



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum

Cahier 2023-18

# De effectiviteit van de Top600-aanpak

*Een vergelijkend recidiveonderzoek  
onder veelplegers*

Cahier 2023-18

# De effectiviteit van de Top600-aanpak

*Een vergelijkend recidiveonderzoek  
onder veelplegers*

K.A. Beijersbergen  
N. Tollenaar  
M. Kros  
T.W. Piersma  
G. Weijters

**Cahier**

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

## Dankwoord

De auteurs bedanken de volgende personen:

- De leden van de begeleidingscommissie (zie bijlage 1) voor hun waardevolle bijdragen aan dit onderzoek
- Medewerkers van het Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ) voor hun medewerking aan dit onderzoek en de tijd en energie die ze gestopt hebben in het mede mogelijk maken van dit onderzoek. De rolverdeling tussen het WODC en het AcVZ bij de uitvoering van het onderzoek staat beschreven in bijlage 2
- Medewerkers van de Politie Eenheid Amsterdam voor het aanleveren van de politiegegevens ten behoeve van dit onderzoek
- Onze WODC-collega Maria Berghuis voor het kritisch lezen van het rapport

De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport ligt bij de auteurs en het WODC.

# Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>8</b>
	<b>Leesvervangende samenvatting</b>	<b>10</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>27</b>
1.1	Doel onderzoek en onderzoeksvragen	28
1.2	Kader waarbinnen onderzoek is uitgevoerd	30
1.3	Leeswijzer	31
<b>2</b>	<b>Top600: opzet, theorie en eerder onderzoek</b>	<b>32</b>
2.1	De Top600-aanpak	32
2.1.1	Aanleiding voor de Top600-aanpak	32
2.1.2	Doelen van de Top600-aanpak	33
2.1.3	Opzet van de Top600-aanpak	33
2.1.4	Ontwikkelingen over de tijd	36
2.2	Theoretisch kader	37
2.2.1	Theorieën gericht op rehabilitatie en verandering	37
2.2.2	Afschrikkingstheorie	42
2.2.3	Verwachtingen	42
2.3	Eerder onderzoek	43
2.3.1	Kenmerken van de Top600-personen	43
2.3.2	Effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive	45
<b>3</b>	<b>Methode kwantitatief deel</b>	<b>47</b>
3.1	In- en uitstroomcriteria Top600	47
3.1.1	Instroomcriteria Top600	47
3.1.2	Uitstroomcriteria Top600	52
3.2	Kwantitatieve data	52
3.2.1	Top600- en Top400-lijsten	53
3.2.2	Regionale en landelijke politiegegevens	54
3.2.3	Landelijke strafrechtelijke gegevens: Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie	54
3.2.4	Time-in-prison-tabel (TIP-tabel)	54
3.2.5	Koppeling en privacy	55
3.3	Interventie- en controlegroep	55
3.3.1	Interventiegroep	55
3.3.2	Controlegroep	57
3.3.3	Vergelijkbaarheid interventie- en controlegroep	57
3.4	Variabelen	58
3.4.1	Achtergrondkenmerken	58
3.4.2	Recidivematen	59
3.5	Kwantitatieve analyses	62
3.5.1	Beschrijvende analyses van interventie- en controlegroep	62
3.5.2	Matchingsprocedure en difference-in-difference regressieanalyse	62

<b>4</b>	<b>Methode kwalitatief deel</b>	<b>71</b>
4.1	Kwalitatieve gegevens	71
4.2	Deelnemers focusgroepen	73
4.3	Kwalitatieve analyse	74
<b>5</b>	<b>Resultaten kwantitatief deel</b>	<b>75</b>
5.1	Beschrijving achtergronden Top600- en controlegroep	75
5.1.1	Dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenmerken	75
5.1.2	Kenmerken van de Top600-aanpak	80
5.2	Beschrijving recidivebeeld bij Top600-groep	80
5.2.1	Recidiveprevalentie Top600-groep	80
5.2.2	Recidivefrequentie Top600-groep	82
5.2.3	Recidivefrequentie uitgestroomde Top600-groep	83
5.3	Matching van Top600- en controlegroep	85
5.3.1	Vergelijkbaarheid Top600- en controlegroep vóór matching	86
5.3.2	Vergelijkbaarheid Top600- en controlegroep na matching	87
5.3.3	Vergelijkbaarheid gematchte en volledige Top600-groep	93
5.3.4	Samenvatting matchingsresultaten	94
5.4	Beschrijving achtergronden Top600- en controlegroep	94
5.4.1	Resultaten simpele DID-analyses	95
5.4.2	Resultaten DID-regressieanalyses	96
5.4.3	Robuustheid recidivebevindingen	97
5.4.4	Samenvatting recidiveresultaten	98
<b>6</b>	<b>Resultaten kwalitatief deel</b>	<b>99</b>
6.1	Recidivevermindering (Top600-doelstelling 1)	99
6.1.1	Top600-aanpak en recidivevermindering	99
6.1.2	Factoren die kans op recidivevermindering beïnvloeden	101
6.2	Verbetering van toekomstperspectief (Top600-doelstelling 2)	103
6.2.1	Top600-aanpak en verbetering van toekomstperspectief	103
6.2.2	Factoren die kans op verbetering van toekomstperspectief beïnvloeden	105
6.3	De (selectie van de) doelgroep van de Top600-aanpak	106
6.4	Succesvolle elementen en meerwaarde van de Top600-aanpak	108
6.4.1	Vaak genoemd: Persoonsgebonden begeleiding door vaste en betrokken regisseur	108
6.4.2	Vaak genoemd: Samenwerking tussen netwerkpartners met regisseur als spil	109
6.4.3	Vaak genoemd: Prioritering Top600-aanpak versnelt zaken en opent deuren	110
6.4.4	Minder vaak genoemd: Mogelijkheid om als regisseur wisselgeld te kunnen bieden	110
6.4.5	Minder vaak genoemd: Ondersteuning van regisseurs door het AcVZ	111
6.5	Knelpunten in de uitvoering van de Top600-aanpak en verbeteringsuggesties	111
6.5.1	Vaak genoemd: Knelpunten bij mogelijkheid om als regisseur toekomstperspectief en wisselgeld te kunnen bieden	112
6.5.2	Vaak genoemd: Knelpunten bij prioritering van de Top600-aanpak	114
6.5.3	Vaak genoemd: Knelpunten in de samenwerking tussen netwerkpartners	114
6.5.4	Vaak genoemd: In- en uitstroomcriteria Top600-aanpak zijn te rigide en beperkt	115
6.5.5	Minder vaak genoemd: Onvoldoende tijd voor regie-taken	116
6.5.6	Minder vaak genoemd: Top600-aanpak heeft weinig meerwaarde boven andere aanpakken en trajecten en de vele partijen die al betrokken zijn	117
6.6	Top600-aanpak in het licht van theoretische perspectieven	118
6.6.1	Risk-Need-Responsivity model	118
6.6.2	Good Lives Model en desistance perspectief	119
6.6.3	Afschrikkingstheorie	120

<b>7</b>	<b>Discussie en conclusie</b>	<b>122</b>
7.1	Discussie van belangrijkste bevindingen	122
7.1.1	Beschrijving achtergronden en recidive Top600- en controlegroep	123
7.1.2	Effectiviteit Top600-aanpak in termen van recidive	125
7.1.3	Ervaringen van de Top600-regisseurs met de Top600-aanpak	126
7.2	Conclusie	134
7.3	Methodologische reflectie	135
7.4	Aanbevelingen	138
7.4.1	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	138
7.4.2	Aanbevelingen voor beleid en praktijk	139
7.5	Tot besluit	142
	<b>Summary</b>	<b>144</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>162</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Samenstelling begeleidingscommissie</b>	<b>169</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Rolverdeling WODC en AcVZ bij onderzoek</b>	<b>170</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Topiclijst focusgroepen</b>	<b>171</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Mate van overlap tussen type eerdere HIC-delicten</b>	<b>174</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Verdeling aantal eerdere strafzaken bij gematchte Top600- en controlegroep</b>	<b>175</b>
<b>Bijlage 6</b>	<b>Vergelijking achtergrondkenmerken gematchte en niet-gematchte Top600-groep</b>	<b>176</b>
<b>Bijlage 7</b>	<b>Resultaten van de DID-regressieanalyses</b>	<b>178</b>
<b>Bijlage 8</b>	<b>Aanvullende analyses handhavingsparadox</b>	<b>179</b>

## Samenvatting

De Top600-aanpak in de regio Amsterdam-Amstelland is één van de bekendere lokaal georganiseerde aanpakken van veelplegers van zogeheten *high impact crimes* (HIC) in Nederland. Deze veelplegers worden gekenmerkt door meervoudige en complexe problematiek, waarbij naast crimineel gedrag bijvoorbeeld sprake is van psychische en/of verslavingsproblematiek, een licht verstandelijke beperking, schulden en/of dakloosheid. Sinds 2011 onderwerpt de Top600-aanpak ongeveer 600 personen aan een persoonsgerichte en integrale aanpak, waarbij elk persoon op de Top600-lijst een zogenoemde regisseur toegewezen krijgt. De regisseur stelt in samenspraak met alle bij de persoon betrokken organisaties een plan van aanpak op en coördineert deze aanpak. Het doel van de Top600-aanpak is driedelig: recidivevermindering (door een duurzame gedragsverandering), het verbeteren van het toekomstperspectief en het voorkomen van instroom van de broertjes en zusjes (en kinderen) van Top600-persoonen. De aanpak richt zich enerzijds op straffen en lik-op-stuk en anderzijds op het begeleiden en hulp bieden. De Top600-aanpak is ondergebracht bij het Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ) en wordt uitgevoerd samen met meer dan 40 organisaties.

In de huidige studie is onderzocht in hoeverre de Top600-aanpak effectief is in het terugdringen van recidive en dus in het bereiken van één van zijn doelen. Hiertoe is een quasi-experimenteel design toegepast, waarbij de recidive van personen die in de periode oktober 2012 tot en met oktober 2015 zijn ingestroomd op de Top600-lijst (interventiegroep) is vergeleken met de recidive van vergelijkbare personen die in dezelfde periode binnen het Convenant Aanpak Top600 vielen, maar net niet op de Top600-lijst terecht zijn gekomen of waarbij de Top600-aanpak nooit van start is gegaan (controlegroep). In aanvulling op en ter duiding van de kwantitatieve bevindingen zijn regisseurs van de Top600-aanpak middels focusgroepen gevraagd naar hun ervaringen met de aanpak. Het doel hiervan was om meer inzicht te krijgen in waarom en bij wie de Top600-aanpak al dan niet effectief is in het terugdringen van recidive.

De conclusie van de huidige studie is dat er geen aanwijzingen zijn gevonden dat de Top600-aanpak zorgt voor minder (HIC-)recidive bij de HIC-doelgroep. Het uitgangspunt van de Top600-aanpak, een persoonsgerichte en integrale aanpak van veelplegers waarbij alle bij de persoon betrokken organisaties samenwerken aan de uitvoering van één gezamenlijk plan van aanpak waarin straf en hulpverlening gecombineerd worden, spreekt tot de verbeelding. Regisseurs zien meerwaarde in de persoonsgebonden begeleiding door een vaste en betrokken regisseur, de samenwerking tussen de netwerkpartners en de prioritering van de Top600-aanpak waardoor zaken versnellen en deuren worden geopend. Maar dat dit ook leidt tot recidivevermindering bij de HIC-doelgroep, daar is in de huidige studie geen bewijs voor gevonden. Hier zijn twee mogelijke verklaringen voor te geven. Allereerst is de Top600-doelgroep een zware doelgroep, met problemen op veel verschillende gebieden en met veelal beperkte capaciteiten en motivatie. Wellicht is het doel recidivevermindering te hoog gegrepen voor de doelgroep of te hoog gegrepen voor een groot deel van de doelgroep, want het zou kunnen dat de aanpak wel zorgt voor minder recidive bij een bepaalde subgroep. Ten tweede lijkt het deel van de aanpak dat is gericht op rehabilitatie onvoldoende uitgevoerd zoals beoogd. Zo beschikken regisseurs over steeds minder mogelijkheden om toekomstperspectief en wisselgeld te



kunnen bieden, met name op het gebied van wonen en zorg. Hierdoor is het moeilijker geworden om Top600-personen te motiveren voor gedragsverandering en ontbreekt vaak een stabiele leefsituatie van waaruit gewerkt kan worden aan meer perspectief en gedragsverandering. Ook is het de vraag hoeveel ruimte er in de praktijk is voor de motivatie van en persoonlijke ontwikkeling bij Top600-personen.

Er is meer onafhankelijk onderzoek nodig naar de effectiviteit van de Top600-aanpak om te bepalen of de aanpak wel of niet zijn doelen behaalt. De Top600-aanpak bestaat ruim tien jaar, maar tot op heden is het huidige onderzoek de enige effectstudie die is uitgevoerd naar één van de drie doelstellingen. Dit terwijl de aanpak veel capaciteit en geld kost en Top600-personen (en de broertjes en zusjes) worden onderworpen aan een intensieve aanpak die veel impact kan hebben op hun leven.

Op basis van de onderhavige studie zijn een aantal aanbevelingen te geven voor beleid en de uitvoeringspraktijk. Allereerst verdient het aanbeveling om de Top600-aanpak niet verder uit te breiden naar andere doelgroepen zolang niet bewezen is of en bij wie de aanpak effectief is. Ten tweede is het verstandig om periodiek en meer gestructureerd informatie te registreren over de leefsituatie en problematiek van de Top600-personen, de acties en interventies die zijn ingezet tijdens de aanpak en de ervaringen van betrokkenen met de aanpak. Een dergelijke registratie kan input bieden om de aanpak bij te sturen en komt ten goede aan vervolgonderzoek. Ten derde verdient het aanbeveling om na te denken over het doel van recidivevermindering (door een duurzame gedragsverandering), omdat het de vraag is of deze wel aansluit bij de zware en complexe doelgroep én bij het lik-op-stukbeleid van de aanpak (wat meer aansluit bij een tijdelijke recidivevermindering door afschrikking en incapacitatie). Ten vierde verdient het aanbeveling om het handelingsperspectief van de regisseurs bij het bieden van toekomstperspectief en wisselgeld te vergroten, door meer mogelijkheden te creëren, door de mogelijkheden die er zijn actiever onder de aandacht te brengen van de regisseurs en door drempels die regisseurs ervaren te verlagen. Ten vijfde verdient het aanbeveling dat er meer capaciteit beschikbaar komt bij de politie om het lik-op-stukbeleid van de aanpak uit te kunnen voeren. Tot slot is het aan te bevelen dat het AcVZ, in overleg met de regisseurs, nadenkt welke personen op de Top600-lijst zouden moeten komen en welke daarop zouden moeten blijven. Er lijken namelijk subgroepen te zijn waarbij de aanpak geen meerwaarde heeft (zoals ongewenst verklaarde vreemdelingen en personen met een tbs-maatregel) en het is de vraag of de aanpak nog wel zinvol is bij personen die al vijf jaar of langer in de aanpak zitten.

## Leesvervangende samenvatting

### Inleiding

De Top600-aanpak in de regio Amsterdam-Amstelland is één van de bekendere lokaal georganiseerde aanpakken van veelplegers van zogeheten *high impact crimes* (HIC) in Nederland. De Top600-aanpak richt zich op de volgende HIC-delicten: woninginbraak, straatroof, overval, openlijke geweldpleging tegen personen, mishandeling, doodslag en moord. Een relatief kleine groep daders bleek verantwoordelijk voor duizenden HIC-delicten in Amsterdam. Deze veelplegers worden gekenmerkt door meervoudige en complexe problematiek, waarbij naast crimineel gedrag bijvoorbeeld sprake is van psychische en/of verslavingsproblematiek, een licht verstandelijke beperking, schulden en/of dakloosheid. Het terugdringen van de recidive onder deze veelplegers was in 2011 de aanleiding om de Top600-aanpak te starten. Het doel van de Top600-aanpak is drieledig: 1) het verminderen van de recidive van de Top600-persoonen (door een duurzame gedragsverandering), 2) het verbeteren van het toekomstperspectief van de Top600-persoonen (o.a. op gebied van huisvesting, inkomen, school/werk/dagbesteding en zorg) en 3) het voorkomen van de instroom van de broertjes en zusjes (en kinderen) van de Top600-persoonen. De aanpak richt zich enerzijds op straffen en lik-op-stuk en anderzijds op het begeleiden en hulp bieden. De Top600-aanpak is ondergebracht bij het Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ) van de gemeente Amsterdam en wordt uitgevoerd samen met meer dan 40 organisaties. De Top600-aanpak onderwerpt ongeveer 600 personen aan een persoonsgerichte en integrale aanpak. Elke persoon op de Top600-lijst krijgt een zogenoemde regisseur toegewezen. De regisseur stelt in samenspraak met alle bij de persoon betrokken organisaties een plan van aanpak op en coördineert deze aanpak. Veertien kernpartnerorganisaties (bijvoorbeeld het AcVZ, de politie, de reclassering en de GGD) leveren regisseurs voor de aanpak.

Tot op heden is het onduidelijk of de Top600-aanpak effectief is in het terugdringen van de recidive en daarmee één van zijn doelen behaalt. Het AcVZ monitort de opbrengsten van de Top600-aanpak jaarlijks, maar met de gebruikte methode kan niet worden vastgesteld of de aanpak zorgt voor recidivevermindering. De monitor laat weliswaar zien dat de Top600-persoonen na instroom minder vaak recidiveren dan voor instroom, maar door het ontbreken van een vergelijkbare controlegroep die de aanpak niet heeft ondergaan zou de recidivedaling ook toe te schrijven kunnen zijn aan factoren die losstaan van de aanpak, bijvoorbeeld het feit dat Top600-persoonen per definitie ouder zijn na instroom in de aanpak dan vóór instroom en daardoor minder delicten plegen of dat crimineel gedrag in heel Nederland al jaren afneemt.

In de huidige studie is onderzocht in hoeverre de Top600-aanpak effectief is in het terugdringen van recidive en dus in het bereiken van één van zijn doelen. Hiertoe is een quasi-experimenteel design toegepast, waarbij de recidive van personen die in de periode oktober 2012 tot en met oktober 2015 zijn ingestroomd op de Top600-lijst (interventiegroep) is vergeleken met de recidive van vergelijkbare personen die in dezelfde periode binnen het Convenant Aanpak Top600 vielen, maar net niet op de Top600-lijst terecht zijn gekomen of waarbij de aanpak nooit van start is gegaan (controlegroep). In aanvulling op en ter duiding van de kwantitatieve bevindingen zijn regisseurs van de Top600-aanpak middels focusgroepen gevraagd naar hun ervaringen met de aanpak. Het doel hiervan was om meer inzicht te krijgen in waarom en bij wie

de Top600-aanpak al dan niet effectief is in het terugdringen van recidive. In de focusgroepen is ook aandacht besteed aan de tweede doelstelling van de aanpak, het verbeteren van het toekomstperspectief, omdat dit samenhangt met recidive.

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal in de huidige studie:

- 1 Wat zijn de achtergronden van de interventie- en controlegroep?
  - a Wat zijn de dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken van de Top600-groep en hoe verhouden deze zich tot die van de controlegroep?
  - b Wat zijn de kenmerken van de Top600-aanpak bij de Top600-groep, zoals het instroomjaar en de regieduur?
- 2 Wat is het recidivebeeld bij de interventiegroep?
  - a Wat is de recidive van de Top600-groep na start van de aanpak?
  - b Wat is de recidive van de uitgestroomde Top600-groep tijdens en na de aanpak?
- 3 In hoeverre is de Top600-aanpak effectief in het verminderen van de recidive ten opzichte van *treatment as usual*?
- 4 Wat zijn de ervaringen van de Top600-regisseurs met de Top600-aanpak?

De onderhavige studie maakt deel uit van een meerjarig onderzoeksprogramma naar de recidive van en effectiviteit van interventies voor HIC-daders. De studie is uitgevoerd door het WODC met medewerking van het AcVZ. Het WODC heeft de analyses uitgevoerd, het rapport geschreven en is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. Het AcVZ heeft gegevens voor de interventie- en controlegroep en (interne) Top600-documenten aangeleverd, bijgedragen aan de organisatie en uitvoering van de focusgroepen en het rapport gecontroleerd op feitelijke onjuistheden.

## **Methode kwantitatief deel**

De in- en uitstroomcriteria van de Top600-aanpak staan beschreven in het Convenant Aanpak Top600. Om op de Top600-lijst te komen moet iemand aan verschillende politie- en OM-criteria voldoen. De meeste instroomcriteria richten zich op het aantal (HIC-)aanhoudingen of (HIC-)strafzaken in de afgelopen twee of vijf jaar. Bij aanvang van de Top600-aanpak in 2011 bleek dat met de oorspronkelijk opgestelde brede politie- en OM-criteria bijna 1.200 personen werden geselecteerd. Om de Top600-lijst te beperken tot de zwaarste groep daders zijn de politie- en OM-criteria aangescherpt. Personen op de Top600-lijst voldoen dus aan de verscherpte politie- en OM-criteria. Personen stromen uit als ze niet meer aan de verscherpte politie- en OM-criteria voldoen waarbij rekening wordt gehouden met tijd in detentie.

Voor het kwantitatieve deel van het onderzoek is gebruikgemaakt van vijf soorten gegevens. De eerste databron betreft de Top600- en Top400-lijsten tot en met 2020, welke ieder jaar in april en oktober worden opgesteld. Met deze databron is de interventiegroep bepaald en zijn personen uitgesloten voor de controlegroep. Personen die op de Top400-lijst hebben gestaan zijn uitgesloten voor de controlegroep, omdat de Top400-aanpak, die zich richt op een jongere en minder zware doelgroep, in opzet vergelijkbaar is met de Top600-aanpak. De tweede en derde databron betreffen regionale en landelijke politiegegevens. Op basis van regionale politiegegevens uit de

periode 2007 tot en met 2015 is de politie voor dit onderzoek nagegaan welke personen aan de brede politiecriteria uit het Top600-convenant voldeden in de periode oktober 2012 tot en met oktober 2015. Deze groep vormde de basis voor de controlegroep. De landelijke politiegegevens betreffen alle aanhoudingen in Nederland in de periode 2012 tot en met 2020 van de interventie- en controlegroep. Deze gegevens zijn gebruikt om de samenhang (correlatie) tussen aanhoudingen en strafzaken bij de groepen te berekenen. De vierde bron betreft gegevens uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). De OBJD is een gepseudonimiseerde versie van het Justitieel Documentatiesysteem (JDS), het wettelijke registratiesysteem van strafzaken dat opgezet is ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. In het huidige onderzoek zijn OBJD-gegevens van 2007 tot en met 2020 gebruikt. De gegevens zijn gebruikt om de controlegroep verder te bepalen (wie voldeed aan de verscherpte OM-criteria), de interventie- en controlegroep te matchen op verschillende dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken, de recidive (tot en met 2020) te berekenen en de samenhang (correlatie) tussen aanhoudingen en strafzaken bij de groepen te berekenen. De laatste databron betreft de time-in-prison-tabel (TIP-tabel). Deze tabel is gebaseerd op informatie van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en bevat alle detentieperiodes per justitiabele. De in dit onderzoek gebruikte TIP-tabel bevat detentieperiodes tot en met 2020. Informatie uit de TIP-tabel is in het huidige onderzoek gebruikt om de recidive te corrigeren voor de tijd in detentie, oftewel de tijd dat het voor personen nagenoeg onmogelijk was om te recidiveren.

De samenstelling van de interventie- en controlegroep was als volgt. De interventiegroep bestond uit 516 personen die in de periode oktober 2012 tot en met oktober 2015 zijn ingestroomd op één van de zeven Top600-lijsten in die periode, waarbij een basisdossier is geopend (ofwel waarbij de aanpak van start is gegaan) en de aanpak minimaal een halfjaar duurde. Zoals eerder beschreven, personen in de interventiegroep voldeden aan de verscherpte politie- en OM-criteria. De controlegroep bestond uit 709 personen die, op dezelfde zeven peilmomenten als de interventiegroep, binnen het Top600-convenant vielen, maar net niet op de Top600-lijst terecht zijn gekomen of waarbij de aanpak niet van start is gegaan. Voor de eerstgenoemde groep zijn personen geselecteerd die niet aan alle Top600-criteria voldeden: ze voldeden aan de brede politiecriteria en de verscherpte OM-criteria, maar niet aan de verscherpte politiecriteria. Voor de laatstgenoemde groep zijn personen geselecteerd die wel aan alle Top600-criteria voldeden (verscherpte politiecriteria én verscherpte OM-criteria) en daarom op de Top600-lijst zijn gekomen, maar waar uiteindelijk geen basisdossier is geopend en de aanpak dus nooit van start is gegaan.

In het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek zijn allereerst de achtergronden en de recidive van de interventie- en controlegroep in kaart gebracht middels beschrijvende statistieken (onderzoeksvraag 1 en 2). Ten tweede is de effectiviteit van de Top600-aanpak onderzocht door de recidive van de interventie- en controlegroep te vergelijken (onderzoeksvraag 3). Omdat de Top600-aanpak niet willekeurig wordt opgelegd, verschillen daders in de interventie- en controlegroep op voorhand van elkaar. Om de recidive tussen de groepen toch te kunnen vergelijken en daarmee uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive, zijn twee elkaar aanvullende methodieken toegepast. Allereerst zijn middels een strikte matchingsprocedure (combinatie van *Coarsed Exact Matching* en *Propensity Score Matching*) de groepen vergelijkbaar gemaakt op de gemeten dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken ten tijde van de instroom- of peildatum. Ten tweede is middels een *difference-in-difference* regressieanalyse het verschil in recidivefrequentie

tussen de gematchte interventie- en controlegroep geanalyseerd, waarbij rekening wordt gehouden met eventuele ongemeten verschillen tussen de groepen. Recidive is geoperationaliseerd als 'een nieuw misdrijf dat leidt tot een strafzaak in Nederland'. Met strafzaken worden zaken bedoeld die zijn geëindigd in een schuldigverklaring door de rechter of zijn afgedaan door het OM (inclusief beleidssepots, maar exclusief vrijspraak, ontslag van rechtsvervolging, technische sepots en andere technische beslissingen) én zaken die nog niet (onherroepelijk) zijn afgedaan. De recidive is berekend vanaf de datum waarop de Top600-aanpak is gestart en niet vanaf de datum waarop de aanpak is geëindigd, omdat personen uit de aanpak stromen als ze minder gaan recidiveren. Er is in het onderzoek zowel gekeken naar de recidiveprevalentie (het percentage personen dat recidiveert) als de recidivefrequentie (het aantal keer dat personen recidiveren). De recidive is gecorrigeerd voor de tijd die personen in detentie doorbrachten, omdat de kans op recidive tijdens detentie substantieel kleiner is (incapacitatie-effect). Onderzoeksvraag 3 (effectiviteit van de Top600-aanpak) richt zich uitsluitend op de recidivefrequentie, omdat het doel van de Top600-aanpak recidivevermindering is. Dat Top600-personen helemaal niet meer recidiveren is uiteraard gewenst, maar aangezien de aanpak zich richt op veelplegers met complexe problematiek wordt dit niet gezien als een realistische doelstelling. Er is in dit onderzoek verder gekeken naar twee vormen van recidive: algemene recidive (nieuwe strafzaak vanwege enig delict) en HIC-recidive (nieuwe strafzaak vanwege HIC-delict).

### **Methode kwalitatief deel**

De kwalitatieve gegevens bestaan uit de uitkomsten van twee focusgroepen die zijn gehouden met respectievelijk zeven en acht regisseurs van de Top600-aanpak. Ten tijde van de voorbereidingen van de focusgroepen (najaar 2021) waren er 94 regisseurs werkzaam bij de Top600-aanpak. De regisseurs zijn (grotendeels) geselecteerd middels een gestratificeerde steekproeftrekking. Allereerst zijn regisseurs geselecteerd met enige werkervaring als regisseur (minimaal zeven Top600-personen begeleid). Van die groep zijn de zes regisseurs die reeds werkzaam waren in de selectieperiode van de interventiegroep van het onderzoek (oktober 2012 tot en met oktober 2015) uitgenodigd voor de focusgroepen. De 44 overgebleven regisseurs zijn ingedeeld in vier groepen gebaseerd op het aantal regisseurs per kernpartner. Uit elk van deze vier groepen is een aselecte steekproef getrokken. Zo konden enerzijds een groter aantal regisseurs geselecteerd worden van kernpartners die veel regisseurs leveren en anderzijds voor de diversiteit ook regisseurs geselecteerd worden van organisaties die weinig regisseurs leveren. De focusgroepen vonden fysiek plaats in februari 2022 bij het AcVZ te Amsterdam. Beide bijeenkomsten werden geleid door een onderzoeker van het WODC en een medewerker van het AcVZ en duurden ongeveer twee uur. Met toestemming van de deelnemers zijn geluidsopnames gemaakt. Voorafgaand aan de focusgroepen was een topiclijst opgesteld.

De vijftien regisseurs die deelnamen aan de focusgroepen waren gemiddeld 42 jaar. Het ging om zes mannen en negen vrouwen. Ten tijde van de focusgroepen werkten ze gemiddeld vijf jaar als regisseur (variërend van twee tot elf jaar). De regisseurs hadden inclusief hun huidige Top600-personen minimaal 13 en maximaal 50 Top600-personen begeleid. In totaal namen drie regisseurs van het AcVZ en Stichting Verslavingsreclassering GGZ Inforsa deel, twee regisseurs van het Leger des Heils en de GGD, en één regisseur van Reclassering Nederland, William Schrikker Stichting, Jeugdbescherming Regio Amsterdam, politie en OM.

Om meer inzicht te krijgen in de ervaringen van de Top600-regisseurs zijn de getranscribeerde focusgroepen gecodeerd en geanalyseerd (onderzoeksvraag 4). Hierbij is gebruikgemaakt van vooraf opgestelde codes (a priori codes), maar zijn ook codes voortgekomen uit de data (in vivo codes). Een onderzoeker van het WODC en een medewerker van het AcVZ hebben beide getranscribeerde focusgroepen onafhankelijk van elkaar gecodeerd en deze vervolgens vergeleken en doorgenomen om tot consensus te komen over de wijze van codering. In de analyse is nagegaan welke codes veel voorkwamen in de data, maar is ook gekeken naar verschillen tussen de regisseurs in hun ervaringen met de Top600-aanpak.

### **Resultaten: Beschrijving achtergrond en recidive Top600- en controlegroep**

De interventiegroep (Top600-groep) bestaat bijna volledig uit mannen (98%). De gemiddelde leeftijd bij instroom was 24 jaar en 20% van de Top600-personen was minderjarig bij instroom. De interventiegroep was gemiddeld 16 jaar toen ze voor het eerst strafrechtelijk vervolgd werden. Bij instroom hadden de Top600-personen gemiddeld twaalf eerdere strafzaken op hun naam staan, waarvan gemiddeld drie HIC-strafzaken. In de laatste vier jaar voor instroom nam het gemiddelde aantal (HIC-) strafzaken per jaar toe, dus gemiddeld genomen zijn ze op hun criminele piek als ze de Top600-aanpak instromen. Voor instroom heeft de interventiegroep gemiddeld bijna 1,5 jaar doorgebracht in detentie.

De controlegroep bleek qua achtergronden aanzienlijk te verschillen van de interventiegroep. Zo is de controlegroep gemiddeld een stuk ouder dan de Top600-groep, met name door een lager percentage minderjarigen. Ook heeft de controlegroep een uitgebreidere strafrechtelijke voorgeschiedenis dan de Top600-groep, maar in de laatste jaren voor de instroom- of peildatum is de controlegroep juist minder crimineel actief. Voorts neemt bij de controlegroep het gemiddelde aantal (HIC-)strafzaken per jaar af in de laatste vier jaar voor de peildatum, terwijl dit bij de Top600-groep de laatste jaren juist toeneemt. Dit betekent dat een matchingsprocedure nodig is om de groepen vergelijkbaar te maken op de gemeten achtergrondkenmerken.

Aan het einde van de onderzoeksperiode, 31 december 2020, staat 25% van de interventiegroep nog steeds of opnieuw op de Top600-lijst. Zo'n 20% van de interventiegroep heeft vaker dan één keer op de Top600-lijst gestaan (herinstromers). De regieduur is eind 2020 gemiddeld drie jaar en vier maanden.

De beschrijvende recidiveresultaten laten zien dat bijna alle Top600-personen na instroom in de aanpak een nieuwe strafzaak hebben (recidiveprevalentie), maar dat het gemiddelde aantal strafzaken per jaar wel afneemt tijdens de aanpak (recidivefrequentie). Hierbij is gecorrigeerd voor de tijd die men in detentie heeft doorgebracht. Om meer zicht te krijgen op het recidivebeeld tijdens én na de aanpak is de recidive van uitgestroomde Top600-personen nader bekeken. Hierbij zijn drie groepen uitstromers onderscheiden die elkaar wederzijds uitsluiten: herinstromers, snelle uitstromers (de 50% snelste uitstromers) en langzame uitstromers (de 50% langzaamste uitstromers). Bij alle drie de groepen neemt de algemene recidivefrequentie tijdens de aanpak af, maar direct na of vier jaar na de aanpak loopt deze weer op. Bij langzame uitstromers gebeurt dat direct na uitstroom en bij deze groep loopt de recidive ook het meeste op. De HIC-recidivefrequentie is bij snelle en langzame uitstromers zeer laag na uitstroom. Bij herinstromers ligt dit iets hoger, wat niet verwonderlijk is, aangezien deze groep opnieuw de Top600-aanpak instroomt.

## Resultaten: Effectiviteit Top600-aanpak in termen van recidive

Uit de recidiveanalyses, waarbij is gecorrigeerd voor tijd in detentie, bleek dat zowel de gematchte Top600-groep als de gematchte controlegroep minder vaak recidiveert na instroom in de Top600-aanpak (of het peilmoment) dan vóór instroom (of het peilmoment), maar dat deze recidivedaling minder sterk is bij de gematchte Top600-groep. Voor de HIC-recidivefrequentie geldt dat deze gelijk is gebleven voor en na instroom bij de gematchte Top600-groep, terwijl deze is gedaald bij de gematchte controlegroep. Beide verschillen zijn statistisch significant. De gematchte Top600-groep doet het dus zowel qua algemene als HIC-recidive slechter dan de gematchte controlegroep. Deze bevindingen zijn tegengesteld aan de doelstelling van de Top600-aanpak en de in hoofdstuk 2 geformuleerde verwachting: voor de gematchte Top600-groep zien we niet dat de Top600-aanpak leidt tot een vermindering van de (HIC-) recidive in vergelijking met de gematchte controlegroep.

De bevinding dat de algemene recidive na instroom in de aanpak daalt bij de gematchte Top600-groep is in lijn met de bevindingen uit de jaarlijkse Top600-monitor van het AcVZ. De huidige studie laat echter zien dat de recidivedaling ook en zelfs sterker bij de gematchte controlegroep optreedt. De recidivedaling lijkt dus niet het gevolg te zijn van de Top600-aanpak zoals het AcVZ stelt, maar eerder van andere factoren, zoals het feit dat Top600-personen per definitie ouder zijn na instroom in de aanpak dan vóór instroom of dat crimineel gedrag in heel Nederland al jaren afneemt. De algemene recidive bij Top600-personen is in de huidige studie minder gedaald dan in de jaarlijkse Top600-monitor (20% versus 31% tot 49%). Dit wordt grotendeels verklaard doordat in de huidige studie bij de recidiveberekening is gecorrigeerd voor de tijd in detentie, terwijl dit in de Top600-monitor niet gebeurt. De gerapporteerde recidivedaling in de jaarlijkse Top600-monitor is dus voor een deel een incapacitatie-effect. De bevinding in de huidige studie dat de HIC-recidivefrequentie voor en na instroom gelijk is gebleven bij de gematchte interventiegroep wijkt af van de bevindingen uit de jaarlijkse Top600-monitor, want daar daalt de HIC-recidivefrequentie bij Top600-personen. Ook hier wordt het verschil mede verklaard doordat de huidige studie bij de recidiveberekening corrigeert voor tijd in detentie. Er is echter ook nog een tweede verklaring, namelijk dat in de huidige studie de gematchte interventiegroep een lichtere groep betreft qua het plegen van HIC-delicten dan de volledige interventiegroep.

Er is een kanttekening te plaatsen bij de huidige recidivebevindingen. Het bleek namelijk niet mogelijk om voor de volledige interventiegroep een goed vergelijkbare controlegroep te vinden. In de huidige studie is gekozen voor een strikte matchingsprocedure waardoor voor 43% van de interventiegroep een geschikte match in de controlegroep is gevonden. De gematchte interventiegroep kwam op de meeste achtergrondkenmerken overeen met de volledige interventiegroep, maar was wel gemiddeld ouder bij instroom, had minder eerdere HIC-strafzaken in de laatste twee jaar voor instroom en had langer in detentie gezeten voor instroom dan de volledige interventiegroep. Bovendien bleek de gematchte interventiegroep een lagere (HIC-) recidivefrequentie na instroom te hebben. De gematchte interventiegroep betreft dus een lichtere groep qua recidiverisico en het plegen van HIC-delicten. Het zou kunnen dat de aanpak een ander effect heeft bij de (zwaardere) niet-gematchte groep. Dit maakt het lastig om generaliseerbare uitspraken te doen over de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive. Hier staat echter tegenover dat in het kader van robuustheidsanalyses in de onderhavige studie ook andere minder strikte vormen van matching zijn geprobeerd – waarbij tot 90% van de interventiegroep gematcht

kon worden aan een controlegroep, maar de gematchte interventie- en controlegroep minder goed vergelijkbaar waren en/of personen in de controlegroep vaker dan één keer als match werden gebruikt – en de analyses hebben in alle gevallen tot dezelfde recidivebevindingen geleid. De bevindingen blijken dus niet afhankelijk van de gemaakte matchingskeuzes en dit wijst erop dat de resultaten robuust zijn.

## **Resultaten: Ervaringen van de Top600-regisseurs met de Top600-aanpak**

### *Gemengde ervaringen met de Top600-doelstelling 'recidivevermindering'*

De regisseurs in de focusgroepen hebben verschillende ervaringen met en visies op in hoeverre de Top600-aanpak bijdraagt aan het verminderen van crimineel gedrag. Enerzijds is er een groep regisseurs die denkt dat de aanpak kan helpen bij het verminderen van recidive, omdat de hulp en zorg die de Top600-persoon ontvangen kan helpen bij gedragsverandering of omdat de Top600-persoon tijdens de aanpak in de gaten worden gehouden en daardoor minder delicten plegen. Het eerste mechanisme (hulp en zorg bieden) is in lijn met resocialisatie theorieën en gaat uit van een permanente recidivedaling die ook voortduurt na de aanpak. Het tweede mechanisme (in de gaten worden gehouden) is in lijn met de afschrikkingstheorie en richt zich op een tijdelijke recidivedaling, namelijk voor zolang de persoon op de Top600-lijst staat. Anderzijds is er een groep regisseurs die betwijfelt of de aanpak effectief is in het verminderen van recidive. Deze regisseurs geven aan dat de Top600-persoon een hardnekkige doelgroep betreft waarbij verandering bewerkstelligen moeilijk is. Verschillende van hun Top600-persoon staan al sinds de start van de aanpak op de Top600-lijst en enkele regisseurs hebben het idee dat hun Top600-persoon zelfs meer zijn gaan recidiveren; dat ze vaak worden opgepakt zou deze Top600-persoon niks doen. Het verschil in zienswijze tussen de regisseurs lijkt enerzijds te komen doordat de regisseurs verschillende typen Top600-persoon krijgen toegewezen afhankelijk van de organisatie waarvoor ze werken en anderzijds doordat regisseurs onderling verschillen en verschillende ervaringen hebben.

De regisseurs benoemen verschillende factoren die de kans op recidivevermindering beïnvloeden. Zo zou de recidive beïnvloed worden door de motivatie van de Top600-persoon, zijn of haar capaciteiten (welke beperkt kunnen zijn door een licht verstandelijke beperking, psychische en/of verslavingsproblematiek), het hebben van een crimineel actieve familie en/of vriendengroep en de leeftijd van de Top600-persoon inclusief bijbehorende verantwoordelijkheden. Ook het toekomstperspectief van de Top600-persoon wordt als factor genoemd. Het hebben van bijvoorbeeld een woning, inkomen of dagbesteding kan Top600-persoon namelijk het gevoel geven dat ze iets te verliezen hebben en kan voor rust en ruimte zorgen die nodig is voor gedragsverandering. Bovendien is iets in het vooruitzicht kunnen stellen (zoals een woning of inkomen, maar ook een fiets of deelname aan een muziekproject) voor de regisseurs een belangrijk motivatiemiddel; het zogenoemde wisselgeld. Tot slot benoemen de regisseurs dat een juridisch kader (zoals reclasseringstoezicht met voorwaarden of een rechtelijke machtiging) helpt bij recidivevermindering. De genoemde factoren zijn in lijn met theorie en eerder onderzoek.



*Afgenomen mogelijkheden om de Top600-doelstelling 'verbeteren toekomstperspectief' te bereiken en wisselgeld te kunnen bieden*

De regisseurs geven aan dat in de beginfase van de Top600-aanpak goede mogelijkheden waren om toekomstperspectief en wisselgeld te kunnen bieden, maar dat dit in de loop van de tijd steeds moeilijker is geworden. Dit speelt met name op het gebied van wonen en zorg, waarbij sprake is van een groot tekort aan (geschikte) woon- en verblijfplekken en lange wachtlijsten in de zorg. Ook ervaren enkele regisseurs toenemende bureaucratie bij het aanvragen van projectgeld van het AcVZ, voor bijvoorbeeld de aanschaf van een fiets of matras. Bij het bieden van toekomstperspectief en wisselgeld ervaren de regisseurs soms te weinig ruimte om buiten de gebaande paden te gaan. Door de afnemende mogelijkheden vinden de regisseurs het moeilijk om het toekomstperspectief van Top600-personen te verbeteren en om de Top600-personen gemotiveerd te krijgen en te houden.

De regisseurs realiseren zich dat de afnemende mogelijkheden voor een aanzienlijk deel landelijk problemen betreffen waar de gemeente Amsterdam en het AcVZ weinig aan kunnen veranderen. Niettemin zien de regisseurs wel enkele verbetermogelijkheden voor de gemeente en het AcVZ, zoals meer woonplekken met zorg inkopen, een oplossing voor de financieringsproblemen bij woonplekken met zorg buiten Amsterdam, makkelijker en sneller toegang tot het projectgeld van het AcVZ, een garandeerde plek in de nachtopvang voor dakloze Top600-personen en meer leuke mogelijkheden en projecten die aansluiten bij de interesses en/of talenten van de Top600-personen. Met het laatste kunnen Top600-personen positief gestimuleerd worden en zullen ze eerder geneigd zijn mee te werken aan de Top600-aanpak.

De door de regisseurs geschetste knelpunten komen ook naar voren in eerder onderzoek, Top600-documenten en overige bronnen. Zo bleek ook uit eerder onderzoek dat Top600/Top400-regisseurs vinden dat er niet altijd voldoende ruimte is voor *out of the box* denken en het aanvragen van projectgeld als te bureaucratisch ervaren. Verder zijn de problemen op gebied van wonen en zorg bekende landelijke problemen, welke ook door het AcVZ worden herkend in haar onlangs verschenen meerjarenplan 2023-2026. Gemiddeld is 22% van de Top600-personen dakloos, terwijl een vaste verblijfplaats een belangrijke voorwaarde is om andere stappen richting meer perspectief te kunnen zetten. De problemen op het gebied van wonen en zorg vormen volgens het AcVZ een groot obstakel en zijn van invloed op de effectiviteit van de aanpak. De kritische geluiden over het aanvragen van projectgeld zijn bekend bij het AcVZ en de projectgelddaanvragen blijken flink te zijn afgenomen sinds de start van de interventie in 2017. Tot slot wordt er binnen de Top600-aanpak gewerkt met een aantal inspiratie- en motiveringsinterventies, maar het is de vraag of dergelijke interventies veel worden ingezet. Wellicht zijn de interventies onvoldoende bekend bij de regisseurs en/of hebben de regisseurs behoefte aan meer en andere mogelijkheden en interventies.

*Persoonsgebonden begeleiding, samenwerking en prioritering meerwaarden van de Top600-aanpak, die aandacht blijven behoeven*

De regisseurs benoemen drie succesvolle elementen van de Top600-aanpak. Allereerst is de persoonsgebonden begeleiding van de Top600-persoon door een vaste en betrokken regisseur als meerwaarde van de aanpak genoemd. De meeste regisseurs proberen contact te onderhouden met hun Top600-personen, hem of haar te motiveren en begeleiden, en een band op te bouwen. Er is echter niet altijd contact

tussen de regisseur en de Top600-persoon. Niet alle Top600-personen willen contact en sommige regisseurs geven aan geen contact te hebben als ze vinden dat er al te veel partijen betrokken zijn of als er al een andere aanpak of traject loopt.

Een tweede succesvol element van de Top600-aanpak vinden de regisseurs de samenwerking tussen de netwerkpartners met de regisseur als spil. Dankzij de Top600-aanpak zijn er kortere lijnen, is er meer informatie-uitwisseling en meer afstemming tussen de netwerkpartners. Wel ervaren de regisseurs enkele knelpunten in de samenwerking tussen netwerkpartners. Zo is de samenwerking buiten de regio Amsterdam lastiger door onbekendheid met de Top600-aanpak en hangt de samenwerking ook af van het persoonlijke netwerk van de regisseur.

Als derde succesvolle element van de Top600-aanpak noemen de regisseurs dat de prioritering van de Top600-aanpak bij de kernpartners zaken versnelt en deuren opent. Zo worden bijvoorbeeld bij Top600-personen zaken sneller en beter opgepakt door de afdeling Werk, Participatie en Inkomen van de gemeente Amsterdam, is er voor hoger beroepzaken van Top600-personen een *fast lane* bij het OM, krijgen Top600-personen met toezicht sneller een toezichthouder toegewezen en is er meer ruimte voor uitzonderingen. Een aandachtspunt hierbij is volgens de regisseurs wel dat de prioritering van de Top600-aanpak in de loop van de tijd is afgenomen. De regisseurs ervaren minder inzet, commitment en capaciteit voor de Top600 bij de netwerkpartners. De regisseurs zien hiervoor drie mogelijke oorzaken: een capaciteitsprobleem bij de politie (en meer specifiek bij de politieteams voor integrale persoonsgerichte aanpak; IPGA), de coronapandemie (die o.a. heeft geleid tot achterstanden bij het OM) en het nieuwe van de Top600-aanpak is eraf. Als verbetersuggestie noemen de regisseurs dat er meer geld naar IPGA zou moeten gaan. Als regisseurs bij hun Top600-persoon willen inzetten op straffen, dan zijn ze daarvoor in grote mate afhankelijk van de capaciteit van IPGA die de Top600-persoon in de gaten kan houden. Ook het AcVZ signaleert in haar meerjarenplan de beperkte politiecapaciteit en de achterstanden bij het OM als gevolg van coronapandemie, en benoemt dat dit gevolgen heeft voor de effectiviteit van de aanpak.

#### *In- en uitstroomcriteria Top600-aanpak te rigide en beperkt*

De regisseurs vinden de wijze waarop wordt bepaald wie er in- en uitstroomt in de Top600-aanpak, namelijk uitsluitend op basis van politie- en OM-registraties, te rigide en beperkt. Er zijn gevallen waarbij de regisseurs van mening zijn dat 1) iemand niet (meer) op de Top600-lijst hoort, ook al voldoet diegene aan de criteria, 2) iemand zou moeten instromen in de aanpak, ook al voldoet diegene niet helemaal aan de criteria en 3) iemand beter niet kan uitstromen, ook al voldoet diegene niet meer aan de criteria. De regisseurs vinden het een gemis dat het in deze drie situaties volgens hen vrijwel onbespreekbaar en onmogelijk is om als regisseur iemand op of van de Top600-lijst te krijgen.

In het kader van de eerste situatie worden door de regisseurs een aantal subgroepen genoemd waarvan zij twijfels hebben of die thuishoren in de aanpak. Het gaat bijvoorbeeld om ongewenst verklaarde vreemdelingen (die dus het land uit moeten), personen met een tbs-maatregel of lange vrijheidsstraf, personen waar al veel partijen bij betrokken zijn of die al goed geborgd zitten in een andere aanpak of traject (zoals de ISD-maatregel of een aanpak in een andere stad, omdat iemand daar woont) en personen met verward gedrag en multiproblematiek die al heel lang bekend zijn in de hulpverlening. Daarnaast komt de subgroep van hardnekkigen – personen die al vanaf

het begin van de aanpak op de Top600-lijst staan – ter sprake. Enerzijds is er een groep van regisseurs die de aanpak niet zinvol vindt voor de hardnekkigen. Deze regisseurs geven aan dat je de aanpak niet succesvol kunt noemen als iemand al tien jaar op de lijst staat. Anderzijds is er een groep van regisseurs die vindt dat de aanpak nog wel zinvol kan zijn voor de hardnekkigen, aangezien de regisseur vaak de enige stabiele factor is en tevens op de hoogte is van wat er allemaal al is geprobeerd. Bij antisociale hardnekkigen pleiten deze regisseurs voor een regisseur van het OM, zodat vol ingezet kan worden op straffen. In lijn met de regisseurs signaleert ook het AcVZ in haar meerjarenplan 2023-2026 dat er weinig uitzicht op perspectiefverbetering is bij hardnekkigen, personen met een tbs-maatregel of lange vrijheidsstraf en ongewenst verklaarde vreemdelingen.

De regisseurs geven aan meer inspraak te willen bij wie er in- en uitstroomt en noemen twee verbetersuggesties. Allereerst pleiten de regisseurs ervoor om Top600-persoon die lang op de lijst staan standaard na bijvoorbeeld een periode van vijf jaar te evalueren, waarbij uitstromen ook een mogelijke uitkomst zou moeten zijn. Ten tweede zouden de regisseurs graag willen dat ze een stem hebben op het moment dat er sprake is van één van de drie bovengenoemde situaties. De regisseurs willen dat hun professionele oordeel dan wordt meegewogen. Sommige van deze wensen van de regisseurs lijken op gespannen voet te staan met het uitgangspunt van het AcVZ dat de Top600-selectiecriteria objectief en toetsbaar dienen te zijn, zodat navolgbaar en uitlegbaar is welke personen de aanpak in- en uitstromen.

#### *Top600-aanpak richt zich op complexe doelgroep*

In de gesprekken met de regisseurs komt ook ter sprake dat de huidige doelen van de aanpak wellicht te hoog gegrepen zijn voor (een deel van) de Top600-doelgroep. In lijn met eerder onderzoek geven de regisseurs aan dat het een zware doelgroep betreft met problemen op vele leefgebieden. De capaciteiten zijn veelal beperkt door een lichtverstandelijke beperking en/of psychische problemen. Het is de vraag hoeveel je van deze personen kan verwachten. De regisseurs geven aan dat het belangrijk is om te erkennen dat een grote groep niet mee kan komen in de maatschappij. Bovendien is en blijft een deel van de Top600-persoon ongemotiveerd. Dit alles maakt dat een groot deel van de Top600-persoon minder ontvankelijk is voor interventies.

#### *Top600-aanpak in het licht van theoretische perspectieven*

Hoewel de Top600-aanpak maatwerk betreft, kent de aanpak twee hoofdaanpakken die elk aansluiten bij een ander theoretisch perspectief: begeleiden, motiveren en toekomstperspectief verbeteren (rehabilitatie) en lik-op-stuk en snel, streng en consequent straffen (afschrikking). Het uitgangspunt van de Top600-aanpak is dat beide hoofdaanpakken gecombineerd worden bij een Top600-persoon, maar in de focusgroepen bleek dat regisseurs in de praktijk bij sommige Top600-persoon volledig op één hoofdaanpak inzetten.

Enerzijds, als er contact is en enige welwillendheid bij de Top600-persoon, wordt er door de regisseurs ingezet op motiverende gespreksvoering, het motiveren middels wisselgeld en het verbeteren van het toekomstperspectief van de Top600-persoon, in de hoop dat hiermee ook de recidive vermindert. Deze aanpak is in lijn met theorieën gericht op rehabilitatie en verandering, welke veronderstellen dat de recidive vermindert doordat problemen worden aangepakt en veranderingen in gang worden

gezet. Deze hoofdaanpak lijkt te worden bemoeilijkt door twee factoren. Allereerst een minder ontvankelijke Top600-doelgroep. Ten tweede afgenomen mogelijkheden voor het bieden van toekomstperspectief en wisselgeld, met name op het gebied van wonen en zorg, terwijl een vaste verblijfplaats een belangrijke voorwaarde is om andere stappen richting meer perspectief te kunnen zetten.

Anderzijds wordt door de regisseurs ingezet op lik-op-stuk en straffen door middel van de korte lijntjes met politie en OM. Als de wil en motivatie bij de Top600-persoon volledig afwezig is en blijft en/of de Top600-persoon geen contact wil met de regisseur, zetten de regisseurs vol in op deze hoofdaanpak. Bij deze personen richt de regisseur zich niet meer op het verbeteren van het toekomstperspectief. Deze aanpak sluit aan bij de afschrikkingstheorie die veronderstelt dat zeker, zwaar en snel straffen afschrikkend werkt, waardoor mensen afzien van crimineel gedrag. Er zijn echter een aantal kanttekeningen te plaatsen bij deze hoofdaanpak. Allereerst is een nadeel dat deze aanpak zich richt op een tijdelijke recidivevermindering, namelijk voor zolang de persoon op de Top600-lijst staat. Ten tweede is er de laatste jaren sprake van een capaciteitsprobleem bij de politie, waardoor er minder goed ingezet kan worden op straffen en lik-op-stuk. Ten derde is het de vraag of deze doelgroep wordt afgeschrikt door deze aanpak. De regisseurs hebben daar verschillende visies op en ervaringen mee: sommige regisseurs hebben het idee dat hun Top600-persoon minder delicten plegen omdat ze weten dat ze in de gaten worden gehouden, andere regisseurs hebben het idee dat hun Top600-persoon niks doet als ze vaak opgepakt worden en in- en uit detentie gaan. Het zou kunnen dat sommige Top600-persoon überhaupt niet gevoelig zijn voor straf, maar het zou ook kunnen dat de strafrechtelijke reactie voor sommige Top600-persoon te 'soft' is om er hinder van te ondervinden. Zo blijkt bijvoorbeeld dat drie kwart van de aanhoudingen van Top600-persoon in 2015 geen gevolg kreeg.

## Conclusie

Concluderend kunnen we zeggen dat in de huidige studie geen aanwijzingen zijn gevonden dat de Top600-aanpak zorgt voor minder (HIC-)recidive bij de HIC-doelgroep. Met het kwantitatieve onderzoek kon niet worden vastgesteld dat de Top600-aanpak leidt tot minder (HIC-)recidive. Voor 43% van de interventiegroep kon een goed vergelijkbare controlegroep worden gevonden. Bij zowel de gematchte Top600- als controlegroep daalt de algemene recidivefrequentie over de tijd, maar deze recidivedaling is minder sterk bij de gematchte Top600-groep dan bij de gematchte controlegroep. De HIC-recidivefrequentie is gelijk gebleven voor en na instroom bij de gematchte Top600-groep, terwijl deze is gedaald bij de gematchte controlegroep. Beide verschillen zijn statistisch significant. De Top600-aanpak lijkt dus niet te zorgen voor recidivevermindering, de resultaten suggereren zelfs een averechts effect. De gematchte interventiegroep betrof echter een lichtere groep qua recidiverisico en het plegen van HIC-delicten dan de volledige interventiegroep. Doordat de gematchte interventiegroep op enkele kenmerken een selectief deel betreft van de volledige interventiegroep is het lastig om generaliseerbare uitspraken te doen over de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive. Hier staat echter tegenover dat in de onderhavige studie ook andere minder strikte vormen van matching zijn geprobeerd en de analyses in alle gevallen tot dezelfde recidiveresultaten hebben geleid. In aanvulling op het kwantitatieve onderzoek bleek uit het kwalitatieve onderzoek dat de regisseurs niet onverdeeld overtuigd zijn dat de Top600-aanpak recidive terugdringt.

De resultaten indiceren dat de Top600-aanpak in termen van recidive niet of zelfs averechts werkt. Voor het ontbreken van een recidiveverminderend effect zijn mede op basis van het kwalitatieve onderzoek twee mogelijke verklaringen te geven. Een eerste mogelijke verklaring is dat gedragsverandering bij Top600-personen moeilijk is, omdat het een zware doelgroep betreft met problemen op veel verschillende gebieden en met veelal beperkte capaciteiten en motivatie. Wellicht is het doel recidivevermindering te hoog gegrepen voor de doelgroep of te hoog gegrepen voor een groot deel van de doelgroep, want het zou kunnen dat de aanpak wel zorgt voor minder recidive bij een bepaalde subgroep, bijvoorbeeld personen die voldoende capaciteiten hebben en gemotiveerd kunnen worden om hun leven te veranderen. Een tweede mogelijke verklaring is dat het deel van de aanpak dat is gericht op rehabilitatie onvoldoende lijkt te worden uitgevoerd zoals beoogd. Zo beschikken regisseurs over steeds minder mogelijkheden om toekomstperspectief en wisselgeld te kunnen bieden, met name op het gebied van wonen en zorg. Hierdoor is het moeilijker geworden om Top600-personen te motiveren voor gedragsverandering en ontbreekt vaak een stabiele leefsituatie van waaruit gewerkt kan worden aan meer perspectief en gedragsverandering. Ook is het de vraag hoeveel ruimte er in de praktijk is voor de motivatie van en persoonlijke ontwikkeling bij Top600-personen. Hoewel de aanpak hierop wil inzetten en de meeste regisseurs het belang hiervan onderschrijven, blijkt er niet altijd contact tussen de regisseurs en Top600-personen en lijkt de inzet van beschikbare interventies op dit gebied beperkt.

Het is opmerkelijk dat de kwantitatieve resultaten wijzen op een averechts effect van de Top600-aanpak. Een verklaring voor het averechtse effect zou kunnen zijn dat de resultaten worden vertroebeld door de handhavingsparadox: hoewel strafrechtelijke interventies beogen de criminaliteit te laten dalen, kan de geregistreerde criminaliteit juist toenemen doordat individuen die deelnemen aan deze strafrechtelijke interventies eerder in beeld komen bij politie en justitie. Er zijn een aantal redenen om te denken dat er bij de Top600-groep meer sprake is van een handhavingsparadox dan bij de controlegroep. Zo zet de Top600-aanpak op papier specifiek in op lik-op-stuk en snel, streng en consequent straffen. Ook de regisseurs in de focusgroepen geven aan dat Top600-personen onder een vergrootglas bij politie en justitie liggen en lijken te veronderstellen dat er binnen de Top600-aanpak sprake is van een grotere pak-, vervolgings- en veroordelingskans en snellere straf. Er zijn echter ook redenen om te denken dat bij de Top600-groep niet meer sprake is van een handhavingsparadox dan bij de controlegroep. Zo bestaat de gematchte controlegroep ook uit zeer crimineel actieve daders die ongetwijfeld in beeld zullen zijn bij de politie. Bovendien zou het lik-op-stukbeleid binnen de Top600-aanpak afschrikwekkend kunnen werken. Hoe meer de aanpak afschrikwekkend werkt, hoe minder aannemelijk de handhavingsparadox is. Tot slot zijn er vragen te stellen bij de veronderstelde grotere pak-, vervolgings- en veroordelingskans aangezien de politie met een capaciteitsprobleem kampt en de meeste aanhoudingen van Top600-personen geen vervolg lijken te krijgen.

In hoeverre er bij de Top600-groep meer sprake is van een handhavingsparadox dan bij de controlegroep is op basis van de huidige studie niet vast te stellen, maar er zijn wel enkele aanvullende analyses uitgevoerd die enige indicatie kunnen geven. De gematchte Top600-groep bleek niet sneller vervolgd en gestraft te worden dan de gematchte controlegroep. De resultaten van de aanvullende analyses ondersteunen de handhavingsparadox dus niet. Wel hadden deze analyses enkel betrekking op hoe snel iemand straf krijgt en niet op hoe groot de kans op straf is.

## Methodologische reflectie

Er zijn enkele kanttekeningen te plaatsen bij de gehanteerde methoden. Voor de interpretatie van de bevindingen is het daarom belangrijk om te reflecteren op de consequenties van de gehanteerde methoden.

Een eerste punt van methodologische reflectie betreft de keuze voor een quasi-experimenteel design om de effectiviteit van de Top600-aanpak te onderzoeken. Hoewel het in deze studie gehanteerde quasi-experimenteel design een sterk onderzoeksdesign betreft (Maryland *Scientific Methods Scale* niveau 4), is de beste manier om effecten vast te stellen een gerandomiseerd experiment, waarbij daders willekeurig wel of niet aan de interventie worden toegewezen. In een quasi-experimentele studie is het altijd mogelijk dat er door ongemeten verschillen tussen de interventie- en controlegroep vertekeningen in de effectschatting sluipen. In de huidige studie is getracht dit zoveel mogelijk te ondervangen door een strikte matchingsprocedure te combineren met een *difference-in-difference*-analyse. Bovendien zijn de groepen in de huidige studie gematcht op kenmerken die overeenkomen met de Top600-instroomcriteria, namelijk de mate van criminele activiteit.

Een tweede punt van methodologische reflectie betreft de mate van generaliseerbaarheid van de recidiveresultaten. Een nadeel van een matchingsprocedure is dat het vaak leidt tot een inperking van de populatie waarover een uitspraak kan worden gedaan. Zo ook in de huidige studie: voor 43% van de interventiegroep kon een goede controlegroep gevonden worden. De gematchte interventiegroep betrof een lichtere groep qua recidiverisico en het plegen van HIC-delicten dan de volledige interventiegroep. Dit maakt het lastig om generaliseerbare uitspraken te doen over de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive. Hier staat echter tegenover dat andere minder strikte vormen van matching die zijn geprobeerd in de huidige studie altijd tot dezelfde recidiveresultaten hebben geleid. Een aanvullend punt met betrekking tot de generaliseerbaarheid is dat de interventiegroep bestaat uit personen die in de periode 2012 tot en met 2015 de Top600-aanpak instroomden. Aangezien de Top600-selectiecriteria voor de HIC-doelgroep en de Top600-aanpak zelf sinds de start van de aanpak in 2011 niet wezenlijk zijn veranderd, is er echter geen directe aanleiding om te denken dat de resultaten niet ook van toepassing zijn op de (lichtere) HIC-doelgroep die na 2015 de Top600-aanpak instroomde.

Een derde punt van methodologische reflectie is dat de recidive is gemeten op basis van justitiële gegevens. Dat betekent dat alleen criminaliteit die onder de aandacht is gekomen van het OM in het huidige onderzoek wordt meegenomen, terwijl lang niet alle gepleegde delicten worden opgespoord en vervolgd. Daardoor is er sprake van een onderschatting van de recidive. Het zou kunnen dat deze onderschatting meer speelt bij de controlegroep dan de interventiegroep, als gevolg van de handhavingsparadox.

Een vierde punt van methodologische reflectie betreft de waarde van de verkregen informatie uit de focusgroepen. Focusgroepen zijn gebaseerd op meningen en ervaringen van een beperkt aantal deelnemers. In de huidige studie namen, verdeeld over twee focusgroepen, vijftien regisseurs deel (16% van het totale aantal regisseurs). De resultaten van beide focusgroepen waren vergelijkbaar; er kwamen dezelfde thema's en standpunten aan de orde. Voorts bleken verschillende punten breed gedragen te worden door de regisseurs en bleken diverse punten overeen te

komen met bevindingen uit eerder onderzoek, Top600-documenten en overige bronnen. Om de representativiteit en daarmee de generaliseerbaarheid te vergroten is in dit onderzoek gekozen voor een aselechte steekproef van regisseurs waarbij rekening is gehouden met de organisaties waar de regisseurs werken. In de focusgroepen bleken regisseurs die werken bij organisaties gericht op zorg oververtegenwoordigd vergeleken met regisseurs die werken bij organisaties gericht op handhaving of overige organisaties. Dit komt omdat relatief veel zorgorganisaties regisseurs leveren. Het is mogelijk dat door deze verdeling bepaalde thema's meer of minder aandacht hebben gekregen in de focusgroepen, maar omdat wel bijna alle organisaties waar regisseurs werken vertegenwoordigd waren in de focusgroepen hebben we er vertrouwen in dat de belangrijkste thema's die leven bij de regisseurs aan de orde zijn gekomen.

Een laatste punt van methodologische reflectie betreft de doelgroep en periode waarover gesproken is in de focusgroepen. De onderhavige studie richt zich op de Top600-aanpak voor daders van HIC-delicten, terwijl de Top600-aanpak vanaf 2019 twee doelgroepen kent: daders van HIC-delicten en daders van aan drugshandel gerelateerde drugs- en geweldsdelicten (DG). Voorts loopt de onderzoeksperiode van het kwantitatieve gedeelte van 2012 tot en met 2020. Om de focusgroepen hierop te laten aansluiten is er allereerst voor gekozen om alle zes de regisseurs die reeds werkzaam waren in de beginperiode van de aanpak uit te nodigen voor de focusgroepen. Ten tweede is de regisseurs bij aanvang van de focusgroepen verteld dat de huidige studie zich richt op HIC-daders en is de regisseurs gevraagd in te gaan op hun ervaringen als regisseur met HIC-daders, niet met DG-daders. In de praktijk is in de focusgroepen, gehouden in februari 2022, veel gesproken over de Top600-aanpak van de laatste jaren. Hierbij werden echter ook vergelijkingen gemaakt met de beginperiode van de aanpak en eind 2020 staat 25% van de interventiegroep uit het kwantitatieve gedeelte nog steeds of opnieuw op de Top600-lijst. Doordat in de focusgroepen veel is gesproken over de Top600-aanpak in de laatste jaren valt niet uit te sluiten dat de ervaringen met DG-daders ook een rol hebben gespeeld in wat de regisseurs hebben verteld. Wel is de DG-doelgroep beduidend kleiner dan de HIC-doelgroep.

## Aanbevelingen

### *Aanbevelingen voor vervolgonderzoek*

Er is meer onafhankelijk onderzoek nodig naar de effectiviteit van de Top600-aanpak om te bepalen of de aanpak wel of niet zijn doelen behaalt. De aanpak bestaat ruim tien jaar, maar tot op heden is het huidige onderzoek de enige effectstudie die is uitgevoerd naar één van de drie doelstellingen.

Allereerst verdient het aanbeveling om vervolgonderzoek te doen naar het effect van de Top600-aanpak op recidive, waarbij bij voorkeur wordt gekozen voor een nog sterker onderzoeksdesign, aandacht is voor andere recidivematen en wordt gekeken naar het effect voor verschillende subgroepen en van verschillende acties en interventies. Replicatie is een belangrijk onderdeel van de wetenschap. Bovendien was in de huidige studie niet voor de gehele interventiegroep een goed vergelijkbare controlegroep beschikbaar. In vervolgonderzoek zou deze beperking ondervangen kunnen worden door een gerandomiseerd experiment uit te voeren. Er lijken bij de Top600-aanpak goede mogelijkheden voor een gerandomiseerd experiment. Idealiter

is in vervolgonderzoek ook aandacht voor de mogelijke handhavingsparadox, bijvoorbeeld door recidive te meten op basis van zelfrapportage. Verder zou toekomstig recidiveonderzoek uitgebreid kunnen worden door ook te kijken naar de ernst van de recidive. Minder ernstige recidive is weliswaar geen doelstelling van de Top600-aanpak, maar in de focusgroepen bleek dat regisseurs het wel als winst beschouwen als de Top600-personen minder ernstige delicten gaan plegen. Tot slot verdient het de aanbeveling om te onderzoeken of de Top600-aanpak bij bepaalde subgroepen of bij de inzet van bepaalde acties en interventies meer of minder effectief is in termen van recidive.

Ten tweede verdient het aanbeveling om onderzoek te doen naar het effect van de Top600-aanpak op de twee andere doelstellingen. Voor wat betreft het effect van de Top600-aanpak op het toekomstperspectief van de Top600-personen (tweede doelstelling) verdient het de aanbeveling om een gerandomiseerd experiment uit te voeren, zodat er voor de gehele Top600-groep een goed vergelijkbare controlegroep is en zodat voor beide groepen de leefsituatie bij instroom (of peildatum), tijdens de aanpak en bij uitstroom (of peildatum) gestructureerd gemeten kan worden. Een gerandomiseerd experiment zou dus gebruikt kunnen worden om zowel het effect van de Top600-aanpak op recidivevermindering als het verbeteren van toekomstperspectief te onderzoeken. Ook het effect van de Top600-aanpak op het voorkomen van de instroom van de broertjes en zusjes (en kinderen) van Top600-personen (derde doelstelling) verdient aandacht in toekomstig onderzoek. Hierbij verdient het aanbeveling om tevens onderzoek te doen naar de proportionaliteit en legitimiteit van de aanpak van de broertjes en zusjes in relatie tot de ingeschatte risico's en naar mogelijke negatieve bijeffecten, omdat hier zorgen over zijn geuit.

#### *Aanbevelingen voor beleid en praktijk*

Op basis van de onderhavige studie zijn een aantal aanbevelingen te geven voor beleid en de uitvoeringspraktijk. Allereerst verdient het de aanbeveling om de Top600-aanpak niet verder uit te breiden naar andere doelgroepen zolang niet bewezen is of en bij wie de aanpak effectief is. De afgelopen jaren is de aanpak zich op meer doelgroepen gaan richten. Deze uitbreidingen zijn het gevolg van de veronderstelling dat de aanpak effectief is, omdat er sprake is van recidivevermindering bij de Top600-personen in de Top600-monitor van het AcVZ. De huidige studie laat echter zien dat de recidivevermindering ook optreedt bij de controlegroep, dus de recidivedaling lijkt niet het gevolg te zijn van de Top600-aanpak. Zolang de effectiviteit van de aanpak niet is bewezen lijkt terughoudendheid in het uitbreiden van de aanpak op zijn plaats.

Ten tweede verdient het aanbeveling dat er periodiek en op meer gestructureerde wijze wordt geregistreerd over de leefsituatie en problematiek van de Top600-personen (bij instroom, tijdens en bij uitstroom), de acties en interventies die zijn ingezet tijdens de aanpak en de ervaringen van betrokkenen met de aanpak. Een betere registratie kan drie doelen dienen: 1) de registraties kunnen gebruikt worden voor wetenschappelijk onderzoek naar de aanpak, 2) met de registraties kan het AcVZ beter monitoren hoe de aanpak verloopt en leren van eventueel gesignaleerde knelpunten en de interventie daarop bijsturen en 3) een up-to-date Top600-dossier helpt een (nieuwe) regisseur bij de uitvoering van de aanpak.

Ten derde verdient het aanbeveling om na te denken over de recidivedoelstelling van de Top600-aanpak. Hoewel aanvullend recidiveonderzoek gewenst is, zijn er in de huidige studie geen aanwijzingen gevonden dat de aanpak zorgt voor



recidivevermindering bij Top600-personen. Het is de vraag of het doel van een recidivevermindering (door een duurzame gedragsverandering) aansluit bij de zware en complexe doelgroep én bij het lik-op-stukbeleid van de aanpak (wat meer aansluit bij een tijdelijke recidivevermindering door afschrikking en incapacitatie).

Ten vierde verdient het de aanbeveling dat de gemeente Amsterdam en het AcVZ het handelingsperspectief van de regisseurs bij het bieden van toekomstperspectief en wisselgeld vergroot, door meer mogelijkheden te creëren, door de mogelijkheden die er zijn actiever onder de aandacht te brengen van de regisseurs en door drempels die regisseurs ervaren te verlagen. De laatste jaren zijn de (door regisseurs ervaren) mogelijkheden in het bieden van toekomstperspectief en wisselgeld afgenomen, met name op gebied van wonen en zorg, waardoor de aanpak minder goed uitgevoerd kan worden zoals beoogd. De Top600-aanpak beoogt namelijk het toekomstperspectief te verbeteren (tweede doelstelling), wat tevens samenhangt met het verminderen van de recidive (eerste doelstelling). Bovendien is het wisselgeld voor regisseurs een belangrijk middel om Top600-personen te motiveren. Voor de uitvoering van de aanpak is het daarom van belang dat de regisseurs, ondanks de landelijke problemen op gebied van wonen en zorg, meer mogelijkheden hebben en ervaren.

Ten vijfde verdient het de aanbeveling dat er meer capaciteit beschikbaar komt bij de politieteams voor integrale persoonsgerichte aanpak (IPGA), waar de Top600-personen aan zijn gekoppeld. De Top600-aanpak wil inzetten op lik-op-stuk en snel, streng en consequent te straffen. Zowel de regisseurs als het AcVZ geven aan dat IPGA hierbij essentieel is, omdat zij de Top600-personen kunnen observeren en volgen. Als er geen oplossing wordt gevonden voor de beperkte politiecapaciteit valt een belangrijk onderdeel van de aanpak weg. Als de gemeente de Top600-aanpak wil blijven uitvoeren, zullen ook de randvoorwaarden geschapen moeten worden om de aanpak uit te voeren zoals is beoogd.

Ten zesde verdient het de aanbeveling dat het AcVZ, in overleg met de regisseurs, nadenkt over mogelijke exclusiecriteria voor de aanpak, omdat er een aantal subgroepen lijken te zijn waarbij de aanpak geen meerwaarde heeft. Het gaat hier bijvoorbeeld over ongewenst verklaarde vreemdelingen, personen met een tbs-maatregel of een langdurige vrijheidsstraf, maar ook over personen die in een andere stad wonen en daar geborgd zitten in een aanpak. De monitorstand die nu bij de Top600-aanpak gehanteerd wordt bij personen met een tbs-maatregel of een langdurige vrijheidsstraf lijkt bovendien niet gerechtvaardigd. Door dergelijke subgroepen te formuleren in exclusiecriteria blijven de selectiecriteria van de Top600-aanpak objectief en toetsbaar, zodat navolgbaar en uitlegbaar is welke personen de aanpak in- en uitstromen.

Tot slot verdient het de aanbeveling om Top600-personen die vijf jaar of langer in de aanpak zitten (en dus ook de hardnekkigen) standaard jaarlijks te evalueren, waarbij uitstroom ook een mogelijkheid is. Het is een legitieme vraag hoe lang je door moet gaan met een (kostbare) aanpak als deze niet het gewenste resultaat oplevert. Bij de evaluatie zou kritisch gekeken moeten worden naar het effect dat bereikt wordt in verhouding tot de gepleegde inspanningen. Ook deze situatie zou verwoord kunnen worden in een uitstroomcriterium. Ook al is dit een minder hard criterium, het is goed uitlegbaar en verdedigbaar dat personen na vijf jaar in de aanpak uitstromen als de gepleegde inspanningen onvoldoende resultaat boeken.

