

EVALUATIE AANPAK CRIMINELE JEUGDGROEPEN

Van Montfoort

Januari 2013

Samenvatting en conclusies

Inmiddels meer dan 10 jaar geleden is de politie gestart met het systematisch in kaart brengen van problematische jeugdgroepen. Wijkagenten brengen periodiek de aard en omvang van de problematische jeugdgroepen in kaart aan de hand van de zogenaamde shortlistmethodiek.¹ De minister van Veiligheid en Justitie heeft de aanpak van problematische jeugdgroepen begin 2011 tot één van de belangrijkste prioriteiten gemaakt en daarbij sterk de focus gelegd op de aanpak van de criminele jeugdgroepen. Samen met het Openbaar Ministerie (OM) en de politie heeft de minister invulling gegeven aan zijn ambitie om de 89 criminele jeugdgroepen die in 2010 zijn geshortlist, binnen 2 jaar zodanig aan te pakken dat ze zijn afgeschaald of verdwenen. Gemeenten, politie en OM hebben een centrale rol in de aanpak die op meer sporen moet worden ingezet (persoonsgericht, groepsgericht en domeingericht). Binnen de verschillende sporen gaat het om verschillende soorten maatregelen, strafrechtelijke maatregelen, bestuurlijke maatregelen, fysieke maatregelen en zorginterventies.

Om de uitvoering en afstemming van de aanpak op de verschillende sporen te coördineren en te bewaken dient een regisseur te worden aan gesteld. Gemeenten hebben de regierol waar het gaat om de aanpak van de hinderlijke en de overlastgevendende groepen. De regie specifiek op de opsporing ligt vanuit de wettelijke taak altijd bij het OM. Het OM heeft de regie over de aanpak van de criminele jeugdgroepen. Dat heeft alles te maken met het feit dat criminaliteit en de inzet van strafrechtelijke interventies een dominante rol spelen bij de aanpak van criminele jeugdgroepen. Om gemeenten, politie en OM te ondersteunen bij de aanpak is een actieprogramma problematische jeugdgroepen ingericht binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie. De belangrijkste onderdelen van het programma zijn: verbeteren van de samenwerking tussen alle partners, het versterken van de informatie-uitwisseling en het wegnemen van knelpunten.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft Van Montfoort de opdracht verstrekt om de aanpak van de criminele jeugdgroepen te evalueren. Het onderzoek bestaat uit 3 delen:

- A. Beschrijving van de ontwikkeling van aantallen problematische jeugdgroepen 2009-2011.
- B. Beschrijving en evaluatie specifiek van de aanpak van criminele jeugdgroepen 2010-2012.
- C. Literatuurstudie naar de kenmerken en de effectieve aanpak van criminele jeugdgroepen.

Deel A en Deel B zijn uitgevoerd door Van Montfoort in samenwerking met Bureau Alpha. Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) heeft deel C uitgevoerd (in samenwerking met Van Montfoort).

¹ Ontwikkeld door Bureau Beke in samenwerking met de politie..

Inzet onderzoeksbronnen voor beantwoording onderzoeksvragen

De onderzoeksvraag van deel A is beantwoord op basis van een analyse van de rapportages die jaarlijks worden uitgebracht door Bureau Beke over het aantal door de politie geshortliste jeugdgroepen.

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen naar de beschrijving en evaluatie van de aanpak van de criminele jeugdgroepen is stapsgewijs te werk gegaan:

- De regionale parketten van het OM hebben in januari 2012 en juni 2012 rapportages opgesteld over de voortgang van de aanpak van de criminele jeugdgroepen, ten behoeve van een landelijke rapportage van het Parket Generaal voor de minister van Veiligheid en Justitie. Deze rapportages hebben betrekking op de (89) criminele jeugdgroepen die eind 2010 zijn geshortlist en de (40) criminele jeugdgroepen die eind 2011/ begin 2012 *nieuw* zijn geshortlist.
- Er is een secundaire analyse uitgevoerd op deze rapportages waarmee de onderzoeksvraag is beantwoord naar de stand van zaken van de aanpak van de criminele jeugdgroepen.
- De rapportages van de regionale parketten zijn ook gebruikt om de aanpakken te selecteren die (althans op papier) voldoen aan door ons gestelde criteria voor een integrale aanpak van een criminele jeugdgroep, te weten (1) er bestaat een plan van aanpak dat (minimaal op onderdelen) schriftelijk is vastgelegd, (2) er is samenwerking tussen gemeente, politie en OM in de uitvoering en (3) er is minimaal inzet van strafrechtelijke en zorginterventies.
- Circa 60% van de door ons geanalyseerde aanpakken van groepen die in 2010/ 2011 begin 2012 zijn geshortlist voldoet (althans op papier) aan deze criteria voor een integrale aanpak.
- Uit deze aanpakken is een steekproef getrokken van 28 aanpakken waarvan de plannen van aanpak zijn opgevraagd. Dit heeft 18 plannen van aanpak opgeleverd die zijn geanalyseerd. Daarmee zijn de onderzoeksvragen beantwoord naar de doelstelling en inhoud van de plannen van aanpak en de type interventies die in het plan van aanpak staan genoemd.
- Daarna is een verdiepende fase uitgevoerd om de onderzoeksvragen naar de uitvoering en het verloop van de aanpak te beantwoorden. Hiervoor zijn 10 van de 18 aanpakken waarvan de plannen van aanpak zijn aangeleverd, nader geanalyseerd. Voor deze verdiepende studie zijn in totaal 42 interviews gehouden met de centrale partijen (gemeente, politie en OM) en relevante documenten geanalyseerd.
- We hebben duidelijke aanwijzingen gevonden dat deze verdiepende fase van 10 aanpakken met name een beeld geeft van de aanpak van de meest hardnekkige en lastigst aan te pakken criminele groepen. Het beeld dat wordt geschetst van het verloop van de aanpak en de belemmerende en bevorderende factoren die een rol spelen bij de aanpak, is dus vooral van toepassing op de moeilijkste criminele jeugdgroepen.

