

Aanpak stelselmatige daders in Dordrecht: Een stok achter de deur!

Inzoomstudie in het kader van het
evaluatie-onderzoek 'Buurtbeheer en
criminaliteitspreventie'

Amsterdam, januari 1994
Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV
J.E. Bruinink
E.P. Lagendijk

Inhoudsopgave

	pag.
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	2
1.3 Gegevensverzameling	2
1.4 Leeswijzer	2
2 Ontwikkeling van de aanpak stelselmatige daders	3
2.1 Ontstaansgeschiedenis	3
2.2 De lijst: inventariseren en onderscheiden daders	4
2.3 De aanpak	5
3 Aanpak stelselmatige daders in de praktijk	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Procesvragen	8
3.3 Effectvragen	9
4 Conclusies en aanbevelingen	12
4.1 Conclusies	12
4.2 Aanbevelingen	12
Bijlage: publikatie-overzicht	14

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In april 1990 werd in Dordrecht besloten om - aanvankelijk voor een periode van drie jaar - met buurtbeheer aan de slag te gaan. Onder deze vlag zijn sindsdien in de drie buurtbeheerbuurten¹ Bleijendoek, Oud-Krispijn, Staart-West vele projecten en activiteiten uitgevoerd op zeer uiteenlopend gebied. Daaronder valt ook een groot aantal criminaliteitspreventieve projecten. Ten behoeve van de uitvoering van buurtbeheeractiviteiten, die zich specifiek richten op bestrijding en preventie van criminaliteit, sociale onveiligheid en overlast is onder andere subsidie verkregen van het ministerie van Justitie (Directie Criminaliteitspreventie). Eén van de subsidievoorwaarden betreft het uitvoeren van een evaluatie met betrekking tot deze aspecten van de buurtbeheeraanpak².

Bij de evaluatie van een dergelijk brede aanpak kan onmogelijk elk deelproject diepgaand geëvalueerd worden. Dit zou een te grote onderzoeksinspanning vergen. Daarom is in het evaluatieplan 'Buurtbeheer en criminaliteitspreventie' gekozen voor een diepergaande (deel-)evaluatie van twee projecten, die relatief nieuw zijn en waarvan onvoldoende bekend is of (en onder welke condities) deze effectief zijn. Voor deze 'inzoomstudies' zijn door het BBC (stedelijk overleg tussen buurtbeheercoördinatoren) en de stuurgroep Bestrijding Veelvoorkomende Criminaliteit de aanpak van stelselmatige daders en de buurtserviceteams aangemerkt.

In deze rapportage 'Een stok achter de deur!' wordt verslag gedaan van de evaluatie van de aanpak van stelselmatige daders in Dordrecht. Met betrekking tot de evaluatie van de buurtserviceteams is een afzonderlijke rapportage verschenen³.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Een dadergerichte aanpak is een belangrijk bestanddeel van projecten en maatregelen ter bestrijding en preventie van criminaliteit binnen de drie buurtbeheerwijken. Naast een (grote) groep 'incidentele' daders is vaak een kleine groep daders verantwoordelijk voor een groot aantal delicten. Voor Dordrecht zijn naar schatting 75 daders 'goed' voor circa 10 à 15% van alle inbraken, diefstallen uit auto's en geweldplegingen. Deze relatief kleine groep daders wordt daarom ook wel aangeduid als stelselmatige daders.

Met het project 'aanpak stelselmatige daders' wordt de volgende doelstelling nagestreefd:

- het voorkomen dan wel verminderen van het criminele gedrag van de dader door het ontwikkelen van een op de persoon toegesneden, integrale aanpak.

1 Na verloop van tijd is buurtbeheer ook in Wielwijk van start gegaan. Deze vierde wijk valt echter buiten het bestek van het evaluatie-onderzoek.

2 *Eindrapport buurtbeheer en criminaliteitspreventie in Dordrecht 1990-1993*, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, Amsterdam, maart 1994.

3 *Buurtserviceteams in Dordrecht: Twee vliegen in één klap!*, Van Dijk, Van Soomeren en Partners, Amsterdam, januari 1994.

Hierbij wordt gestreefd naar samenwerking tussen diverse hulpverleningsinstanties en worden zowel preventieve als repressieve instrumenten ingezet. Om te kunnen beoordelen in hoeverre deze doelstelling is bereikt, zijn de volgende proces- en effectvragen geformuleerd⁴:

Procesvragen:

- Hoe verloopt de samenwerking tussen het OM, politie en reclassering bij de signalering van stelselmatige daders?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen diverse hulpverleningsinstanties bij de uitvoering van de individuele aanpak?
- Wat zijn de belangrijkste taken vanuit buurtbeheer bij de stelselmatige daderaanpak?

Effectvragen:

- Ontstaat er door de koppeling van diverse gegevensbestanden een goed overzicht van de harde kern van stelselmatige daders in Dordrecht?
- In hoeverre is het mogelijk om op basis van de diverse gegevensbestanden een op maat gesneden aanpak voor stelselmatige daders te ontwikkelen⁵?
- Leidt de stelselmatige daderaanpak tot een vermindering van het criminele gedrag van betrokken daders?

1.3 Gegevensverzameling

Voor het beantwoorden van bovenstaande evaluatievragen, is gebruik gemaakt van de volgende informatiebronnen:

- notulen en notities van de werkgroep stelselmatige daders;
- dossiers en rapportage over individuele daders⁶;
- twee maal een interview met de voorzitter van de werkgroep, de officier van Justitie. Daarvan was één interview (gedeeltelijk) in bijzijn van de twee andere leden van de werkgroep, te weten de directeur Stichting Reclassering en de (plaatsvervangend) korpschef politie Dordrecht.

