondertekenen.

Reden weigering tekenen contract

Er zijn door de stadsmarinier en de ICD'er verschillende redenen genoemd waarom de jongeren de contracten niet wilden tekenen. Ten eerste, zo hebben verschillende jongeren aangegeven, beperkte het hun bewegingsvrijheid, doordat ze zich in bepaalde straten niet meer mochten ophouden. Daarnaast ervoeren sommige jongeren het als verraad aan hun vrienden als ze een contract ondertekenden waarin stond dat ze met deze vrienden niet meer mochten omgaan. Andere jongeren weigerden zonder opgave van redenen. De jongeren wisten volgens de ICD'er van elkaar dat ze waren geselecteerd voor het tekenen van een FF Kappe contract en wisten ook dat de ICD'er op bezoek zou komen. Hij sluit het niet uit dat jongeren onderling hadden afgesproken het contract niet te tekenen.

6.7 Hulpaanbod

Met de uitreiking van het contract zou de jongeren ook een hulpaanbod worden gedaan om de onderliggende oorzaken van hun gedrag aan te pakken (zie paragraaf 5.2). De hulpvraag moest in kaart worden gebracht door de ICD'er.

Deze is bij tien FF Kappe-jongeren langs geweest, terwijl zeven jongeren ook door hem niet benaderd zijn. Van deze zeven zaten er vijf in de gevangenis en woonden er twee in een andere deelgemeente. De jongens die in een andere deelgemeente wonen, zijn bij de DOSA in de desbetreffende wijk aangemeld.

⁶⁶ De Intensieve Casemanager Delfshaven richt zich op jongeren die buiten de boot dreigen te vallen om te voorkomen dat deze jongeren in de criminaliteit belanden.

Met acht jongeren heeft de ICD'er persoonlijk contact gekregen, al is dit contact tot op heden in sommige gevallen slechts eenmalig geweest. Zeven jongens weigerden hulp of gaven aan geen hulp nodig te hebben. Eén van hen had daadwerkelijk geen hulp nodig, volgens de ICD'er. Met twee jongeren is het de ICD'er, ook na herhaalde pogingen, niet gelukt contact te krijgen. In overzicht 3 staat een overzicht van de poging van de ICD'er de FF Kappe-jongeren een hulpaanbod te doen.

*Overzicht 3 – Overzicht ICD-poging om FF Kappe-jongeren hulpaanbod te doen.**

Hulpaanbod	Aantallen
Jongere niet benaderd wegens verblijf in gevangenis	5
Jongere niet benaderd, woonachtig in andere deelgemeente	2
ICD heeft contact gehad met jongere	8
- zeven jongeren weigerden het hulpaanbod	
- een jongere had volgens de ICD geen hulp nodig	
ICD is niet geslaagd om contact met jongere te krijgen	2

* De ICD'er probeerde om de 17 jongeren die de stadsmarinier niet thuis heeft aangetroffen met een hulpaanbod te benaderen.

Uiteindelijk werden zes jongeren door de ICD'er aangemeld bij het hulpverlenings-traject Nieuwe Perspectieven (NP). NP biedt kortdurende en intensieve hulpverlening aan jongeren die tussen 12 en 24 jaar oud zijn, crimineel gedrag vertonen of dreigen te gaan vertonen en kampen met meervoudige problematiek. Vijf van deze zes jongeren stonden niet open voor deze hulp en verschenen niet op afspraken. Deze weigering om op het hulpaanbod in te gaan hangt hoogstwaarschijnlijk samen met het feit dat de meesten van hen al meerdere malen met verschillende hulpverleningsinstanties in aanraking waren geweest en het nut van (nieuwe) hulp niet inzagen. Alle contacten en de weigeringen om hulp te ontvangen zijn vastgelegd in de dossiers van de betrokkenen.

6.8 Monitoring

Het was oorspronkelijk de opzet dat gedrag van de jongeren die geselecteerd waren voor een FF Kappe contract gemonitord zou worden door de politie en door het Stadstoezicht. De monitoring door Stadstoezicht – die de jongens uiteraard wel zien optreden in de buurt - is uiteindelijk niet doorgegaan omdat de stadswachten niet voldoende op de hoogte waren van welke jongeren er voor FF Kappe waren geselecteerd. Bij de politie in de deelgemeente Delfshaven weten de agenten goed welke jongeren geselecteerd zijn voor FF Kappe. Indien een jongere met de politie in aanraking kwam, werd dit bij de politie geregistreerd. Ook de DOSA-regisseur werd hier-

van op de hoogte gesteld. Ten tijde van de pilot FF Kappe heeft de politie concrete overlastgevende gedragingen van *alle* FF Kappe-jongeren in het politieregistratiesysteem X-pol geregistreerd⁶⁷.

Nadat de FF Kappe contracten waren uitgereikt, is er minder energie door de betrokken functionarissen in het project gestoken. Hiervoor waren verschillende redenen. Zo was duidelijk geworden dat veel van de geselecteerde jongeren ‘te zwaar’ waren voor het project. Het feit dat slechts één jongere het contract ondertekende werkte voor enkele functionarissen weinig motiverend om te proberen meer van de nog niet persoonlijk bereikte jongeren een contract te overhandigen. Daarnaast wilde de stuurgroep ook afwachten of het daadwerkelijk mogelijk was een FF Kappe bevel op te leggen en vervolgens te bezien wat het effect hiervan zou zijn.

Wij kunnen niet met kwantitatieve gegevens vanuit de monitoring onderbouwen of de resultaten van FF Kappe in de richting wijzen van een afname van overlastgevend gedrag. De actualisering van de inventarisatie van overlastgevende groepen jongeren in de gemeente Delfshaven (Smeding, 2007) onderscheidt de Vierambachtstraat als een overlastgevende groep⁶⁸. De actualisering stamt uit najaar 2007 en geeft aan dat het in de buurt waaruit het merendeel van de FF Kappe jongeren afkomstig is “rustiger op straat is en dat zie je ook in het aantal overlastmeldingen terug”⁶⁹. De betreffende groep wordt najaar 2007 als overlastgevend beschreven: “de groep vertoont vaak hinderlijk gedrag, pleegt regelmatig lichte vermogensdelicten en is vaak betrokken bij lichtere vormen van geweldpleging”.

Vermeldenswaard in dit verband is tevens dat in de in de volgende paragraaf te bespreken strafmotivering door de rechtbank van de veroordeling van de overtreding van het FF Kappe bevel wordt aangegeven dat de betrokkene al een half jaar geen overlastgevend gedrag meer laat zien.

6.9 FF Kappe bevel

Doordat gaandeweg bleek dat de geselecteerde doelgroep van FF Kappe te ‘zwaar’ was – vooral vanwege de jongeren in een PGA JJ traject - kwam een groot deel van de jongeren niet in aanmerking voor een FF Kappe bevel. Zij bevonden zich immers al in een justitieel traject. Er bleken uiteindelijk slechts enkele jongeren in aanmerking te komen voor een bevel. Eén van deze jongeren vertoonde inmiddels geen overlastgevend gedrag meer. Om voor een FF Kappe bevel in aanmerking te komen, zo

67 Beschreven gedragingen zijn geregistreerd tussen 01/2005 tot 08/2006.

68 M. Smeding, *Inventarisatie problematische jeugdgroepen september/oktober 2007. gemeente Delfshaven*. Politie Rotterdam, 2007. Blz. 10.