De laatste onderzoeksvraag van deel B betrof de effectiviteit van de gedragsinterventies die worden ingezet binnen de aanpak van de criminele jeugdgroepen. Om deze vraag te beantwoorden zijn 23 plannen van aanpak² geanalyseerd. Hiermee is een overzicht verkregen van de

² Naast de al genoemde 18 plannen ook nog 5 algemene gemeentelijke plannen voor de aanpak van problematische jeugdgroepen.

gedragsinterventies die (kunnen) worden ingezet. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is nagegaan of de gedragsinterventies (1) zijn opgenomen in de databank van het NJI, (2) door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies (voorlopig) zijn erkend of (3) zijn opgenomen in de database 'Aanpak Jeugdgroepen' op de website 'Wegwijzer Jeugd en Veiligheid'.

De onderzoeksvragen in deel C richten zich op wat er bekend is over criminele jeugdgroepen in de wetenschappelijke literatuur, zowel in binnen- als buitenland. Er is gekeken naar factoren en processen die een rol spelen in de toetreding in een criminele jeugdgroep, de toename van delictgedrag na toetreding en het verlaten van een criminele jeugdgroep. Ook is gekeken naar wat er bekend is over factoren die bepalend zijn voor het ontstaan en verdwijnen van criminele jeugdgroepen en de mogelijke ontwikkeling van overlastgevende naar criminele jeugdgroepen. Als laatste is nagegaan wat bekend is over de effectiviteit of veelbelovendheid van interventies op groepsniveau, wat randvoorwaarden daarvoor zijn en waar nader onderzoek naar gedaan moet worden. Bij dit alles is rekening gehouden met de vraag in hoeverre criminele jeugdgroepen in de buitenlandse literatuur vergelijkbaar zijn met Nederlandse criminele jeugdgroepen.

Deel A: Ontwikkeling aantallen problematische jeugdgroepen

Analyse van de landelijke rapportages van bureau Beke laat zien dat het aantal geshortliste problematische jeugdgroepen de afgelopen jaren is afgenomen. In 2010 ging het om een afname van 13% en in 2011 om een afname van 23%. Daarmee is niet onomstotelijk aangetoond dat er ook daadwerkelijk minder problematische jeugdgroepen zijn. Een stijging of daling van het aantal geshortliste problematische jeugdgroepen hoeft niet te betekenen dat het aantal groepen ook daadwerkelijk is toegenomen of afgenomen. Bijvoorbeeld meer deskundigheid in het shortlisten kan ertoe leiden dat er nauwkeuriger wordt geshortlist en het aantal geshortliste problematische jeugdgroepen afneemt (minder groepen onterecht worden meegeteld). Andersom is het ook mogelijk dat bijvoorbeeld toegenomen aandacht door de politie ervoor zorgt dat er juist meer groepen (eerder) in beeld worden gebracht.

Bij de minst problematische jeugdgroepen is de afname het grootst. Het aantal hinderlijke jeugdgroepen daalde tussen 2009 en 2011 met 35%. Het aantal overlastende jeugdgroepen met 32% en het aantal criminele jeugdgroepen met 29%. De afname van het aantal geshortliste hinderlijke jeugdgroepen is zichtbaar binnen bijna alle regio's. Bij de overlastgevende en de criminele jeugdgroepen is dat beeld minder eenduidig.

Er bestaat een samenhang tussen het aantal problematische jeugdgroepen en de mate van verstedelijking. De meest verstedelijkte gemeenten hebben gemiddeld per gemeente het grootste aantal problematische jeugdgroepen. Specifiek voor de criminele jeugdgroepen zien we dat de aanwas van nieuw geshortliste criminele jeugdgroepen het grootst is in de minder verstedelijkte gebieden. Het kan zijn dat er daadwerkelijk sprake is van meer aanwas van criminele jeugdgroepen in de kleinere gemeenten. Het kan ook zijn dat de kleinere gemeenten extra moeite doen om specifiek hun criminele jeugdgroepen beter in beeld krijgen. Deze aanwas blijkt zich namelijk niet voor te doen bij de overlastgevende en de hinderlijke groepen.