Daarnaast is informatie verzameld over (de aanpak) stelselmatige daders in het algemeen, en experimenten voor een gerichte aanpak van stelselmatige daders in het bijzonder.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk komt in hoofdstuk 2 de ontstaansgeschiedenis en de voortgang van de stelselmatige daderaanpak in Dordrecht aan de orde. In hoofdstuk 3 wordt expliciet ingegaan op de proces- en effectvragen. In het laatste hoofdstuk wordt een aantal conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

4 Zie ook bijlage II: 'Onderzoeksplan stelselmatige daders' in *'Buurtbeheer en Criminaliteitspreventie in Dordrecht, rapportage 1e fase'*, Van Dijk, Van Someren en Partners, december 1991.

5 Hierbij kan eventueel onderscheid gemaakt worden voor welke daders wel/niet.

6 De politionele en justitiële gegevens over profiel en achtergronden van stelselmatige daders zijn met toestemming van het ministerie van Justitie door de betrokken officier voor deze evaluatie vertrouwelijk ter beschikking gesteld. Het gaat hier om vertrouwelijke persoonsgegevens die, omwille van de bescherming van de privacy, in deze evaluatie derhalve niet herleidbaar zijn tot individuele personen.

2 Ontwikkeling van de aanpak stelselmatige daders

2.1 Ontstaansgeschiedenis

De term 'stelselmatige dader' wordt voor het eerst officieel gebruikt in 'Strafrecht met beleid', het beleidsplan van het Openbaar Ministerie voor de periode 1990-1995. In dit plan staat onder meer dat een beleid moet worden ontwikkeld dat gericht is op een projectmatige aanpak van deze daders. Wie deze daders precies zijn, valt uit het beleidsplan niet op te maken. Veel meer dan 'wie het niet zijn' (georganiseerde misdadigers) en 'wie het ongeveer zouden kunnen zijn' (zij die verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de lokale ernstige criminaliteit), wordt in het beleidsplan van het Openbaar Ministerie niet over stelselmatige daders geschreven. Deze onduidelijkheid over stelselmatige daders, tezamen met de ernst van de problematiek rond deze aandachtsgroep, heeft geleid tot een aantal lokale experimenten 'aanpak stelselmatige daders'.

In de subsidie-aanvraag 'buurtbeheer en criminaliteitspreventie' (1990) geeft de gemeente Dordrecht aan dat naast preventieve activiteiten in de drie buurtbeheerbuurten ook gezorgd zal worden voor een repressieve aansluiting op die activiteiten. Hoe dat er precies uit moet zien, is op dat moment niet duidelijk. Wel verwijst de subsidieaanvraag naar de passage over de stelselmatige dader in het beleidsplan Strafrecht met beleid.

Eind 1990 worden de eerste stappen gezet in de richting van een dadergerichte benadering, te weten:

- een initiatief van de coördinator buurtbeheer in Staart-West, dat de harde kern onder de daders verplicht om deel te nemen aan een sportproject. Afdwinging zou plaats moeten vinden door middel van het opleggen van leerstraf. Doel van dit initiatief is het bewerkstelligen van zelfstandigheid, zinvolle tijdsbesteding en participatie met de samenleving;
- een initiatief van Stichting Reclassering, dat bestaat uit dadergerichte preventie met betrekking tot Marokkaanse jongeren. Het doel is om een breed samenwerkingsverband aan te gaan om criminaliteit onder deze jongeren te verminderen.

Deze initiatieven komen al aardig in de buurt van een aanpak van stelselmatige daders, maar voldoen volgens één van de leden van de stuurgroep Bestrijding Veelvoorkomende Criminaliteit⁷, de officier van Justitie, nog niet helemaal. Hij plaatst een aantal kritische kanttekeningen:

- een probleem bij het opleggen van leerstraffen is dat het slechts zelden zal voorkomen dat (een groot deel van) de dadergroep zich gelijktijdig voor de rechter dient te verantwoorden. Daarnaast zal ieders aandeel niet gelijk zijn, zodat er verschil in strafmaat zal optreden. Daarmee zal ook de inhoud, duur en zwaarte van de vervangende leerstraf variëren;
- het is zeer de vraag of sport voor deze doelgroep leidt tot een versteviging van de binding aan de maatschappij. Sportprojecten voor randgroepjongeren waarmee in Dordrecht eerder ervaring is opgedaan, bleken niet alle even succesvol;
- het is van oudsher steeds een selecte groep instellingen die betrokken is bij (projecten voor) stelselmatige daders, terwijl het professioneel veld zo uitgestrekt

⁷ Deze stuurgroep is (onder andere) verantwoordelijk voor de bestedingswijze van de subsidie in het kader van het project 'buurtbeheer en criminaliteitspreventie'.

- is. Hierdoor treedt al snel willekeur en eenzijdigheid op. Coördinatie en afstemming is van groot belang voor het slagen van een stelselmatige daderaanpak;
- het initiatief van de reclassering is niet gericht op probleemjongeren in de buurtbeheerwijken, maar op jongeren van een bepaalde etnische herkomst⁸.

De officier laat het niet alleen bij kritiek, maar komt ook met voorwaarden waaraan de stelselmatige daderaanpak zou moeten voldoen. Deze voorwaarden, die nauw aansluiten bij de gedachten uit het beleidsplan 'Strafrecht met Beleid', zijn:

- 1 inventariseren van de stelselmatige daders in de drie buurten;
- 2 het onderscheiden van soorten daders aan de hand van dader- en daadkenmerken;
- 3 het vaststellen welke maatregelen voor welke daders of dadergroepen nodig en mogelijk zijn.