69 *Ibidem*, blz. 18.

werd bij de start van de pilot vastgesteld, zou een jongere moeten voldoen aan alle volgende voorwaarden:

- er moet een contract zijn aangeboden;
- de geschiedenis van overtredingen moet bekend zijn;
- er heeft geen verbetering in het gedrag plaatsgevonden na het aanbieden van het contract;
- de jongeren heeft een overtreding begaan en/of overlastgevend gedrag vertoond na het aanbieden van het contract;
- de jongere zit niet in een PGA JJ-traject;
- de jongere staat niet onwelwillend tegenover hulpverlening.

Op basis van de mate van overlast die de jongeren vertoonden, zijn twee jongeren geselecteerd die een bevel opgelegd zouden krijgen. Aldus kon ook worden nagegaan of het juridisch mogelijk was om FF Kappe-jongeren die hiervoor in aanmerking zouden komen een bevel op te leggen.

Vanuit het Dagelijks Bestuur van de deelgemeente Delfshaven werd de burgemeester verzocht om op grond van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet een gedragsbevel op te leggen. Voordat er een bevel werd uitgevaardigd werden de twee jongeren en hun ouders uitgenodigd voor een zogenaamd zienswijzengesprek. Vooraf hebben zij hun dossier ontvangen zodat zij zich op het gesprek konden voorbereiden. Daarnaast is hen schriftelijk een hulpverleningsaanbod gedaan. Bij het zienswijzengesprek waren vertegenwoordigers van de politie, de gemeente, de deelgemeente en een notulist aanwezig. Eén van de twee jongeren is samen met zijn zus op het gesprek verschenen. Hij beloofde zijn gedrag te verbeteren maar in de praktijk bleek hier niets van. De procedure om een FF Kappe bevel uit te vaardigen werd vervolgens doorgezet. De andere jongere is niet verschenen op het zienswijzengesprek.

De politie heeft vervolgens het FF Kappe bevel in april 2007 aan beide jongeren uitgereikt. Beide weigerden de bevelen aan te nemen. De politie heeft hierop de inhoud van het bevel voorgelezen en hiervan een aantekening gemaakt. Hierdoor kan het bevel als uitgereikt worden beschouwd. In het bevel worden overwegingen beschreven, vervolgens komt men in het bevel tot een besluit: *'Besloten is X, geboren op te ...de navolgende gedragsaanwijzingen op te leggen met ingang van de datum van uitreiking van dit besluit voor de duur van een jaar'*. In het bevel staan vervolgens algemene en specifieke gedragsaanwijzingen waaraan de jongere zich dient te houden (zie bijlage 2). Eén van de jongeren aan wie een bevel is uitgereikt, heeft daarna opnieuw strafbare feiten gepleegd. Het OM is hierop tot vervolging

overgegaan. Op 21 december 2007 werd deze jongere veroordeeld tot een voorwaardelijke geldboete van 200 euro met een proeftijd van twee jaar⁷⁰.

Na het aflopen van de pilotperiode in maart 2007 zijn er geen nieuwe procedures meer gestart om eventueel nog meer hiervoor in aanmerking komende jongeren een FF Kappe bevel op te leggen.

6.10 Kanttekeningen bij de uitvoering

De wijze waarop de pilot FF Kappe uitgevoerd zou worden, stond deels vast, maar werd vooral tijdens de pilot vorm gegeven. Wij willen bij deze uitvoering een aantal kanttekeningen plaatsen.

- Selectie van jongeren

Het was vooraf niet goed duidelijk welke jongeren tot de doelgroep van FF Kappe behoorden. Volgens plan richtte FF Kappe zich op het tegengaan van hinderlijk, overlastgevend en hooguit licht crimineel gedrag van jongeren. Bij de selectie is vooral gekeken of het uitreiken van een FF Kappe contract en het tegelijkertijd aanbieden van hulp bij deze jongeren goed zou kunnen werken.

De jongeren werden geselecteerd uit de groepsaanpak van de deelgemeente Delfshaven. Dit had als grote voordeel dat er al informatie beschikbaar was of bepaalde personen hinderlijk, overlastgevend of crimineel gedrag vertoonden. Een nadeel was, zo bleek later, dat er ook jongeren zijn geselecteerd die vielen onder de PGA Jeugd Justitieel (PGA JJ) en dus een justitieel verleden hadden. Een aantal van hen zat op het moment dat ze geselecteerd werden in de gevangenis. Het was de bedoeling dat hen het FF Kappe contract in de gevangenis zou worden uitgereikt, maar deze uitreiking heeft niet plaats gevonden. Een uitreiking in de gevangenis sorteert naar onze inschatting ook weinig effect. Voor de groep met een justitieel verleden is de met het FF Kappe contract beoogde interventie (vrijwillige overeenkomst met vervolgens hulpverleningsaanbod) waarschijnlijk ook minder geschikt.

Het feit dat de jongeren geselecteerd zijn uit de groepsaanpak, heeft vermoedelijk wel een rol gespeeld bij het niet ondertekenen van het contract. De jongeren kenden elkaar en het is bepaald niet onwaarschijnlijk dat zij onderling hebben gecommuniceerd over de FF Kappe contracten en het bezoek van de stadsmarinier. Er is hierdoor wellicht sprake van ongewenst groepseffect.

⁷⁰ Zie ook hoofdstuk 5.

De pilot FF Kappe maakt duidelijk dat het van groot belang is om vooraf goede afspraken te maken over het type jongeren dat wordt geselecteerd. Dan kan ook goed vooraf worden bepaald welke stappen er binnen een bepaald tijdsbestek per geselecteerde jongere dienen te worden gezet in de zin van ‘contract overhandigd en getekend leidt tot actie a’, ‘wel overhandigd en expliciet geweigerd te tekenen leidt tot b’, ‘contract bij ouders achtergelaten leidt tot c, etc. deze stappen zijn in het geval van FF Kappe werkenderweg ontwikkeld en bieden goede handvaten bij een eventueel vervolg.

Het brede leeftijdsbereik van de selectie van jongeren leidt er naar onze opvatting toe dat er in feite sprake is van twee groepen. Enerzijds de jongere jongens op wie de overhandiging van het contract, de persoonlijke aandacht en het aanbieden van hulp nog zo veel indruk kan maken dat zij om die reden afzien van verder hinderlijk en strafbaar gedrag. Anderzijds is er sprake van oudere jongens voor wie de inzet van de twee instrumenten FF Kappe contract en FF Kappe bevel vooral gezien dient te worden als een goed in het persoonsdossier gedocumenteerde laatste stap om wel of niet de volgende fase, een veroordeling door de politierechter fase, in te gaan.

- Belang van persoonlijke benadering

Het is gelukt om tweederde van de geselecteerde jongeren (18 van de 27) persoonlijk te benaderen voor het overhandigen van het contract respectievelijk het aanbieden van hulp. Deze benadering is goed gedocumenteerd. Hoewel de persoonlijke benadering van de jongeren niet het gewenste resultaat heeft gehad voor wat betreft het aantal ondertekende contracten en veel jongeren hulp weigerden, is er vanwege deze persoonlijke benadering duidelijk sprake van een positieve bijdrage aan de dossiervorming voor eventuele vervolgstappen.

