

## VU Research Portal

### **Evaluatie pilot APV Amsterdam, een evaluatieonderzoek naar de ketenaanpak van overlastgevende veelplegers**

Beijers, W.M.E.H.; Rutjens, L.S.M.; Waterman, L.C.

2009

#### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

#### **citation for published version (APA)**

Beijers, W. M. E. H., Rutjens, L. S. M., & Waterman, L. C. (2009). *Evaluatie pilot APV Amsterdam, een evaluatieonderzoek naar de ketenaanpak van overlastgevende veelplegers*. (Reeks Criminologie; No. 3). Vrije Universiteit, sectie Criminologie.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

#### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Evaluatie pilot APV Amsterdam

Een evaluatieonderzoek naar de ketenaanpak  
van overlastgevende veelplegers



W.M.E.H. Beijers  
L.S.M. Rutjens  
L.C. Waterman

Reeks Criminologie: nr. 3

# **Evaluatie pilot APV**

*in opdracht van de Gemeente Amsterdam  
Directie Openbare Orde en Veiligheid*

**Vrije Universiteit Amsterdam**

**Drs. W.M.E.H. Beijers  
Mr. L.S.M. Rutjens MSc.  
L.C. Waterman MSc.**

**03 augustus 2009**

## **Inhoudsopgave**

Inleiding en probleemstelling	Pagina 3
Beschrijving doelgroep	Pagina 7
Pluspunten en knelpunten van de pilot	Pagina 10
Enkele knelpunten nader beschouwd	Pagina 14
Enkele methodologische en inhoudelijke problemen	Pagina 16
Conclusie	Pagina 18

## Inleiding en probleemstelling

Om de recidive terug te dringen die wordt gepleegd door overlast-veelplegers, is op 1 oktober 2007 een pilot gestart in Amsterdam Centrum, die ten doel heeft om deze doelgroep via justitiële maatregelen in de zorg te brengen en deze doelgroep in de zorg te houden. Deze extreme overlastveroorzakers plegen weinig tot geen misdrijven. De overtredingen die deze groep begaat bestaan bijvoorbeeld uit wildplassen, openbaar dronkenschap en bedelen.

Op ketenunitniveau is een lijst samengesteld van de meest actieve overlast-veelplegers die niet aan ISD-criteria voldoen en detentiegeschikt zijn om een andere aanpak uit te proberen: boetes omzetten in vervangende hechtenis zodat celstraf wordt gestapeld. Deze celstraf wordt dan gebruikt als dwangmiddel om zorg te accepteren.

Aan het begin van de pilot is afgesproken wanneer de pilot succesvol zou zijn, namelijk: 100% van de doelgroep zit in een zorgtraject (zowel vrijwillig als onder drang van dit project) en 25% van de personen van het stapelproject wordt niet teruggeplaatst in detentie (na één jaar proeftijd ingaand op het moment van de start van het zorgtraject).

Ruim anderhalf jaar na de start van de pilot, heeft de directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de Gemeente Amsterdam aan de Sectie Criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam gevraagd een evaluatieonderzoek uit te voeren<sup>1</sup>. Daartoe moeten de volgende onderzoeksvragen beantwoord worden:

1. Voldoen de personen op de lijst Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) aan de criteria zoals opgesteld bij aanvang van de pilot?
2. Hoe verloopt de pilot in de praktijk? (o.a. voeren de betrokken partners voor elke persoon op de lijst APV de afgesproken taken uit?)
3. Voldoet de pilot aan de vooraf opgestelde streefdoelen (zit 100% van de doelgroep in het kader van de pilot in een zorgtraject; is 25% van de personen van het stapelproject na één jaar proeftijd ingaand op moment start zorgtraject niet teruggeplaatst in detentie?)
4. Worden er door de betrokken instanties knelpunten (en/of neveneffecten) in de uitvoering ervaren, en zo ja welke? (o.a. waarom voeren de betrokken partners bepaalde afgesproken taken niet uit?)<sup>2</sup>

### *Uitvoering*

De onderzoeksvragen worden beantwoord door documentanalyse in combinatie met interviews met sleutelfiguren bij de betrokken instanties.

De volgende documenten zijn bestudeerd: gegevens van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) over het aantal gestapelde dagen en het verloop van het stapelproces, gegevens uit Compas (het bedrijfsprocessensysteem van het OM) over de wijze van dagvaarden (mini-

---

<sup>1</sup> Dit onderzoek heeft betrekking op het in kaart brengen van de wijze waarop de pilot in de praktijk verloopt en het inventariseren van eventuele afwijkingen en knelpunten hierbinnen.

<sup>2</sup> Na afronding van deze inventarisatie bestaat de mogelijkheid nader onderzoek te verrichten naar de eventueel geconstateerde knelpunten en op basis hiervan aanbevelingen te doen tot bijstellen van de huidige aanpak. Ook kan onderzocht worden in hoeverre de 'drangcomponent' om personen in zorg te krijgen een rol speelt in de resultaten van de pilot. Dit onderzoeksvoorstel beperkt zich zoals gezegd echter tot de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen.

proces verbaal of oproeping) voor de kantonrechter, ketenkaarten van het Informatie Systeem Keteneunit en informatie over zorg van de Gemeentelijke GezondheidsDienst.

Er zijn interviews gehouden met sleutelfiguren werkzaam bij de volgende instanties: CJIB, Politie, OM, Gemeente Amsterdam, GGD, Jellinek Reclassering en DJI.

#### *Leeswijzer*

Allereerst zal de procedure van de pilot, en de belangrijkste taken van de instanties daarin, besproken worden<sup>3</sup>.

Vervolgens wordt de focus gericht op de 68 overlast-veelplegers (verder APV-VP'ers genoemd) en wordt deze groep beschreven.

Op basis van de gegevens uit de interviews worden de sterke kanten maar ook de knelpunten van de pilot besproken. Hierop volgend zullen enkele van deze knelpunten nader worden beschouwd, naast een uiteenzetting van enkele methodologische en inhoudelijke problemen bij het meten van het effect van de pilot. Hierna volgt de conclusie met enkele aanbevelingen.

#### *Procedure*

Op basis van politiebronnen en CJIB-informatie zijn 55 APV-VP'ers geselecteerd.

