

Vergaderjaar 2022–2023

28 741

Jeugdcriminaliteit

Nr. 97

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2023

Hoewel uit de cijfers blijkt dat de jeugdcriminaliteit in algemene zin daalt, is sprake van een zorgwekkende toename van een kleine groep jongeren die persisteren in het plegen van ernstige feiten, zoals (vuur)wapen- en geweldsdelicten. Om deze problematiek onder jongeren terug te dringen, is in 2020 het Actieplan Wapens en Jongeren opgesteld.

Met de Kamerbrief van 8 maart jongstleden informeerden we uw Kamer over het WODC-onderzoek «Plan- en procesevaluatie Actieplan Wapens en Jongeren».¹ Daarbij gaven we aan voor de zomer van 2023 inhoudelijk te zullen reageren op de conclusies van het onderzoek. Bij dezen doen wij, mede namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, die toezegging gestand en zenden wij u de beleidsreactie toe.

In een motie van het Kamerlid Ephraïm c.s. die door uw Kamer is aangenomen, is aandacht gevraagd voor het wapenbezit onder jongeren.² In deze brief zullen wij ook ingaan op hoe wij aan die motie invulling willen geven.

Aanleiding

In de periode van 2020 tot en met 2022 is het Actieplan Wapens en Jongeren geformuleerd en uitgevoerd door een gezamenlijke inzet van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 20 gemeenten, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, stichting Halt, het Openbaar Ministerie, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdzorg Nederland (koepelorganisatie voor jeugdreclassering en jeugdbescherming) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het

¹ Kamerstuk 28 741, nr. 93.

² Kamerstuk 36 200 VI, nr. 95.

plan had als doel om het wapenbezit en -gebruik onder jongeren terug te dringen.

In het Actieplan zijn maatregelen geformuleerd gericht op bewustwording en ontmoediging van jongeren in hun sociale omgeving enerzijds en anderzijds maatregelen die zich richtten op risicojongeren en op het ingrijpen, aanpassen en het versterken van bestaande maatregelen waar nodig. Er zijn in het Actieplan zestien acties geformuleerd én uitgevoerd om dit doel te bereiken. Deze acties waren zowel preventief, proactief als repressief van aard. De deelnemende gemeenten bepaalden zelf welke van de acties het beste aansloten op hun lokale situatie en de doelgroep. Alle deelnemende gemeenten hebben zich gecommitteerd aan het uitvoeren van in ieder geval een viertal acties, namelijk:

- bewustwording via voorlichtingslessen van Halt;
- wapeninleveracties;
- zicht krijgen op risicojongeren (onder andere d.m.v. het gebruik van een handreiking voor het verbeteren van de samenwerking rond risicojongeren);
- vroegsignalering bij signalen die duiden op wapenbezit.

Conclusies onderzoek

In de planevaluatie is geanalyseerd hoe het Actieplan tot stand is gekomen en op basis van welke aannames voor bepaalde acties is gekozen. In de procesevaluatie is de uitvoering van het Actieplan door de deelnemende partijen beschreven; welke acties zijn uitgevoerd, en op welke wijze? Hoe kijken de deelnemers terug op de uitvoering en waar liepen zij in de uitvoering tegenaan? Tot slot worden de bereikte resultaten besproken.

De onderzoekers constateren dat het Actieplan urgentie had omdat er, met name door burgemeesters, grote zorgen waren geuit over de toename van verontrustende steekincidenten waarbij jongeren betrokken waren. Door deze urgentie vroegen politiek én samenleving om «daadkracht» en snelheid van handelen. Het Actieplan is daarom in een korte tijd van slechts drie á vier maanden geschreven.