- Ondertekenen van FF Kappe contract

Een centraal element bij FF-Kappe is het *vrijwillig ondertekenen* van een overeenkomst tussen de jongere en de deelgemeente. In het geval van vrijwillige ondertekening kan er een duidelijk appel op de jongere worden gedaan, wanneer hij toch weer in de fout gaat. De omvang van het aantal weigeringen om te tekenen impliceert naar onze opvatting dat de voor deze pilot geselecteerde jongeren goed de waarde kennen van het plaatsen van een handtekening. Dit is van belang, omdat ook het niet tekenen (inclusief het vastleggen van de argumenten waarom niet) van betekenis kan zijn voor zowel de hulpverlening als de aanpak van overlastgevend gedrag.

Het OM beschouwt het feit dat er een FF Kappe contract is uitgereikt als een belangrijk element in de overwegingen die er toe kunnen leiden dat de burgemeester besluit tot het uitvaardigen van een FF Kappe bevel. Zij interpreteren een weigering om het

FF Kappe contract te tekenen als een signaal dat er met de jongere op vrijwillige basis geen afspraken kunnen worden gemaakt. Andere functionarissen die bij de pilot betrokken waren staan hier ambivalenter tegenover. Zij benadrukken in sterkere mate het vrijwillige karakter van de overeenkomst en leggen minder accent op de gedachte dat het FF Kappe contract als een soort laatste kans voor de betrokkene moet worden beschouwd. De tijdens FF Kappe ontwikkelde werkwijze om aan alle jongeren aan wie een contract is uitgereikt in een volgend persoonlijk contact een hulpaanbod te doen (of er nu getekend is of niet) is een werkbaar compromis om aan dit dilemma tegemoet te komen. Het doet enerzijds recht aan de persoonlijke benadering om hulp te bieden en markeert anderzijds een duidelijk moment in de dossiervorming rond de aanpak van overlastgevend gedrag.

- Uitreiking contracten en bieden van hulp

De opzet van FF Kappe houdt in dat een hulpaanbod aan de jongere kan worden gedaan na uitreiking van het contract. In het op uiterst concrete gedragingen toegepaste contract is hier bewust geen melding van gemaakt, ook al omdat vooraf niet duidelijk is wat dit hulpaanbod per jongere zou kunnen inhouden.

Het was in de beginfase onduidelijk hoe de contracten aan de jongeren zouden worden uitgereikt. Het oorspronkelijke plan was dat de DOSA-regisseur het FF Kappe contract aan de jongeren zou overhandigen. Omdat in de pilot vervolgens een deel van de geselecteerde jongeren een criminele achtergrond had wilde de DOSA-regisseur zich pas op deze jongeren richten, wanneer zij het contract zouden hebben ondertekend. Dan immers zouden zij hulp willen aanvaarden. De DOSA-regisseurs wilden de contracten niet persoonlijk uitreiken en een schriftelijke benadering van de jongeren bleek nauwelijks reacties op te leveren. Uiteindelijk is de stadsmarinier bij de jongeren op bezoek gegaan om de contracten uit te reiken en heeft hij daarbij verteld dat de jongere een hulpaanbod zou kunnen krijgen. Hoe dat er concreet uit zag kon hij op dat moment niet zeggen. Vervolgens heeft de Intensieve Casemanager Delfshaven (ICD) contact gelegd met de jongeren om zowel de nog niet overhandigde contracten uit te reiken, aan te geven dat er hulp kon worden geboden en te vertellen dat hij deze hulpverlening zonodig zou coördineren. Deze aanpak wijkt af van de werkwijze in Engeland waar de relatie tussen uitreiking van contract en hulpverlening intensiever is. Een sterkere verbinding tussen contractuitreiking en hulpaanbod is mogelijk wanneer de DOSA-regisseur uitreikt (dus het oorspronkelijke plan) of in ieder geval aanwezig is bij de uitreiking door de stadsmarinier en/of een vertegenwoordiger van de politie.

- Snelheid sancties en hulpverlening

Er was, in ieder geval vanuit het perspectief van de voor FF Kappe geselecteerde jongeren, geen concrete vervolgactie gepland na de contractuitreiking. De periode tussen het uitreiken van het contract en het moment dat de ICD bij de jongere langs ging, werd door de betrokken functionarissen in het algemeen als te lang gezien. Het feit dat de eerste FF Kappe-bevelen zeven maanden na de contractuitreiking werden uitgevaardigd, werd door de politie als te lang ervaren. Het kon jongeren sterken in de overtuiging om het FF Kappe contract niet serieus te nemen. Om vast te stellen of er sprake is van overtreding van het FF Kappe contract en voldoende materiaal te hebben voor het uitvaardigen van een FF Kappe bevel is aan de andere wel een zekere periode mogelijk. Hoe lang deze periode is, is echter vooral afhankelijk van het gedrag van de betrokken jongere.

- Regie

Het was aanvankelijk vooral niet duidelijk wie op deelgemeentelijk niveau de regie had over FF Kappe: de projectleider groepsaanpak of de DOSA-regisseur. Daarnaast waren er tijdens de pilot achtereenvolgens drie verschillende DOSA-regisseurs in Delfshaven actief, die er bovendien niet geheel dezelfde visie op de pilot op na hielden. Dit belemmerde de continuïteit in de regie. De bestuurlijke betrokkenheid in de deelgemeente was minder groot dan op centraal niveau in de gemeente. Meer bestuurlijke steun vanuit de deelgemeente zou naar onze indruk meer vaart in de uitvoering van de pilot hebben gebracht.

7 Plan en proces, confrontatie van theorie en praktijk

Aan het slot van het vorige hoofdstuk zijn bij de uitvoering van de pilot FF Kappe een aantal kanttekeningen gezet, waarvan er enkele volgden uit het feit dat er werd afgeweken van de oorspronkelijke opzet en weer andere vooral optraden vanwege de onduidelijkheid vooraf over wat precies de bedoeling was. Zo was het bijvoorbeeld lang onduidelijk hoe en door wie de FF Kappe contracten zouden worden uitgereikt. De juridische houdbaarheid van het FF Kappe bevel ter handhaving van de openbare orde was tijdens de pilot nog onderwerp van discussie, maar inmiddels is gebleken dat in een eerste, door het Openbaar Ministerie voorgelegde, zaak de politierechter in de Rechtbank Rotterdam de gedragsaanwijzing in de vorm van het FF Kappe bevel aanvaardbaar vindt. Bepalend voor de uitwerking van een aantal zaken was dat er in de pilot veel jongeren geselecteerd met een zwaar justitieel verleden en dat zij niet of nauwelijks bereid waren om de overeenkomst te tekenen. Uiteindelijk is besloten om ook met de jongeren die het FF Kappe contract niet wilden tekenen een gesprek te voeren over eventuele individuele hulp die zou kunnen worden geboden. Dit gesprek is ook van belang om te documenteren dat sommige jongeren expliciet afzien van hulp om hun gedrag te veranderen.

Aansluitend op en deels overlappend met deze knelpunten confronteren we in dit hoofdstuk de planevaluatie (hoofdstuk 4) met de procesevaluatie (hoofdstuk 6) van FF Kappe. We gaan in op de gedragsmechanismen die bijdragen of hadden kunnen bijdragen aan het succes van de interventie. Schema 3 vat de eerder in de planevaluatie gepresenteerde gedragsmechanismen samen, waarbij onderstreept is welke mechanismen voor het bestrijden van overlast bij FF Kappe optraden.