De bereidheid om met een dergelijke aanpak aan de slag te gaan blijkt aanwezig bij de belangrijkste partijen (buurtbeheer, politie, OM en reclassering). De stuurgroep Bestrijding Veelvoorkomende Criminaliteit gaat vervolgens accoord met het voorstel om een werkgroep stelselmatige daders in het leven te roepen waarin genoemde partijen zijn vertegenwoordigd. Medio 1991 gaat de werkgroep met vier leden van start⁹. De stelselmatige daderaanpak is daarmee geboren en kan zich gaan ontwikkelen.

2.2 De lijst: Inventariseren en onderscheiden daders

De werkgroep stelselmatige daders begint met het opstellen van een lijst met personen uit de drie buurtbeheerbuurten, die verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de criminaliteit en overlast. De lijst wordt opgesteld door de buurtcoördinator en de politie en telt al gauw meer dan 70 personen. Dit aantal is te groot om mee aan de slag te kunnen, zodat de lijst wordt ingedikt. De personen die alleen overlast geven worden geschrapt, waardoor de lijst inkrimpt tot 33 personen.

Vervolgens is het idee om de lijst onder te verdelen naar buurtbeheerbuurt en om elke dader te voorzien van een profielschets. Voor zo'n schets zouden de gegevens van politie, reclassering en Justitie¹⁰ gekoppeld moeten worden, zodat een beeld ontstaat van de (individuele) problematiek en daarmee indicaties voor oplossingsrichtingen. Bij het verzamelen van deze gegevens wordt echter al snel duidelijk dat:

- de groep min of meer tot de 'eredivisie' van de cliëntèle van politie, het OM en de reclassering behoort;
- de personen niet alleen in de buurtbeheerbuurt(en) actief zijn, maar ook daarbuiten. De band met buurtbeheer wordt hierdoor al enigszins losser;
- het uitwerken van de profielen voor alle 33 personen een te arbeidsintensief karwei is.

De werkgroep beslist vervolgens om in eerste instantie 4 personen (waar wat mee te doen lijkt) uit de lijst te selecteren voor een **intensieve begeleidingsaanpak**.

Meer personen kan men op dat moment niet aan vanwege een gebrek aan financiën

⁸ Overigens is het niet ondenkbaar, dat hier een grote overlap in zit.

⁹ Samenstelling: coördinator buurtbeheer, officier van Justitie, hoofd reclassering en plaatsvervangend hoofd politie Dordrecht.

¹⁰ Politie: gegevens over de dader (groep of individueel, leider of meeloper), gepleegde delicten (type) en pleegplaats (in of buiten de buurt). Reclassering: persoonlijke gegevens (thuisituatie, scholing, werk, huwelijkse staat) en eventuele verslavings- en psychiatrische problematiek. Justitie: gegevens met betrekking tot veroordelingen, het al dan niet gedetineerd zijn van de dader en openstaande straffen.

en personele capaciteit bij de reclassering. De overige 29 personen worden ingedeeld in 3 categorieën¹¹:

- personen die in aanmerking komen voor een intensieve begeleidingsaanpak;
- personen die niet in aanmerking komen voor een intensieve begeleidingsaanpak;
- restcategorie (nauwelijks gegevens dader).

Deze indeling is enerzijds gebaseerd op (objectieve) gegevens die tot dan toe verzameld waren ten behoeve van de profielschetsen en anderzijds op de (subjectieve) beoordeling de daders door de werkgroep.

Nadat alle (33) daders zijn ingedeeld, vindt in de werkgroep herbezinning plaats. De wijze van selectie van stelselmatige daders is volgens de werkgroepleden tot nu toe te ad-hoc geweest. Men wil meer systematiek aanbrengen. De hele structuur wordt omgegooid en na een aantal verfijningen ontstaat de volgende systematiek:

- 1 De politie stelt per kwartaal een lijst op met personen, die in het afgelopen jaar voor 6 of meer feiten met de politie in aanraking zijn geweest¹². Ze worden aangeduid als stelselmatige daders en komen op de zogenaamde **TOP-lijst**.
- 2 De hiervoor bedoelde feiten hebben betrekking op veel voorkomende criminaliteit (zoals vandalisme en winkeldiefstal) en lokale ernstige criminaliteit (auto-inbraak, overige inbraken, geweld/bedreiging en heling)¹³.
- 3 Personen, die op de TOP-lijst staan voor lokale ernstige criminaliteit, kunnen in aanmerking komen voor een intensieve begeleidingsaanpak. De beoordeling of ze daarvoor geschikt zijn, wordt gebaseerd op onder andere de wil van de dader om mee te doen en zijn persoonlijke omstandigheden (inclusief verslavingsproblematiek), maar ook op kennis en intuïtie van de werkgroepleden. Reclassering geeft advies, de officier van Justitie beslist over het in gang zetten van een intensieve begeleidingsaanpak.

Daarnaast is er voor de politie, reclassering en het OM altijd de gelegenheid om, buiten deze systematiek om, suggesties te doen voor opname van iemand in de intensieve begeleidingsaanpak. Dit kan het geval zijn wanneer een dader niet 'instroomt' via de politie, maar via Justitie (bijvoorbeeld bij het aflopen van zijn detentieperiode). Ook kunnen bijvoorbeeld schizofrene, psychotische mensen in de intensieve begeleidingsaanpak worden opgenomen¹⁴.

De gekozen systematiek maakt duidelijk dat de relatie met buurtbeheer nu helemaal is verlaten. Wat begonnen is als een buurtbeheeraanpak, eindigt als een stedelijke aanpak. Eind 1993 staan er op de TOP-lijst ongeveer 80 personen, waarvan er inmiddels 15 deelnemen aan de intensieve begeleidingsaanpak.