Een overlast-veelpleger is iemand<sup>4</sup>:

- die in de afgelopen 5 jaar 20 keer is veroordeeld, voor misdrijven en overtredingen, én tegen wie in het afgelopen jaar 12 processen-verbaal ter zake overlastovertredingen zijn opgemaakt  
of
  - die in de afgelopen 5 jaar 5 keer is veroordeeld, voor misdrijven overtredingen, én tegen wie in het afgelopen jaar 25 processen-verbaal ter zake overlastovertredingen zijn opgemaakt  
en
- Die *niet* aan de criteria voor het opleggen van een ISD-maatregel voldoet.<sup>5</sup>

Deze lijst is later (rond mei 2008) aangevuld met nog 13 APV-VP'ers.

Met deze veelplegers wil men een andere aanpak uitproberen: boetes omzetten in vervangende hechtenis zodat celstraf wordt gestapeld. Indien opgeteld een celstraf van zes maanden is bereikt voor een persoon, dan wordt deze persoon opgepakt en wordt een deel van de opgestapelde straf ten uitvoer gelegd. De rest van de straf wordt niet geëxecuteerd indien de persoon in kwestie zorg op maat accepteert. Komt hij de afspraken omtrent zorg echter niet na, dan wordt de reststraf alsnog geëxecuteerd.

Ieder van de ketenpartners heeft zijn eigen taak in dit geheel.

#### *Politie*

De politie neemt de APV-VP'ers op in daderregie: een politieagent (oftewel de daderregisseur) heeft een veelpleger onder zijn hoede en onderhoudt regelmatig contact met

---

<sup>3</sup> Zie voor een volledige beschrijving van het project: Notitie: Pilot Overlast-veelplegers, 20-9-2007.

<sup>4</sup> Daar er in de criteria geen aandacht wordt besteed aan de mate waarin men zorg afwijst, wordt blijkbaar impliciet verondersteld dat personen die veelpleger zijn, zorg mijden.

<sup>5</sup> Indien dit namelijk wel het geval is, is de ISD-maatregel meer effectief.

de veelpleger. De APV-VP'ers worden door de daderregisseurs in kennis gesteld van het feit dat zij in het stapelproject zijn opgenomen en weten dus dat iedere overtreding bijdraagt aan de 180 dagen hechtenis. Alle politie-informatie over hen wordt opgenomen in het doelgroepsysteem Amazone en daarmee doorgespeeld naar de daderregisseur. De daderregisseur geeft de relevante informatie door ten behoeve van het casuïstiekoverleg.

Bij het begaan van een overtreding wordt, in plaats van het gebruikelijke mini-proces verbaal (mini-pv) waar een transactieaanbod op volgt, een oproeping uitgeschreven. Dat wil zeggen dat de dader meteen een dagvaarding met datum voor een Kantonrechterzitting mee krijgt. Het rooster van deze zittingen is zo georganiseerd dat maximaal vier maanden na het plegen de dader op zitting dient te verschijnen.

#### *Openbaar Ministerie*

In overleg tussen OM en Kantongerecht is overeengekomen dat gedurende de looptijd van de pilot onder bepaalde omstandigheden een hogere straf geëist zal worden en de executie van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf uitgesteld wordt tot 180 dagen bereikt zijn. Het OM dient dan ook bij iedere Kantonrechterzitting na te gaan of één van de APV-VP'ers op de rol staat om aangepast te eisen. Daarnaast is het OM eindverantwoordelijke voor alle beslissingen aangaande de detentie.

#### *Centraal Justitieel Incasso Bureau*

Het CJIB heeft als taak het bijhouden van de gestapelde detentiedagen en daar periodiek over te rapporteren, het opschorten van de executie van de opgelegde vrijheidsstraffen tot de 180 dagen bereikt zijn en, na overleg met het OM, het uitvoeren van een arrestatiebevel wanneer de 180 dagen detentie bereikt zijn.

Daarnaast zorgt het CJIB, in overleg met DJI, dat de APV-VP'ers tijdens detentie in de Penitentiaire Inrichting Over-Amstel geplaatst worden.

#### *Gemeentelijke GezondheidsDienst*

De GGD voert de regie over het zorgtraject, zowel intramuraal als extramuraal en schrijft het zorgplan ten behoeve van de extramurale fase. In de praktijk voert de GGD ook tijdens de stapelperiode de regie over de zorg door APV-VP'ers te stimuleren zorg te aanvaarden en daarover te rapporteren aan de partners.

#### *Jellinek Reclassering*

Voorafgaand aan de extramurale fase biedt de Jellinek Reclassering de APV-VP'er een 'overeenkomst toezicht' aan waarin het zorgplan wordt afgedrongen. Zij zien vervolgens toe op de naleving en rapporteren aan het OM indien de overlast-veelpleger zich niet aan de afspraken houdt.

#### *Overleg*

Binnen de pilot wordt er op twee niveaus overlegd: op coördinerend niveau vergadert de werkgroep Overlast veelplegers; op direct uitvoerend niveau vindt wekelijks het casuïstiekoverleg plaats.

Voorzitter van de werkgroep is het bestuur (OOV). Deelnemers zijn CJIB, Politie, OM, GGD, Dienst Zorg en Samenleven (DZS) en de Jellinek Reclassering. Voorzitter van het casuïstiekoverleg is de GGD. Deelnemers zijn Politie, Dienst Werk en Inkomen (DWI), GGZ, Veldwerk Amsterdam en Streetcornerwork. Momenteel nemen OM en Jellinek Reclassering niet deel aan dit overleg.

Het casuïstiekoverleg is gestart om de APV-VP'ers uit de pilot te volgen. De partners hebben echter afgesproken om ook andere extreme overlastveroorzakers die niet bij de pilot betrokken zijn, in het overleg op te nemen. Daarbij bepaalt de politie wie besproken wordt en

de GGD de frequentie. Het aantal veelplegers dat voor bespreking in aanmerking komt, wisselt. Het maximum was meer dan 300. Momenteel staan er 210 namen op de lijst (waaronder de APV-VP'ers). Er wordt geïnventariseerd of de verschillende partijen, met name Politie en Veldwerk, de APV-VP'ers nog tegenkomen. Bekeken wordt welke problemen de persoon heeft en er wordt bepaald met welke middelen de problemen opgelost moeten worden. Dit gebeurt door de APV-VP'ers te verbinden aan een hulpverlener.



## Beschrijving doelgroep

De pilot is gestart met een groep van 55 personen, waaraan later 13 personen zijn toegevoegd. In deze evaluatie is gekozen voor een indeling van deze groep op basis van het wel of niet doorlopen van een door de pilot beoogd traject<sup>6</sup>. Om deze indeling te kunnen maken is informatie nodig over het pleeggedrag van en het gebruikmaken van zorg door de APV-VP'ers. Uit de informatie van de GGD is per persoon op te maken van welke vorm van zorg de betreffende persoon gebruik heeft gemaakt in de periode van oktober 2008 tot en met januari 2009. Daarnaast wordt door de GGD periodiek in een toelichting weergegeven hoe het met de persoon in kwestie gaat. In de meeste gevallen kan hieruit worden opgemaakt of een cliënt momenteel gebruik maakt van zorg en of de cliënt nog overtredingen en/of misdrijven pleegt<sup>7</sup>.