Deel B: Het aantal criminele jeugdgroepen dat is aangepakt (en is afgeschaald of verdwenen)

De secundaire analyse van de rapportages van de regionale parketten van het OM (en de landelijke rapportage van het Parket Generaal) is uitgevoerd voor 118 groepen (78 van de 89 in 2010 geshortliste groepen en 40 *nieuw* geshortliste groepen (in 2011/ begin 2012)).

Deze analyse laat zien dat op het merendeel van alle criminele jeugdgroepen een aanpak is ingezet. Bij circa 15% van alle groepen gebeurde dat (nog) niet. Veelal zijn dit groepen die weer verdwenen of alsnog werden afgeschaald. Bij circa een kwart ging het om een aanpak door één partij of 2 partijen, veelal zonder vastgelegd plan van aanpak. Bij de overige groepen (circa 60%) hebben we duidelijke aanwijzingen gevonden voor een integrale aanpak. Zoals eerder aangegeven is een integrale aanpak in dit onderzoek als volgt gedefinieerd: (1) de aanwezigheid van een plan van aanpak, (2) samenwerking tussen de 3 centrale partijen (gemeente, politie en OM) in de uitvoering en (3) minimaal inzet van straf- en zorginterventies.

Van 78 van de 89 in 2010 geshortliste criminele jeugdgroepen hebben we een indicatie van het resultaat van de aanpak:

- 55% is ofwel aangepakt en in 2011 niet meer opnieuw als crimineel geshortlist ofwel in 2011 niet opnieuw als crimineel in beeld gekomen *zonder* dat er een aanpak werd ingezet.
- 45% is wel aangepakt maar toch in 2011 opnieuw als crimineel geshortlist.

Tussen 25% en 40% van de in 2010 geshortliste groepen kan beschouwd worden als moeilijk aan te pakken groepen. Deze groepen zijn niet alleen in 2011 maar ook begin 2012 opnieuw als criminele jeugdgroep geshortlist.

Bij de groepen die in 2011/ begin 2012 zijn geshortlist is vaker een door ons als integraal getypeerde aanpak ingezet dan bij de groepen die in 2010 zijn geshortlist. Dat is een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd laten de onderzoeksresultaten ook zien dat een selectieve aanpak bijvoorbeeld via alleen een strafrechtelijke aanpak, soms voldoende blijkt te zijn om te bewerkstelligen dat een groep kan worden afgeschaald of verdwijnt. We vermoeden dat het hierbij met name om de lichtere criminele groepen gaat. We kunnen op basis van ons onderzoeksmateriaal op dit punt geen harde en meer gedetailleerde uitspraken doen.

In de landelijke rapportage van het Parket-Generaal is ook de leeftijdsverdeling van de leden van de criminele jeugdgroepen aangegeven. Het merendeel van de leden (69%) blijkt meerderjarig te zijn. Het begrip 'jeugdgroep' dekt dus maar ten dele de lading. Het bemoeilijkt ook de aanpak voor het OM. Er bestaat binnen het OM een strikte scheiding tussen de aanpak van 18- en 18+.

Deel B: Doelstelling en inhoud plannen van aanpak: interventies en betrokken partijen

Circa 60% van de in 2010 en 2011/ eind 2012 geshortliste criminele jeugdgroepen voldoet aan onze criteria voor een integrale aanpak (waaronder de voorwaarde dat een plan van aanpak is opgesteld). Toetsing aan de praktijk bevestigt dat binnen deze aanpakken inderdaad bijna altijd een plan van aanpak werd opgesteld. Van de aanpakken (circa 25%) die niet voldeden aan de door ons

geformuleerde criteria voor een integrale aanpak, weten we niet hoe vaak er een plan van aanpak is opgesteld.

In totaal 18 van deze plannen van aanpak zijn geanalyseerd. Dat levert het volgende beeld op:

- Doelstellingen gericht op het aanpakken van de criminaliteit, van de groep en van de overlast, komen het meeste voor. Soms ligt daarbij de nadruk op het bieden van toekomstperspectief aan de jongeren, vaker op de strafrechtelijke aanpak. Doelstellingen gericht op het aanspreken van de ouders komen relatief weinig voor.
- Bijna altijd gaat het om een aanpak op meer sporen, dus niet alleen persoonsgericht en groepsgericht maar ook domeingericht. Daarbij hebben we wel gemerkt dat het onderscheid tussen persoonsgericht en groepsgericht in de praktijk lastig is te maken.
- Vaak wordt een goed onderbouwde beschrijving van de criminele jeugdgroep gegeven.
- Tweederde van de plannen van aanpak bevat een overzicht van in te zetten interventies (meestal in de vorm van acties en maatregelen). Veelal betreft het een overzicht van mogelijke maatregelen op de 3 domeinen. Dit overzicht is systematisch opgebouwd, bijvoorbeeld door de maatregelen te koppelen aan (sub)doelen. In geen van de plannen van aanpak is echter sprake van een inhoudelijk onderbouwde set interventies waarvan op basis van de analyse van de problemen en mogelijkheden van een specifieke groep, aannemelijk kan worden gemaakt dat ze effect sorteren. Dat is ook begrijpelijk omdat er nog weinig wetenschappelijke kennis is opgebouwd over werkzame factoren en werkzame interventies bij de aanpak van criminele jeugdgroepen (zie ook de resultaten van het literatuuronderzoek).
- De gemeente, politie en het OM staan bijna altijd genoemd als centrale partners in het plan van aanpak. Verder worden vele andere partijen genoemd zoals zorgpartners, het Veiligheidshuis, een woningbouwcorporatie, de belastingdienst en de FIOD. Vaak is aangegeven welke partijen betrokken zijn bij welke maatregelen en waar men dus op aangesproken kan worden.
- De regie wordt bij diverse (combinaties van) partijen belegd. Dat het OM als overall regisseur fungeert zien we niet terug in de plannen van aanpak.