2.3 De aanpak

Hoe de aanpak stelselmatige daders in zijn werk gaat, staat hieronder stap voor stap aangegeven. Het betreft de aanpak zoals die momenteel in Dordrecht functioneert en zoals die na veel inspanningen van de werkgroep is uitgekristalliseerd. De aanpak wordt beschreven aan de hand van de lot-gevallen van een fictieve dader, persoon X, die tijdens een nachtelijke inbraak in zijn kraag is gegrepen door de politie en naar het politiebureau is gebracht.

11 Alle drie de categorieën zijn onderverdeeld naar druggebruiker versus niet druggebruiker.

12 Kernbron is het BPS (bedrijfsprocessensysteem), het geautomatiseerde systeem dat bij de politie in Dordrecht wordt gebruikt.

13 Zware criminaliteit valt buiten beschouwing. Personen die zich hieraan schuldig maken worden altijd repressief aangepakt. Deze personen worden niet in de TOP-lijst opgenomen.

14 Reclassering heeft zich namelijk verbonden veel tijd en energie in dit gezelschap te steken.

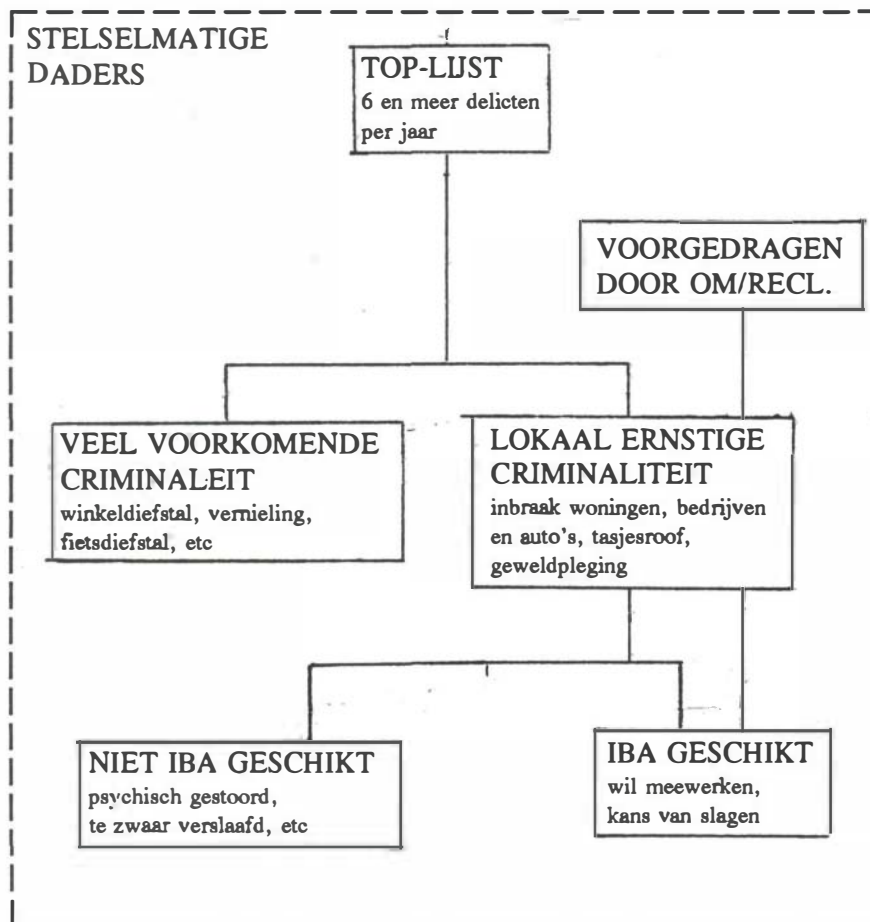
- 1 De dader- en delictgegevens van persoon X worden ingevoerd in het BPS. Bij het invoeren van zijn naam geeft het BPS een signaal dat het iemand betreft die op de TOP-lijst staat. Persoon X mag na verhoor niet heengezonden worden. Er dient contact te worden opgenomen met het parket.
- 2 De reactie van het parket is in beginsel altijd een puur repressieve lik-op-stuk aanpak. Dit betekent voorarrest in ernstiger gevallen (door de officier) of dagvaarding in persoon voor een zitting op korte termijn in minder ernstige gevallen (door de secretaris). Persoon X wordt derhalve in verzekering gesteld.
- 3 De reclassering wordt gewaarschuwd om te bekijken of persoon X in aanmerking komt voor de intensieve begeleidingsaanpak. Zijn persoonskenmerken en omstandigheden blijken zodanig, dat hij geschikt wordt geacht voor de aanpak. Was dat niet het geval, dan had hij het repressieve traject moeten doorlopen.
- 4 De officier van Justitie beslist uiteindelijk en geeft zijn fiat. De (meer dan zes!) feiten in het afgelopen jaar van persoon X zijn niet zo ernstig dat hoe dan ook afstraffing moet volgen of zo licht dat de intensieve begeleidingsaanpak een te dure voorziening is.
- 5 Persoon X krijgt een intake-gesprek met een officier van Justitie, waarin hij voor de keuze wordt gesteld: op de huidige voet verder gaan of de criminele levenswijze afzweren. In het eerste geval zal hij verzekerd zijn van intensieve en geconcentreerde aandacht van politie en Justitie en zal niets meer door de vingers worden gezien. In het tweede geval zal hij samen met reclassering een plan maken voor de toekomst, waarin hij intensief zal worden begeleid. Met intensief wordt dan niet bedoeld de gebruikelijke 20 tot 30 uur per jaar, maar 150 tot 200 uur! Persoon X is een beetje huiverig voor die tijdsinvestering, - heel zijn ziel en zaligheid komt bloot te liggen - maar kiest toch voor de intensieve begeleidingsaanpak.
- 6 Indien persoon X zich bereid verklaard zich te houden aan de voorwaarden¹⁵, wacht hem een schorsing van de voorlopige hechtenis of het ophouden van de afdoening van de strafzaak. Indien hij de voorwaarden overtreedt, leidt dit tot herroeping van de schorsing en wordt overgegaan tot voorarrest/vervolgning. Met de dreiging van een repressieve aanpak wordt persoon X voortdurend geconfronteerd met een stok achter de deur!
- 7 Er wordt door reclassering samen met persoon X een plan van aanpak opgesteld. Zo'n plan is voornamelijk gericht op het hervinden van zijn regelmatig levensritme: thuisbasis, woonsituatie, gezondheidssituatie, financiën, arbeid, scholing en vrije tijd. Er worden in dat plan bindende afspraken gemaakt¹⁶.
- 8 Persoon X krijgt niet alleen een vaste medewerker bij reclassering, maar ook een vaste politiefunctionaris en officier van Justitie. Dit om te voorkomen dat hij gaat 'shoppen', dat wil zeggen een voor hem vreemde functionaris weet te overtuigen van zijn belabberde toestand, zijn zielige jeugd, etc. waardoor hij door de mazen van het net weet te glippen.
- 9 Eens in de drie maanden vindt een voortgangsgesprek plaats tussen persoon X en zijn (vaste) reclasseringsmedewerker en officier van Justitie. Bekeken wordt of hij zijn afspraken is nagekomen en/of eventuele nieuwe afspraken moeten worden gemaakt. De afspraken worden door de officier van Justitie schriftelijk bevestigd.
- 10 De duur van de intensieve begeleidingsaanpak staat niet vast. Afhankelijk van de persoon en zijn problematiek wordt die geschat op een half tot twee jaar.