De 68 personen binnen de pilot zijn grofweg in te delen in vier groepen. De eerste groep is een groep met personen die een door de pilot beoogd traject hebben doorlopen. Het doorlopen van een beoogd traject kan betekenen dat (a) een persoon 180 dagen gestapeld heeft en nu in detentie zit of (b) een persoon 180 dagen gestapeld heeft en na detentie goed in zorg zit of (c) dat een persoon nog steeds aan het plegen en zorgmijgend is. De dagen van deze personen worden nog steeds gestapeld. Voor een goed begrip van deze groep dient benadrukt te worden dat het dus zo kan zijn dat iemand die een beoogd traject aflegt, nog steeds overlast pleegt.

De tweede groep bestaat uit personen die een traject doorlopen dat niet door de pilot beoogd was, namelijk: (a) personen die weinig tot niet plegen en goed in zorg zitten of (b) personen die in detentie zitten, maar niet in het kader van het stapelproject of (c) personen die blijven plegen terwijl ze goed in zorg zitten of (d) personen die na de detentie, opgelegd in het kader van het stapelproject, niet goed in zorg zitten. Sommige personen die een niet-beoogd traject hebben afgelegd plegen minder of geen overlast. Bij deze personen lijkt het centrale doel van de pilot, namelijk het beperken van overlast, dus wel bereikt te zijn.

De derde groep bestaat uit twaalf personen. Dit zijn de personen over wie te weinig informatie bekend was om gefundeerde uitspraken over het door hen doorlopen traject te doen.

Tot slot zijn veertien personen om verschillende redenen uitgevallen, bijvoorbeeld door de plaatsing in een verpleeghuis.

Tabel 1: Totaal overzicht (68 personen)

	Aantal personen
Beoogd traject	14
Niet-beoogd traject	28
Traject onduidelijk	12
Uitgevallen	14
Totaal	68

Bron: Gegevens GGD

<sup>6</sup> Een andere mogelijke indeling is een indeling op basis van het aantal gestapelde dagen. Een dergelijke indeling geeft echter een verkeerd beeld van de 68 personen binnen de pilot, omdat het aantal gestapelde dagen geen juist beeld weergeeft van het pleeggedrag. Dit komt doordat er grote verschillen in tijdsduur bestaan tussen de pleegdatum van de overtreding en de uitspraak van de rechter; het zogenaamde 'pijplijn' effect.

<sup>7</sup> Deze informatie lijkt op basis van onduidelijke criteria geregistreerd te zijn. Het was helaas niet mogelijk de gegevens over pleeggedrag van de politie te raadplegen. Zie het hoofdstuk 'Enkele knelpunten nader beschouwd' voor meer uitleg hierover.

### *Beoogd traject*

De eerste groep bestaat uit veertien personen (zie tabel 2). Zij doorlopen het traject zoals dat aanvankelijk de bedoeling was. Van vier personen is het duidelijk dat zij, na 180 dagen te hebben gestapeld, in detentie terecht zijn gekomen. Eén daarvan is inmiddels uit detentie ontslagen en maakt goed gebruik van zorg. Deze persoon lijkt het traject, ook na detentie, goed te hebben doorlopen<sup>8</sup>. Tien personen plegen nog steeds overtredingen en zijn nog steeds, net als bij aanvang van de pilot, zorgmijgend. Deze personen zijn dus op weg naar de 180 gestapelde dagen. Voor vier personen lijkt het overigens zeer onwaarschijnlijk dat zij de 180 dagen zullen halen binnen het kader van de pilot, omdat zij op dit moment minder dan 80 gestapelde dagen hebben.

Tabel 2: Beoogd traject (14 personen)

	Aantal personen
180 dagen gestapeld, nu in detentie	3
180 dagen gestapeld, inmiddels uit detentie, nu goed in zorg	1
Plegend en zorgmijgend	10
Totaal	14

Bron: Gegevens GGD

### *Niet-beoogd traject*

De tweede groep bestaat uit 28 personen die een traject hebben doorlopen dat niet door de pilot beoogd was (zie tabel 3). Van deze groep lijken 22 personen niet meer te plegen en goed in zorg te zitten, terwijl ze bij aanvang van de pilot zorgmijders<sup>9</sup> waren. De geïntensiverde aandacht die de APV-VP'ers hebben gekregen door deze pilot, zou ertoe geleid kunnen hebben dat ze nu gebruik maken van zorg (waaronder de plaatsing in de Kliniek voor Duurzaam Verblijf Beilen). Het centrale doel van de pilot, het beperken van overlast, lijkt bij deze groep behaald te zijn. Het levert echter wel een probleem op als deze personen nog een groot aantal dagen 'open hebben staan', wat voor zeven personen het geval is (deze personen hebben meer dan 80 dagen gestapeld). Van de overige zes personen in deze groep zitten twee personen in detentie vanwege het plegen van een misdrijf waarvan de straf direct geëxecuteerd wordt en niet gestapeld mag worden. Daarnaast heeft één persoon het traject tot en met detentie doorlopen, maar deze persoon zit op dit moment niet in zorg. In de paragraaf 'knelpunten in uitvoering' wordt aan deze casus aandacht besteed. Ten slotte zijn er nog drie personen die wel lijken te plegen, terwijl ze wel goed in zorg zitten. Bij deze personen lijkt de aangeboden zorg niet voldoende te zijn om hen te weerhouden van het plegen van overtredingen.

<sup>8</sup> Of iemand 'goed in zorg zit' is bepaald op basis van een interpretatie van de toelichting van de GGD op de APV-VP'ers. Als deze toelichting onvoldoende informatie bood, is het zorgoverzicht van de GGD over de periode van oktober 2008 tot en met januari 2009 geraadpleegd.

<sup>9</sup> Hierbij wordt uitgegaan van de aanname dat elke persoon binnen de pilot op 1 oktober 2007 een 'zorgmijder' was. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat hiervoor geen objectief criterium gebruikt werd.