Allereerst valt in schema 3 op dat niet van alle gedragsmechanismen die kunnen volgen uit het sluiten van een contract gebruik is gemaakt. In de tekst van zowel contract als bevel (bijlage 1 en 2) werd wel expliciet naar de buurt gewezen, maar de jongeren zijn niet betrokken geweest bij het opstellen van de inhoud van de overeenkomst. Ook ondertekenden zij (op één persoon na) de overeenkomst niet. Hierdoor is de veronderstelde werking van het zich gebonden voelen aan afspraken die met anderen zijn gemaakt, verre van optimaal geweest. Een uitbreiding van het contract met een of meer bepalingen over het betuigen van spijt aan slachtoffers is eveneens een factor waarvan op grond van elders verricht onderzoek een positieve werking kan worden verwacht.

Schema 3 geeft weer dat van ruim de helft van de in de planevaluatie besproken gedragsmechanismen bij FF Kappe geen gebruik is gemaakt. Deels is dit het gevolg van het niet voldoen aan enkele van de (in hoofdstuk 4 besproken) randvoorwaarden: de jongeren met leerplicht zitten op school en zij bevinden zich niet in een justitieel traject. Ook in de gevallen waarin de ouders niet zijn bereikt en deze daardoor niet op de hoogte waren van de inhoud van het aan hun kind uit te reiken contract (zie overzicht 3) konden bepaalde gedragsmechanismen niet in werking treden. Het gaat hierbij om de gedragsmechanismen die de binding van ouder(s) en jongere aan de buurtgemeenschap positief beïnvloeden.

Het feit dat er vanwege FF Kappe meer monitoring door de politie van deze jongeren plaatsvond en van meer samenwerking tussen politie en hulpverlening sprake was, kan bijdragen aan het verminderen van de overlast. De doelgroep is vermoedelijk meer aangesproken en met het verkrijgen van meer informatie over de doelgroep – in een enkel geval wellicht ook een sterker dossier – zou de pakkans licht moeten stijgen. De grotere pakkans, die het gevolg is van meer monitoring, zou naar onze waarneming tevens tot een iets grotere straffkans moeten leiden, ofschoon wij betwijfelen of de door de betreffende jongeren gepercipieerde pak- en straffkans ook is gestegen. De door de jongeren gepercipieerde pakkans zou groter zijn geweest, indien er eerder en voor de personen uit de doelgroep goed zichtbare afspraken zouden zijn gemaakt over het snel en met een grote mate van zekerheid straffen van overtreders⁷¹. De in de strategie van de geconcentreerde afschrikking zo benadrukte persoonlijke aandacht voor de doelgroep en indringende communicatie over alle in het kader van de interventie te treffen maatregelen, wijzen op het belang van dergelijke mechanismen voor de met de interventie beoogde gedragsverandering.

Vanwege de pilot is de politie waarschijnlijk gerichter opgetreden. Van meer samenwerking tussen buurt en politie (inclusief de daaruit resulterende grotere aangiftebereidheid, sterkere dossiers en grotere pakkans van overlastgevende jongeren) was echter geen sprake.

De kans dat overlastgevende jongeren normaler gedrag gaan vertonen wordt in het algemeen groter, wanneer meer ook vanuit de school en de buurt de jongeren worden aangesproken op hun gedrag. Beide, buurt en school, speelden in de pilot FF Kappe geen rol van betekenis. Hoe zwak bijvoorbeeld bij een aantal van de FF Kappe jongeren hun binding aan school (leraren) ook is, de positieve werking van de school op het stimuleren van conformistisch gedrag kan naar onze indruk beter worden benut.

71 Een duidelijke belemmering hierbij was dat slechts één van de jongeren het contract had getekend.

Schema 3 – Gedragmechanismen normoverschrijvend gedrag van jongeren

1. **Sluiten contract met jongere uit doelgroep**
 - >>⁷² Sterkere binding aan afspraken in geval van negatieve sancties bij overtreding contract
 - >> Sterkere binding aan afspraken in geval van persoonlijk spijt betuigen aan slachtoffer(s)
 - >> Sterkere binding aan afspraken in geval van beloning met persoonlijke begeleiding
 - >> Sterkere binding aan afspraken indien jongere akkoord met inhoud contract
 - >> Sterkere binding aan afspraken indien jongere betrokken bij opstellen contract
 - >> Sterkere binding doelgroep aan buurtgemeenschap
2. **Sterkere binding doelgroep aan gemeenschap**
3. **Meer monitoring doelgroep door politie**
 - >> Grotere kans op aanspreken doelgroep Grotere pakkans
 - >> Meer informatie over doelgroep Grotere gepercipieerde pakkans
4. **Gerichter politieoptreden**
 - >> Grotere pakkans Grotere kans op aanspreken doelgroep
 - >> Grotere gepercipieerde pakkans door doelgroep
 - >> Meer vertrouwen ouders Meer vertrouwen buurt
5. **Grotere betrokkenheid ouder(s)/verzorger(s) bij contract**
 - >> Meer vertrouwen ouders Meer informatie over doelgroep
 - >> Meer binding ouders aan buurt Meer binding doelgroep aan buurt
6. **Grotere betrokkenheid school bij contract**
 - >> Grotere pakkans Meer vertrouwen ouders
 - >> Meer informatie over doelgroep Grotere kans op aanspreken doelgroep
 - >> Wederzijdse versterking van acties Sterkere binding doelgroep aan school
7. **Naming and shaming overtreders contract**
 - >> Vergroot kans op verandering houding bij positieve binding aan buurt
 - >> Grotere betrokkenheid buurt bij contract
 - >> Meer binding doelgroep aan afspraken Meer binding doelgroep aan buurt
8. **Grotere betrokkenheid buurt bij contract**
 - >> Meer vertrouwen buurt dat doelgroep wordt aangepakt
 - >> Meer samenwerking buurt - politie
9. **Meer samenwerking politie-hulpverleners**
 - >> Meer informatie over doelgroep Sterkere dossiers
 - >> Gerichter politieoptreden
10. **Meer samenwerking buurt-politie**
 - >> Meer informatie over doelgroep Sterkere dossiers
 - >> Grotere kans op aanspreken doelgroep
11. **Meer aangiftes**
 - >> Sterkere dossiers
12. **Grotere pakkans**
 - >> Grotere straffkans onder voorwaarde dat er afspraken bestaan over sancties ‘gepakten’
 - >> Minder kans op overlast van potentiële nieuwkomers in doelgroep
 - >> Grotere kans op exit overlast uit buurt (verplaatsing)

Onderstreept = toegepast bij FF Kappe

⁷² >> = “leidt hoogstwaarschijnlijk tot”.