15 Voorwaarden (kunnen) zijn: geen strafbare feiten meer plegen, aanwijzingen reclassering opvolgen, (indien van toepassing) houden aan de schaderegeling, verplicht afkicken in kliniek, etc.

16 Ervaring leert dat allesomvattende plannen voor langere tijd niet werken. Kleine stappen en korte termijnplannen is het devies.

Samenvattend is de stelselmatige daderaanpak dus een repressieve aanpak voor daders, die in één jaar tijd voor meer dan 6 feiten met de politie in aanraking zijn geweest. Voor daders die zich bezighouden met lokale ernstige criminaliteit is een intensieve begeleidingsaanpak weggelegd (in plaats van strafvervolging), mits zij daarvoor in aanmerking komen en er zelf voor kiezen. Deelnemers worden geacht zich aan afspraken te houden, waaronder het afzien van het plegen van delicten. Zo niet, dan volgt direct strafvervolging.

Schematisch overzicht aanpak stelselmatige daders in Dordrecht



3 Aanpak stelselmatige daders in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat beschreven hoe de stelselmatige daderaanpak in Dordrecht functioneert aan de hand van concrete proces- en effectvragen (respectievelijk paragraaf 3.2 en 3.3). Aangezien deze aanpak is ontwikkeld in het kader van buurtbeheer, zal de aanpak ook tegen die achtergrond worden geëvalueerd.

3.2 Procesvragen

Hoe verloopt de samenwerking tussen het OM, politie, reclassering bij de signalering van stelselmatige daders?

Deze samenwerking verloopt goed. De politie 'verzamelt' de stelselmatige daders en het OM en reclassering voegen daaraan zonodig nog geschikte personen toe. De gegevens die de betrokken partijen hebben over de daders worden gekoppeld en liggen centraal opgeslagen bij het OM¹⁷. Voor de politie en vooral het OM betekent dit, dat persoonsgericht moet worden gewerkt in plaats van de gebruikelijke zaakgerichte werkwijze. Door bij de politie en het OM vaste functionarissen toe te wijzen aan elke deelnemer aan de intensieve begeleidingsaanpak en zoveel mogelijk gebruik te maken van geautomatiseerde registratiesystemen (piep-functie), blijkt deze verandering in de praktijk weinig problemen op te leveren.

Hoe verloopt de samenwerking tussen diverse hulpverleningsinstanties bij de uitvoering van de intensieve begeleidingsaanpak?

Wanneer een stelselmatige dader deelneemt aan de intensieve begeleidingsaanpak, dan vraagt dat niet alleen van de deelnemer, maar ook van diverse hulpverleningsinstanties de nodige bereidwilligheid. Tot nu toe is die bereidwilligheid bij alle partijen in voldoende mate aanwezig. Een drietal voorbeelden:

- met het woningbedrijf zijn afspraken gemaakt over snelle huisvesting voor deelnemers¹⁸, wanneer reclassering dat noodzakelijk acht;
- de sociale dienst houdt op verzoek de vaste lasten in op de uitkering en kan overgaan tot week- of daguitkeringen. Veel deelnemers aan de intensieve begeleidingsaanpak kunnen namelijk niet omgaan met geld;
- rechters houden in hun uitspraak rekening met de intensieve begeleidingsaanpak van de verdachte en vermelden dat veelal ook expliciet in zijn vonnis¹⁹.

Wat zijn de belangrijkste taken vanuit buurtbeheer bij dit project?

In aanvang vormde buurtbeheer de eerste invalshoek waaronder daders en delicten werden doorgegeven ten behoeve van de (toen nog nader uit te werken) stelselmatige daderaanpak. Met de vervolmaking van de selectiecriteria voor stelselmatige

17 Alleen het OM heeft volgens de wet toegang tot gegevens van reclassering, politie en justitie.

18 Overeengekomen is, dat reclassering als huurder optreedt. De deelnemer aan de intensieve begeleidingsaanpak heeft deze woning vervolgens in gebruik van reclassering. Deze constructie maakt het mogelijk dat bij niet functioneren van de deelnemer het gebruik kan worden opgezegd.