Deel B: Kenmerken groepen, prioritering en informatiepositie

De verdiepende analyse van de aanpak van 10 criminele jeugdgroepen laat zien dat de groepen qua omvang sterk uiteen lopen van groot (circa 100 leden) tot klein (8 leden). Enkele groepen hebben veel minderjarige leden, terwijl andere voornamelijk uit 23-plussers bestaan. De helft van de groepen bestaat grotendeels of geheel uit leden van Marokkaans Nederlandse herkomst. De overlast is in alle gevallen structureel en duurt meestal al vele jaren. Vaak is sprake van structurele intimidatie van buurtbewoners en gedragen de criminele kernleden zich arrogant en denigrerend richting agenten en andere professionals. De aard van criminaliteit is in alle groepen ernstig tot zeer ernstig. In tenminste de helft van de groepen is sprake van een of meer van de volgende zaken: bovenlokaal opereren, wapenbezit, (ernstige) geweldscriminaliteit en drugshandel. Dit illustreert onze eerdere opmerking dat de zware criminele jeugdgroepen in de steekproef van 10 aanpakken zijn oververtegenwoordigd

Prioriteren gebeurt veelal langs 2 lijnen. Eerst wordt de groep geprioriteerd, daarna de aanpak van een deel van de leden binnen het veiligheidshuis. De prioritering van een groep wordt binnen de lokale of regionale driehoek vastgesteld. Er gaat regelmatig veel tijd overeen voordat dit gebeurt. De betekenis van prioritering is niet altijd duidelijk. Het is bijvoorbeeld niet vanzelfsprekend dat na prioritering ook rechercapaciteit wordt vrijgemaakt voor het aanpakken van de groep. Het shortlisten, de vervolganalyses en de onderlinge informatie-uitwisseling hebben de afgelopen jaren gezorgd voor verbetering van de informatiepositie. Toch doet zich de paradoxale situatie voor dat juist bij groepen waarover veel informatie beschikbaar is en men doorgaans ook tevreden is over de analyses die zijn gedaan, de strafrechtelijke resultaten beperkt blijven. Daardoor blijft het lastig om te bepalen hoe goed de informatiepositie is vanuit strafrechtelijk oogpunt bekeken. We zien dat de politie haar beeld bij gebrek aan (actuele) harde feiten in belangrijke mate baseert op de vaak ruim aanwezige zachte informatie. Het beeld van het OM is juist meer gebaseerd op de beperkt beschikbare harde feiten. Beelden van de ernst (of de beoordeling hiervan door partners) lopen hierdoor soms uiteen hetgeen een gezamenlijke focus in de weg staat.

Deel B: Kenmerken ingezette interventies.

De verdiepende analyse van de 10 aanpakken laat zien dat er sprake is van een rijke schakering aan ingezette interventies. Daarbij lag in de praktijk, in een meerderheid van de aanpakken sterk de focus op inzet van zorginterventies. In een minderheid van de aanpakken lag de focus primair op inzet van strafrechtelijke maatregelen. Een sterke focus op bestuurlijke interventies komt het minst voor in de 10 aanpakken. De meest opvallende zaken ten aanzien van de inzet van interventies zijn hierna weergegeven. Ten aanzien van de meest voorkomende interventies en hun effectiviteit wordt een samenvattend en concluderend beeld geschetst.

- Vaak wordt een laatste waarschuwing aan groepsleden uitgedeeld, veelal in de vorm van een (burgemeesters)brief die persoonlijk wordt uitgereikt en gevolgd wordt door een persoonlijk gesprek. Criminele leden krijgen dan te horen dat politie en partners zich actief op hen zullen richten. De meelopers krijgen een aanbod van hulp of begeleiding op voorwaarde van stoppen met criminaliteit. Deze gesprekken leveren veel informatie op hetgeen bijdraagt aan de effectiviteit van de aanpak. Bij één groep heeft deze interventie ook direct resultaat opgeleverd.
- De politie wordt vaak gehinderd door beperkte capaciteit bij recherche. Dat is een belangrijke reden dat slechts in de helft van de aanpakken redelijk tot flink is ingezet op rechercheren en vervolgen van criminele kopstukken. Het lukte in weinig aanpakken om kopstukken veroordeeld te krijgen. Als dat wel lukte, lijkt detentie geen afschrikwekkende werking te hebben op andere leden. Hoogstens wordt na het wegvallen van de kopstukken tijdelijk de groepsstructuur aangetast. Ook zien we als reactie dat overige groepsleden zich minder op straat vertonen en de groep zich sluit (minder toegankelijk wordt voor politie en partners).
- De werkwijze van politie en OM is mede door het gebrek aan rechercapaciteit, vaak incidentgestuurd en gericht op losse strafzaken. Dergelijke speldenprikken hebben duidelijk