De afwezigheid van buurteffecten op het gedrag van de jongeren was een gevolg van het bij FF Kappe bewust achterwege laten van het in Engeland toegepaste responsabilisation (inclusief naming and shaming). Het tijdens de interventie expliciet toedelen van een goed herkenbare rol aan actoren in de directe leefomgeving van de jongere kan de positieve binding van jongeren aan de buurtgemeenschap versterken, ook wanneer niet van naming and shaming gebruik wordt gemaakt. Een grotere betrokkenheid van de omgeving biedt tevens tegenwicht aan groepseffecten die kunnen leiden tot negatieve binding en dientengevolge vaak tot normoverschrijdend gedrag. Het belonen van jongeren met hulp tenslotte zal naar onze verwachting beter uitpakken, wanneer tijdig voor iedere betrokken jongere en hun ouder/verzorger duidelijk is wat de aangeboden hulpverlening concreet inhoudt, wat aan maatregelen, sancties, beloningen of op andere wijze van onderwijsinstellingen, werkgevers of uitkeringsinstanties mag worden verwacht, wat de rol van ouders/verzorgers hierbij is en wanneer geborgd is dat de op de persoon toegespitste hulp niet als (een alternatieve vorm van) straf wordt ervaren. Ook voor het vormen van goede dossiers is het verstrekken van duidelijkheid over het hulpaanbod (inclusief het eventuele expliciet weigeren van hulp door de betrokken jongeren) van betekenis.

Wij concluderen dat de voornaamste gedragsmechanismen waarop bij FF Kappe een beroep is gedaan: afschrikken in de vorm van dreiging met straf en aanspreken op gedrag, belonen in de vorm van op maat gesneden hulpverlening en het aangaan van een contractuele verbintenis (die een grotere (gepercipieerde) pak- en strafkans met zich mee brengt) in meer of mindere mate zijn geactiveerd. Of ze hebben bijgedragen aan een gedragsverandering bij jongeren en hebben geleid tot een buurt met minder overlast is allerm minst vast komen te staan. De geactiveerde mechanismen konden ook slechts in geringe mate werken vanwege (vooral) de samenstelling van de groep jongeren én onvolkomenheden in de opzet en de uitvoering van de pilot. Het feit dat in één individueel geval de trits overhandiging contract, uitreiking bevel en uitspraak politierechter na overtreding bevel met succes is doorlopen is een (juridische) steun in de rug voor een verdere ontwikkeling van het FF Kappe instrument. Al met al concluderen wij dan ook dat met wijzigingen in en aanvullingen op FF Kappe zoals het in deze pilot is uitgevoerd, het instrument mogelijk bruikbaar is voor het bestrijden van overlast door jongeren. Om te spreken van een effectieve interventie is het echter nog veel te vroeg.

Literatuur

- Anker, F. & Lutjens, A. (2003). *Jeugd Terecht: actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie.
- Baas, N. (2005). *Wegen naar het rechte pad: Strafrechtelijke interventies voor delinquente jongeren, inclusief verplicht nazorg, en naar het effect van interventies die zich voor een strafrechtelijk kader zouden kunnen lenen, evenals naar interventiecondities die dat effect beïnvloeden*. Den Haag: WODC.
- Beenakkers, E.M. Th. (2000). *Effectiviteit van sanctieprogramma's: bouwstenen voor een toetsingskader*. Den Haag: WODC.
- Beke, B., van Wijk, A. & Ferwerda, H. (2003). *Jeugdcriminaliteit in groepsverband ontrafeld: tussen rondhangen in bendevorming*. Amsterdam: SWP.
- Berkel, Rik van, Aat Brand, Jos Maaskant (1996). *Uitgeschreven of afgeschreven? Werklozen door de tijd gevolgd*. Utrecht (Uitgeverij Jan van Arkel).
- Bland, N., T. Read (2000). Policing anti social behaviour. *Police research series*, nr. 123. London: Home Office Police Research Group.
- Blom, M., et. al. (2005), *Verdacht van criminaliteit, allochtonen en autochtonen nader bekeken*. Den Haag: WODC/CBS.
- Boek, J. & Visser, R., *Spanningsvelden in de handhaving* (2005). Den Haag: Expertisecentrum Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie.
- Bourdieu, P., Forms of capital. In: J.G. Richardson (ed.) (1986). *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York: Greenwood, p. 242-258.
- Braga, A. & Winship, C. (2006). Partnership, accountability, and innovation: clarifying Boston's experience with pulling levers. In *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braithwaite, J. & Mugford, S. (2005). Voorwaarden voor succesvolle reïntegratierituelen: Omgaan met jeugdige delinquenten. In *Het herstelgesprek bij jeugdige delinquenten: sleutelteksten uit het internationale debat*. Amsterdam: SWP.
- Brown, A. (2004). Anti-social behaviour, crime control and social control. In: *The Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 43, no. 2 (May 2004), p. 203-211.
- Bullock, K & Jones, B. (2004). *Acceptable behaviour contracts addressing antisocial behaviour in the London borough of Islington*. London (Home Office).
- Burney, E. (2002). Talking tough, acting coy: what happened to the Anti-Social Behaviour Order? In: *The Howard Journal of Criminal Justice*, vol. 41, no. 5 (December 2002), p. 469 – 484.

- Campbell, D. and M.J. Russo (1999). *Social experimentation*. Thousand Oaks Sage Publications.
- Campbell, S. (2002). *A review of Anti-Social Behaviour Orders*. Home Office research study 236. London: Home Office.
- Cohen, S. (1985). *Visions of social control: crime, punishment and classification*. Cambridge: Polity publishers.
- Coppes, R., de Groot, F. & Sheerazi, A. (1997). *Politie en criminaliteit van Marokkaanse jongens*. Deventer: Gouda Quint.
- Daly, K. Herstelrecht, het werkelijke verhaal. In *Het herstelgesprek bij jeugdige delinquenten: sleutelteksten uit het internationale debat*. (2005). Amsterdam: SWP
- De Wree, E., Vermeulen G. & Christiaens, J. (2006). *(Strafbare) overlast door jongerengroepen in het kader van openbaar vervoer: fenomeen, dadergroep, onveiligheidsbeleving, beleidsevaluatie en –aanbevelingen*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- Dölle, A.H.M & D.J. Elzinga (2004). *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*. Deventer (Kluwer).
- Ferwerda, H. & Adang, O. (2005). *Hooligans in beeld: van informatie naar aanpak*. Advies- en Onderzoeksgroep Beke/Politieacademie. Zeist: Kerkenbosch.
- Ferwerda, H. & Smulders, A. (2006). *Halt: het alternatief?: de effecten van Halt beschreven*. Den Haag: WODC. Meppel: Boom Juridische Uitgevers.
- Flint, J. (2002). Social housing agencies and the governance of anti-social behaviour. In: *Housing studies*, vol. 17, no. 4 (July 2002), p. 619-637.
- Garland, D. (2001). *The culture of control, crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford UP.
- Gyes, G. van, J. Billiet & Witte, H. de (1999). Nuances van sociaal kapitaal, een analyse voor het bewegingsmilieu van de acw-organisaties. In: *Tijdschrift voor sociologie*, vol. 20, no 3-4, p. 531-554.
- Haworth, A. & Manzi, T. (1999). Managing the ‘underclass’: interpreting the moral discourse of housing management. In: *Urban Studies*, vol. 36, no. 1, p. 793-806.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M. (2004). *Openbare-orderecht*. Deventer (Kluwer), p. 23 e.v.
- Hessing, D.J. & Elffers, F. (2002), “De psychologie van antisociaal en crimineel gedrag” in: H. Merckelbach en H.F.M. Crombag (red.), *Het recht van binnen: Psychologie van het recht* (pp. 255-277). Deventer: Kluwer.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. Berkeley: University of California.
- Home Office (1997). *No more excuses, a new approach to tackling youth crime in England and Wales*. London: Home Office.
- Home Office (1998). *Draft guidance document: anti-social behaviour orders*. London: Home Office.
- Home office (2003). *A guide to Anti-social Behaviour Orders and Acceptable Behaviour Contracts*. London: Home Office.