## Tot besluit

De conclusie van de huidige studie is dat er geen aanwijzingen zijn gevonden dat de Top600-aanpak zorgt voor minder (HIC-)recidive bij de HIC-doelgroep. Het uitgangspunt van de Top600-aanpak, een persoonsgerichte en integrale aanpak van veelplegers waarbij alle bij de persoon betrokken organisaties samenwerken aan de uitvoering van één gezamenlijk plan van aanpak waarin straf en hulpverlening gecombineerd worden, spreekt tot de verbeelding. Regisseurs zien meerwaarde in de persoonsgebonden begeleiding door een vaste en betrokken regisseur, de samenwerking tussen de netwerkpartners en de prioritering van de Top600-aanpak waardoor zaken versnellen en deuren worden geopend. Maar dat dit ook leidt tot recidivevermindering bij de HIC-doelgroep, daar is in de huidige studie geen bewijs voor gevonden. Hier zijn twee mogelijke verklaringen voor te geven. Allereerst is de Top600-doelgroep een zware doelgroep, met problemen op veel verschillende gebieden en met veelal beperkte capaciteiten en motivatie. Wellicht is het doel recidivevermindering te hoog gegrepen voor de doelgroep of te hoog gegrepen voor een groot deel van de doelgroep, want het zou kunnen dat de aanpak wel zorgt voor minder recidive bij een bepaalde subgroep. Ten tweede lijkt het deel van de aanpak dat is gericht op rehabilitatie onvoldoende uitgevoerd zoals beoogd. Zo beschikken regisseurs over steeds minder mogelijkheden om toekomstperspectief en wisselgeld te kunnen bieden, met name op het gebied van wonen en zorg. Hierdoor is het moeilijker geworden om Top600-personen te motiveren voor gedragsverandering en ontbreekt vaak een stabiele leefsituatie van waaruit gewerkt kan worden aan meer perspectief en gedragsverandering. Ook is het de vraag hoeveel ruimte er in de praktijk is voor de motivatie van en persoonlijke ontwikkeling bij Top600-personen.

Er is meer onafhankelijk onderzoek nodig naar de effectiviteit van de Top600-aanpak om te bepalen of de aanpak wel of niet zijn doelen behaalt. De huidige studie heeft geen aanwijzingen gevonden dat de Top600-aanpak bij de HIC-doelgroep zorgt voor minder (HIC-)recidive, maar dit is slechts één studie en bovendien is het onduidelijk of de twee andere doelstellingen worden behaald: het verbeteren van het toekomstperspectief en het voorkomen van instroom van de broertjes en zusjes (en kinderen) van de Top600-personen. De Top600-aanpak bestaat ruim tien jaar, maar tot op heden is het huidige onderzoek de enige effectstudie die is uitgevoerd naar één van de drie doelstellingen. Dit terwijl de aanpak veel capaciteit en geld kost en Top600-personen (en de broertjes en zusjes) worden onderworpen aan een intensieve aanpak die veel impact kan hebben op hun leven.

Tot slot is het belangrijk dat er ruimte is voor bezinning en reflectie. In verschillende publicaties is opgemerkt dat er bij de gemeente Amsterdam een heilig geloof in de Top600-aanpak lijkt te bestaan, waarbij interne tegenspraak ontbreekt en weinig ruimte is voor externe tegenspraak. Dat politici en uitvoerders van de Top600-aanpak hopen dat de aanpak werkt is begrijpelijk, maar het is belangrijk om niet de ogen te sluiten voor kritische geluiden en wanneer er in wetenschappelijk onderzoek geen empirische ondersteuning kan worden gevonden voor de effectiviteit van de aanpak.

# 1 Inleiding

In de afgelopen twee decennia heeft de overheid sterk ingezet op de bestrijding van zogeheten *high impact crimes* (HIC). Hiermee worden delicten bedoeld die een grote impact hebben op het slachtoffer, diens directe omgeving en het veiligheidsgevoel in de maatschappij. De zogenoemde klassieke HIC-delicten betreffen woninginbraken, straatroven en overvallen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014a), maar in de loop van de tijd zijn ook een aantal geweldsdelicten onder HIC-delicten geschaard (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014a, 2014b, 2016). De aandacht voor HIC-delicten begon net na de eeuwwisseling met het landelijke beleidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' (Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002). Er werden verschillende maatregelen ingezet om veelplegers aan te pakken en het aantal HIC-delicten terug te brengen. In 2009 is de Taskforce Overvallen ingesteld (Taskforce Overvallen, 2010). Middels twee actieprogramma's zijn verschillende repressieve en preventieve maatregelen ingezet om onder andere het aantal overvallen terug te dringen, het ophelderingspercentage te verhogen en de recidive onder overvallers te verminderen (*Kamerstukken II*, 2010/11, 28 684, nr. 305; Taskforce Overvallen, 2011, 2017). Sinds 2016 richt de Taskforce Overvallen zich zowel op overvallen als straatroven (Taskforce Overvallen, 2017). Het Instellingsbesluit Taskforce Overvallen is sinds die tijd meermaals verlengd en loopt momenteel tot 1 januari 2026 (*Staatscourant*, 2022, nr. 32746).<sup>1</sup> Voorts is in 2011 het landelijke programma 'Gewelddadige Vermogenscriminaliteit' van het ministerie van Veiligheid en Justitie van start gegaan (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2014; Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014b). In 2015 is dit programma overgegaan in de afdeling High Impact Crimes, waarbinnen naast overvallen en straatroven ook woninginbraken werden meegenomen. Sinds 2021 is de aanpak van HIC-delicten ondergebracht bij het team Aanpak criminaliteitsfenomenen. Tot slot was HIC jarenlang één van de thema's op de Veiligheidsagenda (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019; Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014a).

De daadwerkelijke aanpak van HIC-daders vindt voor een belangrijk deel plaats op regionaal en lokaal niveau. De Top600-aanpak in de regio Amsterdam-Amstelland is één van de bekendere lokaal georganiseerde aanpakken van veelplegers van HIC-delicten.<sup>2</sup> Bij de Top600-aanpak worden naast de klassieke HIC-delicten (woninginbraak, straatroof en overval) tevens de volgende geweldsdelicten als HIC-delicten gedefinieerd: openlijke geweldpleging tegen personen, mishandeling<sup>3</sup>, doodslag en moord (hierna samengevat als HIC-geweldpleging) (Van Grinsven & Verwest, 2017). Eerder onderzoek heeft laten zien dat klassieke HIC-daders een actieve dadergroep vormen en veel delicten plegen (Beijersbergen et al., 2018; Bernasco, 2009; Maguire et al., 2010; Mesu et al., 2013; Piersma et al., 2021; Rovers et al., 2010). Ook in Amsterdam bleek een relatief kleine groep daders verantwoordelijk voor duizenden HIC-delicten (Van Grinsven & Verwest, 2017). Deze veelplegers worden gekenmerkt door meervoudige en complexe problematiek, waarbij

<sup>1</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038483/2022-12-06>.

<sup>2</sup> Vanaf 2019 is de Top600-doelgroep verbreed en richt de aanpak zich tevens op daders van druggereleerde (gewelds)criminaliteit. De onderhavige studie richt zich echter op Top600-personen die instroomden op Top600-lijsten in de periode 2012 tot en met 2015 en heeft dus enkel betrekking op veelplegers van HIC-delicten.

<sup>3</sup> Tot 2020 werd bij het vaststellen van de Top600-lijst zowel eenvoudige als zware mishandeling meegerekend als HIC-delict, daarna werd alleen zware mishandeling als HIC-delict gezien. De onderhavige studie richt zich op Top600-personen die instroomden op Top600-lijsten in de periode 2012 tot en met 2015, dus in die periode werd eenvoudige mishandeling nog geïnccludeerd.

naast crimineel gedrag bijvoorbeeld sprake is van psychische en/of verslavingsproblematiek, een licht verstandelijke beperking, schulden en/of dakloosheid. Het terugdringen van de recidive onder deze veelplegers was in 2011 de aanleiding om de Top600-aanpak te starten. Het doel van de Top600-aanpak is drieledig: 1) het verminderen van de recidive van de Top600-personen (door een duurzame gedragsverandering), 2) het verbeteren van het toekomstperspectief van de Top600-personen (o.a. op gebied van huisvesting, inkomen, school/werk/dagbesteding en zorg) en 3) het voorkomen van de instroom van de broertjes en zusjes (en kinderen) van de Top600-personen. De aanpak richt zich enerzijds op straffen en lik-op-stuk en anderzijds op het begeleiden en hulp bieden. De Top600-aanpak is ondergebracht bij het Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ), onderdeel van de gemeente Amsterdam. Er zijn ruim 40 organisaties verbonden aan de aanpak. De Top600-aanpak onderwerpt ongeveer 600 personen aan een persoonsgerichte en integrale aanpak. Elke persoon op de Top600-lijst krijgt een zogenoemde regisseur toegewezen. De regisseur stelt in samenspraak met alle bij de persoon betrokken organisaties een plan van aanpak op en coördineert deze aanpak (voor meer informatie over de opzet en doelen van de aanpak zie hoofdstuk 2).

Tot op heden is het onduidelijk of de Top600-aanpak effectief is in het terugdringen van de recidive en daarmee één van zijn doelen behaalt. Het AcVZ monitort de opbrengsten van de Top600-aanpak periodiek (o.a. Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2017, 2018a, 2019a, 2020a, 2021a), maar met de gebruikte methode kan niet worden vastgesteld of de aanpak zorgt voor recidivevermindering. In de monitor worden de criminele activiteiten van de Top600-personen in de periode voorafgaand aan de Top600-aanpak vergeleken met de criminele activiteiten na start van de Top600-aanpak. De monitor laat weliswaar zien dat de Top600-personen na instroom minder vaak recidiveren, maar door het ontbreken van een vergelijkbare controlegroep die de aanpak niet heeft ondergaan zou de recidivedaling ook toe te schrijven kunnen zijn aan factoren die los staan van de Top600-aanpak. Er wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met het feit dat crimineel gedrag in brede zin afneemt (Berghuis, 2018; 2023; Kalidien, 2018). Ook kan de daling het gevolg zijn van het feit dat Top600-personen per definitie ouder zijn na instroom in de aanpak dan vóór instroom, aangezien de *age-crime-curve* laat zien dat mensen minder delicten plegen naarmate ze ouder worden en veel delinquenten in hun twintiger jaren verminderen of stoppen met crimineel gedrag (Berghuis 2018; 2023; Loeber & Farrington, 2014; Weijers, 2018). Met andere woorden: de geconstateerde afname in criminele activiteiten zou mogelijk ook hebben plaatsgevonden als er geen Top600-aanpak was geweest of als de betreffende personen niet op de Top600-lijst hadden gestaan.

## 1.1 Doel onderzoek en onderzoeksvragen

De onderhavige studie had als hoofddoel te onderzoeken in hoeverre de Top600-aanpak effectief is in het terugdringen van recidive en dus in het bereiken van één van zijn doelen. Door middel van een quasi-experimenteel design is in de huidige studie getracht alternatieve verklaringen voor de hiervoor genoemde recidivedaling onder Top600-personen uit te sluiten en uitspraken te doen over de effectiviteit van de Top600-aanpak. De recidive van personen die in de periode oktober 2012 tot en met oktober 2015 zijn ingestroomd op de Top600-lijst (interventiegroep) is vergeleken met de recidive van vergelijkbare personen die in dezelfde periode binnen het Convenant Aanpak Top600 (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2011, 2015) vielen, maar net niet aan alle Top600-instroomcriteria voldeden of waarbij de Top600-aanpak niet van start

is gegaan (controlegroep). In aanvulling op en ter duiding van de kwantitatieve bevindingen zijn regisseurs van de Top600-aanpak middels focusgroepen gevraagd naar hun ervaringen met de aanpak. Het doel hiervan was om meer inzicht te krijgen in waarom en bij wie de Top600-aanpak al dan niet effectief is in het terugdringen van recidive.

In dit rapport staan vier onderzoeksvragen centraal, waarbij de eerste drie vragen kwantitatief van aard zijn en de laatste vraag kwalitatief van aard is. De onderzoeksvragen zijn:

- 1 Wat zijn de achtergronden van de interventie- en controlegroep?
  - a Wat zijn de dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken van de Top600-groep en hoe verhouden deze zich tot die van de controlegroep?
  - b Wat zijn de kenmerken van de Top600-aanpak bij de Top600-groep, zoals het instroomjaar en de regieduur?
- 2 Wat is het recidivebeeld bij de interventiegroep?
  - a Wat is de recidiveprevalentie en recidivefrequentie van de Top600-groep na start van de aanpak?
  - b Wat is de recidivefrequentie van de uitgestroomde Top600-groep tijdens en na de aanpak?

In de onderhavige studie is de recidive gebaseerd op strafrechtelijke gegevens en geoperationaliseerd als 'een nieuw misdrijf dat leidt tot een strafzaak'.<sup>4</sup> Er is naar verschillende vormen van recidive gekeken. Allereerst is gekeken naar de *algemene recidive* (nieuwe strafzaak vanwege enig delict) en de *HIC-recidive* (nieuwe strafzaak vanwege HIC-delict). Ten tweede richt onderzoeksvraag 2a zich zowel op de *recidiveprevalentie* (of iemand recidiveert) als de *recidivefrequentie* (hoe vaak iemand recidiveert), waarbij gecorrigeerd is voor eventuele detentieperiodes. De beschrijvende recidiveprevalentie bij onderzoeksvraag 2a is enkel gegeven ter achtergrond, de andere onderzoeksvragen in dit rapport richten zich op de recidivefrequentie. Hier is voor gekozen omdat dit aansluit bij de doelstelling van de Top600-aanpak. Het doel van de Top600-aanpak is namelijk recidivevermindering, ofwel dat de Top600-persoon minder vaak recidiveert. Dat Top600-persoon helemaal niet meer recidiveren is uiteraard gewenst, maar aangezien de aanpak zich richt op veelplegers met complexe problematiek wordt dit niet gezien als een realistische doelstelling. Om meer zicht te krijgen op het recidivebeeld tijdens én na de aanpak (onderzoeksvraag 2b), is de recidivefrequentie ook apart berekend voor Top600-persoon die ten minste eenmaal zijn uitgestroomd. Minder recidiveren is een voorwaarde om uit de Top600-aanpak te stromen en het is de vraag of deze daling ook na uitstroom wordt voortgezet.

---

<sup>4</sup> Oorspronkelijk was het plan om in de huidige studie zowel te kijken naar de strafrechtelijke recidive (nieuwe strafzaak) als de politierecidive (nieuwe aanhouding). Gedurende het onderzoek is besloten om de recidiveanalyse op politiegegevens niet uit te voeren. Hier zijn een aantal redenen voor. Allereerst bleek gaandeweg dat de aangevraagde politiegegevens over de periode 2012 tot en met 2020 ontoereikend waren en er ook gegevens over de periode 2007 tot en met 2011 nodig waren. Deze aanvraag zou voor vertraging van het onderzoek zorgen. Bovendien was het de vraag of deze gegevens bruikbaar zouden zijn, omdat de politie in 2009 is overgestapt op een nieuw registratiesysteem (van Herkenningsdienststelsel (HKS) naar Basisvoorziening Handhaving (BVH)), wat zorgt voor een trendbreuk in de gegevens. Ten tweede zou de matchingsprocedure mogelijk anders uitgevoerd moeten worden voor de analyse op politiegegevens, waardoor de recidiveresultaten op basis van strafrechtelijke gegevens en politiegegevens niet goed meer met elkaar te vergelijken zouden zijn. Tot slot was de verwachting dat de analyses op strafrechtelijke gegevens en op politiegegevens tot dezelfde resultaten zouden leiden, omdat we zowel bij de Top600-groep als de controlegroep een grote samenhang vonden tussen aanhoudingen en strafzaken in de periode 2012 tot en met 2020 (correlaties groter dan 0,8).

### 3 In hoeverre is de Top600-aanpak effectief in het verminderen van de recidive ten opzichte van *treatment as usual*?

Voor het beantwoorden van de derde onderzoeksvraag is de recidivefrequentie van interventiegroep (Top600-groep) vergeleken met de recidivefrequentie van de controlegroep. Voorafgaand aan de recidivevergelijking is een matchingsprocedure uitgevoerd om de interventie- en controlegroep vergelijkbaar te maken op de gemeten dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenmerken. De gematchte interventie- en controlegroep zijn vergeleken op zowel de algemene recidivefrequentie als de HIC-recidivefrequentie.

De controlegroep ondergaat de *treatment as usual*. Voor alle delinquenten in Amsterdam is het aanbod van interventies, zowel op het gebied van straf als zorg, over het geheel genomen hetzelfde. Binnen de Top600-aanpak zijn enkele eigen interventies ontwikkeld, maar het primaire doel van de aanpak is om bestaande interventies optimaal te benutten. Wat de Top600-aanpak toevoegt is regie, afstemming en maatwerk. De regisseur is hierbij de spil. Daarnaast zijn er afspraken met de netwerkpartners om de samenwerking te versterken en de Top600-aanpak te prioriteren. Door de tussenkomst van de regisseur en de afspraken met de netwerkpartners is het wel mogelijk dat bestaande interventies vaker ingezet worden bij Top600-personen dan bij andere delinquenten (zie paragraaf 2.1.3 voor meer informatie).

### 4 Wat zijn de ervaringen van de Top600-regisseurs met de Top600-aanpak?

Om de laatste onderzoeksvraag te beantwoorden zijn twee focusgroepen gehouden met elk zeven of acht regisseurs van de Top600-aanpak. Het doel hiervan was om meer inzicht te krijgen in de al dan niet werkzame mechanismen van de Top600-aanpak en bij welke type daders de aanpak meer of minder effectief is in het verminderen van recidive. Meer specifiek is de regisseurs in de focusgroepen gevraagd in hoeverre zij ervaren dat de aanpak effectief is in het verminderen van de recidive en het verbeteren van het toekomstperspectief<sup>5</sup>, bij welke subgroepen van Top600-personen zij ervaren dat de aanpak in meer of mindere mate effectief is, of naar hun idee de juiste daders worden geselecteerd voor de aanpak, welke elementen of aspecten van de aanpak volgens hen de aanpak wel of niet tot een succes maken en wat er binnen de aanpak verbeterd zou kunnen worden.

## 1.2 Kader waarbinnen onderzoek is uitgevoerd

De onderhavige studie maakt deel uit van een meerjarig onderzoeksprogramma naar de recidive van en effectiviteit van interventies voor HIC-daders dat het WODC uitvoert op aanvraag van de voormalige afdeling High Impact Crimes van de voormalige directie Beschermen, Aanpakken en Voorkomen (DBAenV) van het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (DGSenB) van het ministerie van Justitie

---

<sup>5</sup> Aangezien uit eerder onderzoek bekend is dat het tweede doel van de Top600-aanpak, het verbeteren van het toekomstperspectief (zoals huisvesting, werk en inkomen), samenhangt met recidive (o.a. Van der Geest, 2011; Verbruggen, 2014; Wensveen, 2020), is ervoor gekozen om de regisseurs ook te vragen naar het tweede doel van de aanpak. Oorspronkelijk was het plan om dit tweede doel (en mogelijke werkzame mechanismen) ook op kwantitatieve wijze te onderzoeken middels dossieronderzoek, maar welke interventies en acties hebben plaatsgevonden bij de Top600-personen bleek onvoldoende gestructureerd te worden geregistreerd in de Top600-dossiers.

en Veiligheid.<sup>6 7 8</sup> Gezien de behoefte van de afdeling High Impact Crimes aan meer inzicht in de effectiviteit van interventies voor HIC-daders heeft het WODC voorgesteld onderzoek te doen naar de Top600-aanpak. De huidige studie is uitgevoerd door het WODC met medewerking van het AcVZ. Het WODC heeft de analyses uitgevoerd, het rapport geschreven en is eindverantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. Het AcVZ heeft gegevens voor de interventie- en controlegroep en (interne) Top600-documenten aangeleverd, bijgedragen aan de organisatie en uitvoering van de focusgroepen en het rapport gecontroleerd op feitelijke onjuistheden (zie bijlage 2 voor meer details over de rolverdeling).

### 1.3 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de Top600-aanpak nader toegelicht. De aanleiding, doelen en opzet van de Top600-aanpak worden beschreven, er wordt een theoretisch kader geschetst en eerder onderzoek naar de Top600-aanpak wordt beschreven. In hoofdstuk 3 en 4 worden de methoden van respectievelijk het kwantitatieve en kwalitatieve deel van het onderzoek uiteengezet. Vervolgens worden in hoofdstuk 5 de kwantitatieve resultaten beschreven. Hierbij wordt een beschrijving gegeven van de achtergronden van de interventie- en controlegroep, een beschrijving gegeven van de recidive van de interventiegroep, komen de resultaten van de matchingsprocedure aan de orde en wordt de recidive van de gematchte interventie- en controlegroep vergeleken. In hoofdstuk 6 volgen de resultaten van de focusgroepen, het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek. Ten slotte staan in hoofdstuk 7 de conclusie en discussie beschreven.

---

<sup>6</sup> In eerdere studies uit het HIC-recidiveonderzoeksprogramma (e.g. Beijersbergen et al., 2018; Blokdijk & Beijersbergen, 2020; Piersma et al., 2021) is gefocust op de klassieke HIC-delicten en zijn geweldsdelicten nooit geïnccludeerd. Aangezien de Top600-aanpak zich ook richt op enkele geweldsdelicten, wijkt de doelgroep in de onderhavige studie iets af van de doelgroep in de eerdere studies uit het onderzoeksprogramma.

<sup>7</sup> Per september 2021 betreft dit het team Aanpak criminaliteitsfenomenen (ACF) van de directie Jeugd, Familie en Aanpak Criminaliteitsfenomenen (DJFC).

<sup>8</sup> De onderhavige studie kende een lange looptijd. Het onderzoek is in 2020 van start gegaan.

## 2 Top600: opzet, theorie en eerder onderzoek

In dit hoofdstuk wordt de Top600-aanpak nader toegelicht. In paragraaf 2.1 worden de aanleiding, de doelen en de opzet van de Top600-aanpak beschreven. In paragraaf 2.2 wordt een theoretisch kader geschetst van waaruit in paragraaf 2.2.3 verwachtingen worden gevormd over de relatie tussen de Top600-aanpak en recidive. In paragraaf 2.3 wordt eerder onderzoek naar de Top600-aanpak beschreven.

### 2.1 De Top600-aanpak

#### 2.1.1 Aanleiding voor de Top600-aanpak

De Top600-aanpak in de regio Amsterdam-Amstelland is één van de bekendere lokaal georganiseerde aanpakken van HIC-daders en is in februari 2011 van start gegaan. Amsterdam worstelde met een relatief kleine groep veelplegers die voor een groot aandeel van de HIC-delicten verantwoordelijk was (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b; Van Grinsven & Verwest, 2017). Deze groep bestond bovendien uit daders met meervoudige en complexe problematiek. Ze komen vaak in aanraking met politie of justitie, hebben vrienden of familie die ook betrokken zijn bij criminaliteit en ze kampen veelal met problemen op het gebied van huisvesting, mentale gezondheid en financiën (Segeren & Fassaert, 2014). Mede als gevolg van deze meervoudige en complexe problematiek heeft deze groep te maken met een veelvoud aan organisaties, waaronder schuldhulpverlening, reclassering, jeugdzorg, GGD, politie en het Openbaar Ministerie (OM) (Van Grinsven & Verwest, 2017). Deze organisaties hebben elk hun eigen opdracht en kijken elk naar een specifiek leefgebied van het individu, maar het ontbrak aan informatie-uitwisseling en onderlinge afstemming. De Top600-aanpak is gestart met de gedachte dat het essentieel is om naar de hele situatie van het individu te kijken, alle betrokken organisaties met elkaar te verbinden en te zorgen dat de inzet van de organisaties op elkaar is afgestemd (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b; Van Grinsven & Verwest, 2017). Zo kan bijvoorbeeld het feit dat een persoon net een baan heeft gekregen de doorslag geven dat het OM zich niet verzet tegen een schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b).

De Top600-aanpak is ondergebracht bij het Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ), onderdeel van de gemeente Amsterdam. Het is de centrale plek van waaruit de gemeente, samen met haar partnerorganisaties, de Top600-aanpak coördineert (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b; Van Grinsven & Verwest, 2017). Bij de Top600-aanpak werken meer dan 40 organisaties samen, de zogenoemde netwerkpartners.<sup>9</sup> Er worden 14 zogenoemde kernpartnerorganisaties onderscheiden: vijf onderdelen van de gemeente Amsterdam (directie Openbare Orde en Veiligheid waar het AcVZ onder valt, directie Onderwijs, Jeugd, Zorg en Diversiteit, directie Werk, Participatie en Inkomen, de GGD en de stadsdelen), de Amstellandgemeenten (Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn), het OM, de politie, Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ Inforsa, Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdbescherming Regio Amsterdam en de William Schrikker Stichting

<sup>9</sup> Omdat binnen de Top600-aanpak wordt samengewerkt met partnerorganisaties binnen én buiten de strafrechtsketen, wordt niet gesproken van ketenpartners maar netwerkpartners.



Jeugdbescherming & Jeugdreclassering (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2023). Deze veertien kernpartnerorganisaties leveren regisseurs voor de aanpak.

### 2.1.2 *Doelen van de Top600-aanpak*

Het doel van de Top600-aanpak is driedelig (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b, 2021c, 2021d; Van Grinsven & Verwest, 2017). Het eerste doel is het verminderen van de (HIC-)recidive van de Top600-personen. Dit beoogt men te bereiken door snel, streng en consequent straffen te combineren met zorg en perspectief bieden. Men tracht een duurzame gedragsverandering te creëren bij de Top600-personen. Het tweede doel is het verbeteren van het toekomstperspectief van de Top600-personen door hulp aan te bieden, bijvoorbeeld op het gebied van school/werk, inkomen, huisvesting en zorg. Het laatste doel is het voorkomen van de instroom van broertjes en zusjes (en kinderen) van de Top600-personen. Dit poogt men door huisbezoeken af te leggen en snel in te grijpen wanneer ook zij dreigen af te glijden in de criminaliteit. Het eerste doel van de Top600-aanpak, recidivevermindering, staat in dit onderzoek centraal.

### 2.1.3 *Opzet van de Top600-aanpak*

De Top600-aanpak onderwerpt ongeveer 600 personen aan een persoonsgerichte en integrale aanpak (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b, 2021c; Van Grinsven & Verwest, 2017). Bij een persoonsgerichte aanpak is sprake van maatwerk, de persoon staat centraal. Er is dus geen standaard Top600-aanpak, maar de aanpak verschilt van persoon tot persoon. Bij een integrale aanpak wordt niet naar één aspect of leefdomein van iemand gekeken, maar naar het geheel. Er wordt bij de Top600-aanpak dus niet alleen gekeken naar iemands criminele activiteiten, maar ook naar andere leefgebieden, zoals opleiding, werk, dagbesteding, inkomen, schulden, woonsituatie, familie en vrienden en zorgbehoefte (Van Grinsven & Verwest; 2017). Het is de bedoeling dat op deze manier een beter beeld ontstaat van de criminogene factoren die aan iemands criminele gedrag ten grondslag liggen. Het idee is dat een dergelijk integraal perspectief, waarbij de persoon in zijn context wordt geplaatst, duidelijk kan maken welke vormen van hulp en interventie het meest doeltreffend kunnen zijn. De aanpak richt zich enerzijds op straf, begrenzing en lik-op-stuk, en anderzijds op het begeleiden en verbeteren van iemands leven op het gebied van bijvoorbeeld opleiding, werk, inkomen, woonsituatie en zorg (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b, 2021c). Hoewel de aanpakken binnen de Top600-aanpak divers zijn is er vaak één gemene deler, namelijk dat ze intensief horen te zijn. De problematiek van de personen op de Top600-lijst is vaak zo groot en divers dat intensieve en langdurige begeleiding nodig wordt geacht (Segeren & Fassaert, 2014).

Wat de Top600-aanpak toevoegt is regie, afstemming en maatwerk. De Top600-aanpak gaat uit van een regiemodel waarbij iedere persoon in de aanpak een zogenoemde regisseur toegewezen krijgt (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b, 2021c; Van Grinsven & Verwest, 2017). Een regisseur werkt bij het AcVZ of bij één van de andere dertien kernpartnerorganisaties (zoals de reclassering, politie, OM of GGD). Volgens het regiemodel overziet de regisseur de inzet van alle bij de persoon betrokken partijen, verbindt deze in één plan van aanpak waarbij de interventies zijn afgestemd op elkaar en op het individu en coördineert de aanpak.

Naast het regiemodel zijn er afspraken gemaakt met de netwerkpartners om de samenwerking te versterken en de Top600-aanpak te prioriteren, om zo zaken beter af

te stemmen en te versnellen en meer maatwerk te bieden. Allereerst is afgesproken dat alle Top600-personen gekoppeld zijn aan één van de tien politieteams voor integrale persoonsgerichte aanpak (IPGA) (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2016a; Van Grinsven & Verwest, 2017). Ten tweede is er afgesproken dat het OM in elke Top600-zaak een reclasseringsadvies aanvraagt, waarvoor de regisseur gegevens aanlevert, zodat de rechter op zitting over actuele en volledige informatie aangaande de Top600-persoon beschikt (Van Grinsven & Verwest, 2017). Ten derde is er bij het OM een *fast lane* voor de Top600 ingesteld: als Top600-personen hoger beroep aantekenen komt hun hoger beroepszaak versneld op zitting (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2016a; Van Grinsven & Verwest, 2017). Ten vierde is er een nauwe samenwerking met Justitieel Centrum Zaanstad, waarbij met de Dienst Justitiële Inrichtingen de afspraak is gemaakt om Top600-personen die worden gedetineerd zoveel mogelijk in JC Zaanstad te plaatsen (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2019a; Van Grinsven & Verwest, 2017). Als onderdeel van deze samenwerking zijn er trainingen georganiseerd voor medewerkers van JC Zaanstad over het werken met de Top600-doelgroep. Ook wordt door regisseurs in samenwerking met JC Zaanstad tijdens detentie ingezet op interventies en projecten om de re-integratie en motivatie van de Top600-personen te verbeteren, zoals *Prison Yoga*, *Dutch Cell Dogs* en 'Uit de Bajes terwijl je er nog in zit' van de Peter Faber Stichting (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2019b; Van Grinsven & Verwest, 2017). Ten vijfde heeft de afdeling Werk, Participatie en Inkomen (WPI) van de gemeente Amsterdam een speciaal multidisciplinair interventieteam opgericht voor de begeleiding van Top600-personen op de leefgebieden werk, dagbesteding, scholing, inkomen en schulden (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2016a; Van Grinsven & Verwest, 2017). Tot slot is er een samenwerking met het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) om meer persoonsgericht te werken bij Top600-personen. Enerzijds wordt ingezet op meer oplossingen op casusniveau, zoals een betalingsregeling, boetes terugbrengen naar het initiële bedrag en het bevroren van openstaande boetes om verhoging te voorkomen, waarbij het doel is dat dergelijke uitzonderingen meer regelmaat worden. Anderzijds is afgesproken dat dwangmiddelen (zoals een deurwaarder of gijzeling) waar nodig bij Top600-personen eerder ingezet kunnen worden (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2016b; Van Grinsven & Verwest, 2017).<sup>10</sup>

Voor alle delinquenten in Amsterdam is het aanbod van interventies, zowel op het gebied van straf als zorg, over het geheel genomen hetzelfde. Het primaire doel van de Top600-aanpak is om bestaande interventies optimaal te benutten. Wel is het mogelijk dat – door de tussenkomst van de regisseur en de afspraken met de netwerkpartners – bestaande interventies, mogelijkheden en uitzonderingen vaker ingezet worden bij Top600-personen dan bij andere delinquenten. Daarnaast zijn in de loop van de jaren enkele eigen interventies ontwikkeld binnen de Top600-aanpak. Zo is er op verzoek van het AcVZ in 2014 door Qpido een training 'Vrouwen en Relaties' ontwikkeld voor Top600-personen in detentie (persoonlijke communicatie met AcVZ, 25 juli 2023). Deze training wordt nu ingekocht bij Stichting Brandon onder de naam 'Vrouw en Respect' en is daarmee beschikbaar geworden voor alle personen in detentie. Ook is op verzoek van het AcVZ door vechtsporttrainers in 2016 een vechtsportinterventie ontwikkeld voor Top400-personen (zie paragraaf 2.1.4 voor meer informatie over de Top400-aanpak), welke vanaf 2018 ook bij Top600-personen kan worden ingezet (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2020b). Tot slot is er sinds 2017 projectgeld beschikbaar bij het AcVZ. Regisseurs kunnen een aanvraag indienen voor een financiële bijdrage voor hun Top600-persoon (met een maximumbedrag van

<sup>10</sup> Niet alle afspraken met de netwerkpartners waren er al bij aanvang van de Top600-aanpak in 2011. De samenwerking met het CJIB is bijvoorbeeld in september 2015 gestart.

€ 1.000 per Top600-persoon voor de periode in regie), bijvoorbeeld voor een fiets om bij de dagbesteding te komen of een matras (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2022a).

Twee keer per jaar, in april en oktober, wordt er een lijst opgesteld met de personen die binnen de Top600-aanpak vallen (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021c; Van Grinsven & Verwest, 2017). Er zijn verschillende instroomcriteria waaraan iemand moet voldoen om op deze Top600-lijst te komen. Hierbij wordt zowel gekeken naar aanhoudingen door de politie als afdoeningen en veroordelingen door het OM en de rechtbank. De criteria waaraan iemand moet voldoen om op de Top600-lijst te komen staan beschreven in het Convenant Aanpak Top600 (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2011, 2015). Deze criteria staan in meer detail beschreven in paragraaf 3.1. Nadat de lijst is vastgesteld wordt per week een basisdossier geopend voor maximaal acht nieuwe personen, omdat de aanpak niet voor alle nieuwe personen tegelijk opgestart kan worden (persoonlijke communicatie met AcVZ, 17 december 2019). Bij de eerste lijst met 600 personen in 2011 heeft het hierdoor meer dan een jaar geduurd voordat de aanpak bij iedereen was gestart. Na het openen van het basisdossier wordt binnen een paar weken een regisseur toegewezen en wordt een plan van aanpak geschreven.

In meer detail zouden de volgende stappen moeten plaatsvinden als een persoon op de Top600-lijst komt (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2016a, 2021b, 2021c, 2021d; Van Grinsven & Verwest, 2017). Allereerst ontvangt de Top600-persoon een brief dat hij of zij op de lijst staat (bij minderjarigen ontvangen ook de ouders een brief). Daarna maakt de Informatieverzamelgroep een basisdossier aan, waarin informatie over de persoon staat die de partnerorganisaties hebben verstrekt (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2016a, 2021d). Het basisdossier bevat onderdelen zoals politie en justitie, verblijf, financiën (inkomen en schulden), opleiding/werk/dagbesteding, sociaal netwerk en geestelijke gezondheid inclusief eventueel ingezette zorg (Achbab, Bosselaar & Van Steden, 2022). Vervolgens wordt besloten welke kernpartnerorganisatie het beste de regie op zich kan nemen en wijst de betreffende kernpartnerorganisatie een regisseur aan. De regisseur stelt een plan van aanpak op in overleg met de bij de Top600-persoon betrokken organisaties en bij voorkeur ook met de Top600-persoon zelf (Van Grinsven & Verwest, 2017). Dit laatste is niet altijd mogelijk. Het uitgangspunt is dat de regisseurs in gesprek komen en blijven met hun Top600-persoon, maar niet alle Top600-personen staan open voor contact en er zijn ook situaties waarin het niet wenselijk is om direct een gesprek aan te gaan, bijvoorbeeld omdat de Top600-persoon vanwege ernstige psychische problemen verblijft in een gesloten GGZ-instelling of TBS-kliniek of omdat contact gevaarlijk is voor de regisseur (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2016a; Van Grinsven & Verwest, 2017). Het plan van aanpak kan dus worden opgesteld zonder overleg met de Top600-persoon. In het plan van aanpak dienen de doelstellingen en de interventies (stappen) die nodig zijn om de doelen te bereiken beschreven te staan. Het plan van aanpak dient enerzijds gericht te zijn op straf en begrenzing en anderzijds op het begeleiden, zorg bieden en het verbeteren van iemands leven (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b). In deze fase dient ook de sociaalpsychiatrische screening door de GGD plaats te vinden waarbij wordt onderzocht wat de zorgbehoefte/problematiek van de Top600-persoon is (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b; Van Grinsven & Verwest, 2017; Verheijen et al., 2021). Deze screening is vrijwillig, dus Top600-personen kunnen ook weigeren. Bij de screening worden onder andere een kort semigestructureerd interview voor psychiatrische symptomen, de zelfredzaamheid-matrix en sinds 2014 de Screener voor Intelligentie en Licht verstandelijke beperking (SCIL) afgenomen (Verheijen et al., 2021). De zelfredzaamheid-matrix brengt in kaart hoe zelfredzaam de Top600-persoon is op diverse levensdomeinen, zoals financiën, werk/opleiding, huisvesting,

geestelijke gezondheid, sociaal netwerk en justitie (Lauriks et al., 2013; 2017).<sup>11</sup> De SCIL is een screeningsinstrument om een licht verstandelijke beperking in beeld te krijgen (Kaal et al., 2015). Aan de hand van de screening stelt de GGD een behandel- en bejegeningadvies op. Van de eerste jaren zijn geen cijfers bekend, maar in 2015 tot en met 2018 was ruim 70% van de Top600-personen gescreend door de GGD en in de jaren daarna is dit percentage gedaald naar zo'n 50% (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b). De redenen hiervan gaat het AcVZ onderzoeken (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2023). Het plan van aanpak legt de regisseur voor aan het Interventie Toets en Adviesteam (ITAT) (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021d). Dit team bestaat uit vertegenwoordigers van de organisaties uit de aanpak. De taak van het ITAT is het toetsen van het plan van aanpak op integraliteit en kwaliteit, en het fungeren als klankbord voor de regisseurs. De regisseur dient vervolgens overzicht te houden op de uitvoering van het plan van aanpak en toe te zien op de samenwerking tussen de organisaties die betrokken zijn bij de Top600-persoon. Hiertoe organiseert de regisseur regelmatig een zogenoemd uitvoerdersoverleg, waarbij de regisseur en de bij de Top600-persoon betrokken organisaties samen komen (Van Grinsven & Verwest, 2017). Indien een regisseur vastloopt bij een complexe Top600-casus kan hij of zij de ITAT-expertgroep om advies vragen (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021d). De ITAT-expertgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de kernpartijen aangevuld met extra zorgprofessionals. Regisseurs werken met VEHAA, het registratie- en informatiesysteem van de Top600. Hierin staat het basisdossier, maakt de regisseur het plan van aanpak, dient de regisseur de voortgang van de interventies en de evaluaties te registreren en staan handleidingen en informatie over procedures en contactpersonen voor de regisseur (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2016a).

Personen kunnen uiteraard uit de Top600-aanpak stromen. Een persoon stroomt uit als bij de actualisering van de Top600-lijst in april of oktober blijkt dat hij of zij niet meer voldoet aan de instroomcriteria, waarbij rekening wordt gehouden met eventuele tijd in detentie. Ook deze criteria staan beschreven in het Convenant Aanpak Top600 (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2011, 2015) en worden in meer detail besproken in paragraaf 3.1. Als personen niet meer aan de criteria voldoen dan ontvangen zij een uitstroombrief. De regisseur heeft enkele maanden de tijd om de casus goed over te dragen aan de 'reguliere' lijn als iemand uitstroomt (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021d, 2023). Maximaal drie maanden na uitstroom worden de interventies en inspanningen in het kader van de Top600-aanpak beëindigd.

Het AcVZ biedt de regisseurs een programma voor vakontwikkeling aan (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2016a; Van Grinsven & Verwest, 2017). Hierbij kunnen regisseurs middels verschillende trainingen kennis en competenties opdoen voor het regievoeren. Ook kunnen regisseurs meer leren over elkaars vakgebied. Zo kunnen bijvoorbeeld regisseurs van de GGD deelnemen aan bijeenkomsten over het strafproces en regisseurs van de politie deelnemen aan bijeenkomsten over hoe om te gaan met personen met een licht verstandelijke beperking. Daarnaast organiseert het AcVZ collectieve bijeenkomsten en themamiddagen voor de regisseurs.

#### 2.1.4 *Ontwikkelingen over de tijd*

Twee ontwikkelingen over de tijd zijn relevant om te vermelden. Allereerst is de Top600-doelgroep in de loop van de jaren veranderd. Vanaf 2019 is de Top600-doelgroep verbreed met aan drugshandel gerelateerde drugs- en geweldsdelicten (DG), doordat er sprake was van toenemende drugscriminaliteit in de regio

<sup>11</sup> [www.zelfredzaamheidmatrix.nl/](http://www.zelfredzaamheidmatrix.nl/).

Amsterdam-Amstelland (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b). De Top600-aanpak kent sinds 2019 dus twee instroomvarianten: HIC-instroomcriteria en DG-instroomcriteria. Aangezien de onderhavige studie betrekking heeft op Top600-persoon die instroomden op Top600-lijsten in de periode 2012 tot en met 2015 richt dit onderzoek zich uitsluitend op de aanpak van daders van HIC-delicten. Dit onderzoek zal dus geen uitspraken doen over de effectiviteit van de Top600-aanpak voor daders van DG-delicten. Hoewel de Top600-doelgroep is verbreed over de tijd, is de opzet van de aanpak niet gewijzigd sinds de start van de aanpak in 2011.

Ten tweede is het AcVZ, naast de Top600-aanpak, eind 2015 gestart met de Top400-aanpak (Actiecentrum Veiligheid en zorg, 2018b, 2022b).<sup>12</sup> Waar de Top600-aanpak zich richt op veelplegers (van alle leeftijden), richt de Top400-aanpak zich op jongeren en jongvolwassenen van 12 tot en met 23 jaar die in aanraking komen met de politie en risico lopen om verder af te glijden in de criminaliteit. De doelgroep verschilt dus tussen de aanpakken,<sup>13</sup> maar de opzet van de aanpakken is hetzelfde. De Top400-aanpak heeft dezelfde doelen (vermindering van (HIC-)recidive, verbeteren van toekomstperspectief en voorkomen van instroom van broertjes en zusjes) en gaat ook uit van een regiemodel met regisseur. Vanwege de overlap in aanpak is er in de onderhavige studie voor gekozen om personen die hebben deelgenomen aan de Top400-aanpak uit te sluiten van de controlegroep.

## 2.2 Theoretisch kader

Er zijn verschillende theorieën van waaruit verwachtingen gevormd kunnen worden over de relatie tussen de Top600-aanpak en recidive. Hieronder komen allereerst drie theorieën gericht op resocialisatie en verandering aan bod en daarna wordt de afschrikkingstheorie beschreven. De theorieën worden elk gerelateerd aan de Top600-aanpak. In de laatste paragraaf worden de verwachtingen over de relatie tussen de Top600-aanpak en recidive beschreven.

### 2.2.1 Theorieën gericht op rehabilitatie en verandering

Er zijn verschillende theorieën die veronderstellen dat recidive kan worden verminderd en voorkomen door rehabilitatie en verandering. De twee meest bekende rehabilitatie theorieën zijn het *Risk-Need-Responsivity* model (RNR; Andrews, Zinger et al., 1990; Gendreau & Andrews, 1990) en het *Good Lives Model* (GLM; Ward & Brown, 2004). Beide theorieën veronderstellen dat door de inzet van passende interventies problemen kunnen worden aangepakt en kan worden gewerkt aan rehabilitatie. Het *desistance* perspectief (Laub & Sampson, 2001; Maruna, 2001) houdt zich bezig met het proces van stoppen met crimineel gedrag en veronderstelt dat bij dit proces zowel externe als interne veranderingen een rol spelen.

#### **Risk-Need-Responsivity model**

Er zijn grote verschillen in de effectiviteit van interventieprogramma's in het terugdringen van recidive onder delinquenten. Sommige interventies halen niets uit (Hyatt & Barnes, 2014), sommige leiden zelfs tot meer recidive (Petersilia & Turner, 1993; Petrosino et al., 2003) en andere zijn wel succesvol gebleken (Hyatt, 2013; Landenberger & Lipsey, 2005). Deze heterogeniteit doet de vraag rijzen: wat maakt

<sup>12</sup> [www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/overige/acvz/top400/](http://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/overige/acvz/top400/).

<sup>13</sup> Al is het wel mogelijk dat jongeren die eerst in de Top400-aanpak zitten op een later moment de Top600-aanpak instromen, omdat ze inmiddels aan de Top600-instroomcriteria voldoen.

dat de ene interventie resulteert in minder recidive en de andere interventie niet? Dit vraagstuk lag ten grondslag aan de *What works* benadering (Andrews & Bonta, 2010). Deze benadering is ontstaan uit een zoektocht, gebaseerd op een synthese van vele studies over de effectiviteit van interventies, naar kenmerken die onderscheidend zijn voor interventies die wél effectief zijn gebleken in het verminderen van recidive (Newsome & Cullen, 2017). Hieruit zijn drie basisprincipes voortgevloeid waaraan succesvolle interventies in de regel voldoen: het risicoprincipe, het behoefteprincipe en het responsiviteitsprincipe. Dit staat bekend als het *Risk-Need-Responsivity* model (RNR; Andrews, 1995; Andrews, Zinger et al., 1990; Gendreau & Andrews, 1990).

Het risicoprincipe is het eerste element van het RNR-model en stelt dat succesvolle interventies gebaseerd zijn op een gedegen inschatting van het recidiverisico en dat de intensiteit van de interventie moet aansluiten bij de hoogte van het recidiverisico (Andrews, Zinger et al., 1990). Het recidiverisico wordt bij voorkeur bepaald met behulp van valide en betrouwbare meetinstrumenten die zowel statische als dynamische risicofactoren in kaart brengen (Newsome & Cullen, 2017). Statische risicofactoren zijn onveranderlijk en kunnen dus ook niet door een interventie gewijzigd worden, een voorbeeld hiervan is het criminele verleden (Farrington, 2000). Dynamische risicofactoren kunnen wel veranderen, zoals een verslaving of omgang met crimineel actieve vrienden. Op basis van de aanwezigheid van dergelijke factoren kan een inschatting worden gemaakt van het recidiverisico van een delinquent. Een goede interventie past de intensiteit van de interventie aan op het recidiverisico: hoe hoger het risico, hoe intensiever de interventie (Andrews, Bonta et al., 1990). Gebeurt dit niet, en bestaat er een mismatch tussen het recidiverisico en de intensiteit van de interventie, dan kan de interventie zelfs een averechts effect hebben en in meer recidive resulteren. Bijvoorbeeld, het detineren van een delinquent met een laag recidiverisico kan een stigmatiserende werking hebben en contact met zwaardere delinquenten faciliteren, waardoor het recidiverisico juist vergroot wordt (Lowenkamp & Latesse, 2005).

Het tweede element van het RNR-model is het behoefteprincipe. Volgens dit principe is de kans op recidivevermindering het grootst wanneer een interventie gericht is op dynamische risicofactoren die direct samenhangen met het criminele gedrag van een delinquent. Dit principe is tweeledig. Allereerst stelt het dat een succesvolle interventie focust op risicofactoren die ook daadwerkelijk veranderd kunnen worden (Andrews & Bonta, 2010). Het criminele verleden kan bijvoorbeeld niet veranderd worden, maar een verslaving, werkloosheid of crimineel netwerk wel. Ten tweede dient een goede interventie te focussen op de criminogene behoeften van een delinquent, en vooral in te zetten op het wegnemen of verminderen van risicofactoren die direct samenhangen met het crimineel gedrag (Andrews, Zinger et al., 1990). Een interventie die iemands verslaving en schulden aanpakt heeft derhalve een grotere kans van slagen dan een interventie die inzet op indirecte criminogene factoren, zoals problematische sociale omstandigheden in de buurt waarin men woont.

Het responsiviteitsprincipe is het derde en laatste element van het RNR-model en is onder te verdelen in algemene en specifieke responsiviteit. Algemene responsiviteit stelt dat de meest succesvolle interventies gebruikmaken van cognitieve gedragstherapie<sup>14</sup> om gedragsverandering teweeg te brengen, ongeacht het type

<sup>14</sup> Cognitieve gedragstherapie is gestoeld op de veronderstelling dat cognities het gedrag beïnvloeden (Beck, 1976; Ellis, 1977). Ongewenst gedrag, zoals crimineel gedrag, komt volgens deze benadering voort uit cognitieve tekortkomingen. Cognitieve gedragstherapie richt zich op het veranderen van disfunctionele cognities al dan niet in combinatie met affectieve en gedragstechnieken.

criminaliteit waar de interventie op gericht is (Andrews & Bonta, 2010). Ook bij *high risk* delinquenten, zoals HIC-daders, blijkt dat interventies die inzetten op cognitieve therapie succesvoller zijn in het terugdringen van recidive dan interventies die geen component van cognitieve gedragstherapie bevatten (Landenberger & Lipsey, 2005). Specifieke responsiviteit stelt dat er aandacht moet zijn voor individuele kenmerken van de delinquent die hem of haar minder ontvankelijk maken voor een interventie, zoals een gebrek aan motivatie, persoonlijkheidsstoornis of licht verstandelijke beperking (Andrews & Bonta, 2010). Een succesvolle interventie houdt rekening met deze individuele factoren die tot interventieresistentie kunnen leiden.

De opzet van de Top600-aanpak lijkt voor een groot deel in lijn met het RNR-model. Het eerste element, het *risicoprincipe*, lijkt grotendeels geborgd in de opzet van de Top600-aanpak. De Top600-aanpak richt zich op een kleine groep daders waarvan gesteld kan worden dat hun situatie veel risicofactoren kent. De acht belangrijkste risicofactoren volgens Andrews en Bonta (2010) – criminele voorgeschiedenis, antisociale persoonlijkheid, pro-criminele attitudes, een netwerk met andere delinquenten, middelenafhankelijkheid, problemen in opvoeding / disfunctionele familie, slechte prestatie op school of werk, en antisociale activiteiten in vrije tijd – zijn veelal aanwezig bij de Top600-personen (Segeren & Fassaert, 2014; Van Grinsven & Verwest, 2017). Volgens het RNR-model zou deze groep daders met een hoog recidiverisico een intensieve interventie moeten krijgen. Dat is ook wat de Top600-aanpak beoogt. Of het recidiverisico en de risicofactoren van Top600-personen altijd bepaald worden met hulp van een risicotaxatie-instrument is echter de vraag. De reclassering maakt bij hun adviezen niet altijd gebruik van een (uitgebreid) risicotaxatie-instrument (Lünnemann et al., 2017; Verweij & Weijters, 2020) en de GGD-screening wordt niet bij alle Top600-personen uitgevoerd (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b) en bevat tevens geen inschatting van het recidiverisico. Het tweede element, het *behoefteprincipe*, lijkt terug te komen in de opzet van de Top600-aanpak. De aanpak zou zich richten op dynamische risicofactoren, zoals zorgbehoeften, woonsituatie, werk, inkomen, schulden en het sociale netwerk van de Top600-personen (Van Grinsven & Verwest, 2017). Voorts onderschrijft de Top600-aanpak het belang van maatwerk. Het is de bedoeling dat de regisseur samen met de betrokken organisaties bij elke Top600-persoon in kaart brengt welke risicofactoren, zorgbehoeften en problemen een rol spelen. Zo kunnen de juiste doelen en interventies geformuleerd worden in het plan van aanpak en kan de aanpak zich richten op de probleemgebieden van de Top600-persoon. Het derde element, het *responsiviteitsprincipe*, lijkt minder geïntegreerd in de Top600-aanpak. Cognitieve gedragstherapie is geen vast onderdeel voor alle Top600-personen, zoals wordt voorgesteld vanuit het algemene responsiviteitsprincipe. Mocht de regisseur van mening zijn dat cognitieve gedragstherapie noodzakelijk is voor een specifieke Top600-persoon, dan behoort dat wel tot de mogelijkheden (Van Grinsven & Verwest, 2017). De Top600-aanpak lijkt wel aandacht te hebben voor het specifieke responsiviteitsprincipe. Zo is er aandacht voor het vergroten van de motivatie voor gedragsverandering bij Top600-personen en kunnen regisseurs bijvoorbeeld bijeenkomsten volgen over hoe om te gaan met personen met een licht verstandelijke beperking (Van Grinsven & Verwest, 2017). Een kanttekening hierbij is echter dat de Top600-aanpak zich richt op een complexe doelgroep. Veel Top600-personen hebben persoonskenmerken die hun responsiviteit nadelig kunnen beïnvloeden, zoals een slechte motivatie, antisociale persoonlijkheidsstoornis, licht verstandelijke beperking en wantrouwen jegens instanties (Segeren & Fassaert, 2014). Dit zijn factoren die Top600-personen minder ontvankelijk voor interventie maken.

### **Good Lives Model**

Het *Good Lives Model* (GLM) is net als het RNR-model een theorie die zich richt op de rehabilitatie van delinquenten (Ward & Stewart, 2003; Ward & Brown, 2004; Ward, 2002). Het GLM is ontstaan als een alternatieve benadering voor het RNR-model. Het RNR-model is vooral gericht op criminogene factoren en risicomanagement bij delinquenten. Het GLM stelt dat deze focus op risicofactoren wel een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde is voor een effectieve rehabilitatie en daarmee dus ook voor recidivereductie. Een focus op risicofactoren verzekert namelijk niet dat delinquenten gemotiveerd zijn om hun gedrag en leven te veranderen. In het GLM staan responsiviteit en in het bijzonder motivatie en aandacht voor individuele behoeften en waarden centraal. Volgens dit model dient er binnen de interventie veel aandacht te zijn voor het motiveren van de delinquent, zijn of haar sterke eigenschappen en capaciteiten en het bereiken van persoonlijke, positieve doelen van de delinquent.

Het GLM veronderstelt dat de kwaliteit van leven van de delinquent van invloed is op de recidivekans. Volgens dit model zijn er twee routes die tot delinquentie leiden. De eerste is een directe route, waarbij crimineel gedrag een manier is om primaire levensbehoeften te bereiken. De tweede betreft een indirecte route, waarbij het nastreven van primaire levensbehoeften en het eventueel niet bereiken van deze levensbehoeften leidt tot stress en frustratie, wat vervolgens tot delinquent gedrag kan leiden. Het GLM richt zich daarom op het bevorderen van het welzijn van de delinquent en het creëren van een 'goed leven'. Een goed leven, en dus een hoge kwaliteit van leven, komt tot uiting in tevredenheid op verschillende leefgebieden, zoals familie, vrienden, werk, wonen en vrijetijdsbesteding. Door de delinquent te leren op een positieve manier zijn primaire levensbehoeften en levensdoelen te bereiken en daarmee zijn kwaliteit van leven te verhogen zou volgens het GLM een recidivevrij leven bereikt kunnen worden.

De opzet van de Top600-aanpak lijkt voor een groot deel in lijn met het GLM, al zijn hier ook wat vragen bij te stellen. Om te beginnen is één van de doelen van de Top600-aanpak het verbeteren van het toekomstperspectief van de Top600-personen, bijvoorbeeld op gebied van huisvesting, inkomen, dagbesteding, werk en zorg (Van Grinsven & Verwest, 2017). De aanpak tracht daarmee, in lijn met het GLM, te voorzien in de primaire levensbehoeften van de Top600-personen en de kwaliteit van leven te verhogen. Daarnaast blijkt uit interne Top600-documenten dat er binnen de aanpak aandacht is voor de motivatie, inspiratie, identiteitsontwikkeling en persoonlijke groei bij Top600-personen, omdat intrinsieke motivatie als een belangrijke voorwaarde wordt gezien om te stoppen met crimineel gedrag (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2019b, 2020b, 2021e). Zo is er in de vakontwikkeling voor de regisseurs aandacht voor het thema motivatie en identiteitsontwikkeling (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2019b) en wordt er binnen de aanpak gewerkt met een aantal interventies (met name tijdens detentie) welke zich onder andere richten op het genereren en verbeteren van zelfvertrouwen, verantwoordelijkheid, zelfinzicht, structuur en persoonlijke relaties. Het is echter de vraag of dergelijke interventies veel worden ingezet binnen de Top600-aanpak<sup>15</sup> en of de beschikbare interventies voldoende aansluiten bij de individuele capaciteiten en persoonlijke doelen en interesses van alle Top600-personen. Ook is niet duidelijk in hoeverre regisseurs in het contact aandacht hebben voor de persoonlijke doelen en

<sup>15</sup> Aan de vechtsportinterventie namen bijvoorbeeld in de periode 2017 tot en met 2019 jaarlijks gemiddeld 15 personen deel, waarbij het merendeel uit de Top400-aanpak kwam (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2020b).



talenten van Top600-personen. Bovendien richt de Top600-aanpak zich op een complexe doelgroep waarbij kenmerken als een slechte motivatie en licht verstandelijke beperking veel voorkomen, waardoor de doelgroep wellicht minder ontvankelijk is voor interventie.

### **Desistance perspectief**

De criminologie heeft zich lange tijd gericht op de vraag 'Waarom beginnen mensen met criminaliteit?', maar in de afgelopen decennia is er meer aandacht gekomen voor *desistance*, het proces van stoppen met crimineel gedrag (Laub & Sampson, 2001; Maruna, 2001)<sup>16</sup>. Inzicht in dit proces, inclusief de factoren en veranderingen die leiden tot het stoppen met crimineel gedrag, is van belang bij het vormgeven van interventies die gericht zijn op het verminderen van crimineel gedrag bij personen die reeds betrokken zijn in de criminaliteit. Het *desistance* perspectief veronderstelt dat zowel *externe* veranderingen (zoals het krijgen van een goede stabiele relatie, stabiel en legaal werk en goede stabiele huisvesting) als *interne* veranderingen (zoals het gemotiveerd raken om te breken met het criminele leven, het opbouwen van een positief zelfbeeld en het verkrijgen van een gevoel van betekenis en doel in het leven) een rol spelen bij het stoppen met crimineel gedrag. Vanuit dit theoretische perspectief zou een interventie zich dus niet enkel moeten richten op het wegnemen van risicofactoren (zoals crimineel actieve vrienden, verslavingsproblematiek en werkloosheid), zoals het behoeftepincipe van het RNR-model betoogt, maar zich ook moeten richten op interne veranderingen die *desistance* promoten, zoals het verhogen van de motivatie en creëren van een positief zelfbeeld. Een individuele benadering is hierbij belangrijk, want voor iedereen is het *desistance* proces anders. Ook wordt er vanuit het *desistance* perspectief gepleit voor het opbouwen van positieve relaties, aangezien mensen eerder worden beïnvloed om te veranderen door degenen wiens advies ze respecteren en wiens steun ze waarderen. Tot slot is het volgens het *desistance* perspectief van belang om niet enkel de nadruk te leggen op iemands beperkingen en negatieve aspecten, maar juist ook op de sterke kanten van mensen en wat ze bereikt hebben te (h)erkennen en daarop voort te bouwen.

De opzet van de Top600-aanpak lijkt voor een groot deel in lijn met het *desistance* perspectief, al zijn ook hier wat vragen bij te stellen. Om te beginnen is er binnen de Top600-aanpak aandacht voor externe *desistance* factoren: het verkrijgen van bijvoorbeeld inkomen, dagbesteding, onderdak, passende zorg en geen schulden zijn een vast onderdeel in het plan van aanpak (Van Grinsven & Verwest, 2017). Daarnaast lijkt er aandacht voor interne *desistance* factoren. Zoals eerder beschreven blijkt uit interne Top600-documenten dat er vanuit het AcVZ aandacht is voor het motiveren, positief bekrachtigen en stimuleren van de persoonlijke ontwikkeling middels een aantal interventies voor Top600-personen en middels vakontwikkeling voor de regisseurs (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2019b, 2020b, 2021e). Dergelijke aspecten zijn volgens het *desistance* perspectief essentieel om het individu effectief te kunnen beïnvloeden. Het is echter de vraag of interventies op dit gebied veel worden ingezet binnen de Top600-aanpak. Ook is het de vraag in hoeverre regisseurs in het contact met Top600-personen aandacht hebben voor aspecten als het positief bekrachtigen, de persoonlijke ontwikkeling en iemands talenten. Voorts is niet duidelijk in hoeverre het binnen de Top600-aanpak mogelijk is om een positieve relatie tussen regisseur en de Top600-persoon te creëren, omdat de aanpak zich ook richt op lik-op-stuk en straffen. Tot slot is het de vraag hoe ontvankelijk de complexe Top600-doelgroep is voor interventie en gedragsverandering.

<sup>16</sup> [www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprobation/research/the-evidence-base-probation/models-and-principles/desistance/](http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprobation/research/the-evidence-base-probation/models-and-principles/desistance/).

### 2.2.2 Afschrikkingstheorie

De afschrikkingstheorie stelt dat recidive kan worden voorkomen doordat straffen een afschrikkende werking hebben; het dient mensen ervan te weerhouden delicten te plegen (Beccaria, 1983; Bentham, 1789). De veronderstelling is dat individuen rationele wezens zijn en geen crimineel gedrag vertonen wanneer de kosten (de straf) hoger zijn dan de mogelijke baten. De klassieke afschrikkingstheorie gaat ervanuit dat bij de beslissing om wel of niet de wet te overtreden drie elementen een belangrijke rol spelen: de zekerheid van de straf (pakkans, vervolgingskans en veroordelingskans), de zwaarte van de straf (strafmaat) en de snelheid waarmee de straf wordt gegeven. Met andere woorden: een zekere, zware en snelle straf zou de kosten verhogen en afschrikwekkend werken, waardoor mensen afzien van crimineel gedrag.

De Top600-aanpak oogt in lijn met de afschrikkingstheorie. De aanpak hanteert een lik-op-stukbeleid en zet in op snel, streng en consequent straffen (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2016a, 2021b, 2021c, 2021d; Van Grinsven & Verwest, 2017). Voor wat betreft de zekerheid van straf zijn alle Top600-personen bijvoorbeeld gekoppeld aan één van de tien politieteams voor integrale persoonsgerichte aanpak (IPGA). Voor wat betreft de snelheid van de straf is er bijvoorbeeld bij het OM een *fast lane* voor hoger beroepszaken van Top600-personen ingericht waardoor deze zaken versneld op zitting komen. Tot slot zijn Top600-personen in algemene zin mogelijk meer in beeld bij politie en justitie, doordat ze op de Top600-lijst staan. Dit alles zou de pakkans, vervolgingskans en veroordelingskans kunnen vergroten en de opsporing en afhandeling van zaken kunnen versnellen.

### 2.2.3 Verwachtingen

Als de Top600-aanpak wordt uitgevoerd zoals beoogd, zou op basis van zowel de theorieën gericht op rehabilitatie en verandering als de afschrikkingstheorie verwacht kunnen worden dat de Top600-aanpak leidt tot een vermindering van de recidive. Vanuit het rehabilitatie en veranderingsperspectief is de verwachting dat de recidive zowel tijdens als na de Top600-aanpak vermindert, omdat de aanpak inzet op resocialisatie en verandering en zodoende een duurzame gedragsverandering in gang zou moeten zetten bij de Top600-personen. Vanuit het afschrikkingperspectief is de verwachting dat de recidive met name vermindert gedurende de Top600-aanpak, omdat het lik-op-stukbeleid tijdens de aanpak kan leiden tot een hogere pakkans, vervolgingskans en veroordelingskans en een snellere straf, waardoor Top600-personen worden afgeschrikt en afzien van crimineel gedrag. Kortom, de verwachting in de huidige studie is dat Top600-personen minder vaak recidiveren dan personen in de controlegroep, die *treatment as usual* ondergaan.

Een vergelijking van de recidive van de Top600- en controlegroep kan bemoeilijkt worden doordat er bij de Top600-groep gedurende de aanpak sprake zou kunnen zijn van een groter incapacitatie-effect (insluitingseffect) dan bij de controlegroep. De Top600-aanpak zet in op snel, streng en consequent straffen, waardoor Top600-personen mogelijk meer tijd in detentie doorbrengen dan personen in de controlegroep en daardoor minder gelegenheid hebben om te recidiveren. Een lagere recidivefrequentie bij de Top600-groep dan bij de controlegroep zou dan het gevolg kunnen zijn van een verschil in incapacitatie-effect. We kunnen in de analyses echter rekening houden met het incapacitatie-effect door de recidivefrequentie te corrigeren voor de tijd die in detentie is doorgebracht. Zonder deze detentiecorrectie zou er een

overschatting van het effect van de Top600-aanpak gevonden kunnen worden, aangezien incapacitatie niet een subdoel van de Top600-aanpak is om het hoofddoel van recidivevermindering te bereiken. Binnen de aanpak wordt detentie gezien als een impactmoment, omdat deze periode de kans biedt om de Top600-persoon te ondersteunen en motiveren om andere, positievere, keuzes te maken (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2019a). Daarbij zet de Top600-aanpak in algemene zin in op het verbeteren van het toekomstperspectief en motiveren van Top600-persoon (en dus resocialisatie) om zo een duurzame gedragsverandering te bewerkstelligen (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2019a; Van Grinsven & Verwest, 2017).<sup>17</sup> Kortom, omdat het doel van de Top600-aanpak is dat de Top600-persoon uit vrije wil minder misdrijven plegen en niet om hen fysiek de mogelijkheid te ontnemen om misdrijven te plegen, houden we rekening met de tijd die zij in detentie doorbrengen bij de recidiveberekening.

## 2.3 Eerder onderzoek

In deze paragraaf wordt het eerder onderzoek naar de Top600-aanpak beschreven. In paragraaf 2.3.1 komt eerder onderzoek naar de achtergrondkenmerken van de Top600-persoon aan de orde en in paragraaf 2.3.2 eerder onderzoek naar de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive. In beide paragrafen worden onder meer resultaten beschreven uit de jaarlijkse monitor van de Top600-aanpak door het AcVZ (o.a. Actiecentrum Veiligheid & Zorg, 2017, 2018a, 2019a, 2020a, 2021a). We beschrijven hierbij niet de resultaten van de meest recente monitor van de Top600-aanpak, maar van de monitor over het jaar 2018 (Actiecentrum Veiligheid & Zorg, 2019a). De reden hiervoor is dat de Top600-doelgroep in 2019 is verbreed, waardoor naast daders van HIC-delicten ook daders van druggerelateerde (gewelds)criminaliteit worden geïncorporeerd, terwijl de onderhavige studie zich richt op de Top600-lijsten in de periode 2012 tot en met 2015 en dus uitsluitend op daders van HIC-delicten.

### 2.3.1 Kenmerken van de Top600-persoon

Uit de jaarlijkse monitor van de Top600-aanpak (o.a. Actiecentrum Veiligheid & Zorg, 2017, 2018a, 2019a, 2020a, 2021a) en uit de uitgave '10 jaar Top600' (Actiecentrum Veiligheid & Zorg, 2021b) blijkt allereerst dat bijna alle Top600-persoon man zijn en het merendeel meerderjarig is. De uitgave '10 jaar Top600' laat zien dat in de afgelopen tien jaar slechts 1% van alle Top600-persoon vrouw was. De gemiddelde leeftijd is licht toegenomen van 25 jaar in 2012 tot 28 jaar in 2018 en het aandeel minderjarigen fluctueert in dezelfde periode van 3% tot 9% (Actiecentrum Veiligheid & Zorg, 2021b). In 2018 was de jongste Top600-persoon 15 jaar en de oudste 68 jaar (Actiecentrum Veiligheid & Zorg, 2019a). In de afgelopen tien jaar was de gemiddelde regieduur bij uitstroom twee jaar en tien maanden (Actiecentrum Veiligheid & Zorg, 2021b).

In 2014 is door de GGD een eerste onderzoek uitgevoerd naar achterliggende problematiek van personen die op de Top600-lijst staan (Segeren & Fassaert, 2014). In dit onderzoek zijn de jeugdzorgdossiers bestudeerd van ruim 200 Top600-persoon en vergeleken met de jeugdzorgdossiers van 300 leeftijdsgenoten die in het verleden

<sup>17</sup> Tevens geeft het AcVZ in hun Top600-monitor aan dat ze zouden willen corrigeren voor de tijd in detentie bij de recidiveberekening, maar dat ze niet beschikken over de detentieperiodes van de Top600-persoon (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2019a).

ook begeleid werden door jeugdzorg in verband met jeugddelinquentie, maar anno nu veel minder crimineel gedrag vertonen (vergelijkingsgroep). In het onderzoek is gekeken naar verschillende risicofactoren in de jeugd. Uit het onderzoek bleek allereerst dat zo'n 90% van de Top600-personen en de vergelijkeningsgroep een problematische opvoeding hebben gekend. Veel opvoedingsproblemen waren vergelijkbaar in beide groepen. Zo was er bijvoorbeeld sprake van beperkte aanwezigheid of bereikbaarheid van ouders (beide 73%), mishandeling door ouders (beide 45%) of verwaarlozing door ouders (34% versus 29%). Een vijfde tot de helft van de ouders kampten zelf in enige of ernstige mate met lichamelijke, psychiatrische of verslavingsproblemen. De groepen verschilden wel in de mate waarin hun ouders, broers en/of zussen zelf ook crimineel gedrag vertoonden: 62% bij Top600-groep en 33% bij vergelijkeningsgroep. Ten tweede bleek uit het onderzoek dat zowel de Top600-personen als de vergelijkeningsgroep in hun jeugd veel problemen hadden op het gebied van psychologisch functioneren, waarbij Top600-personen wel significant meer problemen vertoonden. Zo was er sprake van in enige of ernstige mate een slecht ontwikkeld geweten (99% versus 79%), een gebrek aan empathie (89% versus 53%), weinig controle over (agressieve) impulsen (86% versus 79%) en weinig probleembesef (97% versus 70%). Bij bijna 40% van de Top600-personen en 15% van de vergelijkeningsgroep was een antisociale persoonlijkheidsstoornis gediagnostiseerd. Het gemiddelde IQ was 80 van de Top600-personen en 88 van de vergelijkeningsgroep. Ten derde liet het onderzoek zien dat verslavingsproblematiek een bescheiden rol speelde in de jeugd van de Top600-personen en de vergelijkeningsgroep, met uitzondering van cannabisgebruik. Tot slot kwam uit het onderzoek naar voren dat het sociale netwerk van de Top600-personen en – in mindere mate – de vergelijkeningsgroep te wensen overliet. Bij beide groepen was bij ongeveer 30% sprake van een gebrek aan emotionele steun vanuit het netwerk. Bij 97% van de Top600-personen werd de vriendenkring als problematisch gekenmerkt, bij de vergelijkeningsgroep was dit 70%. Het secundaire netwerk bestond bij Top600-personen vaak uitsluitend uit criminele en antisociale vrienden en er was een gebrek prosociale contacten in bijvoorbeeld school- of verenigingsleven.

Daarna zijn nog enkele studies verschenen vanuit de GGD over de achtergronden van de Top600-doelgroep. Het promotieonderzoek van Segeren (2020) richtte zich onder andere op de zelfredzaamheid en ingrijpende negatieve gebeurtenissen in de kindertijd van jongvolwassen Top600-personen (Segeren et al., 2020). De interventiegroep bestond uit 18 tot en met 27-jarige Top600-personen die in de periode 2011 tot en met 2018 op de Top600-lijst hebben gestaan en die hebben meegewerkt aan de GGD-screening (63%). Allereerst bleek dat de gescreende jongvolwassen Top600-personen gemiddeld op zes van de elf levensdomeinen van de zelfredzaamheids-matrix problemen hebben, zoals problemen op het gebied van financiën, huisvesting, sociaal netwerk en geestelijke en lichamelijke gezondheid. Ten tweede bleek uit het onderzoek dat 42% van de gescreende jongvolwassen Top600-personen zijn blootgesteld aan vier of meer ingrijpende negatieve gebeurtenissen in hun kindertijd, zoals mishandeling, verwaarlozing, seksueel misbruik, verlies van een ouder, een verlaafd gezinslid of een gezinslid in de gevangenis. Daarmee hebben ze het allerhoogste risicoprofiel. De GGD concludeert dat 'een groot deel van de Top600-personen altijd een vorm van ondersteuning nodig zal hebben' (Actiecentrum Veiligheid & Zorg, 2021b, p. 33).

Recent is een onderzoek van Verheijen en collega's (2022) verschenen naar verstandelijke beperkingen, psychische problemen en zelfredzaamheid bij Top600-personen. Het onderzoek richtte zich op Top600-personen die in 2014 tot en met 2017

op de Top600-lijst stonden en die hebben meegewerkt aan de GGD-screening (77%). Allereerst bleek uit dit onderzoek dat de helft van de gescreende Top600-personen functioneert op het niveau van een licht verstandelijke beperking. In het begin van de Top600-aanpak werd dit percentage onderschat. Veel Top600-personen zijn verbaal sterk, maar een aantal van hen bleek moeite te hebben met het uitvoeren van dagelijkse taken, zoals rekeningen betalen en op tijd komen (Actiecentrum Veiligheid & Zorg, 2021b). Met de komst van het screeningsinstrument SCIL (Kaal et al., 2015) in 2014 kan de GGD een licht verstandelijke beperking beter in beeld krijgen. Ten tweede bleek uit het onderzoek van Verheijen en collega's (2022) dat ruim 90% van de gescreende Top600-personen psychische problemen heeft, waaronder persoonlijkheidsproblematiek, verslavingsproblematiek, ADHD en angst- en stemmingsstoornissen.

Samengevat bestaat de HIC-doelgroep van de Top600-aanpak voornamelijk uit mannelijke veelplegers van gemiddeld 25 tot 28 jaar oud. De doelgroep pleegt niet alleen veel criminaliteit, ze wordt tevens gekenmerkt door meervoudige en complexe problematiek. De Top600-personen hebben veelal een problematische opvoeding en moeilijke kindertijd gehad, waarbij bijvoorbeeld sprake was van mishandeling, verwaarlozing, een verlaafd gezinslid of een gezinslid in de gevangenis. Ongeveer de helft van de Top600-personen functioneert op het niveau van een licht verstandelijke beperking en is daarmee vaak ook beïnvloedbaar. Bij zo'n 90% is sprake van psychische problemen, zoals een slecht ontwikkeld geweten, gebrek aan empathie, een (antisociale) persoonlijkheidsstoornis en/of verslavingsproblematiek. De GGD concludeert dat 'een groot deel van de Top600-personen altijd een vorm van ondersteuning nodig zal hebben' (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b, p. 33).