19 Dit is minder logisch dan het in eerste instantie lijkt. Aan een dader kan geen namelijk vaste rechter worden toegekend. Omdat elke rechter weer anders tegen personen (en ook de stelselmatige daderaanpak) aan kan kijken, bestaat de mogelijkheid dat een rechter een advies van de officier van Justitie ten aanzien van een deelnemer aan de intensieve begeleidingsaanpak niet overneemt (en daarmee het project 'dwarsboomt'). Vooralsnog is dit niet gebeurd.

daders is de aandacht echter verschoven van de buurt naar de dader. Momenteel is het aantal gepleegde delicten doorslaggevend en is de woonplaats in de buurt of de pleegplaats in de buurt van ondergeschikt belang. De rol van buurtbeheer lijkt daarmee uitgespeeld. Toch kan buurtbeheer belangrijk zijn voor de stelselmatige daderaanpak (zie de eerste aanbeveling in hoofdstuk 4).

Knelpunten

Tijdens de duur van het project zijn de participerende instellingen en diensten op de volgende knelpunten gestuit:

Beperkte capaciteit bij de reclassering

Het project is, gezien de intensieve begeleiding van de reclassering, sterk afhankelijk van de inzet van de beschikbare capaciteit van deze stichting. De reclassering heeft aangegeven problemen te zullen ondervinden wanneer uitbreiding van het aantal deelnemers aan de orde is²⁰. Bij het OM en de politie speelt dit probleem minder.

Bureaucratische belemmeringen

De stelselmatige daderaanpak is een aanpak op maat en derhalve voor iedere deelnemer weer anders. Dat daarbij regelmatig tegen bureaucratische regels wordt opgelopen die het project vertragen, spreekt welhaast vanzelf. De werkgroep heeft dit knelpunt erkend en met de driehoek (burgemeester, politie en Justitie) is afgesproken dat de kabinetchef van de burgemeester aanspreekpunt is in geval van bureaucratische barrières.

Niet waar kunnen maken van dreigementen

Deelnemers aan de intensieve begeleidingsaanpak die ontspreken kunnen niet altijd direct opgesloten worden, bijvoorbeeld door het cellentekort. Hierdoor kunnen dreigementen (de repressieve stok achter de deur) niet in alle gevallen waargemaakt worden. Hoewel men er in is geslaagd dit knelpunt tot nu toe het hoofd te bieden, dreigt dit bij uitbreiding van de intensieve begeleidingsaanpak wel te gaan spelen.

Gebrek aan inzicht in moment invrijheidstelling

Het blijkt niet eenvoudig om inzicht te hebben in het moment waarop een (potentiële) deelnemer aan de intensieve begeleidingsaanpak vrijkomt uit de gevangenis. Dit komt doordat gedetineerden soms eerder vrijkomen dan het vonnis vermeld, of doordat detentie juist wordt verlengd vanwege het bekend worden van nieuwe delicten. Het bijhouden van dergelijke wijzigingen is hele opgave, temeer omdat de daders over het hele land verspreid gedetineerd zitten. De bestaande geautomatiseerde systemen bieden nog niet altijd een uitkomst.

3.3 Effectvragen

Ontstaat er door de koppeling van diverse gegevensbestanden een goed overzicht van de harde kern van de stelselmatige daders in Dordrecht?

Het antwoord op deze vraag is ja. Ondanks het feit dat het niet lukt om voor alle stelselmatige daders de diverse bestanden te koppelen (dat is gewoonweg te

20 De gemeente Dordrecht en het Ministerie van Justitie hebben tijdelijk (voor twee jaar) een financiële bijdrage ter beschikking gesteld voor de IBA.

arbeidsintensief), is een dergelijke koppeling in ieder geval tot stand gekomen bij de stelselmatige daders die deelnemen (of gaan deelnemen) aan de intensieve begeleidingsaanpak.

In hoeverre is het mogelijk om op basis van de diverse gegevensbestanden een op maat gesneden plan van aanpak voor de stelselmatige daders te ontwikkelen?

De objectieve gegevens, zoals die uit de gekoppelde gegevensbestanden naar voren komen, worden aangevuld met subjectieve gegevens van de leden van de werkgroep. Zij kennen vaak de daders van haver tot gort en kunnen een goede inschatting maken welke dader wel kans van slagen heeft in een intensieve begeleidingsaanpak en welke niet. Deze subjectieve kennis is zeker zo belangrijk als de gegevens uit de bestanden. Beide gegevensbronnen zijn onmisbaar bij het ontwikkelen van een op maat gesneden plan van aanpak voor een deelnemer aan de intensieve begeleidingsaanpak.

Leidt de stelselmatige daderaanpak tot een vermindering van het criminele gedrag van betrokken daders?

Om deze vraag is het eigenlijk allemaal te doen, namelijk het voorkomen dan wel verminderen van crimineel gedrag van de stelselmatige dader. De resultaten tot nu toe zijn zeer bevredigend. Van de huidige 80 stelselmatige daders zijn ongeveer 20 tot 40 personen gedetineerd en participeren er 15 in de intensieve begeleidingsaanpak. De overige stelselmatige daders (tussen de 25 en 45) zijn of nog in afwachting van hun straf of hebben hun straf reeds gehad. De 15 deelnemers aan de intensieve begeleidingsaanpak zijn ingestroomd in de periode april 1992 tot en met september 1993²¹.