- Home Office (2004a). *Defining and measuring anti-social behaviour*. Home Office development and practice report no. 26. London: Home Office.
- Home Office (2004b). *Perceptions and experiences of antisocial behaviour*. London: Home Office
- Hunter C., et al.. (2001). *Social landlords use of Anti-Social Behaviour Orders: a report of a survey undertaken by the Social Landlords Crime and Nuisance Group*. Unpublished report of Sheffield Hallam University.
- Hurk, A.A. van den & Nelissen, P.Ph. (2004). 'What works'. Een nieuwe benadering van resocialisatie van delinquenten, *Sancties*, afl. 5, 280-297.
- Jong, M.A.D.W. de (2006). Recht en praktijk inzake lokale ordehandhaving,. In: F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (red.), *Handhaving, bestuurlijk handhaven in Nederland*. Deventer (Kluwer).
- Kelling, G.L. & Coles, C. (1996). *Fixing broken windows, restoring order and reducing crime in our communities*. New York: Touchstone.
- Kennedy, D. (1997). Pulling levers: chronic offenders, high-crime settings, and a theory of prevention. *Valpraiso University Law Review*, 31, 449-484.
- Kennedy, D. (2006). Old wine in new bottles: policing and the lessons of pulling levers. In *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klok, T. (2006). *ASBO, fighting smoke*. MA thesis international comparative criminology.
- Konijn, C. (red.) (2003). *Internationaal overzicht effectieve interventies in de jeugdzorg*, Utrecht (Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn).
- Labour Party (1995). *A quiet life: tough action on criminal neighbours*. London.
- Leeuw, F.L. (2005). Trends and developments in program evaluation in general and criminal justices programs in particular. *European Journal on Criminal Policy* 11: 233-258.
- London Borough of Barking and Dagenham (2006). *Acceptable Behaviour contract*. August 2006.
- Macdonald, S. (2006). A suicidal woman, roaming pigs and a noisy trampolinist: refining the ASBO's definition of 'anti-social' behaviour. In: *Modern Law Review*, vol. 69, no. 2 (March 2006), p. 183-213.
- Mclaughlin, E., J. Muncie (2001). *The sage dictionary of criminology*. London: Sage publications.
- Mooij, T. (2001). *Veilige scholen en (pro)sociaal gedrag*. Nijmegen: ITS.
- Morris, A. & Maxwell, G. (2005). De praktijk van family group conferencing in Nieuw-Zeeland.: Een evaluatie. In: *Het herstelgesprek bij jeugdige delinquenten: sleutelteksten uit het internationale debat*. Amsterdam: SWP.
- Muncie, J., Re-penalisation and rights: explorations in comparative youth criminology. In: *The Howard journal of criminal justice*, vol. 45, no. 1, p. 42-70.

- Nagin, D. (1998). Criminal deterrence research at the outside of the twenty-first century. In Tonry, M. *Crime and Justice: A Review of Research*. Chicago: University of Chicago Press.
- National Audit Office (2006). Tackling anti-social behaviour. House of commons, session 2006-2007, 7 December 2006. London: Home office
- Ossewaarde, R. (2004). Het 'doe-normaal-bevel'. In: *UT-nieuws*, vol. 39, no. 32, dinsdag 28 oktober 2004.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage Publications.
- Post, B., Tielemans, L. & Woldringh, C. (2005). *Geboeid door de enkelband: Evaluatie pilot elektronische detentie*. Nijmegen: ITS.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work*. Princeton: Princeton UP.
- Ruiter, C. de & V. Veen (2004). Terugdringen van recidive bij drie typen geweldsdelicten. Utrecht: Trimbos Instituut.
- Sampson, R. & Laub, J. (1993). *Crime in the making: pathways and turning points through life*. Cambridge: Harvard University Press.
- Smeding, M. Inventarisatie problematische jeugdgroepen september/oktober 2007. gemeente Delfshaven. Politie Rotterdam, 2007.
- Spijbelen: www.wodc.nl/images/1318_samenvatting_tcm44-83173.pdf
- Social Exclusion Unit (2000). *Report of policy action team 8: anti social behaviour*. London: Cabinet Office.
- Steketee, M., ter Woerds, S., Moll M. & Boutelier, H. (2006). *Herstelbemiddeling voor jeugdigen in Nederland: een evaluatieonderzoek naar zes pilotprojecten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Swanborn (2004). *Evalueren*. Amsterdam: Boom.
- Tameside Borough (2006). *A Guide to Acceptable Behaviour Contracts*. Bron: <http://www.tameside.gov.uk/commsafe/abcs.htm>, 1 augustus 2006.
- Taylor, R. (2001). *Breaking away from broken windows*. Boulder: Westview press.
- Tilley, N. (2000). *Realistic evaluation: an overview*. Paper presented at the founding conference of the Danish evaluation society. Copenhagen.
- Tweede Kamer (2000-2003). *Naar een veiliger samenleving*, brief van de ministers van BZK en Justitie. TK, 28684, nr.1.
- Verdurmen, J., et al. (2003). *Effectiviteit van preventieve interventies gericht op jeugdigen: de stand van zaken*. Utrecht: Trimbos instituut.
- Vold, G., Bernard, T. & Snipes, J. (2002). *Theoretical Criminology*. New York / Oxford: Oxford University Press.
- Wartna, B.S.J. (2005). *Evaluatie van daderprogramma's*. Meppel: Boom.
- Weijers, I. (2005). *Het herstelgesprek bij jeugdige delinquenten: sleutelteksten uit het internationale debat*. Amsterdam: SWP.
- Weisburd, D. & Braga, A. (2006). *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

Youth Justice Board (2006). *A research into Anti-Social Behaviour Orders given to young people between January 2004 and January 2005*. London: YJB.

Zehr, H. Beginselen van herstelrecht. (2005). In *Het herstelgesprek bij jeugdige delinquenten: sleutelteksten uit het internationale debat*. Amsterdam: SWP.

Bijlage 1 - FF Kappe contract



In dit FF Kappe contract zijn afspraken opgenomen over je gedrag. Deze afspraken zijn gebaseerd op je overlastgevende gedrag. Met ondertekening van dit contract beloof je deze gedragsaanwijzingen op te volgen en de afspraken na te leven. Overtreding van de afspraken leidt tot opleggen van een gedragsaanwijzing in de vorm van een bevel door burgemeester Opstelten en/of tot strafrechtelijke vervolging.

Deze FF Kappe afspraken zijn gemaakt op:
Door: _____
Adres: _____
Geboortedatum: _____

_____ gaat akkoord met de volgende afspraken:

Algemeen:

1. Ik zal geen hinderlijk, overlastgevend en/of crimineel gedrag vertonen in Rotterdam.
2. Ik zal geen hinderlijk, overlastgevend en/of crimineel gedrag vertonen in de deelgemeente Delfshaven.