- resultaat op wijkniveau (afname of geheel verdwijnen van overlast voor bewoners) maar leiden niet of nauwelijks tot een afname van criminaliteit.
- Gebiedsverboden worden relatief weinig ingezet. Uit het materiaal is niet goed af te leiden wat hiervan de achterliggende reden is. Voor huisuitzettingen zijn flinke gezamenlijke inspanningen vereist. Ze komen in slechts enkele aanpakken naar voren, maar zorgden dan wel voor een flinke vermindering van de overlast.
 - De politie richt zich samen met partners (gemeente, jongerenwerk, straatcoaches) in ruime mate op het toezicht houden en monitoren van groepsbewegingen en het hinderen van criminele kopstukken. De mate waarin dat systematisch gebeurt en wordt vastgelegd varieert.
 - Het lukt de reclassering en andere zorginstellingen over het algemeen niet of nauwelijks om groepen of groepsleden blijvend te bereiken. Hierbij wreekt zich het feit dat gemeente en betrokken zorgorganisaties door gebrekkige informatie-uitwisseling in een deel van de gevallen geen goed inzicht hebben op de ernst van de criminele feiten.

Deel B: Regie en samenwerking

In het landelijk beleid is aangegeven dat het OM de overall regie voert op de aanpak van criminele jeugdgroepen. We zien dat niet terug in de plannen van aanpak en ook niet in 10 aanpakken die nader zijn onderzocht. Partijen merken na verloop van tijd dat het OM niet goed in staat is om deze regierol op zich te nemen. Verschillende respondenten geven aan dat een overall regierol niet past bij de taakstelling van het OM, de wijze waarop het OM is georganiseerd en de beperkte affiniteit van het OM met niet-strafrechtelijke interventies.

De gemeente nam de regierol op de totale aanpak soms wel op zich en verder werd de regie op uiteenlopende wijze ingevuld. Hoewel zich in de regie allerlei knelpunten voordoen (met name in de afstemming tussen gemeente en OM) zien we ook een intensivering van de samenwerking tussen gemeente, politie en OM, met name op uitvoerend niveau. Bureau Jeugdzorg speelt soms (3 aanpakken) ook een belangrijke rol. In 8 van de 10 aanpakken is het Veiligheidshuis betrokken. De afstemming krijgt meestal gestalte in en rondom periodieke casusoverleggen waar de problematiek en aanpak van de groep wordt besproken.

We kunnen stellen dat de samenwerking inmiddels in de meeste aanpakken goed in de steigers staat. Er bestaan wel nog te vaak verschillende beelden over wat nodig en mogelijk is. Dit heeft te maken met het feit dat politie en justitie de zorgpartners (binnen de mogelijkheden van de regelgeving) onvoldoende voorzien van informatie over de criminele status van de leden van de groep. Het heeft ook te maken met het feit dat partijen nog teveel door de bril van de eigen organisatie kijken. Met name het jongerenwerk heeft regelmatig moeite om de criminele jongeren dezelfde waarschuwendende boodschap te geven als politie en justitie. Een eenduidige bejegening en een gezamenlijke strategie ontbreekt nog vaak maar als hier wel flink in is geïnvesteerd zien we dat dit resultaten afwerpt. Het lukt dan bijvoorbeeld beter om kopstukken en meelopers van elkaar te scheiden waardoor de meelopers beter aangesproken en beïnvloed kunnen worden door het jongerenwerk.

Deel B: Resultaten

De meest duidelijke resultaten zijn bereikt op het gebied van de samenwerking. In 7 van de 10 aanpakken is op dit vlak veel winst geboekt. Ook is een bemoedigend resultaat dat de situatie op wijkniveau in 4 aanpakken aanmerkelijk is verbeterd en in nog eens 4 aanpakken enigszins is verbeterd. Dat betekent dus minder of geen overlast meer en een toename van het gevoel van veiligheid bij bewoners. Resultaten in de aanpak van de criminele jongeren en de aanpak van de groep werden in mindere mate bereikt. In 3 aanpakken zijn duidelijke resultaten geboekt in de aanpak van de groep. In 2 aanpakken zijn duidelijke resultaten geboekt in de aanpak van de individuele jongeren. In de helft van de aanpakken werd op dit vlak nauwelijks resultaat geboekt.

