



Universiteit Utrecht

DE AANPAK VAN OVERLASTGEVENDE EN CRIMINELE JEUGDGROEPEN IN UTRECHT

Sander Scherders



Universiteit Utrecht

DE AANPAK VAN OVERLASTGEVENDE EN CRIMINELE JEUGDGROEPEN IN UTRECHT

Een evaluatie van de 'Kopstukkenaanpak' van het Veiligheidshuis regio Utrecht

Sander Scherders (3527689)

Masterthesis

Maatschappelijke Opvoedingsvraagstukken (MOV)

Thesisbegeleider dr. Chris Baerveldt

Utrecht juni 2014

Universiteit Utrecht

Samenvatting

Bij de kopstukkenaanpak in de regio Utrecht worden jongeren uit overlastgevende of criminele jeugdgroepen aangepakt die aanzien hebben binnen de groep en zelf overlast veroorzaken of andere jongeren uit de groep daartoe aanzetten (de 'kopstukken'). Met een praktijkanalyse is onderzocht in hoeverre de kopstukkenaanpak voldoet aan de inhoudelijke criteria uit de literatuur voor een effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen. Hiervoor zijn vertegenwoordigers van de betrokken instanties bij de kopstukkenaanpak geïnterviewd.

Qua procedures voldoet de kopstukkenaanpak aan de criteria uit de literatuur voor een effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen, maar in de praktijk blijkt dit wel eens af te wijken. Zo worden over het algemeen de juiste jongeren geselecteerd, maar zijn er ook wel eens verschillen van mening over bepaalde casussen. Verder is de procedure dat de pakkans van kopstukken maximaal moet zijn. In de praktijk blijkt dat dit soms lastig te realiseren is. Daarnaast wordt getracht om jongeren aan een zinvolle dagbesteding te helpen. Dit is maar bij enkele jongeren daadwerkelijk gelukt. Tot slot wordt ernaar gestreefd om een balans te vinden tussen straf- en zorgmaatregelen. In de praktijk is gebleken dat de strafmaatregelen de overhand hebben gekregen.

De kopstukkenaanpak in de stad Utrecht verschilt enigszins met de aanpak zoals deze in de regio plaatsvindt. De inzet van 'adoptierechercheurs' in Utrecht stad, waarbij een rechercheur aan een jongere wordt gekoppeld en al zijn zaken behandelt, draagt eraan bij dat er meer focus is op deze jeugdigen waardoor zij vaker de negatieve consequenties ervaren van crimineel gedrag. Daarnaast zijn de mogelijkheden qua dagbestedingstrajecten in de omliggende gemeenten beperkter in vergelijking met de gemeente Utrecht.

Bij het voortzetten van het beleid moet er rekening worden gehouden met de volgende knelpunten die zijn gesignaleerd. Door de verschillende opvattingen van zorg- en strafpartners ten aanzien van een jongere is de samenwerking tussen hen niet altijd optimaal. De controle van de politie jegens kopstukken slaat soms door volgens enkele zorgpartners waardoor gedragsverandering wordt tegengewerkt. Daarnaast gaan sommige kopstukken minder zichtbaar delicten plegen als gevolg van de repressieve aanpak waardoor het voor de politie lastiger wordt om ze in beeld te houden en de bewijslast rond te krijgen. Tot slot is voor meerdere instanties niet duidelijk geworden hoe kopstukken positief in beweging gekregen kunnen worden richting een zinvolle dagbesteding. Voor een meer succesvolle aanpak dienen deze knelpunten te worden aangepakt.

Inleiding

Eén van de belangrijkste irritaties bij burgers is de overlast die door jeugdgroepen wordt veroorzaakt (Integrale Veiligheidsmonitor, 2011). Naast overlast worden ergernissen ook opgewekt door respectloos gedrag, intimidatie, belediging en criminele activiteiten van jeugdgroepen (Burik, Hoogeveen, de Jong, Vogelvang, Addink, van der Steege, 2013). Er zijn wereldwijd diverse projecten ontwikkeld om overlast van problematische jeugdgroepen terug te dringen. Voor veel projecten geldt dat er geen goede evaluaties of effectstudies zijn gedaan.

In Nederland zijn verschillende projecten ontwikkeld om grip te krijgen op problematische jeugdgroepen. Zo heeft de gemeente Rotterdam de 'Laatste Kans aanpak' en hanteert de gemeente Den Haag een 'Mammoetaanpak'. Kenmerkend voor deze projecten is de persoonsgerichte aanpak waarbij strafrechtelijke sancties worden uitgevoerd in combinatie met zorg en begeleiding. Het beleid van de gemeente Utrecht ten aanzien van de aanpak van problematische jeugdgroepen steunt op de pijlers 'hard' en 'sociaal' (gemeente Utrecht, 2013). De eerste pijler houdt in dat er sprake moet zijn van een consequente handhaving en een sanctie bij elke overtreding die wordt gemaakt. Volgens de gemeente Utrecht heeft deze pijler alleen effect als dit samen gaat met een sociale aanpak. Deze tweede pijler houdt in dat jeugdigen een perspectief moet worden geboden op verbetering van de persoonlijke omstandigheden. Een ander kenmerk van het Utrechtse beleid ten aanzien van problematische jeugdgroepen is dat een aanpak zeer nauwkeurig dient te worden uitgevoerd. Dit betekent dat er altijd individueel maatwerk moet worden geleverd voor jongeren die in positieve of negatieve zin invloed hebben op de groep.

Als onderdeel van de totale aanpak van overlastgevendende en criminele jeugdgroepen ontwikkelde het Veiligheidshuis regio Utrecht de 'Kopstukkenaanpak'. Bij deze aanpak ligt de focus op jeugdigen die aanzien hebben binnen de groep en zelf overlast veroorzaken of andere jongeren uit de groep daartoe aanzetten. Voor deze groep jeugdigen is *het Justitieel casusoverleg kopstukken* (JCK) geïntroduceerd waarin zij worden besproken door alle betrokken instanties. In dit casusoverleg worden vervolgens afspraken gemaakt over het vervolgtraject.

De kopstukkenaanpak bestaat nu twee jaar en vanuit het Veiligheidshuis regio Utrecht is de vraag gekomen om de aanpak te evalueren. Naar de effectiviteit van de kopstukkenaanpak is nog geen onderzoek gedaan. Er zijn praktische redenen waarom een effectonderzoek op dit moment niet kan worden uitgevoerd. Ten eerste is het ethisch niet verantwoord om een controlegroep in het onderzoek te betrekken, omdat sommige delinquente jeugdigen dan niet worden aangepakt voor hun probleemgedrag. Bovendien is

het praktisch onmogelijk om in het kader van het afstudeeronderzoek een tijdsinvestering te leveren voor een volledig effectonderzoek. Het alternatief voor een effectstudie is een praktijkanalyse. Dit betekent dat de uitvoering van de kopstukkenaanpak wordt getoetst op enkele criteria die aan de literatuur over effectiviteit van soortgelijke projecten zijn ontleend. Het doel van deze evaluatie is inzicht te krijgen in de wijze waarop de kopstukkenaanpak in de praktijk functioneert en te beoordelen of verbeteringen gewenst zijn.

De volgende onderzoeksvragen staan binnen deze evaluatie centraal:

- *In hoeverre kan op basis van algemene criteria voor een effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen worden verwacht dat de 'Kopstukkenaanpak' van het Veiligheidshuis een bijdrage levert aan het verminderen van overlast en criminaliteit door jeugdgroepen in de regio Utrecht?*
- *Wat zijn volgens de medewerkers van de betrokken instanties de effecten van de 'Kopstukkenaanpak'?*

De kopstukkenaanpak

De veronderstelling bij de kopstukkenaanpak is dat er in een jeugdgroep vaak enkele dominante jongeren aanwezig zijn die een negatieve invloed hebben op de rest van de groep door andere jeugdigen aan te zetten tot overlastgevend of crimineel gedrag. In overleg met de gemeenten die de regie hebben bij de aanpak van jeugdgroepen, hebben de verschillende partners binnen het Veiligheidshuis in het voorjaar van 2012 gekozen voor een meer gerichte intensieve aanpak van deze zogenaamde 'kopstukken' (Jaarverslag 2012, Veiligheidshuizen Amersfoort en Utrecht).

De essentie van de aanpak is dat op individuele leden van een jeugdgroep, die als 'kopstukken' kunnen worden bestempeld, extra wordt ingezet met straf- en zorgmaatregelen. De gedachte is dat de aanpak van deze kopstukken een belangrijke invloed zou moeten hebben op de groepsdynamiek, waardoor de groep minder overlast veroorzaakt of zelfs uit elkaar valt. Het doel van de aanpak is het doorbreken en/of verminderen van de negatieve invloed van de kopstukken op de betreffende groep om daarmee ruimte te creëren voor positieve (gemeentelijke) interventies op de overige groepsleden (Factsheet kopstukkenaanpak, 2012). Door deze interventies wordt beoogd de criminaliteit en overlast, die wordt veroorzaakt door deze jeugdgroepen, te verminderen.

Daarnaast moet een repressieve aanpak van de kopstukken als afschrikfunctie dienen voor de overige groepsleden. Verder zou de focus en controle van de verschillende instanties op de kopstukken ervoor moeten zorgen dat deze jongeren niet zomaar meer weggelaten met strafbare feiten. De gedachte is dat de kopstukken hierdoor minder overlastgevend en crimineel gedrag gaan vertonen. Naast de repressiekant richt de aanpak van kopstukken zich ook op gedragsverandering. Vanuit verschillende hulpverleningsinstanties worden behandelprogramma's opgesteld en zorgtrajecten aangeboden die ertoe zouden moeten leiden dat kopstukken het criminele pad verlaten en daarvoor in de plaats een zinvolle dagbesteding krijgen in de vorm van een opleiding of een baan.

Bij de kopstukkenaanpak zijn verschillende instanties betrokken. Er is sprake van een samenwerking tussen zorgpartners, strafpartners en gemeenten. Voor deze vorm van samenwerking is een goede organisatie noodzakelijk (Van Lieshout, Van der Meij, De Pree, 2007). Hiervoor moeten nauwkeurige afspraken worden gemaakt. In Utrecht is hiervoor de mogelijkheid gecreëerd in het Veiligheidshuis regio Utrecht waar de verschillende ketenpartners samenkomen, om de 'kopstukken' uit overlastgevende en criminele jeugdgroepen te bespreken in het *Justitieel casusoverleg kopstukken*.

Verschillende ketenpartners hebben speciale maatregelen genomen voor de aanpak van deze jongeren. Bij het JCK is de wijkagent van de wijk waarin de jeugdgroep actief is aanwezig. Hiermee wordt getracht om de meest actuele informatie in handen te hebben over het gedrag van een jongere op straat en zijn rol in de groep. Ook zijn er bij de politie speciale adoptierechercheurs aangesteld. Deze rechercheurs voeren de regie en behandelen alle zaken die tegen jongeren uit jeugdgroepen lopen. Op het moment dat een kopstuk wordt aangehouden doet diens 'eigen' adoptierechercheur het onderzoek en maakt daarbij ook het dossier op (Gemeente Utrecht, 2013). De rechtbank heeft zich ook aangesloten bij de kopstukkenaanpak door maandelijks een speciale zitting te organiseren waardoor deze jongeren snel op de zitting kunnen worden gebracht (Jaarverslag 2012, Veiligheidshuizen Amersfoort en Utrecht). Tot slot had het OM in het eerste jaar speciale kopstukkenofficiëren en parketsecretarissen in dienst om zaken van kopstukken te beoordelen en op zitting te brengen. Door de samenwerking tussen kopstukofficiëren en adoptierechercheurs werd getracht het aantal septs te verminderen, de doorlooptijden te verkorten en een meer passende straf op te leggen. Het uiteindelijke hoofddoel van de kopstukkenaanpak is het terugdringen van de jeugdoverlast en de jeugdcriminaliteit (Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid, 2013).

Theoretisch kader

Zoals gezegd beoogt de kopstukkenaanpak door middel van specifieke inzet op jongeren met aanzien binnen een overlastgevende of criminele jeugdgroep de groepsdynamiek zodanig te veranderen, dat de groep minder overlast veroorzaakt of zelfs uit elkaar valt. De kopstukkenaanpak wordt in dit gedeelte geplaatst in de bredere aanpak van overlastgevende en criminele jeugdgroepen. Hoe ontstaan jeugdgroepen en wat is er bekend over de aanpak van soortgelijke problematische groepen? De centrale vraag in dit literatuurgedeelte is aan welke criteria, volgens de huidige onderzoeksliteratuur, een aanpak van problematische jeugdgroepen moet voldoen om effectief te kunnen functioneren. Daarbij zal worden onderzocht of er in de literatuur over groepsaanpakken en groepsrollen aanwijzingen zijn te vinden voor een aanpak waarbij dominante groepsleden er worden uitgelicht.

In de literatuur komt naar voren dat leden uit jeugdgroepen een groot aandeel hebben in de criminaliteitscijfers, specifiek voor geweldsdelicten en ernstige strafbare feiten (Chu, Daffern, Thomas, & Lim, 2012). In mei 2011 heeft de minister opdracht gegeven om alle criminele jeugdgroepen voor het einde van 2012 aan te pakken. In het najaar van 2012 zijn er bij de politie in totaal 976 problematische jeugdgroepen bekend. Hiervan zijn 731 jeugdgroepen hinderlijk, 186 zijn overlastgevend en 59 zijn als crimineel te typeren (Ferwerda & Van Ham, 2013). Tussen de regio's zijn duidelijke verschillen te zien als er wordt gekeken naar de ernst van de jeugdgroepenproblematiek. Dit heeft te maken met enerzijds het aantal jeugdgroepen en anderzijds met de gradatie (hinderlijk, overlastgevend of crimineel) van de aanwezige jeugdgroepen. Zo heeft een hinderlijke jeugdgroep minder impact op een wijk dan een overlastgevende of criminele jeugdgroep (Ferwerda & Van Ham, 2013). In de regio Utrecht zijn in het najaar van 2012 98 jeugdgroepen vastgesteld. Hiervan zijn er 57 als 'hinderlijk' getypeerd, 23 als 'overlastgevend' en 18 als 'crimineel' (Ferwerda & Van Ham, 2013). Eén jaar later, in het najaar van 2013, zijn er 82 jeugdgroepen vastgesteld. Hiervan zijn er 59 als 'hinderlijk' getypeerd, 15 als 'overlastgevend' en 8 als 'crimineel' (Ferwerda & Van Ham, 2014).

Over de definitie van een problematische jeugdgroep en de kernmerken hiervan is nog geen eenduidigheid. Esbensen, Winfree, He, & Taylor (2001) geven aan dat door de verschillende definities die worden gehanteerd in de literatuur het lastig kan zijn om de omvang en aard van problematische jeugdgroepen te bepalen. Daarnaast geven de onderzoekers aan dat het hierdoor lastig is om de voorspellers te ontdekken die leiden tot toetreding in de jeugdgroep en ook om de richting van de strategie te bepalen die ervoor moet zorgen dat problematische jeugdgroepen worden aangepakt. In veel studies wordt pas

over een problematische jeugdgroep gesproken als de groep zich schuldig maakt aan illegale activiteiten. Howell (1998) heeft geconstateerd dat de meeste definities van jeugdgroepen de volgende kenmerken bevatten: de jeugdigen hebben zelf een groep gevormd op basis van gedeelde belangen, ze hebben de beschikking over een eigen territorium, ze gebruiken een eigen stijl van communiceren en zijn collectief betrokken in de criminaliteit. De methodiek van Beke, om jeugdgroepen in te delen als hinderlijk, overlastgevend of crimineel, verschilt enigszins met de criteria die Howell (1998) gebruikt om een jeugdgroep aan te duiden. Met de methodiek van Beke worden jeugdgroepen ingedeeld op basis van informatie over de plek(ken) waar de groep zich veel begeeft, de samenstelling van de groep, de dagelijkse activiteiten van de groepsleden, de riskante gewoonten en recent delinquent gedrag (Bureau Beke, 2009). Het is een momentopname en niet meer dan een eerste inventarisatie van de aard en omvang van problematische jeugdgroepen in een bepaald gebied.

In de literatuur komen enkele relevante theorieën aan bod met ideeën over het ontstaan en voortbestaan van crimineel gedrag. De eerste theorie betreft de differentiële associatietheorie van Sutherland. Deze theorie stelt dat delinquent gedrag wordt aangeleerd door middel van sociale interacties die plaatsvinden in hechte groepen (Sutherland & Cressey, 1974). Wood & Alleyne (2010) geven aan dat de omgang met delinquente leeftijdsgenoten betekent dat jeugdigen in de gelegenheid worden gesteld om crimineel gedrag aan te leren en dit vervolgens ook zelf zullen gaan vertonen. Door het contact met delinquente leeftijdsgenoten zal bestaand antisociaal gedrag extra worden bevorderd (Wood & Alleyne, 2010). Normen en waarden van criminele jeugdigen worden op andere groepsleden overgebracht door een socialisatieproces (Sutherland & Cressey, 1974). Voor individuen met positieve associaties ten aanzien van criminele normen en waarden geldt dat zij eerder delinquent gedrag zullen vertonen in vergelijking met jeugdigen die negatieve associaties hebben ten aanzien van delinquent gedrag. Sutherland stelt dat het aangaan van sociale relaties met delinquente jeugdigen voorafgaat aan het zelf vertonen van delinquent gedrag. De kwaliteit van de relaties tussen delinquente jeugdigen verschilt niet persé van de relaties tussen niet-delinquente jeugdigen (Sutherland & Cressey, 1974). Dit betekent dat onderlinge relaties in de groep ook positief kunnen zijn. Op basis van differentiële associatietheorie kan worden verwacht dat de jongeren die als kopstuk zijn aangemerkt een groot aandeel hebben in het socialisatieproces dat zich in de groep afspeelt. Deze jeugdigen met aanzien brengen de criminele normen en waarden over op de overige groepsleden.

Een tweede relevante theorie over het ontstaan en voortbestaan van crimineel gedrag is de theorie van Moffit (1993). Volgens Moffit (1993) kan er een onderscheid worden gemaakt tussen een adolescence-limited groep en een life-course persistent groep. De startleeftijd, duur, soort en oorzaken van criminaliteit verschillen voor de jeugdige

delinquenten uit de twee groepen (Moffit, 1993). De life-course persistent delinquenten vertonen gedurende hun hele leven probleemgedrag. Al van kinds af aan escaleren situaties, wat voorspellend is voor ernstig delinquent gedrag gedurende de adolescentie en de volwassenheid. De oorzaken hiervan moeten vooral worden gezocht in de persoonlijke eigenschappen, zoals een laag IQ en impulsief karakter (Moffit, 1993).

De adolescence-limited groep bestaat uit jeugdigen die pas vanaf de adolescentie criminele gedragingen gaan vertonen. Op het moment dat deze jeugdigen rond de 18 jaar oud zijn wordt meer afstand genomen van delinquent gedrag en komt pro sociaal gedrag daarvoor in de plaats. Volgens Moffit (1993) vertonen deze jeugdigen tijdelijk delinquent gedrag, omdat er sprake is van een zogenaamde 'maturity gap'. Dit is het verschil tussen de biologische leeftijd van een individu en de sociale leeftijd. Door delinquent gedrag te vertonen wordt, volgens het idee van de jeugdigen, een meer volwassen status bereikt waardoor het verschil tussen de biologische leeftijd en de sociale leeftijd tijdelijk wordt overbrugd (Moffit, 1993). De doelgroep waar de kopstukkenaanpak zich op richt zijn duidelijk de lifecourse –persistent jeugdigen. De lichte vormen van preventie zullen naar alle waarschijnlijkheid niet meer werken. Deze jeugdigen kunnen niet volgens dezelfde modellen worden behandeld als de gemiddelde jeugdige delinquent. Het kan hierbij gaan om extreem criminele jeugdigen of om jeugdigen die over vaardigheden beschikken om een groep aan te sturen.

Een derde relevante theorie over het ontstaan en voortbestaan van crimineel gedrag is de relatieve deprivatie theorie van Merton (1957). Merton (1957) geeft aan dat als bij de meerderheid van de samenleving het idee heerst dat gestelde doelen voor iedereen haalbaar zijn, terwijl dit in de werkelijkheid niet het geval is, dit onrust kan opleveren. Er kan bij mensen een spanning ontstaan tussen de doelstelling van de samenleving en de middelen om deze doelstelling te kunnen behalen. Er is sprake van relatieve deprivatie op het moment dat een individu niet over de middelen beschikt waarover anderen wel beschikken en waarmee het individu zichzelf vergelijkt. Merton (1957) geeft aan dat er verschillende strategieën zijn om met deze spanning om te kunnen gaan. Zo zullen sommigen van de financieel minder bedeelden uit de samenleving de doelstelling proberen te bereiken door illegale middelen aan te wenden om er op deze manier toch bij te horen. Door Merton (1957) wordt gesteld dat crimineel gedrag een sociaal verschijnsel is dat onder andere wordt veroorzaakt door sociale ongelijkheid in de samenleving. Uit deze theorie kan worden afgeleid dat er aandacht moet zijn voor het ondersteunen van jeugdige delinquenten bij bijvoorbeeld het behalen van een diploma en vervolgens het vinden van een geschikte baan. Op deze manier krijgen zij een alternatief aangeboden waarmee op een legale manier aan de gestelde doelen van de samenleving kan worden voldaan, zonder daarbij terug te vallen in de criminaliteit.

Bij de aanpak van overlastgevende en criminele jeugdgroepen worden in de literatuur verschillende criteria genoemd voor een effectieve aanpak. Uit de geselecteerde literatuur blijkt dat de effectiviteit van een aanpak kan afhangen van inhoudelijke voorwaarden en organisatorische voorwaarden. In deze thesis ligt de focus voornamelijk op inhoudelijke voorwaarden.

Uit de literatuur kunnen vijf criteria worden gehaald voor een effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen. Het eerste criterium is dat de meest crimineel actieve en invloedrijke jongeren uit een jeugdgroep moeten worden geselecteerd, die ook het meest bijdragen aan de criminaliteit van andere groepsleden. Dat blijkt uit onderzoek van Wong, Gravel, Bouchard, Morselli, & Descormiers (2012). Zij hebben in een meta-analyse 38 evaluatiestudies geanalyseerd ten aanzien van inhoudelijke strategieën om straatbendes aan te pakken. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen een preventiestrategie, een groepsregulatie strategie, een justitiële strategie, een veelomvattende strategie en tot slot een holistische strategie. Uit de studie van Wong et al. (2012) blijkt dat van de vijf strategieën, de groepsregulatie strategie als meest effectief naar voren komt voor de aanpak van problematische jeugdgroepen. De groepsregulatie strategie wordt door de onderzoekers verder onderverdeeld in een bestrijdingsvariant en een preventievariant.

De bestrijdingsvariant laat als enige consistent positieve resultaten zien. Bij deze interventies is er sprake van een gerichte inzet op specifieke delicten en een 'pulling lever' strategie. Dit houdt in dat er contact wordt gezocht met de meest crimineel actieve bendeleden waarin hen wordt medegedeeld of bedreigd dat de problematische aspecten van hun gedrag per direct moeten stoppen en niet langer getolereerd zullen worden (Wong et al., 2012). Op het moment dat zij opnieuw de fout in gaan, zullen alle legale middelen worden aangewend om het specifieke criminele gedrag aan te pakken. De onderzoekers geven aan dat dit soort interventies effectief zijn, omdat de groep niet in zijn geheel wordt aangepakt.

Vanuit de theorie over straatcultuur met een 'wij tegen zij' gedachte is bekend dat gerichte acties tegen criminele groepen contraproductief kunnen uitpakken, omdat de samenhang tussen bendeleden hierdoor sterker wordt en zij ook meer voor elkaar zullen opkomen (Klein & Maxson, 2006). Volgens de Jong (2007) verwijst het begrip straatcultuur naar een stedelijke groeps cultuur van 'straatjongens'. De Jong (2007) geeft aan dat dit jongens zijn die in achterstandsbuurtten wonen en veel vrije tijd met elkaar besteden in de openbare ruimte. Zij gaan op een kenmerkende manier met elkaar om en reageren op een bepaalde manier op de omgeving. Ze zijn te herkennen aan het gebruik van een eigen 'straattaal', een eigen kledingstijl en een stoere lichaamshouding (De Jong, 2007). Groepsleden ervaren een 'strijd tegen criminele groepen' als een directe bedreiging van hun idealen en identiteit als groep (Wong et al., 2012). Door een verschuiving van de focus op de meest criminele groepsleden in plaats van op de criminele groep zelf wordt volgens de

onderzoekers voorkomen dat de groepscohesie toeneemt. De boodschap die men wil meegeven bij dit soort interventies is dat crimineel gedrag in het algemeen nooit getolereerd zal worden, maar dat voor een aantal specifieke groepsgerelateerde delicten alles op alles wordt gezet om strafrechtelijke vervolging plaats te laten vinden voor degenen die het meest crimineel actief zijn.