Speciek

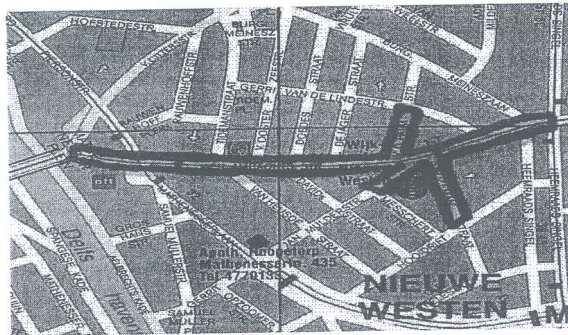
3. Ik hou me in de omgeving¹ van de Vierambachtstraat niet in een groep met meer dan 2 personen overlastgevend op.
4. Ik zal, in de omgeving van de Vierambachtstraat, niet omgaan met de volgende personen:

5. Ik zal niet hangen in portieken en kozijnen in de Vierambachtstraat.
6. Ik zal mij niet hinderlijk of provocerend gedragen naar mensen op straat.
7. Ik zal naar school gaan (Nieuw Rotterdam), mij daar gedragen en niet meer spijbelen

¹ Omgeving Vierambachtstraat: Het gebied Vierambacht begrensd door: Vierambachtstraat, Nozemanstraat tussen Vierambachtstraat en Hooidrif, Van de Palmstraat tussen Vierambachtstraat en Gerrit van de Lindestraat, Gerrit Jan Mulderstraat tussen Vierambachtstraat en Messcherstraat.

FFKAPPE

8. Ik zal mij niet uitdagend en provocerend opstellen naar de politie.



Duur contract: 1 jaar

Ik verklaar dat ik de betekenis van het FF Kappe contract begrijp en dat de gevolgen van overtreding van dit contract duidelijk zijn.

Naam:

Naam ouders:

Datum:

Handtekening:

Handtekening

Getuigen:

Naam

Naam:


Datum

Datum:

Handtekening

Handtekening:

Bijlage 2 - FF Kappe bevel



De burgemeester van Rotterdam

Overwegende

- dat de aanhoudende overlast in het wijkteam Middelland een ernstige bedreiging vormt van de openbare orde en een aantasting van het woon- en leefklimaat;
- dat er maatregelen moeten worden genomen om de overlast die mede door u wordt veroorzaakt te beëindigen;
- dat u op 26 augustus 2006 een FF Kappe contract aangeboden heeft gekregen en dat u dit niet heeft willen ondertekenen;
- dat u sindsdien wederom overlast heeft veroorzaakt en strafbare feiten heeft gepleegd;
- dat pogingen van het lokale zorgnetwerk om met u in contact te komen tot op heden tot niets hebben geleid;
- dat u tijdens het zienswijzengesprek aangegeven heeft uw leven te willen beteren;
- dat door u gemaakte afspraken met de zorginstantie na het zienswijzengesprek opnieuw niet zijn nagekomen.
- dat er geen concrete aanwijzingen zijn om aan te nemen dat u nu serieus van plan bent om uw gedrag te veranderen;
- dat ik mij om die redenen genoodzaakt zie die bevelen te geven die noodzakelijk zijn om de openbare orde te handhaven;
- dat ik daarom genoodzaakt ben u, gelet op het bepaalde in artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet een FF Kappe bevel op te leggen voor de duur van één jaar.

Besluit:

De burgemeester van Rotterdam, gelet op het bepaalde in artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet, de navolgende gedragsaanwijzingen op te leggen met ingang van de datum van uitreiking van dit besluit voor de duur van een jaar.

Algemeen:

1. U zult geen hinderlijk, overlastgevend of crimineel gedrag vertonen in Rotterdam en in de deelgemeente Delfshaven;

FF Kappe bevel (vervolg)

FF KAPPE

Specifiek:

U zult (zich) in de omgeving van de 1^e Middellandstraat en in de nabij gelegen (zij)straten:

2. Niet hinderlijk ophouden of hangen in portieken, tegen gevels van gebouwen, winkels en woningen;
3. Geen provocerend gedrag op of aan de openbare weg vertonen;
4. Niet hinderlijk of overlastgevend samenscholen met andere personen;
5. Geen alcoholhoudende drank en drugs gebruiken op de openbare weg;
6. De openbare weg en de daaraan gelegen portieken niet vervuilen met afval;
7. Na 22.00 uur niet meer stilstaan en ophouden op de openbare weg;
8. Geen geluidsoverlast veroorzaken;
9. Alle aanwijzingen van de politie opvolgen.

De nabij gelegen straten van de 1^e Middellandstraat waarin u zich aan de bovengenoemde afspraken dient te houden zijn:

- Jan Sonjéstraat
- Jan Porcellisstraat
- Hendrik Sorchstraat
- Johannes de Vouplein
- Van der Poelstraat
- Schermlaan
- Bellevoystraat

Rotterdam 27 maart 2007

De burgemeester van Rotterdam,

mr. I.W. Opstelten

Belanghebbenden, waartoe u in elk geval kunt worden gerekend, kunnen tegen dit besluit binnen zes weken na de datum van verzending ervan een bezwaarschrift indienen bij de Burgemeester. Dit bezwaarschrift moet ondertekend zijn en bevat tenminste de gronden van het bezwaar, de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar zich richt. Het is wenselijk tevens een kopie van dit besluit mee te zenden.

Het bezwaarschrift moet worden gezonden naar: de Burgemeester van Rotterdam, t.a.v. de Algemene Bezwaarschriftencommissie, postbus 70012, 3000 KP ROTTERDAM. Faxnummer Algemene Bezwaarschriftencommissie: 010 - 417 33 50.

Brief bij FF Kappe bevel



Gemeente Rotterdam
Burgemeester

mr. I.W. Opstellen

Bezoekadres: Stadhuis Coolingsel 40
Rotterdam
Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

Website: www.rotterdam.nl
E-mail: i.opstellen@college.rotterdam.nl
Fax: (010) 417 33 35
Inlichtingen: secretariaat Directie
Veiligheid
Telefoon: (010) 417 31 27

Ons kenmerk: 07BSD01004
Betreft: FF Kappe bevel

Datum: 27 maart 2007

UITREIKEN

Geachte

Bijgaand treft u mijn besluit aan om u voor de duur van een periode van een jaar een FF Kappe bevel op te leggen. Aanleiding voor het opleggen van het FF Kappe bevel vormt de onaanvaardbare overlast die u veroorzaakt in de wijk Middelland.