Deel B: Bevorderende en belemmerende factoren

Drie factoren gelden gezamenlijk als bevorderend voor een effectieve aanpak, te weten: een gedeeld gevoel van urgentie, een bevlogen trekker en het inzetten van concrete en gerichte acties. Vrijwel alle aanpakken laten voorbeelden zien van geslaagde interventies door dit samenspel van factoren. Samenwerking tussen verschillende organisaties is hierbij cruciaal. We zien verder dat het scheiden van kopstukken van de rest van de groep in enkele aanpakken er toe leidt dat meelopers beter kunnen worden bereikt. Het houden van structureel contact via een professional die voortdurend achter de voordeur komt, zorgt ervoor dat een goede informatiepositie wordt behouden en doorgeleiding naar hulpverlening wordt vergemakkelijkt. Soepele informatieverstrekking door politie en justitie aan de zorgpartners draagt bij aan het creëren van een gedeeld beeld van de ernst en omvang van het criminaliteitspatroon. Gericht verzamelen van informatie over groepsbewegingen is in enkele aanpakken bevorderend gebleken en ook het gebruiken van plankzaken bij het OM werkt goed om het structureel karakter van een delictpatroon te kunnen aantonen.

Belemmerende factoren hebben te maken met het probleem (hardnekkig en ernstig) maar ook met knelpunten in de organisatie van de aanpak. De grootste belemmeringen hebben betrekking op 3 factoren die zich vaak gelijktijdig voordoen: te weinig capaciteit, onvoldoende bewijslast en het onvoldoende informeren van partners door politie en OM. Het ontbreekt vaak structureel aan prioritering van de aanpak binnen de politie en het OM waardoor er structureel een tekort is aan in te zetten recherchecapaciteit. Tegelijkertijd geldt ook dat de rechercheonderzoeken die wel worden opgezet, problemen hebben met het verzamelen van voldoende bewijslast.

Het inzetten van passende interventies aan de zorgkant wordt vaak belemmerd doordat er bij zorgpartners onvoldoende zicht is op zowel de ernst van de criminele feiten als ook op de voorgenomen aanpak van politie en OM. Dit is te wijten aan het ontbreken of in onvoldoende mate of te laat verstrekken van OM- en politie informatie.

De werkwijze van organisaties komt ook als belangrijke belemmerende factor naar voren. Omdat organisaties in hun aanpak vaak te traag en te weinig flexibel en creatief (kunnen) opereren kunnen met name de al langer bestaande en meest geprofessionaliseerde criminele jeugdgroepen gemakkelijk een voorsprong houden. In dit verband wordt met name het OM genoemd dat is

ingericht op het rond krijgen van strafzaken en op het aanpakken van strafbare feiten. Dat verhoudt zich slecht tot het aanpakken van een kleine of grotere criminele jeugdgroep. Het handelen van professionals van het OM wordt gestuurd door interne procedures en biedt daardoor te weinig ruimte aan deze professionals om met partners effectief mee te denken over een gezamenlijk gedeelde brede aanpak. Daar staan overigens positieve ontwikkelingen bij het OM tegenover, te weten: het steeds meer werken met vaste zaakofficieren en het inzetten van themazittingen en super-snelrechtzittingen.

Een laatste vaker genoemde belemmerende factor is gelegen in het feit dat het vaak te lang duurt voordat er daadwerkelijk een straf wordt opgelegd. De opgelegde straffen lijken de jongeren vaak ook niet echt te raken. Bijzondere voorwaarden worden te weinig opgelegd en het lidmaatschap van een criminele jeugdgroep wordt maar in beperkte mate meegewogen in de strafmaat.

Deel B: veelbelovendheid en effectiviteit ingezette gedragsinterventies

In 23 plannen van aanpakken is gekeken naar de ingezette gedragsinterventie en is bekeken of deze (voorlopig) erkend zijn door de erkenningscommissie gedragsinterventies of voorkomen in de databank van het NJI of de database 'Aanpak Jeugdgroepen'. In de 23 aanpakken wordt melding gemaakt van de inzet van 21 gedragsinterventies. In het onderzoek is niet nagegaan of de gedragsinterventies worden ingezet zoals bedoeld, dus conform de gestelde (rand)voorwaarden. Van de 21 gedragsinterventies zijn er 4 erkend door de erkenningscommissie gedragsinterventies (*FFT, MST, NPT* en *OLG*). Ook zijn er 4 als 'theoretisch goed onderbouwd' beoordeeld in de databank van het NJI (*Ouders van Tegendraadse Jeugd, NP, TITAN* en *Beter omgaan met Pubers*). Verder zijn er nog 3 gedragsinterventies die voorkomen in de database 'Aanpakken Jeugdgroepen' (*EOG-aanpak, Resocialisatie en begeleiding* en *8 tot 8 project*). De overige 10 gedragsinterventies komen niet voor in de databanken/database.

Deel C: Resultaten literatuuronderzoek

Onderzoek naar criminele jeugdgroepen is vooral in de VS uitgevoerd. In de Europese landen, is het onderzoek minder uitgebreid. In het literatuuronderzoek zijn kennislacunes geïnventariseerd die van belang zijn voor toekomstig onderzoek naar criminele jeugdgroepen.

Uit het literatuuronderzoek volgt dat er tussen criminele jeugdgroepen overeenkomsten en verschillen bestaan, zowel binnen landen als tussen landen. Uit de onderzoeksliteratuur blijkt dat er overeenkomstige elementen zijn bij criminele jeugdgroepen in verschillende landen. De buitenlandse literatuur biedt aanknopingspunten om het inzicht in criminele jeugdgroepen in Nederland te vergroten en deze kennis te benutten bij het onderbouwen en verder ontwikkelen van de aanpak in Nederland.