Tabel 3: Niet-beoogd traject (28 personen)

	Aantal personen
Plegen weinig/niet, nu goed in zorg	22
180 dagen gestapeld, inmiddels uit detentie, niet in zorg	1
Detentie, niet in het kader van het stapelproject	2
Plegen en goed in zorg	3
Totaal	28

Bron: Gegevens GGD

*Personen van wie het doorlopen traject onduidelijk is*

Over de twaalf personen in deze groep kunnen geen uitspraken worden gedaan over het wel of niet doorlopen van een beoogd traject. De enige informatie die over hen beschikbaar is, is informatie van het CJIB. Op basis daarvan kan gesteld worden dat twee personen een totaal van 180 gestapelde dagen hebben (zie tabel 4).

Tabel 4: Onduidelijk (12 personen)

	Aantal personen
180 dagen gestapeld	2
Minder dan 180 dagen gestapeld	10
Totaal	12

Bron: Gegevens GGD

*Uitgevallen*

Deze groep bestaat uit veertien personen die zijn uitgevallen door uiteenlopende omstandigheden, zoals het overlijden, het verlaten van Amsterdam of opgenomen worden in een verpleeghuis (zie tabel 5). Bij aanvang van de pilot is besloten dat de doelgroep alleen kon bestaan uit mannen. Gebleken is dat zich onder de 68 APV-VP'ers één vrouw bevond; zij is om die reden van de lijst verwijderd. Bij sommige uitvalredenen kan de vraag worden gesteld of deze bij aanvang van de pilot niet al duidelijk hadden kunnen zijn, waardoor voorkomen had kunnen worden dat deels met een verkeerde doelgroep is gestart. Andere omstandigheden die tot uitval hebben geleid waren bij aanvang van de pilot niet te voorzien, maar zijn pas duidelijk geworden door de geïntensiveerde aandacht die de pilot met zich mee heeft gebracht.

Tabel 5: Uitgevallen (14 personen)

	Aantal personen
Overleden	2
Vrouw	1
ISD	4
Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen	1
Verpleeghuis	2
Verblijft buiten Amsterdam	3
Pleegt niet, daarom verwijderd uit de pilot	1
Totaal	14

Bron: Gegevens GGD

## **Pluspunten en knelpunten van de pilot**

In het onderstaande zullen de pluspunten en knelpunten van de pilot, zoals deze in de interviews naar voren zijn gekomen, worden behandeld.

### ***Pluspunten***

#### *Gezamenlijke aanpak overlast*

Een punt waarover alle ketenpartners het eens lijken te zijn is dat overlast van veelplegers sinds de invoering van de pilot meer als een probleem ervaren wordt waaraan gemeenschappelijk gewerkt moet worden. Men is over het algemeen te spreken over het feit dat alle partners bij elkaar aan tafel zitten.

#### *APV-VP'ers in zorg*

Ook is het sinds het begin van de pilot gelukt een aantal APV-VP'ers in zorg te krijgen. Volgens de geïnterviewden is dit vooral te danken aan de specifieke aandacht die zij door plaatsing op de lijst hebben gekregen. Doordat gekeken wordt naar wat een bepaalde persoon nodig heeft aan zorg kunnen individueel passende oplossingen worden bedacht. Psychiatrisch zieken komen nu bijvoorbeeld terecht op een plek waar zij de juiste zorg krijgen (o.a. de Kliniek voor Duurzaam Verblijf Beilen).

#### *Vermindering overlast*

De politie heeft de indruk dat de overlast sinds de start van de pilot is verminderd. Volgens hen heeft de pilot een preventieve werking: de wetenschap dat men is opgenomen in de pilot leidt ertoe dat sommige APV-VP'ers geen of minder delicten plegen. Of de verminderde overlast (ook) een gevolg is van een -sinds aanvang van de pilot- verbeterd zorgaanbod is onduidelijk.

### ***Knelpunten in uitvoering***

#### *Probleem van openstaande dagen*

Een belangrijk juridisch knelpunt dat met name door het OM en het CJIB wordt benadrukt is het probleem van openstaande dagen die nog niet geëxecuteerd zijn.

De executie van de openstaande straffen van de APV-VP'ers wordt opgeschort tot het moment dat ze de 180 dagengrens hebben bereikt. Vanaf dat moment kan tot aanhouding worden overgegaan. Het openstaan van niet geëxecuteerde dagen bij personen die deze grens van 180 dagen niet halen vormt een probleem; deze personen komen niet in detentie te zitten en kunnen op deze manier ook niet in zorg worden gedrongen. Aangezien veel personen de 180 dagen niet lijken te halen is de vraag wat er met deze dagen gedaan moet worden zeer relevant.

Het feit dat straffen in het kader van de pilot soms worden verhoogd maakt dit probleem nog groter. De personen van wie de gestapelde straffen de 180 dagengrens niet bereiken hebben soms voor eenzelfde feit een hogere straf openstaan dan personen buiten de pilot. Deze onherroepelijke straffen kunnen niet meer worden teruggedraaid, wat problemen op het terrein van de rechtsgelijkheid met zich meebrengt.

### *Medewerking kantonrechters*

Volgens het OM is sinds het begin van de pilot gebleken dat niet alle kantonrechters akkoord gaan met het opleggen van verhogingen, wat er voor zorgt dat er langzamer wordt gestapeld.

### *Mini-proces verbaal in plaats van oproeping*

Binnen de pilot is besloten om de kantonzaken per persoon maandelijks te bundelen door het gebruik van zogenaamde oproepingen. Een door het OM, CJIB en de politie geconstateerd knelpunt is dat door de politie (te) vaak in plaats van een oproeping een mini-pv wordt uitgeschreven.

Het niet structureel uitschrijven van oproepingen veroorzaakt een aantal problemen die de werking van de pilot frustreren. In geval van oproeping staat een APV-VP'er al circa vier maanden nadat hij het feit gepleegd heeft op zitting. Indien een mini-pv wordt uitgeschreven komt hij pas na een termijn van meer dan een jaar op zitting. Daarnaast kan strafverhoging alleen plaatsvinden bij oproepingen. Hierdoor duurt het ten eerste langer voordat iemand 180 dagen heeft bereikt, ten tweede is het door de lange periode tussen pleegdatum en vonnis vaak onduidelijk hoeveel overtredingen er nog in de pijplijn zitten. Daardoor kunnen moeilijk voorspellingen worden gedaan over wanneer iemand in detentie zal gaan, omdat iemand 'opeens' 180 dagen gestapelde dagen heeft. Een bijkomend probleem is dat de detentieperiode soms pas kan worden geëxecuteerd op het moment dat een persoon al in zorg zit, of op de goede weg richting zorg is. In dat geval worden APV-VP'ers die goed gedrag vertonen, gestraft voor hun gedrag van een jaar geleden.

Het ten onrechte uitschrijven van mini-pv's zou volgens de politie deels verklaard kunnen worden doordat het niet altijd voor alle surveillerende agenten duidelijk is wie wel en niet op de lijst staat. Daarnaast lijkt een misvatting te leven binnen de politieorganisatie over het uitschrijven van oproepingen: tot voor kort werd gedacht dat dit alleen gedaan kon worden voor personen zonder vaste woon- of verblijfplaats, wat echter niet het geval blijkt te zijn. Sommige APV-VP'ers met een vaste woon- of verblijfplaats hebben hierdoor, in ieder geval in het verleden, onterecht geen oproepingen gekregen.

### *Onduidelijkheid over regie*

In alle interviews komt naar voren dat een duidelijke regierol binnen (de uitvoering van) de pilot gewenst is. Dit is onder meer belangrijk omdat verschillende partijen met verschillende belangen aan tafel zitten.

### *Gebrek aan informatie(-uitwisseling)*

Een knelpunt dat door bijna alle partijen ervaren wordt is de informatie-uitwisseling, die soms tekort schiet. Dit wordt hieronder met enkele voorbeelden toegelicht.

- Het OM weet vaak niet hoe het met de APV-VP'ers gaat en waarom veel personen de grens van 180 dagen niet bereiken. De afwezigheid van het OM bij het casuïstiekoverleg wordt zowel door het OM als door andere partijen als onwenselijk ervaren. Het OM is dan ook voornemens om op korte termijn deel te gaan nemen aan het casuïstiekoverleg.
- De GGD weet niet altijd wanneer iemand in detentie zit, doordat het drie maanden kan duren voordat een APV-VP'er aan bod komt in het casuïstiekoverleg.
- Bij de Jellinek Reclassering ontstaan onduidelijkheden door gebrekkige informatie-uitwisseling. Eén van de problemen die daarbij ontstaat is duidelijk naar voren gekomen bij een APV-VP'er die inmiddels de eerste detentieperiode heeft doorlopen. Hij is na vrijlating zonder ondertekening van de 'Overeenkomst toezicht' in een

kliniek geplaatst. Aangezien deze persoon zich niet gehouden heeft aan de regels van de kliniek staat hij weer op straat. Door het ontbreken van een ondertekende overeenkomst kan hij nu niet worden teruggeplaatst in detentie. De reden dat hij geen overeenkomst heeft getekend is dat hij niet bij de Jellinek Reclassering stond aangemeld als APV-VP'er. De Jellinek Reclassering was er niet van op de hoogte dat hij naar een kliniek is gegaan. Ook de Jellinek Reclassering is overigens momenteel niet betrokken bij het casuïstiekoverleg.

- Volgens onze contactpersoon bij DJI kan het voorkomen dat het landelijke plaatsingsbureau niet op de hoogte is van de pilot of van wie er in de pilot zitten, waardoor de APV-VP'ers buiten Amsterdam worden geplaatst. Dit levert een probleem op omdat de GGD beperkt is in haar mogelijkheden om een persoon elders te bezoeken en de benodigde zaken te regelen.
- de APV-VP'ers worden op de hoogte gebracht van het feit dat ze in de pilot zijn opgenomen. Dit gegeven was niet voor alle ketenpartners duidelijk.

De informatie-uitwisseling en communicatie wordt volgens meerdere respondenten bovendien bemoeilijkt door het grote verloop van betrokkenen binnen de instanties die samenwerken binnen de pilot.

#### *Problemen door handmatig werken*

Door verschillende partijen worden knelpunten ervaren die het gevolg zijn van handmatig werken. Van de personen op de lijst moet een aantal zaken handmatig in gang worden gezet c.q. worden bijgehouden. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat procedures die normaal gesproken betrekking hebben op misdrijven, binnen de pilot worden toegepast op overtredingen. Dit wordt hieronder aan de hand van enkele voorbeelden toegelicht.

- De lijst voor de oproepzittingen moet ten behoeve van het eisen van een strafverhoging handmatig worden gecheckt door een juridisch medewerker bij het OM.
- Een ander probleem speelt bij de politie. Indien 180 dagen gestapeld zijn, wordt, zoals in de 'Notitie Pilot Overlast-veelplegers' staat, door het CJIB een arrestatiebevel uitgegeven. Door de politie moet goed nagekeken worden of er een arrestatiebevel is uitgegeven voor een APV-VP'er. De politie geeft zelf aan dat het voorkomt dat niet adequaat wordt gereageerd op een arrestatiebevel.
- Daarnaast vormen de APV-VP'ers een aparte categorie bij de Jellinek Reclassering. APV-overtredingen worden voor het kantonrecht gebracht; daarom staan de APV-VP'ers meestal niet in het systeem van de Jellinek Reclassering. Betrokkenheid bij de pilot brengt voor de Jellinek Reclassering dan ook andere inhoudelijke en administratieve taken met zich mee dan zij gewend is.
- Door het CJIB moet handmatig worden bijgehouden hoeveel dagen door de APV-VP'ers gestapeld zijn. Bij het stapelen lijkt hier en daar iets mis te gaan; een voorbeeld hiervan is dat misdrijven soms ook worden gestapeld, terwijl dat niet de bedoeling is.

#### *Ontbreken of niet uitgewerkt zorgplan*

De indruk bestaat dat nog niet voor elke persoon een zorgplan is opgesteld en dat veel trajectplannen summier zijn uitgewerkt. De bedoeling van de pilot is dat voorafgaand aan het casuïstiekoverleg door de GGD de persoonlijke situatie van de APV-VP'ers in beeld wordt gebracht en dat door de GGD een zorgplan wordt opgesteld. Dit plan zou worden besproken tijdens het casuïstiekoverleg. Ook zou in de ketenkaart per persoon worden aangegeven hoeveel maanden detentie gewenst is om tot een optimale beïnvloeding te kunnen komen en welk deel daarvan 'voorwaardelijk' moet worden. Dit lijkt eveneens niet (altijd) uitgewerkt.

#### *Termijn van 180 dagen*

Het feit dat veel APV-VP'ers de 180 dagen niet halen, werpt bij sommige partijen de vraag op of deze termijn niet omlaag gebracht zou moeten worden. Toch lijkt men het er over eens te zijn dat een kortere termijn niet haalbaar is. Om het zorgplan te actualiseren en voorbereidingen te treffen heeft de GGD circa drie maanden nodig en tevens moeten de APV-VP'ers de mogelijkheid krijgen om 'af te koelen'. Ook lijkt een stok achter de deur van minder dan drie maanden niet reëel te zijn.