Uit een evaluatiestudie van Burik et al. (2013) komt ook naar voren dat een specifieke focus op een gering aantal jeugdigen, waarop een persoonsgerichte aanpak wordt losgelaten, als bevorderende factor kan worden gezien voor een effectieve aanpak. Het blijkt in een aantal gevallen goed te werken om invloedrijke groepsleden te selecteren en deze te scheiden van de rest van de groep (Burik et al., 2013). Tot slot blijkt uit een reviewstudie van Stinchcomb (2002) dat er studies zijn die aantonen dat gerichte repressie jegens dominante groepsleden, gewenste resultaten kan opleveren, mits er sprake is van een zorgvuldige en gecoördineerde inzet.

Het tweede criterium voor een effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen is dat de mogelijkheid voor het plegen van delicten moet worden weggenomen door maatregelen te nemen waarbij aan groepsleden duidelijk wordt gemaakt dat zij in de gaten worden gehouden en er kans op straf dreigt. Dit komt ook naar voren uit de studie van Wong et al. (2012). De onderzoekers constateren dat de preventievariant van de groepsregulatiestrategie, met interventies die zich richten op het stoppen van bende-activiteiten voordat ze daadwerkelijk plaatsvinden, wisselend effectief is. De veronderstelling hierbij is dat bendeleden worden afgeschrikt van het plegen van criminele activiteiten (Wong et al., 2012). Een schijnbaar hogere strafdreiging leidt tot een besluitvormingsproces bij de bendeleden waarbij besloten moet worden om wel of geen crimineel gedrag te vertonen. Ook Bentham (1948) stelt in zijn afschrikkingstheorie dat potentiële daders een rationele afweging maken om criminele activiteiten te verrichten waarbij een inschatting wordt gemaakt van de kans op straf en de zwaarte van deze straf. Wong et al. (2012) benoemen verschillende afschrikstrategieën. Hierbij kan gedacht worden aan een verhoogde aanwezigheid van de politie in bepaalde buurten en een specifieke focus op situationele aspecten die criminele activiteiten in de hand kunnen werken, zoals een avondklok en spijbelhandhaving (Wong et al., 2012).

Een andere aanname bij deze strategie is dat criminele activiteiten van groepen op specifieke locaties plaatsvinden. Door de mogelijkheden voor het plegen van delicten weg te nemen, zullen groepsleden zich minder inlaten met criminele gedragingen (Wong et al., 2012). Eén van dit soort interventies is het Dallas Anti-Gang Initiative. Deze interventie maakt gebruik van een strenge avondklok, spijbelhandhaving en patrouilles in buurten waar straatbendes zich begeven. Deze maatregelen hebben ertoe geleid dat er een significante

afname heeft plaatsgevonden van bende gerelateerd geweld in de controle- en doelgebieden (Wong et al, 2012).

Het derde criterium voor een effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen is dat er focus moet zijn op een hogere pakkans in plaats van zwaarder en sneller straffen. Dit blijkt uit onderzoek van Eggen en Kalidien (2008). De onderzoekers geven aan dat in de realiteit de zekerheid van straf niet is gegarandeerd, omdat de pakkans in het algemeen erg klein is. Weinig delinquenten worden daadwerkelijk gestraft voor hun delict. Uit onderzoek van Tonry (2008) komt naar voren dat mensen door een hogere straf niet worden tegengehouden om minder ernstige delicten te plegen. Volgens Elffers (2008) is het afschrik-effect groter als delinquenten vaker worden gestraft in plaats van zwaarder. Bruinsma (2010) geeft ook aan dat het effectiever is als de objectieve pakkans wordt verhoogd in plaats van de straffen te verzwaren voor die ene keer dat een delinquent wordt opgepakt en voor de rechter moet verschijnen. Volgens hem hoeft de straf niet in alle gevallen zwaar te zijn, als door de verdachte maar wordt gevoeld dat hij of zij niet correct heeft gehandeld. Tot slot komt uit zowel de nationale als internationale literatuur naar voren dat delinquenten amper minder recidiveren op het moment dat strafrechtelijke procedures sneller plaatsvinden dan de huidige doorlooptijden. Volgens Bruinsma (2010) valt er nog veel winst te behalen in het vergroten van de pakkans waarbij dus vaker een reactie plaatsvindt, in de vorm van straf, op ongewenst gedrag.

Het vierde criterium voor een effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen is dat jeugdigen een alternatief moet worden geboden voor criminele activiteiten. Uit een studie van Westmacott, Stys, Brow (2005) komt naar voren dat repressieve interventies qua effectiviteit gemengde resultaten laten zien. Bij dit soort interventies draait het om opsporing en vervolging van leden van de criminele jeugdgroep door een samenwerking tussen de justitiële partners. Hoewel uit onderzoek naar voren komt dat op korte termijn de criminaliteit binnen de groep afneemt, blijven andere belangrijke aangelegenheden zoals, werk en scholing onaangetast (Westmacott, Stys, Brow, 2005). Dat de criminaliteit alleen op de korte termijn afneemt kan worden verklaard door de eerder besproken relatieve deprivatietheorie van Merton (1957). Criminaliteit wordt volgens Merton voor een groot deel bepaald door relatieve deprivatie. De relatieve deprivatie zal dus moeten worden opgeheven door iemand een alternatief te bieden waarmee een inkomen kan worden vergaard of een bepaalde positie kan worden behaald. Merton (1957) geeft aan dat als dit niet gebeurt, een individu telkens zal terugvallen in crimineel gedrag. Uit onderzoek van Klemp-North (2007) blijkt ook dat jongeren uit problematische groepen de ervaren spanning compenseren door illegale middelen aan te wenden om de doelen te bereiken die anders niet haalbaar zijn als gevolg van tekortkomingen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt.

Het vijfde en laatste criterium voor een effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen is dat op jongeren een combinatie van straf- en zorg maatregelen moet worden toegepast. Dit blijkt uit een studie van Van Noije & Wittebrood (2009). Zij concluderen dat jongeren uit jeugdgroepen die alleen worden gestraft zonder zorgmaatregelen over het algemeen een hoger recidivepercentage hebben in vergelijking met jongeren die een straf hebben waaraan een individueel behandelprogramma is gekoppeld. Ook Berg - le Clercq (2012) geeft aan dat enkel en alleen straffen niet effectief blijkt te zijn, maar in combinatie met zorgmaatregelen wel.

Het bieden van zorg naast de straf lijkt het werkzame bestandsdeel te zijn bij een persoonsgerichte aanpak (Van Noije & Wittebrood, 2009). Volgens de onderzoekers moet daarbij aandacht zijn voor de specifieke culturele achtergrond van de jeugdigen, kwalitatief goede diagnoses voor betere behandelingen en een adequate samenwerking tussen ketenpartners. Van Noije & Wittebrood (2009) geven aan dat cognitieve gedragstherapie en sociale vaardigheidstrainingen de meest effectieve gedraginterventies zijn voor zowel volwassenen als jeugdigen. Ook komt uit een systematische review naar de effectiviteit van behandelprogramma's in gevangenissen voor chronische jeugdige delinquenten naar voren dat cognitieve gedragsmaatregelen de meest effectieve behandelmethode is bij mannelijke jeugdige delinquenten (Garrido en Morales, 2007). De onderzoekers concluderen verder dat de behandelprogramma's effectiever zijn op het moment dat er sprake is van ernstige recidive in plaats van algemene recidive. Bij de gedragsverandering die moet plaatsvinden, dienen volgens Van Noije & Wittebrood (2009) de termen 'heropvoeding' en 'resocialisatie' centraal te staan.

Samenvattend kunnen we zeggen dat onderzoek naar een effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen laat zien dat de volgende criteria van groot belang zijn:

- Inzet op de meest crimineel actieve en meest invloedrijke leden binnen de groep
- De mogelijkheid voor het plegen van delicten wegnemen door maatregelen te treffen waarbij aan groepsleden duidelijk wordt gemaakt dat zij in de gaten worden gehouden en er kans op straf dreigt
- Een focus op een hogere pakkans in plaats van zwaarder en sneller straffen
- Biedt jeugdigen een alternatief voor criminele activiteiten
- Niet alleen straffen, maar een combinatie van straf en zorg toepassen

In deze evaluatie zal worden onderzocht in hoeverre de gehanteerde 'Kopstukkenaanpak' van het Veiligheidshuis regio Utrecht voor overlastgevende en criminele jeugdgroepen voldoet aan bovenstaande criteria.

Methode

In dit gedeelte zal de onderzoeksmethode worden besproken. De punten die behandeld worden zijn het onderzoeksdesign, het selecteren van de respondenten, het proces van dataverzameling, de analyse van de data en tot slot de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

Onderzoeksdesign

Voor de evaluatie van de kopstukkenaanpak is een praktijkanalyse uitgevoerd. Uit de literatuur zijn vijf inhoudelijke criteria gehaald waaraan een aanpak van problematische jeugdgroepen moet voldoen om succesvol te zijn. Hierbij is onderzocht in hoeverre de kopstukkenaanpak aan deze criteria voldoet. Met behulp van de criteria voor een effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen is de aanpak van het Veiligheidshuis regio Utrecht geëvalueerd.

De data zijn verworven door middel van semi-gestructureerde interviews die zijn afgenomen bij de verschillende medewerkers van de instanties die betrokken zijn bij de kopstukkenaanpak. De onderwerpen zijn vooraf vastgesteld, maar bij sommige interviews is gevarieerd met de volgorde van de vragen en de inhoud hiervan. Er is gebruik gemaakt van een interviewprotocol waarbij de opgestelde criteria, voor een effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen, de rode draad vormden.

Selectie van de respondenten

De medewerkers van de instanties die betrokken zijn bij het Justitieel casusoverleg kopstukken in het Veiligheidshuis regio Utrecht vormden de populatie van het onderzoek. De deelnemende ketenpartners zijn de politie, het Openbaar Ministerie, de Reclassering, de gemeenten, Bureau Jeugdzorg Utrecht, de Raad voor de Kinderbescherming, het jongerenwerk Utrecht en tot slot het Veiligheidshuis regio Utrecht. Van elke deelnemende ketenpartner zijn 2 tot 5 medewerkers geïnterviewd. Een aantal professionals is voorafgaand of na afloop van het casusoverleg benaderd. De rest is benaderd via de e-mail of per telefoon. Voor de interviews zijn de medewerkers van de verschillende ketenpartners geselecteerd op basis van betrokkenheid bij de uitvoering van de kopstukkenaanpak. Daarnaast zijn van enkele instanties ook de leidinggevenden geïnterviewd. Tot slot zijn zowel professionals geïnterviewd die werkzaam zijn in de stad Utrecht, als professionals die werkzaam zijn in de regio. Een overzicht van de respondenten is te vinden in bijlage II.

Dataverzameling

De meeste interviews vonden plaats op de kantoren van de verschillende betrokken instanties bij de kopstukkenaanpak. Sommige interviews zijn gehouden op het Veiligheidshuis regio Utrecht na afloop of voorafgaand aan een casusoverleg. Eén interview is via de telefoon afgenomen vanwege de beperkte tijd van deze professional. Bij elk interview is verteld dat alle gegevens geanonimiseerd verwerkt zullen worden. Ook is aan de respondenten toestemming gevraagd om het interview op te nemen. Het grootste deel van de interviews heeft ongeveer drie kwartier tot een uur geduurd. De interviews met de medewerkers die direct betrokken zijn bij de kopstukkenaanpak duurden over het algemeen langer dan de interviews met de leidinggevenden. Dit had voornamelijk te maken met het feit dat de directe betrokkenen met vele voorbeelden uit de praktijk kwamen.

Uit de literatuur zijn vijf criteria naar voren gekomen die van belang zijn voor een effectieve aanpak van overlastgevende en criminele jeugdgroepen. Deze criteria functioneerden als leidraad tijdens de interviews:

- Inzet op de meest crimineel actieve en de meest invloedrijke leden binnen de groep (*selectie van kopstukken*)
- De mogelijkheid voor het plegen van delicten wegnemen door maatregelen te treffen waarbij aan groepsleden duidelijk wordt gemaakt dat zij in de gaten worden gehouden en er kans op straf dreigt (*ervaren controle door kopstukken*)
- Een focus op een hogere pakkans in plaats van zwaarder en sneller straffen (*pakkans*)
- Biedt jeugdigen een alternatief voor criminele activiteiten (*alternatieven voor criminele activiteiten*)
- Niet alleen straffen, maar een combinatie van straf en zorg toepassen (*straf- en zorgmaatregelen*)

In principe zijn alle criteria met de verschillende instanties besproken. Er waren echter een aantal criteria waarover sommige instanties meer konden vertellen en anderen juist weer minder. In tabel 1 is te zien over welke topics voornamelijk is gesproken tijdens de interviews met de medewerkers van de verschillende ketenpartners.

Tabel 1

Een overzicht van de topics waar tijdens de interviews met de verschillende medewerkers voornamelijk over is gesproken (*dikgedrukt*).

Politie	Selectie van kopstukken, Ervaren controle door kopstukken, Pakkans, Alternatieven voor criminele activiteiten, Straf- en zorgmaatregelen.
Openbaar Ministerie	Selectie van kopstukken, Ervaren controle door kopstukken, Pakkans, Alternatieven voor criminele activiteiten, Straf- en zorgmaatregelen.
Reclassering Nederland	Selectie van kopstukken, Ervaren controle door kopstukken, Pakkans, Alternatieven voor criminele activiteiten, Straf- en zorgmaatregelen.
Gemeenten	Selectie van kopstukken, Ervaren controle door kopstukken, Pakkans, Alternatieven voor criminele activiteiten, Straf- en zorgmaatregelen.
Bureau Jeugdzorg Utrecht	Selectie van kopstukken, Ervaren controle door kopstukken, Pakkans, Alternatieven voor criminele activiteiten, Straf- en zorgmaatregelen.
Raad voor de Kinderbescherming	Selectie van kopstukken, Ervaren controle door kopstukken, Pakkans, Alternatieven voor criminele activiteiten, Straf- en zorgmaatregelen.
Jongerenwerk Utrecht	Selectie van kopstukken, Ervaren controle door kopstukken, Pakkans, Alternatieven voor criminele activiteiten, Straf- en zorgmaatregelen.
Veiligheidshuis regio Utrecht	Selectie van kopstukken, Ervaren controle door kopstukken, Pakkans, Alternatieven voor criminele activiteiten, Straf- en zorgmaatregelen.

Data-analyse

De interviews zijn volledig uitgeschreven en vervolgens geanalyseerd en gecodeerd met behulp van het programma NVivo. Dit is een computerprogramma dat speciaal is ontwikkeld voor het analyseren van kwalitatieve datagegevens. Door het coderen van stukken tekst is er na verloop van tijd een codeboom ontstaan waardoor alle verzamelde data overzichtelijker werd weergegeven. Dit heeft ook het analyseproces vergemakkelijkt.

Validiteit en betrouwbaarheid

In totaal zijn 23 interviews gehouden met de medewerkers van alle betrokken instanties bij de kopstukkenaanpak. Door zowel medewerkers van de politie, het Openbaar Ministerie, de Reclassering, de gemeenten, Bureau Jeugdzorg Utrecht, de Raad voor de Kinderbescherming, het jongerenwerk Utrecht en het Veiligheidshuis regio Utrecht in het onderzoek te betrekken is de kopstukkenaanpak vanuit verschillende gezichtspunten belicht. Hiermee is de interne validiteit gewaarborgd. De validiteit is verhoogd door adequaat door te vragen tijdens de interviews op momenten dat respondenten vaag bleven en niet concreet werden. Daarnaast is voor de interviews gebruik gemaakt van een interviewprotocol waarmee kon worden gecontroleerd of alle onderwerpen waren besproken.

In dit onderzoek is triangulatie toegepast doordat meerdere bronnen over hetzelfde onderwerp met elkaar zijn vergeleken. Tabel 1 laat dit zien. In de resultatensectie zijn de verschillende bronnen met elkaar vergeleken. Over het algemeen bleken daar geen grote verschillen te zijn, op een aantal punten na. Zo is gebleken dat bij het toepassen van straf- en zorgmaatregelen de strafpartners andere opvattingen hebben ten aanzien van delinquente jeugdigen dan de zorgpartners. De zorg- en de strafkant zijn verschillende werelden die af en toe moeilijk door één deur kunnen. De politie is soms al helemaal klaar met een jongere terwijl een hulpverlener van Bureau Jeugdzorg nog allerlei mogelijkheden ziet.

De sfeer tijdens de interviews was open en prettig. Daarnaast waren de meeste medewerkers vrij kritisch over de besproken onderwerpen. Daarom is er weinig reden om aan te nemen dat de verzamelde data onbetrouwbaar zouden zijn door sociaal wenselijke antwoorden. De betrouwbaarheid is vergroot door bij elk interview de antwoorden van de respondenten kort samen te vatten en te herhalen. Zo kon worden gecontroleerd of de antwoorden juist waren geïnterpreteerd en was het mogelijk om eventuele gaten op te vullen. Daarnaast zijn alle interviews opgenomen met een voice recorder. Op die manier is gewaarborgd dat informatie volledig en correct is verwerkt.

Resultaten

In dit gedeelte wordt de meest relevante informatie van de geïnterviewde medewerkers beschreven en wordt geschetst of de kopstukkenaanpak aan de criteria voldoet die van belang zijn voor een effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen. Daarnaast zal worden beschreven wat volgens de betrokkenen de effectiviteit is van de kopstukkenaanpak. Tot slot zullen een aantal knelpunten worden genoemd.

Achtergrondgegevens

In tabel 2 is een overzicht te zien van het aantal kopstukken in 2012 en 2013 in de provincie Utrecht uitgesplitst naar vier regio's. Van de 113 personen uit 2012 zijn er 57 als kopstuk afgevallen. Er zijn echter 42 nieuwe kopstukken bijgekomen waardoor het totale aantal kopstukken met 15 is afgenomen ten opzichte van 2012. Er heeft een aanzienlijke wisseling van kopstukken plaatsgevonden. De voornaamste redenen waarom kopstukken zijn afgevallen is dat jeugdgroepen uiteindelijk worden geclassificeerd als 'hinderlijk'. Op deze manier zijn 25 kopstukken afgevallen. Daarnaast zijn 8 kopstukken afgevallen doordat zij zich niet meer bij de groep of in de wijk lieten zien. Ook zijn er 7 kopstukken afgevallen doordat zij bij de bespreking tijdens het justitieel casusoverleg kopstukken niet aan de definitie van een kopstuk bleken te voldoen. Verder zijn de overige 17 kopstukken afgevallen vanwege langdurige detentie, verblijf in het buitenland, (gesloten) uithuisplaatsing, verhuizing of door het vertonen van goed gedrag (Berkhout, 2013).

Tabel 2

Overzicht van het aantal kopstukken in 2012 en 2013 in de provincie Utrecht.

	Aantal kopstukken in april 2012	Aantal kopstukken in april 2013	Aantal kopstukken in september 2013
Binnensticht Heuvelrug (BSHR)	9	8	4
Eemland Noord Eemland Zuid (ENEZ)	19	12	3
Lekstroom Rijn en Venen (LSRV)	15	13	3
Stad Utrecht	70	65	50
Totaal	113	98	60

In tabel 3 is het verloop te zien van het aantal overlastgevende en criminele jeugdgroepen in Utrecht. Eén jaar na de start van de kopstukkenaanpak in 2012 is het aantal overlastgevende en criminele jeugdgroepen gehalveerd.

Tabel 3

Het aantal overlastgevende en criminele jeugdgroepen in de provincie Utrecht in 2011, 2012 en 2013.

	2011	2012	2013
Overlastgevend	22	24	13
Crimineel	16	19	8
Totaal	38	43	21

De kopstukkenaanpak en de criteria

Tabel 4 laat de resultaten zien van de evaluatie aan de hand van de inhoudelijke criteria voor een effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen. In deze tabel is beschreven wat de procedures zijn bij de kopstukkenaanpak ten aanzien van de criteria, of aan deze procedures wordt voldaan en zo niet, waarom dat niet altijd het geval is.

Tabel 4

Overzicht van de criteria voor een effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen en de mate waarin de kopstukkenaanpak wel of niet voldoet aan deze criteria

 criterium	 Procedure	 Wordt aan de procedure voldaan?	 Waarom lukt het niet altijd?
<i>1. Inzet op de meest crimineel actieve en meest invloedrijke leden binnen de groep.</i>	Wijkagenten en jongerenwerkers selecteren jeugdigen uit overlastgevende of criminele jeugdgroepen die aanzien hebben in de groep en zelf overlast veroorzaken of andere jongeren uit de groep daartoe aanzetten.	Meestal wel, maar over bepaalde casussen ontstaat wel eens discussie.	- Het is mensenwerk. - Soms zit er geen hiërarchie in de jeugdgroep. - Alle jongeren zitten ongeveer op een gelijk niveau qua overlastgevend en crimineel gedrag.
<i>2. De mogelijkheid voor het plegen van delicten wegnemen door maatregelen te treffen waarbij aan groepsleden duidelijk wordt gemaakt dat zij in de gaten worden gehouden en er kans op straf dreigt.</i>	Het versturen van een brief, een huisbezoek afleggen, de ouders betrokken maken, extra controle van de politie, verscherpte controle van reclasseringsinstanties.	Ja	-

Criterium	Procedure	Wordt aan de procedure voldaan?	Waarom lukt het niet altijd?
<i>3. Een focus op een hogere pakkans in plaats van zwaarder en sneller straffen.</i>	De pakkans van kopstukken moet maximaal zijn.	Soms wel, soms niet	<ul style="list-style-type: none"> - Met de verzamelde informatie door de politie kunnen zaken vaak niet worden bewezen. - Door een gebrek aan rechnercapaciteit is de prioriteit en focus op kopstukken niet altijd aanwezig.
<i>4. Biedt jeugdigen een alternatief voor criminele activiteiten.</i>	Er moet altijd worden geprobeerd om jongeren aan een zinvolle dagbesteding te helpen in de vorm van een opleiding, werk en/of andere activiteiten.	Ja, het wordt geprobeerd, maar vaak met weinig succes	<ul style="list-style-type: none"> - Door bezuinigingen zijn er minder dagbestedingstrajecten beschikbaar. - Een 'Verklaring Omtrent Gedrag' wordt bij deze jongeren niet altijd afgegeven. - Onrealistisch beeld van jongeren over de werkelijkheid op het financiële vlak. - Door LVB-problematiek (licht verstandelijke beperking) missen sommige jongens bepaalde vaardigheden.
<i>5. Niet alleen straffen, maar een combinatie van straf en zorg toepassen.</i>	Het uitgangspunt is dat altijd wordt getracht om zowel zorgmaatregelen als strafmaatregelen in het plan van aanpak op te nemen.	Ja, er wordt naar gestreefd, maar strafmaatregelen hebben wel de overhand gekregen	<ul style="list-style-type: none"> - Gebrek aan motivatie van sommige jongeren. - Verschillende visies van de straf- en zorgpartners ten aanzien van delinquente jeugdigen.