### 2.3.2 *Effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive*

Zoals eerder beschreven, is er tot op heden geen effectiviteitsonderzoek uitgevoerd naar de Top600-aanpak. Het AcVZ beschrijft in zijn jaarlijkse monitor van de Top600-aanpak weliswaar de verandering in criminele activiteiten van de Top600-personen voor en na start van de aanpak (o.a. Actiecentrum Veiligheid & Zorg, 2017, 2018a, 2019a, 2020a, 2021a), maar uitgaande van de Maryland *Scientific Methods Scale* (SMS; Farrington et al., 2002) kunnen hiermee geen uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive (zie box 2.1 voor meer informatie over de SMS). Uitspraken over causale verbanden worden over het algemeen acceptabel geacht vanaf SMS-niveau 3, omdat er vanaf dat niveau sprake is van een controlegroep (Wartna et al., 2013; Weisburd et al., 2001)<sup>18</sup>, terwijl de onderzoeksopzet van de Top600-monitor binnen SMS-niveau 2 valt. Zonder een controlegroep kunnen veranderingen in criminele activiteit niet eenduidig worden toegeschreven aan de Top600-aanpak, want die veranderingen hadden mogelijk ook plaatsgevonden als er geen Top600-aanpak was geweest of als de betreffende personen niet aan de aanpak hadden deelgenomen.<sup>19</sup>

Hoewel de Top600-monitor van het AcVZ geen inzicht geeft in de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive, geeft het wel een beeld van de recidive onder Top600-personen. We beschrijven hier de resultaten van de monitor over de Top600-aanpak in 2018 (Actiecentrum Veiligheid & Zorg, 2019a). In 2018 stonden 408 personen op de Top600-lijst die minimaal één jaar in regie waren. Deze personen

<sup>18</sup> In meta-analyses worden studies over het algemeen ook enkel geïncludeerd als ze minimaal een SMS-niveau 3 hebben.

<sup>19</sup> De onderzoeksopzet in de huidige studie valt binnen SMS-niveau 4.

waren dus nog in regie ten tijde van het onderzoek. Ten eerste is voor deze Top600-persoonen de recidiveprevalentie berekend. Daaruit blijkt dat van de personen die in 2018 langer dan een jaar in regie zaten 13% geen enkele nieuwe gedagvaarde strafzaak<sup>20</sup> meer had sinds de start van de Top600-aanpak, niet met een HIC-delict noch met een niet-HIC-delict. Dit betekent dat 87% wel recidiveerde na instroom in de aanpak. Ten tweede besteedt de monitor aandacht aan de recidivefrequentie. Hiervoor is het gemiddelde aantal gedagvaarde strafzaken in de twee jaar voorafgaand aan instroom in de aanpak vergeleken met het gemiddelde aantal gedagvaarde strafzaken in de jaren sinds de start van de aanpak. Uit de monitor blijkt dat het gemiddelde aantal gedagvaarde strafzaken per persoon per jaar lager ligt in de periode dat de Top600-persoonen in regie zijn ( $m=1,26$ ) dan in de twee jaar voorafgaand aan instroom in de Top600-aanpak ( $m=2,12$ ). Er is daarmee sprake van een afname in het gemiddelde aantal gedagvaarde strafzaken van 41%. In eerdere jaren (2014 tot en met 2017) varieerde deze recidiveafname van 31% tot 49% (Actiecentrum Veiligheid & Zorg, 2021b). In de monitor wordt de recidiveafname ook uitgesplitst naar HIC- en niet-HIC-delicten. Uit de monitor over de Top600-aanpak in 2018 blijkt dat het aantal gedagvaarde strafzaken vanwege HIC-delicten is afgenomen met 50% en het aantal gedagvaarde strafzaken vanwege niet-HIC-delicten is afgenomen met 36% (Actiecentrum Veiligheid & Zorg, 2019a). Voorts laat de monitor zien dat deze daling in gedagvaarde strafzaken verschilt per type HIC-delict. Zo is de afname in het gemiddelde aantal gedagvaarde strafzaken voor en na instroom op de Top600-lijst het grootst voor straatroof (68%) en het kleinst voor overval (27%). Tot slot wordt er in de monitor aandacht besteed aan de groep van 70 zogenoemde hardnekkigen. Zij staan al sinds het begin van de Top600-aanpak in 2011 op de Top600-lijst. Het feit dat zij eind 2018 nog altijd op de Top600-lijst staan impliceert dat zij nog regelmatig recidiveren, aangezien ze nog steeds voldoen aan de Top600-criteria. Desondanks wijst de Top600-monitor van het AcVZ uit dat ook voor deze groep daders het gemiddelde aantal gedagvaarde strafzaken per jaar daalt, zij het in minder sterke mate dan voor de andere Top600-persoonen.

### Box 2.1 Maryland Scientific Methods Scale (SMS)

De SMS geeft de mate van zekerheid aan waarmee een causale relatie kan worden gelegd tussen de interventie en de uitkomstmaat (Farrington et al., 2002; Sherman et al., 1997). De schaal loopt van niveau 1 tot 5, waarbij niveau 5 het sterkste wetenschappelijke bewijs geeft.

- 1 Nameting bij interventiegroep (al dan niet gecorreleerd aan de uitkomstmaat in de totale populatie).
- 2 Voor- en nameting bij interventiegroep.
- 3 Voor- en nameting bij interventie- en controlegroep.
- 4 Quasi-experimenteel design: Voor- en nameting bij interventie- en controlegroep inclusief matching of statistische controle voor andere variabelen om vergelijkbaarheid tussen de groepen te vergroten.
- 5 Gerandomiseerd experiment: Voor- en nameting bij interventie- en controlegroep met willekeurige toewijzing aan de groepen.

<sup>20</sup> Met gedagvaarde strafzaken worden door het AcVZ zaken bedoeld die zijn geëindigd in een schuldigverklaring door de rechter of zijn afgedaan met een strafbeschikking door het OM (dus exclusief vrijspraak, ontslag van rechtsvervolgning, (voorwaardelijke) beleidssepots, technische sepots en andere technische beslissingen) én zaken die nog niet (onherroepelijk) zijn afgedaan (persoonlijke communicatie met AcVZ, 28 juli 2023). Hiermee is recidive op bijna dezelfde wijze gemeten als het WODC doet en ook in dit rapport is gedaan. Het enige verschil is dat het WODC ook (voorwaardelijke) beleidssepots meetelt als recidive.

## 3 Methode kwantitatief deel

In dit hoofdstuk staat de methode van het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek beschreven. Allereerst worden de in- en uitstroomcriteria van de Top600 uiteengezet in paragraaf 3.1.<sup>21</sup> Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 beschreven welke kwantitatieve data zijn gebruikt. In paragraaf 3.3 worden de interventie- en controlegroep toegelicht. In paragraaf 3.4 worden de gebruikte variabelen beschreven. Tot slot worden in paragraaf 3.5 de analyses beschreven die zijn uitgevoerd om de kwantitatieve onderzoeksvragen te beantwoorden.

### 3.1 In- en uitstroomcriteria Top600

#### 3.1.1 Instroomcriteria Top600

De criteria waaraan iemand moet voldoen om op de Top600-lijst te komen, staan beschreven in het Convenant Aanpak Top600 (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2011, 2015). De selectie vindt plaats in twee stappen. De eerste stap vindt plaats op basis van politiegegevens van Politie Eenheid Amsterdam (tot 2013 was dit politieregio Amsterdam-Amstelland). Hierbij wordt gekeken naar delicten gepleegd in de Politie Eenheid Amsterdam. De pleegplaats is dus leidend; als een persoon buiten de regio woont, maar veel delicten in Amsterdam pleegt kan deze persoon geselecteerd worden voor de Top600-aanpak. Er zijn vier scenario's van politiecriteria en alle personen die aan één van de vier scenario's voldoen, worden geselecteerd. In tabel 3.1 worden de brede politiecriteria volgens het convenant weergegeven. Zo wordt een persoon bijvoorbeeld geselecteerd als deze in de Politie Eenheid Amsterdam in de afgelopen vijf jaar ten minste drie keer is aangehouden als verdachte van een HIC-delict én in de afgelopen twee jaar ten minste één keer verdachte is geweest van een misdrijf, én in de afgelopen vijf jaar ten minste één keer is voorgeleid aan de officier van justitie ter voorgeleiding aan de rechter-commissaris (scenario 1).

Bij personen die aan de eerste selectiecriteria voldoen volgt een tweede stap. Deze tweede selectie vindt plaats op basis van landelijke gegevens van OM. Dit betekent dat er, in tegenstelling tot de regionale politiegegevens, wordt gekeken naar delicten gepleegd in heel Nederland. Bij de personen die aan de brede politiecriteria voldoen wordt bekeken of ze ook aan de brede OM-criteria voldoen. In tabel 3.2 worden de brede OM-criteria volgens het convenant weergegeven. Voor personen van 21 jaar en ouder is het OM-criterium dat de persoon in de afgelopen vijf jaar ten minste drie keer in aanraking is gekomen met justitie, wat ten minste tot één veroordeling heeft geleid met een vrijheidsbenemende straf of maatregel of taakstraf. Personen tot 21 jaar dienen aan één van de twee OM-criteria te voldoen: één criterium vereist twee justitiecontacten inclusief veroordeling, het andere criterium vereist één justitiecontact inclusief veroordeling, maar dan vanwege een HIC-delict.

Bij aanvang van de Top600-aanpak in 2011 bleek in de praktijk echter dat met deze brede politie- en OM-criteria bijna 1.200 personen werden geselecteerd. Om de Top600-lijst te beperken tot de zwaarste groep daders zijn de politie- en OM-criteria

<sup>21</sup> In 2019 en 2020 zijn de instroomcriteria voor de Top600-aanpak licht gewijzigd. De interventiegroep in de huidige studie betreft echter personen die in de periode oktober 2012 tot en met oktober 2015 zijn ingestroomd op de Top600-lijst, dus de toen geldende criteria worden hier beschreven.

aangescherpt. In de rechterkolom van tabel 3.1 staan de *verscherpte politiecriteria* weergegeven. De verschillen tussen de brede politiecriteria in het convenant en de verscherpte politiecriteria in de praktijk zijn in de tabel cursief en blauw gemarkeerd. Sommige politiecriteria zijn iets uitgebreid en daarnaast zijn bij alle scenario's twee criteria toegevoegd, namelijk 'in de afgelopen vijf jaar ten minste twee keer verdachte bij een misdrijf of overtreding' en 'in de afgelopen twee jaar ten minste één keer verdachte van een HIC-delict'. In de rechterkolom van tabel 3.2 staan de *verscherpte OM-criteria* weergegeven. Ook hier staan de verschillen cursief en blauw gemarkeerd. Bij personen van 21 jaar en ouder is het OM-criterium aangescherpt dat één van de justitiecontacten vanwege een HIC-delict dient te zijn. Bij personen tot 21 jaar is één van de twee criteria vervallen. Het overgebleven criterium richt zich op een justitiecontact wegens een HIC-delict. Uiteindelijk komen personen die zowel aan de verscherpte politiecriteria als de verscherpte OM-criteria voldoen op de Top600-lijst.

**Tabel 3.1 Politie-instroomcriteria Top600-aanpak**

Scenario		Brede politiecriteria in het convenant	Verscherpte politiecriteria in de praktijk
1	I.1	In de afgelopen vijf jaar ten minste drie keer aangehouden voor een HIC-delict	In de afgelopen vijf jaar ten minste drie keer aangehouden voor een HIC-delict <i>minus eenvoudige en overige mishandeling</i>
	I.2	En in de afgelopen twee jaar ten minste één keer verdachte geweest van een misdrijf	In de afgelopen twee jaar ten minste één keer verdachte geweest van een misdrijf
	I.3	En in de afgelopen vijf jaar ten minste één keer voorgeleid bij OvJ/RC	In de afgelopen vijf jaar ten minste één keer voorgeleid bij OvJ/RC <i>voor een HIC-delict</i>
			<i>In de afgelopen vijf jaar ten minste twee keer verdachte bij een misdrijf of overtreding</i>
			<i>In de afgelopen twee jaar ten minste één keer verdachte van een HIC-delict</i>
2	II.1	In de afgelopen vijf jaar ten minste één keer aangehouden voor een HIC-delict	In de afgelopen vijf jaar ten minste één keer aangehouden voor een HIC-delict <i>minus eenvoudige en overige mishandeling</i>
	II.2	In de afgelopen twee jaar ten minste één keer aangehouden voor een misdrijf	In de afgelopen twee jaar ten minste één keer <i>verdachte</i> geweest van een misdrijf
			<i>In de afgelopen vijf jaar ten minste twee keer verdachte bij een misdrijf of overtreding</i>
			<i>In de afgelopen twee jaar ten minste één keer verdachte van een HIC-delict</i>
	II.3.a1	In de afgelopen vijf jaar ten minste één keer voorgeleid bij OvJ/RC	In de afgelopen vijf jaar ten minste één keer voorgeleid bij OvJ/RC <i>voor een HIC-delict</i>
	II.3.a2	In de afgelopen vijf jaar ten minste 33 keer aangemerkt als <i>verdacht of betrokkene bij een incident</i>	In de afgelopen vijf jaar ten minste 33 keer <i>verdachte</i> geweest bij een <i>misdrijf of overtreding</i>



Scenario		Brede politiecriteria in het convenant	Verscherpte politiecriteria in de praktijk
3	II.1	In de afgelopen vijf jaar ten minste één keer aangehouden voor een HIC-delict	In de afgelopen vijf jaar ten minste één keer aangehouden voor een HIC-delict <i>minus eenvoudige en overige mishandeling</i>
	II.2	En in de afgelopen twee jaar ten minste één keer aangehouden voor een misdrijf	In de afgelopen twee jaar ten minste één keer <i>verdachte</i> geweest van een misdrijf
			<i>In de afgelopen vijf jaar ten minste twee keer verdachte bij een misdrijf of overtreding</i>
			<i>In de afgelopen twee jaar ten minste één keer verdachte van een HIC-delict</i>
	II.3.b1	En in de afgelopen vijf jaar ten minste één keer voorgeleid bij OvJ/RC	In de afgelopen vijf jaar ten minste één keer voorgeleid bij OvJ/RC <i>voor een HIC-delict</i>
	II.3.b2	En in de afgelopen vijf jaar ten minste 38 registraties van aandachtsvestiging	In de afgelopen vijf jaar ten minste 38 <i>algemene mutaties</i> en/of aandachtsvestigingen
	II.3.b3	En in de afgelopen vijf jaar ten minste twee keer aangehouden voor een misdrijf	
4	II.1	In de afgelopen vijf jaar ten minste één keer aangehouden voor een HIC-delict	In de afgelopen vijf jaar ten minste één keer aangehouden voor een HIC-delict <i>minus eenvoudige en overige mishandeling</i>
	II.2	En in de afgelopen twee jaar ten minste één keer aangehouden voor een misdrijf	In de afgelopen twee jaar ten minste één keer <i>verdachte</i> geweest van een misdrijf
			<i>In de afgelopen vijf jaar ten minste twee keer verdachte bij een misdrijf of overtreding</i>
			<i>In de afgelopen twee jaar ten minste één keer verdachte van een HIC-delict</i>
	II.3. c	En in de afgelopen vijf jaar ten minste drie keer voorgeleid bij OvJ/RC	In de afgelopen vijf jaar ten minste drie keer voorgeleid bij OvJ/RC <i>voor een HIC-delict</i>

Noot: De politiecriteria worden toegepast op registraties in het registratiesysteem van de Politie Eenheid Amsterdam (tot 2013 was dit politieregio Amsterdam-Amstelland). Hierbij wordt dus gekeken naar delicten gepleegd in de Politie Eenheid Amsterdam. De verschillen tussen de brede politiecriteria en de verscherpte politiecriteria zijn cursief en blauw gemarkeerd.

**Tabel 3.2 OM-instroomcriteria Top600-aanpak**

Leeftijd	Brede OM-criteria in het convenant	Verscherpte OM-criteria in de praktijk
≥ 21 jr.	In de afgelopen vijf jaar ten minste drie keer in aanraking zijn gekomen met justitie en wat heeft geleid tot ten minste één veroordeling met een vrijheidsbenemende straf of maatregel of taakstraf (inclusief OM-taakstraf)	In de afgelopen vijf jaar ten minste drie keer in aanraking zijn gekomen met justitie, <i>waarvan minimaal één keer vanwege een HIC-delict</i> , en wat heeft geleid tot ten minste één veroordeling met een vrijheidsbenemende straf of maatregel of taakstraf (inclusief OM-taakstraf)
< 21 jr.	In de afgelopen vijf jaar ten minste twee keer in aanraking zijn gekomen met justitie en wat heeft geleid tot ten minste één veroordeling tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel of taakstraf (inclusief OM-taakstraf)	<i>Vervallen</i>
< 21 jr.	In de afgelopen vijf jaar ten minste één keer in aanraking zijn gekomen met justitie vanwege een HIC-delict en wat heeft geleid tot ten minste één veroordeling tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel of taakstraf (inclusief OM-taakstraf)	In de afgelopen vijf jaar ten minste één keer in aanraking zijn gekomen met justitie vanwege een HIC-delict en wat heeft geleid tot ten minste één veroordeling tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel of taakstraf (inclusief OM-taakstraf)

Noot: De OM-criteria worden toegepast op landelijke gegevens van het OM. Hierbij wordt dus gekeken naar delicten gepleegd in heel Nederland. De verschillen tussen de brede OM-criteria en de verscherpte OM-criteria zijn cursief en blauw gemarkeerd.

### Definitie en identificatie van HIC-delicten bij instroomcriteria

Belangrijk om bij de instroomcriteria te benoemen is dat de definiëring en identificatie van HIC-delicten verschilt tussen de politie en het OM. In tabel 3.3 en 3.4 staat weergegeven hoe respectievelijk de politie en het OM HIC-delicten definiëerden voor het bepalen van de Top600-instroom in de periode dat de interventiegroep in de onderhavige studie instroomt op de Top600-lijst (oktober 2012 tot en met oktober 2015). In beide definities gaat het bij HIC-delicten om woninginbraak, straatroof, overval en HIC-geweldpleging. Een verschil is echter dat 'eenvoudige mishandeling' en 'overige misdrijven tegen het leven' bij de politie wel, maar bij het OM niet als HIC-geweldpleging worden gezien.<sup>22</sup> Daarnaast verschilt de methode van identificatie van HIC-delicten. Woninginbraak, straatroof en overval zijn niet direct herkenbaar in de politie- en OM-registraties op basis van één of meerdere wetsartikelen uit het Wetboek van Strafrecht (Sr). Om die reden maakt de politie bij de identificatie van deze HIC-delicten gebruik van maatschappelijke klassen (c.q. incidentcode). Deze klassen geven meer informatie over het type delict of specifieke kenmerken van het delict. In tabel 3.3 staat weergegeven welke maatschappelijke klassen bij de politie worden gebruikt om vast te stellen of een aanhouding woninginbraak, straatroof, overval of HIC-geweldpleging betreft. Bijvoorbeeld een aanhouding vanwege een overval kan geïdentificeerd worden door te selecteren op de maatschappelijke klassen 'overval in woning', 'overval op overige objecten' of 'overval op geld- en waardetransport'. Het OM kan bij de identificatie van HIC-delicten gebruik maken van maatschappelijke

<sup>22</sup> Vanaf 2020 wordt eenvoudige mishandeling niet meer meegenomen in de politiedefinitie van HIC-delicten bij het bepalen van de Top600-instroom.

classificaties (Openbaar Ministerie, 2015), vergelijkbaar met de maatschappelijke klassen in de politieregistraties. Het OM heeft er echter voor gekozen zich niet op deze registratie te baseren, maar dossieronderzoek te verrichten en te kijken naar de wetsartikelen in combinatie met de tenlastelegging. In tabel 3.4 staat weergegeven welke wetsartikelen en tenlasteleggingen bij het OM worden gebruikt om vast te stellen of een strafzaak woninginbraak, straatroof, overval of HIC-geweldpleging betreft. Bijvoorbeeld bij een strafzaak vanwege diefstal met geweld (art. 312 Sr) kan aan de hand van de tenlastelegging blijken of het een woninginbraak, straatroof of overval betreft.

**Tabel 3.3 Politiedefinitie van HIC-delicten bij bepalen instroom Top600-aanpak t/m 2019<sup>a</sup>**

Maatschappelijke klassen
<b>Woninginbraak</b>
Gekwalificeerde diefstal in/uit woning (A20)
Diefstal in/uit woning (niet gekwalificeerd) (A30)
Gekwalificeerde diefstal met geweld in/uit woning (B20)
Diefstal met geweld in/uit woning (niet gekwalificeerd) (B30)
<b>Straatroof</b>
Zakkenrollerij/tassenrollerij met geweld (A40)
Straatroof (B70)
<b>Overval</b>
Overval in woning (B72)
Overval op overige objecten (B73)
Overval op geld- en waardetransport (B74)
<b>HIC-geweldpleging</b>
Openlijke geweldpleging tegen personen (F12)
Eenvoudige mishandeling (F550)
Zware mishandeling (F551)
Doodslag/moord (F540)
Overige misdrijven tegen het leven (F542)

- a Vanaf 2020 wordt eenvoudige mishandeling niet meer meegenomen in de politiedefinitie van HIC-delicten bij het bepalen van de Top600-instroom, dus de politiedefinitie in de tabel gold tot en met 2019.

**Tabel 3.4 OM-definitie van HIC-delicten bij bepalen instroom Top600-aanpak t/m heden**

Wetsartikel	Tenlastelegging
<b>Woninginbraak</b>	
Art. 311 Sr – Gekwalificeerde diefstal	Uit de feitelijke omschrijving in de tenlastelegging (tll) blijkt dat het een woninginbraak betreft.
Art. 312 Sr – Diefstal met geweld	
<b>Straatroof</b>	
Art. 312 Sr – Diefstal met geweld	Uit de feitelijke omschrijving in de tll blijkt dat het een straatroof betreft.
Art. 317 Sr – Afpersing	
<b>Overval</b>	
Art. 312 Sr – Diefstal met geweld	Uit de feitelijke omschrijving in de tll blijkt dat het een overval betreft.
Art. 317 Sr – Afpersing	
<b>HIC-geweldpleging</b>	
Art. 289 Sr – Moord	Wat betreft openlijke geweldpleging (art. 141 Sr) moet uit de tll blijken of het om geweld tegen personen gaat en niet over geweld tegen goederen.
Art. 287 Sr – Doodslag	
Art. 141 Sr – Openlijke geweldpleging	
Art. 302 Sr – Zware mishandeling	
Art. 303 Sr – Zware mishandeling (voorbodachten rade)	

### 3.1.2 *Uitstroomcriteria Top600*

Personen kunnen uiteraard ook uitstromen uit de Top600-aanpak. De uitstroomcriteria staan eveneens beschreven in het Convenant Aanpak Top600 (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2011, 2015). Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de verscherpte politie- en OM-criteria, maar gelden ook detentiecriteriën. Zolang een persoon voldoet aan de politie- en OM-criteria blijft deze persoon op de Top600-lijst staan. Als een persoon niet meer voldoet aan politie- *en* OM-criteria, maar in de afgelopen twee jaar minimaal 180 dagen heeft vastgezet in detentie blijft deze persoon op de lijst. Als een persoon niet meer voldoet aan de politie- *of* OM-criteria, maar in de afgelopen twee jaar minimaal 100 dagen heeft vastgezet in detentie blijft deze persoon ook op de lijst. Personen stromen dus pas uit de Top600-aanpak als ze niet voldoen aan de politie-, OM- en detentiecriteriën.

## 3.2 **Kwantitatieve data**

In het huidige onderzoek worden verschillende kwantitatieve databronnen met elkaar gecombineerd. Hieronder volgt een beschrijving van deze databronnen. In tabel 3.5 wordt samengevat welke kwantitatieve databronnen zijn gebruikt en met welk doel. Ten slotte gaan we in op de wijze waarop de databronnen aan elkaar gekoppeld zijn en de manier waarop we omgegaan zijn met privacygevoelige gegevens.

**Tabel 3.5** Overzicht en toepassing van de kwantitatieve databronnen

§	Databron		Toepassing
3.2.1	Top600- en Top400-lijsten	Top600-lijsten oktober 2012 t/m oktober 2015	Samenstellen interventiegroep
		Alle Top600- en Top400-lijsten tot en met december 2020	Samenstellen controlegroep (uitsluiten van personen die voor of tijdens de onderzoeksperiode aan een Top-aanpak hebben deelgenomen)
3.2.2	Regionale en landelijke politiegegevens	Regionale politiegegevens Eenheid Amsterdam (Bink!)	Samenstellen controlegroep (vaststellen wie er aan de brede politiecriteria voldeed)
		Landelijke politiegegevens (BVI)	Berekenen correlatie aanhoudingen en strafzaken
3.2.3	Landelijke strafrechtelijke gegevens (OBJD)		Samenstellen controlegroep (vaststellen wie er aan de verscherpte OM-criteria voldeed) Matchen interventie- en controlegroep Berekenen strafrechtelijke recidive Berekenen correlatie aanhoudingen en strafzaken
3.2.4	TIP-tabel		Corrigeren voor tijd in detentie bij recidiveberekening

### 3.2.1 Top600- en Top400-lijsten

De eerste databron betreft de Top600- en Top400-lijsten. De Top600- en Top400-lijst worden elk twee keer per jaar opgesteld, in april en oktober. Op die momenten wordt op basis van de instroom- en uitstroomcriteria bepaald wie op de lijst blijven, wie uit de lijst verdwijnen en wie aan de lijst worden toegevoegd. De Top600-aanpak is gestart in 2011, de Top400-aanpak is gestart in 2015. We hebben op basis van de Top600- en Top400-lijsten twee groepen geconstrueerd. De eerste groep betreft alle personen die zijn ingestroomd op één van de zeven Top600-lijsten in de periode oktober 2012 tot en met oktober 2015 en voor wie een basisdossier is geopend (ofwel waarbij de aanpak van start is gegaan). Zij vormen de interventiegroep (voor meer informatie zie paragraaf 3.3). De tweede groep betreft alle personen die tot en met 2020 op de Top600- of Top400-lijst hebben gestaan en waarbij een basisdossier is geopend. Aan de hand van deze laatste groep zijn personen uitgesloten voor de controlegroep, waarbij de voorwaarde is dat zij zowel niet op de Top600-lijst als op de Top400-lijst hebben gestaan voor en tijdens de onderzoeksperiode.<sup>23</sup> De onderzoeksperiode loopt tot en met 2020, want de recidive is tot en met 2020 bekeken.

<sup>23</sup> Personen die tussen november 2015 en december 2020 zijn ingestroomd op de Top600-lijst zijn uitgesloten voor de controlegroep, omdat de effectiviteit van de Top600-aanpak niet goed onderzocht kan worden als personen in de controlegroep gedurende de periode waarin de recidive wordt bekeken ook zijn onderworpen aan de Top600-aanpak. De aanpak kan dan ook effect hebben op hun recidive. Personen die op de Top400-lijst hebben gestaan zijn uitgesloten voor de controlegroep, omdat de Top400-aanpak in opzet vergelijkbaar is met de Top600-aanpak.

### 3.2.2 *Regionale en landelijke politiegegevens*

Als tweede en derde databron zijn regionale en landelijke politiegegevens gebruikt, met toestemming van het Parket-Generaal (PaG) van het OM. De *regionale politiegegevens* zijn afkomstig uit het registratiesysteem Bink! dat ten tijde van de peilperiode werd gebruikt door de Politie Eenheid Amsterdam (tot 2013 was dit politieregio Amsterdam-Amstelland). De politie is nagegaan welke personen op de zeven peilmomenten in de periode oktober 2012 tot en met oktober 2015 aan de brede politiecriteria uit het convenant voldeden. Omdat sommige politiecriteria zich richten op delicten in de voorgaande vijf jaar zijn hiervoor politiegegevens vanaf 2007 gebruikt. We hebben de persoonsgegevens van deze personen ontvangen, evenals op welk peilmoment ze aan de brede politiecriteria uit het convenant voldeden. Deze groep vormde de basis voor de controlegroep. De *landelijke politiegegevens* betreffen alle aanhoudingen van de personen in de interventie- en controlegroep in heel Nederland in de periode 2012 tot en met 2020. Deze gegevens zijn afkomstig uit de Basisvoorziening Informatie (BVI) en dienden oorspronkelijk om de politierecidive te berekenen. Zoals beschreven bij de onderzoeksvragen in hoofdstuk 1 is gedurende het onderzoek echter besloten om de recidiveanalyse op politiegegevens niet uit te voeren. De gegevens zijn wel gebruikt om de samenhang (correlatie) tussen aanhoudingen en strafzaken bij de interventie- en controlegroep te berekenen.

### 3.2.3 *Landelijke strafrechtelijke gegevens: Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie*

De vierde bron betreft gegevens uit de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD). De OBJD is een gepseudonimiseerde<sup>24</sup> versie van het Justitieel Documentatiesysteem (JDS), het wettelijke registratiesysteem van strafzaken dat opgezet is ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Het JDS geeft voor alle (rechts)personen die met justitie in aanraking zijn gekomen een overzicht van de strafzaken waarin zij als verdachte centraal stonden. Van elke strafzaak is geregistreerd wanneer en bij welk parket de zaak werd aangemeld, om welke delicten het ging en hoe en door welke instantie de zaak is afgedaan. Het gebruik van de OBJD impliceert dat alleen de criminaliteit die onder de aandacht komt van het OM met het onderzoek in kaart wordt gebracht. Delicten en daders die niet worden opgespoord en niet aan het OM worden doorgegeven, blijven buiten beschouwing. In het huidige onderzoek zijn OBJD-gegevens van 2007 tot en met 2020 gebruikt. Ten eerste worden de gegevens van 2007 tot en met 2015 gebruikt om, in combinatie met de eerdergenoemde regionale politiegegevens en de Top600- en Top400-lijsten, de controlegroep samen te stellen. Ten tweede zijn verschillende dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenmerken uit deze bron gebruikt voor de matching van de interventie- en controlegroep en als controlevariabelen in de recidiveanalyses. Ten derde zijn de gegevens van 2012 tot en met 2020 gebruikt om de recidive (een nieuw misdrijf dat leidt tot een strafzaak in Nederland) te berekenen. Tot slot zijn de gegevens gebruikt om de samenhang (correlatie) tussen aanhoudingen en strafzaken bij de interventie- en controlegroep te berekenen.

### 3.2.4 *Time-in-prison-tabel (TIP-tabel)*

De vijfde en laatste databron die in dit onderzoek gebruikt wordt, is de time-in-prison-tabel (TIP-tabel). De TIP-tabel is een database ontwikkeld door het WODC waarin alle

<sup>24</sup> Dit wil zeggen dat identificerende gegevens (bijvoorbeeld parketnummers) zijn omgezet in betekenisloze nummers.

detentieperiodes per justitiabele geregistreerd staan. De tabel wordt gemaakt op basis van informatie van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en geeft aan wie wanneer gedetineerd zat in een penitentiaire inrichting of een justitiële jeugdinrichting in Nederland. Hierbij worden ook periodes meegenomen die in een politiecel en voorlopige hechtenis worden doorgebracht, alsmede extramurale periodes waarbij personen nog wel onder de verantwoordelijkheid van de DJI staan, maar niet meer in de gevangenis zitten (Verweij et al., 2021). De in dit onderzoek gebruikte TIP-tabel bevat detentieperiodes tot en met 2020. Informatie uit de TIP-tabel is in het huidige onderzoek gebruikt om de recidive te corrigeren voor de tijd in detentie, oftewel de tijd dat het voor personen nagenoeg onmogelijk was om crimineel gedrag te vertonen en dus te recidiveren (incapacitatie-effect).

### 3.2.5 *Koppeling en privacy*

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de hierboven beschreven databestanden aan elkaar gekoppeld, waarbij de privacy van de personen in de interventie- en controlegroep is gewaarborgd. Het proces is als volgt verlopen. Allereerst heeft het AcVZ een bestand gedeeld met daarin drie persoonsnummers (Burgerservicenummer (BSN), nummer Basisregistratie Personen (BRP), strafrechtketennummer (SKN))<sup>25</sup> van de personen die in de periode oktober 2012 tot en met oktober 2015 op de Top600-lijst zijn ingestroomd (de interventiegroep), alsmede alle personen die tot en met 2020 hebben deelgenomen aan de Top600-aanpak of Top400-aanpak. De databeheerder van het WODC heeft deze gegevens ontvangen via de beveiligde bestandenpostbus en direct versleuteld. Daarna heeft de databeheerder de versleutelde gegevens beschikbaar gesteld aan de onderzoekers van het WODC. De onderzoekers hebben dus uitsluitend met versleutelde gegevens gewerkt. Ook de gegevens op basis van de regionale politiedata van de Eenheid Amsterdam (persoonsgegevens en op welk peilmoment de persoon aan de brede politiecriteria voldeed) zijn via de bestandenpostbus verstuurd naar de databeheerder van het WODC die de gegevens vervolgens heeft versleuteld en beschikbaar heeft gesteld aan de onderzoekers. De Top600- en Top400-lijsten, de gegevens op basis van de regionale politiegegevens en de OBJD zijn middels versleutelde BSN-nummers aan elkaar gekoppeld, zodat de controlegroep gevormd kon worden. Personen uit de interventie- en controlegroep zijn vervolgens opgezocht in de OBJD om de recidive te berekenen. Tot slot heeft de databeheerder van het WODC de BSN-nummers van de interventie- en controlegroep ontsleuteld en via de beveiligde bestandenpostbus naar de politie verstuurd. De politie heeft op basis van de BSN-nummers de landelijke politiegegevens van de interventie- en controlegroep opgezocht en via de beveiligde bestandenpostbus retour gestuurd aan de databeheerder van het WODC. De databeheerder heeft ook in dat databestand alle identificatienummers direct versleuteld en pas daarna beschikbaar gesteld aan de onderzoekers van het WODC.

## 3.3 **Interventie- en controlegroep**

### 3.3.1 *Interventiegroep*

De interventiegroep in dit onderzoek bestaat uit 516 personen die in de periode oktober 2012 tot en met oktober 2015 zijn ingestroomd op de Top600-lijst, waarbij

<sup>25</sup> Bij het opzoeken van personen in de OBJD hebben wij als eis gesteld dat minimaal twee persoonsnummers overeen dienen te komen om zo de kans op foute koppelingen te verkleinen. Daarom hebben we meerdere persoonsnummers bij het AcVZ opgevraagd.

een basisdossier is geopend en de aanpak minimaal een halfjaar duurde. Het AcVZ heeft geadviseerd Top600-personen met een aanpak korter dan een halfjaar niet mee te nemen in het onderzoek, omdat in die gevallen de aanpak nauwelijks van start is gegaan. Personen in de interventiegroep voldeden aan de verscherpte politiecriteria en de verscherpte OM-criteria van de Top600-aanpak. Aangezien de Top600-lijst twee keer per jaar wordt opgesteld, is de interventiegroep gebaseerd op zeven Top600-lijsten: oktober 2012, april 2013, oktober 2013, april 2014, oktober 2014, april 2015 en oktober 2015. De lijst van oktober 2012 is als startpunt van het onderzoek gekozen, omdat het AcVZ adviseerde om 2011 en de eerste helft van 2012 te zien als aanloopperiode van de Top600-aanpak. Dit betekent dat de zogenoemde hardnekkigen niet in de interventiegroep zitten, want zij staan sinds het begin van de Top600-aanpak in 2011 zonder onderbrekingen op de lijst. De laatste lijst betreft die van oktober 2015, zodat de observatieperiode lang genoeg is om de vierjarige recidivefrequentie te berekenen.

De feitelijke instroomdatum ligt niet voor alle personen in de interventiegroep in de periode oktober 2012 tot en met oktober 2015. Dit heeft twee oorzaken. Allereerst wordt niet de datum waarop de lijst is vastgesteld, maar de datum waarop het basisdossier wordt geopend gezien als de startdatum van de Top600-aanpak. De reden hiervoor is dat na de vaststelling van een lijst (in oktober en april) wekelijks van maximaal acht nieuwe personen een basisdossier wordt geopend, waarna binnen een paar weken een regisseur wordt toegewezen en een plan van aanpak wordt geschreven. De aanpak start dus niet voor iedereen in oktober of april, maar vaak enkele weken of maanden later. Gemiddeld zit bij de interventiegroep drie maanden tussen de datum van de lijst en de datum waarop een basisdossier is geopend.<sup>26</sup> Ten tweede is 12% van de interventiegroep een herinstromer waarbij de eerste instroom vóór oktober 2012 lag. Zij kwamen in oktober 2012 tot en met 2015 op de Top600-lijst, waardoor ze binnen de interventiegroep vallen, maar hadden al eerder op de lijst gestaan en aan de aanpak deelgenomen. Bij deze herinstromers is ervoor gekozen om de eerste instroom (die voor oktober 2012 ligt) als startdatum te nemen. Ook hier is de datum waarop het basisdossier is geopend als startdatum gezien. Als gevolg van deze twee punten loopt de feitelijke instroomperiode van de interventiegroep van 19 mei 2011 tot en met 11 februari 2016.

Het AcVZ heeft oorspronkelijk 548 Top600-personen aangeleverd. Er zijn 32 Top600-personen niet meegenomen in het onderzoek. Drie van hen konden niet worden teruggevonden in de OBD, waardoor zij niet konden worden gematcht aan de controlegroep en er van hen geen recidive kon worden berekend. Bij zestien herinstromers met een eerste instroom vóór oktober 2012 was onduidelijk wanneer de eerste instroom was of was onduidelijk of de aanpak wel van start is gegaan toen ze de eerste keer op de lijst instroomden. Hierdoor kon er bij deze Top600-personen geen startdatum bepaald worden. Bij één Top600-persoon was de in- en uitstroomdatum gelijk, waarschijnlijk door een registratiefout. Bij twaalf Top600-personen was de regieduur van de eerste instroom korter dan een halfjaar. De interventiegroep bestaat dus uit 516 Top600-personen.

---

<sup>26</sup> Bij vier personen is wel bekend op welke lijst ze zijn ingestroomd, maar ontbreekt de datum waarop het basisdossier is geopend. Bij deze vier personen is de startdatum van aanpak gezet op de datum waarop ze op de lijst kwamen plus drie maanden.



### 3.3.2 *Controlegroep*

De controlegroep in dit onderzoek bestaat uit 709 personen die binnen het Convenant Aanpak Top600 (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2011, 2015) vielen, maar 1) net niet op de Top600-lijst terecht zijn gekomen of 2) waarbij de aanpak niet van start is gegaan. Voor de eerstgenoemde groep zijn personen geselecteerd die niet aan alle Top600-criteria voldeden: ze voldeden aan de brede politiecriteria en de verscherpte OM-criteria, maar niet aan de verscherpte politiecriteria. Voor de laatstgenoemde groep zijn personen geselecteerd die wel aan alle Top600-criteria voldeden (zowel aan de verscherpte politiecriteria als de verscherpte OM-criteria) en daarom op de Top600-lijst zijn gekomen, maar waar uiteindelijk geen basisdossier is geopend en de aanpak dus nooit van start is gegaan.<sup>27</sup>

In meer detail is de controlegroep als volgt bepaald. Er is gebruik gemaakt van de regionale politiegegevens, de Top600- en Top400-lijsten en de OBJD-gegevens. Allereerst zijn de personen geselecteerd die voldeden aan de brede politiecriteria, getoetst op dezelfde zeven peilmomenten als waarop de Top600-persoon uit de interventiegroep zijn getoetst (oktober 2012, april 2013, oktober 2013, april 2014, oktober 2014, april 2015 en oktober 2015). Deze groep bestond uit 2.131 personen. Vervolgens zijn de personen uit de interventiegroep, maar ook alle personen die tot en met 2020 hebben deelgenomen aan de Top600-aanpak en/of de Top400-aanpak verwijderd.<sup>28</sup> Door het verwijderen van deze personen bleven er 994 personen over. Van deze 994 personen hebben 66 personen (7%) wel op de Top600-lijst gestaan, maar is nooit een basisdossier geopend en is de aanpak dus nooit van start gegaan. Van de 994 personen konden 953 personen worden teruggevonden in de OBJD. Vervolgens is op basis van de OBJD nagegaan of deze 953 personen voldeden aan de verscherpte OM-instreamcriteria van de Top600-aanpak.<sup>29</sup> Dit was het geval bij 709 personen. Deze 709 personen vormen de controlegroep.

### 3.3.3 *Vergelijkbaarheid interventie- en controlegroep*

Om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de Top600-aanpak is in dit onderzoek de recidivefrequentie van de interventiegroep vergeleken met die van een controlegroep. Dat de ene dader aan de Top600-aanpak heeft deelgenomen en de andere dader niet, is echter grotendeels niet willekeurig. De meeste personen in de controlegroep voldeden namelijk niet aan de verscherpte politiecriteria en dus niet aan alle Top600-instreamcriteria, terwijl dit wel voor de interventiegroep geldt. De personen uit de interventie- en controlegroep verschillen dus op voorhand van elkaar.

<sup>27</sup> Zoals in hoofdstuk 2 beschreven kon bij aanvang van de Top600-aanpak in 2011 niet met alle 600 geselecteerde personen tegelijk begonnen worden. Per week werd bij acht personen de aanpak gestart. Dit leidde ertoe dat in de eerste jaren van de aanpak soms een lange tijd zat tussen het op de lijst komen en daadwerkelijk in regie komen. In de tussentijd zijn deze personen opnieuw aan de criteria getoetst en bleken zij niet altijd meer aan de criteria te voldoen. Om die reden is er een groep personen die wel op de Top600-lijst is gekomen, maar waarbij de daadwerkelijke regie nooit van start is gegaan.

<sup>28</sup> Personen die tussen november 2015 en december 2020 zijn ingestroomd op de Top600-lijst zijn uitgesloten voor de controlegroep, omdat de effectiviteit van de Top600-aanpak niet goed onderzocht kan worden als personen in de controlegroep gedurende de periode waarin de recidive wordt bekeken ook zijn onderworpen aan de Top600-aanpak. De aanpak kan dan ook effect hebben op hun recidive. Personen die op de Top400-lijst hebben gestaan zijn uitgesloten voor de controlegroep, omdat de Top400-aanpak in opzet vergelijkbaar is met de Top600-aanpak.

<sup>29</sup> Het OM doet dossieronderzoek om na te gaan of een potentiële Top600-persoon aan de OM-instreamcriteria van de Top600-aanpak voldoet. Omdat dit zeer tijdsintensief is hebben we onderzocht of we deze criteria kunnen vertalen in een selectiequery voor de OBJD. Dit hebben we getest bij de interventiegroep, waarvan we weten dat ze voldoen aan de verscherpte OM-criteria. Het overgrote deel van de interventiegroep (94%) voldoet ook aan de verscherpte OM-criteria op basis van de query voor de OBJD. Dit percentage vonden wij hoog genoeg om de query toe te passen bij de controlegroep om zo te bepalen wie aan de verscherpte OM-criteria voldeed.

Om de recidive tussen de op voorhand verschillende interventie- en controlegroep te kunnen vergelijken, en daarmee uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive, zijn twee elkaar aanvullende methodieken toegepast, namelijk een matchingsprocedure en een *difference-in-difference* regressieanalyse. Met de matchingsprocedure zijn de groepen vergelijkbaar gemaakt op de gemeten dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken ten tijde van de instroom- of peildatum. Met de *difference-in-difference* regressieanalyse is het verschil in recidivefrequentie tussen de gematchte interventie- en controlegroep geanalyseerd, waarbij rekening wordt gehouden met eventuele ongemeten verschillen tussen de groepen. Beide methodieken worden nader toegelicht in paragraaf 3.5.

## 3.4 Variabelen

### 3.4.1 Achtergrondkenmerken

De huidige studie bevat twee typen achtergrondkenmerken: 1) dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken van personen uit de interventie- en controlegroep en 2) kenmerken van de Top600-aanpak bij personen uit de interventiegroep. Hieronder worden deze kenmerken in meer detail besproken, evenals de manier waarop deze in de huidige studie zijn gebruikt.

#### **Dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken**

De daderkenmerken die in de huidige studie zijn opgenomen, zijn de volgende: geslacht (man, vrouw), geboorteland (Nederland, Marokko, voormalige Nederlandse Antillen, Suriname, Turkije, overig) en de leeftijd ten tijde van de instroomdatum (interventiegroep) of peildatum (controlegroep). De strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken zijn: leeftijd ten tijde van de eerste strafzaak, het aantal eerdere strafzaken, het aantal eerdere strafzaken vanwege een HIC-delict, de strafzaakdichtheid<sup>30</sup>, de strafzaakdichtheid van HIC-strafzaken, het aantal eerdere dagen in detentie en het type eerder gepleegde HIC-delicten (straatroof, overval, woninginbraak, HIC-geweldpleging).<sup>31</sup> Deze kenmerken zijn gebruikt om de interventiegroep te beschrijven, om de interventie- en controlegroep met elkaar te matchen en/of als controlevariabelen toegevoegd aan de analyses.

#### **Kenmerken van de Top600-aanpak**

Voor de personen uit de interventiegroep zijn enkele kenmerken van de Top600-aanpak in het rapport beschreven: instroomjaar (2011 tot en met 2016)<sup>32</sup>, regieduur van de eerste Top600-aanpak (in jaren)<sup>33</sup> in de onderzoeksperiode (tot en met 2020), totale regieduur (in jaren) in de onderzoeksperiode (tot en met 2020), het wel of niet herinstromen in de Top600-aanpak in de onderzoeksperiode (tot en met 2020) en het al dan niet in regie zijn op het einde van de onderzoeksperiode (tot en met 2020).

<sup>30</sup> De strafzaakdichtheid betreft het gemiddelde aantal strafzaken per jaar in de periode tussen de eerste strafzaak en de instroomdatum (in het geval van de interventiegroep) of peildatum (in het geval van de controlegroep) (Copas & Marshall, 1998).

<sup>31</sup> Het aantal eerdere (HIC-)strafzaken en aantal eerdere detentiedagen heeft betrekking op de periode voorafgaand aan de instroomdatum (in het geval van de interventiegroep) of de peildatum (in het geval van de controlegroep).

<sup>32</sup> Zoals eerder beschreven wordt in de huidige studie de datum waarop het basisdossier geopend is als instroomdatum gebruikt en niet de datum van de Top600-lijst waarop iemand instroomde.

<sup>33</sup> Deze eerste Top600-aanpak is de 'uitgangs'-Top600-aanpak: vanaf de start van deze aanpak is de recidive in kaart gebracht. Voor 88% van de interventiegroep is de eerste aanpak gestart in de selectieperiode van de onderhavige studie (Top600-lijsten van oktober 2012 tot en met oktober 2015), bij 12% was sprake van een herinstromer waarbij de eerste aanpak vóór oktober 2012 van start ging.

### 3.4.2 Recidivematen

De uitkomstmaat in deze studie is recidive. De recidive is berekend op basis van de OBJD en geoperationaliseerd als *een nieuwe, geldige strafzaak naar aanleiding van een misdrijf in Nederland*. Met geldige strafzaken worden zaken bedoeld die zijn geëindigd in een schuldigverklaring door de rechter of zijn afgedaan door het OM (inclusief beleidssepots, maar exclusief vrijspraak, ontslag van rechtsvervolgning, technische sepots en andere technische beslissingen) én zaken die nog niet (onherroepelijk) zijn afgedaan (Verweij et al., 2021; Wartna et., 2011). De lopende (hoger beroep) strafzaken worden ook meegenomen, omdat meer dan 85% van de strafrechtelijke vervolgingen eindigt in een geldige afdoening (Kalidien, 2018). Recidive wordt dus niet berekend op delictniveau, maar op strafzaakniveau. Een strafzaak kan meerdere delicten bevatten.

#### **Start van recidivemeting**

Voor de interventiegroep geldt per definitie dat het niet meer op de Top600-lijst staan samenhangt met recidive. In onderzoek naar het effect van de Top600-aanpak op recidive is het dus onverstandig om alleen de recidive te bekijken nadat iemand uit de Top600-aanpak is gestroomd. In deze studie is daarom gekeken naar de recidive vanaf het moment dat voor een persoon op de Top600-lijst een basisdossier is geopend en de aanpak is gestart. Voor de controlegroep schatten we de datum waarop het basisdossier geopend zou zijn wanneer een persoon op de Top600-lijst zou zijn ingestroomd. Voor iedereen in de controlegroep weten we op welk van de zeven peildata – tussen oktober 2012 en oktober 2015 – ze voldeden aan de brede politiecriteria en de verscherpte OM-criteria. Zoals in paragraaf 3.3 beschreven zit bij de interventiegroep gemiddeld drie maanden tussen de datum waarop iemand op de lijst komt en de datum waarop een basisdossier wordt geopend. Voor de controlegroep is het begin van de recidivemeting daarom de peildatum waarop ze voldeden aan de brede politie-criteria en de verscherpte OM-criteria, plus drie maanden.

Aangezien in dit onderzoek gebruik is gemaakt van strafrechtelijke gegevens uit de OBJD tot en met 2020, kan vanaf de start van de recidivemeting de één tot vierjarige recidive worden berekend. In deze recidiveperiode zijn twee recidivematen berekend: de recidiveprevalentie (of iemand recidiveert) en de recidivefrequentie (hoe vaak iemand recidiveert). Beide recidivematen worden hieronder in meer detail besproken.

#### **Recidiveprevalentie**

De recidiveprevalentie is het percentage personen dat recidiveert. Meer specifiek bepalen we de één tot vierjarige recidiveprevalentie: het percentage personen met een nieuwe strafzaak voor een misdrijf waarvan de pleegdatum binnen vier jaar na de startdatum van de recidivemeting ligt. Hierbij wordt dus alleen gekeken naar de eerste strafzaak en niet naar eventuele daaropvolgende strafzaken. De recidiveprevalentie is uitgesplitst naar twee soorten: de *algemene recidiveprevalentie* (een nieuwe strafzaak vanwege enig delict) en de *HIC-recidiveprevalentie* (een nieuwe strafzaak vanwege een HIC-delict). Voor de bepaling van de recidiveprevalentie is het belangrijk om rekening te houden met de tijd die personen in detentie doorbrengen. Wanneer iemand vastzit is de kans namelijk substantieel kleiner dat hij of zij recidiveert dan wanneer deze persoon op vrije voeten is. Derhalve is er gebruik gemaakt van de TIP-tabel. Deze correctie is doorgevoerd door het aantal dagen dat de Top600-persoon in detentie zat in mindering te brengen bij het aantal dagen tussen de instroomdatum in de aanpak en de datum van de recidivestrafzaak.

### **Recidivefrequentie**

De recidivefrequentie is het aantal keer dat personen recidiveren. Meer specifiek wordt de recidivefrequentie berekend als het gemiddelde aantal nieuwe strafzaken per jaar. Hierbij wordt dus niet alleen gekeken naar de eerste strafzaak, maar naar alle strafzaken met een pleegdatum in de eerste vier jaar na de startdatum van de recidivemeting. De recidivefrequentie is uitgesplitst naar twee soorten: de *algemene recidivefrequentie* (het aantal nieuwe strafzaken vanwege enig delict) en de *HIC-recidivefrequentie* (het aantal nieuwe strafzaken vanwege een HIC-delict). Ook hierbij is met behulp van de TIP-tabel rekening gehouden met de tijd in detentie, of beter gezegd de *exposuretijd*: het aantal dagen dat mensen, binnen het jaar waarover de recidivefrequentie berekend wordt, op vrije voeten zijn (365 minus het aantal dagen dat een persoon heeft doorgebracht in detentie; Verweij et al., 2021). Daardoor wordt de recidivefrequentie als volgt berekend:

$$\frac{\text{totale aantal strafzaken}}{\text{exposuretijd}} \times 365$$

Bij het rapporteren van de recidivefrequentie worden personen met zeer hoge waarden op deze statistiek afgetopt middels Winsorisatie. Specifiek binnen deze studie houdt dat in dat alle waarden die hoger zijn dan 1% van de hoogste observaties de waarde krijgen van het 99<sup>e</sup> percentiel. Hierdoor worden statistieken niet sterk beïnvloed door uitbijters. Observaties met een exposuretijd van nul kunnen niet worden meegenomen in de effectschattingen.

### **Operationalisering HIC-recidive**

Voor zowel de recidiveprevalentie als recidivefrequentie wordt de HIC-recidive berekend. Hoe de HIC-recidive precies is geoperationaliseerd heeft enige uitleg. Voor de recidivemeting worden de volgende delicten als HIC-delicten gezien: woninginbraak, straatroof, overvallen en enkele geweldsdelicten, namelijk openlijke geweldpleging tegen personen, zware mishandeling, en moord en doodslag.

Zoals eerder in paragraaf 3.1 toegelicht zijn woninginbraak, straatroof en overval niet direct herkenbaar in de registraties op basis van één of meerdere wetsartikelen uit het Wetboek van Strafrecht. Om deze reden maken wij voor het bepalen van de HIC-recidive gebruik van de maatschappelijke classificaties (Openbaar Ministerie, 2015). Dit in tegenstelling tot het OM die bij het bepalen van de Top600-instream dossieronderzoek uitvoerden en wetsartikelen in combinatie met de tenlastelegging gebruikten. De maatschappelijke classificaties zijn opgenomen in de OBJD, waardoor het mogelijk is om in de OBJD te selecteren op specifieke typen delicten.

In tabel 3.6 staat weergegeven hoe is vastgesteld of een strafzaak in de strafrechtelijke gegevens (OBJD) woninginbraak, straatroof, overval of HIC-geweldpleging betreft. Voor woninginbraak, straatroof en overval is gebruik gemaakt van in totaal zestien maatschappelijke classificaties. Voor de HIC-geweldsdelicten is gebruik gemaakt van wetsartikelen. Bij openlijk geweldpleging tegen personen is er behalve op het wetsartikel ook geselecteerd op de artikelkwalificatie. Het wetsartikel 141 Sr bevat namelijk zowel openlijke geweldpleging tegen goederen als tegen personen. Het veld artikelkwalificatie bevat informatie over de omstandigheden rondom het gepleegde delict en wordt ingevuld door de administratie van de rechtbank (de griffier) nadat de rechter het vonnis heeft gewezen. Een artikelkwalificatie kan bijvoorbeeld de volgende tekst bevatten: 'openlijke geweldpleging begaan tegen persoon'. Deze tekst maakt duidelijk dat het niet ging om openlijk geweldpleging tegen

goederen. Door te selecteren op 'tegen persoon' of 'tegen personen' in de artikelkwalificatie kunnen we zaken selecteren waarbij sprake was van openlijke geweldpleging tegen personen en niet tegen goederen.

**Tabel 3.6 Identificatie van de vier HIC-delicten in de OBD**

Maatschappelijke classificatie	Wetsartikel	Artikelkwalificatie
Woninginbraak		
Diefstal uit woning (15)		
Inbraak in woning (234)		
Insluiping woning (388)		
Woninginbraak (510)		
<b>Straatroof</b>		
Straatroof waaronder tasjesroof (67)		
Straatroof (466)		
<b>Overval</b>		
Overval (57)		
Overvallen geldinstellingen (58)		
Overvallen overige objecten (59)		
Overvallen woning (60)		
Overval op bedrijf (427)		
Overval op geldinstelling (428)		
Overval op winkel (429)		
Overval op woning (430)		
Overval overig (431)		
Overvallen (432)		
<b>HIC-geweldpleging</b>		
	Art. 141 Sr (openlijke geweldpleging)	Geweld tegen persoon Geweld tegen personen
	Art. 302 Sr (zware mishandeling)	
	Art. 303 Sr (zware mishandeling, voorbedachten rade)	
	Art. 287 Sr (doodslag)	
	Art. 289 Sr (moord)	

## 3.5 Kwantitatieve analyses

### 3.5.1 *Beschrijvende analyses van interventie- en controlegroep*

Ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag zijn beschrijvende statistieken van de interventie- en controlegroep uitgevoerd. Allereerst zijn er frequentieverdelingen gemaakt en gemiddelden berekend ter vergelijking van de interventie- en controlegroep op verschillende dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken. Vervolgens zijn enkele Top600-kenmerken van de interventiegroep beschreven, zoals instroomjaar en regieduur.

Ter beantwoording van onderzoeksvraag 2a, het recidivebeeld van de interventiegroep, is zowel de recidiveprevalentie als de recidivefrequentie berekend. De recidiveprevalentie is berekend met behulp van survivalanalyse. Meer specifiek is gebruik gemaakt van de Kaplan-Meier procedure (Kaplan & Meier, 1958). Deze methode heeft twee voordelen. Allereerst brengt het niet enkel de hoogte van de recidive, maar ook de snelheid waarmee personen recidiveren in beeld. Ten tweede houdt deze methode rekening met verschillen in de observatieduur, al was dat in de onderhavige studie niet nodig, omdat van alle Top600-persoonen een observatieperiode van ten minste vier jaar beschikbaar was.<sup>34</sup> De recidivefrequentie is berekend aan de hand van de in paragraaf 3.4 gepresenteerde formule waarmee het gemiddelde aantal nieuwe strafzaken per jaar wordt berekend, rekening houdend met het aantal dagen dat een persoon in vrijheid doorbracht (en dus niet gedetineerd zat).

Ter beantwoording van onderzoeksvraag 2b, het recidivebeeld tijdens en na de aanpak van de uitgestroomde interventiegroep, is de recidivefrequentie in navolging van Segeren en collega's (2016) voor drie subgroepen berekend: herinstromers, snelle uitstromers en langzame uitstromers. Hier is voor gekozen omdat de recidivetrend tijdens en na de aanpak mogelijk verschilt voor deze subgroepen en het dan inzichtelijker is om deze groepen niet samen te voegen. Herinstromers betreffen personen uit de interventiegroep die binnen de onderzoeksperiode (dus vóór 31 december 2020) na uitstroom opnieuw zijn ingestroomd. Voor het onderscheid tussen de snelle en langzame uitstromers is gekeken naar de mediaan: na hoeveel tijd in de aanpak is de helft van de groep uitgestroomd? De mediaan lag bij de uitstromers op twee jaar en vijf maanden (herinstromers zijn niet meegenomen bij deze berekening). De snelle uitstromers betreffen dus de personen in de interventiegroep die binnen de mediane regieduur uitstroomden; ofwel de 50% snelste uitstromers. De langzame uitstromers betreffen dus personen in de interventiegroep die na de mediane regieduur uitstroomden; ofwel de 50% langzaamste uitstromers.

### 3.5.2 *Matchingsprocedure en difference-in-difference regressieanalyse*

Ter beantwoording van de derde onderzoeksvraag, de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive, is de recidivefrequentie van de interventiegroep vergeleken met die van een controlegroep. Zoals eerder beschreven zullen personen in de interventiegroep echter op voorhand verschillen van de personen in de controlegroep. Zij voldeden in de meeste gevallen immers net niet aan alle Top600-instroomcriteria in tegenstelling tot personen uit de interventiegroep. Om de recidivefrequentie tussen de interventie- en controlegroep toch te kunnen vergelijken, en daarmee uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de Top600-aanpak ten

<sup>34</sup> Drie Top600-persoonen zijn weliswaar overleden, maar dit gebeurde meer dan vier jaar na instroom in de Top600-aanpak, dus ook van hen was een vierjarige observatieperiode beschikbaar.

opzichte van de *treatment as usual* in termen van recidive, zijn twee methodieken toegepast.

De eerste methodiek is een (strikte) matchingsprocedure, waarbij *Coarsened Exact Matching* (Iacus et., 2011) is gecombineerd met *Propensity Score Matching* (Rosenbaum & Rubin, 1983). Het is belangrijk om een zo goed mogelijk aan de interventiegroep gelijkende controlegroep samen te stellen. Door een matchingsprocedure toe te passen zijn de groepen vergelijkbaar gemaakt op de gemeten dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken. De verwachting was dat er in de controlegroep voldoende personen zitten die vergelijkbaar zijn met de Top600-personen, omdat de controlegroep voldoet aan een groot deel van de Top600-instreamcriteria (namelijk de brede politiecriteria en de verscherpte OM-criteria) en omdat een deel van de controlegroep wel aan alle criteria voldeed en op de Top600-lijst kwam, maar de aanpak nooit van start is gegaan (N=66).

De tweede methodiek is een *difference-in-difference* (DID) regressieanalyse. Door de matchingsprocedure zijn de groepen vergelijkbaar op de gemeten kenmerken, maar de groepen kunnen nog steeds verschillen op ongemeten kenmerken, zoals psychische en verslavingsproblematiek. Een DID-regressieanalyse analyseert het verschil in recidivefrequentie tussen de gematchte interventie- en controlegroep, waarbij rekening wordt gehouden met eventuele bestaande verschillen tussen de groepen (o.a. Angrist & Pischke, 2009).<sup>35</sup>

Hieronder worden de stappen die zijn genomen nader toegelicht. Allereerst wordt beschreven op basis van welke statistieken de interventie- en controlegroep met elkaar zijn vergeleken. Daarna wordt in meer detail de eerste methodiek (matchingsprocedure) en de tweede methodiek (DID-regressieanalyse) beschreven.

### **Vergelijking achtergronden interventie- en controlegroep**

Het doel van de matchingsprocedure is om de interventie- en controlegroep vergelijkbaar te maken op de gemeten dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken. Om de verschillen in de gemeten kenmerken tussen de interventie- en controlegroep voor en na matching inzichtelijk te maken, is gebruik gemaakt van drie statistieken. De eerste statistiek is de *t*-toets, waarmee kan worden bepaald of de verschillen statistisch significant zijn en dus niet op toeval berusten. In dit onderzoek wordt de veelgebruikte grens van 0,05 aangehouden voor het statistische significantieniveau (*p*). Dus bij een significantieniveau kleiner dan 0,05 is er sprake van een significant verschil. De tweede statistiek is de *standardized difference* (*SD*; ook wel *standardised bias* genoemd) van Rosenbaum en Rubin (1985). De *SD* is een geschaalde maat voor effectgrootte (zie Tollenaar et al., 2019, p. 77). Rosenbaum en Rubin (1985) stellen met betrekking tot matchingsprocedures dat kenmerken tussen twee groepen te veel verschillen bij een *SD* groter dan 20%.<sup>36</sup> Dit is in lijn met de indeling van effectgrootte *d* van Cohen (1988). We kijken bij de vergelijking van de groepen zowel naar significantie (*t*-toets) als effectgrootte, omdat significantie afhankelijk is van de grootte van de interventiegroep. Bij grote interventiegroepen kan een verschil significant zijn, maar qua grootte

<sup>35</sup> Er is overigens niet direct aanleiding om te denken dat de interventie- en controlegroep op kenmerken als psychische en verslavingsproblematiek verschillen, aangezien de Top600-aanpak niet op dergelijke kenmerken selecteert. De Top600-instreamcriteria richten zich op de mate van criminele activiteit en daarop is in de huidige studie gematcht. Desalniettemin blijft de kans bestaan dat de groepen verschillen op ongemeten kenmerken, waardoor een DID-analyse wenselijk is.

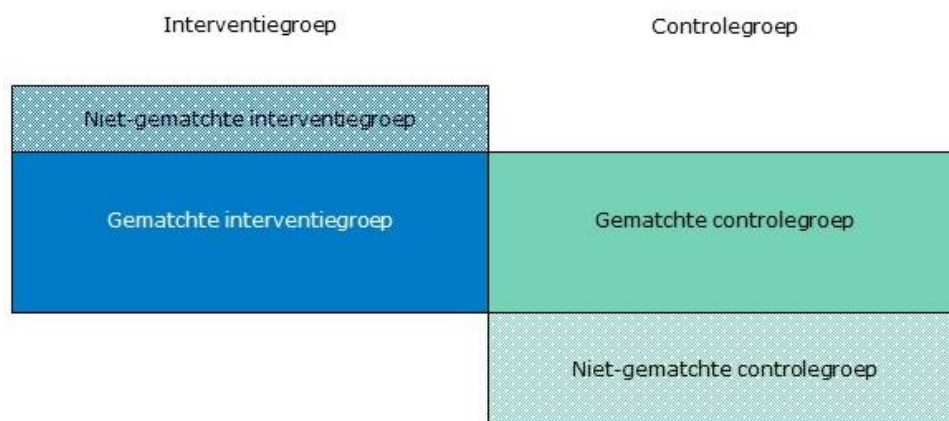
<sup>36</sup> In de literatuur worden verschillende grenzen aangehouden voor de *standardized difference*, variërend van 10% tot 25% (Garrido et al., 2014). In dit onderzoek wordt de veelgebruikte 20%-grens aangehouden.

verwaarloosbaar. Bij kleine interventiegroepen kan een verschil groot zijn, maar niet significant. Daarom achten we een verschil te groot als een verschil significant is ( $p < 0,05$ ) en de effectgrootte te groot is ( $SD > 20\%$ ) en een verschil acceptabel indien de effectgrootte binnen de grens valt ( $SD < 20\%$ ) ongeacht of een verschil significant is. Ten derde is er bij continue variabelen gekeken naar de variantie ratio (VR). Hoe dichter de VR bij 1 ligt, hoe meer de variantie/spreiding van het kenmerk vergelijkbaar is tussen beide groepen. Rubin (2001) stelt met betrekking tot criteria voor matching dat verschillen in de variantie tussen de groepen te groot zijn als de variantie in de ene groep meer dan twee keer zo groot is als de variantie in de andere groep (dat wil zeggen bij een VR kleiner dan 0,5 of groter dan 2).

### Methodiek 1: Matchingsprocedure interventie- en controlegroep

Om de interventie- en controlegroep beter vergelijkbaar te maken is gebruik gemaakt van een matchingsprocedure. Bij matching worden personen in de interventiegroep gekoppeld aan personen in de controlegroep met vergelijkbare achtergrondkenmerken. In de huidige studie wordt gekeken naar diverse daderkenmerken en kenmerken van de strafrechtelijk voorgeschiedenis. Niet voor alle personen in de interventiegroep zal een goede match gevonden kunnen worden in de controlegroep. Ook een deel van de controlegroep zal ongeschikt blijken als match. Over het algemeen kunnen 'extreme' personen niet gematcht worden, dus personen met juist een hoog risico (interventiegroep) of laag risico (controlegroep) op de interventie (en in de huidige studie tevens een hoog of laag risico op recidive, omdat de mate van criminele activiteit bepaalt of iemand de Top600-aanpak instroomt). Een schematische weergave van matching is te zien figuur 3.1. Personen die niet worden gematcht worden niet meegenomen in de recidiveanalyses. Enkel de recidive van de gematchte interventie- en controlegroep wordt in de huidige studie vergeleken.

**Figuur 3.1 Schematische weergave van matching**



In de onderhavige studie is gekozen voor een combinatie van twee matchingsmethoden om maximaal rekening te houden met selectieprocessen: *Coarsened Exact Matching* (CEM; Iacus et al., 2011) en *Propensity Score Matching* (PSM; Rosenbaum & Rubin, 1983). Bij CEM worden personen uit de interventie- en controlegroep exact aan elkaar gematcht op basis van (zelfgekozen of automatisch gekozen) categorieën binnen kenmerken. Zo kan bijvoorbeeld een 16- tot 20-jarige dader uit de interventiegroep enkel worden gekoppeld aan een 16- tot 20-jarige dader uit de controlegroep en een dader uit de interventiegroep die geboren is in Nederland



enkel aan een dader uit de controlegroep die geboren is in Nederland. Op die manier worden de gematchte interventie- en controlegroep op individueel niveau sterk vergelijkbaar op kenmerken waarop is gematcht. Het nadeel van CEM is echter dat het een vrij restrictieve methode is. Zeker wanneer men exact wil matchen op vele kenmerken is de kans klein dat er nog matches gevonden worden. Wanneer op veel kenmerken gematcht wordt, wordt daarom ook wel geadviseerd om CEM te combineren met het minder restrictieve (en veelgebruikte) PSM (Ripollone et al., 2020). CEM kan dan worden toegepast op de belangrijkste kenmerken en PSM op de overige kenmerken. Bij PSM worden personen in de interventiegroep gekoppeld aan personen in de controlegroep met een vergelijkbare *propensity score*. Een *propensity score* (variërend van 0 tot 1) is de kans dat iemand op basis van de gemeten kenmerken (in dit geval de dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken) wordt toegewezen aan de interventie/behandeling (in dit geval de Top600-aanpak). PSM gaat uit van de gemiddelden op groepsniveau: een gematcht koppel kan verschillen op de individuele kenmerken (bijvoorbeeld een persoon kan eerder 400 dagen in detentie hebben gezeten en zijn of haar koppelpartner 700 dagen), maar op groepsniveau zijn de gematchte interventie- en controlegroep vergelijkbaar (bijvoorbeeld de gemiddelde detentieduur is in beide gematchte groepen 600 dagen). In de onderhavige studie is gebruik gemaakt van één-op-één *nearest neighbor matching* zonder teruglegging. De matchingsprocedure (een combinatie van CEM en PSM) is uitgevoerd in R versie 4.1.2 (R core Team, 2021) met behulp van package MatchIt 4.3.4 (Ho et al., 2011).

De interventie- en controlegroep zijn middels een combinatie van CEM en PSM gematcht op dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken die blijkend uit logistische regressieanalyses (niet getoond in rapport) samenhangen met het wel of niet worden toegewezen aan de Top600-aanpak en/of recidive. In tabel 3.7 is te zien via welke methode op welke kenmerken (en categorieën) is gematcht. Allereerst zijn de groepen middels CEM exact gematcht op de belangrijkste kenmerken: geboorteland in twee categorieën, leeftijd bij instroom- of peildatum, aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in het eerste, tweede en vierde jaar voor instroom- of peildatum en aantal eerdere (HIC-)strafzaken per jaar niet-gedetineerd in het eerste, tweede en vierde jaar voor instroom- of peildatum.<sup>37 38</sup> Dit zijn de belangrijkste kenmerken, omdat ze tot de instroomcriteria van de Top600-aanpak behoren, zeer sterk samenhangen met recidive en/of de interventie- en controlegroep hierop sterk bleken te verschillen. Vervolgens zijn de groepen gematcht middels PSM. Hierbij zijn om te beginnen dezelfde continue kenmerken geïncludeerd die bij CEM zijn gebruikt om zo de balans bij deze kenmerken verder te vergroten. Daarnaast is via PSM op zes categorieën van geboorteland gematcht. Verder is gematcht op een aantal aanvullende kenmerken: sekse, leeftijd ten tijde van eerste strafzaak, totale aantal eerdere strafzaken voor instroom- of peildatum (zonder detentiecorrectie), aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in het derde jaar voor instroom- of peildatum, totale aantal eerdere HIC-strafzaken voor instroom- of peildatum (zonder detentiecorrectie), aantal eerdere HIC-strafzaken per jaar niet-gedetineerd in het

<sup>37</sup> Bij het aantal eerdere (HIC-)strafzaken in het eerste, tweede, derde en vierde jaar voor instroom- of peildatum is gecorrigeerd voor eventuele tijd in detentie. De reden hiervoor is dat deze variabelen de voormeting in de DID-regressieanalyse vormen (strafzaakfrequentie voor instroom- of peildatum) en dat de nameting in de DID-regressieanalyse (strafzaakfrequentie na instroom- of peildatum) ook gecorrigeerd is voor eventuele tijd in detentie.

<sup>38</sup> In de resultaten sectie (paragraaf 5.3) wordt duidelijk waarom specifiek gematcht is op het aantal eerdere (HIC-)strafzaken in het eerste, tweede, derde en vierde jaar voor instroom- of peildatum en niet op het aantal eerdere (HIC-)strafzaken in de vier jaar voor instroom- of peildatum tezamen, en waarom niet ook exact gematcht is via CEM op het aantal eerdere (HIC-)strafzaken in het derde jaar.

derde jaar voor instroom- of peildatum, totale aantal detentiedagen voor instroom- of peildatum en aantal detentiedagen in vier jaar voor instroom- of peildatum.

**Tabel 3.7 Matchingskenmerken**

Matchingskenmerken	CEM	PSM
<b>Daderkenmerken</b>		
Sekse		Ja (M/V)
Geboorteland	Ja (Nederland; buitenland)	Ja (zes categorieën) <sup>a</sup>
Leeftijd bij instroom- of peildatum	Ja (categorieën: 12-15 jaar; 16-20 jaar; 21-29 jaar; 30 jaar of ouder)	Ja (continu)
<b>Strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken</b>		
Leeftijd bij eerste strafzaak		Ja (continu)
Totale aantal eerdere strafzaken voor instroom- of peildatum (zonder detentiecCorrectie)		Ja (continu)
Aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 1e jaar voor instroom- of peildatum	Ja (categorieën: 0 t/m 1 strafzaken; Meer dan 1 strafzaak)	Ja (continu)
Aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 2e jaar voor instroom- of peildatum	Ja (categorieën: 0 t/m 1 strafzaken; Meer dan 1 strafzaak)	Ja (continu)
Aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 3e jaar voor instroom- of peildatum		Ja (continu)
Aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 4e jaar voor instroom- of peildatum	Ja (categorieën: 0 t/m 1 strafzaken; Meer dan 1 strafzaak)	Ja (continu)
Totale aantal eerdere HIC-strafzaken voor instroom- of peildatum (zonder detentiecCorrectie)		Ja (continu)
Aantal eerdere HIC-strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 1e jaar voor instroom- of peildatum	Ja (categorieën: 0 HIC-strafzaken; Meer dan 0 t/m 1,3 HIC-strafzaken; Meer dan 1,3 HIC-strafzaken) <sup>b</sup>	Ja (continu)
Aantal eerdere HIC-strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 2e jaar voor instroom- of peildatum	Ja (categorieën: 0 HIC-strafzaken; Meer dan 0 t/m 1,3 HIC-strafzaken; Meer dan 1,3 HIC-strafzaken) <sup>b</sup>	Ja (continu)
Aantal eerdere HIC-strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 3e jaar voor instroom- of peildatum		Ja (continu)
Aantal eerdere HIC-strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 4e jaar voor instroom- of peildatum	Ja (categorieën: 0 HIC-strafzaken; Meer dan 0 t/m 1,3 HIC-strafzaken; Meer dan 1,3 HIC-strafzaken) <sup>b</sup>	Ja (continu)
Totale aantal detentiedagen voor instroom- of peildatum		Ja (continu)
Aantal detentiedagen in vier jaar voor instroom- of peildatum		Ja (continu)

a Nederland, Marokko, voormalige Nederlandse Antillen, Suriname, Turkije, overig.

b Er is voor de grens van 1,3 gekozen om een gelijkmatiger verdeling te krijgen over categorieën.

Een combinatie van CEM en PSM ziet er bijvoorbeeld als volgt uit (dit is een vereenvoudigd voorbeeld met slechts twee kenmerken). Via CEM wordt voor een 16- tot en met 20-jarige Top600-persoon met meer dan één eerdere strafzaak per jaar niet-gedetineerd in het eerste jaar voor de instroom gezocht naar een 16- tot en met 20-jarig persoon in de controlegroep met meer dan één eerdere strafzaak per jaar niet-gedetineerd in het eerste jaar voor de peildatum. Stel dat tien personen in de controlegroep hieraan blijken te voldoen. Middels PSM wordt dan op basis van de meeste vergelijkbare *propensity score* bepaald welke van deze tien personen in de controlegroep het meeste lijkt om de Top600-persoon en dus wie het beste gekoppeld kan worden aan de Top600-persoon.