#### *Samenstelling lijst*

Volgens sommige partijen staan er te veel personen op de lijst, waardoor niet iedereen vaak genoeg in het casuïstiekoverleg kan worden besproken. Ook bestaat de indruk dat er personen in de pilot zijn opgenomen die geen zorgmijders zijn of waarvan vooraf verwacht kon worden dat hun straffen niet tot 180 dagen zouden stapelen.

De lijst is bovendien op dit moment statisch. De geïnterviewden geven aan behoefte te hebben aan een meer flexibelere lijst.

## Enkele knelpunten nader beschouwd

In de voorgaande paragrafen is het project beschreven aan de hand van keteninformatie en de interviews. In deze paragraaf wordt een aantal knelpunten op de volgende gebieden nader besproken: de regiefunctie, de juridische constructie om stapelen van vrijheidsstraffen mogelijk te maken en mini-pv's versus oproepingen: de pijplijn.

### *Regiefunctie*

Door alle partijen wordt in de interviews geconstateerd dat geen der partijen de totale regie over de pilot voert. Het OM is regisseur bij het vervolgingstraject en het stapelen van straffen, terwijl de GGD die functie heeft bij de zorgverlening. Echter, niemand heeft de regie van het geheel.

Het project heeft betrekking op handhaving van APV en verstoorders van de openbare orde. De verantwoordelijke partij hierin is het bestuur. Het bestuur lijkt dan ook de aangewezen partij om de overkoepelende regie te voeren. Tegelijkertijd is het bestuur de enige partij die geen taak heeft op uitvoerend niveau en daardoor wellicht minder feeling heeft met de concrete dagelijkse beslommeringen. Wellicht zouden zij (als toehoorder) deel kunnen nemen aan het casuïstiekoverleg.

### *Juridische constructie van stapelen: openstaande dagen*

In het kader van de pilot zijn door het OM afspraken gemaakt met de Kantonsectie in Amsterdam. Onderdeel van die afspraken is dat uitsluitend voor de groep APV-VP'ers die in de pilot opgenomen zijn, vrijheidsstraffen voor overtredingen kunnen worden geëist. In het geval van feiten met een crimineel karakter kunnen deze straffen tot tweemaal hoger zijn dan gebruikelijk. Men redeneerde dat bij het halen van de 180 dagen hechtenis er voldoende tijd moet zijn om enerzijds een haalbaar behandelpun op te stellen en anderzijds er voldoende dagen over moeten blijven als voorwaardelijke detentie om drang te bewerkstelligen.

Nu blijkt echter dat waarschijnlijk een groot deel van de APV-VP'ers de 180 dagen nooit zal halen omdat men blijkbaar gestopt is met het plegen van APV-overtredingen.

De vraag is wat er moet gebeuren met de reeds opgelegde dagen. Het betreft onherroepelijk opgelegde vonnissen die niet terzijde kunnen worden geschoven of weer omgezet kunnen worden in boetes. Executie lijkt dus de enige reële optie. Anderzijds is het uit het oogpunt van rechtsgelijkheid onredelijk om deze groep een hogere straf te laten ondergaan dan gebruikelijk. Executie doorkruist bovendien zorg, terwijl het hele project net dient om mensen in zorg te krijgen.

Op basis hiervan pleit het OM ervoor om mensen pas in het project te plaatsen nadat eerst geprobeerd is hen op een andere manier in zorg te krijgen, zodat uitsluitend die mensen in het project komen die met een grote waarschijnlijkheid ook 180 dagen vrijheidsstraf opgelegd zullen krijgen. Hiermee is het probleem niet opgelost, maar wel kleiner in omvang. Anderzijds pleit de hulpverlening voor een veel flexibelere lijst. Mensen zouden veel makkelijker op de lijst moeten komen, maar ook veel makkelijker ervan verwijderd moeten kunnen worden. Het flexibel verwijderen van de lijst staat echter op gespannen voet met de onderhavige problematiek en de wens van het OM.

De hier geschetste problematiek is een direct gevolg van de procedure van 'stapelen achteraf', namelijk het stapelen van opgelegde straffen. In Rotterdam heeft men eerder ervaring opgedaan met een ander model waarbij processen-verbaal worden gestapeld die vervolgens in één keer aan de rechter worden voorgelegd, het zogenaamde 'stapelen vooraf'. Zoals in de nota 'Pilot overlast-veelplegers' wordt beschreven (pag. 12 e.v.) kleven ook aan dit model nadelen.



Beide methoden dienen ervoor om drang te construeren. Het verdient aanbeveling om de methoden opnieuw te vergelijken, rekening houdend met de opgebouwde ervaring en te bezien of er andere methoden zijn om drang te construeren.

#### *Oproepingen versus mini-pv's: de pijnlij*

Met de start van de pilot is afgesproken dat de politie voor overtredingen van personen binnen de doelgroep oproepingen zal uitschrijven in plaats van mini-pv's. Oproepingen komen naar verwachting binnen vier maanden op zitting terwijl dat bij een mini-pv meer dan een jaar kan duren. In de interviews wordt door verschillende respondenten geconstateerd dat nog regelmatig mini-pv's worden uitgeschreven. In deze paragraaf zal getracht worden een schatting te geven van zowel de omvang als het gevolg hiervan.

De volgende analyses zijn uitgevoerd op een bestand uit Compas. Hierin zijn alle feiten opgenomen die na 1 oktober 2007 gepleegd zijn door APV-VP'ers die nu nog op de lijst staan en die inmiddels op de rol gestaan hebben van de Kantonrechter in Amsterdam. Als er in eerste instantie een mini-pv wordt uitgeschreven, dan zal betrokkene pas nadat hij een aantal keer niet gereageerd heeft op een transactieaanbod, gedagvaard worden. In geval van een oproeping, wordt de dagvaarding meteen uitgeschreven. We zijn nagegaan of inderdaad in alle gevallen een oproeping wordt uitgeschreven en wat de doorlooptijd (de tijd tussen plegen en zitting) voor oproepingen en dagvaardingen is.

Tabel 6: Gemiddelde tijd in dagen tussen plegen en zitting bij oproeping en dagvaarding van overtreding begaan na 1-10-07

	Gemiddeld aantal dagen
Oproeping	142
Dagvaarding	380

Bron: Compas

Er blijkt een duidelijk verschil te bestaan in doorlooptijd tussen een oproeping en een dagvaarding. Wanneer een mini-pv wordt uitgeschreven en er dus een dagvaarding volgt, verloopt gemiddeld meer dan een jaar tussen plegen en zitting. Bij een oproeping blijft deze periode gemiddeld beperkt tot 4,5 maand.