1. Rapportage

Op 22 januari 2007 bereikte mij het verzoek van de deelgemeente Delfshaven, om u een gedragsaanwijzing in de vorm van een FF Kappe bevel op te leggen. Dit verzoek is onderbouwd door een (politie)rapportage en voorzien van relevante bijlagen. Zoals blijkt uit de deelgemeentelijke rapportage geeft u voortdurend blijk van overlastgevend gedrag in ondermeer de wijk Middelland. Uit de (politie)rapportage blijkt het volgende:

- Sinds het jaar 2001 heeft u meerdere overlastgevende overtredingen begaan op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam (hierna: APV). Het merendeel van de overtredingen is gepleegd in het jaar 2006. Ook zijn er sinds 2001 meerdere overlastgevende registraties bij de politie en deelgemeente bekend;
- De feiten die door u zijn gepleegd hebben vooral betrekking op jeugdoverlast, hanggedrag, drugsoverlast en recalcitrant gedrag;
- Op 26 augustus 2006 is aan u vanwege aanhoudend overlastgevend gedrag een FF Kappe contract aangeboden. In dit contract staat een aantal gedragsregels opgenomen. U heeft dit contract niet ondertekend.
- Op 18 september 2006 heeft u 's nachts geluidsoverlast veroorzaakt in de wijk Middelland;
- Op 20 september 2006 is tegen u proces-verbaal opgemaakt wegens hinderlijk gedrag op of aan de weg. Tevens heeft u een gebiedsontzegging voor de duur van 24 uur opgelegd gekregen;



- Op 21 september 2006 is tegen u proces-verbaal opgemaakt wegens hinderlijk gedrag op of aan de weg. Tevens heeft u een gebiedsontzegging voor de duur van 48 uur opgelegd gekregen;
- Op 22 september 2006 bent u aangehouden op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht wegens het overtreden van uw gebiedsontzegging;
- Op 19 oktober 2006 is waargenomen dat u ruzie had met enkele buurtbewoners van de Jan Sonjéstraat omdat zij u aanspraken op uw hanggedrag;
- Het Intensief Case Management heeft op 8 september 2006 met u contact opgenomen. Het Intensief Case Management geeft aan dat u een afstandelijke houding aanneemt en weigert om het hulpaanbod te accepteren;
- U bent door het Intensief Case Management van de deelgemeente Delfshaven aangemeld bij hulpverleningsinstantie Nieuwe Perspectieven. Op 15 november 2006 bent u door Nieuwe Perspectieven uitgenodigd voor een kennismakingsgesprek. U bent niet op dit gesprek verschenen.
- Op 18 december 2006 bent u voor de tweede keer door Nieuwe Perspectieven uitgenodigd voor een kennismakingsgesprek. U bent wel op dit gesprek verschenen. Er is toen een vervolgspraak voor 27 december 2006 gemaakt. Op deze afspraak bent u wederom niet verschenen.
- Op 2 januari 2007 bent u opnieuw door Nieuwe Perspectieven uitgenodigd voor een gesprek. Op dit gesprek bent u wederom niet verschenen.

Het voorstel tot het opleggen van een FF Kappe bevel is op het geheel van bovenstaande feiten gebaseerd.

2. Zienswijzen

Bij brief van 30 januari 2007 bent u uitgenodigd voor een zienswijzengesprek op 9 februari 2007. U heeft van deze uitnodiging om uw zienswijzen te geven, gebruik gemaakt.

3. Overwegingen

Op 1 maart 2006 heeft de deelgemeente Delfshaven in samenwerking met de politie en hulpverleningsorganisaties de pilot 'FF Kappe' gestart. De pilot FF Kappe is een nieuw instrumentarium dat erop is gericht hinderlijk, overlastgevend en licht crimineel gedrag tegen te gaan. Bovendien wordt getracht om dit gedrag positief te beïnvloeden. 'FF Kappe' is met andere woorden gericht op de aanpak van het totale gedragspatroon en niet enkel gericht op het enkele strafbare of overlastgevende feit. FF Kappe is gericht op jongeren tussen de 12 en 24 jaar. Hierdoor behoort u tot de doelgroep van deze pilot.

Uit bovengenoemde feiten blijkt dat u bij politie en deelgemeente al sinds het jaar 2001 bekend staat vanwege het plegen van overlastgevende feiten en een aantal misdrijven. In het jaar 2006 zijn er alleen al 24 overlast gerelateerde registraties vermeld. De diverse registraties hebben onder andere betrekking op hinderlijk gedrag bij of in gebouwen, belediging van ambtenaren, provocerend en recalcitrant gedrag, drugsoverlast en het veroorzaken van geluidsoverlast.

Naar aanleiding hiervan is op 26 augustus 2006 aan u het FF Kappe contract aangeboden. U heeft dit contract niet willen tekenen. Ook blijkt dat pogingen vanuit de hulpverleningsinstanties om u te benaderen op niets zijn uitgelopen. Op uitnodigingen van de zorg gaat u niet in.



Wel blijkt echter dat u overlast blijft veroorzaken en dat hierin sinds het aanbieden van het contract geen verbetering is opgetreden. Na het aanbieden van het contract zijn door u drie overtredingen gepleegd, heeft u twee gebiedsontzeggingen opgelegd gekregen voor het gebied Middelland en zijn er meerdere overlastgevendende registraties bekend.

Tijdens het zienswijzengesprek heeft u aangegeven vanaf nu echt uw leven te willen beteren. U had daarom al een afspraak gemaakt met uw casemanager om eventuele mogelijkheden voor werk en opleiding te bespreken. Uit navraag is echter gebleken dat u niet op deze afspraak bent gekomen, omdat u zich had verslapen. Er is toen een nieuwe afspraak gemaakt en toen bent u wel verschenen, maar op een vervolgspraak bent u echter wederom niet komen opdagen. Ik zie tot nu toe onvoldoende van de door u aangegeven welwillendheid om uw leven weer serieus op de rails te krijgen.

Daarbij komt dat ik u tijdens het zienswijzengesprek opnieuw aangeboden heb om het contract te ondertekenen. U wilde dit echter wederom niet ondertekenen. Dit leidt bij mij niet tot vertrouwen dat u van plan bent uw gedrag serieus aan te passen.

Ik constateer dat uw overlastgevend gedrag bij bewoners en passanten reële en concrete gevoelens van onveiligheid teweegbrengt. Gebleken is dat uw gedrag zich niet laat veranderen door middel van politieoptreden op basis van strafrechtelijke bepalingen dan wel de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam (hierna: APV). Pogingen van het lokale zorgnetwerk om met u in contact te komen, hebben tot op heden tot niets geleid. Ik keur deze houding niet goed.

Tijdens het zienswijzengesprek is er voor het overige niet gebleken van feiten of omstandigheden die het naar mijn oordeel rechtvaardigen dat een FF Kappe bevel achterwege kan blijven.

4. Conclusie

Ik stel vast dat, hoewel de politie u herhaaldelijk heeft geverbaliseerd of anderszins maatregelen zijn opgelegd, een en ander nog niet tot verbetering van de situatie heeft geleid. Bovendien heb ik op geen enkele reden om aan te nemen dat u van plan bent uw gedrag in positieve zin te veranderen.

Ook de aan u aangeboden mogelijkheid om door middel van het ondertekenen van het FF Kappe contract te laten zien dat u welwillend bent om uw gedrag positief te veranderen, heeft u tot tweemaal toe in de wind geslagen. Ik constateer dan ook dat minder verstrekkende maatregelen bij u niet tot aanpassing van uw gedrag zullen leiden.

In het belang van de handhaving van de openbare orde en ter voorkoming van verdere verstoring van het woon- en leefklimaat acht ik het daarom thans noodzakelijk daadwerkelijk een FF Kappe bevel aan u op te leggen voor de duur van een jaar. U dient zich strikt te houden aan de gedragsaanwijzingen in het FF Kappe bevel. Ik heb de politie gevraagd hier nauwlettend op toe te zien.



Voor de goede orde wijs ik u erop dat het aanbod van de hulpverlening nog steeds van kracht is. In het licht van het opgelegde FF Kappe bevel geef ik u dringend in overweging serieus op het aanbod van de hulpverlening in te gaan.

De Burgemeester van Rotterdam,

mr. I.W. Opstelten