



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum

Cahier 2023-18

# De effectiviteit van de Top600-aanpak

*Een vergelijkend recidiveonderzoek  
onder veelplegers*

*Samenvatting*

Cahier 2023-18

# De effectiviteit van de Top600-aanpak

*Een vergelijkend recidiveonderzoek  
onder veelplegers*

*Samenvatting*

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

**Cahier**

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

## Samenvatting

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

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

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

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

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

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

## Leesvervangende samenvatting

### Inleiding

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

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

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

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

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal in de huidige studie:

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

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

## **Methode kwantitatief deel**

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

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

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

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

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



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

### **Methode kwalitatief deel**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Conclusie

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



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

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

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

## Methodologische reflectie

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

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

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

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

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

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

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

## Aanbevelingen

### *Aanbevelingen voor vervolgonderzoek*

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

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

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

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

#### *Aanbevelingen voor beleid en praktijk*

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

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

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

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

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

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

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

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

## Tot besluit

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

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

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

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

Meer informatie:

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