De stand van zaken bij deze 15 deelnemers is momenteel als volgt:

succesvol, afgesloten	1
mislukt, project beëindigd	1
lopende intensieve begeleidingsaanpak	13
- waarvan: in afkickcentrum ²²	1
- waarvan: gedetineerd ²³	2
Totaal	15

Van de deelnemers aan den intensieve begeleidingsaanpak hebben er 11 (bijna 75%!) geen strafbare feiten meer gepleegd sinds het deelnemen aan het project. De overige 4 hebben wel strafbare feiten gepleegd en zijn daarvoor gestraft. Bij 3 daarvan ging om feiten die verwaarloosbaar bleken in vergelijking tot vroeger. Na hun afstraffing zijn zij weer in de intensieve begeleidingsaanpak opgenomen. De vierde bleef echter strafbare feiten plegen, waardoor deze aanpak voor hem is beëindigd. Deze persoon zit momenteel zijn straf uit. Het traject van de intensieve begeleidingsaanpak is inmiddels bij 1 deelnemer succesvol afgerond.

21 Begin januari 1994 is het aantal deelnemers aan de intensieve begeleidingsaanpak opgelopen tot negentien personen.

22 In totaal hebben 5 personen een korte of langere tijd in een afkickcentrum gezeten.

23 Het aantal gedetineerden was overigens drie, maar één persoon heeft inmiddels zijn straf uitgezeten. Die doorloopt momenteel weer de intensieve begeleidingsaanpak.

Naar schatting van de werkgroepleden heeft de stelselmatige daderaanpak honderden lokaal ernstige feiten voorkomen, met name inbraak in woningen en bedrijven. De tijd moet echter uitwijzen of de deelnemers aan deze aanpak, en dan voornamelijk degene die deelnemen aan de intensieve begeleidingsaanpak, na (succesvolle) afronding van het project blijvend zullen afzien van het plegen van delicten²⁴.

24 In 1993 is het aantal woninginbraken in de gemeente Dordrecht ten opzichte van 1992 verminderd met 31 % (van 1842 naar 1264). Een causaal verband tussen deze daling en de stelselmatige daderaanpak is niet vast te stellen, maar de gelijktijdigheid van beide verschijnselen is op z'n minst opmerkelijk.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Na ruim 2 jaar ervaring met de stelselmatige daderaanpak in Dordrecht kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De stelselmatige daderaanpak heeft zich van een buurtbeheeraanpak, waarin woonplaats van de dader en zijn overlast in de buurtbeheerbuurt centraal stonden, uitgekristalliseerd tot een stedelijke aanpak, waarbij het aantal gepleegde delicten van een dader centraal is komen te staan. De directe relatie met buurtbeheer is daardoor verbroken.
- De stelselmatige daderaanpak in Dordrecht onderscheidt zich van vergelijkbare projecten in andere gemeenten, door zich niet alleen te richten op daders van veel voorkomende criminaliteit, maar ook op daders van meer ernstige vormen van criminaliteit.
- Voor de signalering van stelselmatige daders is een sluitende systematiek gevonden, evenals voor de intensieve begeleidingsaanpak die onderdeel uitmaakt van de stelselmatige daderaanpak. Dit heeft er toe geleid dat politie en vooral Justitie, net zoals bij reclassering reeds gebruikelijk is, voor dit project persoonsgericht in plaats van zaakgericht zijn gaan werken.
- Het draagvlak voor het project en dan met name de intensieve begeleidingsaanpak is groot onder de diverse (hulpverlenings)instanties in Dordrecht. Dit komt de uitvoering van het project ten goede.
- De intensieve begeleidingsaanpak trekt een zware wissel op reclassering wat betreft financiën en personele capaciteit. De voortgang van het project is daar voor een groot deel van afhankelijk. Er is een tijdelijke oplossing, maar van een structurele financiering is nog geen sprake.
- Het waarmaken van repressie vergt veel energie door een aanwezig cellentekort. Hiermee dreigt de stok achter de deur weg te vallen.
- De stelselmatige daderaanpak heeft duidelijk effect. Van de 80 stelselmatige daders in Dordrecht zitten er 20 tot 40 vast en participeren er 15 in de intensieve begeleidingsaanpak. Van deze 15 deelnemers hebben er 11 (75%) geen strafbare feiten meer gepleegd. De stelselmatige daderaanpak heeft naar schatting van de werkgroep enkele honderden vermogens- en geweldsdelicten voorkomen. De doelstelling van het project, te weten het voorkomen dan wel verminderen van het criminele gedrag van de stelselmatige dader, is daarmee gehaald.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van deze evaluatie van de stelselmatige daderaanpak in Dordrecht, kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd.

1 Relatie buurtbeheer en stelselmatige daderaanpak:

De relatie tussen de aanpak van stelselmatige daders en het buurtbeheer is in de praktijk gaandeweg vervaagd. Toch vormen ze twee zijden van dezelfde medaille. Aan de ene kant is een gerichte daderaanpak ook in de beleving van bewoners een noodzakelijke randvoorwaarde voor buurtbeheer ('pak eerst die criminelen maar 'ns aan!'), aan de andere kant levert buurtbeheer een bijdrage aan preventie en resocialisatie van stelselmatige daders ('anders blijft het dweilen

met de kraan open'). Continuering en uitbreiding van deze succesvolle aanpak van stelselmatige daders is niet alleen wenselijk vanuit het oogpunt van rechts-handhaving, maar ook in het licht van de verdere ontwikkeling van buurtbeheer.

2 Oplossen van concrete knelpunten:

In de praktijk blijkt dat een aantal knelpunten een succesvol vervolg op grotere schaal kan belemmeren. Zo zal in het kader van dit project een oplossing gevonden moeten worden voor de beperkte financiële en personele capaciteit bij de reclassering, het tekort aan beschikbare cellen (stok achter de deur!) en de gebrekkige informatie over invrijheidsstelling van (potentiële) deelnemers.

3 Aandacht voor de slachtoffers:

De slachtofferkant van de zaken, waarvoor stelselmatige daders verantwoordelijk zijn, mag niet uit het oog worden verloren. Zo kan het voor een slachtoffer onbegrijpelijk zijn, dat een aangehouden dader er zonder straf vanaf lijkt te komen. Overwogen dient te worden of binnen het voorwaardelijk sepot niet alleen eisen aan het gedrag van de daders, maar ook vaker de eis van een (schade)betalingsregeling gesteld kan worden.