Er is voor het opstellen van het Actieplan onderzocht hoe het probleem eruitzag, maar er is geen nulmeting gedaan en reeds bestaand beleid is in dit specifieke kader niet op effectiviteit onderzocht. Ook is niet gekozen voor het maken van een nadere analyse van de doelgroep en de motieven van jongeren om een wapen te dragen. Hierdoor was onvoldoende duidelijk wie de doelgroep was van het Actieplan en hoe deze groep het beste kon worden bereikt. Ook kunnen volgens de onderzoekers vraagtekens worden gezet bij het bereiken van de doelgroep (en daarmee bij de effectiviteit van de betreffende actie).

Een positief effect van het Actieplan en de wijze waarop het tot stand is gekomen, is volgens de onderzoekers dat het plan momentum creëerde voor de aanpak van wapenbezit en -gebruik onder jongeren. Deelnemende gemeenten onderschrijven dat hieraan een stevige impuls is gegeven. Een aantal gemeenten heeft lokaal onderzoek uitgevoerd en zo de kennis van de doelgroep vergroot. Wanneer uit deze onderzoeken bleek dat een actie niet effectief zou zijn, of zelfs een averechts effect zou kunnen hebben, zijn deze gemeenten gestopt met het uitvoeren van betreffende acties. De onderzoekers constateren dat de aanzet van het Actieplan goed is, maar dat scherpste in de uitvoering mist.

Veel acties in het Actieplan zijn gericht op een brede doelgroep, in een enkel geval op de gehele bevolking of op alle jongeren. Het kan volgens

de onderzoekers worden gezien als een «schot hagel» waarmee (mogelijk) ook een jongere bereikt wordt die tot de risicovolle groep behoort, maar waarin de precisie ontbreekt.

De onderzoekers concluderen dat langdurig preventief beleid nodig is om daadwerkelijk een gedragsverandering te bereiken bij de groep die al een wapen draagt, of waarbij het risico hierop groot is. Dit zou moeten bestaan uit diepgaand en positief contact met de risicojongeren.

De maatregelen waaraan de zestien betrokken gemeenten zich hebben gecommitteerd – de hierboven genoemde acties uit het Actieplan – zijn voor het grootste deel en voor zover mogelijk uitgevoerd. Van de overige lokale en landelijke acties zijn meerdere acties in ongeveer de helft van de gemeenten uitgevoerd. Over de samenwerking tussen gemeenten zijn respondenten positief.

Aanbevelingen

Op basis van deze bevindingen hebben de onderzoekers een aantal aanbevelingen gedaan die hierna in samenhang worden behandeld.

- I. Besteed extra aandacht aan het achterhalen van de motieven voor het dragen van wapens en hoe een gedragsverandering tot stand gebracht zou kunnen worden voordat er een actie wordt geformuleerd. Voer meer verdiepend onderzoek uit naar hoe de doelgroep kan worden bereikt. Hierbij zou ook aandacht besteed moeten worden aan het inzichtelijk krijgen van de rol van ouders, scholen, sociale media en online jeugdculturen bij wapenbezit en -geweld.
- II. Om daadwerkelijk een gedragsverandering te bereiken bij de groep die al een wapen draagt, of waarbij het risico hierop groot is, is diepgaand en positief contact nodig met de risicojongeren. Om de doelgroep te bereiken is meer inzet van jongerenwerkers en rolmodellen nodig. Blijf ingezette acties en werkwijzen evalueren op daadwerkelijk doelbereik en efficiëntie.
- III. Acties dienen gericht te zijn op specifieke wijken en jongeren. De aanzet van het Actieplan is goed, maar de scherpte in de uitvoering mist. Veel acties in het Actieplan zijn gericht op een brede doelgroep, in een enkel geval op de gehele bevolking of op alle jongeren. Het kan worden gezien als een schot hagel waarmee ook een jongere die tot de risicovolle groep behoort wordt bereikt, maar waarin de precisie ontbeert.
- IV. Ga door op de ingezette weg, maar met meer (wetenschappelijk) fundament onder de acties, met meer oog voor «het totale plaatje», de kwetsbare positie van wapendragende jongeren, de sociale problematiek, armoede en ervaren achterstand, kansenongelijkheid en onveiligheid in de wijken waar zij wonen.