Tot slot is het ook belangrijk om te vermelden dat ervoor is gekozen om op een aantal kenmerken niet te matchen. Hoe meer matchingskenmerken, hoe kleiner de kans op geschikte matches. Het is dus goed om kritisch te zijn op welke kenmerken je matcht. Allereerst is niet gematcht op strafzaakdichtheid en HIC-strafzaakdichtheid. De reden hiervoor is dat deze kenmerken zijn geconstrueerd op basis van kenmerken waar al op wordt gematcht, namelijk het aantal eerdere (HIC-)strafzaken en de leeftijd bij eerste instroom. Het heeft dus weinig toegevoegde waarde om ook op (HIC-)strafzaakdichtheid te matchen. Ten tweede is niet gematcht op het aantal eerdere (HIC-)aanhoudingen. De instroomcriteria van de Top600-aanpak hebben betrekking op zowel het aantal eerdere (HIC-)strafzaken als het aantal eerdere (HIC-)aanhoudingen, dus het ligt voor de hand om op beide kenmerken te matchen. Er is echter sprake van hoge correlaties tussen (HIC-)aanhoudingen en (HIC-)strafzaken, zowel voor de interventie- als controlegroep ( $r > 0,8$ ). Dus ook hier heeft het weinig toegevoegde waarde om op beide kenmerken te matchen. Er is voor gekozen om enkel te matchen op het aantal eerdere (HIC-)strafzaken en daarmee fungeert het als proxy voor het aantal eerdere (HIC-)aanhoudingen.

## **Methodiek 2: Difference-in-difference (regressie)analyse**

Middels een *difference-in-difference (DID)* analyse (o.a. Angrist & Pischke, 2009) is het verschil in de recidivefrequentie (strafzaakfrequentie) geanalyseerd tussen de gematchte interventie- en controlegroep. Door de matchingsprocedure zijn de groepen weliswaar vergelijkbaar op de gemeten kenmerken, maar de groepen kunnen nog steeds verschillen op ongemeten kenmerken, zoals psychische en verslavingsproblematiek. De DID-analyse heeft als voordeel dat het niet nodig is dat de gematchte interventie- en controlegroep op voorhand exact vergelijkbaar zijn op ongemeten tijdsconstante verschillen. Kort gezegd geeft deze methode aan of het verschil in recidivefrequentie tussen de gematchte interventie- en controlegroep verschilt tussen de periode voor de instroom- of peildatum (voormeting) en de periode erna (nameting). De gematchte interventie- en controlegroepen worden dus niet alleen vergeleken op de nameting (strafzaakfrequentie na start van de Top600-aanpak of peildatum), maar ook op de voormeting (strafzaakfrequentie voor start van de Top600-aanpak of peildatum). Voor eventuele ongemeten tijdsconstante verschillen (zoals psychische en verslavingsproblematiek) tussen de groepen die samenhangen met de uitkomstmaat (crimineel gedrag) wordt dus indirect gecontroleerd middels de voormeting.

Een DID-analyse gaat wel uit van twee aannames. Allereerst is er de aanname dat de ongemeten verschillen die samenhangen met recidive tussen de gematchte interventie- en controlegroep constant over de tijd zijn. Ten tweede is er de aanname dat het verschil tussen de voor- en nameting gelijk zou zijn geweest voor de gematchte interventie- en controlegroep in het geval dat de interventiegroep de

Top600-aanpak niet gevolgd zou hebben. Dit is de aanname van de *parallel slopes*. Onder deze twee condities kunnen de verschillen tussen de voormetingen en de verschillen tussen de nametingen (het verschil van het verschil) worden geïnterpreteerd als het behandel-effect.

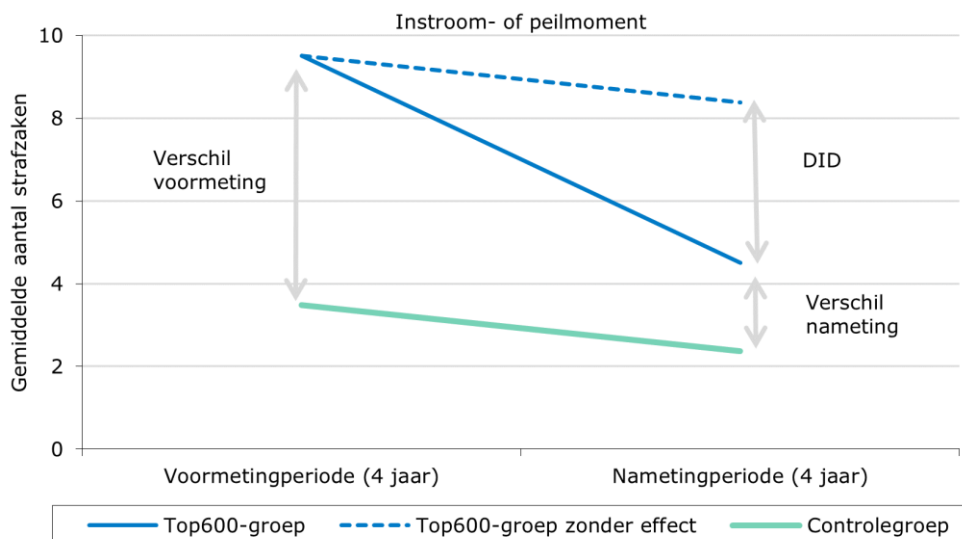
In dit onderzoek zijn zowel een simpele DID-analyse als een DID-regressieanalyse uitgevoerd. Een simpele DID-analyse heeft als voordeel dat er niet wordt gemodelleerd. Bij modellering moeten keuzes worden gemaakt die arbitrair kunnen zijn. Aan de andere kant is een nadeel van een simpele DID-analyse dat enkel rekening wordt gehouden met tijdsconstante verschillen en dat er geen statistische toets kan plaatsvinden op het verschil. Bovendien kunnen er na matching nog kleine overgebleven verschillen zijn op de gemeten kenmerken tussen de gematchte interventie- en controlegroep. Door een DID-regressieanalyse (dus met modellering) uit te voeren kan er in de analyse gecontroleerd worden voor de gemeten kenmerken. Voor zowel de simpele DID-analyse als de DID-regressieanalyse is het aantal (HIC-) strafzaken geteld binnen de recidiveperiode, ofwel de vier jaar na de instroom- of peildatum (nameting). Daarnaast zijn deze tellingen ook gedaan in de vier jaar voor de instroom- of peildatum (voormeting). De DID-(regressie)analyses zijn uitgevoerd in R versie 4.1.2 (R core Team, 2021).

Een schematische, hypothetische weergave van de resultaten van een simpele DID-analyse is weergegeven in figuur 3.2. In figuur 3.2 worden twee mogelijke scenario's geschetst. In het eerste scenario lopen de lijnen van de Top600-groep (blauwe stippellijn) en de controlegroep (mintgroene lijn) parallel aan elkaar, beide lijnen dalen met dezelfde snelheid. Dit betekent dat het gemiddelde aantal strafzaken van de interventie- en controlegroep even hard daalt en er geen effect is gevonden van de Top600-aanpak op de recidivefrequentie. In het tweede scenario is er wel een effect van de Top600-aanpak. De blauwe doorgetrokken lijn (Top600-groep) daalt harder dan de mintgroene lijn (controlegroep), wat betekent dat het gemiddelde aantal strafzaken bij de Top600-groep harder is gedaald dan bij de controlegroep en de Top600-aanpak effectief is in het verminderen van de recidive. DID geeft dus aan of het verschil in strafzaakfrequentie tussen de interventie- en controlegroep verschilt tussen de periode voor de instroomdatum (voormeting) en de periode daarna (nameting). Het is dus het verschil van het verschil, vandaar de naam *difference-in-difference*. Zonder DID-analyse zou enkel gekeken worden naar de nameting waaruit blijkt dat de Top600-groep (blauwe lijn) een hogere recidivefrequentie heeft dan de controlegroep (mintgroene lijn). De DID-analyse houdt echter rekening met tijdsconstante verschillen tussen de groepen die er op voorhand zijn door ook de voormeting mee te nemen in de analyse.

Bij de DID-regressieanalyse is er gebruik gemaakt van een negatief-binomiaal model. Dit model is gekozen, omdat de uitkomstmaat (recidivefrequentie in vier jaar na instroom- of peildatum) een tellingsvariabele betreft<sup>39</sup> en omdat een negatief-binomiaal model minder restrictief is wat betreft de verdeling van de tellingen dan bijvoorbeeld een Poissonmodel. In de DID-regressieanalyse is gecontroleerd voor diverse kenmerken (controlevariabelen), namelijk sekse, geboorteland, leeftijd bij instroom- of peildatum, leeftijd bij eerste strafzaak, totale aantal eerdere strafzaken, totale aantal eerdere HIC-strafzaken en aantal eerdere detentiedagen in vier jaar

<sup>39</sup> Het gebruik van een standaard regressiemodel zou leiden tot heteroscedasticiteit, omdat bij tellingen geldt dat hoe hoger het aantal, hoe hoger de variantie.

**Figuur 3.2 Schematische, hypothetische weergave van de resultaten van een difference-in-difference analyse**



voor instroom- of peildatum.<sup>40</sup> Het berekenen van het DID-effect in de regressie gebeurt door een tijdsvariabele, een groepsvariabele en de interactie daartussen. De tijdsvariabele maakt onderscheid tussen de vierjarige periode voor de instroom- of peildatum (0) en de vierjarige recidiveperiode na de instroom- of peildatum (1). De groepsvariabele maakt onderscheid tussen de gematchte controlegroep (0; geen Top600-aanpak) en de gematchte Top600-groep (1; wel Top600-aanpak). De interactievariabele *DID* is de interactie tussen de tijdsvariabele en groepsvariabele. Zoals eerder beschreven geeft *DID* dus aan of het verschil in strafzaakfrequentie tussen de gematchte interventie- en controlegroep verschilt tussen de periode voor de instroom- of peildatum en de periode daarna (zie figuur 3.2). De *sandwich* schatter van de geclusterde standaardfout is toegepast (Williams, 2000), omdat de observaties in het model niet onafhankelijk van elkaar zijn. Voor elk individu is het aantal strafzaken immers twee keer gemeten: één keer voor de instroom- of peildatum en één keer erna.

Een negatief-binomiaal model geeft schattingen in termen van de (log) *incidence rate ratio* (*IRR*). De *IRR* geeft het effect aan van het kenmerk op het aantal strafzaken, onder constanthouding van alle overige kenmerken. Hoe meer de *IRR* afwijkt van 1, hoe groter de invloed van het kenmerk op het aantal strafzaken. Bij categorische variabelen (zoals sekse en geboorteland) betekent een waarde groter dan 1 een hogere strafzaakfrequentie ten opzichte van de referentiecategorie en een waarde kleiner dan 1 een lagere strafzaakfrequentie. Bij continue variabelen (zoals leeftijd en aantal eerdere detentiedagen) betekent een waarde groter dan 1 een positief verband tussen het kenmerk en strafzaakfrequentie en een waarde kleiner dan 1 een negatief verband. Bijvoorbeeld een *IRR* van 0,95 bij leeftijd betekent dat met elk extra levensjaar het aantal strafzaken 0,95 keer zo klein wordt.

<sup>40</sup> (HIC-)strafzaakdichtheid en totale aantal eerdere detentiedagen voor instroom- of peildatum zijn niet meegenomen als controlevariabelen. De reden hiervoor is dat deze kenmerken dusdanig sterk samenhangen met andere kenmerken in het model dat er sprake is van multicollineariteit ( $VIF > 10$ ; Chatterjee & Hadi, 1986). (HIC-)strafzaakdichtheid hangt te sterk samen met aantal eerdere (HIC-) strafzaken en totale aantal eerdere detentiedagen voor instroom- of peildatum hangt te sterk samen met aantal eerdere detentiedagen in vier jaar voor instroom- of peildatum (correlaties  $> 0.9$ ).

Met het DID-regressiemodel zijn tevens de gemiddelde marginale effecten geschat, omdat deze een inschatting geven van de recidivefrequentie zelf en daardoor direct vergelijkbaar zijn met de simpele DID-analyse. Marginale effecten zijn voorspellingen uit het model van de uitkomstmaat (recidivefrequentie in vier jaar na instroom- of peildatum) die gemiddeld worden over de kenmerken van de individuele observaties. Op die manier kunnen effecten van afzonderlijke controlevariabelen worden berekend in termen van de uitkomst, namelijk het aantal (HIC-)strafzaken na de instroom- of peildatum. Het berekenen van het gemiddelde marginale effect van de Top600-aanpak gaat als volgt. Eerst worden uitsluitend de observaties van de Top600-groep geselecteerd. Dan wordt voor alle observaties de tijdsvariabele en de interactievariabele *DID* (de interactie tussen de tijdsvariabele en groepsvariabele) op nul gezet. Dit komt overeen met de voormeting voor de Top600-groep. Vervolgens wordt met het model voor iedere Top600-observatie de voorspelde frequenties van de voormeting gegenereerd. Daarna worden alle waarden van de tijdsvariabele en de interactievariabele *DID* op één gezet (dit komt overeen met de nameting van de Top600-groep) en opnieuw de voorspelde frequenties gegenereerd. Ten slotte wordt de groepsvariabele en interactievariabele *DID* op nul gezet (dit komt overeen met de situatie dat de Top600-groep geen Top600-aanpak had gevolgd) en worden opnieuw de voorspelde frequenties uit het model gegenereerd. Dit geeft de zogenoemde *counterfactual* voor de Top600-groep, oftewel de recidivefrequentie als de Top600-groep geen Top600-aanpak zou hebben gehad. Uit de gemiddelden van de voorspelde frequenties kan het gemiddeld marginaal effect van het wel of niet hebben gehad van de Top600-aanpak worden afgeleid, gegeven de samenstelling van de groep.

## 4 Methode kwalitatief deel

In dit hoofdstuk wordt de methode van het kwalitatieve gedeelte van het onderzoek beschreven. In paragraaf 4.1 worden de kwalitatieve gegevens toegelicht en in paragraaf 4.2 worden de deelnemers van de focusgroepen beschreven. Vervolgens komt aan de orde hoe de kwalitatieve gegevens zijn geanalyseerd om de laatste onderzoeksvraag te beantwoorden (paragraaf 4.3).

### 4.1 Kwalitatieve gegevens

De kwalitatieve gegevens bestaan uit de uitkomsten van twee focusgroepen die zijn gehouden met in totaal vijftien regisseurs van de Top600-aanpak (16% van alle op dat moment werkzame regisseurs). Door de regisseurs te vragen naar hun ervaringen met de Top600-aanpak is getracht meer inzicht te krijgen in de al dan niet werkzame mechanismen van de aanpak en bij welke type daders de aanpak meer of minder effectief is in het verminderen van recidive. Meer specifiek is de regisseurs in de focusgroepen gevraagd in hoeverre zij ervaren dat de aanpak effectief is in het verminderen van de recidive en het verbeteren van het toekomstperspectief<sup>41</sup>, bij welke subgroepen van Top600-personen zij ervaren dat de aanpak in meer of mindere mate effectief is, of naar hun idee de juiste daders worden geselecteerd voor de aanpak, welke elementen of aspecten van de aanpak volgens hen de aanpak wel of niet tot een succes maken en wat er binnen de aanpak verbeterd zou kunnen worden. Ook was er ruimte voor de regisseurs om vanuit hun ervaringen relevante onderwerpen in te brengen en te bespreken. Voorafgaand aan de focusgroepen is een topiclijst opgesteld (zie bijlage 3).

De regisseurs zijn (grotendeels) geselecteerd middels een gestratificeerde steekproeftrekking. Ten tijde van de voorbereidingen van de focusgroepen (najaar 2021) waren er 94 regisseurs werkzaam bij de Top600-aanpak, waaruit zestien regisseurs zijn geselecteerd voor de focusgroepen. De regisseurs die deelnamen aan de focusgroepen dienden een goede afspiegeling te vormen van de regisseurs die binnen de Top600 actief zijn (geweest). Bij focusgroepen is enige mate van homogeniteit in de achtergrond van deelnemers belangrijk (deelnemers dienen minimaal één belangrijk kenmerk te delen), maar tegelijkertijd is enige mate van diversiteit ook belangrijk, omdat verschillende ervaringen en perspectieven zorgen voor discussie wat een belangrijk onderdeel is van focusgroepen (Barbour, 2007; Morgan, 1997). Bij de selectie van de regisseurs is rekening gehouden met vier aspecten: 1) werkervaring (hoeveel Top600-personen heeft de regisseur begeleid), 2) of een regisseur niet overbelast was met werk voor de Top600-aanpak, 3) of een regisseur wel of niet werkzaam was in de selectieperiode van de interventiegroep van het kwantitatieve onderzoek (2012-2015) en 4) bij welke kernpartner een regisseur werkzaam was.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Aangezien uit eerder onderzoek bekend is dat het tweede doel van de Top600-aanpak, het verbeteren van het toekomstperspectief (zoals huisvesting, werk en inkomen), samenhangt met recidive (o.a. Van der Geest, 2011; Verbruggen, 2014; Wensveen, 2020), is ervoor gekozen om de regisseurs ook te vragen naar het tweede doel van de aanpak.

<sup>42</sup> Idealiter hadden we ook oud-regisseurs uitgenodigd voor de focusgroepen, omdat zij, doordat ze niet meer verbonden zijn aan de aanpak, waarschijnlijk onafhankelijker en met meer afstand kunnen reflecteren op de aanpak. Het bleek echter moeilijk om de contactgegevens van oud-regisseurs te achterhalen. Ook bleek het niet meer te achterhalen hoeveel Top600-personen deze regisseurs hadden begeleid en dus hoeveel werkervaring zij hadden.

Meer specifiek zijn de regisseurs als volgt geselecteerd. Allereerst zijn alleen regisseurs geïncludeerd die minimaal zeven Top600-personen hadden begeleid. Door een ondergrens van zeven te hanteren werden regisseurs met voldoende werkervaring geselecteerd en bleef tegelijkertijd een voldoende grote groep over om regisseurs uit te kunnen selecteren. Van de 94 Top600-regisseurs voldeden 52 regisseurs aan dit selectie criterium (55%). Vervolgens zijn deze 52 regisseurs voorgelegd aan de leden van het Programma Team (PT-leden) van de Top600-aanpak. De PT-leden wilden voorkomen dat te zwaarbelaste regisseurs werden gevraagd voor de focusgroepen. Van twee van de 52 potentiële regisseurs hebben de PT-leden aangegeven dat deze niet benaderd mochten worden vanwege een te zware belasting. Van de overgebleven 50 regisseurs bleken zes regisseurs reeds werkzaam te zijn in de selectieperiode van de interventiegroep van het kwantitatieve onderzoek (2012-2015). Er is voor gekozen om deze regisseurs alle zes uit te nodigen voor de focusgroepen, omdat zij ook ervaring hebben in de beginjaren van de onderzoeksperiode van het kwantitatieve gedeelte (2012-2020). Tot slot is gekeken naar de kernpartnerorganisatie waar de overgebleven 44 regisseurs werkzaam waren. De Top600-aanpak werkt met regisseurs van veertien verschillende kernpartnerorganisaties en het aantal regisseurs per kernpartner verschilt. Enerzijds wilden we van kernpartners die veel regisseurs leveren (zoals AcVZ en politie) een groter aantal regisseurs laten deelnemen aan de focusgroepen dan van kernpartners die minder regisseurs leveren (zoals OM en GGD). Anderzijds wilden we voor de diversiteit ook enkele regisseurs van kernpartnerorganisaties met weinig regisseurs laten deelnemen aan de focusgroepen. De overgebleven 44 regisseurs zijn daarom ingedeeld in vier groepen gebaseerd op het aantal regisseurs per kernpartnerorganisatie. In tabel 4.1 staat deze indeling weergegeven (groep B t/m E). Uit elk van deze vier groepen is een aselechte steekproef getrokken. Binnen elke groep kreeg elke regisseur een apart nummer. Vervolgens zijn met behulp van een online tool<sup>43</sup> per groep willekeurig nummers getrokken tot het benodigde aantal regisseurs voor die groep werd bereikt. Hierna zijn zestien geselecteerde regisseurs per mail benaderd. Indien een benaderde regisseur niet kon of wilde deelnemen dan werd uit de groep van herkomst weer een andere regisseur willekeurig getrokken en benaderd voor deelname aan de focusgroepen. Er hebben uiteindelijk drie benaderde regisseurs afgezien van deelname. De redenen hiervoor waren divers, namelijk niet meer werkzaam als regisseur bij de betreffende organisatie, zwangerschapsverlof en ziekte. Eén van de regisseurs bleek op de dag van de focusgroep verhinderd, waardoor er uiteindelijk vijftien in plaats van zestien regisseurs hebben deelgenomen aan de focusgroepen.

De focusgroepen vonden fysiek plaats in februari 2022 bij het AcVZ te Amsterdam. Beide bijeenkomsten werden geleid door een onderzoeker van het WODC en een medewerker van het AcVZ en duurden ongeveer twee uur. Van beide focusgroepen is met toestemming van de deelnemers een geluidsopname gemaakt. De geluidsopnames zijn getranscribeerd en geanonimiseerd. De geluidsopnames zijn daarna vernietigd en de transcripties zijn opgeslagen in een afgeschermd map.

---

<sup>43</sup> [www.survey-onderzoek.nl/draw.html](http://www.survey-onderzoek.nl/draw.html).



**Tabel 4.1 Selectie van regisseurs voor twee focusgroepen**

Groep	Organisatie	Beschikbare regisseurs	Geselecteerde regisseurs per focusgroep	
A	Werkzaam in 2012-2015	Divers	6	3
B	Kernpartners met 8 of meer regisseurs	Politie; AcVZ	15	2
C	Kernpartners met 6 of 7 regisseurs	3RO-SVG-Inforsa, 3RO-RN	10	1
D	Kernpartners met 4 of 5 regisseurs	JBRA, 3RO-LdH, WSS, WPI	14	1
E	Kernpartners met 3 of minder regisseurs	A-gemeenten, GGD, OM	5	1
<b>Totaal</b>			<b>50</b>	<b>8</b>

Noot: AcVZ = Actiecentrum Veiligheid en Zorg; 3RO-RN = Reclassering Nederland; 3RO-LdH = Leger des Heils; 3RO-SVG-Inforsa = Stichting Verslavingsreclassering GGZ Inforsa; JBRA = Jeugdbescherming Regio Amsterdam; WSS = William Schrikker Stichting; WPI = afdeling Werk Participatie & Inkomen van gemeente Amsterdam; A-gemeenten = Amsterdam-Amstelland gemeenten; GGD = Gemeentelijke Gezondheidsdienst; OM = Openbaar Ministerie.

## 4.2 Deelnemers focusgroepen

De vijftien regisseurs die deelnamen aan de focusgroepen waren gemiddeld 42 jaar (variërend van 29 tot en met 56 jaar). Het ging om zes mannelijke regisseurs en negen vrouwelijke regisseurs. Ten tijde van de focusgroepen, februari 2022, werkten ze gemiddeld vijf jaar als regisseur (variërend van twee tot en met elf jaar). De regisseurs hadden inclusief hun huidige Top600-persoon minimaal dertien Top600-persoon begeleid. Enkele regisseurs hadden inclusief hun huidige Top600-persoon al 40 à 50 Top600-persoon begeleid. In tabel 4.2 is de samenstelling van de focusgroepen qua kernpartners weergegeven. In totaal namen drie regisseurs van het AcVZ en van Stichting Verslavingsreclassering GGZ Inforsa deel, twee regisseurs van het Leger des Heils en van de GGD, en één regisseur van Reclassering Nederland, William Schrikker Stichting, Jeugdbescherming Regio Amsterdam, politie en OM.

**Tabel 4.2 Samenstelling van de focusgroepen qua kernpartners**

Focusgroep 1	Focusgroep 2
Regisseur AcVZ	Regisseur AcVZ
Regisseur AcVZ	Regisseur 3RO-SVG-Inforsa
Regisseur 3RO-SVG-Inforsa	Regisseur 3RO-SVG-Inforsa
Regisseur 3RO-LdH	Regisseur 3RO-LdH
Regisseur 3RO-RN	Regisseur JBRA
Regisseur GGD	Regisseur GGD
Regisseur WSS	Regisseur politie
	Regisseur OM

### 4.3 Kwalitatieve analyse

Ter beantwoording van de vierde en laatste onderzoeksvraag zijn de getranscribeerde focusgroepen met de regisseurs gecodeerd en geanalyseerd met behulp van het programma MaxQDA 18.2.5 (VERBI Software, 2018). Hierbij is gebruikgemaakt van vooraf opgestelde codes (a priori codes), maar zijn ook codes voortgekomen uit de data (in vivo codes). De codeboom bestond uit hoofdcodes, subcodes en enkele derde en vierde laag codes. In box 4.1 staat ter illustratie een deel van de codeboom van de hoofdcodes 'factoren die recidivevermindering beïnvloeden'. Een onderzoeker van het WODC en een medewerker van het AcVZ (beiden aanwezig bij de focusgroepen) hebben beide getranscribeerde focusgroepen onafhankelijk van elkaar gecodeerd en deze vervolgens vergeleken en doorgenomen om tot consensus te komen over de wijze van codering. Door het vertrek van de WODC-onderzoeker die de focusgroepen had gecodeerd, is de analyse en rapportage overgenomen door de WODC-onderzoeker die de focusgroepen had geleid. Deze WODC-onderzoeker heeft de codeboom op sommige punten nog iets aangevuld en bijgesteld, met name de ordening van de codes. In de analyse is nagegaan welke codes veel voorkwamen in de data, maar is ook gekeken naar verschillen tussen de regisseurs in hun ervaringen met de Top600-aanpak. In de beschrijving van de resultaten van de focusgroepen in dit rapport worden citaten gebruikt. Om de leesbaarheid van de citaten te vergroten zijn sommige licht geredigeerd. Alle regisseurs zijn één tot vijf keer geciteerd en de meeste regisseurs zijn drie tot vijf keer geciteerd, zodat de citaten een zo divers mogelijk beeld laten zien.

#### Box 4.1 Illustratie van codeboom

##### Factoren die recidivevermindering beïnvloeden

- Persoonsafhankelijk
  - Motivatie
  - Capaciteiten
  - Familie en/of sociaal netwerk
    - Crimineel actieve familie en/of sociaal netwerk
    - Steunende familie en/of sociaal netwerk heeft wel/geen invloed
  - Leeftijd
- Afhankelijk van toekomstperspectief
- Afhankelijk van wel/geen juridisch kader

## 5 Resultaten kwantitatief deel

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek beschreven. Ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag wordt in paragraaf 5.1 een beschrijving gegeven van de achtergronden van de interventie- en controlegroep. Ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag wordt in paragraaf 5.2 een beschrijving gegeven van het recidivebeeld bij de interventiegroep. Ter beantwoording van de derde onderzoeksvraag (in hoeverre de Top600-aanpak effectief is in het verminderen van de recidive) worden in paragraaf 5.3 de resultaten van de matchingsprocedure beschreven en wordt in paragraaf 5.4 de recidive van de gematchte interventie- en controlegroep vergeleken. Deze laatste twee paragrafen zijn vrij uitgebreid en technisch; indien gewenst kan de lezer zich beperken tot paragraaf 5.3.4 waarin de matchingsresultaten worden samengevat en paragraaf 5.4.4 waarin de recidiveresultaten worden samengevat.

### 5.1 Beschrijving achtergronden Top600- en controlegroep

#### 5.1.1 *Dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissen*

Tabel 5.1 geeft de achtergrondkenmerken weer van de interventiegroep (516 Top600-persoonen) en de controlegroep (709 personen die binnen het Convenant Aanpak Top600 vielen, maar niet op de Top600-lijst terecht zijn gekomen of waar de aanpak niet van start is gegaan). Wat betreft de daderkenmerken zijn er verschillen en overeenkomsten tussen de groepen. De interventie- en controlegroep lijken op elkaar qua geslacht: beide groepen bestaan bijna volledig uit mannen (98% en 97%). Wat betreft geboorteland verschillen de interventie- en controlegroep van elkaar. Bij beide groepen zijn weliswaar de meeste personen in Nederland geboren, maar bij de Top600-persoonen gaat het om 68% en bij de controlegroep om 55%. De leeftijd ten tijde van de instroom- of peildatum laat zien dat Top600-persoonen gemiddeld een stuk jonger zijn dan personen in de controlegroep, namelijk 24 versus 31 jaar. Het leeftijdsverschil komt met name naar voren in het percentage minderjarige personen: 20% van de Top600-persoonen was minderjarig bij instroom, terwijl de controlegroep voor nog geen 1% uit minderjarigen bestaat.

Wat betreft de strafrechtelijke voorgeschiedenis verschillen de interventie- en controlegroep aanzienlijk. Zo verschilt de leeftijd bij de eerste strafzaak. De Top600-persoon kwam gemiddeld als 16-jarige voor het eerst in aanraking met het OM, terwijl dit voor de dader in de controlegroep gemiddeld op 18-jarige leeftijd was. Ook het aantal eerdere (HIC-)strafzaken voor de instroom- of peildatum, de (HIC-) strafzaakdichtheid en het aantal eerdere detentiedagen voor de instroom- of peildatum verschillen tussen de groepen. Op basis van deze kenmerken lijkt de controlegroep 'zwaardere' delinquenten te bevatten dan de Top600-groep. Zo hebben personen in de controlegroep gemiddeld meer eerdere strafzaken dan de Top600-persoonen (18 versus 12 strafzaken), ligt de gemiddelde strafzaakdichtheid hoger (4 versus 3) en hebben bij de instroom- of peildatum personen in de controlegroep gemiddeld meer dagen in detentie doorgebracht dan de Top600-persoonen (811 versus 519 dagen). Uitzondering is het aantal eerdere HIC-strafzaken, dit is vergelijkbaar bij de Top600-persoonen en de personen in de controlegroep (rond 2,5 HIC-strafzaken).

**Tabel 5.1 Dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenmerken van de Top600- en controlegroep**

	Top600-groep		Controlegroep	
	(N=516)		(N=709)	
	N	%	N	%
Daderkenmerken				
Sekse				
Man	507	98,3	686	96,8
Vrouw	9	1,7	22	3,1
Geboorteland <sup>a</sup>				
Nederland	350	67,8	388	54,7
Buitenland	163	31,6	309	43,6
Onbekend	3	0,6	12	1,7
Leeftijd bij instroom- of peildatum	M=24,0		M=31,3	
12-15 jaar	22	4,3	0	0,0
16-17 jaar	83	16,1	3	0,4
18-21 jaar	184	35,7	111	15,7
22-29 jaar	123	23,8	282	39,8
30-39 jaar	64	12,4	170	24,0
40 jaar of ouder	40	7,8	143	20,1
Strafrechtelijke voorgeschiedenissenmerken				
Leeftijd bij eerste strafzaak	M=16,0		M=17,6	
12-15 jaar	322	62,4	318	44,9
16-17 jaar	109	21,1	165	23,3
18-21 jaar	48	9,3	108	15,2
22-29 jaar	22	4,3	77	10,9
30 jaar of ouder	15	2,9	41	5,8
Totale aantal eerdere strafzaken voor instroom- of peildatum (zonder detentecorrectie)	M=12,1		M=18,4	
0 strafzaken <sup>b</sup>	3	0,6	0	0,0
1-5 strafzaken	142	27,5	94	13,3
6-10 strafzaken	192	37,2	209	29,5
11-20 strafzaken	112	21,7	213	30,1
21 strafzaken of meer	67	13,0	193	27,2
Aantal eerdere strafzaken in vier jaar voor instroom- of peildatum (zonder detentecorrectie)	M=5,6		M=5,1	
0 strafzaken	6	1,2	12	1,7
1-5 strafzaken	282	54,7	460	64,9
6-10 strafzaken	182	35,3	180	25,4
11 strafzaken of meer	46	8,9	57	8,0

	Top600-groep		Controlegroep	
	(N=516)		(N=709)	
	N	%	N	%
Totale aantal eerdere HIC-strafzaken voor instroom- of peildatum (zonder detentierectie)	M=2,6		M=2,3	
0 HIC-strafzaken	55	10,7	99	18,7
1-2 HIC-strafzaken	244	47,3	382	72,1
3-5 HIC-strafzaken	177	34,3	174	32,8
6 HIC-strafzaken of meer	40	7,8	54	10,2
Aantal eerdere HIC-strafzaken in vier jaar voor instroom- of peildatum (zonder detentierectie)	M=1,5		M=0,7	
0 HIC-strafzaken	112	21,7	370	52,2
1-2 HIC-strafzaken	305	59,1	322	45,4
3 HIC-strafzaken of meer	99	19,2	17	2,4
Strafzaakdichtheid voor instroom- of peildatum <sup>c</sup>	M=3,2		M=3,9	
HIC-strafzaakdichtheid voor instroom- of peildatum <sup>c</sup>	M=1,4		M=1,3	
Totale aantal detentiedagen voor instroom- of peildatum	M=519		M=811	
Aantal detentiedagen in vier jaar voor instroom- of peildatum	M=230		M=292	
Type eerdere HIC-delicten <sup>d</sup>				
Geweld	186	36,1	328	46,3
Straatroof	283	54,8	302	42,6
Woninginbraak	197	38,2	216	30,5
Overval	53	10,3	111	15,7

Noot: N = aantal personen; M = gemiddelde.

- In de tabellen in dit rapport wordt op verzoek van het AcVZ geboorteland enkel dichotoom getoond.
- Eén van de Top600-instroomcriteria is 'minimaal één veroordeling in de afgelopen vijf jaar', dus dat drie personen geen eerdere strafzaken hebben is opvallend. Dit komt doordat deze tabel is gebaseerd op de laatst bekende afdoening van een strafzaak, terwijl bij het bepalen van de Top600-instroom ook strafzaken worden meegeteld die nog niet onherroepelijk zijn afgedaan (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2015). Het kan dus zo zijn dat een persoon ten tijde van het opstellen van de Top600-lijst veroordeeld was, terwijl hij of zij later in hoger beroep is vrijgesproken, waardoor deze zaak in deze tabel niet wordt meegeteld.
- De strafzaakdicht betreft het gemiddelde aantal strafzaken per jaar in de periode tussen de eerste strafzaak en de instroom- of peildatum.
- Een persoon wordt ingedeeld bij een HIC-delicttype als hij/zij in de periode voor de instroom- of peildatum minimaal één strafzaak heeft gehad vanwege een dergelijk delict. Indien de persoon verschillende HIC-delicten heeft gepleegd wordt hij/zij bij meerdere HIC-delicttypen ingedeeld. Hierdoor telt het percentage op tot meer dan 100%. Bijlage 4 geeft een overzicht van de mate van overlap tussen de HIC-delicttypen.

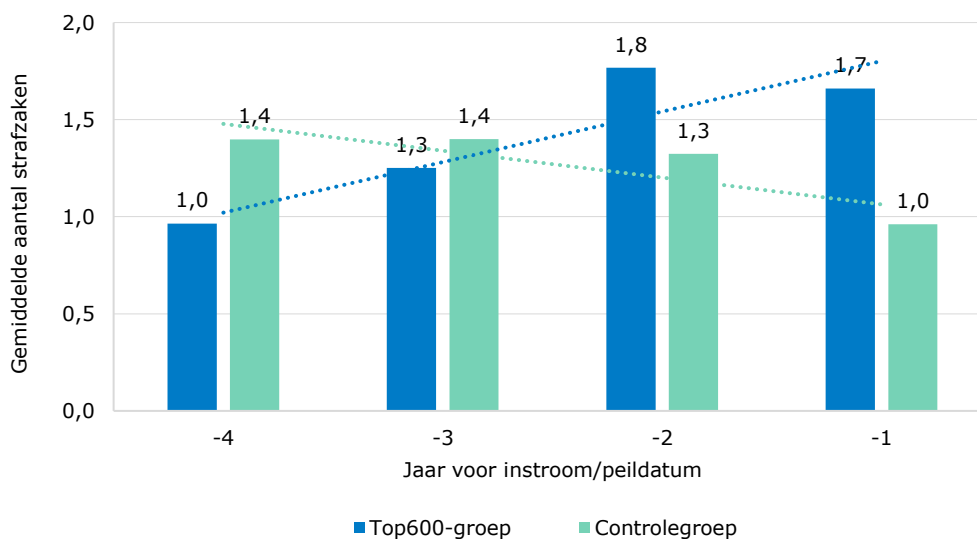
Dat de controlegroep op verschillende strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken zwaarder oogt dan de Top600-personen lijkt verrassend, want de ernstigere delinquenten zouden juist geselecteerd moeten worden voor de Top600-aanpak. Hier zijn echter twee verklaringen voor. De eerste verklaring is dat, zoals hierboven reeds bleek, Top600-personen gemiddeld aanmerkelijk jonger zijn dan de personen in de controlegroep ten tijde van de instroom- of peildatum (24 versus 31 jaar). Personen in de controlegroep hebben dus gemiddeld zeven jaar extra de tijd gehad om delicten te plegen en dus strafzaken op te bouwen en in detentie te verblijven. De tweede verklaring is dat de instroomcriteria van de Top600-aanpak zich niet richten op de gehele criminele carrière, maar op criminele activiteiten in de laatste jaren. Uit de tabel blijkt dan ook een ander beeld als wordt gekeken naar het aantal eerdere strafzaken en aantal detentiedagen in de laatste vier jaar voor de instroom- of peildatum. In dat geval hebben Top600-personen gemiddeld juist iets meer strafzaken dan personen in de controlegroep (5,6 versus 5,1 strafzaken). Het aantal detentiedagen in de laatste vier jaar is nog steeds hoger bij de controlegroep dan bij de Top600-personen (292 versus 230 dagen), maar het verschil is beduidend kleiner dan bij het totale aantal detentiedagen.

Tot slot staat in tabel 5.1 weergegeven welke HIC-delicten zijn gepleegd voorafgaand aan de instroom- of peildatum. Hieruit blijkt dat straatroof het meest voorkomt bij de Top600-personen: 55% heeft minstens één keer een strafzaak gehad wegens straatroof. HIC-geweldpleging (openlijke geweldpleging tegen personen, zware mishandeling, doodslag en moord) komt het meest voor bij personen in de controlegroep: 46% heeft minstens één keer een strafzaak gehad vanwege HIC-geweldpleging. Overval komt het minst voor van de HIC-delicten: 10% van de Top600-personen en 16% van de controlegroep heeft voorafgaand aan de instroom- of peildatum minstens één strafzaak gehad vanwege een overval.

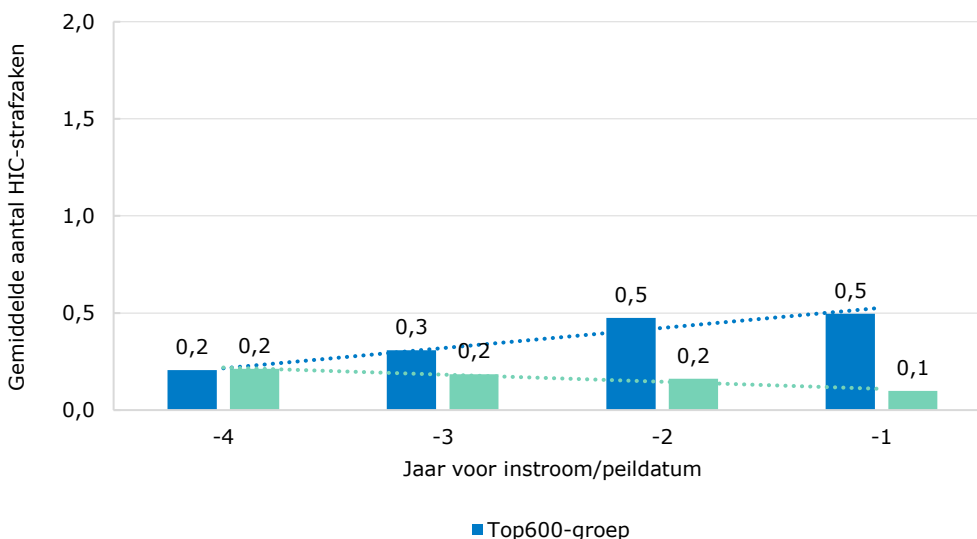
In figuur 5.1a en 5.1b wordt de trend van het aantal eerdere (HIC-)strafzaken in de laatste vier jaar voor de instroom- of peildatum van de Top600- en controlegroep weergegeven. Uit tabel 5.1 bleek al dat de interventie- en controlegroep verschillen in het *aantal* eerdere (HIC-)strafzaken in de vier jaar voor instroom- of peildatum en figuur 5.1a en 5.1b laat zien dat ook de *trends* hierin verschillen. In figuur 5.1a is zichtbaar dat bij de Top600-groep het aantal strafzaken in de jaren voor instroom toeneemt: van gemiddeld 1,0 strafzaken in het vierde jaar voor instroom tot gemiddeld 1,8 à 1,7 strafzaken in het tweede en eerste jaar voor instroom. Bij de controlegroep is juist een dalende trend waarneembaar: van gemiddeld 1,4 strafzaken in het vierde en derde jaar voor de peildatum tot gemiddeld 1,0 strafzaken in het eerste jaar voor de peildatum. Dus de Top600-personen zijn gemiddeld genomen op hun piek qua criminele activiteit als ze de aanpak instromen, terwijl de controlegroep gemiddeld gezien al over de piek heen is op het peilmoment. Uit figuur 5.1b blijkt dat ook de trend voor het aantal HIC-strafzaken voor de instroom- of peildatum verschilt tussen de groepen. Bij de Top600-groep is een licht stijgende trend zichtbaar (van 0,2 naar 0,5 eerdere HIC-strafzaken per jaar), terwijl bij de controlegroep sprake is van een stabiele trend (0,1 à 0,2 eerdere HIC-strafzaken per jaar).

**Figuur 5.1 Trend in aantal (HIC-)strafzaken in de vier jaar voor instroom- of peildatum van de Top600- en controlegroep (Top600-groep  $N_{max}=516$ ; Controlegroep  $N_{max}=709$ )<sup>a</sup>**

Figuur 5.1a Gemiddelde aantal eerdere strafzaken



Figuur 5.1b Gemiddelde aantal eerdere HIC-strafzaken



<sup>a</sup>  $N_{max}$  staat voor het maximaal aantal personen. Het gemiddelde aantal strafzaken is namelijk niet in elk jaar gebaseerd op de volledige interventie- en controlegroep als gevolg van de detentiecorrectie (als een persoon het hele jaar in detentie zat, wordt hij/zij niet meegenomen in de berekening van het gemiddelde aantal strafzaken van dat jaar).

### 5.1.2 Kenmerken van de Top600-aanpak

Tabel 5.2 geeft de Top600-kenmerken van de interventiegroep weer. Zo blijkt dat aan het einde van de onderzoeksperiode (31 december 2020) drie kwart van de Top600-personeel is uitgestroomd. Een kwart zit op dat moment dus nog steeds of opnieuw in regie. De meeste Top600-personeel in de interventiegroep zijn in 2013 (25%), 2014 (32%) of 2015 (25%) gestart met de Top600-aanpak. Het grootste deel van de interventiegroep (80%) heeft één keer in de aanpak gezeten. Zo'n 20% van de interventiegroep is meermaals ingestroomd; dit zijn de herinstromers. Bijna alle herinstromers (19%) hebben twee keer in de aanpak gezeten, slechts een handvol (1%) heeft drie of vier keer in de aanpak gezeten. De herinstromers kunnen verdeeld worden in twee groepen. Bij 12% lag de eerste instroom vóór de selectieperiode van het onderzoek (oktober 2012 tot en met oktober 2015), bij hen is de eerste instroom als startdatum genomen. Bij 9% was de eerste instroom in de selectieperiode van het onderzoek, maar zij zijn na oktober 2015 nogmaals ingestroomd. Enkele Top600-personeel vallen in beide groepen. De regieduur van de eerste Top600-aanpak (tevens 'uitgangs'-Top600-aanpak) is aan het einde van de onderzoeksperiode gemiddeld drie jaar en vier maanden (de mediaan is twee jaar en zes maanden). Bij 36% van de interventiegroep duurde de eerste aanpak minder dan twee jaar. Drie kwart was uitgestroomd binnen vijf jaar. Bij een kleine groep (6%) duurde of duurt de eerste aanpak zeven jaar of langer. In tabel 5.2 staat ook de totale regieduur in de onderzoeksperiode (tot en met 31 december 2020) weergegeven. De gemiddelde totale regieduur van de interventiegroep in de onderzoeksperiode is drie jaar en tien maanden. Een kwart van de interventiegroep heeft in totaal minder dan twee jaar in regie gezeten en 67% minder dan vijf jaar.

## 5.2 Beschrijving recidivebeeld bij Top600-groep

### 5.2.1 Recidiveprevalentie Top600-groep

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de recidiveprevalentie (dus of iemand recidiveert) van alle Top600-personeel in de interventiegroep. Figuur 5.2a en 5.2b geeft de algemene en HIC-recidiveprevalentie na instroom van de Top600-personeel weer op basis van de strafrechtelijke gegevens uit de OBD. De recidiveprevalentie is gecorrigeerd voor tijd in detentie. Uit figuur 5.2a blijkt dat 64% van de Top600-personeel binnen het eerste jaar nadat ze zijn begonnen met de Top600-aanpak een nieuwe strafzaak heeft naar aanleiding van enig delict. Vier jaar nadat ze in regie zijn gekomen hebben nagenoeg alle Top600-personeel (95%) minimaal één nieuwe strafzaak als gevolg van enig delict. Uit figuur 5.2b blijkt dat de HIC-recidiveprevalentie beduidend lager ligt. Binnen het eerste jaar na aanvang van de Top600-aanpak heeft 27% van de Top600-personeel ten minste één strafzaak vanwege een HIC-delict. Na vier jaar heeft 77% minimaal één nieuwe strafzaak als gevolg van een HIC-delict.



**Tabel 5.2 Kenmerken van de Top600-aanpak op 31 december 2020**

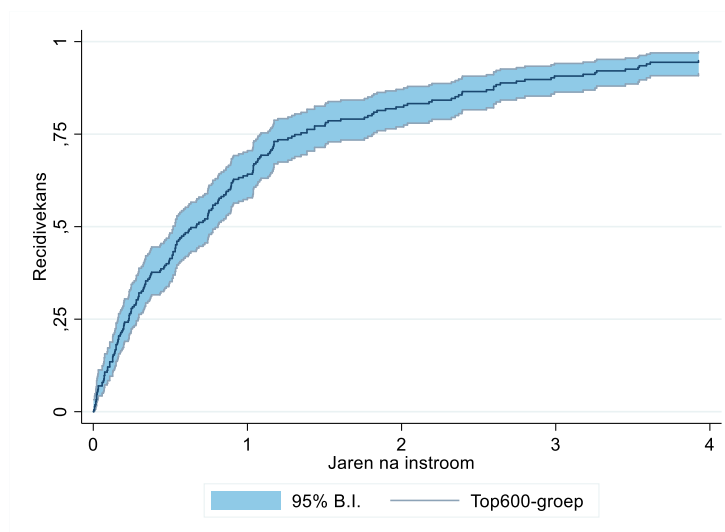
Kenmerk	Top600-groep (N=516)	
	N	%
Status Top600 op 31/12/2020		
In regie	135	26,2
Uitgestroomd	381	73,8
Instroomjaar <sup>a</sup>		
2011	25	4,8
2012	51	9,9
2013	130	25,2
2014	166	32,2
2015	127	24,6
2016	17	3,3
Herinstromers Top600		
Ja	104	20,2
Nee	412	79,8
Regieduur eerste Top600-aanpak <sup>b</sup>	M = 3 jr. en 4 mnd. / Mediaan = 2 jr. en 6 mnd.	
Minder dan 1 jaar	42	8,1
1 tot 2 jaar	144	27,9
2 tot 5 jaar	204	39,5
5 tot 7 jaar	96	18,6
7 jaar of meer	30	5,8
Totale regieduur onderzoeksperiode	M = 3 jr. en 10 mnd. / Mediaan = 3 jr. en 5 mnd.	
Minder dan 1 jaar	27	5,2
1 tot 2 jaar	102	19,8
2 tot 5 jaar	217	42,1
5 tot 7 jaar	123	23,8
7 jaar of meer	47	9,1

Noot: N = aantal personen; M = gemiddelde.

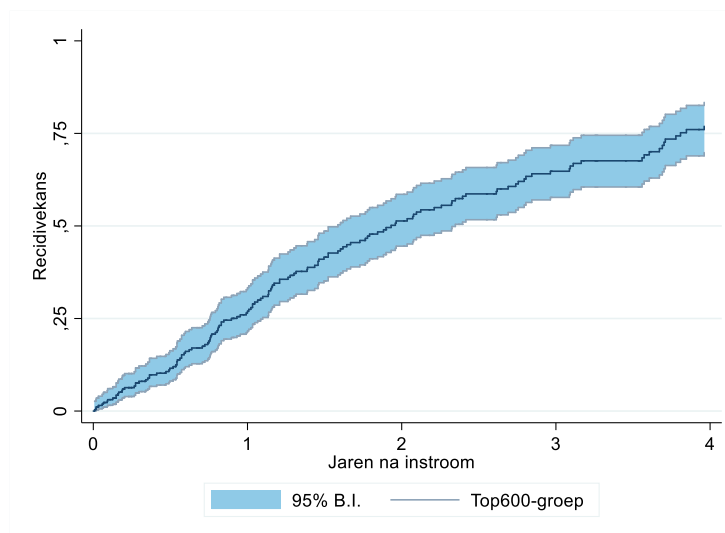
- a We spreken in dit rapport van instroomjaar en instroomdatum/moment, maar zoals beschreven in paragraaf 3.3.1 gaat het hierbij niet om de datum waarop iemand op de Top600-lijst is verschenen, maar om de datum waarop het basisdossier is geopend. Dit is de feitelijke startdatum van de aanpak.
- b De eerste Top600-aanpak is de 'uitgangs'-Top600-aanpak: vanaf de start van deze aanpak is de recidive in kaart gebracht. Voor 88% van de interventiegroep is de eerste aanpak gestart in de selectieperiode van de onderhavige studie (oktober 2012 tot en met oktober 2015), bij 12% was sprake van een herinstromer waarbij de eerste aanpak vóór oktober 2012 van start ging.

**Figuur 5.2 Eén tot vierjarige algemene en HIC-recidiveprevalentie na instroom van de Top600-personen, gecorrigeerd voor tijd in detentie (N=516)**

Figuur 5.2a Algemene recidiveprevalentie



Figuur 5.2b HIC-recidiveprevalentie

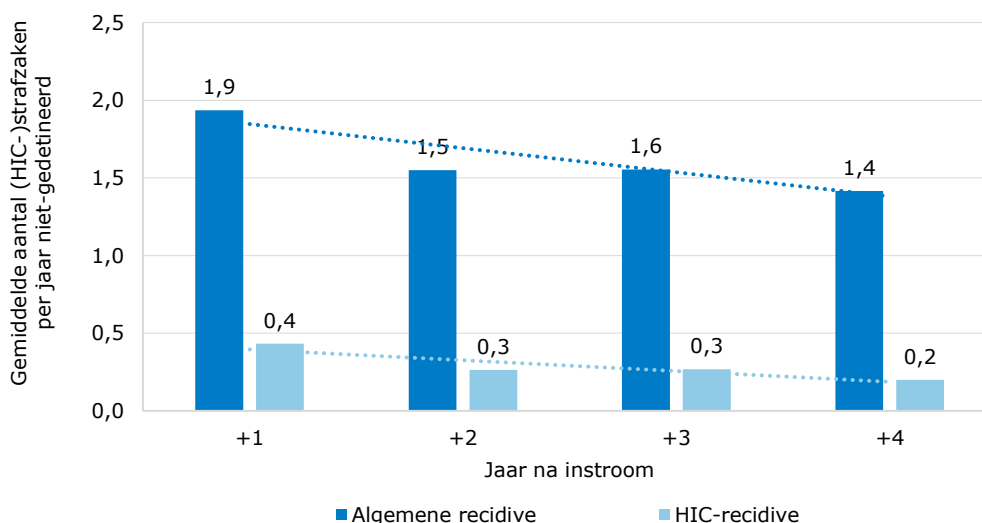


### 5.2.2 Recidivefrequentie Top600-groep

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de recidivefrequentie (dus *hoe vaak* iemand recidiveert) van alle Top600-personen in de interventiegroep. Figuur 5.3 geeft de jaarlijkse algemene en HIC-recidivefrequentie na instroom van Top600-personen weer op basis van de OBJD. De recidivefrequentie is gecorrigeerd voor tijd in detentie. Uit de figuur blijkt dat de gemiddelde algemene recidivefrequentie per jaar niet-gedetineerd afneemt gedurende de vier jaar na instroom in de Top600-aanpak: van 1,9 naar 1,4 strafzaken per jaar. Ook de gemiddelde HIC-recidivefrequentie per jaar niet-gedetineerd neemt licht af: van 0,4 naar 0,2 HIC-strafzaken per jaar. Uit

figuur 5.3 blijkt verder dat de HIC-recidivefrequentie een stuk lager ligt dan de algemene recidivefrequentie.<sup>44</sup>

**Figuur 5.3** Jaarlijkse algemene en HIC-recidivefrequentie na instroom van de Top600-groep, gecorrigeerd voor tijd in detentie ( $N_{max}=516$ )



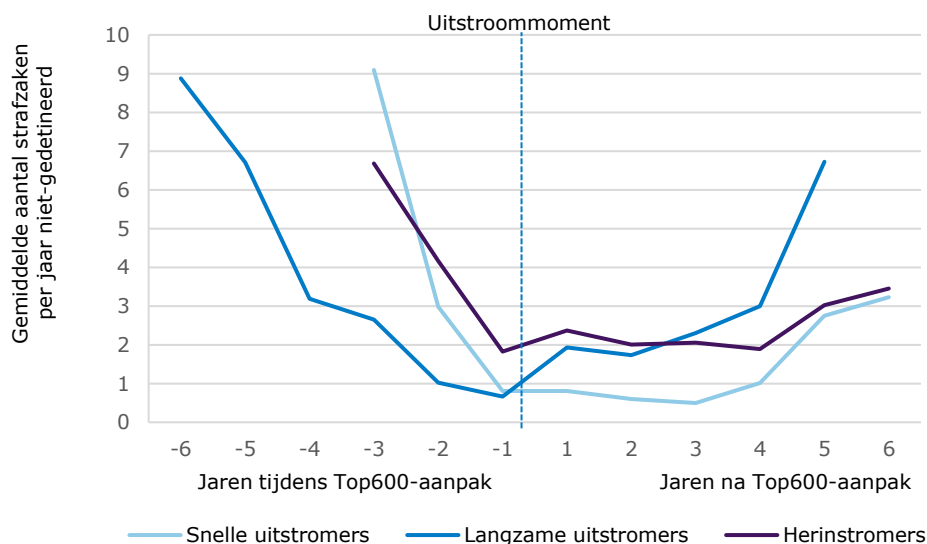
### 5.2.3 Recidivefrequentie uitgestroomde Top600-groep

Waar de vorige paragraaf een beschrijving gaf van de recidivefrequentie van *alle* Top600-personen in de interventiegroep, geeft deze paragraaf een beschrijving van de recidivefrequentie van de *uitgestroomde* Top600-personen in de interventiegroep. Door specifiek naar uitstromers te kijken, kan onderscheid gemaakt worden tussen de recidivefrequentie tijdens én na de aanpak. Minder recidiveren is een voorwaarde om uit de Top600-aanpak te stromen en het is de vraag of deze daling ook na uitstroom wordt voortgezet. Van de 516 Top600-personen in de interventiegroep zijn 413 Top600-personen (80%) binnen de onderzoeksperiode (tot en met 31 december 2020) ten minste eenmaal uitgestroomd. We onderscheiden drie groepen uitstromers: herinstromers (uitgestroomd maar binnen de onderzoeksperiode opnieuw ingestroomd), snelle uitstromers (de 50% snelste uitstromers) en langzame uitstromers (de 50% langzaamste uitstromers). Figuur 5.4a en 5.4b geeft de jaarlijkse algemene en HIC-recidivefrequentie tijdens én na de aanpak weer van uitgestroomde Top600-personen op basis van de OBJD. De recidivefrequentie is gecorrigeerd voor tijd in detentie. In het midden van de figuren is het uitstroombmoment weergegeven. De jaren voor uitstroom, en dus tijdens de aanpak, worden weergegeven met min jaren, omdat wordt geteld vanaf het moment van uitstroom. De snelle uitstromers stroomden binnen de mediane regieduur (twee jaar en vijf maanden) uit de aanpak, dus niemand heeft langer dan drie jaar in de aanpak gezeten waardoor de lijn van de snelle uitstromers begint bij '-3 jaar'. De langzame uitstromers hebben juist langer dan de mediane regieduur in de aanpak gezet en daar zitten ook personen bij die zes jaar in de aanpak hebben gezeten dus die lijn begint vanaf '-6 jaar'.

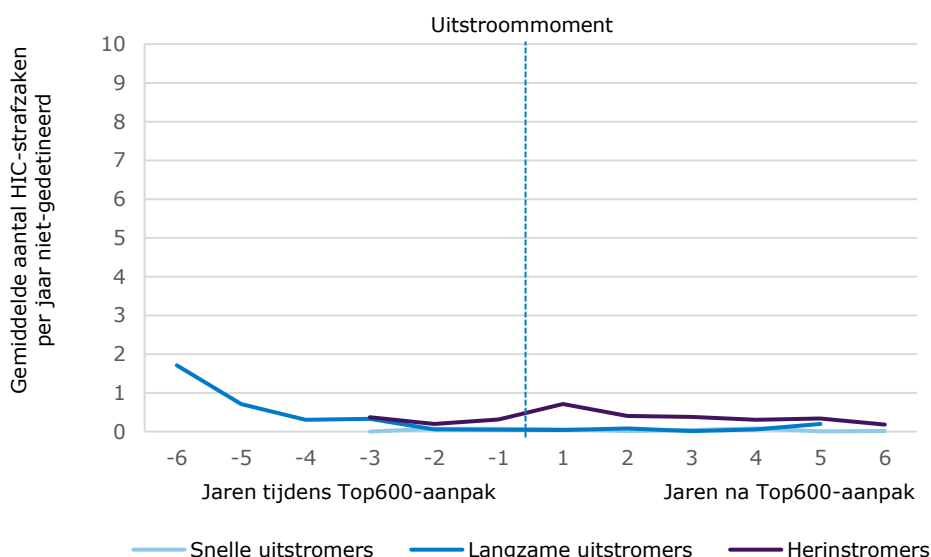
<sup>44</sup> Figuur 5.3 (aantal strafzaken *na* instroom) is met detentiecCorrectie, terwijl figuur 5.1 (aantal strafzaken *voor* instroom) zonder detentiecCorrectie is (omdat de instroomcriteria van de Top600-aanpak ook zonder detentiecCorrectie zijn), dus deze figuren kunnen niet naast elkaar worden gelegd. Figuur 5.3 kan wel naast figuur 5.5a en 5.5b in paragraaf 5.3 worden gelegd.

**Figuur 5.4** Jaarlijkse algemene en HIC-recidivefrequentie tijdens en na de aanpak van uitgestroomde Top600-groep, gecorrigeerd voor tijd in detentie ( $N_{max(snel)}=156$ ,  $N_{max(langzaam)}=155$ ,  $N_{max(herinstroom)}=99$ )

Figuur 5.4a Algemene recidivefrequentie



Figuur 5.4b HIC-recidivefrequentie



Noot: Jaren waarin minder dan vijftien Top600-persoonen zaten worden niet getoond, omdat uitbijters bij een lage  $N$  een te grote invloed op het gemiddelde krijgen.

Uit figuur 5.4a blijkt allereerst dat bij alle drie de groepen de gemiddelde algemene recidivefrequentie per jaar afneemt gedurende de aanpak (tot één à twee strafzaken per jaar niet gedetineerd), maar direct na of vier jaar na de aanpak weer oploopt (tot drie of meer strafzaken per jaar niet-gedeteneerd). Bij de snelle uitstromers en de herinstromers is de gemiddelde algemene recidivefrequentie per jaar redelijk stabiel in

de vier jaar na uitstroom, pas na vier jaar gaat de recidive weer omhoog. Bij de langzame uitstromers is echter te zien dat de recidive gelijk na uitstroom alweer oploopt. Ten tweede valt op dat de gemiddelde algemene recidivefrequentie per jaar na uitstroom het laagst is onder de snelle uitstromers en het meest oploopt onder de langzame uitstromers. Dit is blijkbaar niet genoeg om de Top600-aanpak weer in te stromen, want ze zitten niet in de groep herinstromers. Dat komt waarschijnlijk omdat de verscherpte Top600-instroomcriteria zich tevens op HIC-delicten richten.

Uit figuur 5.4b blijkt dat de gemiddelde HIC-recidivefrequentie per jaar niet-gedetineerd bij de langzame uitstromers relatief hoog was aan het begin van de aanpak (dus voor uitstroom). Verder blijkt de HIC-recidivefrequentie bij zowel de snelle als de langzame uitstromers zeer laag is na uitstroom uit de aanpak; het aantal strafzaken per jaar niet-gedetineerd gaat richting nul. De herinstromers recidiveren na de aanpak het meeste met HIC-delicten, waardoor ze waarschijnlijk dus ook opnieuw instromen.

### 5.3 Matching van Top600- en controlegroep

De interventie- en controlegroep zijn gematcht op de gemeten dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken, omdat, zoals in paragraaf 5.1 bleek, de interventie- en controlegroep aanzienlijk van elkaar verschillen op deze kenmerken. Alvorens de recidive van de groepen met elkaar te vergelijken, en op basis daarvan uitspraken te doen over de mogelijke effectiviteit van de Top600-aanpak, is het van belang om de groepen beter vergelijkbaar te maken middels een matchingsprocedure.

Niet alle personen in de interventiegroep (N=516) en controlegroep (N=709) kunnen meegenomen worden in de matchingsprocedure en vervolganalyses. Allereerst ontbreekt het geboorteland bij drie Top600-personen en twaalf personen in de controlegroep. Geboorteland is één van de matchingskenmerken. Ten tweede blijken 30 Top600-personen en 81 personen in de controlegroep geen exposuretijd te hebben op één of meerdere 'aantal eerdere (HIC-)strafzaken voor de instroom- of peildatum' kenmerken (voor meer informatie over hoe deze kenmerken zijn meegenomen in de matchingsprocedure, zie box 5.1). Dit betekent dat deze personen in één of meerdere jaren voor de instroom- of peildatum het volledige jaar in detentie zaten. Ten derde blijken vier Top600-personen en vier personen in de controlegroep geen exposuretijd te hebben op de nameting: het aantal eerdere strafzaken in de vier jaar na de instroom- of peildatum. Dit betekent dat deze personen de volledige vier jaar na de instroom- of peildatum in detentie zaten. Samengevat is de matching bij deze in totaal 37 Top600-personen en 97 personen in de controlegroep niet mogelijk. De matching vindt daarom plaats op 479 Top600-personen en 612 personen in de controlegroep.

In tabel 5.3 worden de matchingskenmerken en de verschillen tussen de interventie- en controlegroep, voor en na matching, weergegeven. Middels *t*-toetsen is onderzocht of de verschillen tussen de groepen statistisch significant zijn (met een grenswaarde van  $p < 0,05$ ), middels de *standardized difference (SD)* is de grootte van de verschillen berekend (met een grenswaarde van  $SD > 20\%$ ) en middels de variantieratio (*VR*) is gekeken of de spreiding op continue kenmerken verschilt (met grenswaarden van  $VR < 0,5$  of  $VR > 2,0$ ). In figuur 5.5a tot en met 5.5d wordt de trend in het aantal eerdere (HIC-)strafzaken in de laatste vier jaar voor de instroom- of peildatum van de interventie- en controlegroep voor en na matching weergegeven. Figuur 5.5a en 5.5b (vóór matching) wijkt iets af van figuur 5.1a en 5.1b, omdat, zoals hierboven

beschreven, in figuur 5.5 is gecorrigeerd voor tijd in detentie. De figuur laat dus het aantal eerdere (HIC-)strafzaken per jaar niet-gedetineerd zien. Hieronder wordt aan de hand van tabel 5.3 en figuur 5.5 ingegaan op de vergelijkbaarheid van de groepen voor en na matching.

### Box 5.1 Wijze van matching op het aantal eerdere (HIC-)strafzaken

Omdat de instroomcriteria van de Top600-aanpak zich niet richten op de gehele criminele carrière, maar op criminele activiteiten in de laatste jaren is het belangrijk om tevens te matchen op het aantal eerdere (HIC-)strafzaken in de laatste jaren voor de instroom- of peildatum. In paragraaf 5.1 werd al duidelijk dat niet alleen het *aantal* maar ook de *trend* in het aantal eerdere (HIC-)strafzaken in de vier jaar voor instroom- of peildatum verschilt tussen de interventie- en controlegroep: de Top600-personen zijn gemiddeld genomen op hun piek qua criminele activiteit als ze de aanpak instromen, terwijl de controlegroep gemiddeld gezien al over hun piek heen is. Het doel van matching is dat ook de trend in aantal eerdere (HIC-)strafzaken vergelijkbaar is tussen beide groepen. Daarom is het niet afdoende om te matchen op het aantal eerdere (HIC-)strafzaken in de vier jaar voor de instroom- of peildatum. Het is nodig om te matchen op het aantal eerdere (HIC-)strafzaken *per jaar*. Dit betekent acht matchingskenmerken die betrekking hebben op het aantal eerdere (HIC-)strafzaken, namelijk aantal eerdere (HIC-)strafzaken in het vierde jaar voor de instroom- of peildatum, in het derde jaar voor de instroom- of peildatum, in het tweede jaar voor de instroom- of peildatum en in het eerste jaar voor de instroom- of peildatum. Middels PSM is op alle acht kenmerken gematcht. Middels CEM is alleen gematcht op het aantal eerdere (HIC-)strafzaken in het vierde, tweede en eerste jaar voor de instroom- of peildatum. Het was niet nodig om ook te matchen op het derde jaar voor de instroom- of peildatum om een vergelijkbare trend te krijgen, terwijl het toevoegen van twee extra matchingskenmerken middels CEM wel voor minder matches zorgde. Bij deze acht 'aantal eerdere (HIC-)strafzaken' kenmerken is, voordat de matchingsprocedure is toegepast, gecorrigeerd voor eventuele tijd in detentie. De reden hiervoor is dat deze kenmerken de voormeting in de DID-analyse vormen (strafzaakfrequentie voor instroom- of peildatum) en dat bij de nameting in de DID-analyse (strafzaakfrequentie na instroom- of peildatum) ook gecorrigeerd is voor eventuele tijd in detentie.

#### 5.3.1 Vergelijkbaarheid Top600- en controlegroep vóór matching

Uit tabel 5.1 was al duidelijk geworden dat de interventie- en controlegroep vóór matching van elkaar verschillen op de dader- en strafrechtelijke voorgeschiedeniskenmerken, maar uit tabel 5.3 (vergelijking groep 1 en 2) blijkt dat deze groepen ook in statistische zin van elkaar verschillen. Op sekse na geldt voor alle kenmerken dat de verschillen statistisch significant zijn. Bovendien is voor de meeste kenmerken de *SD* groter dan 20%. Van twee continue kenmerken (aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in derde jaar voor instroom- of peildatum en aantal eerdere HIC-strafzaken per jaar niet-gedetineerd in eerste jaar voor instroom- of peildatum) vallen ook de variantieratio's buiten de gestelde grenzen (*VR* tussen de 0,5 en 2,0). Als bijvoorbeeld wordt gekeken naar de leeftijd ten tijde van de instroom- of peildatum blijkt dat personen in de controlegroep significant ouder zijn dan de Top600-personen (30 versus 23 jaar;  $p < 0,05$ ;  $SD = 76\%$ ).

Figuur 5.5a en 5.5b laten, net als figuur 5.1a en 5.1b waarin nog niet was gecorrigeerd voor tijd in detentie, zien dat vóór matching de trends in het aantal eerdere (HIC-)strafzaken in de laatste vier jaar voor de instroom- of peildatum tussen de interventie- en controlegroep verschillen. Bij de Top600-personen is er sprake van een stijging in het aantal (HIC-)strafzaken per jaar niet-gedetineerd in de laatste vier jaar voor instroom, terwijl bij de controlegroep sprake is van een daling of stabiele trend in het aantal (HIC-)strafzaken per jaar niet-gedetineerd in de laatste vier jaar voor de peildatum.

### 5.3.2 *Vergelijkbaarheid Top600- en controlegroep na matching*

Uiteindelijk is voor 206 van de 479 Top600-personen in de interventiegroep (43%) een geschikte match in de controlegroep gevonden. Dit betekent ook dat er voor 273 Top600-personen geen geschikte match is gevonden en dat zij niet konden worden meegenomen in de analyses om het effect van de Top600-aanpak vast te stellen. Aan de 206 gematchte Top600-personen zijn 206 personen uit de controlegroep gematcht.

In tabel 5.3 (vergelijking groep 3 en 4) worden de gematchte interventie- en controlegroep met elkaar vergeleken. Hieruit blijkt dat de gematchte groepen vergelijkbaar zijn op de gemeten dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenis-kenmerken. Er zijn geen statistische significante verschillen meer, de *SD*'s zijn allen lager dan 20% en, op één na, vallen alle variantieratio's binnen de gestelde grenzen (*VR* tussen de 0,5 en 2,0). Als bijvoorbeeld wordt gekeken naar de leeftijd ten tijde van de instroom- of peildatum blijkt dat vóór matching personen in de controlegroep ouder waren dan de Top600-personen (30 versus 23 jaar), maar na matching is de gemiddelde leeftijd in beide gematchte groepen 27 jaar. De gemiddelde leeftijd verschilt niet meer significant ( $p > 0,05$ ), de *SD* valt met 9% ruim binnen de grenzen en ook de mate van spreiding in leeftijd is vergelijkbaar tussen de gematchte groepen ( $VR = 1,1$ ). Ook bijvoorbeeld het verschil op het aantal eerdere strafzaken is na matching verdwenen. Vóór matching had de controlegroep beduidend meer eerdere strafzaken voor de instroom- of peildatum dan de interventiegroep (17 versus 12 strafzaken), maar na matching is het aantal vergelijkbaar, namelijk 14 à 15 eerdere strafzaken bij de gematchte interventie- en controlegroep ( $p > 0,05$ ;  $SD = 1,6\%$ ;  $VR = 1,0$ ). Zoals gezegd is er één kenmerk dat niet aan de gestelde variantieratio grenzen voldoet. Bij het aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in het tweede jaar voor instroom- of peildatum is de variantieratio 2,6, wat betekent dat de spreiding op deze variabele groter is bij de gematchte interventiegroep dan bij de gematchte controlegroep. Een grafische weergave in bijlage 5 laat echter zien dat de verdelingen goed vergelijkbaar zijn. Er is geen sprake van meer variantie over de hele linie, maar de hogere variantieratio wordt veroorzaakt door een klein groepje met extreme waarden.