4 Ervaringen van de IBA-deelnemers:

Om meer zicht te krijgen op de effectiviteit van de stelselmatige daderaanpak is het zinvol om deze aanpak ook vanuit de optiek van de daders te evalueren. Het onderzoeken van de ervaringen van de daders, en dan met name degene die deelnemen aan de intensieve begeleidingsaanpak (IBA), kan de verdere ontwikkeling van deze stelselmatige daderaanpak ten goede komen.

5 Uitbreiden naar andere arrondissementen/politieregio's:

De stelselmatige daderaanpak die in Dordrecht is ontwikkeld, kan zeker ook van toepassing zijn op andere arrondissementen/politieregio's, mits deze niet te groot of klein zijn. De schaalgrootte van het arrondissementsparket Dordrecht lijkt uitermate geschikt voor de stelselmatige daderaanpak. Bij te grote arrondissementen zal het welhaast onmogelijk zijn om de zaakgerichte werkwijze van het OM gedeeltelijk om te buigen tot een persoongerichte werkwijze. Wanneer een politieregio te groot is, kan de stelselmatige daderaanpak wellicht worden toegepast op districtsniveau. Aangezien ook elders in het land geëxperimenteerd wordt met een stelselmatige daderaanpak verdient het aanbeveling om een vergelijkende studie naar de opzet en ervaringen van deze experimenten uit te voeren.

Bijlage: Publikatie-overzicht

Deze rapportage maakt deel uit van een serie publikaties over criminaliteitspreventie en buurtbeheer. Het betreft buurtbeheerprojecten die door de Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie zijn gesubsidieerd en door Van Dijk, Van Soomeren en Partners worden geëvalueerd.

Reeds verschenen publikaties:

- * *Preventie en Buurtbeheer; Criminaliteitspreventie op wijk en buurtniveau*
J. de Waard en P. de Savornin Lohman (met medewerking van K. Blits, H. Bruinink, T. Eijken, M. van der Gugten, R. van Overbeeke, P. van Soomeren en Marjan Wijn), (voormalig) Bureau Landelijk Coördinator Voorkoming Misdrijven, Den Haag, juni 1991
(68 pagina's)
- * *Buurtbeheer en criminaliteitspreventie in Dordrecht, rapportage 1e fase (medio 1990 - medio 1991)*
H. Bruinink en M. van der Gugten, gemeente Dordrecht, december 1991
(42 pagina's)
- * *Voormeting projecten criminaliteitspreventie via buurtbeheer*
R. van Overbeeke en P. van Soomeren, Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie, Den Haag, oktober 1992
(30 pagina's)
- * *Uitgebreide rapportage: Resultaten van de vragenlijst - behorend bij het rapport Voormeting projecten criminaliteitspreventie via buurtbeheer*
R. van Overbeeke en P. van Soomeren (met medewerking van H. Bruinink), Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie, Den Haag, oktober 1992
(122 pagina's)
- * *Project 'Preventief Buurtbeheer' in de Diamantbuurt (stadsdeel De Pijp), rapportage 1e fase (medio 1991 - medio 1992)*
H. Bruinink en M. van der Gugten, gemeente Amsterdam, juli 1992
(25 pagina's + bijlage)
- * *Project 'Preventief Buurtbeheer' in de Smaragdbuurt (stadsdeel De Pijp), rapportage 2e fase (medio 1992 - medio 1993)*
H. Bruinink en M. van der Gugten, gemeente Amsterdam, december 1993
(14 pagina's + bijlage)
- * *Project 'Preventief buurtbeheer' in de Van der Pekbuurt (stadsdeel Noord), rapportage 1e fase (eind 1990 - medio 1992)*
H. Bruinink en M. van der Gugten, gemeente Amsterdam, november 1992
(34 pagina's)
- * *Project 'Preventief Buurtbeheer' in de Van der Pekbuurt (stadsdeel Noord), rapportage 2e fase (medio 1992 - medio 1993)*
H. Bruinink en M. van der Gugten, gemeente Amsterdam, december 1993
(30 pagina's + bijlage)

- * *Aanpak stelselmatige daders in Dordrecht: Een stok achter de deur!*

H. Bruinink en E. Lagendijk, gemeente Dordrecht, januari 1994
(13 pagina's)

- * *Buurtserviceteams in Dordrecht: Twee vliegen in één klap!*

H. Bruinink en M. van der Gugten, gemeente Dordrecht, januari 1994
(13 pagina's)

Binnenkort verschijnt nog:

- * *Eindrapport Buurtbeheer en criminaliteitspreventie in Dordrecht 1990 - 1993*

H. Bruinink, M. van der Gugten en P. van Someren, gemeente Dordrecht,
maart 1994

- * *Eindrapport Preventief buurtbeheer in Amsterdam 1990 - 1993*

H. Bruinink en M. van der Gugten, gemeente Amsterdam, juni 1994

- * *Eindrapport projecten criminaliteitspreventie via buurtbeheer*

R. van Overbeeke en P. van Someren, Directie Criminaliteitspreventie van het
Ministerie van Justitie, Den Haag, najaar 1994

Meer informatie?

- # Stafafdeling Informatievoorziening van de Directie Criminaliteitspreventie
de heer J. de Waard (documentalist), telefoon: 070 - 3706555

- # Van Dijk, Van Someren en Partners BV
genoemde auteurs, telefoon: 020 - 6257537

- # Nieuwsbrief van het Landelijk Platform Buurt- en wijkbeheer
uitgever: Van Dijk, Van Someren en Partners BV
mevrouw M. Vos, telefoon: 020 - 6257537