Tabel 7: Wijze van oproeping bij de kantonrechter in eerste aanleg van overtredingen begaan na 1-10-07 naar pleegjaar

Pleegjaar	Oproeping	Dagvaarding	Totaal
2007	120	175	295
2008	278	232	510
2009	36	0	36
Totaal	434	407	841

Bron: Compas

Van de in de looptijd van de pilot geconstateerde overtredingen zijn er inmiddels 841 op zitting in eerste aanleg behandeld. Bij iets meer dan de helft is een oproeping uitgeschreven.

Op basis van deze tabel kan een schatting gemaakt worden van het aantal zaken in de pijnlij. Gegeven de gemiddelde duur bij dagvaarding van een jaar, zullen de overtredingen met mini-pv's gepleegd na juni 2008 nog in de pijnlij zitten. De 232 gedagvaarde zaken die in 2008 gepleegd zijn hebben betrekking op de eerste helft van dat jaar. Bij een gelijkblijvend aantal

overtredingen en dagvaardingen moeten er nog zo'n 460 van dit soort zaken in de pijplijn zitten. Bij gelijkblijvende aantallen bij oproepingen zitten daar nog ca. 100 oproepingen in de pijplijn. Dit betekent dat er naar schatting 530 oproepingen zijn uitgeschreven en 870 mini-pv's zijn opgemaakt.

Deze extrapolaties moeten met de nodige voorzichtigheid beschouwd worden. Dat neemt niet weg dat zonder al te veel twijfel geconstateerd kan worden dat ruim meer dan de helft van de overtredingen afgedaan wordt met mini-pv's in plaats van met de afgesproken oproepingen. Dit heeft tot gevolg dat er veel trager gestapeld wordt dan nodig is en dat er, wanneer er wel voldoende gestapeld is, in veel gevallen nog tot meer dan een jaar nadien vonnissen binnendruppelen, wat mogelijk tot het doorkruisen van zorg kan leiden.

### **Enkele methodologische en inhoudelijke problemen**

Zoals eerder geconstateerd, hebben slechts enkele personen tot nu toe 180 dagen detentie opgelegd gekregen. Of mensen zorg aanvaarden tijdens detentie onder drang van voorwaardelijke detentie en welk deel binnen de proeftijd teruggeplaatst wordt, kan pas over enige tijd zinvol onderzocht worden.

De meeste respondenten concluderen dat de pilot ook nu al een succes blijkt, omdat een deel van de personen op de lijst, ruim voor de 180 dagengrens bereikt is, zorg aanvaardt en/of stopt met overlast veroorzaken.

Wat betreft zorg valt uit een overzicht van de GGD op te maken dat de meeste personen op de lijst in de periode oktober 2008 tot januari 2009 contacten hadden met (vaak meerdere) hulpverleningsinstanties. Maar of dit de adequate zorg is die men nodig heeft om geen overlast meer te plegen is daar niet uit op te maken. Ook is onduidelijk of men op dit moment nog zorg heeft.

Belangrijker, althans vanuit het perspectief van de pilot, is of men nog overlast pleegt. Het aantal gestapelde dagen blijkt door het onvoorspelbare pijplijneffect een uiterst zwakke indicator daarvoor te zijn. Pas nadat iemand meer dan een jaar geen detentie opgelegd heeft gekregen kan immers pas voorzichtig geconcludeerd worden dat hij waarschijnlijk geen APV-overtredingen meer pleegt.

De onderzoekers hebben zich gebaseerd op de informatie op de ketenkaarten waarop soms een aantal keer per jaar genoteerd wordt of de betreffende persoon "uit beeld van de politie" is dan wel "in beeld". Niet van iedere persoon was deze informatie beschikbaar en voor zover die wel beschikbaar was, werd zelden de hele periode van de pilot bestreken.

Een veel nauwkeurigere indicator is het aantal meldingen over betreffende personen in politiesystemen Xpol en daaruit afgeleid Amazone. Daaruit kan op dag en uur nauwkeurig afgeleid worden wie wanneer wat pleegt. De onderzoekers hadden echter geen toegang tot deze systemen. Daarvoor is op grond van de Wet op de politieregisters toestemming van de Minister nodig en die procedure duurt langer dan de evaluatie toeliet.

Mede door de onvolledigheid van de gegevens wat betreft zorg en pleeggedrag, zijn er ook geen harde gegevens die aantonen dat het stoppen met plegen van overlast causaal zou samenhangen met het aanvaarden van (de juiste) zorg. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of personen op de lijst inderdaad adequate zorg aanvaarden en stoppen met het plegen van overlast en hoe dit proces verloopt.

## Conclusie

### *De onderzoeksvragen*

Dit onderzoek heeft als doel het in kaart brengen van het verloop van de pilot en het inventariseren van eventuele afwijkingen en knelpunten hierbinnen. Daartoe werden vier deelvragen gesteld die hier beantwoord worden.

1. Voldoen de personen op de lijst APV aan de criteria zoals opgesteld bij aanvang van de pilot?

De personen op de lijst voldoen aan de objectieve criteria zoals vastgesteld bij aanvang van de pilot. Deze criteria zijn gebaseerd op aantal veroordelingen en processen-verbaal. De politie heeft de lijst opgesteld en deze is daarna door het CJIB voor wat betreft het aantal veroordelingen gecontroleerd.

Echter, uit de opzet van de pilot kan worden afgeleid dat een bijkomend criterium het mijden van zorg is. Hieraan lijkt niet altijd te zijn voldaan. Feit is namelijk dat een aanzienlijk deel van de personen op de lijst, na geen of weinig dagen gestapeld te hebben, zorg aanvaardt. Het is dus de vraag of alle personen op de lijst zorgmijders zijn.

2. Hoe verloopt de pilot in de praktijk?

Na aanvang van de pilot is een aantal wijzingen doorgevoerd.

Het casuïstiekoverleg is in het leven geroepen om op uitvoerend niveau de APV-VP'ers te volgen en afspraken omtrent zorg te maken. Inmiddels worden ook andere veelplegers in dit overleg besproken.

Het OM neemt nog niet deel aan dit casuïstiekoverleg maar zal dat waarschijnlijk in de nabije toekomst wel gaan doen.

Het stapelen van detentiedagen verloopt veel trager dan verwacht. Dit heeft voor deze evaluatie tot gevolg dat er nog nauwelijks ervaring is opgedaan met de intra- en extramurale fase, zodat de uitvoering hiervan onbesproken moet blijven.