Beleidsreactie

Het is positief dat uit het onderzoek blijkt dat er momentum is gecreëerd voor de aanpak van wapenbezit en -gebruik onder jongeren en dat de motivatie om de acties uit het plan uit te voeren over het algemeen groot is. Met de onderzoekers onderschrijven wij het belang van samenwerking met alle actoren. Ook gemeenten hebben zich gecommitteerd aan de acties uit het Actieplan en een aantal daarvan heeft deze voor het grootste deel ook uitgevoerd. De zestien acties vormden vooral een aanvulling op en versterking van lokaal en landelijk beleid. Een aantal gemeenten heeft, door het gecreëerde momentum, lokaal onderzoek uitgevoerd en zo de kennis van de doelgroep kunnen vergroten.

Voorkomen van jeugdcriminaliteit

Wapenbezit onder jongeren is geen op zichzelf staand fenomeen, hier liggen tal van achterliggende factoren aan ten grondslag. Investeren in het voorkomen dat jongeren in de criminaliteit belanden is daarom van groot belang. Om dit te bewerkstelligen is in 2022 gestart met de brede preventieaanpak (georganiseerde en ondermijnende) jeugdcriminaliteit: «Preventie met Gezag». Samen met diverse betrokken partners investeren we in een brede domeinoverstijgende preventieve aanpak die moet voorkomen dat kinderen, jongeren en jongvolwassenen in aanraking komen met criminaliteit of daarin verder doorgroeien. Hoewel het noodzakelijk is om ook in te grijpen in deze achterliggende oorzaken voor crimineel gedrag, is in dit Actieplan de focus gelegd op de aanpak van het bezit van (steek)wapens. Bij het opstellen van dit Actieplan is besloten om de bredere aanpak van jeugdcriminaliteit en de onderliggende risicofactoren niet in het Actieplan mee te nemen, omdat hier in aanpalende trajecten ook op wordt ingezet. Het was niet de bedoeling de elders in gang gezette maatregelen in onderhavig Actieplan op te nemen. Vanuit het Actieplan was er echter wel zicht op de lopende trajecten, zodat beide elkaar waar nodig kunnen versterken.³

Focus op de doelgroep

In de planevaluatie is als eerste werkzame mechanisme benoemd dat het vergroten van de bewustwording over de risico's van wapenbezit kan bijdragen aan het verminderen ervan. De onderzoekers geven aan dat niet gespecificeerd is op welke doelgroep de bewustwording over risico's van wapens zich moet richten. In reactie hierop merken we op dat het Actieplan werd uitgevoerd in gemeenten met een urgente wapenproblematiek onder jongeren. In zekere zin is daarmee sprake van een focus in de bewustwordingsacties. Het is in de praktijk niet eenvoudig om die bewustwording, ook in combinatie met de gekozen maatregelen, vervolgens specifiek te richten op risicogroepen die (overwegen) wapens (te) dragen. Het gaat bij de bewustwording vooral om primaire dadergerichte preventie, dus gericht op de brede groep van jongeren. Met bewustwordingscampagnes kan bevorderd worden dat mensen gaan nadenken. Voor het komen tot een gedragsverandering, die de onderzoekers hier missen, is meestal méér nodig dan alleen een campagne. Dit laat onverlet dat bewustwording een eerste stap is en noodzakelijk is in de totale aanpak.

Voorkomen van (herhaald) slachtofferschap

Als tweede verondersteld werkzaam mechanisme van het Actieplan noemen de onderzoekers dat het in gesprek gaan met slachtoffers van steekincidenten, kan leiden tot een afname van die incidenten. Hiervoor ontbreekt volgens de onderzoekers de onderbouwing. In het Actieplan is bij dit onderdeel echter geen directe relatie gelegd met de afname van het aantal steekincidenten, zoals de onderzoekers lijken te veronderstellen. De focus van de gesprekken met jongeren ligt op het proberen weg te nemen van een van de belangrijke motieven om zich te bewapenen en het aanreiken van alternatieve mogelijkheden om het door jongeren gevreesde (herhaald) slachtofferschap te voorkomen.

