

Samenvatting

In het najaar van 2001 werd aan het WODC opdracht gegeven, op korte termijn een literatuurstudie te verrichten met betrekking tot de ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit in Europa. Ook diende een beeld te worden gegeven van het beleid ten aanzien van jeugdcriminaliteit in enkele met Nederland vergelijkbare andere Europese landen, en van in het buitenland effectief gebleken methoden van preventie en aanpak.

Onderzoeksvragen

- Hoe ontwikkelt de jeugdcriminaliteit zich globaal in andere West-Europese landen?
- Welk beleid voeren overheden in (enkele van die) andere landen?
- Welke aanpakken hebben elders in de wereld - ook buiten Europa - hun (in)effectiviteit bewezen?

Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit elders in Europa

Het is riskant om algemene uitspraken te doen over de ontwikkeling van *de* jeugdcriminaliteit in Europa. De cijfers kunnen op allerlei manieren vertekend zijn. Bovendien verschillen de strafwet en de strafrechtspleging per land. Een handicap bij het interpreteren van de beschikbare cijfers is voorts de gebrekkige registratie, niet alleen in Nederland maar ook elders. Als we betrouwbare vergelijkingen op Europees niveau willen maken, zal het streven in de toekomst gericht moeten zijn op een zekere mate van uniformiteit in de registratie van (jeugd)delicten.

Binnen Europa neemt Nederland geen uitzonderingspositie in. Vergelijken we Nederland, Duitsland en Engeland met elkaar, dan lijkt een belangrijke overeenkomst de gestage toename in de jaren '80 en '90 van met name geweldsdelicten, terwijl zich met ingang van 1998 een zekere stabilisatie of zelfs een lichte daling lijkt af te tekenen. Anders is het beeld voor de Scandinavische landen, waar de jeugdcriminaliteit sinds de jaren '70 niet noemenswaardig meer gestegen is. Mogelijk is dit toe te schrijven aan het ontbreken van (zeer) grote steden, aan een betere integratie van etnische minderheden, aan een ander aanbod van tv-programma's voor kinderen, meer sociale controle, de samenstelling van de jeugdpopulaties. In Zweden beschikt tweederde van alle gemeenten over een eigen raad voor misdadaanpak. Wellicht heeft ook dat bijgedragen aan de naar verhouding geringe omvang van de jeugdcriminaliteit in dat land.

Aanpak van de jeugdcriminaliteit elders in Europa

Voor Engeland en twee Duitse deelstaten (Nordrhein-Westfalen en Baden-Württemberg) wordt het overheidsbeleid inzake de aanpak en preventie van jeugdcriminaliteit weergegeven. Ook worden enkele projecten beschreven die daar worden uitgevoerd.

Duitse en Engelse wetgeving

Bij een globale vergelijking van wetgeving op het gebied van de jeugdhulpverlening en -bescherming en het (materiële) jeugdstrafrecht van Duitsland en Engeland springen een aantal opmerkelijke verschillen en overeenkomsten in het oog. Het Duitse Jugendhilfegesetz van 1991 en de Engelse Children Act van 1989 leggen beide de verantwoordelijkheid voor de opvoeding van kinderen primair bij de ouders. Daarnaast benadrukken beide het grote belang van vroegtijdige interventie in gezinnen waar het mis dreigt te gaan. Deze moet waar mogelijk plaatsvinden in nauwe samenwerking met de ouders.

Veel minder groot zijn de overeenkomsten tussen het Duitse en Engelse jeugdstrafrecht.

Het Duitse Jugendgerichtsgesetz dateert van 1953 en doet ondanks een aantal moderniseringën nog steeds ouderwets aan. De rol van ouders komt in de Duitse wet niet aan de orde. De Engelse Crime and Disorder Act daarentegen is splinternieuw en biedt diverse mogelijkheden voor (zeer) vroegtijdig ingrijpen zoals bijvoorbeeld het instellen van een avondklok, en de *child safety orders* voor kinderen onder de tien jaar. Ook zijn er enkele nieuwe sancties waarbij de ouders nadrukkelijk worden betrokken. Het is zelfs voor het eerst in de geschiedenis dat Britse ouders op hun verantwoordelijkheden aangesproken worden in een *strafwet*. Een overeenkomst tussen de wetgeving van beide landen is de aandacht voor en het streven naar gedragsbeïnvloeding door middel van of in het kader van de op te leggen sancties. Intussen is ook in Duitsland een herziening van het jeugdstrafrecht in voorbereiding.