**Tabel 5.3 Dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenmerken van Top600- en controlegroep vóór en na matching <sup>a, b, c</sup>**

	Vóór matching		Na matching		Vergelijking groep 1 en 2				Vergelijking groep 3 en 4				Vergelijking groep 1 en 3			
	Top600 (1) N=479	Contr. (2) N=612	Top600 (3) N=206	Contr. (4) N=206												
	% / M	% / M	% / M	% / M	t	p	SD	VR	t	p	SD	VR	t	p	SD	VR
Sekse: man	98,1%	96,9%	97,1%	96,6%	1,31	n.s.	7,8%	0,61	0,33	n.s.	2,8%	0,86	-1,04	n.s.	-6,8%	1,54
Geboorteland: buitenland <sup>d</sup>	30,1%	44,3%	35,4%	35,4%	-4,90	***	<b>-29,6%</b>	0,85	0,00	n.s.	0,0%	1,00	1,36	n.s.	11,6%	1,09
Leeftijd bij instroom- of peildatum	23,4	30,4	26,6	27,4	-12,54	***	<b>-75,5%</b>	0,78	-0,91	n.s.	-9,0%	1,12	4,20	***	<b>35,8%</b>	1,12
12-15 jaar	4,6%	0	0	0	4,80	***	<b>33,1%</b>		-	-	-		-4,80	***	<b>-26,2%</b>	
16-20 jaar	47,8%	11,1%	25,2%	25,2%	14,03	***	<b>90,4%</b>		0,00	n.s.	0,0%		-5,94	***	<b>-46,9%</b>	
21-29 jaar	29,6%	45,9%	45,1%	45,1%	-5,60	***	<b>-33,9%</b>		0,00	n.s.	0,0%		3,82	***	<b>33,0%</b>	
30 jaar en ouder	18,0%	43,0%	29,6%	29,6%	-9,39	***	<b>-55,6%</b>		0,00	n.s.	0,0%		3,20	***	<b>28,6%</b>	
Leeftijd bij eerste strafzaak	15,8	17,5	16,5	16,5	-5,92	***	<b>-34,8%</b>	0,53	0,11	n.s.	1,1%	1,01	2,02	*	17,4%	1,17
Totale aantal eerdere strafzaken voor instroom/peildatum <sup>e</sup>	11,6	17,3	14,4	15,0	-6,27	***	<b>-37,2%</b>	0,62	-0,42	n.s.	-4,1%	1,11	2,24	*	19,9%	1,37
Aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 1e jaar voor instroom/peildatum <sup>e</sup>	2,4	1,7	2,4	2,4	3,58	***	<b>21,3%</b>	0,64	0,12	n.s.	1,2%	0,77	0,07	n.s.	0,6%	1,67
0 t/m 1 strafzaken	37,8%	61,6%	49,5%	49,5%	-8,03	***	<b>-49,0%</b>		0,00	n.s.	0,0%		2,84	**	<b>24,0%</b>	
Meer dan 1 strafzaken	62,2%	38,4%	50,5%	50,5%	8,03	***	<b>49,0%</b>		0,00	n.s.	0,0%		-2,84	**	<b>-24,0%</b>	



	Vóór matching		Na matching		Vergelijking groep 1 en 2				Vergelijking groep 3 en 4				Vergelijking groep 1 en 3			
	Top600 (1) N=479	Contr. (2) N=612	Top600 (3) N=206	Contr. (4) N=206												
	% / M	% / M	% / M	% / M	t	p	SD	VR	t	p	SD	VR	t	p	SD	VR
Aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 2e jaar voor instroom/peildatum <sup>e</sup>	2,4	1,9	2,5	2,0	2,85	**	17,7%	1,29	1,47	n.s.	14,5%	<b>2,60</b>	0,33	n.s.	3,0%	1,52
0 t/m 1 strafzaken	39,9%	49,8%	42,7%	42,7%	-3,30	***	<b>-20,1%</b>		0,00	n.s.	0,0%		0,69	n.s.	5,8%	
Meer dan 1 strafzaken	60,1%	50,2%	57,3%	57,3%	3,30	***	<b>20,1%</b>		0,00	n.s.	0,0%		-0,69	n.s.	-5,8%	
Aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 3e jaar voor instroom/peildatum <sup>e</sup>	1,5	2,3	1,9	1,9	-4,08	***	<b>-23,3%</b>	<b>0,29</b>	0,18	n.s.	1,8%	0,79	1,97	*	18,0%	1,60
Aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 4e jaar voor instroom/peildatum <sup>e</sup>	1,3	2,0	1,4	1,3	-4,24	***	<b>-25,1%</b>	0,59	0,41	n.s.	4,1%	1,82	0,69	n.s.	5,8%	1,00
0 t/m 1 strafzaken	63,7%	48,7%	59,2%	59,2%	5,01	***	<b>30,5%</b>		0,00	n.s.	0,0%		-1,09	n.s.	-9,2%	
Meer dan 1 strafzaken	36,3%	51,3%	40,8%	40,8%	-5,01	***	<b>-30,5%</b>		0,00	n.s.	0,0%		1,09	n.s.	9,2%	
Totale aantal eerdere HIC-strafzaken voor instroom/peildatum <sup>e</sup>	2,5	2,2	2,1	2,0	1,94	*	11,7%	0,83	0,80	n.s.	7,9%	1,33	-2,04	*	-16,7%	0,91

	Vóór matching		Na matching		Vergelijking groep 1 en 2				Vergelijking groep 3 en 4				Vergelijking groep 1 en 3			
	Top600 (1) N=479	Contr. (2) N=612	Top600 (3) N=206	Contr. (4) N=206												
	% / M	% / M	% / M	% / M	t	p	SD	VR	t	p	SD	VR	t	p	SD	VR
Aantal eerdere HIC- strafzaken per jaar niet- gedetineerd in 1e jaar voor instroom/peildatum <sup>e</sup>	0,8	0,2	0,4	0,3	8,61	***	<b>55,7%</b>	<b>2,78</b>	0,26	n.s.	2,6%	1,10	-4,35	***	<b>-33,5%</b>	0,67
0 strafzaken	61,4%	91,3%	85,4%	85,4%	-11,98	***	<b>-77,8%</b>		0,00	n.s.	0,0%		7,24	***	<b>53,4%</b>	
Meer dan 0 t/m 1,3 strafzaken	17,1%	4,1%	5,3%	5,3%	6,86	***	<b>44,9%</b>		0,00	n.s.	0,0%		-5,05	***	<b>-34,8%</b>	
Meer dan 1,3 strafzaken	21,5%	4,6%	9,2%	9,2%	8,22	***	<b>53,9%</b>		0,00	n.s.	0,0%		-4,45	***	<b>-32,4%</b>	
Aantal eerdere HIC- strafzaken per jaar niet- gedetineerd in 2e jaar voor instroom/peildatum <sup>e</sup>	0,6	0,2	0,3	0,3	6,57	***	<b>41,7%</b>	1,94	0,27	n.s.	2,6%	0,78	-4,39	***	<b>-33,1%</b>	0,60
0 strafzaken	66,4%	87,7%	86,4%	86,4%	-8,42	***	<b>-53,7%</b>		0,00	n.s.	0,0%		6,21	***	<b>45,8%</b>	
Meer dan 0 t/m 1,3 strafzaken	15,9%	6,2%	6,8%	6,8%	4,99	***	<b>32,0%</b>		0,00	n.s.	0,0%		-3,74	***	<b>-27,1%</b>	
Meer dan 1,3 strafzaken	17,7%	6,0%	6,8%	6,8%	5,86	***	<b>37,8%</b>		0,00	n.s.	0,0%		-4,42	***	<b>-31,5%</b>	
Aantal eerdere HIC- strafzaken per jaar niet- gedetineerd in 3e jaar voor instroom/peildatum <sup>e</sup>	0,4	0,3	0,4	0,4	2,29	*	14,1%	1,20	0,76	n.s.	7,5%	0,69	0,88	n.s.	7,6%	1,23

	Vóór matching		Na matching		Vergelijking groep 1 en 2				Vergelijking groep 3 en 4				Vergelijking groep 1 en 3			
	Top600 (1) N=479	Contr. (2) N=612	Top600 (3) N=206	Contr. (4) N=206												
	% / M	% / M	% / M	% / M	t	p	SD	VR	t	p	SD	VR	t	p	SD	VR
Aantal eerdere HIC- strafzaken per jaar niet- gedetineerd in 4e jaar voor instroom/peildatum <sup>e</sup>	0,3	0,3	0,2	0,2	-0,65	n.s.	-3,9%	0,79	0,51	n.s.	5,1%	1,61	-0,78	n.s.	-6,3%	0,85
0 strafzaken	82,9%	82,7%	86,4%	86,4%	0,09	n.s.	0,5%		0,00	n.s.	0,0%		1,20	n.s.	9,6%	
Meer dan 0 t/m 1,3 strafzaken	9,8%	8,5%	6,3%	6,3%	0,74	n.s.	4,6%		0,00	n.s.	0,0%		-1,61	n.s.	-12,4%	
Meer dan 1,3 strafzaken	7,3%	8,8%	7,3%	7,3%	-0,92	n.s.	-5,5%		0,00	n.s.	0,0%		-0,01	n.s.	-0,1%	
Totale aantal detentiedagen voor instroom/peildatum	437,9	672,9	625,0	608,8	-5,02	***	<b>-30,1%</b>	0,75	0,20	n.s.	1,9%	1,17	2,73	**	<b>24,5%</b>	1,46
Aantal detentiedagen in vier jaar voor instroom/ peildatum	186,6	210,7	217,2	202,8	-1,87	*	-11,3%	0,88	0,68	n.s.	6,7%	1,09	1,71	*	14,7%	1,13

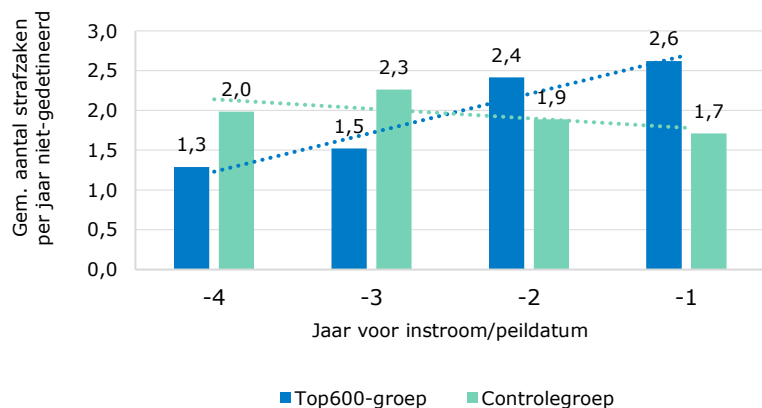
Noot: N = aantal personen; M = gemiddelde; t = t-toets, p = significantieniveau; SD = *standardized difference*; VR = variantie ratio.

- a Er is exact gematcht middels CEM op één dichotome variabele (geboorteland) en zeven continue variabelen (leeftijd ten tijde van de instroom- of peildatum, het aantal (HIC-) strafzaken in het eerste jaar voor instroom- of peildatum, het aantal (HIC-)strafzaken in het tweede jaar voor instroom- of peildatum en het aantal (HIC-)strafzaken in het vierde jaar voor instroom- of peildatum). Van de continue variabelen is de procentuele verdeling over de verschillende categorieën weergegeven. De andere variabelen zijn uitsluitend via PSM meegenomen.
- b De waarden in de tabel zijn vetgedrukt indien sprake is van  $SD > 20\%$  en  $VR < 0,5$  of  $VR > 2,0$ .
- c Voor een vergelijking van het gematchte en niet-gematchte deel van de Top600-groep, zie bijlage 6.
- d Geboorteland is als dichotome variabele meegenomen in CEM en als categorische variabele in PSM (Nederland, Marokko, voormalige Nederlandse Antillen, Suriname, Turkije en overig). In de tabellen in dit rapport wordt op verzoek van het AcVZ geboorteland enkel dichotoom getoond.
- e Het totale aantal (HIC-)strafzaken is niet gecorrigeerd voor tijd in detentie. Het aantal (HIC-)strafzaken in het eerste, tweede, derde en vierde jaar voor instroom- of peildatum is wel gecorrigeerd voor eventuele tijd in detentie, omdat dit tevens de voormeting uit de DID-regressieanalyse betreft (strafzaakfrequentie voor instroom- of peildatum) en de nameting in de DID-analyse (strafzaakfrequentie na instroom- of peildatum) ook gecorrigeerd is voor eventuele tijd in detentie.

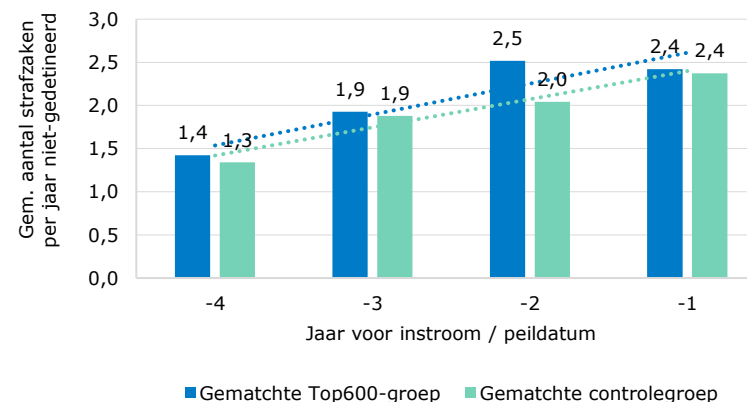
\*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$

**Figuur 5.5 Trend in aantal (HIC-)strafzaken per jaar niet-gedetineerd in de vier jaar voor instroom- of peildatum van de Top600- en controlegroep voor en na matching (Top600-groep  $N_{max}=479$ ; Controlegroep  $N_{max}=612$ )**

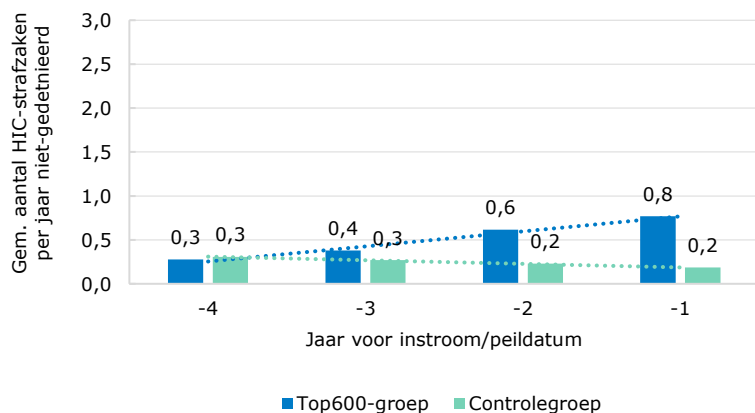
Figuur 5.5a Gemiddelde aantal eerdere strafzaken vóór matching



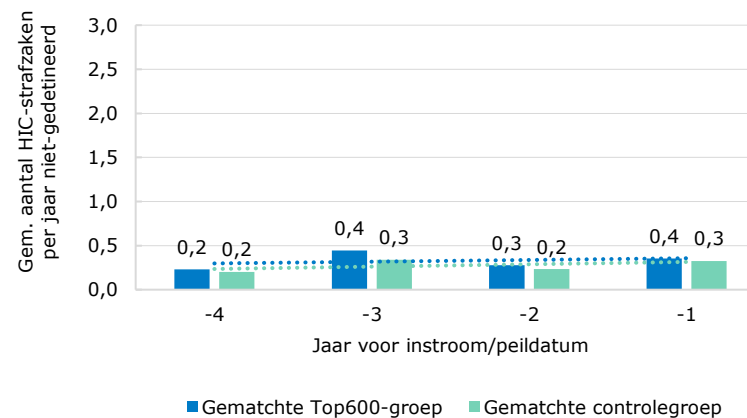
Figuur 5.5c Gemiddelde aantal eerdere strafzaken na matching



Figuur 5.5b Gemiddelde aantal eerdere HIC-strafzaken vóór matching



Figuur 5.5d Gemiddelde aantal eerdere HIC-strafzaken na matching



Uit figuur 5.5c en 5.5d blijkt dat na matching de trends in het aantal eerdere (HIC-) strafzaken per jaar niet-gedetineerd in de laatste vier jaar voor de instroom- of peildatum vergelijkbaar zijn tussen de gematchte interventie- en controlegroep. Uit figuur 5.5c blijkt dat het aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in de laatste vier jaar voor de instroom- of peildatum zowel bij de gematchte interventie- als controlegroep is toegenomen: van 1,3 à 1,4 eerdere strafzaken in het vierde jaar tot 2,4 eerdere strafzaken in het eerste jaar. Uit figuur 5.5d blijkt dat het aantal eerdere HIC-strafzaken per jaar niet-gedetineerd in de laatste vier jaar voor de instroom- of peildatum zowel bij de gematchte interventie- als controlegroep fluctueert van 0,2 tot 0,4 eerdere HIC-strafzaken per jaar.

### 5.3.3 *Vergelijkbaarheid gematchte en volledige Top600-groep*

Om generaliseerbare uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive is het belangrijk dat de gematchte interventiegroep ( $N=206$ ) geen selectief deel betreft van de – voor de matching geschikte – volledige interventiegroep ( $N=479$ ). De statistieken in tabel 5.3 (vergelijking groep 1 en 3) laten zien dat de gematchte en volledige interventiegroep op de meeste kenmerken overeenkomen. Zo zijn de groepen vergelijkbaar qua sekse, geboorteland, leeftijd bij de eerste strafzaak, totale aantal eerdere strafzaken voor instroom, aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in tweede, derde en vierde jaar voor instroom, totale aantal eerdere HIC-strafzaken voor instroom, aantal eerdere HIC-strafzaken per jaar niet-gedetineerd in derde en vierde jaar voor instroom en aantal detentiedagen in de vier jaar voor instroom. Bij enkele van deze kenmerken (of categorieën van deze kenmerken) zijn de verschillen weliswaar statistisch significant, maar de *SD*'s zijn onder de 20%, waardoor het om kleine tot verwaarloosbare verschillen gaat.<sup>45</sup>

Er zijn echter drie dader- en strafrechtelijke voorgeschiedeniskenmerken waarop de gematchte en volledige interventiegroep verschillen. Allereerst is de gematchte interventiegroep gemiddeld ouder dan de volledige interventiegroep (27 versus 23 jaar;  $p<0,001$ ;  $SD=36\%$ ;  $VR=1,0$ ). Zo ontbreken de 12- tot en met 15-jarigen Top600-personen in de gematchte interventiegroep, omdat die groep in de controlegroep niet voorkwam en zitten in de gematchte interventiegroep meer personen van 21 jaar en ouder dan in de volledige interventiegroep. Ten tweede verschillen de groepen op het aantal eerdere HIC-strafzaken in het eerste en tweede jaar voor instroom: de gematchte interventiegroep heeft gemiddeld minder eerdere HIC-strafzaken dan de volledige interventiegroep (bijvoorbeeld eerste jaar voor instroom: gemiddeld 0,4 versus 0,8 HIC-strafzaken per jaar niet-gedetineerd;  $p<0,001$ ;  $SD=34\%$ ;  $VR=0,67$ ). Ten derde heeft de gematchte interventiegroep langer in detentie gezeten vo or instroom dan de volledige interventiegroep (625 versus 438 dagen;  $p<0,01$ ;  $SD=25\%$ ;  $VR=1,46$ ).<sup>46 47</sup>

<sup>45</sup> Zoals in paragraaf 3.5.2 beschreven is de waarde van de *SD* leidend ten opzichte van de *t*-toets, omdat bij grote groepen een verschil snel significant is. Een verschil kan significant zijn, maar qua grootte nihil.

<sup>46</sup> Er is sprake van een matige samenhang tussen leeftijd en detentieduur bij de gematchte en volledige interventiegroep ( $r=0,4$ ), dus het verschil in detentieduur wordt niet volledig verklaard door het verschil in leeftijd.

<sup>47</sup> Naast deze drie kenmerken verschillen de gematchte en volledige interventiegroep ook in enige mate op het aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in het eerste jaar voor instroom. In de gematchte groep is het percentage personen met maximaal één eerdere strafzaak groter dan in de volledige interventiegroep (50% versus 38%) en het aantal personen met meer dan één eerdere strafzaak juist kleiner (51% versus 62%). De gematchte en volledige interventiegroep zijn echter wel vergelijkbaar op het gemiddelde aantal eerdere strafzaken.

De gematchte Top600-groep betreft dus op drie achtergrondkenmerken een selectief deel van de volledige Top600-groep. Het is de vraag hoe we de gematchte groep kunnen typeren. Het betreft een lichtere groep als het gaat om het plegen van HIC-delicten en een oudere leeftijd duidt op een lager recidiverisico, maar een langere detentiegeschiedenis duidt juist op een hoger recidiverisico. Om meer zicht te krijgen op het recidiverisico hebben we de recidivefrequentie (dus de strafzaakfrequentie na instroom) van de gematchte en volledige Top600-groep berekend en vergeleken. Hieruit blijkt dat de gematchte Top600-groep een lagere algemene en HIC-recidivefrequentie heeft dan de volledige Top600-groep. We kunnen dus concluderen dat de gematchte interventiegroep een lichtere groep betreft qua recidiverisico en het plegen van HIC-delicten dan de volledige interventiegroep.

#### 5.3.4 *Samenvatting matchingsresultaten*

Samengevat, de interventie- en controlegroep verschillen statistisch significant van elkaar op diverse dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken, waardoor een matchingsprocedure nodig is. Met de matchingsprocedure is voor 206 van de 479 Top600-personen in de interventiegroep (43%) een geschikte match in de controlegroep gevonden. De gematchte interventie- en controlegroep zijn vergelijkbaar op de gemeten kenmerken, waardoor de recidive van deze groepen beter met elkaar vergeleken kan worden. Om generaliseerbare uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive is het echter ook belangrijk dat de gematchte interventiegroep ( $N=206$ ) geen selectief deel betreft van de volledige interventiegroep ( $N=479$ ). De gematchte interventiegroep komt op de meeste kenmerken overeen met de volledige interventiegroep, zoals geboorteland, de leeftijd bij de eerste strafzaak en het aantal eerdere strafzaken. Er zijn echter ook drie verschillen in achtergronden tussen de groepen: de gematchte interventiegroep is gemiddeld ouder bij instroom, heeft minder eerdere HIC-strafzaken in de laatste twee jaar voor instroom en heeft langer in detentie gezeten voor instroom dan de volledige interventiegroep. Ook blijkt de gematchte interventiegroep een lagere (HIC-) recidivefrequentie te hebben. De gematchte interventiegroep betreft dus een lichtere groep qua recidiverisico en het plegen van HIC-delicten dan de volledige interventiegroep.

## 5.4 **Beschrijving achtergronden Top600- en controlegroep**

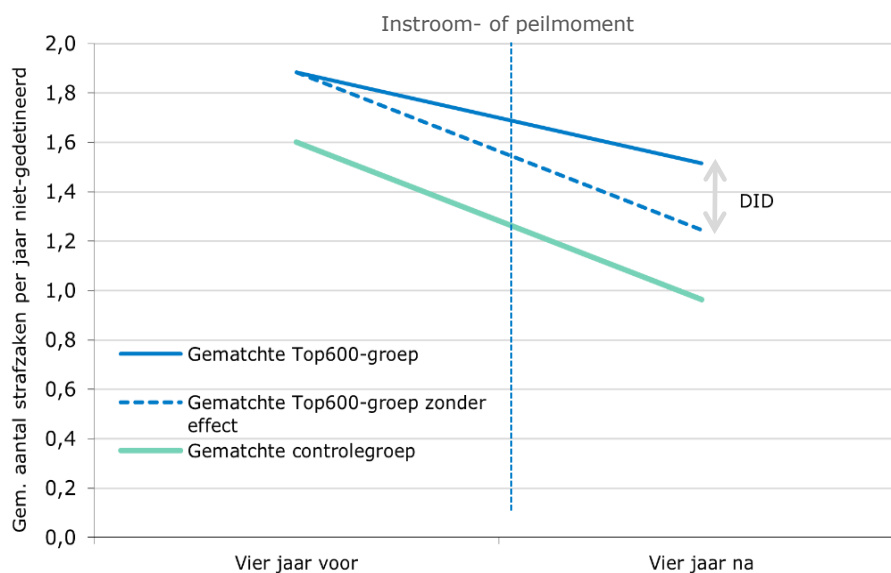
In deze paragraaf wordt de recidivefrequentie van de 206 gematchte Top600-personen vergeleken met de recidivefrequentie van 206 vergelijkbare personen die net niet op de Top600-lijst terecht zijn gekomen of waar de aanpak niet van start is gegaan, de gematchte controlegroep. De recidivefrequentie, gecorrigeerd voor eventuele detentieperiodes, is vergeleken aan de hand van simpele DID-analyses (paragraaf 5.4.1) en DID-regressieanalyses (paragraaf 5.4.2). Een simpele DID-analyse heeft als voordeel dat er niet wordt gemodelleerd en een DID-regressieanalyse heeft als voordeel dat (middels een model) rekening wordt gehouden met kleine overgebleven verschillen tussen de gematchte interventie- en controlegroep en veranderende achtergrondkenmerken. Doordat de gematchte interventiegroep op enkele kenmerken een selectief deel betreft van de volledige interventiegroep is het lastig om generaliseerbare uitspraken te doen over de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive. Om dit enigszins te ondervangen zijn tevens robuustheidsanalyses uitgevoerd (paragraaf 5.4.3).

### 5.4.1 Resultaten simpele DID-analyses

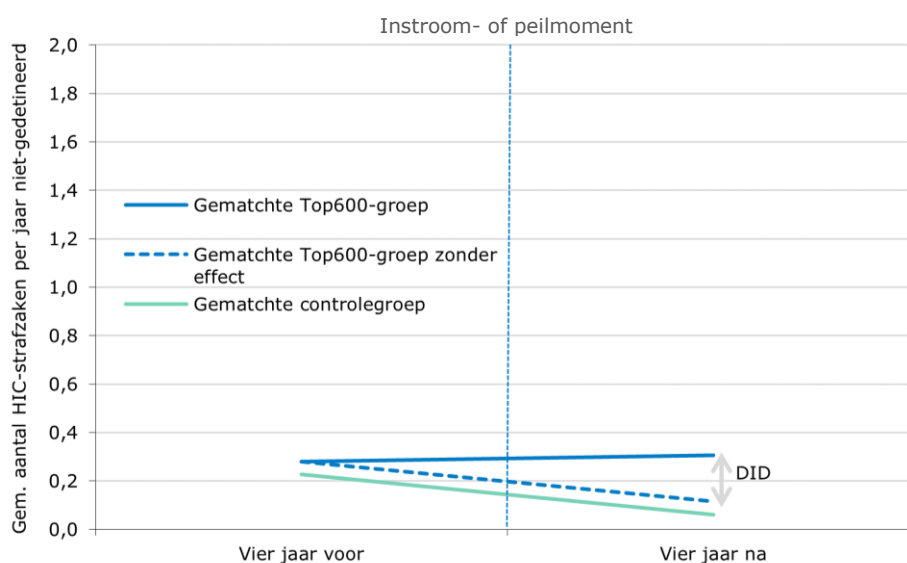
De resultaten van de simpele DID-analyses staan weergegeven in figuur 5.6 (zie paragraaf 3.5.2 voor uitleg over een dergelijke figuur). Figuur 5.6a laat de ontwikkeling van de algemene strafzaakfrequentie zien van de gematchte interventie- en controlegroep en figuur 5.6b de ontwikkeling van de HIC-strafzaakfrequentie.

**Figuur 5.6 DID-effect van Top600-aanpak op algemene en HIC-strafzaakfrequentie vier jaar voor en na de instroom- of peildatum, gecorrigeerd voor tijd in detentie**

Figuur 5.6a Algemene strafzaakfrequentie



Figuur 5.6b HIC strafzaakfrequentie



Uit figuur 5.6a blijkt dat bij zowel de gematchte Top600-groep als de gematchte controlegroep het gemiddelde aantal strafzaken per jaar niet-gedetineerd is gedaald tussen de voormeting (vier jaar voor instroom- of peildatum) en nameting (vier jaar na instroom- of peildatum), maar dat deze daling sterker is bij de gematchte controlegroep. De gematchte Top600-groep doet het dus qua recidive slechter dan de gematchte controlegroep. Gemeten over een periode van vier jaar hebben de Top600-persone gemiddeld 0,3 strafzaken per jaar niet-gedetineerd meer dan vergelijkbare personen in de controlegroep (zie DID in figuur 5.6a). Uit figuur 5.6b blijkt dat het aantal HIC-strafzaken bij de gematchte Top600-groep gelijk is gebleven tussen de voor- en nameting, terwijl het aantal HIC-strafzaken bij de gematchte controlegroep is gedaald. Ook hier doet de gematchte Top600-groep het dus qua recidive slechter dan de gematchte controlegroep. Top600-persone hebben gemiddeld 0,2 HIC-strafzaken per jaar niet-gedetineerd meer dan de vergelijkbare personen in de controlegroep (zie DID in figuur 5.6b).<sup>48</sup>

#### 5.4.2 Resultaten DID-regressieanalyses

De resultaten van de DID-regressieanalyses staan weergegeven in tabel 5.4. In deze tabel staan de coëfficiënten van de geschatte hoofdeffecten uitgedrukt in termen van de *Incidence Rate Ratio (IRR)* (zie bijlage 7 voor de volledige tabel inclusief de coëfficiënten van de controlevariabelen in het model). De coëfficiënten op de regel *DID* geven het effect van de Top600-aanpak weer: het relatieve verschil van de strafzaakfrequentie tussen de gematchte interventie- en controlegroep op de nameting (vier jaar na instroom- of peildatum) vergeleken met de voormeting (vier jaar voor instroom- of peildatum). DID geeft dus het interventie-effect aan. Wanneer rekening wordt gehouden met de voormeting en alle controlevariabelen in het model, heeft de gematchte Top600-groep in de nameting een relatief hogere algemene strafzaakfrequentie dan de gematchte controlegroep ( $IRR=1,54$ ;  $p<0,001$ ). Dit geldt ook voor de HIC-strafzaakfrequentie ( $IRR=4,41$ ;  $p<0,001$ ). Beide verschillen zijn statistisch significant. Anders gezegd, ook uit de DID-regressieanalyse blijkt dat de gematchte Top600-groep het zowel qua algemene als HIC-recidive significant slechter doet dan de gematchte controlegroep. De coëfficiënten op de regel *tijd* geven het gezamenlijke tijdseffect weer: de mate waarin de strafzaakfrequentie is gedaald of toegenomen tussen de voor- en nameting, ongeacht of het de gematchte interventie- of controlegroep betreft. De coëfficiënten laten zien dat zowel de algemene als de HIC-strafzaakfrequentie over de tijd is gedaald. Beide dalingen zijn statistisch significant. De coëfficiënten op de regel *groep* geven het groepseffect weer: de mate waarin de strafzaakfrequentie verschilt tussen de groepen, ongeacht of het de voor- of nameting betreft. De *IRR's* laten zien dat de algemene en HIC-strafzaakfrequentie respectievelijk 16% en 25% hoger ligt bij de gematchte Top600-groep dan bij de gematchte controlegroep. Deze verschillen zijn echter niet statistisch significant (algemeen:  $IRR=1,16$ ;  $p>0,05$ ; HIC:  $IRR=1,25$ ;  $p>0,05$ ).

Met behulp van het DID-regressiemodel is het gemiddelde marginale effect van de Top600-aanpak op de uitkomstmaat geschat. De marginale effecten kunnen geïnterpreteerd worden als het effect van de aanpak in termen van het aantal (HIC-) strafzaken per jaar niet-gedetineerd als de Top600-groep een stabiele samenstelling van achtergrondkenmerken had gehad. Het marginale effect van de Top600-aanpak is,

<sup>48</sup> Er kan ook voor gekozen worden om de DID-analyse per jaar uit te voeren in plaats van over vier jaar tezamen, zodat de trend in de vier jaar na instroom- of peildatum zichtbaar wordt. Hier is in de huidige studie niet voor gekozen, omdat dit het model complexer maakt, de analyse gevoeliger maakt voor ongeobserveerde kenmerken die wijzigen over de tijd en extra uitval van observaties oplevert, doordat er personen zijn die een heel jaar in detentie zitten na de instroom- of peildatum.



net als het effect met het simpele DID-model, op beide uitkomstmaten (algemene strafzaakfrequentie en HIC-strafzaakfrequentie) positief. Wederom betekent dit dat de gematchte Top600-groep het qua algemene en HIC-recidive slechter doet dan de gematchte controlegroep. Het aantal (HIC-)strafzaken per jaar niet-gedetineerd in de vier jaar na instroom- of peildatum is 0,5 strafzaken en 0,2 HIC-strafzaken hoger als men wel in de Top600-aanpak zit dan als men niet in de Top600-aanpak zit. Bij de simpele DID-analyses was dit respectievelijk 0,3 en 0,2 (HIC-)strafzaken. Dit betekent dat het rekening houden met (veranderingen in) de controlevariabelen maar een beperkt effect heeft op de effectschattingen. De resultaten zijn stabiel over de verschillende DID-analyses heen.

**Tabel 5.4 Effect van Top600-aanpak op de algemene en HIC-strafzaakfrequentie, gecorrigeerd voor tijd in detentie, geschat met DID negatief-binomiale regressieanalyse**

	Algemene strafzaakfrequentie			HIC-strafzaakfrequentie		
	IRR	S.E.	95% BI	IRR	S.E.	95%-BI
Hoofdeffecten						
DID	1,54**	0,19	1,20-1,97	4,41***	1,23	2,55-7,62
Tijd	0,42***	0,04	0,34-0,50	0,17***	0,04	0,11-0,27
Groep (ref. = Gematchte controlegroep)	1			1		
Gematchte Top600-groep	1,16	0,10	1,20-1,97	1,25	0,14	1,00-1,56

Noot: ref. = referentiecategorie, IRR = Incidence Rate Ratio, S.E. = Standard Error, 95%-BI = 95%-betrouwbaarheidsinterval van de IRR.

\*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$

### 5.4.3 Robuustheid recidivebevindingen

In de onderhavige studie is gekozen voor een strikte vorm van matching: een combinatie van *coarsened exact matching* (CEM) en *propensity score matching* (PSM), zonder teruglegging (personen in de controlegroep mogen niet meermaals als match worden gebruikt) en met matching op het aantal (HIC-)strafzaken per jaar voor de instroom- of peildatum, zodat ook de trend hierin vergelijkbaar is. Hier is voor gekozen zodat de gematchte Top600- en controlegroep goed vergelijkbaar zijn op de gemeten kenmerken. Dit verhoogt de interne validiteit van de studie (mate van zekerheid dat er sprake is van een causaal verband), maar dit gaat ten koste van de externe validiteit (generaliseerbaarheid van de resultaten), omdat voor een aanmerkelijk deel van de interventiegroep geen match gevonden kan worden doordat een match aan veel verschillende eisen moet voldoen. Deze strikte vorm van matching zorgde ervoor dat voor 43% van de Top600-groep een controlegroep gevonden kon worden.

Er zijn echter ook andere meer coulante vormen van matching mogelijk, die ook in de huidige studie zijn geprobeerd. Een coulante vorm van matching bestond bijvoorbeeld enkel uit *propensity score matching* (met een caliper van 0,1 van de standaardfout) en/of stond matching met teruglegging toe waardoor personen in de controlegroep meerdere keren als match gebruikt konden worden (met een maximum van vijf keer). Bij coulante vormen van matching kon voor een groot deel van de Top600-groep een

match gevonden worden, waardoor de resultaten meer generaliseerbaar zijn (hogere externe validiteit), maar de gematchte groepen waren wel minder goed vergelijkbaar of de recidiveresultaten werden sterker beïnvloed door bepaalde personen in de controlegroep als gevolg van matching met teruglegging (lagere interne validiteit). Bij meer coulante vormen van matching kon voor tot wel 90% van de interventiegroep een controlegroep gevonden worden.

Voor elk van de verschillende matchingsmethoden, met dus verschillende gematchte interventie- en controlegroepen tot gevolg, zijn de DID-analyses uitgevoerd. Deze analyses hebben altijd tot dezelfde resultaten geleid: de gematchte Top600-groep doet het zowel qua algemene als HIC-recidivefrequentie significant slechter dan de gematchte controlegroep. De bevindingen blijken dus niet afhankelijk van de gemaakte matchingskeuzes en dit wijst erop dat de resultaten robuust zijn.

#### 5.4.4 *Samenvatting recidiveresultaten*

De recidivefrequentie van de gematchte interventie- en controlegroep is vergeleken aan de hand van simpele DID-analyses en DID-regressieanalyses, waarbij de laatste rekening houdt met de kleine overgebleven verschillen tussen de gematchte interventie- en controlegroep en veranderende achtergrondkenmerken. De analyses laten zien dat zowel de gematchte Top600-groep als de gematchte controlegroep minder vaak recidiveert na instroom in de Top600-aanpak (of het peilmoment) dan vóór instroom (of het peilmoment), maar dat deze recidivedaling minder sterk is bij de gematchte Top600-groep. Voor de HIC-recidivefrequentie geldt dat deze gelijk is gebleven voor en na instroom bij de gematchte Top600-groep, terwijl deze is gedaald bij de gematchte controlegroep. Beide verschillen zijn statistisch significant. De gematchte Top600-groep doet het dus zowel qua algemene als HIC-recidive slechter dan de gematchte controlegroep. Deze bevindingen zijn tegengesteld aan de doelstelling van de Top600-aanpak en de in hoofdstuk 2 geformuleerde verwachting: voor de gematchte Top600-groep zien we niet dat de Top600-aanpak leidt tot een vermindering van de (HIC-)recidive in vergelijking met de gematchte controlegroep.

Doordat de gematchte interventiegroep op enkele kenmerken een selectief deel betreft van de volledige interventiegroep is het lastig om generaliseerbare uitspraken te doen over de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive. Om dit enigszins te ondervangen zijn robuustheidsanalyses uitgevoerd. Hieruit blijkt dat andere minder strikte vormen van matching, waarbij tot 90% van de interventiegroep gematcht kon worden aan een controlegroep, maar de gematchte interventie- en controlegroep minder goed vergelijkbaar waren en/of personen in de controlegroep vaker dan één keer als match werden gebruikt, tot dezelfde recidiveresultaten leiden: de gematchte Top600-groep doet het zowel qua algemene als HIC-recidivefrequentie significant slechter dan de gematchte controlegroep. De bevindingen blijken dus niet afhankelijk van de gemaakte matchingskeuzes en dit wijst erop dat de resultaten robuust zijn.

## 6 Resultaten kwalitatief deel

Waar de resultaten van kwantitatieve analyses, beschreven in het voorgaande hoofdstuk, meer inzicht dienen te geven in de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive, dienen de focusgroepen meer inzicht te geven in waarom en bij wie de Top600-aanpak al dan niet effectief is. De opbouw van het huidige hoofdstuk is in lijn met de topiclijst (zie bijlage 3). Allereerst wordt ingegaan op de ervaringen van de regisseurs met twee van de drie doelstellingen van de Top600-aanpak: recidivevermindering (paragraaf 6.1) en verbetering van het toekomstperspectief (paragraaf 6.2). Hoewel de focus van de onderhavige studie op de eerste doelstelling ligt, is de tweede doelstelling ook relevant, omdat uit eerder onderzoek bekend is dat het toekomstperspectief (en dus zaken als huisvesting, werk en inkomen) samenhangen met recidive (o.a. Van der Geest, 2011; Verbruggen, 2014; Wensveen, 2020). Vervolgens wordt ingegaan op de ervaringen van de regisseurs met de (selectie van de) Top600-doelgroep (paragraaf 6.3), de succesvolle elementen en de meerwaarde van de Top600-aanpak volgens de regisseurs (paragraaf 6.4) en de knelpunten in de uitvoering van de Top600-aanpak volgens de regisseurs (paragraaf 6.5). Tot slot komt aan de orde hoe de regisseurs aankijken tegen de Top600-aanpak in het licht van verschillende theoretische perspectieven (paragraaf 6.6).

### 6.1 Recidivevermindering (Top600-doelstelling 1)

#### 6.1.1 Top600-aanpak en recidivevermindering

In de focusgroepen is de regisseurs gevraagd in hoeverre zij ervaren dat de Top600-aanpak over het algemeen bijdraagt aan het verminderen van crimineel gedrag. De regisseurs kijken hier verschillend tegenaan. Allereerst is er een groep regisseurs die denkt dat de aanpak helpt bij het verminderen van recidive. Er worden hierbij twee mogelijke mechanismen genoemd. Een eerste mogelijk mechanisme is dat de hulp en zorg die de Top600-personen ontvangen helpt. Als bijvoorbeeld een behandeling positief wordt afgerond en gedragsverandering is bereikt of als bijvoorbeeld een persoon met verward gedrag middels een rechtelijke machtiging goed is ingebed in zorg zou dat voor minder crimineel gedrag kunnen zorgen. Een tweede mogelijk mechanisme dat wordt genoemd is dat Top600-personen minder delicten plegen, omdat ze weten dat er meer op ze wordt gelet.

*Bij ons liggen ze wel onder een vergrootglas. Anderen die net niet in de aanpak kwamen, die kunnen er een soort van in doorgaan. Bij sommige jongens heb ik ook het gevoel van: je houdt je gewoon twee jaar rustig (...) en dan ga je uit de aanpak en dan zie ik je opeens weer met criminele dingen. Dus het is ook van: komt het door ons dat ze minder recidiveren op een positieve manier of denken ze: 'IPGA [politie] zit bovenop me, ik pas wel op en straks ga ik weer verder'. (regisseur 3RO-LdH)*

Ten tweede is er een groep regisseurs die betwijfelt of de aanpak effectief is in het verminderen van recidive. Deze regisseurs geven aan dat de Top600-personen een hardnekkige doelgroep betreft waarbij het vaak 'vijf stappen vooruit en dan zeven stappen terug' is. Ter illustratie benoemen deze regisseurs dat verschillende van hun Top600-personen al sinds het begin op de Top600-lijst staan en dus niet minder

delicten zijn gaan plegen. Enkele regisseurs hebben het idee dat hun Top600-personen zelfs meer zijn gaan recidiveren met zwaardere delicten. Dat de Top600-personen onder een vergrootglas liggen en vaak worden opgepakt zou ze niks doen. Eén van deze regisseurs denkt dat de Top600-aanpak in de beginjaren wel effectief was in het verminderen van de recidive, maar nu niet meer. Deze regisseur is van mening dat er tegenwoordig nog weinig mogelijk is als iemand de aanpak instroomt en er nog weinig speciale dingen zijn die te maken hebben met de Top600-aanpak. Tot slot geven enkele regisseurs aan dat de vraag moeilijk te beantwoorden is, omdat het per individu verschilt en omdat je als regisseur niet kunt weten hoe hoog de recidive was geweest als de aanpak er niet was geweest.

Het verschil in zienswijze tussen de regisseurs ten aanzien van recidive lijkt voor een deel verklaard te worden door een verschil in de Top600-personen die ze begeleiden. Zo wordt bij de toewijzing van een regisseur aan een Top600-persoon gekeken naar het type dader en zijn of haar problematiek. Een Top600-persoon waar bijvoorbeeld psychiatrie, verslaving en/of een lichtverstandelijke beperking op de voorgrond staat krijgt eerder een regisseur die werkzaam is bij de GGD, Inforsa of Willam Schrikker Stichting, zodat sterk ingezet kan worden op zorg. Een doorgewinterde antisociale crimineel krijgt eerder een regisseur die werkzaam is bij de politie of het OM, zodat sterk kan worden ingezet op straf en lik-op-stuk. Ook zijn er regisseurs die vooral Top600-personen in regie hebben uit een bepaald stadsdeel in Amsterdam waar bepaalde problematiek speelt. De regisseurs in de focusgroepen hebben dus met verschillende type Top600-personen te maken veelal afhankelijk van de organisatie waarvoor of het stadsdeel waarin ze werken. Dit beïnvloedt mede de mate waarin regisseurs succes ervaren op het gebied van het verminderen van de recidive, zoals blijkt uit het volgende gesprek:

*Regisseur JBRA: Maar maakt dat echt het verschil ten aanzien van de recidive?*

*Regisseur OM: Nou het is natuurlijk lastig om te zien, maar ik heb wel het idee dat ze dan het idee hebben dat ze in de gaten worden gehouden. Want het is ook altijd als ze dan worden aangehouden, dan bellen ze daarna altijd gelijk op: 'Heb jij dit gedaan?' (...) Ja, dat vinden ze gewoon heel vervelend.*

*Regisseur AcVZ: Toch denk ik dat het echt afhankelijk is van de doelgroep, want als ik naar mijn eigen caseload kijk, die worden zo vaak opgepakt. Het doet ze echt helemaal niets.*

Voor een ander deel lijkt de zienswijze af te hangen van persoonlijke verschillen tussen de regisseurs en verschillende individuele ervaringen als regisseur. De regisseurs van bijvoorbeeld het OM en de politie hebben weliswaar een vergelijkbaar type dader in regie, maar de politie-regisseur en OM-regisseur in de focusgroepen blijken niet dezelfde ervaringen met en visie op recidive bij Top600-personen te hebben.

Hoewel regisseurs verschillen in de mate waarin zij denken dat de Top600-aanpak bijdraagt aan het verminderen van recidive, lijken nagenoeg alle regisseurs het erover eens dat het stoppen van crimineel gedrag lang niet altijd een haalbare doelstelling is gezien de kenmerken van de Top600-doelgroep. Zij zien zowel het plegen van minder delicten als het plegen van minder ernstige delicten als winst en soms ook als het hoogst haalbare. Eén van de regisseurs verwoordt het als volgt:

*Als je kijkt naar de HIC-feiten en iemand is daarna vooral aan het nep dope dealen, dan denk ik 'we hebben best wel iets goed gedaan'. Hij deed ergere dingen dan dat hij nu doet. Maar is het realistisch dat iemand helemaal niets gaat plegen en modelburger gaat worden? Bij een deel van de Top600 denk ik dat je die verwachting naar beneden moet bijstellen. (regisseur GGD)*

### 6.1.2 Factoren die kans op recidivevermindering beïnvloeden

In de focusgroepen zijn verschillende factoren aan bod gekomen die volgens de regisseurs de kans op recidivevermindering beïnvloeden. Allereerst hangt het af van de Top600-persoon zelf. Vier kenmerken worden hierbij veelvuldig genoemd (door minimaal de helft van de regisseurs): motivatie, capaciteiten, sociaal netwerk en leeftijd. Allereerst speelt volgens de regisseurs de motivatie van de Top600-persoon een belangrijke rol. Eén van de regisseurs omschrijft het als volgt:

*Een belangrijk ding is: wat willen zij zelf, intrinsieke motivatie. Dat gaf één van de Toppers in de documentaire zelf ook terug. Je moet gewoon zelf willen. Als je zelf niet wilt dan houdt het gewoon op. (regisseur AcVZ)<sup>49</sup>*

Verschillende regisseurs geven aan dat een deel van Top600-doelgroep ongemotiveerd is en blijft. Zij kiezen bewust voor een leven in de criminaliteit en liggen niet wakker van een celstraf meer of minder. In die gevallen zetten de regisseurs in op straffen en lik-op-stuk.

Een tweede kenmerk dat volgens de regisseurs van invloed is op de recidive zijn de capaciteiten van de Top600-persoon. Een Top600-persoon moet niet alleen willen, hij of zij moet ook een ander leven *kunnen* leiden. Hierbij komen twee groepen ter sprake. Enerzijds zijn er Top600-personen die zich niet tot nauwelijks staande kunnen houden in onze maatschappij. Het gaat om kwetsbare mensen met veelal een combinatie van een licht verstandelijke beperking, psychische problemen (zoals schizofrenie) en/of verslavingsproblemen. Anderzijds zijn er Top600-personen met een antisociale persoonlijkheidsstoornis of psychopathie. Bij beide groepen zijn de mogelijkheden om te veranderen zeer beperkt. Zoals een regisseur van de GGD aangeeft: 'Ik kan zowel IQ als geweten niet bijwerken'.

Een derde kenmerk dat veel wordt genoemd door de regisseurs is de familie en het sociale netwerk van de Top600-personen. Een crimineel actieve familie en/of netwerk maakt het moeilijk om te stoppen met het criminele leven. Sommige Top600-personen zijn opgegroeid in de criminaliteit en kennen daardoor niets anders. Andere Top600-personen laten zich beïnvloeden door crimineel actieve vrienden. Ook komt het voor dat een Top600-persoon wel wil stoppen, maar dat de crimineel actieve familie en/of netwerk het niet toelaat.

*Ik heb dan toevallig ook nog een paar waarvan de vaders allemaal liquidaties hebben gepleegd en net weer vastzitten, dus dat is hun voorbeeld. (regisseur AcVZ)*

Eén regisseur geeft aan dat een steunende familie en/of netwerk juist kan helpen om een Top600-persoon uit de criminaliteit te krijgen. Enkele andere regisseurs geven echter aan dat steunende en betrokken familie in hun ervaring geen verschil maakt.

<sup>49</sup> De regisseur doelt hier op de documentaire 'Ajouad en de Top 600' ([www.ntr.nl/Ajouad-en-de-Top-600/398](http://www.ntr.nl/Ajouad-en-de-Top-600/398)).

De Top600-personen die zij begeleiden zouden lak hebben aan hun ouders en/of zich laten beïnvloeden door hun criminele vrienden.

Een vierde kenmerk van de Top600-persoon dat volgens de regisseurs een rol speelt bij recidivevermindering is de leeftijd. De regisseurs geven aan dat jongeren en jongvolwassenen vaak nog niet willen veranderen. Maar zo rond 23 à 25 jaar is er een kantelpunt waarbij sommige Top600-personen toch meer voor het rechte pad gaan kiezen. Ze gaan meer nadenken over de toekomst, worden het leven van in en uit detentie zat en krijgen een partner en/of kinderen, waardoor er meer verantwoordelijkheden zijn.

De kans op recidivevermindering wordt volgens de regisseurs niet alleen beïnvloed door kenmerken van de Top600-persoon, maar ook het toekomstperspectief wordt door de helft van de regisseurs genoemd. Ze benoemen verschillende manieren (mechanismen) waarop het toekomstperspectief recidive kan beïnvloeden. Allereerst, en dit raakt aan het vorige punt, kan het krijgen van een woning, baan en/of partner de Top600-personen het gevoel geven dat ze iets te verliezen hebben:

*Je probeert natuurlijk om gedragsverandering in gang te zetten bij zo iemand. Maar goed, dan moet er ook een bepaald perspectief zijn voor zo'n persoon. Denk aan scholing, dagbesteding en huisvesting. En natuurlijk vriendin, vrouw in het meest gunstige geval. Dan merk je wel dat ze bepaalde verantwoordelijkheden hebben en ook dingen kunnen verliezen waarbij zij anders over delicten gaan denken dan wanneer ze dat stuk niet op orde hebben. Dan hebben ze in principe niets te verliezen en gaan ze er vol in, in het criminele gedrag. (regisseur AcVZ)*

*Verschillende jongens van mij, die wel een woning hebben gekregen, dat is echt een stok achter de deur. Soms een baantje of weer de gevangenis in, daar zijn ze niet zo bang voor, maar de woning kwijtraken als ze daar echt heel blij mee zijn, daar doen ze echt heel veel voor om die te behouden. Dat weten ze ook, ik moet nu niet drie maanden naar binnen gaan, want dan raak ik het kwijt. (regisseur 3RO-LdH)*

Ten tweede geven de regisseurs aan dat iets in het vooruitzicht kunnen stellen een belangrijk middel is om iemand te kunnen motiveren zijn leven te beteren. Wisselgeld noemen ze dat. Als de regisseurs de Top600-personen helpen op bepaalde leefgebieden en dingen voor hen regelen, zoals huisvesting, werk, opleiding, dagbesteding, uitkering of schuldhulpverlening, zijn de Top600-personen meer bereid tot gedragsverandering. Eén van de regisseurs vertelt:

*Dat is precies dat stukje wisselgeld. (...) Als jij iets voor ze betekent in positieve zin, dan win je zoveel vertrouwen en goodwill bij zo iemand dat hij op een gegeven moment ook mee gaat werken in het plan wat jij voor ogen hebt. (regisseur AcVZ)*

Een derde en laatste manier waarop het toekomstperspectief de kans op recidivevermindering kan beïnvloeden is dat het hebben van bijvoorbeeld een woning, inkomen en geen schulden kan zorgen voor rust. Met die rust komt er meer ruimte om te werken aan gedragsverandering, bijvoorbeeld door te starten met een behandeling. Hoewel de regisseurs dus van mening zijn dat het toekomstperspectief (via verschillende mechanismen) van invloed kan zijn op de recidive, plaatst één regisseur hier wel een kanttekening bij:

*Ik denk alleen wel dat we niet moeten vergeten dat het ook echt een hele hardnekkige doelgroep is. Ik heb ook in de zeven jaar dat ik hier bij de reclassering werk gezien: als ze dan uiteindelijk iets krijgen [zoals een woning of werk], verkloten ze het ook wel heel vaak. (regisseur 3RO-LdH)*

Tot slot wordt volgens de helft van de regisseurs de kans op recidivevermindering beïnvloed door het wel of niet hebben van een juridisch kader in de vorm van reclasseringstoezicht of een rechtelijke machtiging. Regisseurs ervaren dat de kans van slagen groter is als er sprake is van een reclasseringstoezicht, omdat er dan een stok achter de deur is en er meer mogelijkheden zijn. Ook een rechtelijke machtiging zou de kans van slagen vergroten, want dit geeft een kader om iemand goed in te bedden in zorg.

## **6.2 Verbetering van toekomstperspectief (Top600-doelstelling 2)**

### **6.2.1 Top600-aanpak en verbetering van toekomstperspectief**

In de focusgroepen is de regisseurs gevraagd in hoeverre zij ervaren dat de Top600-aanpak over het algemeen bijdraagt aan het verbeteren van het toekomstperspectief van de Top600-personen. Veel regisseurs geven aan dat hier in de beginfase van de Top600-aanpak goede mogelijkheden voor waren, maar dat dit in de loop van de tijd steeds moeilijker is geworden door een gebrek aan voorzieningen en lange wachtlijsten. De mate waarin regisseurs problemen ervaren in het bieden van toekomstperspectief verschilt per levensgebied.

Op het gebied van wonen en zorg zijn nagenoeg alle regisseurs het erover eens dat ze weinig toekomstperspectief kunnen bieden aan de Top600-personen. Er is niet alleen sprake van een (landelijk) woningtekort, ze geven ook aan dat er te weinig plekken in de daklozenopvang en te weinig (geschikte) woonplekken met zorg (zoals begeleid en beschermd wonen) zijn. Bovendien zijn er (landelijk) lange wachtlijsten binnen de (ambulante en klinische) zorg. Zo vertellen de regisseurs bijvoorbeeld:

*Als je het hebt over de tools en de middelen die wij hebben, dan denk ik wel af en toe van tja. Wachttijden van maanden, van jaren en ook bij de crisisopvang. Ik heb een aantal keren gehad, dan zoek je een crisisplek, en dan is er gewoon niets. Alles uit de kast getrokken en dan zeggen ze: 'Hij is 27, het is mooi weer, slaap maar op straat'. (regisseur AcVZ)*

*Kijk, wij [bij de reclassering] hebben gezegd: 'Wij prioriteren Top600-zaken', dus in principe als er een zaak binnen komt moet er direct een toezichthouder op. Ik denk dat dat wel een meerwaarde heeft. Maar als je vervolgens eerst anderhalf jaar op een wachtlijst moet staan om zorg te ontvangen dan is onze doelgroep al lang afgehaakt. (regisseur 3RO-LdH)*

Voor wat betreft de woonplekken met zorg lopen de regisseurs tegen twee problemen aan. Allereerst zou de gemeente Amsterdam onvoldoende woonplekken met zorg beschikbaar hebben. Voor dergelijke woonplekken moeten de regisseurs vaak uitwijken naar andere gemeenten, soms zelfs aan de andere kant van het land.

*Het is lastig dat de woonplekken die passen bij de problematiek vaak niet in Amsterdam zijn. Dat vind ik echt als stad, daar hebben we compleet de plank*

*misgeslagen. Dat wij geen goede beschermd wonen plekken hebben, die vooral voor de langdurige zorg nodig zijn. Dan kom je al heel snel in Drenthe en weet ik veel waar terecht. (regisseur GGD)*

Het is echter niet voor alle Top600-personen wenselijk (vanwege regiobinding) en haalbaar (bijvoorbeeld vanwege een licht verstandelijke beperking) om zo ver buiten Amsterdam te wonen. Voor sommige Top600-personen is het wel een goede optie, maar dan lopen de regisseurs tegen financieringsproblemen aan, zeker als er geen Indicatiestelling Forensische Zorg is, want de gemeente Amsterdam financiert in principe geen plekken buiten Amsterdam. Ten tweede zorgen contra-indicaties van woonvoorzieningen er soms voor dat een Top600-persoon (met multiproblematiek) nergens terecht kan of moet verblijven op een minder geschikte plek. Een voorbeeld is een Top600-persoon met een antisociale stoornis en een licht verstandelijk beperking. Deze persoon wordt geweigerd bij een instantie voor begeleid wonen voor mensen met een verstandelijke beperking, omdat zijn gedrag (door de gedragsstoornis) te problematisch is. Vervolgens wordt hij echter ook geweigerd bij een ambulante forensische zorginstelling waar zijn gedragsstoornis behandeld kan worden, omdat hij geen huisvesting heeft en dan mogelijk zijn afspraken niet na zal komen. Een ander voorbeeld is een langdurig verslaafde Top600-persoon die verblijft in een woonvoorziening waar hij mag gebruiken, terwijl hij eigenlijk niet wil gebruiken en wil wonen op een plek waar middelen niet zijn toegestaan. Echter, bij woonvoorzieningen waar middelengebruik niet is geoorloofd moeten mensen bij een terugval vertrekken en deze Top600-persoon heeft zo'n twee keer per jaar een terugval. De regisseurs missen instanties zonder contra-indicaties:

*Ik denk dat de multiproblematiek alleen maar erger wordt en je merkt toch wel binnen de zorg het is 'je hebt dit of je hebt dit', maar wat ik mis is eigenlijk gewoon één partij die zegt op het gebied van wonen en behandeling: 'Wij hebben geen contra-indicaties, iedereen is welkom'. Maar dat bestaat, volgens mij, voor zover ik weet niet. (regisseur 3RO-LdH)*

Waar de regisseurs op het gebied van wonen en zorg eensgezind zijn, verschillen de regisseurs in de mate waarin ze vinden dat ze het toekomstperspectief op het gebied van werk, inkomen en schulden kunnen verbeteren. Een groep regisseurs ervaart dat ze op deze gebieden het toekomstperspectief van de Top600-personen kunnen verbeteren dankzij de Top600-aanpak. Ze zijn dan met name positief over de korte lijntjes met de afdeling Werk, Participatie en Inkomen (WPI) van de gemeente Amsterdam. Door het speciale WPI Top1000 Interventieteam merken de regisseurs dat zaken sneller en beter worden oppakt door WPI bij Top600-personen dan bij personen zonder Top600-status. De Top600-personen krijgen bijvoorbeeld een meer betrokken klantmanager, WPI is flexibeler in het verstrekken van een postadres (welke nodig is voor een uitkering), een uitkering is gemakkelijker en sneller geregeld, de schuldhulpverlening wordt sneller gestart en er is een loopbaancoach beschikbaar.

*Als je het dan weer terug haalt naar de meerwaarde van de aanpak, is dat als je WPI belt of mailt met de vraag 'kan ik volgende week komen?', dan kan dat vaak. Ze starten meteen (...) Het is gewoon sneller te regelen. Dat is wel mijn ervaring, ook schuldhulp, dat wordt meteen in gang gezet, en ook de loopbaancoach. Bij WPI (...) is er wel echt een verschil met regulier. (regisseur 3RO-RN)*

Er zijn echter ook enkele regisseurs van mening dat er ook op het gebied van werk en inkomen minder mogelijkheden zijn gekomen in de loop der jaren. Ze geven



bijvoorbeeld aan dat er voorheen werktrajecten waren bij WPI.<sup>50</sup> Top600-personen konden na het doorlopen van zo'n werktraject doorstromen naar regulier werk. Ook was er in het beginjaren van de Top600-aanpak een jobcoach bij het AcVZ werkzaam die *outreaching* te werk ging en zocht naar banen voor de Top600-personen. Tegenwoordig wordt alles doorgestuurd naar WPI, waar 'toch altijd weer dezelfde paden worden bewandeld', aldus een regisseur van het AcVZ.

Door het toenemende gebrek aan voorzieningen en de lange wachtlijsten, met name op het gebied van wonen en zorg, is het volgens de regisseurs niet alleen moeilijk om het toekomstperspectief van de Top600-personen te verbeteren (doelstelling 2), dit beïnvloedt ook de kansen op recidivevermindering (doelstelling 1), zoals in paragraaf 6.1 (recidivevermindering) al aan de orde kwam. Het hebben van toekomstperspectief kan Top600-personen namelijk het gevoel geven dat ze iets te verliezen hebben, kan ze motiveren tot gedragsverandering en kan voor rust en ruimte zorgen die nodig is voor die gedragsverandering.

#### 6.2.2 *Factoren die kans op verbetering van toekomstperspectief beïnvloeden*

In de focusgroepen zijn verschillende factoren aan bod gekomen die volgens de regisseurs de kans op het verbeteren van het toekomstperspectief beïnvloeden. Allereerst is het verbeteren van het toekomstperspectief afhankelijk van de voorzieningen en het aanbod. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, is het volgens de regisseurs door een toenemend gebrek aan voorzieningen en lange wachtlijsten, met name op gebied van wonen en zorg, moeilijker geworden om het toekomstperspectief te verbeteren.

Daarnaast is het verbeteren van het toekomstperspectief volgens de regisseurs ook afhankelijk van kenmerken van de Top600-persoon. Net als bij recidivevermindering worden motivatie, capaciteiten en leeftijd als factoren genoemd. Bijvoorbeeld, bij een Top600-persoon die op geen enkele afspraak komt en die niets wil behalve een uitkering ontvangen kan een regisseur weinig verbeteren en voor een Top600-persoon met een licht verstandelijke beperking is een eigen woning en werken niet altijd haalbaar. Wat de leeftijd betreft geven verschillende regisseurs aan dat het bij een jongere doelgroep gemakkelijker is om aan het toekomstperspectief te werken dan bij een oudere doelgroep. Voor de jongere doelgroep zouden er meer mogelijkheden zijn, zoals jongerentrajecten vanuit de gemeente en ondersteuning vanuit het team Intensieve Forensische Aanpak (IFA) voor 14- tot en met 23-jarigen. Ook geven de regisseurs aan dat ze jongeren over het algemeen thuis opzoeken, terwijl volwassenen volgens de regisseurs in principe zelf naar kantoor moeten komen, wat vervolgens niet altijd gebeurt. Tot slot wordt benoemd dat het verbeteren van het toekomstperspectief ook afhankelijk is van of er sprake is van een ongewenst verklaarde vreemdeling. Bij een vreemdeling die het land uit moet, is er namelijk geen toekomstperspectief hier in Nederland. De regisseur kan deze Top600-personen dus ook niet helpen bij zaken als huisvesting, inkomen, werk en zorg. De helft van de regisseurs geeft aan dat ze als regisseur niets kunnen met ongewenst verklaarde vreemdelingen. Dit punt komt meermaals terug in de focusgroepen.

Regisseur OM: *Vreemdelingen daar kan je niks mee.*

<sup>50</sup> Er zijn nog steeds werktrajecten bij WPI, maar sinds 2019 zijn er geen specifieke werktrajecten voor Top600-personen meer (persoonlijke communicatie met AcVZ, 15 mei 2023).

Regisseur GGD: *Nee, ik heb drie vreemdelingen in regie. (...) Op een gegeven moment draag je die over aan het AcVZ. Die gaan dan in de monitorstand, maar die zitten bij mij ook al lang in de monitorstand.*

Onderzoeker: *Dus die zouden misschien niet in de aanpak moeten?*

Regisseur GGD: *Nee, want je hebt ook helemaal nul toekomstperspectief.*

### 6.3 De (selectie van de) doelgroep van de Top600-aanpak

In de focusgroepen is de regisseurs gevraagd of zij denken dat de juiste personen in de aanpak zitten. Er komen een aantal subgroepen ter sprake waarbij de regisseurs twijfels hebben of ze in de aanpak thuishoren, al geven de regisseurs ook aan dat het maatwerk blijft en er binnen deze subgroepen ook uitzonderingen zijn. De eerste subgroep die wordt genoemd zijn de ongewenst verklaarde vreemdelingen. Zoals uit paragraaf 6.2 (verbeteren toekomstperspectief) al bleek, geeft de helft van de regisseurs aan niets met deze subgroep te kunnen. Deze regisseurs zijn dan ook van mening dat ze niet thuishoren in de Top600-aanpak. Ten tweede worden personen met verward gedrag en multiproblematiek (zoals schizofrenie, een verslaving, dakloos en/of een licht verstandelijke beperking) genoemd die al heel lang bekend zijn in de hulpverlening. Verschillende regisseurs betwijfelen of de Top600 de juiste aanpak is voor deze subgroep. Ze passen volgens deze regisseurs wellicht beter in de Persoonsgerichte aanpak Verwarde Verdachten van het AcVZ dan de Top600-aanpak. Ook wordt een levensloopaanpak geopperd, want deze groep redt het niet op eigen benen en zal waarschijnlijk levenslang begeleiding en zorg moeten krijgen. Ten derde worden Top600-personen met een tbs-maatregel of lange vrijheidsstraf genoemd. Een groep regisseurs vindt het zonde dat deze Top600-personen jaren in de aanpak zitten, al dan niet in de monitorstand, en vindt dit geen meerwaarde hebben. Ze kunnen namelijk niets voor deze personen betekenen. Ten vierde worden Top600-personen waar het (inmiddels) goed mee gaat genoemd door enkele regisseurs. Soms heeft het lang geduurd voordat de aanpak daadwerkelijk is gestart en zijn de problemen van de Top600-persoon inmiddels al opgelost. Soms begrijpen de regisseurs niet waarom iemand niet uitstroomt, omdat diegene nauwelijks meer recidiveert. Ook deze vierde subgroep hoort wat betreft de regisseurs niet in de aanpak. Tot slot twijfelen verschillende regisseurs aan de meerwaarde van de Top600-aanpak bij personen waar al veel partijen bij betrokken zijn of die al goed geborgd zitten in een andere aanpak of traject. Qua andere aanpak of traject gaat het dan bijvoorbeeld over Top600-personen met een ISD-maatregel (maatregel Inrichting Stelselmatige Daders; van waaruit huisvesting, dagbesteding, behandeling en inkomen al geregeld worden) of Top600-personen die al in een (Top-X) aanpak in een andere stad zitten:

*Ik heb er dus eentje die zit in Zaandam in de aanpak en daar zit hij helemaal in zorg en weet ik veel wat allemaal. Hij komt bij mij ook op m'n bordje: 'Je hebt een nieuw regiesubject.' Dan ga je even kijken: hij pleegt in Zaanstad, hij woont in Zaanstad. Eigenlijk alles. Hij heeft hier een paar keer wat gedaan waardoor hij nu dus instroomt in de Top600. Ik heb geprobeerd contact te hebben met Zaanstad en die hebben inderdaad geprobeerd om hem van de Top600-lijst af te krijgen. Ik heb het ook geprobeerd: 'Hij is daar in zorg'. Maar dan is het van: 'Ja, je moet toch een plan van aanpak maken'. (regisseur politie)*

In de focusgroepen komt ook de subgroep van hardnekkigen (Top600-personen die al vanaf het begin van de aanpak op de Top600-lijst staan) ter sprake en in hoeverre de aanpak nog zinvol is bij deze subgroep. Twee soorten hardnekkigen worden genoemd: enerzijds personen met verward gedrag en multiproblematiek (kwetsbare hardnekkigen) en anderzijds antisociale of psychopathische daders en daders die bewust kiezen voor een leven in de criminaliteit (antisociale hardnekkigen). De regisseurs verschillen in hun visie op de hardnekkigen. Enerzijds is er een groep van regisseurs die de aanpak niet zinvol vindt voor de hardnekkigen. Deze regisseurs geven aan dat je de aanpak niet succesvol kunt noemen als iemand al tien jaar op de lijst staat. Voor wat betreft de kwetsbare hardnekkigen zijn zij, zoals hierboven al beschreven, van mening dat deze groep eigenlijk niet thuishoort in de Top600-aanpak, maar elders ondergebracht zou moeten worden. Voor wat betreft de antisociale hardnekkigen zou de aanpak geen meerwaarde bieden, omdat deze groep toch wel delicten blijft plegen. Deze regisseurs vinden het zonde van het geld om de hardnekkigen nog langer in de aanpak te houden en gaan liever aan de slag met Top600-personen waarbij ze wel iets kunnen bereiken en vooruitgang zien. Anderzijds is er een groep van regisseurs die vindt dat de aanpak nog wel zinvol kan zijn bij de hardnekkigen. Voor wat betreft de kwetsbare hardnekkigen geven zij bijvoorbeeld aan dat je als regisseur vaak de enige stabiele factor bent in het leven van deze personen. Ook wordt als meerwaarde bij deze groep Top600-personen genoemd dat de regisseur op de hoogte is van wat er allemaal al is geprobeerd en zodoende elke keer weer de juiste focus en richting kan bepalen. Voor wat betreft de antisociale hardnekkigen zijn deze regisseurs van mening dat je vol moet inzetten op (snel, streng en consequent) straffen. Deze groep zou daarom het beste bij een regisseur van het OM kunnen worden ondergebracht.

*Regisseur AcVZ: Je hebt ook mensen die echt kiezen voor dit pad. Als ik kijk naar mijn eigen caseload dan denk ik echt vijf mag je er voor mij zo uit halen. Die hebben zo gekozen, die krijg je er helemaal niet meer uit. Die hebben vanaf het begin al tegen mij geroepen: 'Ik word de tweede Holleeder'. Nou, ze gaan ook heel hard... (...) Hoe lang gaan wij nog door met iemand in de Top600 die zó zijn eigen pad heeft gekozen? Ik denk na vijf à zes jaar, laat hem lekker los, laat hem de consequenties daarvan nemen. (...) Ik heb geen toegevoegde waarde meer.*

*Regisseur OM: Dan heeft de regisseur van het OM vaak wel toegevoegde waarde. (...) Ik heb ook mensen die blijven maar plegen, maar ik zit er dan vanuit het OM heel erg op, omdat ik weet: er blijven zo vaak toch dingen hangen, er komen zoveel zaken binnen bij het OM. Je kan er echt wel, vind ik, heel veel invloed op uitoefenen. (...) Dat zijn dan echt wel dingen waar je wat mee kan doen, waardoor iemand die blijft plegen ook wel de last ervan ervaart.*

*Regisseur AcVZ: Maar hoe lang ga je nog door? Ga je tien jaar in de aanpak, 20 jaar in de aanpak, 30 jaar in de aanpak? (...) Ik denk op een gegeven moment dat je ook wel mag zeggen na tien jaar, we hebben alles gedaan, maar hij moet eruit.*

Hoewel de regisseurs verschillen in hun visie in hoeverre de aanpak nog zinvol is voor de hardnekkigen, lijken de regisseurs eensgezind van mening dat het goed zou zijn om Top600-personen die lang op de lijst staan na bijvoorbeeld een periode van vijf jaar te evalueren. Nu ontbreekt een dergelijke evaluatie. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 toetst het Interventie Toets en Adviesteam (ITAT) bij aanvang wel het plan van aanpak en fungeren zij als klankbord voor de regisseurs, maar er is geen vast evaluatiemoment. De regisseurs zouden graag zien dat een Top600-persoon standaard

na bijvoorbeeld een periode van vijf jaar geëvalueerd wordt, waarbij uitstromen ook een uitkomst zou kunnen zijn. Bij zo'n evaluatie zou aan de orde moeten komen of de aanpak nog meerwaarde heeft bij deze persoon, en als dat zo is, waar de aanpak zich dan op zou moeten richten en of de huidige regisseur (en bijbehorende organisatie) nog de juiste regisseur is. Hierbij zou het ook goed zijn als het basisdossier op dat moment verrijkt/herijkt wordt, want nu hebben (nieuwe) regisseurs soms te maken met een basisdossier van tien jaar oud.

In het gesprek over de Top600-doelgroep komt tot slot ook ter sprake dat de huidige doelen van de aanpak wellicht te hoog gegrepen zijn voor (een deel van) de Top600-doelgroep. De regisseurs geven aan dat het een zware doelgroep betreft met problemen op vele leefgebieden. De capaciteiten van de doelgroep zijn veelal beperkt door een lichtverstandelijke beperking en/of psychische problemen. Het is de vraag hoeveel je van deze personen kan verwachten; hoeveel kan iemand werkelijk oppakken? Het is belangrijk om te erkennen dat een grote groep niet mee kan komen in de maatschappij. Bovendien is en blijft een deel van de Top600-personen ongemotiveerd. Dit alles maakt dat een groot deel van de Top600-doelgroep minder ontvankelijk is voor interventie. Het toekomstperspectief is bij de Top600-doelgroep vaak beperkt en de regisseurs zijn al blij als een Top600-persoon recidiveert met minder ernstige delicten, dus bijvoorbeeld gaat van delicten met slachtoffers naar slachtofferloze delicten.

## 6.4 Succesvolle elementen en meerwaarde van de Top600-aanpak

In de focusgroepen is de regisseurs gevraagd wat zij de succesvolle elementen en de meerwaarde van de Top600-aanpak vinden. Er zijn drie succesvolle elementen die vaak zijn genoemd (door ongeveer de helft van de regisseurs en uitvoerig besproken): persoonsgebonden begeleiding door vaste en betrokken regisseur (paragraaf 6.4.1), samenwerking tussen netwerkpartners met regisseur als spil (paragraaf 6.4.2) en prioritering Top600-aanpak versnelt zaken en opent deuren (paragraaf 6.4.3). Daarnaast zijn er twee succesvolle elementen die minder vaak zijn genoemd (door enkele regisseurs): mogelijkheid om als regisseur wisselgeld te kunnen bieden (paragraaf 6.4.4) en ondersteuning van regisseurs door het AcVZ (paragraaf 6.4.5). Hieronder worden de succesvolle elementen volgens de regisseurs toegelicht.

### 6.4.1 Vaak genoemd: Persoonsgebonden begeleiding door vaste en betrokken regisseur

Allereerst noemen de regisseurs de persoonsgebonden begeleiding van de Top600-persoon door een vaste en betrokken regisseur als meerwaarde van de aanpak. De meeste regisseurs proberen contact te onderhouden met hun Top600-personen, hem of haar te motiveren, ondersteunen en begeleiden, en een band op te bouwen. Er is continuïteit in de persoonsgebonden begeleiding doordat de regisseur voor een langere periode aanwezig blijft. Ook als bijvoorbeeld het reclasseringstoezicht eindigt en de toezichthouder verdwijnt of als de Top600-persoon in detentie komt, blijft de regisseur betrokken. Eén regisseur vertelt bijvoorbeeld dat momenteel de helft van haar Top600-personen voor langere tijd in detentie verblijft, maar dat ze maandelijks door Nederland reist om hen op te zoeken. De Top600-persoon heeft zodoende een vast aanspreekpunt en iemand die zich om hem of haar bekommert.

*Als ik naar mijn caseload kijk, zie ik ook veel recidive, maar ik ben wel verbonden aan die jongeren. Zonder aanpak was ik er niet, waren wij er niet, en dan kan je*

*zeggen: dan is er in ieder geval nog één persoon die zich om die jongere bekommert. Dus dan stel je de doelen wel heel laag, maar dan is dat toch wel de meerwaarde. (regisseur JBRA)*

*Ik denk nog steeds dat die persoonsgebonden aanpak zeker helpt. Wat belangrijk is, is toch het contact. Ik probeer altijd weer in contact te blijven, of contact te krijgen of te houden met zo'n Topper. Meestal vind ik altijd ergens wel weer een ingang. Maar soms ook weer helemaal niet. (regisseur AcVZ)*

Er is echter niet altijd contact tussen de regisseur en de Top600-persoon. Dit hangt af van de Top600-persoon en de regisseur. Sommige Top600-persoonen willen überhaupt geen bemoeienis en dus ook geen contact met hun regisseur, sommige Top600-persoonen willen geen contact met hun regisseur, omdat diegene werkt bij de politie of het OM en sommige regisseurs hebben geen contact met hun Top600-persoonen als ze vinden dat er al te veel partijen betrokken zijn of als de Top600-persoon al in een andere aanpak of traject zit, zoals de ISD-maatregel.

#### 6.4.2 *Vaak genoemd: Samenwerking tussen netwerkpartners met regisseur als spil*

Een tweede succesvol element van de Top600-aanpak vinden de regisseurs de samenwerking tussen de netwerkpartners met de regisseur als spil. Dankzij de Top600-aanpak zijn er kortere lijnen, is er meer informatie-uitwisseling en meer afstemming tussen de netwerkpartners. De regisseurs vormen de brug tussen de verschillende organisaties. Ze zijn een spil in de informatie-uitwisseling, het bepalen van de richting en alle netwerkpartners op één lijn krijgen.

Zo ervaren de regisseurs dat ze eerder informatie ontvangen (vanuit bijvoorbeeld de politie, het OM, de leerplichtambtenaar, de GGD en Stichting Aanpak Overlast Amsterdam) waardoor ze goed op de hoogte zijn van alles wat er speelt in het leven van de Top600-persoon.

*Wat ik wel een heel fijn ding vind aan de aanpak, wat ik iets heel positiefs vind zijn de korte lijntjes met de politie. Als reguliere toezichthouder is dat veel minder direct dan als ik regisseur ben. Je krijgt alles wat er gebeurt direct gemaild. Als toezichthouder hoor je dat later of je moet dat zelf opeens ontdekken. (regisseur 3RO-RN)*

Het overzicht en de relevante informatie die de regisseurs hebben, kunnen ze vervolgens delen met andere netwerkpartners en gebruiken bij het bepalen van de beste aanpak.

*Heel veel van mijn Toppers gaan dan van Amsterdam naar Rotterdam naar Den Haag. Ik blijf dan de hele tijd meegaan. Er kan steeds een nieuwe toezichthouder komen, maar ik kan wel die draad in de gaten houden en dan de toezichthouder vertellen: die meneer is een beetje zo en zo. (regisseur 3RO-LdH)*

*Als iemand zijn taakstraf niet doet, dan wordt hij gelijk terug gemeld. Maar soms gaat het juist op andere gebieden goed. Als regisseur heb je dan het overzicht van die lijn en als je dan tegen iemand zegt 'je kan beter die taakstraf heel even onthoud zetten zodat ...', dan wordt dat uiteindelijk wel gedaan. Anders was het omgezet naar een gevangenisstraf. (regisseur 3RO-LdH)*

*Ik heb nu iemand aan het begin van een traject en daar zei ik: 'Ik wil graag meedenken met die trajectbepaling, mag ik dan worden uitgenodigd?'. 'Ja dat is prima, maar we weten alles al hoor'. Toen zei ik: 'Weet je dan ook dat hij een zwangere vriendin heeft?' 'Oh nee, dat wist ik niet.' 'Oh en wist je dat hij hier al was aangemeld, maar dat dat was stukgelopen?' 'Oh nee, dat wist ik niet.' 'En dat hij geen regiobinding heeft met Amsterdam?' 'Oh nee, dat wist ik niet.' 'Dat is toch een meerwaarde die je hebt. Anders stellen ze een traject in wat gedoemd is om te mislukken. (regisseur OM)*

Hierbij is een belangrijke taak voor de regisseur om alle netwerkpartners op één lijn te krijgen. Als de ene partij de ene kant op wil en de andere partij de andere kant, dan proberen de regisseurs de richting te bepalen en alle neuzen dezelfde richting op te krijgen.

#### 6.4.3 *Vaak genoemd: Prioritering Top600-aanpak versnelt zaken en opent deuren*

Als derde succesvol element van de Top600-aanpak noemen de regisseurs dat de prioritering van de Top600-aanpak zaken versnelt en deuren opent. Doordat de kernpartners de Top600 hebben geprioriteerd worden zaken sneller opgepakt. Zo kwam bijvoorbeeld in paragraaf 6.2 (verbetering toekomstperspectief) al aan de orde dat zaken sneller en beter worden opgepakt door WPI bij Top600-personen dan bij personen zonder Top600-status. Ook benoemen de regisseurs de *fast lane* bij het OM voor Top600-personen: als regisseurs bij hun Top600-persoon vol willen inzetten op (snel, streng en consequent) straffen kunnen ze bij het OM aankloppen om te vragen of de hoger beroepzaak van hun Top600-persoon versneld op zitting kan komen. Al is deze optie ten tijde van de focusgroepen (februari 2022) niet beschikbaar vanwege achterstanden door de coronapandemie. Ook bij de reclassering worden Top600-zaken geprioriteerd: als er een Top600-persoon met toezicht binnenkomt moet er direct een toezichthouder worden toegewezen. Naast dat zaken sneller worden opgepakt, zorgt de prioritering van de Top600 er ook voor dat er deuren worden geopend en eerder uitzonderingen kunnen worden gemaakt.

*Ik had bijvoorbeeld een man, die (...) ik denk minimaal 30 jaar verslaafd was, veel in aanraking kwam met justitie en politie, maar die ook, naarmate hij ouder werd (...), rustiger werd. Hij werd voorheen uit alle woonvoorzieningen gezet. Uiteindelijk in woon- en zorgvoorziening X doet hij het super goed en daar zijn ze ook helemaal dol op hem. (...) Met de aanpak (...) konden wij een uitzondering maken. Hij kon daar eigenlijk, deze voorziening is een ziekenboeg, alleen blijven zolang hij ziek was, maar we hebben toen kunnen regelen dat hij daar kon blijven. Nu is hij uitgestroomd en gaat het heel goed. (regisseur 3RO-SVG-Inforsa)*

*Ik weet zeker dat de meerwaarde van de aanpak is dat het deuren opent (...), omdat je bijvoorbeeld een safe house kan regelen of zelfs een woning. Dat kan je dan niet zelf doen, maar je kan wel in contact komen met mensen die het proces kunnen versnellen of iets kunnen betekenen. Ja, dat zie ik als een meerwaarde. (regisseur WSS)*

#### 6.4.4 *Minder vaak genoemd: Mogelijkheid om als regisseur wisselgeld te kunnen bieden*

Enkele regisseurs benoemen de mogelijkheid om als regisseur dingen te kunnen bieden, het wisselgeld, als meerwaarde van de Top600-aanpak. In paragraaf 5.1 (recidivevermindering) kwam dit wisselgeld reeds ter sprake: om Top600-personen te

kunnen motiveren om hun leven te beteren is het belangrijk dat regisseurs iets te bieden hebben. Het wisselgeld bestaat allereerst uit zaken die het toekomstperspectief verbeteren, zoals het regelen van en helpen bij huisvesting, zorg, inkomen, werk, opleiding, dagbesteding of schuldhulpverlening, maar ook kleinere zaken, zoals het regelen van een fiets (zodat de Top600-persoon naar zijn dagbesteding kan) of een matras (als de Top600-persoon een beschermd wonen plek heeft gekregen) met behulp van het Top600-projectgeld. Ten tweede kan het wisselgeld volgens regisseurs bestaan uit het aanbieden van leuke mogelijkheden en projecten die aansluiten op de interesses en/of talenten van de Top600-personen, zoals deelname aan een muziekproject of de Ajax Challenge (een programma van Ajax gericht op het verbeteren van werknemersvaardigheden en sport, bedoeld voor 16- tot 32-jarige Amsterdammers die een steuntje in de rug kunnen gebruiken<sup>51</sup>). Toen de Top600-aanpak van start ging was dit wisselgeld volgens de regisseurs een belangrijke meerwaarde. Als reguliere interventiepleger, bijvoorbeeld als reclasseringswerker, waren de mogelijkheden veel beperkter. Zoals eerder beschreven in paragraaf 6.2 (verbetering toekomstperspectief), is het echter in de loop van de tijd steeds moeilijker geworden om dingen te kunnen bieden door een gebrek aan voorzieningen en lange wachtlijsten, met name op gebied van wonen en zorg. De regisseurs verschillen in hun mening in hoeverre ze vinden dat de Top600-aanpak zich op het gebied van wisselgeld kunnen bieden momenteel nog onderscheidt van andere aanpakken, trajecten en interventies. Enkele regisseurs zien het wisselgeld, ondanks de beperkingen, ook in de huidige tijd nog als meerwaarde van de Top600-aanpak. Enkele andere regisseurs zijn van mening dat het wisselgeld voorheen een meerwaarde van de aanpak was, maar dat daar nu nog weinig sprake van is, doordat de aanpak nog weinig extra en speciale mogelijkheden biedt.

#### 6.4.5 *Minder vaak genoemd: Ondersteuning van regisseurs door het AcVZ*

Tot slot geven enkele regisseurs aan dat ze de ondersteuning die zij ontvangen van het AcvZ als meerwaarde van de aanpak zien. Zo biedt het AcVZ vakontwikkeling aan de regisseurs. Er kan bijvoorbeeld een training over een licht verstandelijke beperking worden gevolgd. Enkele regisseurs in de focusgroepen blijken echter niet op de hoogte van deze mogelijkheid. Naast mogelijkheden voor vakontwikkeling organiseert het AcVZ ook lezingen voor de regisseurs. Enkele regisseurs geven aan hierdoor geïnspireerd te worden.

## 6.5 **Knelpunten in de uitvoering van de Top600-aanpak en verbeter suggesties**

In de focusgroepen zijn verschillende knelpunten in de uitvoering van de Top600-aanpak aan de orde gekomen. Een aantal knelpunten is gerelateerd aan de succesvolle elementen beschreven in de vorige paragraaf. Zo signaleren de regisseurs: knelpunten bij de mogelijkheid om als regisseur toekomstperspectief en wisselgeld te kunnen bieden (paragraaf 6.5.1), knelpunten bij de prioritering van de Top600-aanpak (paragraaf 6.5.2) en knelpunten bij de samenwerking tussen netwerkpartners (paragraaf 6.5.3). Deze drie knelpunten zijn vaak genoemd (door de helft of meer van de regisseurs en uitvoerig besproken). Een ander knelpunt dat vaak is genoemd is dat in- en uitstroomcriteria van de Top600-aanpak te rigide en beperkt zijn (paragraaf 6.5.4). Tot slot zijn er twee knelpunten die minder vaak zijn genoemd (door enkele regisseurs): onvoldoende tijd voor regie-taken (paragraaf 6.5.5) en Top600-aanpak heeft weinig meerwaarde boven andere aanpakken en trajecten en de vele partijen die

<sup>51</sup> [www.ajax.nl/club/maatschappelijk/](http://www.ajax.nl/club/maatschappelijk/).

al betrokken zijn (paragraaf 6.5.6). Hieronder worden de knelpunten toegelicht. Indien bij een knelpunt verbeteringsuggesties zijn gegeven door de regisseurs worden deze ook beschreven.

**6.5.1** *Vaak genoemd: Knelpunten bij mogelijkheid om als regisseur toekomstperspectief en wisselgeld te kunnen bieden*

Allereerst ervaren nagenoeg alle regisseurs aanzienlijke knelpunten bij de mogelijkheid om als regisseur toekomstperspectief en wisselgeld te kunnen bieden. Om te beginnen wordt aangegeven door de regisseurs, zoals reeds beschreven in paragraaf 6.2 (verbetering toekomstperspectief), dat dit in de loop van de tijd moeilijker is geworden door een groot tekort aan geschikte woon- en verblijfplekken, al dan niet met zorg, en lange wachtlijsten in de zorg. Specifiek voor de woonplekken met zorg lopen de regisseurs er tegenaan dat a) het soms lastig is om een geschikte plek te vinden vanwege alle contra-indicaties bij woonvoorzieningen en b) de gemeente Amsterdam onvoldoende woonplekken met zorg beschikbaar heeft. Omdat het aanbod in Amsterdam niet toereikend is moeten de regisseurs uitwijken naar andere gemeenten, maar dan stuiten ze op financieringsproblemen, zeker als er geen Indicatiestelling Forensische Zorg is. Bij de Top600-aanpak wordt de nadruk gelegd op *out of the box* en buiten de gebaande paden denken, maar de regisseurs hebben niet het gevoel dat dit op het gebied van woonplekken met zorg wordt gefaciliteerd door de gemeente.

*De financiering van de zorg, daar is altijd heel veel om te doen. (...) Gemeentes die onderling ruzie maken. Onduidelijkheid of iets wel of niet gefinancierd wordt. Ik vind dat heel problematisch. (regisseur WSS)*

*Zolang je een IFZO [Indicatiestelling Forensische Zorg] hebt is het prima, maar als het met een IBO [Incidentele Budget Ophoging procedure] of op een andere manier gefinancierd moet worden, is het altijd gedoe. Dan is het altijd iets tijdelijks en weet je nooit voor hoe lang je zo'n financiering krijgt. Of dat je zegt: 'Ik heb een fantastisch passende plek, die helemaal past bij de doelgroep, maar het zit in de gemeente weet ik veel waar'. 'Amsterdam, gaan jullie dat betalen?' 'Ja het is heel veel geld, je moet in het reguliere aanbod zoeken.' Ik zeg: 'Ja, maar het reguliere aanbod is niet hier, dus je moet het wel daar zoeken.' (regisseur GGD)*

*Alles staat of valt met geld (...) Zodra je net buiten de grenzen stapt, we hebben het over 'out of the box' denken gehad, laten we 'out of Amsterdam' denken, houdt het op. (...) 'Nee, want hier is geen geld meer', 'Ja, maar dan moet die gemeente gaan betalen'. (regisseur JBRA)*

Verder zijn enkele regisseurs van mening dat ook op het gebied van werk en inkomen minder mogelijkheden zijn gekomen in de loop der jaren. Zo wordt er door hen aangegeven dat er bijvoorbeeld geen specifieke werktrajecten meer voor Top600-personen zijn bij WPI en geen jobcoach meer is bij het AcVZ. Een ander knelpunt op dit gebied dat aan de orde komt is dat er vaak om een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) wordt gevraagd. Hierdoor is het moeilijker om een stage- of werkplek voor de Top600-personen te regelen.

*Je hebt wel wat plekken waar contacten of samenwerking mee zijn, maar dan is er dat VOG stuk. Het zou fijn zijn als er nog meer plekken zouden zijn waar mensen terecht kunnen, want anders kunnen ze ook die kans niet krijgen. (regisseur 3RO-SVG-Inforsa)*



Een ander knelpunt bij het kunnen bieden van wisselgeld dat door enkele regisseurs wordt genoemd is dat het moeilijker is geworden om het projectgeld van het AcVZ in te zetten. Dit projectgeld kunnen regisseurs aanvragen voor de aankoop van bijvoorbeeld een fiets of matras voor de Top600-persoon. Regisseurs ervaren toenemende bureaucratie op dit gebied, waardoor het lang duurt en moeizaam is om projectgeld te krijgen. Het duurt soms meer dan een maand voordat ze reactie krijgen, terwijl de regisseurs aangeven dat tijd in dit soort situaties kostbaar is. Het projectgeld zien de regisseurs als meerwaarde, omdat dit specifiek iets van de Top600-aanpak is wat reguliere interventieplegers niet tot hun beschikking hebben.

Wat betreft verbeteruggesties realiseren de regisseurs zich dat de afnemende mogelijkheden om toekomstperspectief en wisselgeld te kunnen bieden voor een aanzienlijk deel landelijk problemen betreffen waar de gemeente Amsterdam en het AcVZ niets aan kunnen veranderen. Zo is er landelijk een gebrek aan woningen, zijn er landelijk lange wachtlijsten in de zorg, hebben woonvoorzieningen met zorg overal contra-indicaties en vragen niet alleen werkplekken in Amsterdam een VOG.

Verschillende regisseurs zien echter wel enkele verbetermogelijkheden en zijn van mening dat de gemeente Amsterdam andere keuzes zou kunnen maken en dat het AcVZ meer mogelijkheden in het bieden van wisselgeld voor de Top600-personen zou kunnen creëren. De regisseurs zouden bijvoorbeeld willen dat de gemeente Amsterdam meer woonplekken met zorg inkoop. Ook zouden de regisseurs graag een oplossing zien voor de financieringsproblemen bij woonplekken met zorg buiten Amsterdam. De doelgroep van de Top600 is zwaar en complex, en sommige Top600-personen zijn levenslang aangewezen op een woonvoorziening met zorg die niet altijd in Amsterdam beschikbaar is. Wellicht zou de gemeente Amsterdam de kosten voor woonplekken met zorg buiten Amsterdam voor Top600-personen toch op zich moeten nemen, want het is niet realistisch dat andere gemeenten deze kosten gaan betalen.

Wat betreft het AcVZ geven allereerst enkele regisseurs aan dat ze graag zouden zien dat het projectgeld makkelijker en sneller verkrijgbaar wordt. De regisseurs begrijpen dat het gemeenschapsgeld is, waarvan de uitgave verantwoord moet worden, maar ze doen pas aanspraak op het projectgeld als alle andere opties niet zijn gelukt en missen vertrouwen vanuit het AcVZ dat ze deze aanvraag weloverwogen doen. Ten tweede zouden de regisseurs willen dat het AcVZ regelt dat dakloze Top600-personen altijd plek hebben in de nachtopvang. Zij vinden dat niemand dakloos zou moeten zijn en in hun ogen kan er moeilijk gewerkt worden aan de problemen als de Top600-persoon op straat moet slapen. Ten derde zouden de regisseurs graag zien dat het AcVZ meer leuke mogelijkheden en projecten creëert die aansluiten op de interesses en/of talenten van de Top600-personen (zoals de Ajax Challenge). Hiermee kunnen Top600-personen positief gestimuleerd worden en zullen ze eerder geneigd zijn mee te werken aan de Top600-aanpak (wisselgeld). Er wordt bijvoorbeeld geopperd dat er misschien een samenwerking met een muzieklabel aangegaan kan worden, waardoor de Top600-personen bij goed gedrag een uur studiotijd krijgen om te rappen. Ook komt het aanbieden van rijlessen ter sprake. Wellicht zouden Top600-personen die meewerken aan de aanpak en bijvoorbeeld een werktraject volgen of naar de dagbesteding gaan een lening kunnen krijgen of een deel van de rijlessen vergoed kunnen krijgen van de gemeente. WPI zou daarbij bijvoorbeeld elke maand een bedrag kunnen inhouden van de uitkering. Zo heb je niet alleen iets extra's te bieden waardoor Top600-personen eerder geneigd zijn mee te werken aan de aanpak, het hebben van een rijbewijs geeft ook extra mogelijkheden om aan een baan te komen. Tot slot betreuren de regisseurs het dat het Passantenhotel Boerhaave, een woonplek voor zelfstandige daklozen die

daar maximaal zes maanden mogen verblijven, sinds december 2021 niet meer toegankelijk is voor Top600-persoon vanwege een aantal incidenten. Van deze voorziening maken regisseurs regelmatig gebruik bij Top600-persoon en ze zouden graag zien dat een dergelijke voorziening beschikbaar blijft voor Top600-persoon.<sup>52</sup>

### 6.5.2 *Vaak genoemd: Knelpunten bij prioritering van de Top600-aanpak*

Een tweede knelpunt is volgens de regisseurs dat de prioritering van de Top600-aanpak in de loop van de tijd is afgenomen. De regisseurs ervaren minder inzet, commitment en capaciteit voor de Top600 bij de netwerkpartners. Ook binnen hun eigen organisatie hebben ze het gevoel dat het minder leeft. Ze ontvangen weinig input over nieuwe ontwikkelingen en nieuwe projecten binnen de Top600-aanpak. De regisseurs zien meerdere mogelijke oorzaken voor de afnemende prioriteit. Allereerst lijkt er sprake van een capaciteitsprobleem. Met name de politie en meer specifiek de politieteams voor integrale persoonsgerichte aanpak (IPGA) wordt hierbij veel genoemd:

*De kracht van de aanpak was de commitment van heel veel partijen. (...) Wat ik de afgelopen jaren merk, in mijn beginperiode was het zo, als ik bijvoorbeeld tegen de politie of IPGA zei 'wil je die jongen observeren of volgen (...)', dan werd dat gewoon zonder meer gedaan. Alleen de laatste twee, drie jaar merk ik wel vanuit de politie dat dat heel moeilijk is (...). Natuurlijk, het is een landelijk probleem, capaciteitsgebrek. Maar ik denk wel dat als er een bepaalde commitment is dan verwacht je wel dat je dus bepaalde interventies kunt inzetten. (regisseur AcVZ)*

Een tweede mogelijke oorzaak die wordt genoemd voor de afnemende inzet en commitment is de coronapandemie. Veel mensen zijn meer thuis gaan werken, waardoor er minder onderling contact en samenwerking is en iedereen meer op zijn eigen eilandje zit. Ook is volgens de regisseurs de *fast lane* bij het OM voor Top600-persoon ten tijde van de focusgroepen niet beschikbaar vanwege achterstanden door de coronapandemie. Ten slotte vermoeden de regisseurs dat de inzet en commitment is verslapt doordat het nieuwe van de Top600-aanpak eraf is. Het enthousiasme van het begin is wat afgenomen.

Als verbeteringsuggestie noemen de regisseurs dat er meer geld naar IPGA zou moeten gaan, zodat er weer meer mankracht beschikbaar komt. IPGA is volgens de regisseurs een belangrijk onderdeel van de aanpak. Als regisseurs bij hun Top600-persoon willen inzetten op (snel, streng en consequent) straffen dan zijn ze daarvoor in belangrijke mate afhankelijk van de capaciteit van de politie/IPGA die de Top600-persoon in de gaten kan houden. Enkele regisseurs vinden dit dermate problematisch dat ze aangeven dit punt al te hebben aangekaart bij het AcVZ.

### 6.5.3 *Vaak genoemd: Knelpunten in de samenwerking tussen netwerkpartners*

Ten derde ervaren de regisseurs enkele kleinere knelpunten in de samenwerking tussen netwerkpartners. Om te beginnen is de samenwerking buiten de regio Amsterdam lastiger door onbekendheid met de Top600-aanpak. Netwerkpartners van

<sup>52</sup> Per november 2022 is het Passantenhotel Boerhaave weer beschikbaar voor Top600-persoon (de focusgroepen vonden plaats in februari 2022). Er zijn nieuwe afspraken gemaakt over het profiel en de screening van Top600-persoon die in aanmerking komen voor een plek in het Passantenhotel Boerhaave. Vooralnog zijn er twee plekken gereserveerd voor Top600-persoon. Voorheen waren dit elf plekken. Mogelijk dat het aantal plekken in de toekomst weer wordt uitgebreid, maar anno juli 2023 is dit nog niet het geval (persoonlijke communicatie met AcVZ, 14 en 25 juli 2023).

buiten Amsterdam zijn minder bereid om met de regisseur informatie uit te wisselen en de aanpak af te stemmen. Ten tweede hangt de samenwerking ook af van het persoonlijke netwerk van de regisseur. De mate waarin er sprake is van korte lijntjes, informatie-uitwisseling en afstemming, en de mate waarin het lukt om zaken te regelen is afhankelijk van wie de regisseur kent. Zo weten enkele regisseurs bijvoorbeeld dat persoon X van het AcVZ een lijntje met de woningbouw heeft, waardoor ze diegene kunnen bellen voor hulp, maar andere regisseurs weten dat niet. Ook heeft bijvoorbeeld een regisseur van de reclassering makkelijker contact met andere reclasseringswerkers (buiten Amsterdam) en een regisseur van de GGD makkelijker contact met andere GGD's (buiten Amsterdam). Ook hebben enkele regisseurs vanuit hun vorige functie bepaalde contacten die als regisseur van pas komen.

*Jongeren tot 23 jaar zijn kwalificatie-plichtig, dus dan stimuleert de gemeente Amsterdam om ze op school te krijgen en dan werkt het ROC ook meestal mee. Wanneer ze 24, 25 zijn, dan zijn ze alleen gebonden aan schoolregels, dus de gemeente heeft in principe niets daarover te zeggen. Dus dan is echt je netwerk van belang. (...) Vanuit mijn netwerk lukt het dan, omdat ik vanuit Leerplicht kom. Ik heb contacten binnen het ROC, dus dan ga je tegen die dichte deuren schoppen en dan komt uiteindelijk wel een plekje. Alleen ik weet zeker dat er genoeg regisseurs zijn die hier wel last van ervaren, omdat er gewoon niet een route is die je kunt bewandelen om toch die plek te krijgen. (regisseur AcVZ)*

Als verbeteringsuggestie om de samenwerking te versterken wordt door enkele regisseurs genoemd dat de informatie in Vehaa, het registratie- en informatiesysteem van het AcVZ waarmee de regisseurs werken, vernieuwd zou moeten worden. Er zou veel oude informatie in Vehaa staan, zoals telefoonnummers die niet meer kloppen. Ze missen up-to-date informatie over op welke wijze je bepaalde trajecten aan kunt gaan (protocollen) en bij wie je daarvoor moet zijn.

#### 6.5.4 *Vaak genoemd: In- en uitstroomcriteria Top600-aanpak zijn te rigide en beperkt*

Een vierde knelpunt is volgens de regisseurs de wijze waarop wordt bepaald wie er in- en uitstroomt in de Top600-aanpak. Ze vinden de in- en uitstroomcriteria, welke zijn gebaseerd op politie- en OM-registraties, te rigide en beperkt. De regisseurs schetsen verschillende situaties waarin zij van mening zijn dat de politie- en OM-registraties niet leidend zouden moeten zijn voor de in- en uitstroom. Allereerst zijn er gevallen waarbij de regisseurs van mening zijn dat iemand niet (meer) op de Top600-lijst hoort, ook al voldoet diegene aan de criteria. Zoals reeds beschreven in paragraaf 6.3 (doelgroep) kan hiervan bijvoorbeeld sprake zijn als de Top600-persoon een ongewenst verklaarde vreemdeling betreft, een tbs-maatregel heeft of reeds onderworpen wordt aan een TopX-aanpak in een andere stad. In die gevallen heeft de Top600-aanpak volgens de regisseurs geen meerwaarde. Ook bij de hardnekkigen is de aanpak volgens sommige regisseurs niet altijd meer zinvol. Ten tweede zijn er gevallen waarbij de regisseurs van mening zijn dat iemand zou moeten instromen in de aanpak, ook al voldoet diegene niet helemaal aan de criteria. Het gebeurt dat regisseurs vanuit hun eigen functie en organisatie iemand tegenkomen die in hun ogen binnen de Top600-aanpak past en baat zou hebben bij de aanpak. Ten derde zijn er gevallen waarbij de regisseurs van mening zijn dat een Top600-persoon nog beter niet kan uitstromen, ook al voldoet diegene niet meer aan de criteria. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de regisseur vermoedens heeft dat een Top600-persoon nog steeds crimineel zeer actief is, maar onder de radar is gebleven; als een Top600-persoon nog vele zaken heeft

lopen in hoger beroep of cassatie, waardoor er nu geen veroordelingen zijn, maar de regisseur weet dat die eraan komen; of als een regisseur een Top600-persoon nog wat langer wil monitoren en begeleiden, omdat er sprake is van een wankel evenwicht. Wat de regisseurs een gemis vinden is dat het in deze drie situaties volgens hen vrijwel onbespreekbaar en onmogelijk is om als regisseur iemand op of van de Top600-lijst te krijgen. De regisseurs zouden willen dat in deze gevallen de in- en uitstroomcriteria van de Top600-aanpak minder strikt worden gehanteerd en dat hun professionele oordeel wordt meegewogen:

*Regisseur 3RO-SVG-Inforsa: Je bent degene die daar als professional het meest mee bezig is, de meeste tijd in steekt. Je kent alle ins en outs, maar alleen op basis van allerlei criteria die voor veel mensen vaag blijven wordt bepaald of iemand wel of niet erin blijft.*

*Regisseur JBRA: Dit gaat vind ik ook om een cultuurverschil tussen ambtenaren die definities en criteria opleggen en vertrouwen op professionals. (...) Er zou veel meer vertrouwd mogen worden op hoe een regisseur een traject ziet (...) De criteria zijn heel rigide en strak.*

Verder kan het strikt hanteren van de in- en uitstroomcriteria voor vreemde situaties zorgen. Het komt bijvoorbeeld voor dat Top600-personen na een halfjaar alweer uitstromen. De aanpak is dan nog nauwelijks van start gegaan. Dit roept vragen op bij de regisseurs en de Top600-personen.

De regisseurs zouden meer inspraak willen bij wie er in- en uitstroomt en hiervoor worden twee verbeteringsuggesties gegeven. De eerste verbeteringsuggestie is reeds in paragraaf 6.3 (doelgroep) aan de orde gekomen: de regisseurs pleiten ervoor om Top600-personen die lang op de lijst staan standaard na bijvoorbeeld een periode van vijf jaar te evalueren, waarbij uitstromen ook een uitkomst zou kunnen zijn. Bij zo'n evaluatie zou aan de orde moeten komen of de aanpak nog meerwaarde heeft bij deze persoon, en als dat wel zo is, waar de aanpak zich dan op zou moeten richten en of de huidige regisseur (en bijbehorende organisatie) nog de juiste regisseur is. Hierbij zou het ook goed zijn als het basisdossier op dat moment verrijkt/herijkt wordt. De tweede verbeteringsuggestie is dat de regisseurs graag zouden willen dat ze een stem hebben op het moment dat ze van mening zijn dat 1) iemand niet (meer) op de Top600-lijst hoort (ook al voldoet diegene aan de criteria), 2) iemand zou moeten instromen in de aanpak omdat diegene er baat bij zou hebben (ook al voldoet diegene niet helemaal aan de criteria) en 3) iemand beter nog niet kan uitstromen (ook al voldoet diegene niet meer aan de criteria). Ze willen dat hun professionele oordeel in dergelijke situaties wordt meegewogen bij het AcVZ.

#### 6.5.5 *Minder vaak genoemd: Onvoldoende tijd voor regie-taken*

Een knelpunt dat door enkele regisseurs wordt benoemd, is dat ze niet altijd voldoende tijd hebben voor de regie-taken. Enkele regisseurs geven bijvoorbeeld aan dat ze onvoldoende tijd kunnen doorbrengen met hun Top600-persoon of dat ze niet toekomen aan het volgen van trainingen, terwijl die wel nuttig zijn voor hun werk als regisseur. Uiteraard is de mate van tijdsgebrek ook afhankelijk van het type Top600-persoon dat de regisseur in regie heeft: de ene Top600-persoon vraagt meer tijd en aandacht dan de andere Top600-persoon. Verder geven de regisseurs aan dat het per organisatie verschilt hoeveel uur een regisseur krijgt voor zijn of haar regie-taken.

6.5.6 *Minder vaak genoemd: Top600-aanpak heeft weinig meerwaarde boven andere aanpakken en trajecten en de vele partijen die al betrokken zijn*

Tot slot zijn enkele regisseurs van mening dat de Top600-aanpak weinig meerwaarde heeft boven andere aanpakken en trajecten en de vele partijen die al betrokken zijn bij de Top600-persoon. Allereerst geven deze regisseurs aan dat vanuit andere trajecten, zoals reclasseringstoezicht en de ISD-maatregel, al diagnostiek plaatsvindt, diverse interventies worden geboden en aan het toekomstperspectief wordt gewerkt:

*In mijn optiek zijn er weinig speciale dingen die te maken hebben met de Top600. Kijk, bij ons, vanuit een toezicht worden er al een heleboel interventies toegepast. En ja, dan denk ik: 'Wat heeft in godsnaam die Top600 dan nog voor zin?' (...) In het begin (...) konden een heleboel dingen nog als iemand in de Top600 kwam, maar dat is niet meer. (regisseur 3RO-SVG-Inforsa)*

Ook hebben deze regisseurs het gevoel dat er al te veel partijen betrokken zijn bij de Top600-persoon, waardoor zij zich als regisseur overbodig en een bemoeial voelen.

*Wat ik merk is dat er al zo veel partijen betrokken zijn dat ik soms een ... dat partijen niet op mij zitten te wachten. (...) Dus ik probeer dan maar heel dienend te zijn en vooral te faciliteren. (...) Soms voel ik me net een secretaresse. (...) Ik ga ook stoppen met het regisseurvak, omdat ik hier gefrustreerd over ben en omdat ik ook wel twijfels heb over de effectiviteit van de aanpak. (regisseur GGD)*

Daarnaast worstelen deze regisseurs soms met wie er eindverantwoordelijk is. Dit speelt bijvoorbeeld als een gecertificeerde instelling (instelling op gebied van jeugdbescherming en jeugdreclassering) en dus gezinsmanager betrokken is bij de Top600-persoon. De gezinsmanager vervult dan al een groot deel van hun rol als regisseur.

Lang niet alle regisseurs zijn dezelfde mening toegedaan. De meeste regisseurs zijn van mening dat er weliswaar gevallen zijn waar de Top600-aanpak geen meerwaarde biedt boven alles wat er al loopt bij een Top600-persoon, maar dat dit niet geldt voor alle Top600-persoonen. Bij dit verschil in zienswijze tussen de regisseurs lijken twee zaken een rol te spelen. Allereerst hangt dit af van het type Top600-persoon dat de regisseur in regie heeft. De ene regisseur heeft meer Top600-persoonen met bijvoorbeeld een reclasseringstoezicht, ISD-maatregel of gezinsmanager dan de andere regisseur, aangezien Top600-persoonen niet willekeurig aan regisseurs worden toegewezen. Ten tweede lijkt de zienswijze af te hangen van de regisseur zelf en zijn of haar ervaringen als regisseur. Bij de Top600-doelgroep is sprake van meervoudige en complexe problematiek waar per definitie veel partijen bij betrokken zijn (Segeren & Fassaert, 2014; Van Grinsven & Verwest, 2017). Waar de ene regisseur zich hierdoor overbodig en een bemoeial voelt, heeft de andere regisseur het gevoel van meerwaarde te zijn door als regisseur een spil te vormen in de samenwerking tussen alle betrokken partijen:

*Regisseur GGD: Ik ben wel benieuwd of anderen dat ook ervaren, dat je soms wordt gezien als een bemoeial?*

*Regisseur OM: Ik heb dat dus totaal niet.*

*Regisseur 3RO-LdH: Nee, want je hebt altijd waardevolle informatie.*

## 6.6 Top600-aanpak in het licht van theoretische perspectieven

Tot slot is in de focusgroepen aan de regisseurs gevraagd in hoeverre zij bepaalde werkzame elementen uit het *Risk-Need-Responsivity* model, het *Good Lives Model* en het *desistance* perspectief terugzien in de Top600-aanpak. Daarnaast is indirect de afschrikkingstheorie aan de orde gekomen in de focusgroepen. Hieronder komen deze theoretische perspectieven aan bod.

### 6.6.1 *Risk-Need-Responsivity model*

Allereerst is gesproken over het risicoprincipe van het RNR-model: In hoeverre sluit de intensiteit van de Top600-aanpak volgens de regisseurs aan bij het recidiverisico van de Top600-doelgroep? De regisseurs geven allereerst aan dat de Top600-aanpak in algemene zin intensiever is dan *treatment as usual* (bijvoorbeeld een reclasseringstoezicht), omdat de Top600-persoon onder een vergrootglas liggen. Deze intensievere aanpak lijkt aan te sluiten bij het recidiverisico van de doelgroep, want 'als je erin komt, heb je wel al een aardig strafblad, dus dan heb je op zich een hoog risico', aldus een regisseur van het Leger des Heils. Hoe intensief regisseurs met hun Top600-persoon bezig zijn hangt af van verschillende factoren. Enkele regisseurs geven aan ze zich hierbij niet door het recidiverisico van de Top600-persoon laten leiden, maar door wat er op dat moment speelt en nodig is. Als bijvoorbeeld iemand net uit detentie komt, zal er meer geregeld moeten worden en gaat daar dus meer aandacht naar uit. Andere regisseurs geven aan dat het recidiverisico wel een rol speelt bij hoeveel tijd ze aan een Top600-persoon besteden:

*Die met een lage recidivekans, dus bij wie het redelijk op orde is, die geef je een tijd iets minder aandacht. Dus dan, ik noem maar iets, één keer per twee weken bel je die even van 'goh, hoe gaat het?'. De uren die ik daarin pak, die heb ik weer nodig voor een crisis of voor iemand die om de week wordt aangehouden.*  
(regisseur 3RO-LdH)

Hoe intensief regisseurs met hun Top600-persoon bezig zijn hangt verder af van de tijd die de regisseur beschikbaar heeft voor regie-taken (dat zou volgens de regisseurs verschillen per organisatie), de registijl van de regisseur en de aandacht die er al is van andere partijen.

Ten tweede is het behoefteprincipe van het RNR-model aan de regisseurs voorgelegd: In hoeverre richt de Top600-aanpak zich op dynamische risicofactoren die direct samenhangen met crimineel gedrag, zoals het aanpakken van schulden of verslaving en het helpen bij het vinden van een baan of woning? De tweede doelstelling van de Top600-aanpak, het verbeteren van het toekomstperspectief, maakt duidelijk dat het de intentie is van de aanpak om zich op dergelijke risicofactoren te richten. Uit paragraaf 6.2 (verbetering toekomstperspectief) en paragraaf 6.5 (knelpunten) is echter gebleken dat de regisseurs hierbij tegen verschillende knelpunten aanlopen. Het is dus de vraag in welke mate het in de praktijk daadwerkelijk lukt om dergelijke risicofactoren bij Top600-persoon aan te pakken.

Ten derde is met de regisseurs gesproken over het specifieke responsiviteitsprincipe van het RNR-model: Is er binnen de Top600-aanpak voldoende aandacht voor factoren die Top600-persoon minder ontvankelijk maken voor de aanpak en hoe wordt er omgegaan met minder ontvankelijke Top600-persoon? De regisseurs geven aan dat een groot deel van de Top600-doelgroep minder ontvankelijk is, omdat er bij veel

Top600-personen sprake is van een licht verstandelijke beperking, een persoonlijkheidsstoornis en/of een gebrek aan motivatie. Regisseurs benoemen verschillende strategieën die ze toepassen bij minder ontvankelijke Top600-personen, afhankelijk van de problematiek. Allereerst proberen regisseurs Top600-personen te motiveren door *motivational interviewing*<sup>53</sup> in te zetten, wisselgeld te bieden en op zoek te gaan naar wat iemand drijft:

*Het vuurtje in iemand zoeken, dat zei een trainster ooit, dat vond ik wel een mooie. Iedereen heeft wel een vuurtje of een reden waarom hij of zij iets zou willen veranderen. Dat dan zoeken. Maar ja, dat is ingewikkeld.* (regisseur 3RO-RN)

Verschillende regisseurs beamen dat het motiveren van Top600-personen heel lastig kan zijn. Sommige Top600-personen willen echt niets en als ze ook geen contact met de regisseur willen is het lastig om het vuurtje te vinden. Ten tweede proberen de regisseurs Top600-personen met een zorgbehoefte (bijvoorbeeld door een lichtverstandelijke beperking) goed in te bedden in zorg. Ten derde zetten regisseurs bij de antisociale Top600-personen en Top600-personen die bewust kiezen voor een leven in de criminaliteit vol in op straffen en lik-op-stuk. Tot slot geven de regisseurs aan dat het bij minder ontvankelijke Top600-personen goed kan zijn om te wisselen van regisseur. Als een regisseur voor zijn gevoel alles heeft geprobeerd en niet meer weet wat te doen, en hierdoor zelf minder gemotiveerd raakt, kan een nieuwe regisseur met frisse blik soms helpen. Het zou kunnen dat dit nog steeds tot niets leidt, maar in ieder geval heeft de Top600-persoon dan nogmaals een kans gekregen.

#### 6.6.2 *Good Lives Model en desistance perspectief*

De regisseurs is in het kader van het *Good Lives Model* en *desistance* perspectief gevraagd in hoeverre de Top600-aanpak zich op beschermende factoren, de sterke en positieve kanten van de Top600-personen, het positief bekrachtigen, zelfvertrouwen geven en motiveren van de Top600-personen richt. Verschillende regisseurs geven aan het belangrijk te vinden om ook aandacht te hebben voor het positieve en de beschermende factoren van de Top600-persoon. Ze proberen met de Top600-persoon in gesprek te gaan over wat ze leuk en belangrijk vinden en waar ze goed in zijn.

*Maar ik denk inderdaad dat het heel goed is om aandacht te hebben voor die beschermende factoren. Ik probeer zelf ook altijd heel bewust (...) om daar wel aandacht voor te hebben en daarover met ze in gesprek te gaan. Wat gaat er wel goed? Wat vind je belangrijk en wie is belangrijk voor je?* (regisseur 3RO-SVG-Inforsa)

*(...) Het is wel bekend hoe gevaarlijk en hoe slecht ze zijn, zeg maar tussen haakjes. Het is juist: Wat heb je wel, wat vind je leuk, wat kan je wel?* (regisseur 3RO-RN)

Zoals eerder beschreven in paragraaf 6.4 (succesvolle elementen) proberen de meeste regisseurs contact te onderhouden, een band op te bouwen met hun Top600-personen en hem of haar te motiveren middels motiverende gespreksvoering. De regisseurs proberen te 'levelen' met hun Top600-personen en te zoeken naar raakvlakken en gemeenschappelijke interesses zoals Ajax.

<sup>53</sup> Met behulp van deze gesprekstechniek kan een persoon worden gemotiveerd tot gedragsverandering (Miller & Rollnick, 2013).

Regisseur AcVZ: (...) *Ik probeer contact te maken en dan ga ik kijken: Waar kan ik jou in vinden? Waar denken wij hetzelfde over? Dan kom je meestal bij de grootste club van Amsterdam uit, Ajax.*

Regisseur 3RO-SVG-Inforsa: *Ja, dat is bij veel, voetbal... Doe ik ook.*

In hoeverre er contact is, hangt, zoals eerder beschreven, af van de Top600-persoon (sommige willen geen contact) en de regisseur (sommige houden zich op de achtergrond). Ook een band opbouwen lukt niet altijd, dat hangt af van de problematiek van de Top600-persoon. De regisseurs geven aan dat het contact vaak instrumenteel is, maar zij zien dat niet als een probleem, want dat is het voor hen ook, dat is de aard van het contact. Hier komt het wisselgeld om de hoek kijken. Wat kan je de Top600-persoon bieden zodat diegene eerder geneigd is om mee te werken aan de aanpak? Door het gebrek aan voorzieningen en de lange wachtlijsten met name op het gebied van wonen en zorg is het voor de regisseurs vaak een uitdaging om de Top600-personen gemotiveerd te houden.

*Soms duurt het [een woonplek] gewoon drie jaar en dan is het de kunst om als regisseur (...) zo'n jongen gemotiveerd te houden. Met de stip op de horizon, daar gaan we naartoe, maar daar moet je wel dit gedrag voor laten zien. Ik heb nu een jongen die gaat na bijna drie jaar naar een beschermd wonen voorziening. Als hij het daar twee jaar goed doet, dan kan hij richting zelfstandigheid gaan. (...) Dan heeft hij misschien een zelfstandige woning. Ik probeer hem te motiveren, van weet je verpest het nou niet, want dan heb je drie jaar weggegooid. (regisseur AcVZ)*

Zoals hiervoor reeds beschreven is het motiveren van Top600-personen niet alleen lastig door een gebrek aan wisselgeld, maar ook doordat sommige Top600-personen ongemotiveerd zijn en blijven, en bewust kiezen voor een leven in de criminaliteit.

Om meer in te kunnen zetten op de positieve en sterke kanten van de Top600-personen en ze positief te kunnen stimuleren zouden de regisseurs, zoals ook al aan de orde kwam bij in paragraaf 6.5 (knelpunten), meer leuke mogelijkheden en projecten tot hun beschikking willen hebben die aansluiten op de interesses en/of talenten van de Top600-personen, zoals de Ajax Challenge, mogelijkheden om muzikaal- of sporttalent verder te ontwikkelen of het aanbieden van rijlessen.

### 6.6.3 Afschrikkingstheorie

In de focusgroepen zijn verschillende aspecten aan de orde gekomen die raken aan de afschrikkingstheorie. Het is de vraag in hoeverre er bij de Top600-aanpak sprake is van een zekere, zware en snelle straf, waardoor Top600-personen worden afgeschrikt en afzien van crimineel gedrag.

In de focusgroepen lijken de regisseurs te bevestigen dat er binnen de Top600-aanpak wordt ingezet op lik-op-stuk en te veronderstellen dat er hierdoor sprake is van een grotere pak-, vervolgings- en veroordelingskans en snellere straf. Zo wordt in de focusgroepen door verschillende regisseurs benoemd dat de Top600-personen onder een vergrootglas liggen. Deze regisseurs geven aan dat Top600-personen meer in de gaten worden gehouden door de politie (met name IPGA) en het OM. Regisseurs kunnen bijvoorbeeld aan IPGA vragen om hun Top600-persoon te observeren en te volgen. Ook kan het OM er bij Top600-personen eerder voor kiezen om te vervolgen.



Daarnaast komt in de focusgroepen de *fast lane* bij het OM ter sprake, waarbij hoger beroepzaken van Top600-personen versneld op zitting kunnen komen. Een kanttekening is echter wel dat de regisseurs ook aangeven dat deze aspecten de laatste jaren zijn verminderd, onder andere door capaciteitsproblemen bij IPGA en door achterstanden bij het OM als gevolg van de coronapandemie.

De regisseurs hebben verschillende ervaringen in hoeverre een grotere pak-, vervolgings- en veroordelingskans en snellere straf afschrikwekkend werkt. Enerzijds zijn er, zoals ook in paragraaf 6.1 (recidivevermindering) al aan de orde kwam, enkele regisseurs die denken dat de zekere en snelle straf hun Top600-personen mogelijk afschrikt. Deze regisseurs hebben het idee dat hun Top600-personen het vervelend vinden dat er op ze wordt gelet en dat ze daardoor – in ieder geval zolang ze op de Top600-lijst staan – minder delicten plegen. Anderzijds zijn er enkele regisseurs die denken dat de zekere en snelle straf geen enkel effect heeft op hun Top600-personen. Deze regisseurs geven aan dat het hun Top600-personen weinig doet dat ze zo vaak worden opgepakt en in- en uit detentie gaan. Hun Top600-personen zouden niet wakker liggen van een straf meer of minder.

## 7 Discussie en conclusie

De Top600-aanpak in de regio Amsterdam-Amstelland is één van de bekendere lokaal georganiseerde aanpakken van veelplegers van HIC-delicten. Sinds 2011 onderwerpt de Top600-aanpak ongeveer 600 personen aan een persoonsgerichte en integrale aanpak, waarbij elk persoon op de Top600-lijst een zogenoemde regisseur toegewezen krijgt. De regisseur stelt in samenspraak met alle bij de persoon betrokken organisaties een plan van aanpak op en coördineert deze aanpak. Het doel van de Top600-aanpak is drieledig: 1) het verminderen van de recidive van de Top600-personen (door een duurzame gedragsverandering), 2) het verbeteren van het toekomstperspectief van de Top600-personen (o.a. op gebied van huisvesting, inkomen, school/werk/dagbesteding en zorg) en 3) het voorkomen van de instroom van de broertjes en zusjes (en kinderen) van de Top600-personen. De Top600-aanpak is ondergebracht bij het AcVZ en wordt uitgevoerd samen met meer dan veertig organisaties.

Tot op heden is er geen onderzoek uitgevoerd naar het effect van de Top600-aanpak. In de huidige studie is onderzocht in hoeverre de Top600-aanpak effectief is in het terugdringen van recidive en dus in het bereiken van één van de drie doelen. Hiertoe is een quasi-experimenteel design toegepast, waarbij de recidive van personen die in de periode oktober 2012 tot en met oktober 2015 zijn ingestroomd op de Top600-lijst (interventiegroep) is vergeleken met de recidive van vergelijkbare personen die in dezelfde periode binnen het Convenant Aanpak Top600 (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2011, 2015) vielen, maar net niet aan alle Top600-instroomcriteria voldeden of waarbij de Top600-aanpak niet van start is gegaan (controlegroep). In aanvulling op en ter duiding van de kwantitatieve bevindingen zijn regisseurs van de Top600-aanpak middels focusgroepen gevraagd naar hun ervaringen met de aanpak. Het doel hiervan was om meer inzicht te krijgen in waarom en bij wie de Top600-aanpak al dan niet effectief is in het terugdringen van recidive. In de focusgroepen is ook aandacht besteed aan de tweede doelstelling van de aanpak, het verbeteren van het toekomstperspectief, omdat dit samenhangt met recidive (o.a. Van der Geest, 2011; Verbruggen, 2014; Wensveen, 2020).<sup>54</sup>

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal in de huidige studie:

- 1 Wat zijn de achtergronden van de interventie- en controlegroep?
- 2 Wat is het recidivebeeld bij de interventiegroep?
- 3 In hoeverre is de Top600-aanpak effectief in het verminderen van de recidive ten opzichte van *treatment as usual*?
- 4 Wat zijn de ervaringen van de Top600-regisseurs met de Top600-aanpak?

### 7.1 Discussie van belangrijkste bevindingen

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek beschreven en bediscussieerd in het licht van eerder onderzoek, Top600-documenten en overige bronnen.

<sup>54</sup> Oorspronkelijk was het plan om dit tweede doel ook op kwantitatieve wijze te onderzoeken middels dossieronderzoek, maar welke interventies en acties hebben plaatsgevonden bij de Top600-personen bleek onvoldoende gestructureerd te worden geregistreerd in de Top600-dossiers.

### 7.1.1 Beschrijving achtergronden en recidive Top600- en controlegroep

Ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag zijn de achtergronden van de interventie- en controlegroep in beeld gebracht. De interventiegroep, 516 personen die in de periode oktober 2012 tot en met oktober 2015 zijn ingestroomd op de Top600-lijst,<sup>55</sup> bestaat bijna volledig uit mannen (98%). De gemiddelde leeftijd bij instroom was 24 jaar en 20% van de interventiegroep was minderjarig bij instroom (4% was 12-15 jaar en 16% was 16-17 jaar). Deze demografische bevindingen zijn redelijk in lijn met de cijfers in de uitgave '10 jaar Top600' (Actiecentrum Veiligheid & Zorg, 2021b). Deze uitgave rapporteert dat in de afgelopen tien jaar slechts 1% van alle Top600-personeel vrouw was. Wel ligt de gemiddelde leeftijd in deze uitgave iets hoger en is slechts 3% tot 9% minderjarig. Dit leeftijdsverschil is te verklaren door een verschil in meetmoment: de huidige studie rapporteert de gemiddelde leeftijd bij instroom, de uitgave '10 jaar Top600' kijkt naar de gemiddelde leeftijd op een jaarlijks peilmoment, waarbij mensen dus ook al een tijd in de aanpak kunnen zitten.

De strafrechtelijke voorgeschiedenisgegevens laten zien dat de Top600-personeel in de interventiegroep gemiddeld 16 jaar waren toen ze voor het eerst strafrechtelijk vervolgd werden. Bij instroom hadden de Top600-personeel gemiddeld twaalf eerdere strafzaken op hun naam staan, waarvan gemiddeld drie HIC-strafzaken. Ze hadden ten tijde van instroom gemiddeld 3,2 strafzaken per strafrechtelijk actief jaar (strafzaakdichtheid). In de laatste vier jaar voor instroom in de Top600-aanpak nam het gemiddelde aantal (HIC-)strafzaken per jaar toe bij de interventiegroep, dus gemiddeld genomen zijn ze op hun piek qua criminele activiteit als ze de aanpak instromen. Vóór instroom heeft de interventiegroep gemiddeld bijna anderhalf jaar doorgebracht in detentie. De Top600-personeel hebben gemiddeld genomen een beduidend zwaardere criminele voorgeschiedenis dan de totale groep van jeugdige en volwassen daders die zijn veroordeeld in de periode 2012 tot en met 2015 in Nederland (Verweij et al., 2021). De Top600-personeel hebben bijvoorbeeld gemiddeld meer eerdere strafzaken bij een jongere leeftijd (twaalf strafzaken bij gemiddeld 24 jaar versus vijf strafzaken bij gemiddeld 35 jaar) en zijn gemiddeld jonger bij hun eerste strafzaak (16 versus 26 jaar). Vergeleken met personen met een ISD-maatregel die zijn uitgestroomd in 2013 en 2014 is de strafzaakdichtheid van de Top600-personeel gemiddeld zelfs hoger (3,2 versus 2,4 strafzaken per strafrechtelijk actief jaar), maar de ISD-ers zijn gemiddeld beduidend ouder dan de Top600-personeel (41 versus 24 jaar) en de strafzaakdichtheid neemt gemiddeld genomen af naarmate mensen ouder worden (Tollenaar et al., 2019). De criminele voorgeschiedenis bevindingen ondersteunen dat de Top600-aanpak zich richt op veelplegers (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b; Van Grinsven & Verwest, 2017).

De controlegroep, bestaande uit 709 personen, bleek qua achtergronden aanzienlijk te verschillen van de interventiegroep. Zo is de controlegroep gemiddeld een stuk ouder dan de Top600-groep (31 versus 24 jaar), met name door een lager percentage minderjarigen (1% versus 20%). In tegenstelling tot de Top600-groep blijken de personen in de controlegroep hun piek qua criminele activiteit voorbij te zijn. Over de gehele criminele carrière voor de instroom- of peildatum bezien heeft de controlegroep gemiddeld meer eerdere strafzaken (18 versus 12 strafzaken) en meer eerdere detentiedagen (811 versus 519 dagen) gehad dan de Top600-groep, maar in de laatste vier jaar voor de instroom- of peildatum heeft de controlegroep minder strafzaken dan de Top600-groep gehad en neemt het gemiddelde aantal (HIC-)

<sup>55</sup> In de interventiegroep zitten niet de zogenoemde hardnekkigen, want deze groep staat sinds het begin van de Top600-aanpak in 2011 op de lijst.

strafzaken per jaar af, terwijl dit bij de Top600-groep in de laatste jaren voor instroom juist toeneemt. Dit past bij de Top600-instroomcriteria, welke zich niet richten op de gehele criminele carrière, maar op criminele activiteiten in de laatste jaren. Dat de interventie- en controlegroep verschillen betekent dat een matchingsprocedure nodig is om de groepen vergelijkbaar te maken op de gemeten achtergrondkenmerken.

Aan het einde van de onderzoeksperiode, 31 december 2020, staat 25% van de interventiegroep nog steeds of opnieuw op de Top600-lijst. Zo'n 20% van de interventiegroep heeft vaker dan één keer op de lijst gestaan (herinstromers). De regieduur van de eerste keer dat iemand in de Top600-aanpak zit, is aan het einde van de onderzoeksperiode gemiddeld drie jaar en vier maanden. Twee derde van de interventiegroep is binnen vijf jaar uitgestroomd. Deze bevindingen zijn lastig te relateren aan eerder onderzoek, omdat de onderzoeksperiode en Top600-groep verschillen. Zo richtte het GGD-onderzoek van Segeren en collega's (2016) zich bijvoorbeeld op instromers in de periode 2011 tot en met 2014 waarbij de onderzoeksperiode eindigde in september 2016. Zij vonden een kleinere groep herinstromers (9%), maar de onderzoeksperiode was ook beduidend korter dan in de huidige studie. In hetzelfde onderzoek en in de uitgave '10 jaar Top600' (Actiecentrum Veiligheid & Zorg, 2021b) wordt een gemiddelde regieduur van uitstromers van respectievelijk minder dan twee en drie jaar gerapporteerd. In de onderhavige studie heeft de gemiddelde regieduur echter niet alleen betrekking op de uitstromers, maar ook op degenen die nog op de Top600-lijst staan.

Ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag is het recidivebeeld bij de interventiegroep in beeld gebracht. De recidive is gecorrigeerd voor de tijd die men in detentie heeft doorgebracht, omdat recidive tijdens detentie nagenoeg onmogelijk is. De beschrijvende recidiveresultaten laten zien dat bijna alle Top600-personen in de interventiegroep na instroom in de aanpak een nieuwe strafzaak hebben (recidiveprevalentie), maar dat het gemiddelde aantal strafzaken per jaar wel afneemt (recidivefrequentie). De algemene recidive ligt daarbij een stuk hoger dan de HIC-recidive. Zo hebben de Top600-personen in het eerste jaar na instroom bijvoorbeeld gemiddeld 1,9 strafzaken per jaar en 0,4 HIC-strafzaken per jaar. Om meer zicht te krijgen op het recidivebeeld tijdens én na de aanpak is ook de recidive van uitgestroomde Top600-personen bekeken. Hierbij zijn in navolging van Segeren en collega's (2016) drie groepen uitstromers onderscheiden die elkaar wederzijds uitsluiten: herinstromers (uitgestroomd maar binnen de onderzoeksperiode opnieuw ingestroomd), snelle uitstromers (de 50% snelste uitstromers) en langzame uitstromers (de 50% langzaamste uitstromers). Bij alle drie de groepen neemt de algemene recidivefrequentie tijdens de aanpak af, maar direct na of vier jaar na de aanpak loopt deze weer op. Bij langzame uitstromers gebeurt dat direct na uitstroom en daar loopt de recidive ook het meeste op. De HIC-recidivefrequentie is bij snelle en langzame uitstromers zeer laag na uitstroom. Bij herinstromers ligt dit iets hoger, wat niet verwonderlijk is, aangezien deze groep opnieuw op de Top600-lijst komt. Deze recidivebevindingen zijn in lijn met eerder onderzoek dat laat zien dat veelplegers een moeilijke doelgroep vormen die bijna allemaal (in enige mate) blijven recidiveren (Tollenaar et al., 2019). Het recidivebeeld van de drie groepen Top600-uitstromers is in lijn met GGD-onderzoek van Segeren en collega's (2016) naar de achtergrondproblematiek van de Top600-uitstromers. Snelle uitstromers laten het meest gunstige recidivebeeld zien en deze groep heeft in het GGD-onderzoek ook het meest gunstige profiel qua achtergrondproblematiek, zoals weinig impulsregulatiestoornissen als ADHD, meer zelfredzaam en minder delicten plegen in groepsverband. De langzame uitstromers en herinstromers hebben een minder gunstig recidivebeeld en hebben ook

meer achtergrondproblemen, zoals persoonlijkheidsproblematiek (langzame uitstromers), impulsregulatiestoornissen als ADHD (herinstromers) of veel delicten plegen in groepsverband (herinstromers). Het is opvallend dat de algemene recidive bij alle drie de groepen Top600-uitstromers direct na of vier jaar na instroom weer begint op te lopen. Het is niet duidelijk waardoor dit komt.

### 7.1.2 *Effectiviteit Top600-aanpak in termen van recidive*

Om meer zicht te krijgen op de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive (derde onderzoeksvraag) is de recidive van Top600-personen vergeleken met de recidive van een vergelijkbare controlegroep. Uit de recidiveanalyses (waarbij is gecorrigeerd voor tijd in detentie) bleek dat zowel de gematchte Top600-groep als de gematchte controlegroep minder vaak recidiveert na instroom in de Top600-aanpak (of het peilmoment) dan vóór instroom (of het peilmoment), maar dat deze recidivedaling minder sterk is bij de gematchte Top600-groep. Voor de HIC-recidivefrequentie geldt dat deze gelijk is gebleven voor en na instroom bij de gematchte Top600-groep, terwijl deze is gedaald bij de gematchte controlegroep. Beide verschillen zijn statistisch significant. De gematchte Top600-groep doet het dus zowel qua algemene als HIC-recidivefrequentie slechter dan de gematchte controlegroep. Deze bevindingen zijn tegengesteld aan de doelstelling van de Top600-aanpak en de in hoofdstuk 2 geformuleerde verwachting: voor de gematchte Top600-groep zien we niet dat de Top600-aanpak leidt tot een vermindering van de (HIC-)recidive in vergelijking met de gematchte controlegroep.

De bevinding dat de algemene recidive na instroom in de aanpak daalt bij de gematchte Top600-groep is in lijn met de bevindingen uit de jaarlijkse Top600-monitor van het AcVZ (o.a. Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2017, 2018a, 2019a, 2021b). Het AcVZ stelt dat deze recidivedaling het gevolg is van de aanpak. De huidige studie laat echter zien dat de recidivedaling ook en zelfs sterker bij de gematchte controlegroep optreedt. De recidivedaling lijkt dus niet het gevolg te zijn van de Top600-aanpak zoals het AcVZ stelt, maar eerder van andere factoren, zoals het feit dat Top600-personen per definitie ouder zijn na instroom in de aanpak dan vóór instroom of dat crimineel gedrag in heel Nederland al jaren afneemt (zie ook Berghuis, 2018; 2023; Weijers, 2018). De algemene recidive bij Top600-personen is in de huidige studie minder gedaald dan in de jaarlijkse Top600-monitor van het AcVZ, namelijk een recidivedaling van 20%<sup>56</sup> versus 31% tot 49% (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2017, 2018a, 2019a, 2021b). Dit wordt grotendeels verklaard doordat in de huidige studie bij de recidiveberekening is gecorrigeerd voor de tijd in detentie, terwijl dit in de Top600-monitor niet gebeurt, omdat het AcVZ niet over de detentieperiodes van de Top600-personen beschikt (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2019a). Als we de algemene recidivefrequentie voor en na instroom zonder detentiecorrectie berekenen, zien we zowel bij de gematchte als de volledige interventiegroep een recidivedaling vergelijkbaar met de Top600-monitor van het AcVZ, namelijk 33% à 36%. De bevinding in de huidige studie dat de HIC-recidivefrequentie voor en na instroom gelijk is gebleven bij de gematchte interventiegroep wijkt af van de bevindingen uit de jaarlijkse Top600-monitor van het AcVZ, want daar is de HIC-recidivefrequentie bij Top600-personen na instroom 50% tot 60% lager dan vóór instroom (o.a. Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2017, 2018a, 2019a). Ook hier wordt het verschil mede verklaard doordat in de huidige studie bij de recidiveberekening is gecorrigeerd

<sup>56</sup> Figuur 5.6 laat zien dat bij de gematchte interventiegroep de recidivefrequentie is gedaald van gemiddeld 1,9 strafzaken per jaar niet-gedeteneerd in de vier jaar voor instroom tot gemiddeld 1,5 strafzaken per jaar niet-gedeteneerd in de vier jaar na instroom. De recidivefrequentie is dus  $((1,9-1,5)/1,9=)$  20% gedaald.

voor tijd in detentie. Er is echter ook een tweede verklaring, namelijk dat in de huidige studie de gematchte Top600-groep een lichtere groep betreft qua het plegen van HIC-delicten dan de volledige Top600-groep (dit wordt verder toegelicht in de volgende alinea). Dat beide verklaringen van toepassing zijn wordt duidelijk als we de HIC-recidivefrequentie voor en na instroom zonder detentiecCorrectie berekenen. Zonder detentiecCorrectie is er in de huidige studie net als in de Top600-monitor sprake van een daling van de HIC-recidivefrequentie. Bij de gematchte interventiegroep zien we een HIC-recidivedaling van 33%, bij de volledige interventiegroep zien we een HIC-recidivedaling van 54%. Dit laatste percentage is vergelijkbaar met de 50% tot 60% in de Top600-monitor. De (HIC-)recidivedalingen die worden gerapporteerd in de jaarlijkse Top600-monitor van het AcVZ zijn dus voor een deel incapacitatie-effecten.

Er is wel een kanttekening te plaatsen bij de huidige recidivebevindingen. Het bleek namelijk niet mogelijk om voor de volledige interventiegroep een goed vergelijkbare controlegroep te vinden. In de huidige studie is gekozen voor een strikte matchingsprocedure waardoor voor 43% van de interventiegroep een geschikte match in de controlegroep is gevonden. De gematchte interventiegroep kwam op de meeste achtergrondkenmerken overeen met de volledige interventiegroep, maar was wel gemiddeld ouder bij instroom, had minder eerdere HIC-strafzaken in de laatste twee jaar voor instroom en had langer in detentie gezeten voor instroom dan de volledige interventiegroep.<sup>57</sup> Bovendien bleek de gematchte interventiegroep een lagere (HIC-)recidivefrequentie na instroom te hebben. De gematchte interventiegroep betreft dus een lichtere groep qua recidiverisico en het plegen van HIC-delicten. De recidivebevindingen gelden dus voor de (lichtere) gematchte interventiegroep en we kunnen niet met zekerheid zeggen dat deze bevindingen ook gelden voor de (zwaardere) niet-gematchte interventiegroep. Het zou kunnen dat de aanpak een ander effect heeft bij de zwaardere doelgroep. Dit maakt het lastig om generaliseerbare uitspraken te doen over de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive. Hier staat echter tegenover dat in het kader van robuustheidsanalyses in de onderhavige studie ook andere minder strikte vormen van matching zijn geprobeerd – waarbij tot 90% van de interventiegroep gematcht kon worden aan een controlegroep, maar de gematchte interventie- en controlegroep minder goed vergelijkbaar waren en/of personen in de controlegroep vaker dan één keer als match werden gebruikt – en de analyses hebben in alle gevallen tot dezelfde recidivebevindingen geleid: de gematchte Top600-groep doet het zowel qua algemene als HIC-recidive significant slechter dan de gematchte controlegroep. De bevindingen blijken dus niet afhankelijk van de gemaakte matchingskeuzes en dit wijst erop dat de resultaten robuust zijn.

### 7.1.3 *Ervaringen van de Top600-regisseurs met de Top600-aanpak*

Ter beantwoording van de vierde onderzoeksvraag zijn de regisseurs middels focusgroepen gevraagd naar hun ervaringen met de Top600-aanpak.

#### **Gemengde ervaringen met de Top600-doelstelling 'recidivevermindering'**

De regisseurs hebben verschillende ervaringen met en visies op in hoeverre de Top600-aanpak bijdraagt aan het verminderen van crimineel gedrag. Enerzijds is er een groep regisseurs die denkt dat de aanpak kan helpen bij het verminderen van

<sup>57</sup> Dat de gematchte interventiegroep minder eerdere HIC-strafzaken had in de laatste twee jaar voor instroom is goed te verklaren, doordat de controlegroep wel voldeed aan de brede politie-instroomcriteria, maar niet aan de verscherpte politie-instroomcriteria en die laatste bevat het aanvullende instroomcriterium: 'in de afgelopen twee jaar ten minste één keer verdachte van een HIC-delict' (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2011; 2015).

recidive, omdat de hulp en zorg die de Top600-personen ontvangen kan helpen bij gedragsverandering of omdat de Top600-personen tijdens de aanpak in de gaten worden gehouden door politie en justitie en daardoor minder delicten plegen. Het eerste mechanisme (hulp en zorg bieden) is in lijn met resocialisatie theorieën (Andrews, Zinger et al., 1990; Gendreau & Andrews, 1990; Ward & Brown, 2004) en gaat uit van een permanente recidivedaling die ook voortduurt na de aanpak. Het tweede mechanisme (in de gaten worden gehouden) is in lijn met de afschrikkingstheorie (Beccaria, 1983; Bentham, 1789) en richt zich op een tijdelijke recidivedaling, namelijk voor zolang de persoon op de Top600-lijst staat. Anderzijds is er een groep regisseurs die betwijfelt of de aanpak effectief is in het verminderen van recidive. Deze regisseurs geven aan dat de Top600-personen een hardnekkige en zware doelgroep betreft waarbij verandering heel moeilijk is. Verschillende van hun Top600-personen staan al sinds de start van de aanpak op de Top600-lijst. Enkele regisseurs hebben het idee dat hun Top600-personen zelfs meer zijn gaan recidiveren; ook al liggen ze onder een vergrootglas bij politie en justitie, dat ze vaak worden opgepakt zou ze niks doen.

Het verschil in zienswijze tussen de regisseurs ten aanzien van recidive lijkt enerzijds te komen doordat de regisseurs verschillende typen Top600-personen krijgen toegewezen afhankelijk van de organisatie waarvoor ze werken en anderzijds doordat regisseurs onderling verschillen en verschillende ervaringen hebben. Dit laatste is in lijn met eerder onderzoek naar regievoering bij de Top600/Top400-aanpak, waaruit blijkt dat de regisseurs verschillen in hun regiestijl (Achbab et al., 2022). Casusgerichte regisseurs zijn op het individu gericht en steken veel energie in de relatievorming met de Top600/Top400-persoon, terwijl netwerkgerichte regisseurs procesgericht zijn en zich vooral richten op het samenspel van alle betrokken organisaties.

De regisseurs benoemen verschillende factoren die de kans op recidivevermindering beïnvloeden. Zo geven de regisseurs aan dat zowel motivatie als capaciteiten een belangrijke rol spelen. Sommige Top600-personen willen niet veranderen en sommige Top600-personen kunnen zich niet tot nauwelijks staande houden in onze maatschappij (bijvoorbeeld door een combinatie van een licht verstandelijke beperking en psychische en/of verslavingsproblemen). Ook een crimineel actieve familie en/of vriendengroep maakt het voor de Top600-persoon moeilijker om te stoppen met het criminele leven. Verder zien regisseurs dat sommige Top600-personen vanaf 23 à 25 jaar meer voor het rechte pad gaan kiezen, omdat ze meer nadenken over de toekomst en meer verantwoordelijkheden krijgen (o.a. partner en/of kinderen). Verder noemen de regisseurs het toekomstperspectief van de Top600-persoon als factor. Het hebben van bijvoorbeeld een woning, inkomen en dagbesteding kan Top600-personen namelijk het gevoel geven dat ze iets te verliezen hebben en kan voor rust en ruimte zorgen die nodig is voor gedragsverandering. Bovendien is iets in het vooruitzicht kunnen stellen (zoals een woning, maar ook een fiets of muziekproject) voor de regisseurs een belangrijk middel om iemand te kunnen motiveren; het zogenoemde wisselgeld. Tot slot benoemen de regisseurs dat een juridisch kader (zoals reclasseringstoezicht met voorwaarden of een rechtelijke machtiging) helpt bij recidivevermindering.

De door de regisseurs genoemde factoren die de kans op recidivevermindering zouden beïnvloeden zijn in lijn met theorie en eerder onderzoek. Zo is het gemotiveerd raken om te breken met het criminele leven volgens het *desistance* perspectief (Laub & Sampson, 2001; Maruna, 2001) en het *Good Lives Model* (Ward & Brown, 2004) essentieel voor het proces van stoppen met crimineel gedrag. Voorts blijkt uit GGD-

onderzoek dat bij Top600-herinstromers en langzame uitstromers, personen die dus langere tijd veel blijven recidiveren, meer aanwijzingen worden gevonden voor psychische problemen (zoals persoonlijkheidsproblematiek en ADHD) dan bij snelle uitstromers (Segeren et al., 2016). Ook bevestigt eerder onderzoek dat een crimineel actieve familie en/of vrienden de kans op crimineel gedrag vergroot (o.a. Farrington et al., 2001; Warr, 2002; Van de Weijer et al., 2014). Tot slot zijn er diverse theorieën die veronderstellen dat levensomstandigheden als het hebben van werk, woning, partner en kinderen de recidivekansen verkleinen, zoals het *Good Lives Model* (Ward & Brown, 2004) en de *Age-Graded Theory of Social Control* (Sampson & Laub, 1993; Laub & Sampson, 1993). Deze verbanden worden ook veelal bevestigd in empirisch onderzoek (o.a. Blokland & Nieuwbeerta, 2005; Farrington & West, 1995; Van der Geest, 2011; Verbruggen, 2014; Wensveen, 2020; Zoutewelle-Terovan et al., 2014).

### **Afgenomen mogelijkheden om de Top600-doelstelling 'verbeteren toekomstperspectief' te bereiken en wisselgeld te kunnen bieden**

De regisseurs geven aan dat in de beginfase van de Top600-aanpak goede mogelijkheden waren om toekomstperspectief en wisselgeld te kunnen bieden, maar dat dit in de loop van de tijd steeds moeilijker is geworden. Dit speelt met name op het gebied van wonen en zorg, waarbij sprake is van een (landelijk) woningtekort, te weinig plekken in de daklozenopvang, te weinig (geschikte) woonplekken met zorg en (landelijk) lange wachtlijsten in de zorg. Enkele regisseurs zien ook enkele knelpunten en afnemende mogelijkheden op het gebied van werk en inkomen. Er is echter ook een groep regisseurs die wel positief is over de mogelijkheden op dit gebied, met name door de korte lijntjes met de afdeling Werk, Participatie en Inkomen (WPI) van de gemeente Amsterdam. Tot slot ervaren enkele regisseurs toenemende bureaucratie bij het aanvragen van projectgeld van het AcVZ, voor bijvoorbeeld de aanschaf van een fiets of matras. Bij het bieden van toekomstperspectief en wisselgeld ervaren de regisseurs soms te weinig ruimte om buiten de gebaande paden te gaan. Door de afnemende mogelijkheden vinden de regisseurs het moeilijk om het toekomstperspectief van Top600-personen te verbeteren en om de Top600-personen gemotiveerd te krijgen en te houden.

De regisseurs realiseren zich dat de afnemende mogelijkheden om toekomstperspectief en wisselgeld te kunnen bieden voor een aanzienlijk deel landelijk problemen betreffen waar de gemeente Amsterdam en het AcVZ weinig aan kunnen veranderen. Niettemin zien de regisseurs wel enkele verbetermogelijkheden voor de gemeente en het AcVZ, zoals meer woonplekken met zorg inkopen, een oplossing voor de financieringsproblemen bij woonplekken met zorg buiten Amsterdam, makkelijker en sneller toegang tot het projectgeld van het AcVZ, een garandeerde plek in de nachtopvang voor dakloze Top600-personen en meer leuke mogelijkheden en projecten die aansluiten bij de interesses en/of talenten van de Top600-personen. Met het laatste kunnen Top600-personen positief gestimuleerd en gemotiveerd worden en zullen ze eerder geneigd zijn mee te werken aan de Top600-aanpak.

De door de regisseurs geschetste knelpunten komen ook naar voren in eerder onderzoek, Top600-documenten en overige bronnen. Zo bleek uit eerder onderzoek naar de Top600/Top400-aanpak dat regisseurs grote problemen ervaren op gebied van wonen en zorg, vinden dat er niet altijd voldoende ruimte is voor *out of the box* denken en het aanvragen van projectgeld als te bureaucratisch ervaren (Achbab et al., 2022). De problemen op gebied van wonen en zorg zijn bekende landelijke



problemen<sup>58</sup> en worden ook door het AcVZ herkend in haar onlangs verschenen meerjarenplan 2023-2026 (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2023). In lijn met de regisseurs ziet het AcVZ een vaste verblijfplaats als een belangrijke voorwaarde om andere stappen richting meer perspectief te kunnen zetten, zoals schuldhulpverlening, behandeling en dagbesteding. Gemiddeld is 22% van de Top600-persoon dakloos. Dakloosheid gaat bijna altijd gepaard met andere problematiek en het is lastig om voor deze groep geschikte opvang of woonruimte te vinden. Het grote tekort aan geschikte woon- en verblijfplekken en de lange wachttijden in de zorg vormen volgens het AcVZ een groot obstakel in de aanpak en zijn van invloed op de effectiviteit (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2023). Het AcVZ wil gaan onderzoeken of er op dit gebied meer mogelijkheden gecreëerd kunnen worden voor de Top600-persoon (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2023). Ook de kritische geluiden over het aanvragen van projectgeld zijn bekend bij het AcVZ (2022a). Het AcVZ is van mening dat de huidige procedure nodig is om de uitgave van gemeenschapsgeld te verantwoorden. Opvallend is dat de projectgeldaanvragen flink zijn afgenomen sinds de start van de interventie; van 108 aanvragen in 2017 naar rond de 20 aanvragen in 2020 en 2021 (AcVZ, 2022a). Tot slot laten interne Top600-documenten van het AcVZ zien dat er een aantal inspiratie en motiveringsinterventies voor Top600-persoon beschikbaar waren en zijn, zoals een vechtsportinterventie, het muziekproject Soundworks en interventies van de Stichting Brandon en de Peter Faber Stichting (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2019b, 2020b, 2021e). Het is echter de vraag of dergelijke interventies veel worden ingezet binnen de Top600-aanpak.<sup>59</sup> Wellicht zijn de interventies onvoldoende bekend bij de regisseurs of hebben de regisseurs behoefte aan meer en andere mogelijkheden en interventies.

### **Persoonsgebonden begeleiding, samenwerking en prioritering meerwaarden van de Top600-aanpak, die aandacht blijven behoeven**

De regisseurs benoemen drie succesvolle elementen van de Top600-aanpak. Allereerst noemen de regisseurs de persoonsgebonden begeleiding van de Top600-persoon door een vaste en betrokken regisseur als meerwaarde van de aanpak. De meeste regisseurs proberen contact te onderhouden met hun Top600-persoon, hem of haar te motiveren en begeleiden, en een band op te bouwen. Ze proberen hierbij ook met de Top600-persoon in gesprek te gaan over wat ze leuk en belangrijk vinden en waar ze goed in zijn. Er blijkt echter niet altijd contact tussen de regisseur en de Top600-persoon. Niet alle Top600-persoon willen contact en sommige regisseurs geven aan geen contact te hebben als ze vinden dat er al te veel partijen betrokken zijn of als er al een andere aanpak of traject loopt. Een band opbouwen, iemand motiveren en positief bekrachtigen is volgens het *desistance* perspectief (Laub & Sampson, 2001; Maruna, 2001) en het *Good Lives Model* (Ward & Brown, 2004) van essentieel belang voor het proces van stoppen met crimineel gedrag. Dat de Top600-aanpak hierop inzet is dus een belangrijke meerwaarde. De vraag hierbij is echter wel hoe ontvankelijk de Top600-doelgroep hiervoor is; voor contact én voor motiverende gespreksvoering. Dit probleem lijkt nog wat groter bij de DG-doelgroep (daders van met aan drugshandel gerelateerde drugs- en geweldsdelicten) die sinds 2019 is toegevoegd aan de Top600-aanpak (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2022c). Bovendien zetten niet alle regisseurs in op (veel) contact maken. Dit kan ook te maken hebben met persoonlijke voorkeuren

<sup>58</sup> [www.igj.nl/zorgsectoren/geestelijke-gezondheidszorg/wachttijden-in-de-ggz](http://www.igj.nl/zorgsectoren/geestelijke-gezondheidszorg/wachttijden-in-de-ggz); [www.ggztotaal.nl/nw-29166-7-3691340/nieuws/te\\_weinig\\_betaalbare\\_en\\_geschikte\\_woningen\\_voor\\_clienten\\_en\\_patienten\\_uit\\_de\\_ggz.html](http://www.ggztotaal.nl/nw-29166-7-3691340/nieuws/te_weinig_betaalbare_en_geschikte_woningen_voor_clienten_en_patienten_uit_de_ggz.html); [www.parool.nl/amsterdam/woningnood-groeit-amsterdam-komt-duizenden-huizen-tekort-voor-kwetsbare-groepen~b67996bc/](http://www.parool.nl/amsterdam/woningnood-groeit-amsterdam-komt-duizenden-huizen-tekort-voor-kwetsbare-groepen~b67996bc/).

<sup>59</sup> Aan de vechtsportinterventie namen bijvoorbeeld in de periode 2017 tot en met 2019 jaarlijks gemiddeld 15 personen deel, waarbij het merendeel uit de Top400-aanpak kwam (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2020b) en in 2021 namen 16 personen deel aan het muziekproject Soundworks (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021e).

van de regisseurs, aangezien uit eerder onderzoek bleek dat er casusgerichte en netwerkgerichte regisseurs zijn (Achbab et al., 2022). Vanuit theoretisch perspectief (*Good Lives Model* en *desistance* perspectief) verdient het de voorkeur om vooral casusgerichte regisseurs te selecteren, maar het is dus de vraag hoe ontvankelijk de Top600-doelgroep hiervoor is.

Een tweede succesvol element van de Top600-aanpak vinden de regisseurs de samenwerking tussen de netwerkpartners met de regisseur als spil. Dankzij de Top600-aanpak zijn er kortere lijnen, is er meer informatie-uitwisseling en meer afstemming tussen de netwerkpartners. Dit sluit aan bij eerder onderzoek naar de Top600/Top400-aanpak waaruit bleek dat het AcVZ erin is geslaagd om de samenwerking tussen alle betrokken partijen te stroomlijnen, terwijl veel andere samenwerkingsverbanden blijven steken in de uitvoering (Achbab et al., 2022). De wijze waarop het AcVZ de regisseurs inzet is in lijn met een stroming in de bestuurskundige literatuur waarbij niet zozeer het managen van de samenwerking op grond van een gezamenlijke doelstelling centraal staat, maar het zoeken en verbinden van organisaties die vanuit hun eigen belang op onderdelen kunnen bijdragen aan de doelbereiking van een ander (Licht, 2013 in Achbab et al., 2022). Dit is belangrijk, omdat ondanks dat alle partijen bij de Top600-aanpak op hoofdlijnen dezelfde doelen voor ogen hebben (recidivevermindering en perspectief bieden), opvattingen over de wijze waarop en welk probleem primair aangepakt moet worden toch kunnen verschillen als gevolg van verschillende organisatiebelangen. Wel ervaren de regisseurs enkele knelpunten in de samenwerking tussen netwerkpartners. Zo is de samenwerking buiten de regio Amsterdam lastiger door onbekendheid met de Top600-aanpak en hangt de samenwerking ook af van het persoonlijke netwerk van de regisseur.

Als derde succesvolle element van de Top600-aanpak noemen de regisseurs dat de prioritering van de Top600-aanpak bij de kernpartners zaken versnelt en deuren opent. In lijn met de Top600-documentatie (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2016a; Van Grinsven & Verwest, 2017) noemen de regisseurs bijvoorbeeld dat de afdeling WPI bij Top600-personen zaken sneller en beter oppakt, dat er een *fast lane* is bij het OM voor hoger beroepzaken van Top600-personen, dat Top600-personen met toezicht sneller een toezichthouder toegewezen krijgen en dat er meer ruimte is voor uitzonderingen. Een knelpunt hierbij is volgens de regisseurs wel dat de prioritering van de Top600-aanpak in de loop van de tijd is afgenomen. De regisseurs ervaren minder inzet, commitment en capaciteit voor de Top600 bij de netwerkpartners. Ze zien hiervoor drie mogelijke oorzaken: een capaciteitsprobleem bij de politie (meer specifiek bij de politieteams voor integrale persoonsgerichte aanpak (IPGA)), de coronapandemie (die o.a. heeft geleid tot achterstanden bij het OM) en het nieuwe van de Top600-aanpak is eraf. Als verbeteringsuggestie noemen de regisseurs dat er meer geld naar IPGA zou moeten gaan, zodat er weer meer mankracht beschikbaar komt. Als regisseurs bij hun Top600-persoon willen inzetten op straffen, dan zijn ze daarvoor in belangrijke mate afhankelijk van de capaciteit van IPGA die de Top600-persoon in de gaten kan houden. Ook het AcVZ (2023) signaleert in haar meerjarenplan de beperkte politiecapaciteit en de achterstanden bij het OM en de rechtbank als gevolg van de coronapandemie. Met name de beperkte politiecapaciteit ziet het AcVZ als een probleem, omdat Top600-personen zich ontastbaar kunnen wanen als er minder consequent wordt gereageerd op strafbare feiten. Volgens het AcVZ heeft dat gevolgen voor de effectiviteit van de aanpak. De politie heeft in gesprek met het AcVZ aangegeven dat het momenteel niet mogelijk is om specifieke afspraken te maken over de opsporingscapaciteit (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2023).

### **In- en uitstroomcriteria Top600-aanpak te rigide en beperkt**

De regisseurs vinden de wijze waarop wordt bepaald wie er in- en uitstroomt in de Top600-aanpak, namelijk uitsluitend op basis van politie- en OM-registraties, te rigide en beperkt. Er zijn gevallen waarbij de regisseurs van mening zijn dat 1) iemand niet (meer) op de Top600-lijst hoort, ook al voldoet diegene aan de criteria, 2) iemand zou moeten instromen in de aanpak, ook al voldoet diegene niet geheel aan de criteria en 3) iemand beter niet kan uitstromen, ook al voldoet diegene niet meer aan de criteria. De regisseurs vinden het een gemis dat het in deze situaties volgens hen vrijwel onbespreekbaar is om als regisseur iemand op of van de Top600-lijst te krijgen.

Met betrekking tot de eerste situatie (persoon zou niet (meer) op de Top600-lijst horen, ook al voldoet diegene aan de criteria) worden door de regisseurs een aantal subgroepen genoemd waarvan zij twijfels hebben of die thuishoren in de aanpak. Het gaat bijvoorbeeld om ongewenst verklaarde vreemdelingen, personen met een tbs-maatregel of lange vrijheidsstraf, personen waar al veel partijen bij betrokken zijn of die al geborgd zitten in een andere aanpak en personen met verward gedrag en multi-problematiek die al lang bekend zijn in de hulpverlening. Daarnaast komt de subgroep van hardnekkigen – personen die al vanaf het begin van de aanpak op de Top600-lijst staan – ter sprake. Twee soorten hardnekkigen worden genoemd: verwarde/kwetsbare hardnekkigen en antisociale hardnekkigen. De regisseurs verschillen in hun visie op de hardnekkigen. Enerzijds is er een groep van regisseurs die de aanpak niet zinvol vindt voor de hardnekkigen. Deze regisseurs geven aan dat je de aanpak niet succesvol kunt noemen als iemand al tien jaar op de lijst staat. Anderzijds is er een groep van regisseurs die vindt dat de aanpak nog wel zinvol kan zijn voor de hardnekkigen, aangezien de regisseur vaak de enige stabiele factor is en tevens op de hoogte is van wat er allemaal al is geprobeerd. Bij antisociale hardnekkigen pleiten deze regisseurs voor een regisseur van het OM, zodat vol ingezet kan worden op straffen.

In lijn met de regisseurs signaleert ook het AcVZ in zijn meerjarenplan 2023-2026 dat er vier groepen zijn met weinig uitzicht op perspectiefverbetering (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2023). Het gaat in oktober 2022 om ongeveer 40 hardnekkigen, 20 personen met een tbs-maatregel, 11 personen met een lange vrijheidsstraf en 25 ongewenst verklaarde vreemdelingen, waarbij de Top600-lijst bestaat uit ongeveer 450 personen (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2023; persoonlijke communicatie met AcVZ, 15 mei en 25 juli 2023).<sup>60</sup> Het AcVZ geeft aan dat er met de partners nadere afspraken gemaakt moeten worden over hoe om te gaan met deze groepen, ook in relatie tot de beperkte regiecapaciteit (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2023). Tot dusver hanteert het AcVZ voor personen met een tbs-maatregel of een langdurige vrijheidsstraf (strafrestant van meer dan vier jaar) een monitorstand, waarbij de regie grotendeels wordt opgeschort, totdat de persoon weer (geleidelijk) terugkeert in de maatschappij (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2019c, 2020c). De Top600-persoon wordt dan behandeld als een nieuwe instroom in de Top600-aanpak. De vraag is of dit gerechtvaardigd is en meerwaarde heeft. Zo hebben de Top600-instroomcriteria betrekking op de afgelopen twee of vijf jaar, terwijl de gemiddelde tbs-behandeling acht jaar duurt (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2020c) en het bij langdurige vrijheidsstraffen gaat over verblijven van meer dan vier jaar. Bovendien vinden er bij personen met een tbs-maatregel of een langdurige vrijheidsstraf re-integratie inspanningen vanuit de penitentiaire inrichting en de tbs-kliniek plaats.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Er kan overlap zijn tussen deze subgroepen. Een persoon met een tbs-maatregel kan bijvoorbeeld ook bij de groep hardnekkigen horen. Hoe groot de overlap is, is echter niet bekend.

<sup>61</sup> [www.dji.nl/justitiabelen/volwassenen-in-detentie/reintegratie](http://www.dji.nl/justitiabelen/volwassenen-in-detentie/reintegratie); <https://tbsnederland.nl/over-tbs/behandelen/>.

Met betrekking tot de tweede situatie (iemand zou op de lijst moeten staan, ook al voldoet diegene niet geheel aan de criteria) geven de regisseurs aan dat ze vanuit hun eigen functie en organisatie soms iemand tegenkomen die in hun ogen binnen de Top600-aanpak past en baat zou hebben bij de aanpak. Van de derde situatie (iemand kan beter nog niet uitstromen, ook al voldoet diegene niet meer aan de criteria) is volgens de regisseurs bijvoorbeeld sprake als de regisseur vermoedens heeft dat een Top600-persoon nog steeds crimineel zeer actief is, maar onder de radar is gebleven; als een Top600-persoon nog vele zaken heeft lopen in hoger beroep of cassatie, waardoor de regisseur weet dat er nieuwe veroordelingen aan komen; of als een regisseur een Top600-persoon nog wat langer wil monitoren en begeleiden, omdat er sprake is van een wankel evenwicht. In de Top600-documentatie staat beschreven dat de regisseur drie maanden de tijd heeft om de casus goed over te dragen aan de 'reguliere' lijn als iemand uitstroomt (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021d, 2023).

De regisseurs geven aan meer inspraak te willen bij wie er in- en uitstroomt en geven twee verbeteringsuggesties. Allereerst pleiten de regisseurs ervoor om Top600-personen die lang op de lijst staan standaard na bijvoorbeeld een periode van vijf jaar te evalueren, waarbij uitstromen ook een mogelijke uitkomst zou moeten zijn. Ten tweede zouden de regisseurs graag een stem willen op het moment dat er sprake is van één van de drie bovengenoemde situaties, want nu is het in hun ogen vrijwel onmogelijk om als regisseur iemand op of van de Top600-lijst te krijgen. De regisseurs willen dat hun professionele oordeel in dergelijke situaties wordt meegewogen. Sommige van deze wensen van de regisseurs lijken op gespannen voet te staan met het uitgangspunt van het AcVZ dat de Top600-selectiecriteria objectief en toetsbaar dienen te zijn, zodat navolgbaar en uitlegbaar is welke personen de aanpak in- en uitstromen (Van Grinsven & Verwest 2017; Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2023).

### **Top600-aanpak richt zich op complexe doelgroep**

In de gesprekken met de regisseurs komt ook ter sprake dat de huidige doelen van de aanpak wellicht te hoog gegrepen zijn voor (een deel van) de Top600-doelgroep. De regisseurs geven aan dat het een zware doelgroep betreft met problemen op vele leefgebieden. De capaciteiten van de doelgroep zijn veelal beperkt door een lichtverstandelijke beperking en/of psychische problemen. Het is de vraag hoeveel je van deze personen kan verwachten. De regisseurs geven aan dat het belangrijk is om te erkennen dat een grote groep niet mee kan komen in de maatschappij. Bovendien is en blijft een deel van de Top600-personen ongemotiveerd. Dit alles maakt dat een groot deel van de Top600-personen minder ontvankelijk is voor interventies.

De bevinding dat de Top600-personen een complexe doelgroep vormen is in lijn met eerder onderzoek van de GGD, waaruit blijkt dat er veelal sprake is van een problematische opvoeding en ingrijpende gebeurtenissen in de kindertijd, ongeveer de helft van de Top600-personen functioneert op het niveau van een licht verstandelijke beperking en 90% te kampen heeft met psychische en/of verslavingsproblematiek (Segeren & Fassaert, 2014; Segeren et al., 2020; Verheijen et al., 2022). De GGD concludeert dat 'een groot deel van de Top600-personen altijd een vorm van ondersteuning nodig zal hebben' (Actiecentrum Veiligheid & Zorg, 2021b, p. 33). Ook in het meerjarenplan 2023-2026 benoemt het AcVZ (2023) dat er bij de Top600-doelgroep sprake is van complexe en meervoudige problematiek, zoals een problematische jeugd, dakloosheid, psychische en verslavingsproblematiek, verstandelijke beperking, schulden, ontbreken van dagbesteding en armoede. Als regisseurs vastlopen bij complexe Top600-casussen kunnen ze terecht bij de ITAT-

expertgroep, het Forensisch Netwerk of het Loket AcVZ (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2019d).

### **Top600-aanpak in het licht van theoretische perspectieven**

Hoewel de Top600-aanpak maatwerk betreft, kent de aanpak twee hoofdaanpakken die elk aansluiten bij een ander theoretisch perspectief: begeleiden, motiveren en toekomstperspectief verbeteren (rehabilitatie) en lik-op-stuk en snel, streng en consequent straffen (afschrikking) (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b, 2021c). Het uitgangspunt van de Top600-aanpak is dat beide hoofdaanpakken gecombineerd worden bij een Top600-persoon, maar in de focusgroepen bleek dat regisseurs in de praktijk bij sommige Top600-personen volledig op één hoofdaanpak inzetten.

Eenzijds, als er contact is en enige welwillendheid bij de Top600-persoon, wordt er door de regisseurs ingezet op motiverende gespreksvoering, het motiveren middels wisselgeld en het verbeteren van het toekomstperspectief van de Top600-persoon, in de hoop dat hiermee ook de recidive vermindert. Deze aanpak is in lijn met theorieën gericht op rehabilitatie en verandering, zoals het *Risk-Need-Responsivity* model (Andrews, Zinger et al., 1990; Gendreau & Andrews, 1990), het *Good Lives Model* (Ward & Brown, 2004) en het *desistance* perspectief (Laub & Sampson, 2001; Maruna, 2001), welke veronderstellen dat de recidive vermindert doordat problemen worden aangepakt en interne en externe veranderingen in gang worden gezet. Deze hoofdaanpak lijkt te worden bemoeilijkt door twee factoren. Allereerst een minder ontvankelijke Top600-doelgroep. Ten tweede afgenomen mogelijkheden voor het bieden van toekomstperspectief en wisselgeld, met name op het gebied van wonen en zorg, terwijl een vaste verblijfplaats een belangrijke voorwaarde is om andere stappen richting meer perspectief te kunnen zetten.

Anderzijds wordt door de regisseurs ingezet op lik-op-stuk en straffen door middel van de korte lijntjes met politie en OM. Als de wil en motivatie bij de Top600-persoon volledig afwezig is en blijft en/of de Top600-persoon geen contact wil met de regisseur, zetten de regisseurs vol in op deze hoofdaanpak, bijvoorbeeld door de Top600-persoon extra in de gaten te laten houden door de politie en een versnelde afhandeling van strafzaken bij het OM. Bij deze personen richt de regisseur zich niet meer op het verbeteren van het toekomstperspectief. Deze aanpak sluit aan bij de afschrikkingstheorie die veronderstelt dat zeker, zwaar en snel straffen afschrikwekkend werkt, waardoor mensen afzien van crimineel gedrag (Beccaria, 1983; Bentham, 1789). Er zijn echter een aantal kanttekeningen te plaatsen bij deze hoofdaanpak. Allereerst richt deze aanpak zich op een tijdelijke recidivevermindering, namelijk voor zolang de persoon op de Top600-lijst staat. Bij Top600-personen waar uitsluitend deze aanpak wordt gehanteerd, wordt er minder ingezet op de doelen van de Top600-aanpak, namelijk het verbeteren van het toekomstperspectief en het realiseren van een duurzame gedragsverandering waardoor de recidive permanent verminderd wordt. Ten tweede is er de laatste jaren sprake van een capaciteitsprobleem bij de politie, waardoor er minder goed ingezet kan worden op straffen en lik-op-stuk. Ook benoemen de regisseurs achterstanden bij het OM als gevolg van de coronapandemie. Ten derde is het de vraag of de doelgroep wordt afgeschrikt door deze aanpak. De regisseurs hebben daar verschillende visies op en ervaringen mee: sommige hebben het idee dat hun Top600-personen minder delicten plegen, omdat ze weten dat ze in de gaten worden gehouden, andere regisseurs hebben het idee dat hun Top600-personen niks doet als ze vaak opgepakt worden en in- en uit detentie gaan. Het kan dat sommige Top600-personen überhaupt niet gevoelig zijn voor straf, maar het zou ook kunnen dat de strafrechtelijke reactie voor

sommige Top600-personen te 'soft' is om er hinder van te ondervinden. Zo blijkt bijvoorbeeld dat in 2015 ruim 5.000 keer een Top600-persoon werd aangehouden, waarbij dit slechts 1.200 keer leidde tot een voorgeleiding aan de rechter-commissaris (Van der Water, 2016). Weijers en collega's (2021) pleiten voor een stevigere repressieve aanpak van doorgroeiers in de criminaliteit die niet gemotiveerd zijn om te veranderen.

## 7.2 Conclusie

Concluderend kunnen we zeggen dat in de huidige studie geen aanwijzingen zijn gevonden dat de Top600-aanpak zorgt voor minder (HIC-)recidive bij de HIC-doelgroep. Met het kwantitatieve onderzoek kon niet worden vastgesteld dat de Top600-aanpak leidt tot minder (HIC-)recidive. Voor 43% van de interventiegroep kon een goed vergelijkbare controlegroep worden gevonden. Bij zowel de gematchte Top600- als controlegroep daalt de algemene recidivefrequentie over de tijd, maar deze recidivedaling is minder sterk bij de gematchte Top600-groep dan bij de gematchte controlegroep. De HIC-recidivefrequentie is gelijk gebleven voor en na instroom bij de gematchte Top600-groep, terwijl deze is gedaald bij de gematchte controlegroep. Beide verschillen zijn statistisch significant. De Top600-aanpak lijkt dus niet te zorgen voor recidivevermindering, de resultaten suggereren zelfs een averechts effect. De gematchte interventiegroep betrof echter een lichtere groep qua recidiverisico en het plegen van HIC-delicten dan de volledige interventiegroep. Doordat de gematchte interventiegroep op enkele kenmerken een selectief deel betreft van de volledige interventiegroep is het lastig om generaliseerbare uitspraken te doen over de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive. Hier staat echter tegenover dat in de onderhavige studie ook andere minder strikte vormen van matching zijn geprobeerd en de analyses in alle gevallen tot dezelfde recidiveresultaten hebben geleid. In aanvulling op het kwantitatieve onderzoek bleek uit het kwalitatieve onderzoek dat de regisseurs niet onverdeeld overtuigd zijn dat de Top600-aanpak recidive terugdringt.

De resultaten indiceren dat de Top600-aanpak in termen van recidive niet of zelfs averechts werkt. Voor het ontbreken van een recidiveverminderend effect zijn mede op basis van het kwalitatieve onderzoek twee mogelijke verklaringen te geven. Een eerste mogelijke verklaring is dat gedragsverandering bij Top600-personen moeilijk is, omdat het een zware doelgroep betreft met problemen op veel verschillende gebieden en met veelal beperkte capaciteiten en motivatie. Wellicht is het doel recidivevermindering te hoog gegrepen voor de doelgroep of te hoog gegrepen voor een groot deel van de doelgroep, want het zou kunnen dat de aanpak wel zorgt voor minder recidive bij een bepaalde subgroep, bijvoorbeeld personen die voldoende capaciteiten hebben en gemotiveerd kunnen worden om hun leven te veranderen. Een tweede mogelijke verklaring is dat het deel van de aanpak dat is gericht op rehabilitatie onvoldoende lijkt te worden uitgevoerd zoals beoogd. Zo beschikken regisseurs over steeds minder mogelijkheden om toekomstperspectief en wisselgeld te kunnen bieden, met name op het gebied van wonen en zorg. Hierdoor is het moeilijker geworden om Top600-personen te motiveren voor gedragsverandering en ontbreekt vaak een stabiele leefsituatie van waaruit gewerkt kan worden aan meer perspectief en gedragsverandering. Ook is het de vraag hoeveel ruimte er in de praktijk is voor de motivatie van en persoonlijke ontwikkeling bij Top600-personen. Hoewel de aanpak hierop wil inzetten en de meeste regisseurs het belang hiervan onderschrijven, blijkt

er niet altijd contact tussen de regisseurs en Top600-personen en lijkt de inzet van beschikbare interventies op dit gebied beperkt.

Het is opmerkelijk dat de kwantitatieve resultaten wijzen op een averechts effect van de Top600-aanpak. Een verklaring voor het averechtse effect zou kunnen zijn dat de resultaten worden vertroebeld door de handhavingsparadox: hoewel strafrechtelijke interventies beogen de criminaliteit te laten dalen, kan de geregistreerde criminaliteit juist toenemen doordat individuen die deelnemen aan deze strafrechtelijke interventies eerder in beeld komen bij politie en justitie (Michiels, 2006). Ofwel, meer handhaving zorgt voor meer geregistreerde criminaliteit (recidive). Er zijn een aantal redenen om te denken dat er bij de Top600-groep meer sprake is van een handhavingsparadox dan bij de controlegroep. Zo zet de Top600-aanpak op papier specifiek in op lik-op-stuk en snel, streng en consequent straffen. Ook de regisseurs in de focusgroepen geven aan dat Top600-personen onder een vergrootglas bij politie en justitie liggen en lijken te veronderstellen dat er binnen de Top600-aanpak sprake is van een grotere pak-, vervolgings- en veroordelingskans en snellere straf. Er zijn echter ook redenen om te denken dat bij de Top600-groep niet meer sprake is van een handhavingsparadox dan bij de controlegroep. Zo bestaat de gematchte controlegroep ook uit zeer crimineel actieve daders die ongetwijfeld in beeld zullen zijn bij de politie. Bovendien zou het lik-op-stukbeleid binnen de Top600-aanpak afschrikwekkend kunnen werken. De regisseurs in de focusgroepen hebben hier verschillende ervaringen mee. Hoe meer de aanpak afschrikwekkend werkt, hoe minder aannemelijk de handhavingsparadox is. Tot slot zijn er vragen te stellen bij de veronderstelde grotere pak-, vervolgings- en veroordelingskans aangezien de politie met een capaciteitsprobleem kampt (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2023) en de meeste aanhoudingen van Top600-personen geen vervolg lijken te krijgen (Van der Water, 2016).

In hoeverre er bij de Top600-groep meer sprake is van een handhavingsparadox dan bij de controlegroep is op basis van de huidige studie niet vast te stellen, maar we hebben wel enkele aanvullende analyses uitgevoerd die enige indicatie kunnen geven. Vanuit het lik-op-stukbeleid van de Top600-aanpak is de veronderstelling dat feiten en zaken van de Top600-groep sneller afgehandeld worden dan van de controlegroep. We hebben op verschillende manieren getoetst of de gematchte Top600-groep sneller vervolgd en gestraft wordt dan de gematchte controlegroep. Dit bleek niet het geval, eerder het tegenovergestelde (voor een uitgebreidere beschrijving van deze aanvullende analyses zie bijlage 8). De resultaten van de aanvullende analyses ondersteunen de handhavingsparadox dus niet. Wel hadden deze analyses enkel betrekking op hoe snel iemand straf krijgt en niet op hoe groot de kans op straf is.

### **7.3 Methodologische reflectie**

Het combineren van kwantitatieve en kwalitatieve methoden heeft inzicht gegeven in de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive, maar er zijn ook enkele kanttekeningen te plaatsen bij de gehanteerde methoden. Voor de interpretatie van de bevindingen is het daarom belangrijk om te reflecteren op de consequenties van de gehanteerde methoden.

Een eerste punt van methodologische reflectie betreft de keuze voor een quasi-experimenteel design om de effectiviteit van de Top600-aanpak te onderzoeken. Hoewel het in deze studie gehanteerde quasi-experimenteel design een sterk

onderzoeksdesign betreft (*Maryland Scientific Methods Scale* niveau 4), is de beste manier om effecten vast te stellen een gerandomiseerd experiment, waarbij ouders willekeurig wel of niet aan de interventie worden toegewezen. Op die manier zijn de interventie- en controlegroep volledig vergelijkbaar, ook op kenmerken die je niet kunt meten. In een quasi-experimentele studie is het altijd mogelijk dat er door ongemeten verschillen tussen de interventie- en controlegroep vertekeningen in de effectschatting optreden. In de huidige studie is getracht dit zoveel mogelijk te ondervangen door een strikte matchingsprocedure te combineren met een *difference-in-difference*-analyse. Met de matchingsprocedure zijn de groepen vergelijkbaar gemaakt op de gemeten verschillen en de *difference-in-difference*-analyse houdt rekening met ongemeten tijdsconstante verschillen. Bovendien zijn de groepen in de huidige studie gematcht op kenmerken die overeenkomen met de Top600-instroomcriteria, namelijk de mate van criminele activiteit. Er is bijvoorbeeld niet gematcht op kenmerken als psychische en verslavingsproblematiek, maar dat zijn ook geen Top600-instroomcriteria. Er is dus geen reden om aan te nemen dat de interventie- en controlegroep op voorhand op dergelijke kenmerken verschillen.

Een tweede punt van methodologische reflectie betreft de mate van generaliseerbaarheid van de recidiveresultaten. Een nadeel van een matchingsprocedure is dat het vaak leidt tot een inperking van de populatie waarover een uitspraak kan worden gedaan. Zo ook in de huidige studie: voor 43% van de interventiegroep kon een goede controlegroep gevonden worden. Hoewel de gematchte en volledige Top600-groep op veruit de meeste achtergrondkenmerken overeen bleken te komen, verschillen de groepen op drie kenmerken, waarbij de gematchte Top600-groep een lichtere groep is qua recidiverisico en het plegen van HIC-delicten. Dit maakt het lastig om generaliseerbare uitspraken te doen over de effectiviteit van de Top600-aanpak in termen van recidive. Hier staat echter tegenover dat andere minder strikte vormen van matching die zijn geprobeerd in de huidige studie – waarbij tot 90% van de interventiegroep gematcht kon worden aan een controlegroep, maar de gematchte interventie- en controlegroep minder goed vergelijkbaar waren en/of personen in de controlegroep vaker dan één keer als match werden gebruikt – altijd tot dezelfde recidiveresultaten hebben geleid. Een aanvullend punt met betrekking tot de generaliseerbaarheid is dat de interventiegroep bestaat uit personen die in de periode 2012 tot en met 2015 de Top600-aanpak instroomden. Aangezien de Top600-selectiecriteria voor de HIC-doelgroep en de Top600-aanpak zelf sinds de start van de aanpak in 2011 niet wezenlijk zijn veranderd, is er echter geen directe aanleiding om te denken dat de resultaten niet ook van toepassing zijn op de (lichtere) HIC-doelgroep die na 2015 de Top600-aanpak instroomde.

Een derde punt van methodologische reflectie is dat recidive in de onderhavige studie is gemeten op basis van justitiële gegevens uit de OBD. Dat betekent dat alleen criminaliteit die onder de aandacht is gekomen van het OM in het huidige onderzoek wordt meegenomen, terwijl lang niet alle gepleegde delicten worden opgespoord en vervolgd. Daardoor is er sprake van een systematische onderschatting van de recidive. Het zou kunnen dat deze onderschatting meer speelt bij de controlegroep dan de interventiegroep, omdat bij de Top600-aanpak mogelijk (meer) sprake van een handavingsparadox (dan bij de controlegroep).

Een vierde punt van methodologische reflectie betreft de waarde van de verkregen informatie uit de focusgroepen. Focusgroepen zijn gebaseerd op meningen en ervaringen van een beperkt aantal deelnemers. In de huidige studie namen, verdeeld over twee focusgroepen, vijftien regisseurs deel. Dit betreft 16% van het totale aantal



regisseurs. De resultaten van beide focusgroepen waren vergelijkbaar; er kwamen dezelfde thema's en standpunten aan de orde. Voorts bleken verschillende punten breed gedragen te worden door de regisseurs en bleken diverse punten overeen te komen met bevindingen uit eerder onderzoek, Top600-documenten en overige bronnen (zie paragraaf 7.1.3). Idealiter waren ook oud-regisseurs uitgenodigd voor de focusgroepen, omdat zij, doordat ze niet meer verbonden zijn aan de aanpak, waarschijnlijk onafhankelijker en met meer afstand kunnen reflecteren op de aanpak. Het bleek echter praktisch niet haalbaar om ook oud-regisseurs te benaderen. De regisseurs in de focusgroepen lieten zich niettemin uit over zowel de meerwaarden als de knelpunten van de aanpak, waardoor er geen sprake lijkt te zijn van een eenzijdig beeld. Om de representativiteit en daarmee de generaliseerbaarheid te vergroten is in dit onderzoek gekozen voor een aselechte steekproef van regisseurs waarbij rekening is gehouden met de organisaties waar de regisseurs werken. Bij deze gestratificeerde steekproeftrekking is er niet alleen voor gekozen om van de organisaties die veel regisseurs leveren meer regisseurs te trekken, maar ook om zoveel mogelijk verschillende organisaties te laten deelnemen aan de focusgroepen. Dit bleek tot gevolg te hebben dat regisseurs die werken bij organisaties gericht op zorg oververtegenwoordigd waren in de focusgroepen vergeleken met regisseurs die werken bij organisaties gericht op handhaving of overige organisaties, omdat er in verhouding meer zorgorganisaties met regisseurs zijn.<sup>62</sup> Van de totale groep van regisseurs is 40% werkzaam bij zorgorganisaties, 20% bij handhavingsorganisaties en 40% bij overige organisaties, terwijl in de focusgroepen de verhouding 60% zorg, 13% handhaving en 27% overig was. Het is mogelijk dat door deze verdeling bepaalde thema's meer of minder aandacht hebben gekregen in de focusgroepen, maar omdat wel bijna alle organisaties waar regisseurs werken vertegenwoordigd waren in de focusgroepen hebben we er vertrouwen in dat de belangrijkste thema's die leven bij de regisseurs aan de orde zijn gekomen.

Een laatste punt van methodologische reflectie betreft de doelgroep en periode waarover gesproken is in de focusgroepen. De onderhavige studie richt zich op de effectiviteit van de Top600-aanpak voor daders van HIC-delicten, terwijl de Top600-aanpak vanaf 2019 twee doelgroepen kent: daders van HIC-delicten en daders van met aan drugshandel gerelateerde drugs- en geweldsdelicten (DG). Bovendien loopt de onderzoeksperiode van het kwantitatieve gedeelte van 2012 tot en met 2020. Om de focusgroepen hierop te laten aansluiten is er allereerst voor gekozen om alle zes de regisseurs die reeds werkzaam waren in de beginjaren van de aanpak uit te nodigen voor de focusgroepen. Ten tweede is de regisseurs bij aanvang van de focusgroepen verteld dat de huidige studie zich richt op HIC-daders en is de regisseurs gevraagd in te gaan op hun ervaringen als regisseur met HIC-daders, niet met DG-daders (zie ook bijlage 3). In de praktijk is in de focusgroepen, welke zijn gehouden in februari 2022, veel gesproken over de Top600-aanpak van de laatste jaren. Hierbij werden echter ook vergelijkingen gemaakt met de beginperiode van de aanpak. Bovendien staat aan het einde van de onderzoeksperiode van het kwantitatieve gedeelte (31 december 2020) 25% van de interventiegroep nog steeds of opnieuw op de Top600-lijst. Doordat in de focusgroepen veel is gesproken over de Top600-aanpak in de laatste jaren valt niet uit te sluiten dat de ervaringen met DG-daders ook een rol hebben gespeeld in wat de regisseurs hebben verteld. Wel is de DG-doelgroep beduidend kleiner dan de

---

<sup>62</sup> Tot de organisaties gericht op zorg worden gerekend de GGD, Stichting Verslavingsreclassering GGZ Inforsa, de William Schrikker Stichting, het Leger des Heils en Jeugdbescherming Regio Amsterdam. Tot de organisaties gericht op handhaving worden gerekend de politie en het OM. De overige organisaties betreffen het AcVZ, Reclassering Nederland en de A-gemeenten.

HIC-doelgroep (22% versus 74%<sup>63</sup> in augustus 2021; Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021a).

## 7.4 Aanbevelingen

### 7.4.1 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Er is meer onafhankelijk onderzoek nodig naar de effectiviteit van de Top600-aanpak om te bepalen of de aanpak wel of niet zijn doelen behaalt. De aanpak heeft drie doelen, recidivevermindering, het verbeteren van het toekomstperspectief en het voorkomen van instroom van de broertjes en zusjes (en kinderen) van Top600-personen, en bestaat ruim tien jaar, maar tot op heden is het huidige onderzoek de enige effectstudie die is uitgevoerd naar één van de doelstellingen.

Allereerst verdient het aanbeveling om vervolgonderzoek te doen naar het effect van de Top600-aanpak op recidive, waarbij bij voorkeur wordt gekozen voor een nog sterker onderzoeksdesign, aandacht is voor andere recidivematen en wordt gekeken naar het effect voor verschillende subgroepen en van verschillende acties en interventies. In de huidige studie zijn op basis van een quasi-experimenteel design geen aanwijzingen gevonden dat de Top600-aanpak bij de HIC-doelgroep zorgt voor minder (HIC-)recidive, maar het is onverstandig om vergaande conclusies te trekken op basis van één onderzoek. Replicatie is een belangrijk onderdeel van de wetenschap (Lakens et al., 2012; Lamal, 1990). Bovendien was in de huidige kwantitatieve studie niet voor de gehele interventiegroep een goed vergelijkbare controlegroep beschikbaar. In het vervolgonderzoek zou deze beperking ondervangen kunnen worden door een gerandomiseerd experiment<sup>64</sup> uit te voeren, zodat er voor de volledige Top600-groep een goed vergelijkbare controlegroep is. Bij de Top600-aanpak lijken goede mogelijkheden voor een gerandomiseerd experiment.<sup>65</sup> Idealiter is in vervolgonderzoek ook aandacht voor de mogelijke handhavingsparadox. Recidive meten op basis van zelfrapportage in plaats van politie- of OM-registraties zou wellicht uitkomst kunnen bieden, al wordt zelfrapportage mogelijk ook beïnvloed door het wel of niet gepakt zijn. Verder zou toekomstig recidiveonderzoek uitgebreid kunnen worden door niet alleen te onderzoeken of de aanpak zorgt voor minder recidive, maar ook te onderzoeken of de aanpak wellicht zorgt voor minder ernstige recidive (bijvoorbeeld van HIC-delicten naar niet-HIC-delicten of van delicten met slachtoffers naar delicten zonder slachtoffers). Minder ernstige recidive is weliswaar geen doelstelling van de Top600-aanpak, maar in de focusgroepen bleek dat regisseurs het wel als winst beschouwen als de Top600-personen minder ernstige delicten gaan

<sup>63</sup> De overige 4% voldoet zowel aan de HIC-instroomcriteria als de DG-instroomcriteria.

<sup>64</sup> Bij een gerandomiseerd experiment worden personen die voldoen aan de Top600-instroomcriteria willekeurig wel of niet aan de Top600-aanpak toegewezen, waardoor de interventie- en controlegroep goed vergelijkbaar zijn op alle gemeten en ongemeten kenmerken (zie ook box 2.1 in paragraaf 2.3.2).

<sup>65</sup> Gerandomiseerde experimenten in het justitieveld stuiten vaak op juridische en ethische bezwaren. Zo zou er sprake zijn van rechtsongelijkheid doordat hetzelfde delict bij de interventiegroep tot een afdoening leidt en bij de controlegroep niet en wordt de controlegroep een interventie onthouden waarbij zij baat kunnen hebben (Ten Boom et al., 2007). Deze bezwaren lijken bij de Top600-aanpak minder van toepassing, doordat de Top600-aanpak geen strafrechtelijke afdoening betreft en de aanpak over het algemeen gebruik maakt van bestaande interventies. Personen die zouden worden toegewezen aan de controlegroep worden nog steeds afgestraft voor de delicten die ze plegen en de interventies die beschikbaar zijn voor de interventiegroep zijn over het algemeen ook beschikbaar voor de controlegroep. Bovendien zijn er tot op heden geen studies die laten zien dat de Top600-aanpak effectief is, waardoor het argument dat het onethisch zou zijn om de controlegroep de aanpak te ontnemen, omdat ze hier baat bij hebben, vooralsnog niet gegrond is. Ook praktische obstakels (zie Ten Boom et al., 2007) lijken minder aan de orde, doordat de Top600-aanpak in één stad plaatsvindt en personen via een brief te horen krijgen dat ze in de Top600-aanpak zitten. Een gerandomiseerd experiment lijkt dus mogelijk bij de Top600-aanpak.

plegen. Tot slot verdient het aanbeveling om te onderzoeken of de Top600-aanpak bij bepaalde subgroepen (zoals personen met een verslaving, antisociale persoonlijkheidsstoornis of lichtverstandelijke beperking) of bij de inzet van bepaalde acties en interventies meer of minder effectief is in termen van recidive. In de huidige studie was dit niet mogelijk, omdat dergelijke gegevens onvoldoende waren geregistreerd bij de interventiegroep.

Ten tweede verdient het aanbeveling om onderzoek te doen naar het effect van de Top600-aanpak op de twee andere doelstellingen, aangezien dergelijk onderzoek ontbreekt<sup>66</sup> en het dus onbekend is of de Top600-aanpak effectief is in het bereiken van de andere twee doelstellingen. Voor wat betreft het effect van de Top600-aanpak op het toekomstperspectief van de Top600-personen (tweede doelstelling) verdient het de aanbeveling om een gerandomiseerd experiment uit te voeren, zodat er voor de gehele Top600-groep een goed vergelijkbare controlegroep is en zodat voor beide groepen de leefsituatie bij instroom (of peildatum), tijdens de aanpak en bij uitstroom (of peildatum) gestructureerd gemeten kan worden. Een gerandomiseerd experiment zou dus gebruikt kunnen worden om zowel het effect van de Top600-aanpak op recidivevermindering als het verbeteren van toekomstperspectief te onderzoeken. Ook het effect van de Top600-aanpak op het voorkomen van de instroom van de broertjes en zusjes (en kinderen) van Top600-personen (derde doelstelling) verdient aandacht in toekomstig onderzoek. Hierbij verdient het aanbeveling om tevens onderzoek te doen naar de proportionaliteit en legitimiteit van de aanpak van de broertjes en zusjes in relatie tot de ingeschatte risico's, omdat hier twijfels over zijn geuit (Aalders et al., 2013; Jansen, 2022; Weijers, 2018). Het wetenschappelijk bewijs voor een 'voorzorg'-aanpak van broertjes en zusjes van criminelen zou volgens deze auteurs beperkt zijn<sup>67</sup> en de geconstateerde problemen van de broertjes en zusjes van Top600-personen zouden betrekkelijk klein zijn. Bovendien zou de aanpak van broertjes en zusjes contraproductief kunnen werken en kunnen leiden tot negatieve bijeffecten (Jansen, 2022; Weijers, 2018). Rechter Van de Water (2016) wijst er bijvoorbeeld op dat naar zijn ervaring leeftijdsgebonden overlastgedrag van broertjes en zusjes van Top600-personen vaak met een vergrootglas werd beoordeeld door de Raad voor de Kinderbescherming en/of jeugdbescherming. Het verdient daarom tevens aanbeveling om in toekomstig onderzoek te kijken naar mogelijke bijeffecten van de derde doelstelling.

#### 7.4.2 *Aanbevelingen voor beleid en praktijk*

Op basis van de onderhavige studie zijn een aantal aanbevelingen te geven voor beleid en de uitvoeringspraktijk. De eerste twee aanbevelingen zijn gebaseerd op het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek. De derde aanbeveling is gebaseerd op zowel het kwantitatieve als kwalitatieve gedeelte van het onderzoek. De andere aanbevelingen zijn gericht op het verbeteren van de aanpak en gebaseerd op knelpunten die de regisseurs in de focusgroepen noemden en tevens naar voren kwamen in eerder onderzoek, Top600-documenten en overige bronnen.

<sup>66</sup> In de jaarlijkse Top600-monitor van het AcVZ is wel soms gerapporteerd over veranderingen in het toekomstperspectief van Top600-personen (o.a. Actiecentrum Zorg en Veiligheid, 2019a) en ook in de huidige studie is in de focusgroepen aandacht besteed aan deze doelstelling, maar met deze methoden kunnen geen causale uitspraken worden gedaan over of de Top600-aanpak leidt tot een beter toekomstperspectief van Top600-personen.

<sup>67</sup> Zo zou een crimineel actieve broer of zus met name een risicofactor zijn als er sprake is van een crimineel nest (Weijers, 2018). Ook leidt geen enkele risicofactor tot jeugdcriminaliteit, het gaat om een opeenstapeling van risicofactoren. Hoe meer risicofactoren, hoe groter de kans op jeugdcriminaliteit (Loeber et al., 2008; Wasserman et al., 2003).

Allereerst verdient het aanbeveling om de Top600-aanpak niet verder uit te breiden naar andere doelgroepen zolang niet bewezen is of en bij wie de aanpak effectief is. De afgelopen jaren is de aanpak zich op meer doelgroepen gaan richten. Zo is in 2015 de Top400-aanpak gestart, waarbij dezelfde aanpak wordt toegepast bij jongeren en jongvolwassenen die in aanraking komen met de politie en het risico lopen om verder af te glijden in de criminaliteit. In 2019 is de Top600-doelgroep verbreed door de aanpak ook te richten op daders van aan drugshandel gerelateerde drugs- en geweldsdelicten. Recent is gestart met context- en gebiedsgericht werken door de regisseurs, waarbij de regisseurs worden ingezet in wijken en op scholen (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2023). Deze uitbreidingen zijn het gevolg van de veronderstelling dat de aanpak effectief is (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2019e, 2023), omdat er sprake is van recidivevermindering bij Top600-personen in de Top600-monitor van het AcVZ (o.a. Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2017, 2018a, 2019a, 2020a, 2021a). De huidige studie laat echter zien dat de recidivevermindering ook optreedt bij de controlegroep, dus de recidivedaling lijkt niet het gevolg te zijn van de Top600-aanpak. Zolang de effectiviteit van de aanpak niet is bewezen lijkt terughoudendheid in het uitbreiden van de aanpak op zijn plaats.

Ten tweede verdient het aanbeveling dat er periodiek en op meer gestructureerde wijze wordt geregistreerd over de leefsituatie en problematiek van de Top600-personen (bij instroom, tijdens en bij uitstroom), de acties en interventies die zijn ingezet tijdens de aanpak en de ervaringen van betrokkenen met de aanpak. Oorspronkelijk wilden we in de onderhavige studie onderzoeken welke acties en interventies hadden plaatsgevonden bij de Top600-personen in de interventiegroep om meer zicht te krijgen op mogelijke werkzame mechanismen en de tweede doelstelling (verbeteren toekomstperspectief), maar de registratie hiervan bleek ontoereikend. Aanvullend bleek uit de focusgroepen dat de Top600-dossiers soms zeer gedateerde informatie bevatten. Ook eerder onderzoek laat zien dat, hoewel de regisseurs gedurende de aanpak diverse zaken dienen te registreren (Actiecentrum Veiligheid en Zorg 2016a, 2021d), er niet altijd even consequent en gestructureerd geregistreerd wordt en dat de registraties niet altijd geschikt zijn voor wetenschappelijk onderzoek (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2019a; Van de Water, 2016).<sup>68</sup> Een betere registratie kan drie doelen dienen: 1) de registraties kunnen gebruikt worden voor wetenschappelijk onderzoek naar de aanpak, 2) met de registraties kan het AcVZ beter monitoren hoe de aanpak verloopt en leren van eventueel gesignaleerde knelpunten en de interventie daarop bijsturen en 3) een up-to-date Top600-dossier helpt een (nieuwe) regisseur bij de uitvoering van de aanpak.

Ten derde verdient het aanbeveling om na te denken over de recidivedoelstelling van de Top600-aanpak. Hoewel aanvullend recidiveonderzoek gewenst is, zijn er in de huidige studie geen aanwijzingen gevonden dat de aanpak zorgt voor recidivevermindering bij Top600-personen. Het is de vraag of het doel van recidivevermindering (door een duurzame gedragsverandering) aansluit bij de doelgroep én bij het lik-op-stukbeleid van de aanpak. Gezien de zware en complexe doelgroep is dit wellicht geen haalbare doelstelling. Het lik-op-stukbeleid en de inzet

<sup>68</sup> Zo constateerde rechter Van de Water (2016) in de beginjaren van de aanpak dat rapportages met een beschrijving van concrete activiteiten vanuit de Top600-aanpak veelal ontbraken, waardoor hem onduidelijk was wat er nu wezenlijk anders was in de aanpak van de veelplegers dan in de periode voor de invoering van de Top600-aanpak. Verder laat de Top600-monitor (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2019a) bijvoorbeeld zien dat bij 32% van de Top600-personen in detentie de leefsituatie bij in- en uitstroom niet geregistreerd is. Tot slot dient de zelfredzaamheid-matrix, die regisseurs periodiek dienen in te vullen om de inspanningen op verschillende leefgebieden te monitoren (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2019a), ingevuld te worden door een eerste of tweedelijnszorg-professional (Lauriks et al., 2013; 2017), waardoor dergelijke gegevens minder betrouwbaar en daarmee niet geschikt voor wetenschappelijk onderzoek zijn.

op consequent, streng en snel straffen (waar bij ongemotiveerde Top600-personen volledig op wordt ingezet) sluit meer aan bij een tijdelijke recidivevermindering door afschrikking en incapacitatie dan een permanente recidivevermindering door rehabilitatie.

Ten vierde verdient het aanbeveling dat de gemeente Amsterdam en het AcVZ het handelingsperspectief van de regisseurs bij het bieden van toekomstperspectief en wisselgeld vergroot, door meer mogelijkheden te creëren, door de mogelijkheden die er zijn actiever onder de aandacht te brengen van de regisseurs en door drempels die regisseurs ervaren te verlagen. De laatste jaren zijn de (door regisseurs ervaren) mogelijkheden in het bieden van toekomstperspectief en wisselgeld afgenomen, met name op gebied van wonen en zorg, waardoor de aanpak minder goed uitgevoerd kan worden zoals beoogd. De Top600-aanpak beoogt namelijk het toekomstperspectief te verbeteren (tweede doelstelling), wat tevens samenhangt met het verminderen van de recidive (eerste doelstelling). Bovendien is het wisselgeld voor regisseurs een belangrijk middel om Top600-personen te motiveren. Voor de uitvoering van de aanpak is het daarom van belang dat de regisseurs, ondanks de landelijke problemen op gebied van wonen en zorg, meer mogelijkheden hebben en ervaren. De regisseurs gaven bijvoorbeeld verschillende verbeter suggesties op gebied van wonen en zorg, zoals het inkopen van meer woonplekken met zorg (binnen en buiten Amsterdam) en regelen dat dakloze Top600-personen altijd plek hebben in de nachtopvang. Ook verdient het de aanbeveling dat het AcVZ de regisseurs actief informeert over de bestaande mogelijkheden qua motiveringsinterventies voor Top600-personen en met de regisseurs in gesprek gaat over eventuele aanvullende mogelijkheden en interventies die aansluiten bij de interesses en talenten van de Top600-personen. Voorts is het aan te raden dat het AcVZ in gesprek gaat met de regisseurs over hoe het aanvragen van projectgeld toegankelijker gemaakt kan worden, aangezien de regisseurs dit als te bureaucratisch ervaren en de laatste jaren slechts een zeer beperkt aantal aanvragen werd gedaan (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2022a).

Ten vijfde verdient het aanbeveling dat er meer capaciteit beschikbaar komt bij de politieteams voor integrale persoonsgerichte aanpak (IPGA), waar de Top600-personen aan zijn gekoppeld. De Top600-aanpak wil inzetten op lik-op-stuk en snel, streng en consequent te straffen. Zowel de regisseurs als het AcVZ (2023) geven aan dat IPGA hierbij essentieel is, omdat zij de Top600-personen kunnen observeren en volgen. Als er geen oplossing wordt gevonden voor de beperkte politiecapaciteit valt een belangrijk onderdeel van de aanpak weg. Bij de ongemotiveerde en onwelwillende Top600-personen valt daarmee in de praktijk zelfs het grootste deel van de aanpak weg. Ook het AcVZ (2023) stelt dat de beperkte capaciteiten bij de politie gevolgen heeft voor de effectiviteit van de Top600-aanpak. Als de gemeente de Top600-aanpak wil blijven uitvoeren, zullen ook de randvoorwaarden geschapen moeten worden om de aanpak uit te voeren zoals is beoogd.

Ten zesde verdient het aanbeveling dat het AcVZ, in overleg met de regisseurs, nadenkt over mogelijke exclusiecriteria voor de aanpak, omdat er een aantal subgroepen lijken te zijn waarbij de aanpak geen meerwaarde heeft. Het gaat hier met name over subgroepen waar per definitie of voor lange tijd geen zicht is op perspectiefverbetering, zoals ongewenst verklaarde vreemdelingen, personen met een tbs-maatregel en personen met een langdurige vrijheidsstraf, maar het gaat ook over personen die in een andere stad wonen en daar geborgd zitten in een aanpak. De monitorstand die nu bij de Top600-aanpak gehanteerd wordt bij personen met een tbs-maatregel of een langdurige vrijheidsstraf lijkt bovendien niet gerechtvaardigd.

Door dergelijke subgroepen te formuleren in exclusiecriteria blijven de selectiecriteria van de Top600-aanpak objectief en toetsbaar, zodat navolgbaar en uitlegbaar is welke personen de aanpak in- en uitstromen. Een exclusie criterium zou bijvoorbeeld kunnen zijn: 'Ongewenst verklaarde vreemdelingen (bij instroom of gedurende de aanpak) zijn uitgesloten van de aanpak en stromen direct uit'.

Tot slot verdient het aanbeveling om Top600-persoon die vijf jaar of langer in de aanpak zitten (hier vallen dus ook de hardnekkigen onder) standaard jaarlijks te evalueren, waarbij uitstroom ook een mogelijkheid is. Het is een legitieme vraag hoe lang je door moet gaan met een (kostbare) aanpak als deze niet het gewenste resultaat oplevert. Een dergelijke evaluatie zou kunnen leiden tot een nieuw plan van aanpak of de toewijzing naar een andere regisseur, maar als de regisseur en de bij de Top600-persoon betrokken organisaties (en eventueel de ITAT-expertgroep) concluderen dat de Top600-aanpak weinig tot geen meerwaarde heeft voor de betreffende persoon zou deze persoon moeten uitstromen. Hierbij zou kritisch gekeken moeten worden naar het effect dat bereikt wordt in verhouding tot de gepleegde inspanningen. Het is aan te raden de middelen en inspanningen te besteden aan personen waar wel perspectief is op verbetering en gedragsverandering. Ook deze situatie zou verwoord kunnen worden in een uitstroomcriterium, bijvoorbeeld 'Personen die vijf jaar of langer in de aanpak zitten en waarbij de regisseur en de betrokken organisaties weinig tot geen meerwaarde meer in de aanpak zien, stromen uit'. Ook al is dit een minder hard criterium, het is goed uitlegbaar en verdedigbaar dat personen na vijf jaar in de aanpak uitstromen als de gepleegde inspanningen onvoldoende resultaat boeken.

## 7.5 Tot besluit

De conclusie van de huidige studie is dat er geen aanwijzingen zijn gevonden dat de Top600-aanpak zorgt voor minder (HIC-)recidive bij de HIC-doelgroep. Het uitgangspunt van de Top600-aanpak, een persoonsgerichte en integrale aanpak van veelplegers waarbij alle bij de persoon betrokken organisaties samenwerken aan de uitvoering van één gezamenlijk plan van aanpak waarin straf en hulpverlening gecombineerd worden, spreekt tot de verbeelding. Regisseurs zien meerwaarde in de persoonsgebonden begeleiding door een vaste en betrokken regisseur, de samenwerking tussen de netwerkpartners en de prioritering van de Top600-aanpak waardoor zaken versnellen en deuren worden geopend. Maar dat dit ook leidt tot recidivevermindering bij de HIC-doelgroep, daar is in de huidige studie geen bewijs voor gevonden. Hier zijn twee mogelijke verklaringen voor te geven. Allereerst is de Top600-doelgroep een zware doelgroep, met problemen op veel verschillende gebieden en met veelal beperkte capaciteiten en motivatie. Wellicht is het doel recidivevermindering te hoog gegrepen voor de doelgroep of te hoog gegrepen voor een groot deel van de doelgroep, want het zou kunnen dat de aanpak wel zorgt voor minder recidive bij een bepaalde subgroep. Ten tweede lijkt het deel van de aanpak dat is gericht op rehabilitatie onvoldoende uitgevoerd zoals beoogd. Zo beschikken regisseurs over steeds minder mogelijkheden om toekomstperspectief en wisselgeld te kunnen bieden, met name op het gebied van wonen en zorg. Hierdoor is het moeilijker geworden om Top600-persoon te motiveren voor gedragsverandering en ontbreekt vaak een stabiele leefsituatie van waaruit gewerkt kan worden aan meer perspectief en gedragsverandering. Ook is het de vraag hoeveel ruimte er in de praktijk is voor de motivatie van en persoonlijke ontwikkeling bij Top600-persoon.

Er is meer onafhankelijk onderzoek nodig naar de effectiviteit van de Top600-aanpak om te bepalen of de aanpak wel of niet zijn doelen behaalt. De huidige studie heeft geen aanwijzingen gevonden dat de Top600-aanpak bij de HIC-doelgroep zorgt voor minder (HIC-)recidive, maar dit is slechts één studie en bovendien is het onduidelijk of de twee andere doelstellingen worden behaald: het verbeteren van het toekomstperspectief en het voorkomen van instroom van de broertjes en zusjes (en kinderen) van de Top600-personen. De Top600-aanpak bestaat ruim tien jaar, maar tot op heden is het huidige onderzoek de enige effectstudie die is uitgevoerd naar één van de drie doelstellingen. Dit terwijl de aanpak veel capaciteit en geld kost (Jansen, 2022; Van Grinsven & Verwest, 2017)<sup>69</sup> en Top600-personen (en de broertjes en zusjes) worden onderworpen aan een intensieve aanpak die veel impact kan hebben op hun leven (Actiecentrum Veiligheid en Zorg, 2021b; Jansen, 2022; Peeters & Van Dongen, 2022; Van Grinsven & Verwest, 2017; Weijers, 2018).

Tot slot is het belangrijk dat er ruimte is voor bezinning en reflectie. In verschillende publicaties is opgemerkt dat er bij de gemeente Amsterdam een heilig geloof in de Top600-aanpak lijkt te bestaan, waarbij interne tegenspraak ontbreekt en weinig ruimte is voor externe tegenspraak (Aalders et al., 2013; Vugths, 2017; Van de Water, 2016). Dat politici en uitvoerders van de Top600-aanpak hopen dat de aanpak werkt is begrijpelijk, maar het is belangrijk om niet de ogen te sluiten voor kritische geluiden en wanneer er in wetenschappelijk onderzoek geen empirische ondersteuning kan worden gevonden voor de effectiviteit van de aanpak.

---

<sup>69</sup> In 2014 maakte het de gemeente Amsterdam 10 miljoen euro vrij voor de Top600- en Top400-aanpak voor de aankomende collegeperiode (Van Grinsven & Verwest, 2017).

## Summary

### The effectiveness of the Top600 programme

#### A comparative study of recidivism among prolific offenders

#### Introduction

The Amsterdam-Amstelland region's Top600 programme is one of the better-known local strategies for tackling offenders who persistently commit so-called 'high-impact crimes' (HICs). The programme focuses on the following HICs: domestic burglary, mugging, robbery, assault, manslaughter and murder. A relatively small group of offenders has been found to be responsible for thousands of HICs in Amsterdam. These prolific offenders are characterized by multiple and complex problems, which in addition to criminal behaviour include, for instance, mental health problems, substance abuse, (mild) intellectual disabilities, debts and/or homelessness. Reducing recidivism among this group of prolific offenders was the reason for launching the Top600 programme in 2011. The objective of the Top600 programme is threefold: 1) reducing the recidivism of individuals in the Top600 programme (by means of long-term or permanent behavioural change), 2) improving the future prospects of individuals in the Top600 programme (in such areas as housing, school/work, income and healthcare), and 3) preventing the siblings (and children) of individuals in the Top600 programme from entering the Top600 programme. On the one hand the programme focuses on punishment and on providing a fast, effective response to criminality, while on the other it aims to offer guidance and assistance. The Top600 programme is overseen by the City of Amsterdam's Action Centre for Security and Care (AcVZ) and implemented in collaboration with more than 40 organisations. The programme subjects around 600 offenders to a personalised and integrated approach. Every individual on the Top600 list is assigned a liaison officer ('regisseur'). In consultation with all the organisations involved with the individual in question, the liaison officer draws up a joint action plan and coordinates its implementation. Fourteen key partner organisations (including the AcVZ, the police, the probation service and the local community health service) provide liaison officers for the programme.

It is as yet unclear whether the Top600 programme has been effective in reducing recidivism and so achieving one of its objectives. The AcVZ monitors the programme's results on an annual basis, but it cannot be determined from the method used whether the programme has led to a reduction in recidivism. Although this monitoring does demonstrate that Top600 individuals reoffend less frequently once they have entered the programme than they did previously, the lack of a control group not subject to the programme means that that reduction cannot be ascribed with any certainty to the programme specifically, rather than to other factors such as the increasing age of its subjects or the fact that criminal behaviour has seen a general decrease throughout the Netherlands for some years now.

The present study looks at the extent to which the Top600 programme has been effective in reducing recidivism and so achieving one of its objectives. A quasi-experimental design was applied for this purpose, whereby the recidivism of



individuals who entered the Top600 between October 2012 and October 2015 (the intervention group) was compared with the recidivism of comparable individuals who, during the same period, fell within the Top600 Programme Covenant but marginally outside the Top600 list or whose programme never started (the control group). In addition to the quantitative findings, and to help with their interpretation, Top600 liaison officers were asked in focus groups about their experiences with the programme. The aim of this exercise was to gain additional insight into why and for whom the programme is and is not effective when it comes to reducing recidivism. Since it relates to recidivism, the focus groups also addressed the programme's second objective: improving future prospects.

The following research questions were central to the present study.

- 1 What are the backgrounds of the individuals making up the intervention and control groups?
  - a What are the offender and criminal history characteristics of the individuals in the Top600 group, and how do these compare to those of the individuals in the control group?
  - b What are the Top600 programme characteristics of the individuals in the Top600 group, such as the year of entering the programme and its duration?
- 2 What are the recidivism rates among the intervention group?
  - a What has been the recidivism rate among the Top600 group since the programme commenced?
  - b What are the recidivism rates during and after the programme among Top600 individuals discharged from the programme?
- 3 To what extent has the Top600 programme been effective in reducing recidivism when compared with 'treatment as usual'?
- 4 What are the liaison officers' experiences with the Top600 programme?

The present study forms part of a multi-year research programme dealing with recidivism among perpetrators of HICs and the effectiveness of the related interventions. The study was undertaken by the Research and Documentation Centre (WODC) of the Dutch Ministry of Justice, with the assistance of the AcVZ. The WODC performed the analyses and wrote the report, and also bears ultimate responsibility for its contents. The AcVZ supplied data for the intervention and control groups, as well as Top600-related documents (including internal material), and it helped organise and conduct the focus groups. It also checked the report for factual inaccuracies.

### **Method: quantitative component**

The criteria for inclusion in and discharge from the Top600 programme are described in the Top600 Programme Covenant. In order to be placed on the Top600 list, an individual must meet a number of police and Public Prosecution Service criteria. Most of these concern the number of arrests or criminal prosecutions in the last two or five years – in particular, those related to HICs. When the programme was first set up in 2011, it was found that almost 1,200 people fell within the broad criteria originally drawn up. To limit the list to the most serious offenders, the criteria were therefore narrowed. Those on the Top600 list are thus individuals who meet the narrower

criteria. A person is discharged from the programme once they no longer meet the criteria, also taking into account any time spent in prison.

Five types of data were used in the quantitative component of our research. The first is the Top600 and Top400 lists drawn up in April and October each year, for the years up to and including 2020. These sources were used to define the intervention group and to rule certain individuals out of the control group. People who had been included in the Top400 list were ruled out of the control group, because that programme – which focuses on a younger and less seriously criminal group – is comparable in structure to the Top600 programme. The second and third sources are regional and national police databases. Drawing on regional data for 2007-2015, for the present study the police checked which individuals met the broad police criteria in the Top600 Covenant in the period between October 2012 and October 2015. This group became the core of the control group. The national police data used concerns all arrests in the Netherlands of individuals included in the intervention and control groups in the period 2012-2020. This data was used to calculate the correlation between arrests and criminal prosecutions in these two groups. The fourth source was data from the Research and Policy Database for Judicial Documentation (OBJD). That is a pseudonymised version of the Criminal Records System (JDS), a statutory registration system established for the purpose of scientific research. For the present study, OBJD data from 2007-2020 was used to further define the control group (i.e. which individuals met the narrowed Public Prosecution Service criteria), to compare the intervention and control groups in terms of various offender and criminal history characteristics and to calculate recidivism rates (up to and including 2020) and the correlation between arrests and criminal prosecutions in these two groups. The final data source was the time-in-prison-table (TIP table). Based on information from the Custodial Institutions Agency (DJI), this contains all the periods of imprisonment served by each Top600 offender. For this study, periods up to and including 2020 were considered. Information from the TIP table was used to correct recidivism data for time spent in prison – periods during which it is virtually impossible for a person to reoffend.

The final intervention group consisted of 516 people first included in the Top600 list between October 2012 and October 2015 (seven lists were compiled during this period), and whose guidance under the programme commenced and then continued for at least six months. As such, these individuals met the narrowed police and Public Prosecution Service criteria. The control group consisted of 709 individuals who, on the same seven reference dates as the intervention group, fell within the Top600 Covenant but either fell just short of inclusion on the actual Top600 list or the programme ultimately did not start. In the former subgroup, the individuals selected did not meet all of the Top600 criteria: they did meet the broad police criteria and narrowed Public Prosecution Service criteria, but not the narrowed police criteria. In the latter subgroup, the individuals selected did meet all the criteria (both the narrowed police criteria and the narrowed Public Prosecution Service criteria) and so were included in the Top600 list, but in the end the actual programme never started.

In the quantitative part of the study, the backgrounds and recidivism rates of the intervention and control groups were first charted by means of descriptive statistics (research questions 1 and 2). Next, the effectiveness of the Top600 programme was investigated by comparing the recidivism rates for the intervention and control groups (research question 3). Because the Top600 programme is not imposed arbitrarily, from the outset there is a difference between the offenders in the intervention group and those in the control group. In order to compare recidivism between the groups

nonetheless, and thereby to be able to make claims about the programme's effectiveness with regard to recidivism, two complementary methodologies were applied. Firstly, a strict matching procedure (a combination of coarsened exact matching and propensity score matching) was used to make the groups comparable in terms of the offender and criminal history characteristics measured at the time of entry or on the reference date. Secondly, difference-in-difference regression analysis was applied to the difference in the frequency of recidivism between the matched intervention and control groups, taking into account any unmeasured differences between the groups. Recidivism was operationalised as 'a new offence which leads to a criminal case in the Netherlands'. Criminal cases were defined as cases which have ended in a conviction in court or have been settled by the Public Prosecution Service (including discretionary dismissals, but excluding acquittals, discharges from prosecution, dismissals by reason of unlikelihood of conviction and other decisions based on technicalities), as well as cases which have not yet been (irrevocably) settled. The period of recidivism was calculated from the date on which the Top600 programme commenced, not the date on which it ended, because individuals are discharged from the programme if they reoffend less. Both the prevalence of recidivism (the percentage of individuals who reoffend) and its frequency (the number of times that individuals reoffend) were analysed for the study. Recidivism data was corrected for the time individuals spent in prison, because the chance of recidivism occurring during imprisonment is substantially lower (the incapacitation effect). Research question 3 (the effectiveness of the Top600 programme) focused exclusively on the frequency of recidivism, because the programme's objective is the reduction of recidivism. It would obviously be desirable for individuals in the Top600 to stop reoffending completely, but given that the programme is aimed at prolific offenders with complex issues, this is not viewed as a realistic objective. This study analysed two forms of recidivism: general recidivism (a new criminal case due to any offence) and HIC recidivism (a new criminal case due to an HIC offence).

### **Method: qualitative component**

The qualitative data consists of the results of two focus groups held with seven and eight Top600 programme liaison officers, respectively. At the time these meetings were being prepared (autumn 2021), there were 94 liaison officers working in the programme. For the most part, those invited were selected by means of stratified sampling. First, liaison officers with some work experience as liaison officer were selected, having supervised a minimum of seven Top600 individuals. Out of this group, the six officers who were already working in the period from which the intervention group was selected (between October 2012 and October 2015) were invited to participate in the focus groups. The remaining 44 officers were then divided into four groups, based on the number of liaison officers per key partner organisation, and a random sample was taken from each of those groups. In this way, a greater number of participants would be selected from key partners supplying a lot of liaison officers, while at the same time, for the sake of diversity, participants from organisations supplying fewer officers would also be selected. The two focus groups took place in February 2022 at the AcVZ in Amsterdam. Both were led by a WODC researcher and an AcVZ employee, and each lasted around two hours. With the consent of the participants, audio recordings were made. Prior to the meetings, a topic list was drawn up.

The average age of the fifteen participating liaison officers was 42 years. Six were male, nine were female. At the time of the focus groups, they had each worked an average of five years as a liaison officer (range 2-11 years). They had guided between 13 and 50 Top600 individuals including those currently under their guidance. Three liaison officers worked for the AcVZ, three for Inforsa (an affiliate of the Dutch addiction probation service, SVG), two each for the Salvation Army and the Amsterdam community health service and one each for the probation service, the William Schrikker Foundation (for youth protection and probation), the Youth Protection Service for the Amsterdam Region, the police and the Public Prosecution Service.

To better understand the participants' experiences as Top600 liaison officers, the transcribed focus group discussions were coded and analysed (research question 4) using both codes drawn up in advance (a priori coding) and ones generated on the basis of the data (in vivo coding). A WODC researcher and an AcVZ employee independently coded both transcripts, then compared and analysed their outcomes in order to reach a consensus on the manner of coding. The analysis involved checking which codes appeared most frequently in the data, plus an assessment of the differences between the liaison officers in their experiences of the Top600 programme.

### **Results: backgrounds and recidivism records of the Top600 and control groups**

The intervention (Top600) group consisted almost entirely of males (98%). Their mean age at the start of the programme was 24 years, and 20% were still minors at that point. On average, they were 16 years old when prosecuted for the first time. At the start of the programme, they had an average of twelve previous criminal cases to their name, including three HICs. In the four years immediately prior to intake, the average number of criminal cases (including HICs) increased annually. Typically, then, these individuals were at the peak of their criminal activity upon entering the Top600 programme. They had spent an average of 1.5 years in prison prior to intake.

In terms of background, the control group differed considerably from the intervention group. For example, its average age was considerably higher, due primarily to including a lower percentage of minors. Although individuals in the control group generally had a more extensive criminal history, they had been less criminally active in the years immediately preceding the reference date: the average annual number of criminal cases (including HICs) involving individuals in the control group decreased in the four years prior to the reference date, while the opposite was the case for the intervention group. This meant that a matching procedure was required to make the groups comparable in terms of the background characteristics measured.

At the end of the research period on 31 December 2020, 25% of the intervention group remained on or had been reincluded in the Top600 list. Around 20% had featured on the list more than once (returnees). At the end of 2020, the average time a person had spent in the programme was three years and four months.

The descriptive recidivism results show that almost every individual in the intervention group faced new criminal cases following their intake into the programme (prevalence of recidivism), although the average number of cases per year decreased during the

programme (frequency of recidivism). This includes correction for time spent in prison. To gain further insight into general recidivism patterns during and after the programme, the recidivism data of discharged Top600 individuals was analysed further. Three mutually exclusive groups of individuals discharged from the programme can be distinguished here: returnees, quick dischargees (the 50% of dischargees who left most quickly) and slow dischargees (the 50% who left most slowly). The general frequency of recidivism declined in all three groups during the programme, but then rose again after the programme ended – either immediately or after four years. In the case of slow dischargees, this increase was immediate and this is also the group in which recidivism increased most sharply. With both quick and slow discharges, the frequency of HIC recidivism was very low following discharge. Returnees' frequency of recidivism was somewhat higher, but that is not surprising given that these were people re-entering the programme.

### **Results: programme effectiveness in terms of recidivism**

Taking into account correction for time spent in prison, the recidivism analysis showed that individuals from both the matched intervention group and the matched control group reoffended less frequently following intake into the Top600 programme (or the reference date) than they did prior to intake (or the reference date), but that this decline in recidivism was less accentuated in the matched intervention group. As for the frequency of HIC recidivism, this was the same before and after intake in the case of the matched intervention group, but declined in the matched control group. Both differences are statistically significant. In terms of both general and HIC recidivism, the matched intervention group performed worse than the matched control group. These findings run counter to the Top600 programme's objective and the expectation formulated in Chapter 2 of this report: we did not find that the Top600 programme led to a reduction in recidivism (including HIC recidivism) in the matched intervention (Top600) group compared to the matched control group.

Our finding that general recidivism declined in the matched intervention group following intake into the programme is in line with the findings of the AcVZ's annual Top600 monitor. The current study also shows, however, that a similar – and, in fact, even greater – reduction occurred in the matched control group. The decrease in recidivism does not, therefore, appear to be a consequence of the Top600 programme, as the AcVZ claims, but is more likely to be due to other factors, such as the fact that Top600 individuals are older by definition following their intake into the programme than they were prior to entering, or that the Netherlands has been seeing a general reduction in criminality for a number of years now. In the current study, general recidivism among Top600 individuals decreased less than is reported in the Top600 monitor (20% compared with 31-49%). This is explained primarily by the fact that the present study includes a correction for time spent in prison, which the monitor does not: the decrease in recidivism reported there is thus attributable in part to an incapacitation effect. Likewise, our finding that the frequency of HIC recidivism in the matched intervention group was unchanged before and after intake differs from Top600 monitor, which found a decrease in the HIC recidivism. Again, this discrepancy is explained in part by our correction for time spent in prison. But a second factor is also at play here, namely the fact that the matched intervention group in the present study is a less serious group in terms of recidivism risk and committing HICs than the full intervention group.

Nonetheless, there is a limitation to the current recidivism findings. That is the fact that it proved impossible to find a satisfactorily comparable control group for the full intervention group. For the present study we opted for a strict matching procedure, as a result of which suitable matches in the control group were found for only 43% of the intervention group. The matched intervention group largely matched the full intervention group in terms of background characteristics, although individuals in the former were on average older, had fewer HIC cases in the two years before entering the programme and had spent more time in prison prior to intake than individuals in the full intervention group. Moreover, the matched intervention group demonstrated a lower frequency of recidivism (including HICs) following intake. It may therefore be concluded that the matched intervention group is a less serious group in terms of recidivism risk and committing HICs. It could be that the programme had a different effect on the (more serious) non-matched group. This makes it difficult to generalise about the effectiveness of the Top600 programme in terms of recidivism. It should be noted, however, that, in the context of robustness analyses in the present study, other, less strict forms of matching were also attempted. These enabled up to 90% of the intervention group to be matched with a control group - where the matched intervention and control groups were less comparable and/or individuals in the control group were used as matches more than once - and the analyses led to the same recidivism findings in all cases. The findings thus appear not to depend on the matching choices made, which indicates that the results are robust.

## **Results: liaison officers' programme experiences**

### *Mixed experiences with the objective 'reduce recidivism'*

The liaison officers participating in the focus groups had different experiences with and ideas about the extent to which the Top600 programme contributes to reducing criminal behaviour. On the one hand, some felt that it could help in this respect because the guidance and assistance provided may aid participants in changing their behaviour or because those individuals are monitored closely during the programme and as a result commit fewer offences. The first of these mechanisms, providing guidance and assistance, is in line with theories of resocialisation and presumes a permanent reduction in recidivism which also continues after the programme has ended. The second mechanism, monitoring, aligns with the theory of deterrence and is aimed at achieving a temporary reduction in recidivism, i.e. for as long as the individual is on the Top600 list. By contrast, other liaison officers doubted whether the programme is effective in reducing recidivism. Their view was that Top600 individuals are persistent offenders whose ways are hard to change. Some Top600 individuals have been on the Top600 list since the programme's inception in 2011, and a number of liaison officers had the impression that some of 'their' Top600 individuals had actually begun to reoffend more frequently – being arrested frequently wouldn't deter these Top600 individuals. This difference in perspective appears on the one hand to result from their being assigned various types of Top600 individuals, depending on the organisation they work for, and on the other hand because liaison officers differ from one another and have varying experiences.

The liaison officers referred to a number of factors which influence the likelihood of a reduction in recidivism. These include the personal motivation of the individual in question, his or her capabilities (which may be limited by a mild intellectual disability, mental health issues and/or addiction), contact with a criminally active family and/or

friends, and age and the concomitant responsibilities. Also mentioned were the individual's future prospects. Having a home, a legitimate income or a worthwhile daily activity, for instance, may give them the feeling that they have something to lose and can create the calm and space needed to effect behavioural change. For the liaison officers, moreover, being able to hold out the prospect of something positive (a home or income, perhaps, or even a bicycle or participation in a music project) puts an important source of motivation at their disposal – it provides them with a bargaining chip. Lastly, the officers state that having a legal framework in place (such as conditions of probation or a court-imposed mandate) helps reduce recidivism. All of these factors are in line with existing theories and previous studies.

*Reduced opportunities to achieve the objective 'improve future prospects' and offer bargaining chips*

The liaison officers indicated that, in the initial phase of the Top600 programme, they had good opportunities to offer bargaining chips and to hold out better future prospects for the individuals under their guidance. Over time, however, that has become increasingly difficult. This is particularly true for the areas of housing and healthcare, as there are a major shortage of suitable accommodation and long waiting lists for health interventions. A number of liaison officers also experienced increasing bureaucracy when requesting project finance from the AcVZ, to acquire items like a bicycle or a mattress. Sometimes they encountered barriers to exploring 'alternative' ways of delivering better prospects or exchanging bargaining chips. Due to these limitations, they find it difficult to improve the future prospects of Top600 individuals and to get and keep them motivated.

The liaison officers acknowledged that these reduced opportunities are largely a national issue, which the City of Amsterdam and the AcVZ can do little to alter. Nonetheless, the officers did see some opportunities for improvement on the part of both these local actors. For example, buying in more supported housing places, finding a solution to problems associated with the financing of supported housing places outside Amsterdam, facilitating better and quicker access to AcVZ project finance and guaranteeing night-shelter places for homeless Top600 individuals. They also suggested devising more attractive opportunities and projects in line with the interests and/or talents of Top600 individuals, which would act a positive stimulus and make them more likely to engage with the programme.

The obstacles described have also been identified in previous research, Top600 documents and other sources. For example, prior research has already found that Top600/Top400 liaison officers believe that there is not always enough room for 'out-of-the-box' thinking and consider the process of applying for project finance too bureaucratic. As for the problems in housing and healthcare, they are generally accepted to be national issues – as was also acknowledged by the AcVZ in its recently published multi-year plan for 2023-2026. On average, 22% of Top600 individuals are homeless. Yet permanent housing is an important precondition for further progress towards better prospects. According to the AcVZ, the problems in housing and healthcare form a major obstacle undermining the effectiveness of the Top600 programme. The voices critical of the application process for project finance are familiar to the AcVZ and the number of applications have declined considerably since the project finance commenced in 2017. Lastly, several inspirational and motivational interventions are deployed as part of the Top600 programme, although perhaps not as widely as they could be. It is possible the liaison officers are not sufficiently familiar

with these options and/or that they require more or different possibilities and interventions.

*Personal guidance, collaboration and prioritisation are added values of the Top600 programme, which still require attention*

The liaison officers specified three successful elements of the Top600 programme. First and foremost, the personal guidance of Top600 individuals by a regular, engaged liaison officer is seen as one of the programme's main benefits. Most officers try to maintain contact with their assigned individuals, to motivate and guide them and to forge a bond with them. They do not always succeed, however. Not all Top600 individuals want contact, and some liaison officers indicated that they do not pursue contact if they find that there are already too many parties involved with the person concerned or if another intervention or programme is already under way.

The second successful element according to the liaison officers is the collaboration established between network partners, with the liaison officers functioning as linchpins. Due to the Top600 programme, lines of communication are now shorter, more information is shared and there is greater coordination between the network partners. At the same time, liaison officers experience several hurdles in this area. For example, collaboration outside the Amsterdam region was more difficult due to unfamiliarity with the Top600 programme in other parts of the country. In addition, achieving collaboration depends on the liaison officer's personal network.

The third successful element mentioned by the liaison officers was the prioritisation of the Top600 programme among key partners, which speeds up cases and opens doors. For example, the cases of Top600 individuals are picked up more quickly and effectively by the City of Amsterdam's Department of Work, Participation and Income. Similarly, there is a 'fast lane' at the Public Prosecution Service for appeals involving Top600 individuals, and when probation is imposed Top600 individuals are assigned a probation officer more quickly. Furthermore, there is more room for exceptions. That said, according to the liaison officers the programme's prioritisation has declined over time. They say that network partners now put less effort into the Top600 programme, and have reduced the commitment and capacity they devote to it. The officers see three potential reasons for this: a police capacity problem (specifically, in the teams responsible for the integrated personal approach, or IPGA), the Covid-19 pandemic (which, among other things, led to backlogs at the Public Prosecution Service) and the fact that the novel aspect of the Top600 programme has now worn off. The officers recommend that the IPGA be provided with additional funding. This is because, if liaison officers want to focus on a punishment-led approach to a Top600 individual under their guidance, to a great extent they are dependent for this on the IPGA's capacity to monitor the person in question. In its multi-year plan, the AcVZ also refers to limited police capacity and Public Prosecution Service backlogs as a consequence of the pandemic, and mentions that these have consequences for the programme's effectiveness.

*Criteria for intake and discharge are too rigid and restricted*

The liaison officers consider the manner used to decide who enters and who is discharged from the Top600 programme – exclusively on the basis of police and Public Prosecution Service records – too rigid and restricted. In practice, the officers encounter situations in which they believe that: (1) a particular individual should not



(or should no longer) be on the Top600 list, even though that person meets the selection criteria; (2) a particular individual should enter the programme, even though that person does not fully meet the criteria; or (3) a particular individual should not be discharged, even though that person no longer meets the criteria. In these situations, they say that it is virtually impossible for them as liaison officers to even discuss deviating from the selection criteria, let alone to actually succeeding in doing so. They consider it a loss that this is not possible.

Regarding to the first situation above, several subgroups were mentioned as potentially unsuitable for inclusion. For example, people who have been declared 'undesirable aliens' (and must therefore leave the country), people under hospital orders or serving lengthy custodial sentences, people with whom many parties are already involved or who are involved in another programme or intervention (such as a custodial order for repeat offenders or a programme based in another city, because the subject lives there) and people whose criminal behaviour is linked to complex mental health issues and who have a long history of contact with social and clinical services. Another subgroup raised in this context was persistent Top600 individuals: people who have been on the Top600 list since its inception in 2011. Some liaison officers consider the programme unsuitable for this subgroup, arguing that you cannot call it a success if someone remains on the list for ten years. But others feel that it may still be appropriate, since the liaison officer is often the only stable factor in dealing with these offenders and he or she is also aware of what else has been tried with them. When it comes to antisocial persistent Top600 individuals, this latter group of liaison officers believes that the subject's designated liaison officer should come from the Public Prosecution Service so that full priority can be given to prosecuting them for the crimes they commit. The AcVZ also states in its multi-year plan that there is little hope of improving the prospects of persistent Top600 individuals, individuals under hospital orders or serving lengthy custodial sentences and persons declared 'undesirable aliens'.

The liaison officers indicated a desire to play a greater role in consultations on who enters and is discharged from the programme, and provided two suggestions for improvement. First, they proposed that Top600 individuals who have been on the list for a lengthy period should undergo a standard evaluation after, say, five years, with discharge as one of the potential outcomes. Secondly, the liaison officers would like to be involved in any consultations when one of the three situations described above occurs. They believe that their professional opinions should be considered in such circumstances. It should be noted, though, that some of these wishes appear to be at odds with the AcVZ's guiding principle that the Top600 selection criteria should be objective and testable, so that the grounds on which any individual has entered or left the programme can be verified and explained.

#### *Top600 programme targets a complex group*

Another point raised by the liaison officers is that the programme's current objectives are perhaps too ambitious for the Top600 target group (or in any case, a section thereof). Consistent with previous research, the officers indicated that the target group is one that has severe problems in many areas of life. The capabilities of Top600 individuals are often limited by mild intellectual disabilities and/or mental health issues. This raises the question of how much can be expected from them. The liaison officers emphasize the importance of acknowledging that a large proportion of the Top600 group cannot keep up with society. Moreover, a substantial part of the target

group lacks motivation. All this means that a large proportion of the Top600 group is more or less unreceptive to interventions of this kind.

### *Theoretical perspectives*

Although the Top600 programme involves a tailored approach to each individual, at heart it combines two main strategies which each link with a different theoretical perspective: 1) guidance, motivation and improving future prospects (rehabilitation) and 2) a fast, effective response, with quick, strict and consistent punishment (deterrence). The overarching principle is that both main strategies be applied in tandem to each Top600 individual. What emerged from the focus groups, however, is that in practice liaison officers sometimes deploy one strategy to the total exclusion of the other.

On the one hand, if there is engagement and a measure of goodwill on the part of the person concerned, their liaison officer will deploy motivational interviewing, offer bargaining chips and try to improve future prospects – all in the hope that this will lead to a reduction in recidivism. This approach is in line with theories aimed at rehabilitation, which assume that recidivism declines because problems are addressed and changes are set in motion. In this particular setting, however, it appears to be complicated by two factors. One is the existence of a less receptive Top600 target group, the other the limited opportunities when it comes to improving future prospects and offering bargaining chips, especially in the areas of housing and healthcare. This despite permanent housing, in particular, being an important precondition for further progress towards better prospects.

On the other hand, there is a focus on a fast, effective response and punishment within the Top600 programme, working closely with the police and the Public Prosecution Service. If individuals lack any will or motivation to engage with the Top600 programme and/or refuse even to enter into contact with the liaison officer, all efforts of the liaison officer focus on ensuring a fast, effective response and punishment. This strategy is consistent with the theory of deterrence, which presumes that guaranteed, harsh and quick punishment dissuades people from engaging in criminal behaviour. It does, however, have some limitations. First and foremost, this strategy aims to reduce recidivism only temporarily – in practice, for as long as the subject remains on the Top600 list. Secondly, police capacity issues in recent years have made it increasingly difficult to respond quickly and effectively to criminality, and to punish it accordingly. Thirdly, it is questionable whether the target group is actually deterred by this strategy. The liaison officers had varying views and experiences in this respect: some had the impression that 'their' Top600 individuals commit fewer offences because they know that they are being monitored, whereas others believe that 'their' Top600 individuals are unaffected by frequent arrest and imprisonment. It may be that some Top600 individuals are utterly impervious to punishment, but it is also possible the some simply consider the response from the criminal justice system too 'soft' to inconvenience them. In 2015, for instance, three-quarters of arrests of Top600 individuals culminated in no further action being taken.

## **Conclusions**

In conclusion, the present study found no indications that the Top600 programme reduces (HIC) recidivism among individuals in the HIC target group. Our quantitative

research was unable to establish that the programme has resulted in less (HIC) recidivism. For 43% of the intervention (Top600) group, a satisfactorily comparable control group was found. The general frequency of recidivism decreased over time in the matched intervention and control groups alike, but this effect was weaker in the matched intervention group than in the matched control group. The frequency of HIC recidivism was unchanged in the matched intervention group before and after programme intake, while it declined in the matched control group. Both differences are statistically significant. The Top600 programme thus appears not to reduce recidivism, with the results even suggesting an adverse effect. That said, the matched intervention group was a less serious group in terms of recidivism risk and committing HICs than the full intervention group. Because the matched intervention group is a selective section of the full intervention group in terms of some background characteristics, it is difficult to generalise about the effectiveness of the Top600 programme in terms of recidivism. It should be noted, however, that in the present study other, less strict forms of matching were also attempted and that the analyses led in all cases to the same results in respect of recidivism. Furthermore, it emerged from the qualitative research that not all liaison officers are convinced that the Top600 programme reduces recidivism.

The results indicate that, in terms of recidivism, the Top600 programme does not work, and it may even have adverse effects. The qualitative research reveals two possible explanations for the absence of a recidivism-reducing effect. The first is that achieving behavioural change in Top600 individuals is difficult, because it is a complex group with severe problems in many areas of life and in many cases with limited capabilities and motivation. Perhaps the objective of reducing recidivism is simply too ambitious for this group, or for a considerable section of it. If so, it may still be the case that the programme does mitigate recidivism among a certain subgroup, such as those individuals who do have sufficient capabilities and who can be motivated to change their lives. A second possible explanation is that that part of the programme aimed at rehabilitation is not being executed as well as intended. For example, liaison officers have increasingly limited possibilities to hold out better future prospects and offer bargaining chips, especially in the areas of housing and healthcare. As a result, it has become more difficult to motivate individuals in the Top600 to change their behaviour. Moreover, the stable home situation on which better prospects and behavioural change can be based is often lacking. How much scope is available in practice for the motivation and personal development of Top600 individuals is also questionable. Although the programme is intended to focus on this and most liaison officers endorse its importance, there is not always contact between liaison officers and their Top600 individuals, and the deployment of available interventions in this area appears limited.

It is striking that the quantitative results indicate that the Top600 programme may have adverse effects. One potential explanation for this is that the results are obscured by the surveillance paradox: although crime-reduction interventions are obviously intended to curtail criminality, the amount of criminality registered may in fact increase because the individuals subject to such interventions are also those most likely to come under the scrutiny of the police and prosecutors. Several factors do indeed seem to indicate greater evidence of a surveillance paradox when it comes to the intervention group than with regard to the control group. For instance, the Top600 programme intends to focus specifically on quick, effective responses and strict, consistent punishment. The liaison officers in the focus groups also indicated that Top600 individuals are under the close scrutiny of police and

prosecutors, and officers appear to assume that inclusion in the programme increases a person's chance of being arrested, prosecuted and convicted, and well as accelerating that process. Other factors, however, argue against the existence of a greater surveillance paradox for the intervention group than for the control group. For example, the matched control group also consists of very criminally active offenders who are undoubtedly on the police's radar. Moreover, the policy of fast, effective response may have a deterrent effect within the Top600 programme, and the more effectively the programme deters, the less plausible the surveillance paradox is. Lastly, there are questions to be asked about the supposed greater chance of arrest, prosecution and conviction given that the police have a capacity problem and that most arrests of Top600 individuals do not appear to be followed up.

The extent to which there is a greater surveillance paradox for the intervention group than for the control group cannot be determined from the current study, but some additional analyses have been carried out which may provide an indication. Individuals in the matched intervention group did not appear to have been prosecuted and punished more quickly than those in the control group. Therefore, the results of the additional analyses do not support the surveillance paradox hypothesis. However, these analyses only applied to the speed with which individuals were punished, not to how great the chance of punishment was.

### **Methodological reflection**

Some caveats need to be made about the methods used in the present study. For the interpretation of the findings, it is therefore important to reflect on the consequences of those methods

A first point of methodological reflection concerns the choice of a quasi-experimental design to study the effectiveness of the Top600 programme. Although this is a strong research design (Maryland Scientific Methods Scale level 4), the best way to determine effects is still a randomised controlled trial (RCT) with offenders randomly assigned for intervention. In quasi-experimental studies, the risk always exists that biases will creep into the estimation of effects because of unmeasured differences between the intervention and control group. In the present study, an attempt has been made to overcome this by combining a strict matching procedure with a difference-in-difference analysis. Moreover, the groups in the present study have been matched in terms of characteristics which are in line with the Top600 selection criteria, i.e. the extent of criminal activity.

A second point of methodological reflection is the extent to which the recidivism findings are generalisable. One disadvantage of any matching procedure is that it can easily restrict the population about which a statement can be made. This was also the case in the present study, in which a satisfactory control group could only be found for 43% of the intervention group. The matched intervention group was a less serious group in terms of recidivism risk and committing HICs than the full intervention group. This makes it difficult to generalise about the effectiveness of the Top600 programme in terms of recidivism. It should be noted, however, that other, less strict forms of matching were also attempted in the present study and always led to the same results in respect of recidivism. Another pertinent point when it comes to generalisability is that the intervention group consisted only of individuals who entered the Top600 programme in the period 2012-2015. However, given that the selection criteria for the

HIC target group and the programme itself have not really changed since it commenced 2011, there is no direct reason to think that the results do not also apply to (less serious) HIC target group who entered the programme after 2015.

A third point is that recidivism was measured based on judicial records. This means that the present study only considered offences which came to the attention of the Public Prosecution Service, whereas in fact by no means all offences are detected and prosecuted. We can therefore say with some confidence that the actual extent of recidivism has been underestimated. It may be that, because of the surveillance paradox, this underestimation is a greater factor in the control group than in the intervention group.

A second point of methodological reflection is the value of the information obtained from the focus groups. By their nature, focus groups reveal the opinions and experiences of only a limited number of participants. For the present study, a total of fifteen liaison officers (16% of the total number) took part in two separate focus groups. The results of these two focus groups were comparable: the same themes and points of view came up in both meetings. Moreover, various opinions and experiences were shared widely by the participating liaison officers and numerous points raised bore out the findings of previous research, Top600 documents and other sources. To increase representativity and hence generalisability, it was decided in this study to use a random sample of liaison officers, taking into account the organisations they work for. Nevertheless, it emerged from the focus groups that officers from organisations with a focus on healthcare were overrepresented by comparison with those employed by organisations focused on enforcement or other activities. This was because a relatively high number of healthcare organisations provide liaison officers. It is possible that, because of this distribution, certain themes received relatively more or less attention in the focus groups. That said, because almost all the organisations for which liaison officers work were represented, we are confident that the themes they deem most important were discussed.

Our final point for methodological reflection concerns the target group and the period discussed in the focus groups. The present study focuses on the Top600 programme for perpetrators of HICs, but since 2019 the programme has had two target groups: perpetrators of HICs and perpetrators of drugs-related and violent (DRV) offences linked to the trade in narcotics. Moreover, the quantitative component of this study covered the period 2012-2020. To align the focus groups with this timing, it was first decided to invite all six liaison officers who had been part of the programme since its inception. In addition, at the start of the focus group meetings the participants were told that the present study was about perpetrators of HICs and asked to provide details of their experiences as liaison officers with those individuals, not with DRV perpetrators. In practice, a lot was said in the meetings – which were held in February 2022 – about the Top600 programme in recent years. However, comparisons were also made with its initial period – and at the end of 2020 still 25% of the intervention group from the quantitative component remained on or had returned to the Top600 list. Because the meetings did also include much discussion about more recent events, however, we cannot rule the possibility that experiences with DRV perpetrators were also raised. Even so, the DRV group was and remains significantly smaller than the HIC group.

## Recommendations

### *Recommendations for future research*

More independent research into the effectiveness of the Top600 programme is required in order to determine whether or not it is successful in achieving its objectives. The programme has existed for more than ten years, but at the time of writing ours remains the only effect study into any of its three objectives.

First, it is recommended that follow-up research be conducted into the programme's effect on recidivism. Ideally, this would feature an even stronger research design, pay attention to other measures of recidivism, study the programme's effect on different subgroups and examine the impact of specific actions and interventions. Replication is an important part of the scientific method. Moreover, the current study lacked a satisfactorily comparable control group for the full intervention group. This limitation could be overcome in any follow-up research by carrying out a RCT – which seems quite possible in the case of the Top600 programme. Any follow-up research should also pay attention to the surveillance paradox, for example, by measuring recidivism using self-report. Moreover, future research on recidivism could be extended to include consideration of the seriousness of the offences in question. Although achieving less serious recidivism is not an objective of the Top600 programme, it emerged from the focus groups that liaison officers would consider Top600 individuals committing less serious offences an indication of success. Finally, it is recommended to investigate whether the Top600 programme is more or less effective in terms of recidivism for certain subgroups or when applying certain interventions.

Second, it is recommended to investigate the programme's effect with regard to its other two objectives. When it comes to the first of these, improving the future prospects of Top600 individuals, we again recommend conducting a RCT so that there is a satisfactorily comparable control group for the full Top600 group. Among other things, this would allow for systematic measurement of the living conditions of both groups upon intake (or a reference start date), during the programme and upon discharge from the programme (or a reference end date). Its final objective, preventing the younger siblings (and children) of Top600 individuals from entering the Top600 themselves, also deserves attention in future research. Here, we also recommend looking into the proportionality and legitimacy of targeting siblings, with an eye for possible risks and potentially negative side-effects, since concerns have been expressed in this regard.

### *Recommendations for policy and practice*

The present study gives rise to several recommendations for policy and practice. First, we recommend that the Top600 programme not be further expanded to target other groups until it has been proven that it is actually effective – and if so, for whom. In recent years the programme has begun to focus on other offender groups. This expansion is a consequence of the assumption that the programme has been effective, since the AcVZ's Top600 monitor reports a reduction in recidivism among the Top600 individuals. The present study, however, demonstrates that recidivism has also declined in the control group. Therefore, the reduction in recidivism seems not a result of the programme. As long as the effectiveness of the programme remains unproven, restraint as regards expansion would be prudent.

Second, it is recommended that the living conditions and problems of Top600 individuals be registered periodically and more systematically (upon intake, during the programme and following discharge). The same should also apply to the actions and interventions deployed as part of the programme. Better registration would serve three purposes: (1) records can be used for scientific research into the programme; (2) it allows the AcVZ to monitor the programme more easily, to learn from any problems found and to fine-tune the programme accordingly; and (3) up-to-date Top600 files aid liaison officers (including new ones) in implementing the programme.

Third, we recommend reconsidering the recidivism objective of the Top600 programme. Although additional research into this factor is desirable, no indications have been found in the present study that the programme leads to any reduction in recidivism among Top600 individuals. It is questionable whether the objective of reducing recidivism (through long-term behavioural change) is suited to the complex target group and in line with the programme's policy of fast, effective response (which is more attuned to a temporary reduction in recidivism through deterrence and incapacitation).

Fourth, the City of Amsterdam and the AcVZ should increase liaison officers' scope to hold out better future prospects and offer bargaining chips by creating more possibilities in this area, by more actively communicating the existing possibilities and by lowering the barriers encountered here. According to the liaison officers, opportunities in this regard have diminished in recent years, particularly when it comes to housing and healthcare. As a result, the Top600 programme is not being executed as well as intended. This has repercussions for two objectives of the programme: improving future prospects and reducing recidivism. Moreover, for liaison officers bargaining chips are an important means of motivating Top600 individuals. To implement the programme effectively, then, it is important that – despite the national problems in the housing and healthcare sectors – the liaison officers have more possibilities, and also feel that they do.

Fifth, we advise that more capacity becomes available to police teams to implement the integrated personal approach (IPGA) for Top600 individuals. The Top600 programme envisions a fast, effective response to criminal activity, and its quick, strict and consistent punishment. Both liaison officers and the AcVZ state that the IPGA is essential to this, because it allows them to observe and monitor Top600 individuals. If no solution is found for the limited police capacity in this area, an essential component of the programme cannot be implemented. If Amsterdam wishes to maintain this programme as originally intended, it has to ensure that all the necessary resources and capacity for its full implementation are in place.

Sixth, it is recommended that, in consultation with the liaison officers, the AcVZ consider potential exclusion criteria for the programme. After all, there appear to be several subgroups for whom it has no added value. They include so-called 'undesirable aliens' and people under hospital orders or serving lengthy custodial sentences, as well as people living in other cities and subject to programmes based there. In particular, the monitoring to which individuals under hospital orders or serving lengthy custodial sentences are presently subjected as part of the Top600 programme seems unjustified. By formulating exclusion criteria for such subgroups, the programme's selection criteria remain objective and testable, so that the grounds on which individuals enter and leave the programme can be verified and explained.

Lastly, we recommend that, as standard practice, individuals who have been in the programme for five or more years (thus including the persistent Top600 individuals) be evaluated on an annual basis and that discharge be one of the options considered. It is legitimate to ask how long you should continue to pursue a (expensive) programme if it is not achieving the desired outcome. Any evaluation should critically assess whether the actual effect is proportionate to the means deployed. It should also be possible to express this situation as a discharge criterion. Even if that is not particularly stringent, it is not difficult to explain and justify individuals being discharged from the programme after five years if the efforts made have failed to produce satisfactory results.

### **In conclusion**

The conclusion of current study is that we have found no indications that the Top600 programme reduces (HIC) recidivism among individuals in the HIC target group. The programme's guiding principle – a personalised and integrated approach to prolific offenders in which all the organisations involved collaborate to implement a joint action plan combining punishment with guidance and assistance – is one that appeals to the imagination. Liaison officers believe that there is added value in the personal guidance they provide in a regular and engaged manner, the collaboration between network partners and the prioritisation of the programme, which speeds up cases and opens doors. The present study, however, has found no supporting evidence that this reduces recidivism in the HIC target group. There are two possible explanations for this. First, the Top600 individuals form a complex target group, with severe problems in many areas of life and in many cases with limited capabilities and motivation. Perhaps the objective of reducing recidivism is simply too ambitious for this group, or for a considerable section of it. If so, it may still be the case that the programme does mitigate recidivism among a certain subgroup. Second, that part of the programme aimed at rehabilitation appears not to be executed as well as had been intended. For example, liaison officers are increasingly limited in the future prospects and bargaining chips they can offer, especially in the areas of housing and healthcare. As a result, it has become more difficult to motivate individuals in the Top600 to change their behaviour, and the stable home situation on which better prospects and behavioural change can be based is often lacking. The amount of room available in practice for the motivation and personal development of Top600 individuals is also questionable.

More independent research into the effectiveness of the Top600 programme is required in order to determine whether or not it is successful in achieving its objectives. The current study found no indications that the Top600 programme reduces (HIC) recidivism, but this is just one study and, moreover, it is unclear whether the other two objectives are achieved: improving future prospects and preventing the entry into the Top600 programme of the siblings (and children) of Top600 individuals. The programme has existed for more than ten years, yet this remains the only effect study into any of its three objectives even though the programme consumes a lot of capacity and money, and subjects Top600 individuals (and their siblings) to an intensive programme which can have a major impact on their lives.

Lastly, it is important that there be room for reflection. It has been noted in several publications that the City of Amsterdam appears to have a quasi-religious belief in the Top600 programme, as a result of which internal criticism has been lacking and there



is little room for criticism from outside. That politicians and those implementing the Top600 programme hope that it works is understandable, but it is important that no-one be blind to criticism or when scientific research cannot find empirical support for the programme's effectiveness.

## Literatuur

- Aalders, H., Kurvers, B., Mos, M., & Veurink, G. (2013). Van je familie moet je het hebben: Een onderzoek naar de werking van preventief beleid in de derde pijler van de Top600-aanpak van de gemeente Amsterdam. *Proces*, 5, 318-333.
- Achbab, S., Bosselaar, H., & Van Steden, R. (2022). *Regievoeren op het snijvlak van veiligheid, zorg en sociaal domein*. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2011). *Convenant Aanpak Top600*. Actiecentrum Veiligheid en Zorg.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2015). *Convenant Aanpak Top600*. Actiecentrum Veiligheid en Zorg.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2016a). *Top1000 Regie op gedragsverandering. Handreiking voor de regisseur Top600/Top400*. Intern document.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2016b). *Memo Samenwerkingsverband CJIB en Top600*. Intern document.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2017). *Effectmonitor Top600 2016*. Gemeente Amsterdam.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2018a). *Effectmonitor Top600: Resultaten en effecten van de aanpak Top600 in 2017*. Gemeente Amsterdam.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2018b). *Effectmonitor Top400: Resultaten en effecten van de Aanpak Top400 in 2017*. Gemeente Amsterdam.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2019a). *Effectmonitor Top600: Resultaten en effecten van de aanpak Top600 in 2018*. Gemeente Amsterdam.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2019b). *Memo Motivatie en identiteitsontwikkeling*. Intern document.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2019c). *Memo Werkwijze langdurig gedetineerden Top600*. Intern document.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2019d). *Memo Taak en werkwijze ITAT*. Intern document.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2019e). *Memo Capaciteit en kwaliteit regie Top600/Top400*. Intern document.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2020a). *Top600 in beeld: Ontwikkeling, inzet en resultaten van de Aanpak Top600 2019*. Gemeente Amsterdam.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2020b). *Memo Stand van zaken en vervolg vechtsporttraject*. Intern document.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2020c). *Memo Top600-regie bij tbs met dwangverpleging*. Intern document.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2021a). *Top600 in beeld: Ontwikkelingen en resultaten van de Aanpak Top600 2020*. Gemeente Amsterdam.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2021b). *Met zorg aangepakt: 10 jaar Top600*. Gemeente Amsterdam.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2021c). *Raadsinformatiebrief Meerjaren resultaten Top600 en Top400*. Gemeente Amsterdam.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2021d). *Regeling Gegevensverwerking Aanpak Top600*. Gemeente Amsterdam.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2021e). *Soundworks*. Intern document.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2022a). *Memo Stand van zaken interventie Projectgeld*. Intern document.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2022b). *Raadsinformatiebrief recente media-aandacht voor de Top400-aanpak*. Gemeente Amsterdam.

- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2022c). *Richtingwijzer Lik-op-stuk interventies*. Intern document.
- Actiecentrum Veiligheid en Zorg (2023). *Meerjarenplan Integrale persoonsgerichte aanpakken veelplegers en jongeren/jongvolwassenen. Ambities en uitdagingen van de Aanpak Top600 en Top400 in de periode 2023-2026*. Gemeente Amsterdam.
- Andrews, D.A. (1995). The psychology of criminal conduct and effective treatment. In J. McGuire (Red.), *What works: Reducing offending* (pp. 35-62). John Wiley.
- Andrews, D.A., & Bonta, J. (2010). *The psychology of criminal conduct*. Anderson.
- Andrews, D.A., Bonta, J., & Hoge, R.D. (1990). Classification for effective rehabilitation: Rediscovering psychology. *Criminal Justice and Behavior*, 17, 19-52.
- Andrews, D.A., Zinger, I., Hoge, R.D., Bonta, J., Gendreau, P., & Cullen, F.T. (1990). Does correctional treatment work? A clinically relevant and psychologically informed meta-analysis. *Criminology*, 28, 369-404.
- Angrist, J.D., & Pischke, J.S. (2009). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton University Press.
- Beccaria, C. (1983). *Excerpts from 'An essay on crimes and punishments'*. Branden Press.
- Beck, A.T. (1976). *Cognitive therapy and the emotional disorders*. Guilford Press.
- Beerhuizen, M.G.C.J., Wartna, B.S.J., Verweij, S., & Tollenaar, N. (2015). *De misdrijf-straf index: Op weg naar een maat voor de ernst van delicten afgeleid van de afdoening van strafzaken* (Memorandum 2015-3). WODC.
- Beijersbergen, K.A., Blokdijk, D., & Weijters, G. (2018). *Recidive na een high impact crime: Recidive onder daders van high impact crimes veroordeeld in de periode 2002-2013* (Cahier 2018-3). WODC.
- Bentham, J. (1789). *An introduction to the principles of morals and legislation*. Geraadpleegd op 12 april 2023: [www.earlymoderntexts.com/assets/pdfs/bentham1780.pdf](http://www.earlymoderntexts.com/assets/pdfs/bentham1780.pdf).
- Bernasco, W. (2009). Burglary. In M. Tonry (Red.), *The Oxford Handbook of crime and public policy* (pp. 165-190). Oxford University Press.
- Berghuis, B. (2018). Is de Top600 van Amsterdam een succes? *Secondant*. Geraadpleegd op 13 januari 2023: <https://ccv-secondant.nl/platform/article/is-de-top-600-van-amsterdam-een-succes>.
- Berghuis, B. (2023). Top600 herbezocht. *Secondant*. Geraadpleegd op 12 april 2023: <https://ccv-secondant.nl/platform/article/top600-herbezocht>.
- Blokdijk, D., & Beijersbergen, K.A. (2020). *Achtergronden en recidive onder daders van high impact crimes veroordeeld in 2002-2016* (Cahier 2020-1). WODC.
- Blokland, A.J., & Nieuwbeerta, P. (2005). The effects of life circumstances on longitudinal trajectories of offending. *Criminology*, 43(4), 1203-1240.
- Blossfeld, H.P., & Rohwer, G. (2002). *Techniques of event history modelling: New approaches to causal analysis (second edition)*. Lawrence Erlbaum.
- Chatterjee, S., & Hadi, A.S. (1986). Influential observations, high leverage points, and outliers in linear regression. *Statistical Science*, 1, 379-393.
- Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences (second edition)*. Lawrence Earlbaum Associates.
- Copas, J., & Marshall, P. (1998). The offender group reconviction scale: A statistical reconviction score for use by probation officers. *Journal of the Royal Statistical Society: Series C (Applied Statistics)*, 47(1), 159-171.
- Ellis, A. (1977). The basic clinical theory of rational-emotive therapy. In A. Ellis & R. Griger (Reds.) *Handbook of rational-emotive therapy* (pp. 3-34). Pub Springer.

- Farrington, D.P. (2000). Explaining and preventing crime: the globalization of knowledge - the American Society of Criminology 1999 presidential address. *Criminology*, 38(1), 1-24.
- Farrington, D.P., Gottfredson, D.C., Sherman, L.W., & Welsh, B.C. (2002). The Maryland Scientific Methods Scale. In L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh & D.L. MacKenzie (Eds.), *Evidence-based crime prevention* (pp. 13-21). Routledge.
- Farrington, D.P., Jolliffe, D., Loeber, R., Stouthamer-Loeber, M., & Kalb, L.M. (2001). The concentration of offenders in families, and family criminality in the prediction of boys' delinquency. *Journal of Adolescence*, 24, 589-596.
- Farrington, D.P., & West, D.J. (1995). Effects of marriage, separation, and children on offending by adult males. In Z. Smith Blau & J. Hagan (Eds.) *Delinquency and disrepute in the life course* (vol. 4). JAI Press.
- Garrido, M.M., Kelley, A.S., Paris, J., Roza, K., Meier, D.E., Morrison, R.S., & Aldridge, M.D. (2014). Methods for constructing and assessing propensity scores. *Health Services Research*, 49(5), 1701-1716.
- Gendreau, P., & Andrews, D.A. (1990). Tertiary prevention – What the meta-analyses of the offender treatment literature tell us about what works. *Canadian Journal of Criminology-Revue Canadienne De Criminologie*, 32(1), 173-184.
- Ho, D.E., Imai, K., King, G., & Stuart, E.A. (2011). MatchIt: nonparametric preprocessing for parametric causal inference. *Journal of Statistical Software*, 42(8), 1-28.
- Hyatt, J.M. (2013). *The impact of cognitive-behavioral therapy on the recidivism of high risk probationers: Results from a randomized trial* [Proefschrift, University of Pennsylvania]. Geraadpleegd op 15 maart 2021: <https://repository.upenn.edu/server/api/core/bitstreams/9b8c728b-f9dc-4fab-a0c0-1fcf02a5a8eb/content>.
- Hyatt, J.M., & Barnes, G.C. (2014). An experimental evaluation of the impact of intensive supervision on the recidivism of high-risk probationers. *Crime & Delinquency*, 63(1), 3-38.
- Iacus, S.M., King, G., & Porro, G. (2011). Multivariate matching methods that are monotonic imbalance bounding. *Journal of the American Statistical Association*, 106(493), 345-361.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2014). *Aanpak overvalcriminaliteit*. Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Jansen, F. (2022). *Top400: A top-down crime prevention strategy in Amsterdam*. Geraadpleegd op 15 november 2022: [www.pilpnjcm.nl/wp-content/uploads/2022/11/Top400\\_topdown-crime-prevention-Amsterdam.pdf](http://www.pilpnjcm.nl/wp-content/uploads/2022/11/Top400_topdown-crime-prevention-Amsterdam.pdf).
- Kaal, H., Nijman, H.L.I., & Moonen, X.M.H. (2015). *Handleiding SCIL Screener voor intelligentie en licht verstandelijke beperking: Voor volwassenen (SCIL 18+) en jongeren van 14 tot en met 17 jaar (SCIL 14-17)*. Hogrefe Uitgevers.
- Kalidien, S.N. (2018). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2017: Ontwikkelingen en samenhangen* (Cahier 2018-19). WODC & CBS.
- Kaplan, E.L., & Meier, P. (1958). Nonparametric estimation from incomplete observations. *Journal of the American statistical association*, 53(282), 457-481.
- Lakens, D., Haans, A., & Koole, S. L. (2012). Eén onderzoek is géén onderzoek: Het belang van replicaties voor de psychologische wetenschap. *De Psycholoog*, 47(9), 10-18.
- Lamal, P.A. (1990). On the importance of replication. *Journal of Social Behavior and Personality*, 5(4), 31-35.
- Landenberger, N.A., & Lipsey, M.W. (2005). The positive effects of cognitive-behavioral programs for offenders: A meta-analysis of factors associated with effective treatment. *Journal of experimental criminology*, 1(4), 451-476.

- Laub, J.H., & Sampson, R.J. (1993). Turning points in the life course: Why change matters to the study of crime. *Criminology*, 31(3), 301-325.
- Laub, J.H., & Sampson, R.J. (2001). Understanding desistance from crime. *Crime and Justice*, 28(1), 1-69.
- Lauriks, S., Buster, M., De Wit, M., Van de Weerd, S., Theunissen, V., Schönenberger, M., & Fassaert, T. (2013). *Zelfredzaamheid-Matrix 2013: Handleiding*. GGD Amsterdam.
- Lauriks, S., Buster, M., De Wit, M., Van de Weerd, S., Kamann, T., Van den Boom, W., & Fassaert, T. (2017). *Handleiding Zelfredzaamheid Matrix 2017*. GGD Amsterdam.
- Loeber, R., & Farrington, D.P. (2014). Age-Crime Curve. In G. Bruinsma & D. Weisburd (Eds.) *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. Springer.
- Loeber, R., Slot, N.W., & Stouthamer-Loeber, M. (2008). A cumulative developmental model of risk and promotive factors. In R. Loeber, N.W. Slot, P.H. Van der Laan & M. Hoeve (Eds.), *Tomorrow's criminals: The development of child delinquency and effective interventions* (pp. 133-161). Ashgate.
- Lowenkamp, C.T., & Latessa, E.J. (2005). Increasing the effectiveness of correctional programming through the risk principle: identifying offenders for residential placement. *Criminology and Public Policy*, 4, 263-290.
- Lünnemann, K., Bosker, J., Dijk, M. van, Doornebal, M., & Broekhuizen, J. (2017). *'Ruim baan' voor betekenisvol reclasseren: Van systeemgestuurd naar 'inhoud-gestuurd*. Hogeschool Utrecht / Verwey-Jonker Instituut.
- Maguire, M., Wright, R., & Bennett, T. (2010). Domestic burglary. In F. Brookman, M. Maguire, H. Pierpoint & T.H. Bennett (Eds.), *Handbook on crime* (pp. 3-25). Willan Publishing.
- Maruna, S. (2001). *Making good: How ex-convicts reform and rebuild their lives*. American Psychological Association.
- Mesu, S., Van Nobelen, D., Van der Mark, J., & Verschuuren, E. (2013). *Gewelddadige vermogenscriminaliteit: Overvallen en straatroof 2012*. Politie Landelijke Eenheid.
- Michiels, F.C.M.A (2006). *Houdbaar handhavingrecht* [Oratie, Universiteit van Tilburg]. Geraadpleegd op 18 juni 2020: [www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/media-theek/PDF/41756.pdf](http://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/media-theek/PDF/41756.pdf).
- Miller, W., & Rollnick, S. (2013). *Motivational interviewing: Helping people change (third edition)*. Guilford Press.
- Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014a). *Veiligheidsagenda 2015-2018*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014b). *Nieuwsbrief Aanval op HIC*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016). *Brief aan Tweede Kamer: Resultaten aanpak high impact crime*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). *Uitwerking Veiligheidsagenda 2019-2022*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Newsome, J., & Cullen, F.T. (2017). The risk-need-responsivity model revisited: Using biosocial criminology to enhance offender rehabilitation. *Criminal Justice and Behavior*, 44(8), 1030-1049.
- Openbaar Ministerie (2015). *Handboek maatschappelijke classificaties*. Openbaar Ministerie.
- Peeters, T., & Van Dongen, T. (2022). *Schijnwerpers op de straat: Over de lessen van de aanpak van de Van Wougroep en andere criminele jeugdgroepen*. Verweij Jonker Instituut.

- Petersilia, J., & Turner, S. (1993). Intensive probation and parole. In M. Tonry (Red), *Crime and Justice: A Review of Research* (pp. 281-335). University Chicago Press.
- Petrosino, A., Turpin-Petrosino, C., & Buehler, J. (2003). Scared straight and other juvenile awareness programs for preventing juvenile delinquency: A systematic review of the Randomized experimental evidence. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 589(1), 41-62.
- Piersma, T.W., Kros, M., & Beijersbergen, K.A. (2021). *Criminele carrières van daders van high impact crimes* (Cahier 2021-115). WODC.
- Ripollone, J.E., Huybrechts, K.F., Rothman, K.J., Ferguson, R.E., & Franklin, J.M. (2020). Evaluating the utility of coarsened exact matching for pharmacoepidemiology: Using real and simulated claims data. *American Journal of Epidemiology*, 189(6), 613-622.
- Rosenbaum, P.R., & Rubin, D.B. (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, 70(1), 41-55.
- Rosenbaum, P.R., & Rubin, D.B. (1985). The bias due to incomplete matching. *Biometrics*, 41(1), 103-116.
- Rovers, B., Bruinsma, M., Jacobs, M., Jans, M., Moors, H., Siesling, M., & Fijnaut, C. (2010). *Overvallen in Nederland: Een fenomeenanalyse en evaluatie van de aanpak*. Boom Juridische uitgevers.
- Rubin, D.B. (2001). Using propensity scores to help design observational studies: Application to the tobacco litigation. *Health Services & Outcomes Research Methodology*, 2, 169-188.
- R Core Team (2021). *R: A language and environment for statistical computing*. Foundation for Statistical Computing ([www.R-project.org/](http://www.R-project.org/)).
- Sampson, R.J., & J.H. Laub (1993). *Crime in the making: Pathways and turning points through life*. Harvard University Press.
- Segeren, M. (2020). *Caught in adversity. The development, persistence and escalation of criminal behavior from a public mental health care perspective* [Proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam]. Geraadpleegd op 14 juli 2021: <https://research.vu.nl/en/publications/caught-in-adversity-the-development-persistence-and-escalation-of>.
- Segeren, M., & Fassaert, T. (2014). *In de nesten. Analyse van de voorgeschiedenis van een groep jongvolwassen gewelddadige veelplegers uit Amsterdam*. GGD Amsterdam.
- Segeren, M., Fassaert, T., De Wit, M., Grimbergen, C., & Popma, A. (2020). The relationship between adverse childhood experiences and self-sufficiency problems in early adulthood among violent offenders. *Child Abuse & Neglect*, 101. [www.doi.org/10.1016/j.chiabu.2019.104354](http://www.doi.org/10.1016/j.chiabu.2019.104354).
- Segeren, M., Fassaert, T., & Grimbergen, C. (2016). *Profielen van succesvolle uitstromers, zittenblijvers en herinstromers in de Top600*. GGD Amsterdam.
- Sherman, L.W., Gottfredson, D.C., MacKenzie, D.L., Eck, J., Reuter, P., & Bushway, S. (1997). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs.
- Taskforce Overvallen (2010). *Factsheet Taskforce Overvallen*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Taskforce Overvallen (2011). *Actieprogramma Ketenaanpak Overvalcriminaliteit: Advies van de Taskforce Overvallen aan de minister van Veiligheid en Justitie voor acties ter verbetering van de ketenaanpak van overvalcriminaliteit in Nederland*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Taskforce Overvallen (2017). *Actieprogramma Ketenaanpak Overvallen 2.0: Advies van de Taskforce Overvallen aan de minister van Veiligheid en Justitie inzake de aanpak van overvallen*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.

- Ten Boom, A., Ferwerda H., & Van Leiden, I. (2007). Een pionierstudie in justitieland: De evaluatie van Halt in een experimentele setting. *Tijdschrift voor Criminologie*, 49(1), 33-44.
- Tollenaar, N., Beerthuizen, M.G.C.J., Drieschner, K.H., & Van der Laan, A.M. (2019). *Effectiviteit van de ISD-maatregel: Tweede replicatie* (Cahier 2019-19). WODC.
- Van de Water, R. (2016). De Top600-aanpak: toverdrank of hype? In K. Hepping, S. Rap & J. Huijter (Reds.), *De pedagogische benadering van de jeugdrechtspleging* (pp 177-184). Boom Juridisch.
- Van de Weijer, S.G.A., Bijleveld, C.C.J.H., & Blokland, A.A.J. (2014). The intergenerational transmission of violent offending. *Journal of family violence*, 29(2), 109-118.
- Van der Geest, V.R. (2011). *Working their way into adulthood: Delinquency and employment in high risk boys to age 32* [Proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam]. Geraadpleegd op 10 mei 2023: <https://research.vu.nl/en/publications/working-their-way-into-adulthood-delinquency-and-employment-in-hi>.
- Van Grinsven, S., & Verwest, A. (2017). Vijf jaar aanpak Top600: Waar staan we nu? *Justitiële verkenningen*, 43(1), 127-141.
- Van Ruitenburg, T., & Ruiter, S. (2023). The adoption of a crime harm index: A scoping literature review. *Police Practice and Research*, 24(4), 423-445.
- Verbruggen, J. (2014). *Previously institutionalized youths on the road to adulthood: A longitudinal study on employment and crime* [Proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam]. Geraadpleegd op 10 mei 2023: <https://research.vu.nl/en/publications/previously-institutionalized-youths-on-the-road-to-adulthood-a-lo>.
- VERBI Software (2018). *MAXQDA 18.2.5*. Berlin: VERBI Software. ([www.maxqda.com](http://www.maxqda.com)).
- Verheijen, V.B.M., Segeren, M.W., Fassaert, T., & Grimbergen, C. (2022). Intellectual disability among violent repeat offenders and its relation with psychopathology and self-sufficiency. *International Journal of Forensic Mental Health*, 21(1), 54-67.
- Verweij, S., Tollenaar, N., Teerlink, M., & Weijters, G. (2021). *Recidive onder justitiabelen in Nederland: Verslag over de periode 2008-2020* (Cahier 2021-21). WODC.
- Verweij, S., & Weijters, G. (2020). *Recidive tijdens en na reclasseringstoezicht: Een onderzoek naar de uitvoering van reclasseringstoezicht en de samenhang met recidive* (Cahier 2020-20). WODC.
- Vugths, P. (2017). Van der Laans Top600 geniet onaantastbare status. *Parool*, 6 oktober 2017.
- Ward, T. (2002). Good lives and the rehabilitation of offenders: Promises and problems. *Aggression and Violent Behavior*, 7, 513-528.
- Ward, T., & Brown, M. (2004). The good lives model and conceptual issues in offender rehabilitation. *Psychology, Crime and Law*, 10, 243-257.
- Ward, T., & Stewart, C. (2003). Criminogenic needs and human needs: A theoretical model. *Psychology, Crime and Law*, 9, 125-143.
- Warr, M. (2002). *Companions in crime: The social aspects of criminal conduct*. Cambridge University Press.
- Wartna, B.S.J., Alberda, D.L., & Verweij, S. (2013). *Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies* (Onderzoek en beleid 307). Boom Lemma.
- Wartna, B.S.J., Blom, M., & Tollenaar, N. (2011). *De WODC-Recidivemonitor: 4e, herziene versie* (Memorandum 2011-3). WODC.

- Wasserman, G.A., Keenan, K., Tremblay, R.E., Coie, J.D., Herrenkohl, T.I., Loeber, R., & Petechuk, D. (2003). *Risk and protective factors of child delinquency* (Child Delinquency Bulletin Series). U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- Weijers, I. (2018). De Amsterdamse Top600-aanpak vraagt om bijsturing. *Nederlands Juristenblad*, 36, 2732-2737.
- Weijers, I., Ferwerda, H., & Roks, R. (2021). Te groot voor de wijkagent, te klein voor de recherche. Een vergeten groep: Jonge doorgroeiers in de criminaliteit. *Proces*, 100(5), 264-275.
- Weisburd, D., Lum, C.M., & Petrosino, A. (2001). Does research design affect study outcomes in criminal justice? *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 578, 50-70.
- Wensveen, M. (2020). *Eigen haard is goud waard? Een studie naar de woonsituatie, het verhuisgedrag en recidive van (ex-)gedetineerden* [Proefschrift: Universiteit Leiden]. Geraadpleegd op 10 mei 2023: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/82701>.
- Williams, R.L. (2000). A note on robust variance estimation for cluster-correlated data. *Biometrics*, 56, 645-646.
- Zoutewelle-Terovan, M., Van der Geest, V., Liefbroer, A., & Bijleveld, C. (2014). Criminality and family formation: Effects of marriage and parenthood on criminal behavior for men and women. *Crime & Delinquency*, 60(8), 1209-1234.



## Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

### **Voorzitter**

prof. dr. W. Bernasco

Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en  
Rechtshandhaving / Vrije Universiteit Amsterdam

### **Leden**

dr. H. Ferwerda

drs. A.M. de Kroon

Bureau Beke

Directie Jeugd, Familie en aanpak

Criminaliteitsfenomenen, Ministerie van Justitie en  
Veiligheid

dr. V. van Koppen

dr. K. Wittebrood

Vrije Universiteit Amsterdam

Zelfstandig

## Bijlage 2 Rolverdeling WODC en AcVZ bij onderzoek

Bij de uitvoering van de onderhavige studie was de rolverdeling tussen het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en het Actiecentrum Veiligheid en Zorg (AcVZ) als volgt.

Het WODC heeft:

- de kwantitatieve analyses uitgevoerd
- de focusgroepen samen met het AcVZ georganiseerd, geleid en gecodeerd
- de kwalitatieve analyses uitgevoerd (ofwel de focusgroepen geanalyseerd)
- het rapport geschreven
- de eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport

Het AcVZ heeft:

- het WODC voorzien van de persoonsgegevens van de personen op de Top600- en Top400-lijsten t/m 2020
- het WODC voorzien van diverse (interne) documenten aangaande de Top600-aanpak
- de focusgroepen samen met het WODC georganiseerd, geleid en gecodeerd
- het rapport gecontroleerd op feitelijke onjuistheden

## Bijlage 3 Topiclijst focusgroepen

### Introductie

- Korte uitleg van het doel van het overkoepelende onderzoek en doel van de focusgroep:
- *Het WODC doet samen met het AcVZ onderzoek naar in hoeverre de Top600-aanpak effectief is in het terugdringen van recidive. Daarnaast willen we meer inzicht in waarom de Top600-aanpak al dan niet effectief is. Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief deel. In het **kwantitatieve deel** van het onderzoek vergelijken we de recidive van Top600-personen met de recidive van daders die de Top600-lijst net niet hebben gehaald. We richten ons hierbij op personen die in de periode oktober 2012 t/m oktober 2015 zijn ingestroomd op de Top600-lijst, zodat we de Top600-personen meerdere jaren kunnen volgen qua recidive. Het **kwalitatieve deel** bestaat uit het houden van deze groeps gesprekken met jullie, de regisseurs. We horen graag meer over jullie ervaringen met de Top600-aanpak als regisseur. We willen graag weten hoe jullie tegen de effectiviteit van de Top600-aanpak aankijken, bij welke groepen of type daders de aanpak volgens jullie goed of minder goed aanslaat, welke elementen of aspecten van de Top600-aanpak het wel of niet tot een succes maken en wat er verbeterd zou kunnen worden. Zoals gezegd richt het kwantitatieve deel zich op Top600-personen uit de periode 2012 t/m 2015. In die periode bestond de doelgroep uit HIC-daders en maakte de DG-groep nog geen deel uit van de Top600-aanpak. We willen jullie daarom vragen bij het beantwoorden van onze vragen vooral in te gaan op jullie ervaringen met HIC-daders.*
- Alles wat hier wordt besproken zal vertrouwelijk behandeld worden. Alles wat in het rapport wordt beschreven zal anoniem zijn.
- Toestemming voor het maken van geluidsopname?
- Toestemming verleend? Geluidsopname aanzetten.
- Korte voorstelronde met naam, functie en werkzaam bij welke organisatie.

### Doelstelling 1: Verminderen crimineel gedrag

*Eén van de drie doelstelling van de Top600-aanpak is het verminderen van crimineel gedrag bij de mensen die in regie zijn. Op deze doelstelling richt ons onderzoek zich ook.*

- 1 In hoeverre ervaren jullie dat de Top600-aanpak bijdraagt aan het verminderen van crimineel gedrag?
- 2 Waarom wel of waarom niet?

### Doelstelling 2: Bieden van toekomstperspectief

*Een andere doelstelling van de Top600-aanpak is het verbeteren van het toekomstperspectief. Deze doelstelling gaat o.a. over het verkrijgen van een stabiel, legaal inkomen, werk, een passende opleiding en hulp voor eventueel aanwezige psychische problematiek. Deze zaken hangen samen met recidive, waardoor we hier ook een aantal vragen over willen stellen.*

- 3 In hoeverre ervaren jullie dat de Top600-aanpak over het algemeen bijdraagt aan het verbeteren van het toekomstperspectief?
- 4 Waarom wel of waarom niet?

## **Top600 doelgroep**

*We willen nu een paar vragen stellen over de Top600-personen.*

- 5 Kunnen jullie aangeven bij welke personen het dankzij de aanpak lukt om het criminele gedrag te verminderen en/of het toekomstperspectief te verbeteren en bij welke personen dit minder goed of niet lukt? Op welke kenmerken verschillen deze personen? (verschil tussen doel 1 en doel 2?)
  - *Motivatie*
  - *Leeftijd*
  - *Type delicten die deze personen plegen*
  - *Type problematiek: psychische of psychosociale, verslaving, LVB, rol ouders/opvoeders, instabiele thuissituatie, sociaal netwerk, schulden, problemen bij huisvesting, opleiding, werk of inkomen*
- 6 Worden wat jullie betreft de juiste personen geselecteerd voor de Top600-aanpak? Hebben jullie bijvoorbeeld bepaalde type daders in regie waarvan jullie denken dat ze eigenlijk niet in de Top600-aanpak thuishoren of denken jullie dat er nu bepaalde type daders niet terecht komen in de Top600-aanpak, terwijl ze er volgens jullie wel in thuishoren?
- 7 Er is een groep daders die al vanaf het begin op de Top600-lijst staat. Hoe kijken jullie hier tegenaan? Wat levert de aanpak op voor deze doelgroep? Hoe zou er met deze groep omgegaan moeten worden?

## **Mogelijke werkzame elementen van Top600-aanpak volgens regisseurs**

*Nu willen we ingaan op mogelijke succesvolle of juist niet-succesvolle elementen van de Top600-aanpak op het gebied van het verminderen van crimineel gedrag en het verbeteren van het toekomstperspectief.*

- 8 Welke elementen of aspecten van de Top600-aanpak maken de aanpak naar jullie idee succesvol in het verminderen van crimineel gedrag en/of het verbeteren van het toekomstperspectief?  
*Indien weinig reactie dan voorbeelden noemen:*
  - *Het feit dat er één regisseur is die alles coördineert*
  - *Samenwerking tussen netwerkpartners (bijv. uitwisseling info, snelle/korte lijntjes, dossieropbouw)*
  - *Intensiteit/veel contact met personen in regie*
  - *Maatwerk*
  - *Het feit dat er hulp is op diverse levensdomeinen*
  - *Specifieke interventies die de aanpak biedt*
- 9 Welke elementen of aspecten van de Top600-aanpak maken de aanpak naar jullie idee niet succesvol in het verminderen van crimineel gedrag en/of het verbeteren van het toekomstperspectief?  
*Indien weinig reactie dan voorbeelden noemen:*
  - *Onvoldoende samenwerking tussen netwerkpartners*
  - *Gebrek aan capaciteit bij netwerkpartners*
  - *Onvoldoende ruimte voor maatwerk*
  - *Onvoldoende geschikte interventies en/of aanbieders van interventies*
- 10 Zijn er elementen of aspecten van de Top600-aanpak die verbeterd zouden moeten worden of missen jullie iets in de aanpak? En zo ja, wat?
- 11 Zit er in jullie ogen meerwaarde in de aanpak van de Top600 boven de gebruikelijke aanpak bij veelplegers en HIC-daders? Zo ja, waar zit die meerwaarde voor jullie in? Zo nee, waarom niet?

### **Mogelijke werkzame elementen vanuit theoretische perspectieven**

*Onderzoek lijkt uit te wijzen dat het belangrijk is dat de intensiteit van een interventie aansluit bij het recidiverisico van de dader. Dus hoe hoger het risico, hoe intensiever de aanpak zou moeten zijn.*

12 Vinden jullie dat de Top600-aanpak in lijn hiermee handelt? Past de intensiteit van de aanpak (*qua contactmomenten, qua hoeveelheid interventies en qua hoeveel ruimte/ tijd er is om interventies in te zetten*) bij het recidiverisico van de doelgroep? Of zou de aanpak bij de hele doelgroep of bij sommige Top600-persoon intensiever of minder intensief moeten zijn dan nu gebeurt?

*Onderzoek suggereert dat een succesvolle aanpak zich richt op risicofactoren die veranderd kunnen worden en die direct samenhangen met het criminele gedrag. Het gaat dan bijv. over het aanpakken van schulden of verslaving, helpen bij het vinden van baan of woning, of zorgen voor een niet-crimineel sociaal netwerk.*

13 Vinden jullie dat er voldoende op dergelijke risicofactoren wordt ingezet binnen de Top600-aanpak?

14 Is er binnen jullie werk als regisseur voldoende ruimte om hiermee aan de slag te gaan of lopen jullie tegen bepaalde knelpunten/belemmeringen aan? En zo ja, welke?

*Onderzoek lijkt uit te wijzen dat het belangrijk is dat interventies aandacht hebben voor kenmerken van de daders die hem of haar minder ontvankelijk maken voor een interventie. Factoren die de responsiviteit van daders negatief kunnen beïnvloeden zijn bijvoorbeeld een slechte motivatie, persoonlijkheidsstoornissen en LVB-problematiek.*

15 Vinden jullie dat er binnen de Top600-aanpak voldoende aandacht is voor factoren die de daders minder vatbaar maken voor een interventie?

16 Hoe gaan jullie met minder ontvankelijke Top600-persoon om? Hoe probeer je de aanpak toch te laten slagen bij deze Top600-persoon?

*Om mensen te laten stoppen met criminaliteit zou het volgens onderzoek belangrijk zijn om niet enkel te focussen op iemands beperkingen, negatieve kanten en risicofactoren, maar ook te focussen op beschermende factoren, iemands sterke kanten, iemand positief te bekrachtigen, zelfvertrouwen te geven en te motiveren om met het criminele leven te breken, en zodoende dus ook een positieve relatie met diegene op te bouwen.*

17 In hoeverre is hier aandacht voor binnen de Top600-aanpak en binnen jullie rol als regisseur? Is het mogelijk om je ook op deze kant te richten in de begeleiding van de Top600-persoon?

### **Ervaringen als regisseur**

18 Hoe ervaren jullie het werk als regisseur? Wat maakt het leuk, wat maakt het moeilijk, en zijn er zaken die het werk makkelijker zouden kunnen maken?

### **In vivo onderwerpen**

*Tot slot: ruimte bieden voor andere relevante onderwerpen die ter sprake komen maar niet op de topcijst staan.*

## Bijlage 4 Mate van overlap tussen type eerdere HIC-delicten

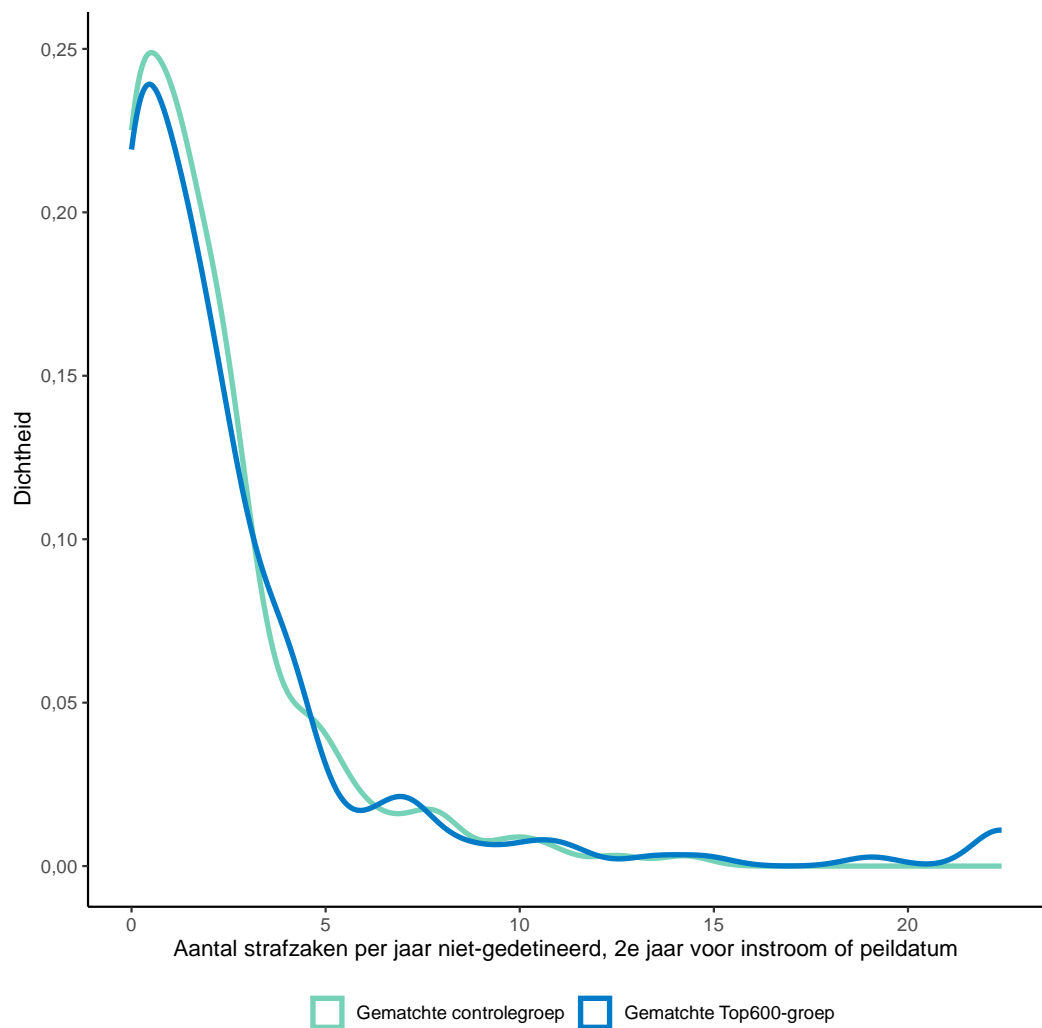
**Tabel B4.1 Type eerdere HIC-delicten en de overlap tussen deze delicten**

Type eerdere HIC-delicten	Top600-groep (N=516)		Controlegroep (N=709)	
	N	%	N	%
Totaal <sup>a</sup>				
Geweld	186	36,0	328	46,3
Straatroof	283	54,8	302	42,6
Woninginbraak	197	38,2	216	30,5
Overval	53	10,3	111	15,7
Overlap twee groepen				
Geweld en straatroof	100	19,4	126	17,8
Geweld en woninginbraak	59	11,4	75	10,6
Geweld en overval	20	3,9	54	7,6
Straatroof en woninginbraak	83	16,1	82	11,6
Straatroof en overval	30	5,8	56	7,9
Woninginbraak en overval	25	4,8	40	5,6
Overlap drie groepen				
Geweld, straatroof en woninginbraak	30	5,8	32	4,5
Geweld, straatroof en overval	11	2,1	24	3,4
Geweld, woninginbraak en overval	10	1,9	21	3,0
Straatroof, woninginbraak en overval	14	2,7	19	2,7
Overlap vier groepen				
Geweld, straatroof, woninginbraak en overval	6	1,2	10	1,2

- a Een persoon wordt ingedeeld bij één van de categorieën wanneer hij in de periode voor de instroom- of peildatum minimaal één strafzaak heeft gehad vanwege één van deze HIC-delicten. Indien de persoon meerdere HIC-delicten heeft gepleegd wordt deze bij meerdere groepen ingedeeld. Om die reden telt het percentage op tot meer dan 100%.

## Bijlage 5 Verdeling aantal eerdere strafzaken bij gematchte Top600- en controlegroep

**Figuur B5.1** Verdeling aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in tweede jaar voor instroom- of peildatum bij gematchte Top600- en controlegroep



## Bijlage 6 Vergelijking achtergrondkenmerken gematchte en niet-gematchte Top600-groep

**Tabel B6.1 Dader- en strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken van de gematchte en niet-gematchte Top600-groep<sup>a, b</sup>**

	Gematcht	Niet-gematcht				
	N=206	N=310				
	% / M	% / M	t	p	SD	VR
Sekse: man	97,1%	99,0%	-1,50	n.s.	-14,9%	2,96
Geboorteland: Nederland <sup>c</sup>	35,4%	31,0%	1,03	n.s.	9,3%	0,98
Leeftijd bij instroom- of peildatum	26,6	22,2	5,52	***	<b>50,8%</b>	1,23
12-15 jaar	0,0%	7,1%	-4,86	***	<b>-35,7%</b>	-
16-20 jaar	25,2%	57,7%	-7,86	***	<b>-69,0%</b>	0,77
21-29 jaar	45,1%	21,3%	5,70	***	<b>53,4%</b>	1,48
30 jaar en ouder	29,6%	13,9%	4,20	***	<b>40,0%</b>	1,75
Leeftijd bij eerste strafzaak	16,5	15,5	2,45	**	<b>22,3%</b>	1,08
Totale aantal eerdere strafzaken voor instroom/peildatum <sup>d</sup>	14,4	10,6	2,91	**	<b>27,4%</b>	1,56
Aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 1e jaar voor instroom/peildatum <sup>d</sup>	2,4	3,5	-2,95	**	<b>-25,1%</b>	0,55
0 t/m 1 strafzaken	49,5%	27,1%	5,20	***	<b>48,0%</b>	1,27
Meer dan 1 strafzaken	50,5%	72,9%	-5,20	***	<b>-48,0%</b>	1,27
Aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 2e jaar voor instroom/peildatum <sup>d</sup>	2,5	2,9	-1,15	n.s.	-10,2%	0,90
0 t/m 1 strafzaken	42,7%	35,5%	1,64	n.s.	14,9%	1,07
Meer dan 1 strafzaken	57,3%	64,5%	-1,64	n.s.	-14,9%	1,07
Aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 3e jaar voor instroom/peildatum <sup>d</sup>	1,9	2,1	-0,45	n.s.	-3,7%	0,36
Aantal eerdere strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 4e jaar voor instroom/peildatum <sup>d</sup>	1,4	2,2	-2,40	**	-19,1%	0,23
0 t/m 1 strafzaken	59,2%	61,6%	-0,54	n.s.	-4,9%	1,02
Meer dan 1 strafzaken	40,8%	38,4%	0,54	n.s.	4,9%	1,02
Totale aantal eerdere HIC-strafzaken voor instroom/peildatum <sup>d</sup>	2,1	2,9	-4,02	***	<b>-34,5%</b>	0,62



	Gematcht	Niet-gematcht				
	<i>N</i> =206	<i>N</i> =310				
	% / <i>M</i>	% / <i>M</i>	<i>t</i>	<i>p</i>	<i>SD</i>	<i>VR</i>
Aantal eerdere HIC-strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 1e jaar voor instroom/peildatum <sup>d</sup>	0,4	1,3	-7,55	***	<b>-62,6%</b>	0,42
0 strafzaken	85,4%	42,6%	11,46	***	<b>96,7%</b>	0,51
Meer dan 0 t/m 1,3 strafzaken	5,3%	22,9%	-6,14	***	<b>-49,4%</b>	0,29
Meer dan 1,3 strafzaken	9,2%	34,5%	-7,49	***	<b>-61,5%</b>	0,37
Aantal eerdere HIC-strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 2e jaar voor instroom/peildatum <sup>d</sup>	0,3	1,0	-7,11	***	<b>-57,7%</b>	0,32
0 strafzaken	86,4%	51,6%	9,36	***	<b>78,4%</b>	0,47
Meer dan 0 t/m 1,3 strafzaken	6,8%	20,3%	-4,69	***	<b>-38,6%</b>	0,39
Meer dan 1,3 strafzaken	6,8%	28,1%	-6,86	***	<b>-55,6%</b>	0,31
Aantal eerdere HIC-strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 3e jaar voor instroom/peildatum <sup>d</sup>	0,4	0,6	-1,26	n.s.	-10,5%	0,44
Aantal eerdere HIC-strafzaken per jaar niet-gedetineerd in 4e jaar voor instroom/peildatum <sup>d</sup>	0,2	0,6	-3,72	***	<b>-29,4%</b>	0,21
0 strafzaken	86,4%	76,8%	2,84	**	<b>24,5%</b>	0,66
Meer dan 0 t/m 1,3 strafzaken	6,3%	11,0%	-1,89	*	-16,2%	0,61
Meer dan 1,3 strafzaken	7,3%	12,3%	-1,91	*	-16,4%	0,63
Totale aantal detentiedagen voor instroom/peilmoment	437,9	625,0	2,73	**	<b>24,5%</b>	1,46
Aantal detentiedagen in vier jaar voor instroom/peilmoment	186,6	217,2	1,71	*	14,7%	1,13

Noot: *N* = aantal personen; *M* = gemiddelde; *t* = t-toets, *p* = significantieniveau; *SD* = *standardized difference*; *VR* = variantie ratio.

- Er is exact gematcht middels CEM op één dichotome variabele (geboorteland) en zeven continue variabelen (leeftijd ten tijde van de instroom- of peildatum, het aantal (HIC-)strafzaken in het eerste jaar voor instroom- of peildatum, het aantal (HIC-)strafzaken in het tweede jaar voor instroom- of peildatum en het aantal (HIC-)strafzaken in het vierde jaar voor instroom- of peildatum). Van de continue variabelen is de procentuele verdeling over de verschillende categorieën weergegeven. De andere variabelen zijn uitsluitend via PSM meegenomen.
- De waarden in de tabel zijn vetgedrukt indien sprake is van  $SD > 20\%$  en  $VR < 0,5$  of  $VR > 2,0$ .
- Geboorteland is als dichotome variabele meegenomen in CEM en als categorische variabele in PSM (Nederland, Marokko, voormalige Nederlandse Antillen, Suriname, Turkije en overig). In de tabellen in dit rapport wordt op verzoek van het AcVZ geboorteland enkel dichotoom getoond.
- Het totale aantal (HIC-)strafzaken is niet gecorrigeerd voor tijd in detentie. Het aantal (HIC-)strafzaken in het eerste, tweede, derde en vierde jaar voor instroom- of peildatum is wel gecorrigeerd voor eventuele tijd in detentie, omdat dit tevens de voormeting uit de DID-regressieanalyse betreft (strafzaakfrequentie voor instroom- of peildatum) en de nameting in de DID-analyse (strafzaakfrequentie na instroom- of peildatum) ook gecorrigeerd is voor eventuele tijd in detentie.

\*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$

## Bijlage 7 Resultaten van de DID-regressieanalyses

**Tabel B7.1** Effect van Top600-aanpak op de algemene en HIC-  
strafzaakfrequentie, gecorrigeerd voor tijd in detentie, geschat  
met DID negatief-binomiale regressieanalyse

	Algemene strafzaakfrequentie			HIC-strafzaakfrequentie		
	IRR	S.E.	95%-BI	IRR	S.E.	95%-BI
<b>Hoofdeffecten</b>						
DID	1,539**	0,19	1,20-1,97	4,410***	1,23	2,55-7,62
Tijd	0,416***	0,04	0,34-0,50	0,169***	0,04	0,11-0,27
Groep (ref. = Gematchte controlegroep)	1			1		
Gematchte Top600-groep	1,157	0,10	1,20-1,97	1,246	0,14	1,00-1,56
<b>Daderkenmerken</b>						
Sekse (ref. = vrouw)	1			1		
Man	1,232	0,31	0,75-2,02	1,314	0,37	0,76-2,28
Geboorteland (ref. = Nederland)	1			1		
Niet-Nederland	1,232	0,31	0,75-2,02	1,098	0,15	0,85-1,43
Leeftijd bij instroom- of peildatum	0,983	0,10	0,92-1,30	0,957**	0,02	0,93-0,99
<b>Strafrechtelijke voorgeschiedenissenkenmerken</b>						
Leeftijd bij eerste strafzaak	1,027	0,02	0,99-1,06	1,017	0,02	0,98-1,06
Aantal eerdere strafzaken (zonder detentierectie)	1,026**	0,01	1,01-1,04	1,006	0,01	0,99-1,02
Aantal eerdere HIC-zaken (zonder detentierectie) <sup>a</sup>	1,030	0,03	0,98-1,09	1,134**	0,04	1,05-1,22
Aantal detentiemaanden in vier jaar voor instroom- of peildatum <sup>a</sup>	0,006	1,98	1,02-0,00	0,992	0,01	0,97-1,01
Constante	0,002***	0,00	0,00-0,00	0,001***	0,00	0,00-0,00

Noot: ref. = referentiecategorie, IRR = Incidence Rate Ratio, S.E. = Standard Error, 95%-BI = 95%-betrouwbaarheidsinterval. De hoofdeffecten uit deze tabel zijn ook weergegeven in tabel 5.4.

<sup>a</sup> In tegenstelling tot eerdere tabellen wordt in deze tabel het aantal detentiemaanden in plaats van detentiedagen weergegeven. Inhoudelijk zijn deze variabelen gelijk (detentiemaanden = detentiedagen/12).

\*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$

## Bijlage 8 Aanvullende analyses handhavingsparadox

We hebben enkele aanvullende analyses uitgevoerd die enige indicatie kunnen geven of er bij de Top600-groep meer sprake is van een handhavingsparadox dan bij de controlegroep. Vanuit het lik-op-stukbeleid van de Top600-aanpak is de veronderstelling dat feiten en zaken van de Top600-groep sneller afgehandeld worden dan van de controlegroep. Op basis hiervan hadden we drie hypothesen. Onze eerste hypothese was dat de Top600-groep minder feiten in een recidivezaak heeft dan de controlegroep (dit zou tevens kunnen verklaren waarom de recidivefrequentie bij de Top600-groep hoger ligt en minder sterk daalt). Dit bleek niet het geval, bij de gematchte Top600-groep waren gemiddeld juist meer feiten per recidivezaak dan bij de gematchte controlegroep, al was dit verschil niet significant. Onze tweede hypothese was dat de doorlooptijden van de recidivezaken bij de Top600-groep korter zijn dan bij de controlegroep. Ook dit bleek niet het geval; de doorlooptijden waren juist significant langer bij de gematchte Top600-groep dan bij de gematchte controlegroep. Dit verschil was niet het gevolg van een verschil in de ernst van de recidivezaken tussen de gematchte Top600- en controlegroep.<sup>70</sup> Onze derde hypothese was dat de doorlooptijden van hoger beroep recidivezaken bij de Top600-groep korter zijn dan bij de controlegroep, aangezien er sprake is van een *fast lane* voor hoger beroepzaken van Top600-personen bij het OM. Ook dit bleek niet het geval, bij de gematchte Top600-groep waren de doorlooptijden van de hoger beroep recidivezaken juist langer dan bij de gematchte controlegroep, al was dit verschil niet significant. In het laatste geval gaat het wel om kleine aantallen, bij de gematchte Top600- en controlegroep is respectievelijk slechts 6% en 3% van de recidivezaken een hoger beroepzaak. De resultaten van de aanvullende analyses ondersteunen de handhavingsparadox dus niet. Wel hadden deze analyses enkel betrekking op hoe snel iemand een straf krijgt en niet op hoe groot de kans op straf is.

---

<sup>70</sup> Dit betreft een grove ernstmaat met slechts drie categorieën: niet ernstig (delicten met maximale strafdreiging tot 4 jaar vrijheidsstraf), ernstig (delicten met maximale strafdreiging van 4 tot 8 jaar vrijheidsstraf) en zeer ernstig (delicten met maximale strafdreiging van 8 jaar vrijheidsstraf of langer). Helaas bestaat in Nederland nog geen goede classificatie van de ernst van delicten (al worden er wel pogingen in die richting ondernomen, zie bijvoorbeeld Beerthuizen et al., 2015; Van Ruitenburg & Ruiters, 2023; [www.websitevoordepolitie.nl/de-crime-harm-index-en-de-politiepraktijk/](http://www.websitevoordepolitie.nl/de-crime-harm-index-en-de-politiepraktijk/)).

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is het kennisinstituut voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het WODC doet zelf onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek of laat dit doen door erkende instituten en universiteiten, ter ondersteuning van beleid en uitvoering.

Meer informatie:

[www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)