Het derde veronderstelde werkzame mechanisme van het Actieplan betreft het tegengaan van de beschikbaarheid van wapens, dat een dempend effect kan hebben op het wapenbezit en -gebruik. De onderzoekers wijzen erop dat niet onderzocht is hoe jongeren aan een wapen

³ Deze trajecten zijn in paragraaf 3.4 van het Actieplan beschreven.

komen. Het verminderen van de beschikbaarheid van wapens heeft in het Actieplan niet alleen betrekking op de beperking van de verkoop, maar ook op het afnemen van wapenbezit via onder andere kluisjescontroles, preventief fouilleren en inleveracties. Dus acties zowel gericht op de voorkant (aanschaf) als de achterkant (reeds bezitten). Het effect van een verkoopverbod wordt door de onderzoekers beperkt geacht, onder verwijzing naar de mogelijkheid om wapens online aan te schaffen. De onderzoekers opperen dat zelfs als zou kunnen worden aangetoond dat de verkoop van wapens aan jongeren voornamelijk via fysieke winkels gaat, dan nog verwacht mag worden dat zich na een verkoopverbod verplaatsingseffecten zullen voordoen. Een maatregel als een verkoopverbod is echter voor een belangrijk deel bedoeld om te komen tot gelegenheidsbeperking: het beperken van de mogelijkheid om een mes als wapen te gebruiken.

Repressieve aanpak

De repressieve aanpak is in de planevaluatie sterk verengd tot de verkenning naar de mogelijkheden om de ouders meer aan te spreken op het gedrag van hun kind. Dit onderdeel is echter breder en omvat ook aspecten als de aanpak van online filmpjes waarin wapens en geweld verheerlijkt worden, risicosignalering en vroegtijdig ingrijpen en de vraag of het wettelijk instrumentarium voldoet voor direct ingrijpen. De onderzoekers geven aan dat er geen bewijs is voor het effect van ouders meer dwingend betrekken bij hun opvoedkundige verantwoordelijkheden. Het klopt dat daar geen bewijs voor is, maar er zijn aanwijzingen dat mogelijkheden in het kader van dwang effectief kunnen zijn, dit bleek bijvoorbeeld uit de verkenning «Jeugdcriminaliteit en opvoeding» die op 10 mei 2021 aan de Kamer is aangeboden.⁴ Los van deze aanwijzingen zijn er overigens meer overtuigende resultaten bekend van vrijwillige medewerking door ouders. Vrijwillige medewerking biedt bovendien mogelijkheden om te voorkomen dat op een later moment zwaardere maatregelen ingezet moeten worden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een vrijwillige overeenkomst tussen de ouders en de hulpverlening. In deze overeenkomst verklaren de ouders in te stemmen met bepaalde voorwaarden die gedurende een bepaalde periode van kracht zijn, zoals het deelnemen aan coaching of een cursus opvoedondersteuning.

Vervolg

De uitkomsten van de evaluatie van het Actieplan zijn besproken met professionals, ambtenaren en bestuurders. De aanbevelingen uit het evaluatierapport worden van harte ondersteund en overgenomen. Er is overeenstemming dat we door moeten gaan met de inzet op dit thema.