Bij het ontstaan, verdwijnen en transformeren van criminele jeugdgroepen lijken 3 factoren of processen een rol te spelen: (1) macrofactoren, zoals verstedelijking, armoede en economische transitie, (2) buurt of gemeenschapsprocessen, zoals sociale controle en cultuur verschillen en (3) verspreiding van 'bendecultuur' door (sociale) media.

Op basis van de literatuur blijkt dat niet-delinquent probleemgedrag, negatieve levenservaringen, positieve houding ten opzichte van delinquent gedrag, weinig ouderlijke toezicht en monitoring van activiteiten en delinquente vrienden, de belangrijkste risicofactoren zijn die een rol spelen bij de toetreding van jeugdigen tot een criminele jeugdgroep. De kans op deelname aan een criminele jeugdgroep wordt vergroot door een cumulatie van risicofactoren op meerdere domeinen.

Deelname aan een criminele jeugdgroep gaat samen met een toename van delictgedrag en gebruik van geweld. Dit lijkt vooral te komen door het facilitatie-effect, waarbij normen en groepsprocessen binnen de groep ervoor zorgen dat het plegen van delicten en geweld makkelijker wordt, maar ook door turningpoint-factoren, waarbij toetreding tot een criminele jeugdgroep samengaat met afname van sociale verbanden met familie, pro-sociale leeftijdsgenoten en school. Of een jongere een criminele jeugdgroep verlaat lijkt vooral te liggen aan de jongere zelf. Het willen vermijden van geweld en andere problemen die samenhangen met deelname aan een criminele groep zijn belangrijke motieven om een groep te verlaten. Externe factoren, zoals familie of een baan spelen minder vaak een rol.

In de aanpak van criminele jeugdgroepen zijn meersporenstrategieën of een integrale benadering het meest veelbelovend. De 'Pulling Lever' strategie en het 'Gang Reduction Program' zijn aanpakken, waarvoor in onderzoek in meer of minder mate bewijs voor effectiviteit is gevonden. Ook lijkt het preventieve programma G.R.E.A.T. bij te dragen aan een kleinere kans op deelname aan een criminele jeugdgroep. Daarnaast kunnen interventies ook onbedoelde negatieve effecten hebben. Als een interventie de groepscohesie juist vergroot kan dit leiden tot een toename van crimineel gedrag.

Belangrijkste conclusies

- De afgelopen jaren is in Nederland nadrukkelijk ingezet op de aanpak van met name de criminele jeugdgroepen. Sinds 2011 is hier politieke prioriteit aan gegeven. Het actieprogramma beoogt de aanpak van de criminele groepen naar een hoger plan te tillen door het wegnemen van belemmeringen voor een gezamenlijk gedeelde aanpak zoals het bestaan van schotten tussen straf en zorg. We zien de eerste resultaten hiervan terug in ons onderzoek. Er wordt vaker een planmatige aanpak ingezet op verschillende domeinen met een concrete doelstelling. De samenwerking tussen de kernpartners ontwikkelt zich in positieve zin en wordt intensiever in de uitvoering van interventies. Maar men loopt ook tegen grenzen aan. Een gezamenlijk gedeelde aanpak vraagt een andere manier van werken en dus een cultuuromslag van organisaties. Het veranderproces dat hiervoor nodig is vraagt meer tijd dan de 2 jaar van het actieprogramma.
- De resultaten van deze evaluatie dienen in het licht gezien te worden van enkele bijzondere omstandigheden. Ten eerste bevinden zowel politie als OM zich in een fundamenteel reorganisatieproces. Verder zien de gemeenten belangrijke taakverzwaringen op zich afkomen en natuurlijk vraagt de economische situatie van alle partners om te bezuinigen. In dit verband is een relevant onderzoeksresultaat dat een aanpak op één of twee sporen ook succesvol kan zijn. Dit pleit voor een aanpak op maat. Wellicht kan een niet-integrale aanpak volstaan bij een

specifieke categorie criminele jeugdgroepen, namelijk de groepen die nog maar kort bestaan en waarvan op basis van harde politie-informatie duidelijk is dat zij minder ernstige criminele feiten plegen.