De knelpunten worden besproken bij de vierde vraag.

3. Voldoet de pilot aan de vooraf opgestelde streefdoelen? (Zit 100% van de doelgroep in het kader van de pilot in een zorgtraject; is 25% van de personen van het stapelproject na één jaar proeftijd ingaand op moment start zorgtraject niet teruggeplaatst in detentie?)

Slechts één persoon van de doelgroep zit in zorg in het kader van de pilot. Ongeveer dertig anderen lijken in zorg te zitten zonder de grens van 180 dagen bereikt te hebben. De overige personen zitten niet in zorg of van hen is onbekend of zij in zorg zitten.

Over het terugplaatsen in detentie tijdens de proeftijd valt nog niets te zeggen.

4. Worden er door de betrokken instanties knelpunten (en/of neveneffecten) in de uitvoering ervaren, en zo ja welke?

Binnen de pilot worden door de betrokken partijen meerdere knelpunten ervaren. Voor een volledig overzicht hiervan wordt verwezen naar de paragraaf 'knelpunten in uitvoering'. De belangrijkste knelpunten worden hier nogmaals aangestipt.

Allereerst is gebleken dat het stapelen langer duurt dan verwacht; slechts enkele personen hebben inmiddels de 180 benodigde dagen bereikt. Dit is deels te wijten aan de lange

doorlooptijd van zaken waarin niet met oproepingen is gewerkt. Binnen de politie lijkt onduidelijkheid te bestaan over het gebruik van deze oproepingen.

Doordat een groot aantal APV-VP'ers de 180 dagen niet lijkt te halen ontstaat een volgend (juridisch) knelpunt, namelijk het openstaan van gestapelde dagen. In sommige gevallen zijn bovendien strafverhogingen opgelegd, die niet meer kunnen worden teruggedraaid door het onherroepelijk worden van deze straffen.

Door alle betrokken partijen worden problemen op het gebied van informatie-uitwisseling genoemd. Ook mist men een duidelijke regierol.

#### *Vervolgonderzoek*

Bij het aanvaarden van de opdracht is met de opdrachtgever overeengekomen dat het onderhavige onderzoek beperkt blijft tot de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen.

Na afronding van deze eerste fase bestaat de mogelijkheid nader onderzoek te verrichten naar de eventueel geconstateerde knelpunten en op basis hiervan aanbevelingen te doen tot het bijstellen van de huidige aanpak. Vanuit de Gemeente Amsterdam bestond specifiek de wens om te onderzoeken in hoeverre er een oplossing is voor het 'pijplijn' effect (het traag en onvoorspelbaar verlopen van het stapelen door allerhande (wettelijke) procedures). Daarnaast wilde de gemeente graag weten in hoeverre de 'drangcomponent' om personen in zorg te krijgen een rol speelt in de resultaten van de pilot.

Het pijplijn effect is in onderhavig onderzoek al onderzocht en lijkt redelijk effectief op te lossen door nog uitsluitend oproepingen uit te schrijven.

Drie andere knelpunten vragen wel om nader onderzoek waarbij zowel in het tweede als derde (deel)onderzoek de 'drangcomponent' een rol speelt.

Allereerst zullen de juridische complicaties die blijken te kleven aan de constructie van 'stapelen achteraf', met name bij personen die niet de 180 dagen gestapelde detentie halen, opgelost moeten worden. Voorgesteld wordt hier een onderzoek naar te laten uitvoeren. Daarin zouden de sterke en zwakke kanten van stapelen voor- en achteraf met elkaar vergeleken kunnen worden, en zou bekeken kunnen worden of er andere manieren zijn om drang te construeren.

Het proces van stapelen verloopt zeer traag. Slechts enkele personen hebben inmiddels de grens van 180 dagen gehaald. Dit is een veel te wankel basis om ook maar iets zinnigs over het aanvaarden van zorg tijdens detentie, onder drang van de pilot, te kunnen zeggen. Voorgesteld wordt dit deel van de aanpak op een later tijdstip te evalueren.

Er is aangevoerd dat er een preventieve werking uitgaat van het plaatsen van personen op de lijst van APV-VP'ers. Een deel van de personen zou dit als voldoende drang ervaren om zorg te aanvaarden en te stoppen met het veroorzaken van overlast, ruim voordat zij de 180 dagengrens bereikt hebben. Echter, de indicatoren van zorg en overlast zijn te beperkt om hier met zekerheid iets van te zeggen. Voorgesteld wordt een aanvullend onderzoek te laten uitvoeren waarin enerzijds, op basis van politiemeldingen in Xpol en Amazone het verloop van overlast van deze groep bestudeerd wordt en anderzijds, op basis van enkele casestudies bestudeerd wordt of het plaatsen op de lijst leidt tot het aanvaarden van zorg en het stoppen van het plegen van overlast. Hierbij moet ook de relatie tussen het krijgen van zorg en stoppen met overlast bestudeerd worden.

Voor er beslist kan worden over voortzetting van het project zullen deze drie knelpunten onderzocht moeten worden.

### *Aanbevelingen*

Naast bovengenoemde onderzoeksvoorstellen zijn de belangrijkste aanbevelingen van dit onderzoek:

Wijs een centrale regiefunctie toe aan één van de deelnemende partijen. Het bestuur lijkt hiervoor de meest aangewezen partij.

Zorg ervoor dat de politie uitsluitend nog oproepingen uitschrijft.

Tracht de procedures voor het uitvoeren van het project zoveel mogelijk in bestaande procedures in te voegen zodat er geen handwerk meer over is.

Zorg voor een duidelijke, up-to-date lijst, waarin in één oogopslag gezien kan worden waar de APV-VP'er zich bevindt en hoeveel dagen de persoon heeft gestapeld. Deze lijst dient uitgewisseld te worden met alle bij de pilot betrokken partijen. Maak onderling heldere afspraken die een adequate informatie-uitwisseling mogelijk maken.

Overweeg de mogelijkheid voor een kortere en mogelijk ook flexibelere lijst met 'harde kern veelplegende zorgmijders'.

---



Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
Sectie Criminologie  
Vrije Universiteit Amsterdam  
De Boelelaan 1105  
1081 HV Amsterdam

T (020) 598 62 50  
F (020) 598 62 11  
E [secretariaat8a16@rechten.vu.nl](mailto:secretariaat8a16@rechten.vu.nl)  
I [www.rechten.vu.nl](http://www.rechten.vu.nl)