

Samenvatting

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

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

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

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

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

De opzet van de pilot in Rotterdam kan als volgt worden samengevat. De doelgroep voor FF Kappe bestaat uit jongeren tussen de 12 en 24 jaar die bij herhaling voor grote overlast in de buurt zorgen. Aan een selectie van deze jongeren wordt een zogenaamd FF Kappe contract uitgereikt waarin precies staat omschreven van welke gedragingen zij zich dienen te onthouden. De bedoeling is dat zowel de jongeren als hun ouders de overeenkomst tekenen. De uitreiking van de FF Kappe contract en het al dan niet ondertekenen worden in de persoonsdossiers vastgelegd. Met het contract kan de jongere eventueel gebruik maken van hulpverlening. Het aanbieden van hulp is bewust niet *in* het FF Kappe contract vermeld om het contract zo concreet mogelijk te houden en toe te spitsen op het gedrag van de jongere. De behoefte aan en het aanbod van hulp worden na de contractuitreiking geïnventariseerd. Tijdens de uitvoering van de pilot is er voor gekozen om ook de jongeren die het contract niet tekenden te benaderen met een hulpaanbod.

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

De werkwijze in de pilot FF Kappe is gebaseerd op de veronderstelling dat er gedragsmechanismen werkzaam zijn waardoor de jongeren gaan afzien van overlastgevend gedrag, zich normaler gedragen (in sociologisch jargon: meer conformistisch gedrag vertonen).

De in het kader van deze pilot uitgevoerde literatuurstudie bevestigde deze veronderstellingen en wees tevens op mogelijke andere gedragsmechanismen. Deze zijn vaak gebaseerd op theorieën over de prevalentie en het voorkómen van crimineel gedrag. De mechanismen die bij FF Kappe in meer of mindere mate een rol speelden zijn in onderstaand schema samengevat. Elk element draagt bij aan het vertonen van conformistisch gedrag, maar de meeste elementen werken ook in onderlinge samenhang.

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

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

(>> = leidt hoogstwaarschijnlijk tot)

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

- Het was lang onduidelijk hoe en door wie de FF Kappe contracten zouden worden uitgereikt. Diverse functionarissen (bij hulpverleningsinstanties, (deel)gemeente, politie) hebben redenen om, gezien de andere taken in hun functie, dit niet te doen. Uiteindelijk is gekozen voor de stadsmarinier. Deze is er in geslaagd om het contract aan een substantieel aantal jongeren te overhandigen. Het is van veel belang om bij een vervolg op FF Kappe *vooraf* goed af te spreken wie in welke functie verantwoordelijk is voor de uitreiking van het contract en in welke vorm deze uitreiking plaats vindt.
- De juridische houdbaarheid van het FF Kappe bevel ter handhaving van de openbare orde was tijdens de pilot onderwerp van discussie. Inmiddels is gebleken dat in een eerste, door het Openbaar Ministerie voorgelegde, zaak de politierechter in de Rechtbank Rotterdam de gedragsaanwijzing in de vorm van het FF Kappe bevel aanvaardbaar vindt.
- De voor FF Kappe geselecteerde jongeren waren nauwelijks bereid om de overeenkomst te tekenen. Dit leidde tot de vraag of hen dan wel een hulpaanbod zou moeten worden gedaan. Uiteindelijk is besloten om ook met de jongeren die het FF Kappe contract niet wilden tekenen een gesprek te voeren over eventuele individuele hulp die zou kunnen worden geboden. Dit gesprek, gevoerd door de Intensieve Casemanager Delfshaven, is van belang gebleken om te documenteren dat sommige jongeren expliciet afzien van hulp om hun gedrag te veranderen.

- Er zijn relatief veel jongeren geselecteerd met een te zwaar justitieel verleden. Voor deze categorie is de met FF Kappe beoogde interventie (eerst een vrijwillig contract met hulpverleningsaanbod, vervolgens pas (eventueel) een gedragsbevel) minder geschikt. De verwachting is dat bij een 'lichtere' groep sprake zal zijn van betere bereikbaarheid, meer overhandigde contracten én meer ondertekende contracten.
- Ondanks een duidelijke structuur ontbrak het in de pilot aan eenduidige regie, waardoor veel vertraging in de uitvoering is ontstaan. De bestuurlijke betrokkenheid op het centrale niveau van de gemeente was steviger dan op het niveau van de deelgemeente waar de pilot feitelijk werd uitgevoerd. De vele personele wisselingen deden het project evenmin goed. Het voeren van een strakke regie zal bij een eventueel vervolg op FF Kappe een belangrijk aandachtspunt zijn.

Er kan niet met harde cijfers worden onderbouwd of de pilot FF Kappe heeft bijgedragen aan een vermindering van de overlast in de betreffende buurt¹. De wijze waarop in de praktijk van FF Kappe knelpunten in de uitvoering zijn of in de toekomst kunnen worden opgelost – waardoor de beoogde gedragsmechanismen in sterkere mate actief zullen zijn dan tijdens de pilot - biedt naar onze indruk echter wel perspectief om te proberen langs deze weg (een deel van het) overlastgevend gedrag terug te dringen.

¹ De actualisering van de inventarisatie van problematische jeugdgroepen in het najaar van 2007 in de gemeente Delfshaven geeft een lichte indicatie dat het in de buurt waaruit het merendeel van de FF Kappe jongeren afkomstig iets rustiger is geworden.