- In het algemeen geldt dat voor de aanpak van criminele jeugdgroepen een meersporenaanpak of integrale benadering het meest veelbelovend is. Dit uitgangspunt van het landelijk beleid wordt bevestigd door het literatuuronderzoek. Hieruit komt naar voren dat een integrale benadering ingezet op meerdere domeinen (jeugdige, gezin, school, vrienden) en een combinatie van strategieën noodzakelijk is. Deze combinatie dient betrekking te hebben op zowel het bieden van kansen, zorg verlenen, preventief optreden en bestraffing. Belangrijkste element om dit te doen slagen is samenwerking tussen de verschillende organisaties.
- De 'Pulling Lever'-strategie laat in de literatuur positieve resultaten zien. Het bestaat uit een gecoördineerde justitiële respons waarin politie een belangrijke rol heeft. Diverse elementen van deze veelbelovende strategie zien we inmiddels in de aanpak in Nederland ook naar voren komen. Een ervan is het feit dat met de ouders actief wordt gecommuniceerd om hen duidelijk te maken waarom ze speciale aandacht krijgen binnen de aanpak van de criminele jeugdgroep. Net als in de 'Pulling Lever'-strategie heeft ook in Nederland de politie in de uitvoering een prominente rol, bijvoorbeeld in de communicatie met ouders. Ook bij deze veelbelovende strategie zien we dat een 'gecoördineerde respons' wordt gevraagd van politie/ justitie en zorgpartijen, dus dat samenwerking en regie onontbeerlijk is.
- Het aantal geshortliste problematische jeugdgroepen neemt af. Dat geldt ook voor de geshortliste criminele jeugdgroepen. De minister heeft (in 2011) als ambitie geformuleerd om binnen 2 jaar alle in 2010 geshortliste groepen succesvol aan te pakken. Eind 2011 was 55% van de in 2010 geshortliste criminele jeugdgroepen niet opnieuw als criminele jeugdgroep geshortlist. Halverwege 2012 was dit percentage gestegen naar 60 tot 75%. Hoewel de nieuwe aanwas van criminele jeugdgroepen hierin niet is verdisconteerd kan toch worden gesteld dat partijen goed op weg zijn om de geformuleerde ambitie te realiseren.
- Het onderzoek laat ook zien dat bijzondere inspanningen en een lange adem nodig zijn om de restende groepen (25 tot 40%) succesvol aan te pakken. Dat zijn namelijk de meest zware groepen. Met vereende krachten lukt het veelal wel om de overlast die deze groepen veroorzaken te doen stoppen of verminderen. De resultaten die bereikt worden met de aanpak van de criminaliteit blijven echter tot nog toe beperkt.
- De organisatie van de aanpak blijkt nog niet goed toegesneden op de aanpak van de criminele jeugdgroepen. Dat heeft mede te maken met het hiervoor genoemde veranderproces dat moet bewerkstelligen dat een gedeelde visie, onderlinge informatie-uitwisseling tussen organisaties (binnen de wettelijke kaders) en een eenduidig bejegeningprofiel meer vanzelfsprekende onderdelen worden van de aanpak.
- Een specifiek punt van aandacht betreft de overall regie op de aanpak. Vanuit het landelijk beleid is deze regierol belegd bij het OM. De evaluatie laat zien dat het OM deze rol in een steekproef van 10 relatief zware criminele groepen niet heeft opgepakt. De huidige organisatie van het OM biedt (mede door de sterke inkadering door het strafrecht) aan professionals van

het OM ook weinig ruimte om een dergelijke trekkersrol te vervullen. In een aantal gevallen is de overall regie overgenomen door de gemeente. Dat lijkt beter te werken (mits dat door partijen wordt geaccepteerd).

- Het ontbreken van voldoende bewijslast om de leden van de zware criminele jeugdgroepen strafrechtelijk aan te pakken is ook een punt dat prominent uit de evaluatie naar voren komt. We hebben geen compleet beeld gekregen van de achterliggende redenen. Hiervoor is nadere analyse van een aantal uitgevoerde recherche-onderzoeken nodig. We kunnen wel enkele verklarende factoren noemen. Ten eerste is de informatieverzameling op de criminele jeugdgroepen niet primair gericht op het verzamelen van bewijs gericht op een (vermeend) strafbaar feit. Ten tweede is er in de praktijk onvoldoende researchcapaciteit beschikbaar om (door) te onderzoeken op de criminele jeugdgroepen. Ten derde opereren de criminele jeugdgroepen vaak slim en verklaren niet over elkaar en ten vierde is er ook vaak angst bij burgers om melding te maken of aangifte te doen met betrekking tot deze groepen.
- Het ontbreken van voldoende recherche-capaciteit loopt eveneens als een rode draad door de evaluatie. De aanpak van de zware vaak al jaren bestaande criminele jeugdgroepen (die in de verdiepingfase is geanalyseerd) blijkt over het algemeen niet de benodigde hoge prioriteit te krijgen binnen politie en OM. Daar kunnen goede redenen voor zijn. Het zet wel de betekenis van de politieke prioritering door de minister en de prioritering in de lokale driehoek onder druk. Op basis van de analyse van de aanpakken van 10 relatief zware criminele groepen concluderen we dat er ook geen algemeen gedeeld gevoel van grote urgentie in de regio's lijkt te zijn om deze (zware) criminele jeugdgroepen met vereende krachten aan te pakken.
- Tenslotte: uit de evaluatie komt als algemeen beeld naar voren dat des te langer een groep als criminele jeugdgroep bestaat des te moeilijker het wordt om de groep met succes aan te pakken. Dat betekent dat niet afwachten maar snel en effectief ingrijpen het devies moet zijn. Nog beter is preventief ingrijpen en voorkomen dat een hinderlijke of overlastgevende groep afglijdt naar de status van criminele jeugdgroep. Dat vraagt van de lokale partners tenminste een gezamenlijke aanpak vanuit één gedeelde visie en het bieden van perspectief aan de jongeren.