1. Selectie bij de kopstukkenaanpak

Er moet een duidelijke selectie zijn van de jongeren die het meest crimineel actief zijn en een invloedrijke rol hebben in de groep. De procedure bij de kopstukkenaanpak is dat de selectie wordt uitgevoerd door wijkagenten in samenwerking met jongerenwerkers. Jaarlijks wordt door hen informatie verzameld over de jeugdgroepen. De wijkagenten en de jongerenwerkers bepalen volgens de Beke-Ferwerda shortlist-methodiek (2009), waarbij

groepen kunnen worden getypeerd als hinderlijk, overlastgevend of crimineel, welke jeugdigen binnen de overlastgevende en criminele jeugdgroepen aanzien hebben in de groep en zelf verantwoordelijk zijn voor overlastgevend en crimineel gedrag of andere jongeren uit de groep daartoe aanzetten. Een jongere moet daarnaast (recent) strafbare feiten hebben gepleegd of de politie moet onderbouwd kunnen aangeven dat er sterke vermoedens zijn dat de betreffende jongere strafbare feiten pleegt die nog niet tot een aanhouding hebben geleid. Tot slot geldt dat een jongere ongevoelig is geweest voor interventies vanuit een vrijwillig kader (intern document Veiligheidshuis, 2013). Dit is het kader waarbij men zonder consequenties kan besluiten om te stoppen met een hulpverleningstraject

Uit de interviews is gebleken dat bij de kopstukkenaanpak over het algemeen de juiste jongeren worden geselecteerd. Jongerenwerkers en wijkagenten geven aan dat zij vaak hetzelfde denken over wie zij als kopstuk zien en wie niet. Zij letten voornamelijk op de rol die een jongere in de groep vervult en of het degene is die bepaalt hoe het er in een wijk aan toe gaat. Uit de interviews komt naar voren dat de criteria voor het selecteren van een kopstuk in theorie duidelijk zijn, maar dat het selectieproces voornamelijk is gebaseerd op ervaringen die wijkagenten en jongerenwerkers hebben in het contact met de jeugdigen op straat. Een wijkagent zegt het volgende over de criteria:

“De criteria voor het selecteren van een kopstuk zijn helder en bruikbaar, maar ze zijn ook voor een groot gedeelte gebaseerd op gevoel en dat wordt daarna bevestigd of ontkend. Dus is het negatieve gevoel te koppelen aan bevindingen in het politieregistratiesysteem” (Politie Utrecht).

In het Justitieel casusoverleg kopstukken ontstaat wel eens discussie over de geselecteerde kopstukken of dit nu daadwerkelijk de jongeren zijn die aanzien hebben in de groep en het meest crimineel actief zijn of andere leden uit de groep daartoe aanzetten. De stedelijk coördinator aanpak jeugdgroepen van de gemeente Utrecht geeft aan dat het selectieproces mensenwerk is en dat het daarom wel eens kan gebeuren dat er een verkeerde keuze wordt gemaakt:

“Het selectieproces is niet iets heel zwart-wits, dus ik vind dat de criteria wel ruimte moeten bieden aan de professionals om hun keuze te maken van wie zij zien als degene met de meeste invloed. Soms blijkt een geselecteerde jongere niet de juiste te zijn. Dat hoort een beetje bij het werk denk ik” (Gemeente Utrecht).

Een casusregisseur van de Raad voor de Kinderbescherming geeft aan dat de criteria voor het selecteren van een kopstuk strakker moeten worden gehanteerd. Hij schetst het volgende probleem dat wel eens ontstaat bij de geselecteerde kopstukken:

“Het uitgangspunt is drie kopstukken per groep maximaal. Als je een groep hebt waar er twee met kop en schouders bovenuit steken is het helder, dan pak je die twee. Maar je ziet nu ook groepen daar worden er vier, een enkele keer zelfs vijf besproken, maar dan ga je glijden. Op

een gegeven moment heb ik niet meer helder, is dit nu een kopstuk of is dit gewoon een jongen die veel overlast veroorzaakt” (Raad voor de Kinderbescherming).

Een verklaring voor dit probleem wordt gegeven door de jeugdcoördinator van de politie. Hij geeft aan dat het niet altijd even gemakkelijk is om kopstukken uit een problematische jeugdgroep te selecteren, omdat er ook jeugdgroepen zijn waarbij alle jongeren op een gelijk niveau zitten qua overlastgevend en crimineel gedrag. Geen van de jongeren hebben in deze jeugdgroepen een dominante houding ten opzichte van de andere jeugdigen.

2. Ervaren controle door kopstukken

De mogelijkheid voor het plegen van delicten moet worden wegenomen door maatregelen te treffen waarbij aan groepsleden duidelijk wordt gemaakt dat zij in de gaten worden gehouden en er kans op straf dreigt. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de kopstukkenaanpak aan dit criterium voldoet. Er worden enkele maatregelen genomen door de betrokken ketenpartners die ervoor zorgen dat kopstukken continu het gevoel hebben dat zij in beeld zijn bij de verschillende instanties. Ten eerste hebben alle kopstukken een brief gekregen die persoonlijk door wijkagenten is overhandigd. In deze brief staat waarom zij als kopstuk zijn gelabeld en dat ze besproken zullen worden in het Veiligheidshuis. Ook de ouders van minderjarige kopstukken hebben eenzelfde soort brief overhandigd gekregen. Een werkbegeleider van Reclassering Nederland geeft aan dat de reacties op het ontvangen van deze brief wisselend zijn:

“Er worden brieven uitgereikt, maar die kan je aannemen en niet lezen. Dat zullen er ongetwijfeld een aantal doen en die hebben dan geen idee. Een andere leest het juist heel erg goed, en die hebben zoiets van: ‘er klopt helemaal niets van’. Deze jeugdigen gaan gelijk de strijd aan. En weer anderen zitten er echt mee. Die denken van: ‘oh nee, ik wil helemaal niet zo’n brief’. Die schamen zich voor hun ouders” (Reclassering Nederland).

Daarnaast hebben de jongerenwerkers en wijkagenten huisbezoeken afgelegd bij alle jongeren die als kopstuk zijn aangemerkt. Met zowel de jeugdige als met zijn ouders is besproken waarom hij is gelabeld als kopstuk en hoe men ervoor kan zorgen dat de betreffende jongere volgend jaar geen kopstuk meer is. Ook is door het jongerenwerk Utrecht geprobeerd om ouders meer controle te laten krijgen over hun kind zodat het zicht op de kinderen verbetert. De jongerenwerkers hebben ouders geleerd om situaties meer positief te benaderen. Een jongerenwerker geeft aan dat dit meestal nog niet gebeurt:

“Het gebeurt vaak altijd vanuit het negatieve van: ‘kijk, je bent weer kopstuk’. Ze moeten juist meer vanuit een positieve benadering gaan kijken. Hoe kan ik jou als vader of moeder helpen om er een positief jaar van te maken zodat je volgend jaar kopstuk af bent. Dan kijken we samen met ouders wat het jongerenwerk hierin kan betekenen” (Jongerenwerk Utrecht).

Verder komt uit de interviews naar voren dat kopstukken continu worden gecontroleerd door de politie. Dit is één van de consequenties op het moment dat jeugdigen als kopstuk zijn gelabeld. Een wijkagent geeft aan waarom een scherpe controle van belang is:

“Gevaren voor de samenleving nemen direct toe als we deze jeugdigen niet constant op de huid zitten. Ze moeten het gevoel hebben dat...alles wat je onderzoek niet belemmert, daar moet je ze ook voor aanpakken. Ze moeten overal een bekeuring voor krijgen. Er moet een constante druk op die lui zijn om te zorgen dat alle uitwassen van hun gedrag de samenleving zo min mogelijk last opleveren” (Politie).

Ook is uit de interviews met medewerkers van Reclassering Nederland gebleken dat over het algemeen strakker werd ingezet op kopstukken in vergelijking met de inzet op andere delinquente jeugdigen. De risico's op recidive zijn bij de Reclassering leidend voor het niveau van toezicht. Wanneer het risico op recidive bij een jongere toenam werd de frequentie van de meldplicht opgeschroefd. Bij de kopstukken werd regelmatig een enkelband met GPS ingezet zodat een jongere beter in de gaten kon worden gehouden.

Een laatste punt van controle is de samenwerking tussen de gemeente Utrecht en het Jongerenwerk Utrecht. De overlastmeldingen van buurtbewoners kwamen bij de gemeente terecht. De gemeente gaf deze overlastmeldingen vervolgens door aan het jongerenwerk Utrecht zodat de jongerenwerkers een extra ronde konden lopen op die plekken waar regelmatig overlastmeldingen werden gedaan. De jongerenwerkers gingen dan in gesprek met de jongeren die overlast veroorzaakten.

3. De pakkans

Er moet een focus zijn op een hoge pakkans in plaats van zwaarder en sneller straffen. De procedure bij de kopstukkenaanpak is erop gericht dat de pakkans van kopstukken maximaal is, maar in de praktijk blijkt dit niet altijd het geval te zijn. Onder pakkans verstaat de politie het volgende: de kans dat men bij het plegen van een strafbaar feit wordt betrapt en hiervoor ook wordt vervolgd.

Bij de kopstukkenaanpak is ervoor gekozen om de aandacht niet op de hele jeugdgroep te vestigen, maar alleen op jeugdigen met aanzien die zelf overlast veroorzaken of anderen daartoe aanzetten. De politie geeft aan dat door deze focus de pakkans van de geselecteerde jongeren automatisch is vergroot. De voormalige wijkchef van de stad Utrecht geeft aan dat de pakkans verder is vergroot door buurtbewoners meer bij de werkzaamheden te betrekken.

“Er is veel geïnvesteerd in contact met buurtbewoners op een heleboel plaatsen. Dat genereert meer informatie en meer informatie betekent ook een hogere pakkans. Buurtbewoners stuurden gewoon e-mails naar de wijkagent met foto's van dingen die ze zagen gebeuren. Dat is natuurlijk fantastisch” (Politie).

De politie in Utrecht stad beschikt over speciale rechercheurs die alle zaken met betrekking tot kopstukken behandelen, de zogenaamde adoptierechercheurs. De politieteams in de regio hebben geen beschikking over adoptierechercheurs. De voormalige wijkchef van de stad Utrecht geeft aan dat deze rechercheurs een absolute meerwaarde hebben. De extra focus op de kopstukken draagt eraan bij dat zaken minder snel geseponeerd hoeven te worden waardoor kopstukken vaker de negatieve consequenties ervaren van het 'kopstuk zijn'. De procesmanager van het Veiligheidshuis regio Utrecht zegt het volgende over de adoptierechercheurs:

"Doordat bepaalde agenten die jongens echt in de gaten houden komen ze niet meer weg met sociaal wenselijke antwoorden en vaardigheden omdat deze politiemensen daar doorheen prikken" (Veiligheidshuis regio Utrecht).

Een probleem dat naar voren is gekomen tijdens de interviews is dat er vaak beperkte informatie beschikbaar is over de kopstukken waardoor de pakkans klein is. Om dit probleem op te lossen zijn door rechercheurs werkopdrachten uitgedeeld aan agenten. Deze agenten gingen op pad om op bepaalde zaken te letten die vervolgens in een proces verbaal teruggekoppeld moesten worden. Uit de interviews is gebleken dat met de verzamelde informatie vaak nog geen feiten bewezen konden worden. Een terugkomend verhaal is dat de agenten vaak vrij zeker weten dat een jeugdige een strafbaar feit heeft gepleegd, maar dat dit alleen niet hard kan worden gemaakt. Een wijkagent uit de regio geeft aan dat zaken hierdoor structureel worden geseponeerd waardoor kopstukken weggelaten met ongewenst gedrag. Door een gebrek aan researchcapaciteit zijn kopstukken meer regulier geworden en krijgen zij geen prioriteit meer. Een jeugdcoördinator van de politie en een wijkagent uit de regio zeggen hier het volgende over:

"Natuurlijk, je haalt ze uit de anonimiteit, we gaan op huisbezoek, we vertellen ook van: 'jij bent een kopstuk aan de negatieve kant van de jeugdgroep en elke scheet die je laat, daar wordt wat mee gedaan. Nou, daar wordt dan niks mee gedaan omdat we niks kunnen bewijzen en ze er dus mee weggelaten'" (Politie).

"Die kopstukken, daar moet je zo gruwelijk veel bovenop zitten om de zaken te kunnen bewijzen en ze voor langere tijd vast te kunnen zetten. En voor die overlastgevende groep met een paar feiten krijg ik de capaciteit niet" (Politie).

4. Alternatieven voor criminele activiteiten

Aan jongeren moet een alternatief worden geboden voor criminele activiteiten. De procedure bij de kopstukkenaanpak is dat door de verschillende ketenpartners altijd wordt geprobeerd om jongeren aan een zinvolle dagbesteding te helpen in de vorm van een opleiding, werk en/of andere activiteiten. In de praktijk gebeurt dit ook, alleen is gebleken dat dit maar bij een zeer beperkt aantal kopstukken daadwerkelijk is gelukt.

Door de ketenpartners worden een aantal problemen beschreven die het lastig

maken om dit soort jongeren aan een nuttige dagbesteding te helpen. De tegenzittende economie wordt vaak aangehaald als probleem voor toeleiding van kopstukken naar werk of een opleiding. Uit de interviews blijkt dat de mogelijkheden voor ondersteuning bij het vinden van werk en het volgen van een opleiding nog wel aanwezig zijn, alleen dat het wel moeilijker is geworden. Door bezuinigingen zijn bepaalde trajecten afgevallen waardoor het aantal sociale werkplaatsen en dagbestedingstrajecten is afgenomen. De woonplaats van een jongere speelt hierbij ook een rol. Voor kopstukken die woonachtig zijn in regio geldt dat de mogelijkheden beperkter zijn in vergelijking met de kopstukken die onder de gemeente Utrecht vallen. Ook hebben verschillende ketenpartners het idee dat de overgebleven trajecten na de bezuinigingen voornamelijk worden ingezet op die jongeren waarvan men verwacht dat ze het meeste resultaat zullen opleveren. Dit zijn over het algemeen niet de jongens die als kopstuk zijn gelabeld.

De 'Verklaring Omtrent Gedrag' (VOG) wordt door de meeste ketenpartners ook gezien als een probleem. Veel werkgevers, maar ook opleidingen willen tegenwoordig een VOG overhandigd krijgen alvorens een jeugdige kan gaan starten met werk of met een opleiding. De meeste kopstukken kunnen geen VOG krijgen vanwege hun strafblad. Door sommige ketenpartners wordt gedacht dat de kopstukken negatieve verwachtingen hebben ten aanzien van de mogelijkheden die hen worden geboden. Een casusregisseur van de Raad voor de Kinderbescherming geeft aan waarom in dit verband de VOG vaak een probleem is:

"Ik denk dat deze jongens negatieve verwachtingen hebben over wat wij ze kunnen bieden. En ik denk ook dat ze voor een groot deel gelijk hebben. Want dan geven we ze een jeugdreclasserder en dan komen ze vervolgens op een ROC. Dan zijn ze twee weken op school geweest en dan moeten ze stage lopen, maar vervolgens mogen ze geen stage lopen omdat ze hun VOG niet krijgen. Dan zijn we dus weer terug bij af en het enige dat zo'n jongen geleerd heeft is dat hij gelijk had, namelijk dat de maatschappij, de school en de stageplek hem niet willen" (Raad voor de Kinderbescherming).

Een wijkagent laat weten dat in sommige problematische jeugdgroepen 'luxe' een belangrijk goed is. Er wordt veel waarde gehecht aan dure auto's, merkkleding en gadgets. Het draait voornamelijk om materiële status. Voor dit soort jeugdigen, die vaak laagopgeleid zijn en weinig mogelijkheden hebben op de arbeidsmarkt, geldt dat het zeer lastig is om hen tevreden te stellen met bijvoorbeeld de inkomsten uit een bijbaan. Vanuit de Reclassering wordt in dit verband ook aangegeven dat kopstukken vaak geen reëel beeld hebben van de werkelijkheid op het financiële vlak. Een jongerenwerker geeft ook aan twijfels te hebben over de kans dat een kopstuk succesvol aan een alternatief wordt geholpen:

"De meeste kopstukken, eerlijk is eerlijk, die verdienen wel grof geld op dit moment en dan is nog maar de vraag of ze met een bijbaan genoeg nemen" (Jongerenwerk Utrecht).

Tot slot blijkt uit de interviews dat ketenpartners geregeld het vermoeden hebben dat er tussen de kopstukken ook jongens aanwezig zijn met LVB-problematiek (licht verstandelijke beperking), alleen is dit vaak nog niet vastgesteld met een officieel onderzoek. Eén van de oorzaken dat dagbestedingstrajecten vaak op niks uitlopen is dat bij sommige kopstukken intellectuele vermogens en doorzettingsvermogen ontbreken. Een jeugdreclasseerder van Bureau Jeugdzorg Utrecht geeft aan hoe zij met dit soort jongens omgaan:

“Je hebt het voornamelijk over jongeren die vaak een wat lager IQ hebben. Jongeren die sowieso slordig zijn in het nakomen van afspraken. Daar moet je dus heel outreachend mee aan de gang gaan en ze desnoods bij de hand pakken om succesjes te kunnen boeken. Dat doe ik dus ook” (Bureau Jeugdzorg, Utrecht)

5. Straf- en zorgmaatregelen

Een jongere moet niet enkel en alleen worden gestraft. Voor een succesvolle aanpak moet er een combinatie van straf- en zorgmaatregelen worden toegepast. Het uitgangspunt bij de kopstukkenaanpak is dat altijd wordt getracht om zowel zorgmaatregelen als strafmaatregelen in het plan van aanpak op te nemen. In de praktijk is echter gebleken dat bij veel kopstukken de strafmaatregelen de overhand hebben gekregen. Uit de interviews is naar voren dat voor jongeren die als kopstuk zijn aangemerkt, geldt dat ze alle mogelijkheden hebben gekregen om mee te werken aan zorginterventies. De hulp die werd aangeboden was zeer divers. Een werkbegeleider van Reclassering Nederland geeft aan dat de zorg altijd op maat was. Zij hebben altijd goed gekeken wat voor jongere het was en uit wat voor gezinssituatie hij of zij kwam. De hulpverlening die vervolgens werd ingezet kon bestaan uit individuele behandelingen, arbeidsvaardigheidstrainingen, cognitieve vaardigheidstrainingen, sociale vaardigheidstrainingen, agressieregulatie therapie en behandelingen die waren gericht op trauma's.

Door de ketenpartners wordt echter het beeld geschetst dat de motivatie van jongeren voor medewerking aan een hulpverleningstraject vaak beperkt is. Zeker op het moment dat de hulp te vrijblijvend wordt opgelegd. Om kopstukken toch te motiveren om medewerking te verlenen aan een hulpverleningstraject is in een aantal gevallen geprobeerd om een situatie te creëren waarbij men tegemoet komt aan een jongere. Een zorgcoördinator van de gemeente Utrecht probeerde dit altijd op de volgende manier te doen:

“Het is goed om altijd te blijven aandringen en ook te kijken waarin een win-win situatie zit voor die jongen. Heel vaak wilden ze bijvoorbeeld wel hulpverlening bij het regelen van een uitkering of iets dergelijks, nou ja, als dat de manier is om contact met zo'n jongen te krijgen, dan kan dat soms wel een aanleiding zijn voor andere hulpverlening” (Gemeente Utrecht).

Deze benadering jegens kopstukken heeft slechts enkele keren geholpen. Een andere verklaring voor het feit dat strafmaatregelen de overhand hebben gekregen bij kopstukken

zou kunnen worden gevonden in de verschillende visies die straf- en zorg partners hebben ten aanzien van deze jongeren. Dit komt onder andere tot uiting op het moment dat een jongere onder toezicht staat bij een reclasseringsinstantie en zich daarbij niet goed aan de afspraken houdt. Een rapporteur van Reclassering Nederland maakte de schatting dat de helft van de kopstukken wel meewerkt en de andere helft niet. Een jongere kan op zo een moment worden terug gemeld door een reclasseringswerker. Dit betekent dat de strafzaak terug gaat naar het Openbaar Ministerie. Zij kunnen vervolgens besluiten om naar de rechter te stappen en eisen dat het voorwaardelijke deel van een straf ten uitvoer wordt gelegd. De visie van de politie en de Reclassering verschillen over wanneer een jongere moet worden teruggemeld. De jeugdcoördinator van de politie uit de regio kijkt er als volgt tegenaan:

“Je moet altijd belangen afwegen of je er goed aan doet om een jongen terug te melden want anders ben je hem kwijt en dan kan je niks meer. Maar het blijven wel kopstukken op dat moment. Dus daar moet je toch iets anders mee omgaan. Als iedereen die gasten ziet op tijdstippen dat ze thuis moeten zijn, onder verdachte situaties, dan mag je eerder doorpakken door gewoon terug te melden, want die jongens lachen zich kapot. Die zijn dan voor de zoveelste keer weer gecontroleerd. Hebben zich weer niet aan de afspraken gehouden en komen er weer mee weg. Dat is iets wat je wel heel veel hoort en wat je niet wil” (Politie).

Uit de volgende passage wordt duidelijk hoe een reclasseringswerker van Reclassering Nederland aankijkt tegen het terugmelden van een jeugdige:

“Het heeft niet altijd zoveel zin om meteen terug te melden, want je bent in een traject bezig wat net is opgestart. Als het over het algemeen positief verloopt, maar er gebeurt een keer wat, ja, dat hoort een beetje bij die jongens natuurlijk. Dat is niet in één keer op te lossen als ze hier in toezicht zitten. Als een kopstuk wordt terug gemeld komt hij weer vast te zitten en dan kan je weer opnieuw kan beginnen. Als het gewoon gaat om dingen als overlast en dat soort zaken, dan moet je niet te snel terug melden. Je kan beter eerst je interventies inzetten en kijken of dat werkt” (Reclassering Nederland).

Op de momenten dat al veel hulpverlening was toegepast en een jongere geen blijk had gegeven om mee te werken, kozen de meeste ketenpartners ervoor om voorlopig af te straffen. Na enige tijd werd dan wel weer gekeken of een jongere van gedachte was veranderd en mogelijk nu wel bereid was om mee te werken. Een casusregisseur van de Raad voor de Kinderbescherming gaf aan dat afstraffen altijd pas werd ingezet als allerlaatste middel:

“Uiteindelijk wordt het repressief. Dat is wel altijd de ondertoon, maar het mag nooit de insteek zijn om het te blijven doen. Dan is het altijd van: ‘misschien moeten we dat voorlopig even doen om te laten zien dat we er zijn en dat het menens is’. Misschien na de vierde keer recidive heeft hij wel iets geleerd en gaan we weer richting Reclassering Nederland” (Raad voor de Kinderbescherming).

Effectiviteit van de kopstukkenaanpak volgens de betrokkenen

Aan de medewerkers van de betrokken instanties is gevraagd wat zij denken dat de effecten zijn van de aanpak op de kopstukken zelf en op de andere jongeren uit de groep. Vanuit de politie wordt aangegeven dat zij vooral effecten zien optreden op het moment dat aan het overlastgevende en criminele gedrag van kopstukken strafrechtelijke consequenties zijn verbonden. De politie geeft aan dat het indruk maakt op jeugdigen wanneer zij ervaren dat het menens is en niet zomaar meer weggkomen met strafbare feiten. Medewerkers van Reclassering Nederland, Bureau Jeugdzorg Utrecht en de gemeenten geven aan dat de hardere aanpak van de politie heeft bijgedragen aan het feit dat sommige kopstukken minder crimineel actief zijn geworden. Door wijkagenten en jongerenwerkers wordt echter wel geconstateerd dat bij het uitblijven van strafrechtelijke consequenties, een statusverhogende werking het gevolg kan zijn. Wanneer een jeugdige als kopstuk is aangemerkt en de repressieve aanpak vervolgens niet plaatsvindt, geven professionals aan dat bij sommige kopstukken het gevoel van onaantastbaarheid sterk toeneemt. Andere jongeren zijn crimineel actief gebleven, maar zijn voorzichtiger geworden door minder overlast te veroorzaken of buiten Utrecht verder te gaan.

In principe reageert de politie op alle delicten die door kopstukken worden gepleegd. In sommige gevallen wordt er echter voor gekozen om de kopstukken niet voor kleine delicten aan te pakken, maar een onderzoek langer door te laten lopen. Een wijkagent geeft aan waarom hier soms voor wordt gekozen:

“Als je ze pakt voor een klein delictje, dan ben je sneller statusverhogend voor ze bezig en het interesseert ze niets. Het interesseert ze ook daadwerkelijk niets. Op het moment dat ik de leider wegtrek voor twee jaar dan zie je dat het schrik-effect in de wijk vrij groot is” (Politie).

Volgens verschillende instanties heeft de kopstukkenaanpak ook effect op de andere groepsleden. Het jongerenwerk Utrecht en de politie hebben verschillende keren meegemaakt dat als een kopstuk voor langere tijd vast komt te zitten, zij vervolgens zien dat jeugdgroepen kleiner worden en in enkele gevallen zelfs uit elkaar vallen. Dit betekent dus dat het weghalen van een kopstuk uit een problematische jeugdgroep invloed kan hebben op de groepsdynamiek. Vanuit zowel de politie, Bureau Jeugdzorg Utrecht, Reclassering Nederland als het jongerenwerk Utrecht wordt gesproken over een schrik-effect op de overige groepsleden op het moment dat een kopstuk voor langere tijd uit de groep wordt getrokken. De ketenpartners beschrijven dat verschillende jongeren uit jeugdgroepen hebben aangegeven niet het volgende kopstuk te willen zijn en afstand hebben genomen van het kopstuk.

Knelpunten

Uit dit onderzoek blijkt dat er bij de kopstukkenaanpak enkele knelpunten zijn. Een eerste knelpunt is dat verschillende ketenpartners aangeven, dat bij het Justitieel casusoverleg kopstukken, waar de afspraken worden gemaakt over de toepassing van zorg- en strafmaatregelen, twee verschillende culturen bij elkaar komen die elkaar soms niet begrijpen. Een informatiemakelaar van de gemeente uit de regio schets het probleem als volgt:

“Je merkt gewoon dat de hulpverleningskant en de straffkant twee hele verschillende werelden zijn. De politie met het jagen enzo, de term alleen al, dat is iets anders dan dat je iemands gedrag wil veranderen en daarbij ruimte geeft voor terugval en voor een leercurve die niet altijd linea recta naar boven gaat. Soms is er nog wat meer begrip nodig voor elkaars cultuur en elkaars denken. De politie is soms al helemaal klaar met een jongen terwijl er een nieuwe hulpverlener binnenkomt die denkt van nou: ‘hier kunnen we nog wel wat mee’. Je komt vanuit een verschillende positie en dat clasht nogal” (Gemeente regio).

In dit verband is ook gebleken dat de informatievoorziening tussen de Reclassering en de politie tijdens een behandeltraject niet altijd op orde is. Vaak worden wijzigingen in een traject onvoldoende aan elkaar terug gekoppeld. Dit leidt wel eens tot onbegrip over de beslissingen die worden genomen ten aanzien van het wel of niet terug melden van een jongere.

Ten tweede krijgen ketenpartners als het jongerenwerk Utrecht, Reclassering Nederland en Bureau Jeugdzorg Utrecht met enige regelmaat van kopstukken te horen dat ze het heel vervelend vinden om altijd maar gecontroleerd te worden door de politie. Verschillende ketenpartners brachten naar voren dat er naar hun mening soms sprake is van overmatige controle door de politie. Gedragsverandering bij kopstukken wordt volgens hen op deze manier tegengewerkt.

“Soms denk ik wel eens dat het niet goed is om de kopstukken extra in de gaten te houden omdat dat ook weer dingen in de hand kan werken. Van: ‘nou, ik kan het toch nooit goed doen. De manier waarop ze mij aanspreken, op voorhand duwen ze me al in de hoek van die crimineel. Ja, waarom zou ik mijn best nog doen’. Vanuit de Reclassering probeer je duidelijk te maken dat je als cliënt voor langere tijd je best moet doen voordat de extra controle afneemt” (Reclassering Nederland).

De teammanager Jeugdreclassering bij Bureau Jeugdzorg Utrecht geeft ook aan dat het niet verstandig is om kopstukken altijd extreem te controleren:

“Participeren in de samenleving is accepteren dat er gezag is en dat je daar ook respectvol mee om moet gaan. Op het moment dat je als kopstuk wordt afgejaagd, dan krijg je nooit en te nimmer dat respect voor het gezag terug. Het is dus altijd de vraag of je moet gaan afjagen. Zo ja, besef dan heel goed dat die jongen daarmee verhardt. Ik vind dat we daarin wel een

balans moeten zoeken, want een hogere pakkans maakt dat je meer weerstand oproept tegen het gezag en dan wordt zorg weer lastiger” (Bureau Jeugdzorg Utrecht).

Een derde knelpunt is dat sommige jongeren door de aanpak minder zichtbaar delicten gaan plegen. Meerdere ketenpartners merken op dat een deel van de kopstukken niet echt onder de indruk is van de aanpak en zich ook niet laten tegenhouden door extra controle van de politie. De ketenpartners geven aan dat zij het idee hebben dat veel kopstukken verder zijn gegaan met het plegen van delicten, maar dat zij dit alleen voorzichtiger zijn gaan doen door minder overlast te veroorzaken, of doordat zij hun werkgebied hebben verplaatst buiten Utrecht. Een positief punt is dat de overlast op straat afneemt, maar daar staat wel tegenover dat de criminele activiteiten nog steeds standhouden en meer in het geheim plaatsvinden. Voor de politie wordt het dan lastiger om de jongeren in beeld te houden en de bewijslast van zaken rond te krijgen.

Een laatste knelpunt dat naar voren komt uit de interviews is dat het voor verschillende instanties nog onvoldoende duidelijk is wat voor kopstukken nou echt belangrijk is om hen van het criminele pad af te houden. De sleutel om dit soort jongens positief in beweging te krijgen ontbreekt vaak. Verschillende instanties geven aan dat in kopstukken veel tijd en geld moet worden gestoken alvorens zij het criminele pad verlaten en daarvoor in de plaats een nuttige dagbesteding krijgen. De mogelijkheden hiervoor zijn beperkt volgens sommige ketenpartners.

Conclusie

Bij de kopstukkenaanpak in de regio Utrecht worden jongeren uit overlastgevende of criminele jeugdgroepen aangepakt die aanzien hebben binnen de groep en zelf overlast veroorzaken of andere jongeren uit de groep daartoe aanzetten. Met een praktijkanalyse is onderzocht in hoeverre de kopstukkenaanpak voldoet aan de inhoudelijke criteria uit de literatuur voor een effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen. Hiervoor zijn vertegenwoordigers van de betrokken instanties bij de kopstukkenaanpak geïnterviewd. Aan hen is ook gevraagd wat zij denken dat de effecten zijn van de aanpak op de kopstukken en op de groep.

Qua procedures voldoet de kopstukkenaanpak aan de inhoudelijke criteria uit de literatuur voor een effectieve aanpak van problematische jeugdgroepen, maar in de praktijk blijkt dit wel eens af te wijken. Zo worden over het algemeen de juiste jongeren geselecteerd, maar zijn er ook wel eens verschillen van mening over bepaalde casussen. Een verklaring hiervoor is dat het voor wijkagenten en jongerenwerkers soms moeilijk is om jeugdigen te selecteren, omdat er geen hiërarchie aanwezig is in de groep en iedereen op gelijk niveau zit qua overlastgevend en crimineel gedrag.

Een andere procedure bij de aanpak is dat de pakkans van kopstukken maximaal moet zijn. In de praktijk blijkt dat dit soms lastig te realiseren is. Zo komt naar voren dat met de verzamelde informatie door de politie vaak nog geen zaken bewezen kunnen worden. Door een gebrek aan researchcapaciteit is de prioriteit en focus op kopstukken niet altijd aanwezig waardoor deze jongeren meer regulier zijn geworden. De inzet van 'adoptierechercheurs' in Utrecht stad draagt eraan bij dat er meer focus is op deze jeugdigen waardoor zij vaker de negatieve consequenties ervaren van crimineel gedrag.

Bij de kopstukkenaanpak werd altijd geprobeerd om jongeren aan een zinvolle dagbesteding te helpen in de vorm van een opleiding, werk en/of andere activiteiten, maar dit is vaak niet gelukt. Door bezuinigingen zijn er minder dagbestedingstrajecten beschikbaar. Zeker voor de gemeenten uit de regio geldt dat de mogelijkheden hiervoor beperkt zijn. Ook wordt een 'Verklaring Omtrent Gedrag' bij deze jongeren vaak niet afgegeven en hebben veel van deze jongeren een onrealistisch beeld over de werkelijkheid op het financiële vlak. Daarnaast speelt bij sommige jongeren persoonlijke problematiek, in de vorm van een licht verstandelijke beperking, een rol bij het mislukken van een dagbestedingstraject.

Een ander uitgangspunt bij de aanpak is dat bij het toepassen van zorg- en strafmaatregelen altijd wordt geprobeerd om een evenwichtige mix tot stand te brengen. In de praktijk is gebleken dat de strafmaatregelen de overhand hebben gekregen. Redenen voor de afwijkingen liggen in de verschillende visies van de straf- en zorgpartners ten

aanzien van dit soort jongeren en het gebrek aan motivatie dat bij veel kopstukken aanwezig is.

De effecten van de aanpak op de kopstukken en op de groep zijn wisselend. Effecten op de kopstukken worden waargenomen wanneer deze jongeren niet meer weggelaten met criminele activiteiten en dus ervaren dat het menens is. Sommige kopstukken zijn hierdoor minder crimineel gedrag gaan vertonen. Andere jongeren zijn crimineel actief gebleven, maar zijn voorzichtiger geworden door minder overlast te veroorzaken of buiten Utrecht verder te gaan. Worden de consequenties van het 'kopstuk zijn' niet voldoende gevoeld, dan kan het label 'kopstuk' statusverhogend werken en neemt het gevoel van onaantastbaarheid op zo een moment toe. Ook is het schrik-effect op de overige groepsleden dan minimaal. Wanneer een kopstuk echter voor langere tijd vast komt te zitten, bleek in een aantal gevallen dat jeugdgroepen kleiner werden en in een enkele keer zelfs uit elkaar vielen. Dit betekent dus dat het weghalen van een kopstuk uit een problematische jeugdgroep invloed kan hebben op de groepsdynamiek. Jongeren uit jeugdgroepen hebben te kennen gegeven niet het volgende kopstuk te willen worden. Dit geeft aan dat er sprake is van een schrik-effect.

Discussie

Uit dit onderzoek is gebleken dat er bij de kopstukkenaanpak enkele knelpunten zijn. Zo zijn verschillende instanties van mening dat door de verschillende opvattingen van zorg- en strafpartners de samenwerking tussen hen niet altijd optimaal is. Volgens enkele zorgpartners slaat de controle van de politie jegens kopstukken soms door waardoor gedragsverandering wordt tegengewerkt. Verder gaan sommige kopstukken minder zichtbaar delicten plegen als gevolg van de repressieve aanpak, waardoor het voor de politie lastiger wordt om ze in beeld te houden en de bewijslast rond te krijgen. Tot slot is voor meerdere instanties niet duidelijk geworden, hoe kopstukken positief in beweging gekregen kunnen worden richting een zinvolle dagbesteding. Voor een meer succesvolle aanpak dienen deze knelpunten te worden aangepakt. Hiervoor geven enkele ketenpartners al een eerste aanzet.

Duidelijk is geworden dat de straf- en zorgkant twee verschillende werelden zijn met verschillende opvattingen die af en toe moeilijk met elkaar zijn te verenigen. Meer begrip voor elkaars werk- en denkwijze is volgens verschillende instanties van belang. De voormalige kopstukkenofficier van justitie bij het Openbaar Ministerie oppert om bij elkaar op werkbezoek te gaan, zodat men kan zien vanuit welke positie zij met een jeugdige te maken hebben.

In het kader van de samenwerking tussen de zorg- en strafpartners blijkt dat er behoefte is aan meer afstemming over hoever de verscherpte controle van de politie moet gaan bij kopstukken en hoelang dit moet aanhouden. De ketenpartners geven aan dat het goed is als de politie er qua controle bovenop zit in het begin. Alleen op het moment dat jeugdigen redelijk meewerken aan een hulpverleningstraject dient volgens hen de controle van de politie te worden afgezwakt, zodat jeugdigen gemotiveerd blijven om mee te werken en gedragsverandering niet wordt tegengewerkt.

Daarnaast geven een aantal ketenpartners aan dat een deel van de kopstukken crimineel gedrag hebben voortgezet, alleen dat deze jongeren hierbij wel voorzichtiger zijn geworden als gevolg van de repressieve aanpak. Het overlastgevende, opvallende gedrag neemt dus af, maar het criminele gedrag houdt stand en vindt meer in het geheim plaats. Doordat de prioriteit en focus op kopstukken niet altijd aanwezig is, wordt het steeds moeilijker om deze jongeren nog strafrechtelijk te kunnen vervolgen voor het criminele gedrag dat ze vertonen.

Een laatste knelpunt is dat het voor meerdere instanties niet duidelijk is geworden wat voor deze jongeren nu echt belangrijk is om hen positief in beweging te krijgen richting een nuttige dagbesteding in de vorm van een opleiding of werk. Om deze jeugdigen beter te

kunnen begrijpen zijn sommige ketenpartners van mening dat het goed zou zijn om kopstukken meer bij het Justitieel casusoverleg te betrekken door hen, indien mogelijk, mee te laten praten. Op dit moment gebeurt dat alleen bij jongeren met wie het heel goed gaat en bij wie het dossier positief kan worden afgesloten. Een rapporteur van Reclassering Nederland geeft aan dat het voor meer kopstukken goed zou zijn om een keer aan te schuiven tijdens een casusoverleg:

“Het is wel een meerwaarde voor zo’n cliënt omdat hij er dan zelf meer bij betrokken wordt. Het is anders een ver van zijn bed show. Ze kunnen op zo’n moment hun eigen verhaal doen. Ik heb het bij een aantal cliënten ook wel voorgesteld, maar die werden dan niet uitgenodigd. Deze jongeren vonden dat oprecht jammer omdat ze daar wat wilden gaan vertellen. Het kan niet bij elke jongere, want sommige worden natuurlijk agressief en dan kan het niet, maar er zijn echt wel jongens die dat gewoon goed aankunnen en voor die jongens zou ik zeggen, doe dat vooral” (Reclassering Nederland).

De conclusies van dit onderzoek zijn gebaseerd op 23 interviews die zijn afgenomen bij vertegenwoordigers van alle betrokken organisaties bij de kopstukkenaanpak. Er zijn zowel leidinggevendenden geïnterviewd, als mensen die direct betrokken zijn bij de aanpak.

De respondenten waren op de hoogte van het feit dat alle gegevens geanonimiseerd verwerkt zouden worden. Mede hierdoor hebben de meeste respondenten open en kritisch gesproken over de kopstukkenaanpak. Door deze kritische houding kan worden aangenomen dat sociaal wenselijke antwoorden zijn voorkomen en dat de resultaten van dit onderzoek betrouwbaar zijn.

Referenties

- Beke, B.M.W. A., Wijk, A.P. van., & Ferwerda, H.B. (2006). *Jeugdcriminaliteit in groepsverband ontrafelt*. Tussen rondhangen en bendevoering. Amsterdam: SWP
- Bentham, J. (1948). *An introduction to the principles of morals and legislation*, Oxford: Basil Blackwell 1948 (origineel uit 1789).
- Berg - le Clercq, T. (2012). *Wat werkt bij overlast?* Nederlands Jeugd Instituut.
- Berkhout, L. (2013) *Eén jaar aanpak kopstukken*. Intern document Veiligheidshuis regio Utrecht.
- Bruinsma, G.J.N. (2010) *Snel straffen vanuit criminologisch perspectief: een paradox in de strafrechtspraktijk*. OM Congres 2010.
- Bureau Beke (2009). *Shortlistmethodiek in zeven stappen*. Arnhem: Bureau Beke.
- Burik, A. E. van, Hoogeveen, C., de Jong, B.J., Vogelvang, B., Addink, A., van der Steege, M. (2013). *Evaluatie aanpak criminele jeugdgroepen*. Van Montfoort & Nederlands Jeugd Instituut in opdracht van WODC.
- Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid (2013). *Aanpak jeugdgroepen Utrecht*.
- Chu, C.M., Daffern, M., Thomas, S., & Lim, J.Y. (2012). Violence risk and gang affiliation in youth offenders: a recidivism study. *Psychology, Crime & Law*, 18, 299-315.
- Elffers, H. (2008). *Een straffe aanpak*. Oratie VU, Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Eggen, A.T.J & Kalidien, S.N. (2008). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2007*. Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers.
- Esbensen, F.A., Winfree, L.T., He, N., & Taylor, T.J. (2001). Youth gangs and definitional issues: When is a gang a gang, and why does it matter? *Crime and Delinquency*, 47, 105-130.
- Factsheet 'kopstukkenaanpak' Veiligheidshuizen (februari 2012).
- Ferwerda, H. van Ham, T. (2013) *Problematische jeugdgroepen in Nederland*. Omvang en aard in het najaar van 2012. Arnhem: Bureau Beke.
- Ferwerda, H. van Ham, T. (2014) *Problematische jeugdgroepen in Nederland*. Omvang en aard in het najaar van 2013. Arnhem: Bureau Beke.
- Garrido, V., & Morales, L. A. (2007). Serious (violent or chronic) juvenile offenders: A systematic review of treatment effectiveness in secure corrections. *Campbell Systematic Reviews*, 7, 1-31.
- Gemeente Utrecht (2013). *Aanpak jeugdgroepen in Utrecht*. Grenzen stellen en perspectief bieden.

- Howell, J.C. (1998). *Youth Gangs: An overview*. Juvenile Justice Bulletin: Youth gang series. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention
- Integrale Veiligheidsmonitor (2011). CBS, Den Haag.
- Jaarverslag 2012 Veiligheidshuizen Amersfoort en Utrecht (juli 2013).
- Jong, J.D. de (2007). *Kapot moeilijk. Een etnografisch onderzoek naar opvallend delinquent groepsgegedrag van 'Marokkaanse' jongens*. Amsterdam: Aksant.
- Klein, M.W., & Maxson, C.L. (2006). *Street gang patterns and policies*. Oxford: Oxford University Press.
- Klemp-North, M. (2007). Theoretical foundations of gang membership. *Journal of Gang Research*, 14, 11–26.
- Lieshout, P.A.H. van., Meij, M.S.S. van der., & Pree, J.C.I. de. (2007). *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. WRR Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam University Press.
- Merton, R.K. (1957). *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.
- Moffitt, T. E. (1993). Adolescence-Limited and Life-Course-Persistent Antisocial Behavior: a developmental taxonomy. *Psychological Review*, 100, 674-701.
- Noije, L. van, & Wittebrood, K. (2009). *Overlast en verloedering ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan Overlast en Verloedering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Startdocument 'kopstukkenaanpak' Veiligheidshuizen (augustus 2012).
- Stinchcomb, J. B. (2002). Promising (and not-so-promising) gang prevention and intervention strategies: A comprehensive literature review. *Journal of Gang Research*, 10 (1), 27-45.
- Sutherland, E.H., & Cressey, D.R. (1974). *Criminology* (9th. ed.) Philadelphia, PA: Lippincott.
- Tonry, M. (2008). Onderzoek naar afschrikking: de noodzaak om klein te denken als we iets nieuws willen leren, *Justitiële Verkenningen*, 34 (2), 98-117.
- Westmacott, R., Stys, Y., & Brow, S.L. (2005) *Selected Annotated Bibliography: Evaluations of Gang Intervention Programs*. Research Branch. Correctional Service of Canada.
- Wong, J., Gravel, J., Bouchard, M., Morselli, C., & Descormiers, K. (2012). *Effectiveness of street gang control strategies: A systematic review and meta-analysis of evaluation studies*. Research and National Coordination Organized Crime Division, Law Enforcement and Policy Branch Public Safety Canada.
- Wood, J., & Alleyne, E. (2010). Street gang theory and research: Where are we now and where do we go from here? *Agression and Violent Behavior*, 15 (2), 100-111.

Bijlage I. Interviewprotocol

Datum afname interview:

Naam geïnterviewde:

Functie:

Introductie van het gesprek

- Mezelf voorstellen
- Bedanken voor deelname
- Doel van het interview
- Opbouw interview
- Duur van het interview
- Vragen om toestemming bandopname
- Anonimiteit waarborgen
- Heeft u nog vragen?

Doel van het interview

Uit de literatuur komen vijf criteria naar voren waarvan gezegd kan worden dat ze een bijdrage leveren aan een succesvolle aanpak van overlastgevende en criminele jeugdgroepen. De evaluatie is erop gericht om te onderzoeken in hoeverre de kopstukkenaanpak van het Veiligheidshuis regio Utrecht voldoet aan deze criteria uit de literatuur. Het is mogelijk dat er vragen langskomen waar u geen antwoord op hebt, omdat het interview is gemaakt voor alle ketenpartners die betrokken zijn bij de kopstukkenaanpak.

1. Inzet op de meest crimineel actieve leden binnen de groep

- Hoe wordt de selectie van kopstukken door wijkagent en jongerenwerk uitgevoerd?
- Zijn de aangereikte criteria voor het selecteren van een kopstuk helder en bruikbaar?
- Leidt volgens u deze werkwijze tot het aanleveren van de juiste kopstukken?
- Blijkt achteraf dat het ook de meeste invloedrijke, dominante personen van de groep zijn?
- Heeft u het idee dat de kopstukken van een jeugdgroep ook altijd het meest crimineel actief zijn?

2. De mogelijkheid voor het plegen van delicten wegnemen door maatregelen te treffen waarbij aan groepsleden duidelijk wordt gemaakt dat zij in de gaten worden gehouden en er kans op straf dreigt

- Worden er maatregelen genomen waardoor het voor kopstukken lastiger wordt om delicten te plegen?
- Op welke manieren merken kopstukken dat zij in de gaten worden gehouden?
- Is het voor kopstukken duidelijk wat voor een straf hen boven het hoofd hangt als ze opnieuw de fout ingaan?
- Op welke manieren proberen jullie ervoor te zorgen dat de cohesie in de groep niet wordt versterkt?

3. Een focus op een hogere pakkans in plaats van zwaarder en sneller straffen

- Wat wordt er gedaan om de pakkans te vergroten?
- Worden er maatregelen genomen om de dominante, invloedrijke groepsleden makkelijker te kunnen vinden?

- Gebeurt het vergroten van de pakkans ook op zo 'n manier dat de kopstukken het direct merken?

4. Biedt jeugdigen een alternatief voor criminele activiteiten

- In hoeverre worden kopstukken ondersteund bij het volgen van een opleiding en het vinden van legaal werk?
- In hoeverre sluiten volgens u de alternatieven die worden aangeboden aan bij de verwachtingen van de jeugdigen?

5. Niet alleen straffen, maar een combinatie van straf en zorg toepassen

- Worden er naast strafrechtelijke sancties, ook zorgmaatregelen toegepast?
- Welke zorgmaatregelen worden bij de kopstukken toegepast?
- Is er volgens u een evenwichtige combinatie van zorg en straf maatregelen toegepast?
- Hebt u het idee dat de verschillende interventies volgens het persoonsgerichte plan van aanpak worden uitgevoerd?

Slotvragen

- Welke effecten denkt u dat de kopstukkenaanpak heeft? (specifiek bevragen bij de wijkagent en het jongerenwerk)
- Wat zijn volgens u verbeterpunten bij de kopstukkenaanpak en wat moet worden vastgehouden?
- Zijn er nog andere punten die u kwijt wil over de kopstukkenaanpak, maar die nog niet aan bod zijn gekomen?

Afsluiting

- Samenvatting van het interview geven en vragen of alles correct is.
- Bedanken voor het gesprek.

Bijlage II. Respondenten interviews

Politie:

- Wijkagent Regio
- Wijkagent Regio
- Jeugdcoördinator Regio
- Voormalige wijkchef Utrecht Stad
- Projectleider aanpak jeugdgroepen Utrecht Stad.

Openbaar Ministerie

- Voormalige kopstukkenofficier
- Interventiespecialist

Raad voor de Kinderbescherming

- Casusregisseur
- Teamleider casusregie

Bureau Jeugdzorg

- Medewerker SAVE-team Stad
- Teammanager Jeugdreclassering

Reclassering Nederland

- Werkbegeleider
- Rapporteur Jongvolwassenenteam
- Reclasseringswerker Jongvolwassenenteam Utrecht

Gemeenten

- Stedelijk coördinator aanpak jeugdgroepen gemeente Utrecht
- Zorgcoördinator jeugd advies team gemeente Utrecht
- Informatiemakelaar Regio
- Informatiemakelaar Regio
- Coördinator nazorg ex-gedetineerden risicojongeren Regio

Jongerenwerk Utrecht

- Directeur Jongerenwerk Utrecht
- Individueel begeleider
- Individueel begeleider

Veiligheidshuis regio Utrecht

- Procesmanager