Duits en Engels beleid

Bij een beschouwing van het beleid in de beide landen valt enerzijds onderscheid te maken tussen Duitsland en Engeland, anderzijds ook tussen Nordrhein-Westfalen (NRW), Baden-Württemberg (BW) en Engeland. In Duitsland is naar verhouding veel aandacht voor specifieke problemen van allochtonen, alsmede voor het gevaar van extreem-rechts. Engeland daarentegen hamert vooral op het belang van preventie en de vroegtijdigheid van interventies. Een opmerkelijk verschil tussen Duitsland en Engeland is het belang dat door de overheid / overheden wordt gehecht aan de waarde van beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek. Engeland is veel sterker dan Duitsland gebrand op systematische evaluaties van programma's en beleid. De onderlinge verschillen in beleid tussen NRW en BW lijken niet erg groot, hoewel het ministerie van justitie van NRW nadrukkelijker stelt dat het voor zichzelf geen preventieve taken ziet weggelegd. Beide ministeries van justitie verschillen op dit punt sterk van Engeland.

Vergelijking met Nederland

Zowel in Duitsland als in Engeland dicht de wetgeving - anders dan in Nederland - de overheid een belangrijke taak toe op het gebied van vroegtijdige interventie. In Nederland wordt pas ingegrepen in de privé sfeer als er duidelijk sprake is van een bedreiging met zedelijke of lichamelijk ondergang van het kind. De privacy van het gezin is in ons land heilig. Dat is een misschien een groot goed, maar bergt het gevaar in zich dat soms te laat wordt ingegrepen. Een ander punt van verschil is dat in Duitsland en Engeland de verschillende vormen van maatschappelijke zorg voor kind en gezin in hetzelfde wettelijke kader zijn ondergebracht. In Nederland daarentegen zijn verschillende wettelijke kaders: er is een scheiding tussen jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, en binnen de jeugdbescherming is weer een scheiding tussen bescherming vanwege de overheid en particuliere jeugdbescherming. De Wet op de Jeugdzorg, die in 2004 in werking treedt, zal hierin wellicht verbetering brengen.

Voor de feiten uit, achter de feiten aan

De wetenschappelijke kwaliteit van veel effectiviteitsonderzoek laat te wensen over, maar met name in de Verenigde Staten zijn de afgelopen jaren tal van degelijke onderzoeksprojecten uitgevoerd, die voor anderen weer het object vormden van overzichtsstudies en meta-analyses. Dit rapport biedt een "overzicht van overzichten" van interventies waarvan (aan de hand van specifieke criteria) met zekerheid is komen vast te staan dat zij hetzij effectief, hetzij ineffectief zijn. Interventies waarvan *niet bekend* is of zij al dan niet effectief zijn, blijven buiten beschouwing.

Effectieve en niet-effectieve preventiemethoden

Preventieve interventies kunnen bestaan uit strategieën of programma's die worden aangewend op verschillende sociale domeinen (bijv. gezin, school, wijk); zij kunnen gericht zijn op kinderen of jeugdigen van uiteenlopende leeftijden, vanaf zeer jong. Ook zijn er verschillende interventieniveaus (universeel, risicogroepen, individueel) en uitkomstmaten (bijv. agressief gedrag, druggebruik, gedragsstoornissen) te onderscheiden.

Gelet op de grote hoeveelheid beschikbare publicaties moest een aantal beperkingen worden aangebracht. Daarom is alleen gezocht naar systematische overzichtsstudies die de preventie van jeugd-delinquentie en/of geweld tot onderwerp hadden en waarbij strikte wetenschappelijke criteria werden gehanteerd. Deze zoekmethode heeft zeven (Amerikaanse) studies opgeleverd. Zij maken vrijwel alle zeven onderscheid tussen "effectieve" en "veelbelovende" programma's. Sommige programma's komen in de ene publicatie als effectief uit de bus en in een andere als veelbelovend; in dit rapport worden - met het oog op een noodzakelijke inperking - alleen die preventieprogramma's besproken, die in *minstens twee* van de overzichtsstudies als effectief programma werden aangemerkt. Twee van de zeven studies geven ook een overzicht van programma's waarvan is aangetoond dat zij *niet* effectief zijn; die worden in dit rapport *alle* besproken.

Het zou te ver voeren om in het kader van deze samenvatting alle programma's opnieuw te beschrijven. We concentreren ons hier op de vraag wat de gemeenschappelijke kenmerken en componenten zijn die effectief gebleken programma's zo effectief maken; componenten die wellicht ontbreken bij de programma's waarvan is aangetoond dat zij *niet* werken.

Het meest succesvol blijken programma's te zijn die zich richten op de diverse risico- en protectieve factoren die per sociaal domein aanwezig zijn en waaraan opgroeiende kinderen in de loop van hun jeugd kunnen worden blootgesteld. Dit is een forse ondersteuning voor de zogeheten ontwikkelingscriminologie. Daarnaast betekenen de uitkomsten een bevestiging van de sociaal-cognitieve leertheorie, in die zin dat vooral programma's waarbij gewenst gedrag beloond wordt en die inspelen op een combinatie van affectieve en cognitieve factoren, verreweg het vaakst tot (blijvend) resultaat leiden. Een belangrijke affectieve component is continuïteit in de relatie tussen opvoeders en kinderen.

Met name die programma's zijn succesvol, die zich richten op meer dan één risico- en protectieve factoren die per sociaal domein aanwezig zijn, vooral wanneer zoveel mogelijk sociale domeinen tegelijk worden bestreken. De strategie van "Communities that Care" waarmee in Nederland al op verschillende plaatsen gewerkt wordt, lijkt daarvoor bij uitstek geschikt.

Van een aantal preventieprogramma's is aangetoond dat zij niet werken of zelfs schadelijk (kunnen) zijn. Wat bijvoorbeeld (althans in Amerika) niet werkt is het geven van drugsvoorlichting op scholen door politiemensen in uniform. Ook toezicht (vanuit school) op het maken van huiswerk draagt niet bij tot een afname van delinquent gedrag of druggebruik. Vakantiewerk en andere werkprogramma's voor risicojongeren leiden niet tot minder criminaliteit of arrestaties, evenmin als kortdurende programma's voor het opdoen van werkervaring. Programma's bestaande uit vormen van vrijetijdsbesteding waarmee men probeert risicojongeren te bewegen tot maatschappelijk aanvaardbare bezigheden, leiden niet tot gedragsverbetering. Pogingen om aan jeugdgroepen of -bendes groepsnormen bij te brengen blijven zonder resultaat en hebben soms zelfs geleid tot meer (groeps)criminaliteit.

Effectieve en niet-effectieve interventies

Ook strafrechtelijke interventies kunnen bestaan uit strategieën of programma's die worden aangewend op verschillende sociale domeinen (bijv. gezin, school, wijk). Doel van strafrechtelijke interventies is (naast overige strafdoelen) het terugdringen van recidive; een strafrechtelijke interventie verdient pas de kwalificatie effectief als kan worden aangetoond dat de recidive als gevolg daarvan afneemt of achterwege blijft.

Met betrekking tot de effectiviteit van strafrechtelijke interventies is de volgende zoek- en analysemethode gevolgd. In de eerste plaats zijn de zeven hierboven genoemde studies opnieuw geraadpleegd voor zover daar programma's aan bod kwamen die de preventie van recidive betroffen. Verder is gezocht naar andere systematische overzichtsstudies en naar meta-analyses, in principe van over de hele wereld.

In deze samenvatting worden ook de diverse interventies en sanctieprogramma's niet per stuk beschreven. We concentreren ons weer op de vraag wat de gemeenschappelijke kenmerken en componenten zijn die effectief gebleken programma's zo effectief maken. Vervolgens wordt ook hier stilgestaan bij programma's waarvan is aangetoond dat zij *niet* effectief zijn.

De meest effectieve interventies hebben een aantal uiterlijke kenmerken gemeen.¹ Zij:

- Richten zich op jeugdige populaties met een gemiddeld tot hoog criminaliteitsrisico
- Richten zich op criminogene risicofactoren (zoals omgang met delinquente vrienden, spijbelgedrag, middelengebruik) die zich lenen voor interventie
- Worden toegepast op individuele basis, met inbegrip van het gezin, in een ambulante setting
- Zijn gebaseerd op een specifiek behandelmodel dat op wetenschappelijk verantwoorde wijze is getoetst en waarvan de effectiviteit is aangetoond
- Hebben een goed getrainde staf, en een projectleider die het vertrouwen geniet van rechtbanken, ouders en gemeentebesturen
- Stellen qua omvang wezenlijk iets voor (met een duur van minstens zes maanden).
- Zijn opgezet volgens een nauwkeurig omschreven design, en worden uitgevoerd door een goed getrainde staf, terwijl tevens sprake is van *monitoring* en evaluatie van het programma
- Zijn zodanig ingericht dat de vorderingen van de jeugdige stelselmatig worden bijgehouden, waarbij zonodig het programma wordt bijgesteld
- Kennen een nauwe en permanente samenwerking tussen de reclasseringsbegeleider en de leveranciers van het programma
- Bieden nazorg ter preventie van recidive

Wat betreft de *inhoud* van de programma's blijken gedragsmatige en cognitief-gedragsmatige methoden het beste werken, zowel voor jeugdige als voor volwassen daders. De volgende drie typen interventies bieden de beste aanknopingspunten voor een effectief ingrijpen:²

- Structuur biedende vaardigheidstrainingen en gedragstherapeutische interventies; zowel individuele, groeps- als systeeminterventies. De doelen van deze interventies zijn mede ingegeven door de kennis van risicofactoren.
- Gezins- en systeemgerichte interventies waarbij de behandelaars gedragsmatig werken en op een flexibele manier gebruik maken van verschillende strategieën en technieken
- Multimodale interventies, d.w.z. die meerdere elkaar aanvullende veranderingsstrategieën omvatten en die gericht zijn op meerdere contexten.

¹ Ontleend aan Redding (2000).

² Ontleend aan Bartels et al. (2001).

Op basis van deze uitkomsten wordt ervoor gepleit om zoveel mogelijk voorrang te verlenen aan ambulante vormen van interventie, zodat ook het gezin of familie van de dader nauw bij de interventie betrokken kan worden. Gebleken is dat interventies de meeste kans van slagen hebben als jeugdigen nog jong zijn en niet al te ver afgegleden. Zijn ze eenmaal 18 jaar of ouder en moeten ze voor langere tijd vastzitten, dan wordt de kans op een succesvolle aanpak snel kleiner en is het vaak te laat. Intensieve “bemoezorg” is vaak de allerbeste aanpak. De nadruk moet daarbij liggen op *continuïteit* in het contact met de individuele jeugddelinquent, en als het even kan moet het zich uitstreken niet alleen over opeenvolgende levensfasen maar ook over uiteenlopende leefgebieden.

Gedragbeïnvloedende *behandelingen* kunnen in het kader van het strafrecht voor verschillende doeleinden worden ingezet. Bij het toepassen van behandeling moet men zich daarom altijd afvragen: gaat het in de eerste plaats om het behandelen van een waargenomen gedragsstoornis of is de interventie ook of vooral gericht op het voorkomen van recidive?

Door Kazdin (1997a) wordt met het oog op gedragsgestoorde delinquenten jongeren gepleit voor een model waarin beide aspecten de aandacht krijgen. Eerst wordt door middel van behandeling een zo volledig mogelijk herstel nagestreefd, maar vervolgens wordt de zorg voortgezet om terugval te voorkomen. Dit wordt ook wel het “gebitsverzorgingsmodel” genoemd: om te beginnen wordt het gebit gesaneerd (deelname aan een behandelingsprogramma) maar vervolgens blijft de jongere regelmatig bij de tandarts terugkomen voor controle en onderhoud (nazorg).

Van een aantal sanctieprogramma's is aangetoond dat zij niet werken of zelfs schadelijk (kunnen) zijn. Dit geldt onder meer voor zogeheten *boot camps* en andere interventies waarbij afschrikking voorop staat, maar ook voor avonturen- en survivaltochten. Berechting van minderjarige delinquenten op grond van het strafrecht voor volwassenen blijkt (in Amerika) niet tot minder maar zelfs tot méér crimineel gedrag te leiden.

Screening en risicotaxatie

Wanneer de politie voor het eerst geconfronteerd wordt met een kind dat een delict pleegt, kan het nuttig zijn als er een eenvoudig instrument beschikbaar is waarmee kan worden gemeten of het hier vermoedelijk om een betrekkelijk onschuldig eenmalig vergrijp gaat, of dat het een signaal is op grond waarvan gevreesd moet worden dat er meer delicten zullen volgen. Om snel en gemakkelijk te kunnen bepalen wat voor vlees men in de kuip heeft en hoe groot het recidivegevaar eventueel is, zijn met name in Amerika en Canada een aantal instrumenten voor screening en risicotaxatie ontwikkeld. Omdat de meeste instrumenten zelfs in het buitenland nog niet goed gevalideerd zijn en het vervolgens nog maar de vraag is of zij ook in Nederland effectief zouden blijken te zijn, blijft een uitvoerige bespreking in dit rapport achterwege.

Accreditatie

In een aantal landen wordt gewerkt met een systeem van accreditatie waaraan sanctieprogramma's moeten voldoen om officieel te worden erkend. Een van de eisen waaraan programma's moeten (gaan) voldoen om geaccrediteerd te worden, is dat er een evaluatieonderzoek plaatsvindt waaruit blijkt dat de recidive afneemt. Met het oog op de Nederlandse situatie kan het een complicatie zijn dat er tot nu toe nog maar weinig werkelijk goed effectonderzoek heeft plaatsgevonden. Daardoor is het moeilijk te voorspellen welke programma's de meeste kans van slagen lijken te hebben. Het invoeren van een accreditatiesysteem is zeer gewenst maar verdient een zorgvuldige en langdurige voorbereiding.

Meer wetenschappelijk onderzoek

Door middel van wetenschappelijk onderzoek zijn inmiddels al vele risico- en protectieve factoren geïdentificeerd die het ontstaan van delinquent gedrag kunnen bevorderen dan wel afremmen. De relaties tussen blootstelling aan risicofactoren en later waargenomen delict- en ander probleemgedrag zijn echter nog lang niet alle ontrafeld. Ook over de samenhang tussen risicofactoren enerzijds en de kans van slagen van (bepaalde) interventies anderzijds, is nog betrekkelijk weinig bekend. De beste methode om hierover meer te weten te komen, is het opzetten van een grootschalig, prospectief, longitudinaal jeugdonderzoek. Voorts is het wenselijk dat instrumenten voor *screening* en risicotaxatie ook in Nederland (verder) worden ontwikkeld. De behoefte aan meer wetenschappelijk verantwoorde effectstudies in eigen land werd zojuist reeds benadrukt. De effectiviteit van de nazorg zou daarvan zeker onderdeel moeten uitmaken.

In dit rapport zijn bewezen effectieve en bewezen ineffectieve methoden scherp tegenover elkaar gesteld. Dit was mogelijk dankzij de hoge wetenschappelijke kwaliteit van met name veel in de VS verricht effectiviteitsonderzoek. Om te weten of de effectieve programma's ook in Nederland werken, moeten we met deze programma's in eigen land (meer) experimenteren en ze goed evalueren. Dat hoeft niet te betekenen dat alle reeds naar tevredenheid lopende maar nog niet geëvalueerde nu maar overboord gezet moeten worden. Ook deze verdienen het om op hun effectiviteit te worden beoordeeld. Daarnaast moet er ruimte zijn voor nieuwe

initiatieven: als een programma op basis van de beschikbare wetenschappelijke kennis aan voldoende gedragsbeïnvloedende kenmerken lijkt te voldoen, moet het mogelijk zijn om ook dat bij wijze van proef toe te passen, en uiteraard te evalueren. Tot nu toe heeft in Nederland nog maar weinig effectonderzoek plaatsgevonden dat voldeed aan de eis “experimenteel” of “quasi-experimenteel”. In opdracht van de Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg (DSRS) van het Ministerie van Justitie wordt momenteel door het WODC een handboek ontwikkeld met tips en aanwijzingen voor het wetenschappelijk verantwoord opzetten van effectevaluaties van strafrechtelijke interventies. Binnen enkele jaren moet dit gereed zijn.

In 5.3.2 werd verwezen naar een systeem van accreditatie waarmee in een aantal andere landen reeds wordt gewerkt. Een van de eisen waaraan programma's moeten (gaan) voldoen om geaccrediteerd te worden, is dat er een evaluatieonderzoek plaatsvindt waaruit blijkt dat de recidive afneemt (zie 5.5). Zolang niet voldoende bekend is over de effectiviteit van strategieën en programma's, kan wellicht worden begonnen met een systeem van voorlopige accreditaties.