Bij het vervolg wordt in ieder geval ingezet op contact met de doelgroep door de inzet van jongerenwerkers en rolmodellen en verdiepend onderzoek naar de achterliggende oorzaken en werkzame interventies bij wapengeweld door jongeren. Met dit onderzoek willen gemeenten beter zicht krijgen op de specifieke achterliggende oorzaken van wapenbezit/-geweld in Nederland. Verkend zal worden welke jongeren een verhoogd risico hebben op wapengeweld en er wordt getracht om de motieven voor wapenbezit en -geweld goed in kaart te brengen, zodat gemeenten realistische en voor de doelgroep geloofwaardige alternatieven kunnen bieden. Het onderzoek moet tevens inzicht bieden in de rol van ouders, scholen, sociale media en online jeugdculturen bij wapenbezit en -geweld. De specifieke achterliggende oorzaken én de best practices in binnen- en buitenland, moeten inzicht geven in veelbelovende of succesvolle

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 28 741, nr. 79.

(elementen van) interventies en de implementatie ervan. Dergelijk onderzoek zal zo spoedig mogelijk worden opgestart.

In samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Erasmus universiteit en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid zal een congres georganiseerd worden over het thema Wapens en Jongeren. De deelnemers aan het Actieplan worden bij de voorbereiding betrokken en het congres zal naar verwachting in september plaatsvinden.

Dit congres en verder (bestuurlijk) overleg met de partners vormt input voor een nieuw Actieplan in het najaar. Er wordt gekeken welke toegevoegde waarde een ieder kan en moet leveren. Vanuit onze verantwoordelijkheid wordt ingezet op het verdiepen en vergroten van kennis, kunde, wordt het netwerk ondersteund en waar nodig ingezet op verdere aanpassingen van beleid en/of wet- en regelgeving. De inhoud van het vervolgplan wordt in gezamenlijkheid bepaald, evenals de gezamenlijke acties en acties voor de afzonderlijke partners. Het samenwerkingsverband binnen het Actieplan van professionals, ambtenaren en bestuurders blijft dus bestaan. Er wordt in ieder geval ingezet op verdiepend onderzoek en contact met de doelgroep en er zal worden gezien waar het programma kan worden ingebed.

Door verdiepend onderzoek te doen naar de doelgroep en de achterliggende oorzaken voor het dragen wapens – ook de door de Kamer aangenomen motie Van Ephraim verzoekt dit in kaart te brengen – wordt er getracht beter zicht te krijgen op de groep (jonge) wapenbezitters. Onderdeel van het Actieplan waren voorlichtingscampagnes op scholen, bewustwordingscampagnes en wapeninleveracties. Voor het verloop van de landelijke wapeninleveractie in 2021 treft u in de bijlage de evaluatie aan. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de motie van het lid Ephraim. Tijdens het Bestuurlijk Overleg van 28 maart is met experts ook gesproken over de andere acties die genoemd zijn in het tienpuntenplan. De inzet van schoolcops, een zwarte lijst met geweld verheerlijkende drillrappers en het beboeten van ouders van jongeren die niet meewerken aan het verbeteren van het gedrag van het kind, zijn acties die opgenomen zijn in het tienpuntenplan, maar ontraden worden door de experts. Om die reden zullen deze acties geen onderdeel uitmaken van het nieuwe Actieplan Wapens en Jongeren.

Resumé

In algemene zin merken we op dat de uitkomsten bevestigen dat we nog meer moeten doen om het wapenbezit onder jongeren terug te dringen. Hierbij moeten we inzetten op meer en ook andere middelen. Met inachtneming van de aanbevelingen uit het evaluatierapport zullen de deelnemers aan het Actieplan zich gezamenlijk blijven inzetten op het tegengaan van wapenbezit en wapengebruik onder jongeren, onder meer door:

1. Verdiepend onderzoek te doen naar de doelgroep en de achterliggende oorzaken voor het dragen wapens.
2. In te zetten op contact met de doelgroep. Door de inzet van jongerenwerkers en rolmodellen.
3. Aandacht te besteden aan scherpste in de uitvoering. Om de doelgroep beter te bereiken, worden acties gericht op specifieke wijken en jongeren.
4. Het ontstane netwerk van ambtenaren, bestuurders en professionals te behouden.

We zullen u over het vervolg van het Actieplan in het najaar nader informeren.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind