

Universiteit
Leiden
The Netherlands

Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland

Muller, E.R.; Leun, J.P. van der; Moerings, L.M.; Van Calster, P.J.V.

Citation
Muller, E. R., Leun, J. P. van der, Moerings, L. M., & Van Calster, P. J. V. (2010). *Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Kluwer. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/61859

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/61859

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Criminaliteit

E.R. Muller, J.P. van der Leun, L.M. Moerings en P.J.V. Van Calster

Criminaliteit

en criminaliteitsbestrijding in Nederland

Samenstellers en uitgever zijn zich volledig bewust van hun taak een zo betrouwbaar mogelijke uitgave te verzorgen. Niettemin kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor (de gevolgen van) onvolkomenheden die eventueel in deze uitgave voorkomen.

ISBN 978 90130 7425 3

© 2010 Kluwer, www.kluwer.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, *Stb.* 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan Stichting Reprorecht, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp.

Correspondentie inzake overneming of reproductie richten aan: Kluwer, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn.

Inhoud

Inleiding 15

1 Het begrip 'criminaliteit' 19
1.1 Inleiding 19
1.2 Het begrip 'criminaliteit' in de ontwikkeling van de criminologie 22
1.3 Criminaliteit als vorm van sociale controle 26
1.4 De decriminalisering van de criminologie en de 'social harm' benadering 28
1.5 Criminalisering, maatschappelijke normen en morele kruisvaarders 32
1.6 Het juridische, het mediale en het publieke beeld van criminaliteit 36
1.7 Naar een multidimensionele benadering van criminaliteit 40

2 Cijfers over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding 45
2.1 Inleiding 45
2.2 Slachtofferschap 46
2.2.1 Slachtofferschap van veel voorkomende criminaliteit 46
2.2.2 Slachtofferschap per delictgroep 50
2.3 Ondervonden delicten 52
2.3.1 Ondervonden delicten 52
2.3.2 Ondervonden delicten per delictgroep 55
2.4 Slachtofferrisico 58
2.5 Onveiligheidsgevoelens 59
2.6 Geregistreerde criminaliteit 62
2.6.1 Geregistreerde criminaliteit – totaal 62
2.6.2 Geregistreerde criminaliteit per delictgroep 65
2.7 Melding- en aangiftebereidheid 69
2.8 Verdachtenkenmerken 71
2.9 Kosten criminaliteit 74
2.9.1 Totale overheidsuitgaven in reactie op criminaliteit 74
2.9.2 Private uitgaven ter voorkoming van criminaliteit 75
2.9.3 Totale schade van criminaliteit 76

2.10 Organisaties criminaliteitsbestrijding 79
2.10.1 Politie 79
2.10.2 Openbaar Ministerie en rechters 87
2.10.3 Detentie 90
2.11 Afsluiting 91

Deel I Criminaliteitsvormen **93**

3 Criminaliteit: percepties en attitudes 95
3.1 Inleiding: percepties en attitudes omtrent criminaliteit 95
3.2 Relevantie: legitimiteit & gedrag 97
3.2.1 Legitimiteit 98
3.2.2 Gedrag 101
3.3 Perceptie van criminaliteit: wat is criminaliteit? 102
3.3.1 Perceptie van criminaliteit: (de)criminalisering 103
3.3.2 Perceptie van criminaliteit: (angst voor) slachtofferschap 104
3.4 Attitude ten aanzien van criminaliteit: wat is erg? 105
3.4.1 Ernst van de gevolgen en intentie: harmfulness en wrongfulness 107
3.4.2 Ernst: kenmerken van slachtoffer en dader 108
3.5 Is wat erg is criminaliteit? 110

4 Georganiseerde criminaliteit 113
4.1 Een korte geschiedenis 113
4.2 Van racketeering naar transitcriminaliteit 117
4.3 Van piramidale organisaties naar criminele netwerken 118
4.4 Etniciteit en sociale relaties 121
4.5 Strategische posities in criminele netwerken 123
4.6 Criminele carrières en zij-instromers 125
4.7 Onderzoek, beleid en opsporing 129

5 Veel voorkomende criminaliteit inclusief veelplegers 133
5.1 Inleiding 133
5.2 Criminaliteit van de grote getallen 134
5.2.1 Begripsbepaling 134
5.2.2 Geregistreerde criminaliteit 135
5.2.3 Slachtofferschap 136
5.3 Daders van de grote getallen: veelplegers 137
5.3.1 Wie zijn de veelplegers? 138
5.3.2 Focus: wapengeweld, straatroof en uitgaansgeweld 139
5.3.3 De balans opgemaakt 140
5.4 Oorzaken en achtergronden veelvoorkomende criminaliteit 141

5.5 Aanpak veelvoorkomende criminaliteit 144
5.5.1 Beleidsfilosofie: geen rustig bezit 144
5.5.2 Aanpak en maatregelen 145
5.5.3 Recente ontwikkelingen 146
5.5.4 De aanpak van veelplegers 146
5.6 Tot besluit 148

6 Jeugdcriminologie en jeugdcriminaliteit 149
6.1 De begrippen (jeugd)criminologie en (jeugd)criminaliteit 149
6.2 Hoe is crimineel gedrag te verklaren? 150
6.2.1 Biologische en Ontwikkelingstheorieën 150
6.2.2 Gelegenheidstheorie 151
6.2.3 Rationele keuzetheorie 151
6.2.4 Sociale bindingentheorie 151
6.2.5 Relatieve deprivatietheorie 151
6.2.6 Differentiële associatietheorie 152
6.2.7 Broken-windowstheorie 152
6.2.8 Etiketterings- of labelingtheorie 152
6.2.9 Integrale theorieën 152
6.3 Risico- en beschermende factoren 153
6.4 Omvang, ontwikkeling en aard van de jeugdcriminaliteit in Nederland 154
6.5 Sekse en criminaliteit 155
6.6 Etniciteit en criminaliteit 156
6.7 Kenmerken van jeugdcriminaliteit 158
6.7.1 Jeugdcriminaliteit als 'normaal' kickgedrag 158
6.7.2 Meelopers en harde kern 159
6.7.3 Psychopathologische jeugddelinquenten 161
6.7.4 Groepscriminaliteit 161
6.7.5 Bendevorming 164
6.7.6 De context 164
6.8 Preventie 165

7 Geweldscriminaliteit 167
7.1 Inleiding 167
7.2 Het meten van geweldscriminaliteit 167
7.3 Omvang en trends van geweldscriminaliteit 169
7.4 Risicofactoren voor geweldscriminaliteit 171
7.5 Preventie van geweld 175
7.6 Toekomstperspectieven omtrent onderzoek naar geweld 177

8 Moord en doodslag in Nederland 181

8.1 Inleiding 181
8.2 Eerder Nederlands onderzoek naar moord en doodslag 181
8.3 Databronnen 183
8.4 Omvang en ontwikkelingen 184
8.5 Typen moorden 185
8.6 Kenmerken slachtoffers en daders 187
8.7 Opsporing, vervolging en straffen 191
8.8 Tot besluit 193

9 Zedencriminaliteit 195
9.1 Inleiding 195
9.2 Het Wetboek van strafrecht en DSM-IV 195
9.3 De omvang van zedendelicten 198
9.4 Ontwikkelingsmodellen 199
9.5 Typologieën van zedendelinquenten 201
9.5.1 Downloaders van kinderporno 202
9.5.2 Pedoseksuelen 203
9.5.3 Verkrachters 205
9.5.4 Specifieke groepen zedendelinquenten 207
9.6 Beschouwing in relatie tot de opsporing 212

10 Organisatiecriminaliteit 215
10.1 Inleiding 215
10.2 Conceptualisering 216
10.3 Aard en omvang 221
10.4 Oorzaken 228
10.5 Aanpak 233
10.6 Conclusie 239

11 Straatoverlast aangepakt 241
11.1 Inleiding 241
11.2 Wat is straatoverlast? 242
11.2.1 Wetenschappelijk discours 242
11.2.2 Politiek discours 244
11.2.3 Publiek discours en de relatie overlast en criminaliteit 245
11.2.4 Media discours 247
11.3 Bestaand instrumentarium aanpak straatoverlast 247
11.3.1 Bestaand bestuurlijke instrumentarium 248
11.3.2 Bestaand strafrechtelijke instrumentarium 250
11.3.3 Bestaand sociaal beleid 251
11.4 Nieuwe (voorgestelde) maatregelen 252
11.4.1 Wetsvoorstel aanwijzing ernstige overlast 252

11.4.2 FF Kappe 253
11.5 Lessen Engelse aanpak? 255
11.6 Conclusie 257

12 ICT Criminaliteit 259
12.1 Problemen van definitie 259
12.1.1 ICT-criminaliteit: het object van een autonome juridische discipline? 260
12.1.2 ICT-criminaliteit:het object van een functionele discipline? 261
12.1.3 ICT-criminaliteit: een specialisatie? 262
12.1.4 High tech crime 263
12.1.5 Pragmatische benadering 264
12.1.6 Reden 1: problemen in de opsporing 265
12.1.7 Reden 2: problemen in de wetstoepassing 265
12.1.8 Reden 3: internet, infrastructuur en globalisering 266
12.1.9 Kennis als belangrijkste determinator 268
12.1.10 Staatsgezag en controle 268
12.1.11 Wat rest: gebruik van de infrastructuur 269
12.2 Van Wet Computercriminaliteit (I) tot Cybercrime Verdrag (I) 270
12.2.1 ICT-criminaliteit gedefinieerd naar strafbare gedragingen 270
12.2.2 Hacken 271
12.2.3 De wonderlijke weg naar een 'gegevensregime' 272
12.2.4 Strafvordering 273
12.2.5 Internationale samenwerking 274
12.2.6 Kinderpornografie 275
12.3 Opsporing en vervolging 277
12.3.1 ICT als (hulp)middel bij criminele activiteiten 277
12.3.2 ICT-technologie als object van crimineel gedrag 278
12.3.3 Opsporing en vervolging van ICT-criminaliteit 278
12.4 Old School - New School 279
12.4.1 Normatieve werking van technologie 281
12.4.2 ICT-criminaliteit en onderzoek 283
12.4.3 Anticiperende opsporing 284
12.4.4 Nog één keer: dataretentie 285

Deel II Analyse criminaliteit **287**

13 Niets zo praktisch als een goede theorie 289
13.1 Inleiding 289
13.2 Over wetenschappelijke vooronderstellingen 290

13.3 Over jeugdcriminaliteit, meisjescriminaliteit en het ontstaan van criminele groepen jongeren 294
13.4 Besluit 303

14 Daders 305
14.1 Inleiding 305
14.1.1 De prevalentie van daderschap op basis van zelfrapportage 305
14.1.2 De toegevoegde waarde van zelfrapportage-gegevens 306
14.1.3 Bepalen van de ernst van een delict 308
14.2 Continuïteit van daderschap: Eens een dief, altijd een dief? 309
14.2.1 Theoretische model van daderschap: twee paden 310
14.2.2 Empirische onderbouwing en aanpassing van het Dual Taxonomy model 312
14.3 Risicofactoren voor daderschap 315
14.4 De jeugd van tegenwoordig: "Delinquency as a shared misunderstanding" 317
14.5 Tot slot 319

15 Slachtoffers van misdrijven: kenmerken, hulpbehoeften en rechten 321
15.1 Inleiding 321
15.2 Kenmerken van slachtoffers 322
15.3 Het post-traumatische stress syndroom als kernbegrip 325
15.4 Modellen van slachtofferhulp 327
15.5 Discussie 333

16 Criminaliteit in de multi-etnische samenleving 337
16.1 Inleiding 337
16.2 Migratie naar Nederland 338
16.3 Verklaringen voor criminaliteit bij migranten 340
16.4 Criminaliteitscijfers: verdachten en delicten 343
16.4.1 Verdachten 344
16.4.2 Type criminaliteit 345
16.4.3 Zelf-gerapporteerde criminaliteit 347
16.5 Illegale migranten en criminaliteit 348
16.6 Selectiviteit in opsporing en aanpak 349
16.7 Conclusies 350

17 Media en criminaliteitsbestrijders 353
17.1 Inleiding 353
17.2 Democratische besluitvorming en mediafuncties 355
17.3 Framing 357
17.4 Bronnen van het nieuws 358

17.5 Drie modellen van beïnvloeding 359
17.6 Burgers en maatschappelijke groepen als initiators 361
17.7 De overheid als initiator 364
17.8 Journalisten als initiators 370
17.9 Tot slot 374

18 Ruimtelijke verplaatsing van criminaliteit: theorie, methodologie en empirie 375
18.1 Ruimtelijke verplaatsing van criminaliteit 375
18.2 Kernbegrippen 376
18.3 Theorie betreffende ruimtelijke effecten 377
18.3.1 Situationele preventie, routineactiviteiten en rationele keuze 377
18.3.2 Ruimtelijke effecten en kenmerken van interventies, van alternatieven en van daders 378
18.3.3 Ruimtelijke effecten en het gedrag van daders 379
18.4 Methodologische aspecten van verplaatsing 379
18.5 Empirische bevindingen 387
18.5.1 Plaatsgebonden maatregelen 388
18.5.2 Inzet en werkwijze van de politie 389
18.5.3 Cameratoezicht en verlichting 391
18.5.4 Ruimtelijke effecten in Nederlandse effectevaluaties 391
18.6 Conclusie en discussie 394

Deel III Criminaliteitsbestrijding 397

19 Preventie van criminaliteit 399
19.1 Inleiding 399
19.2 Preventie als sanctietheorie 400
19.2.1 Inleiding 400
19.2.2 Generale preventie 401
19.2.3 Speciale preventie 403
19.3 Hebben strafrechtelijke sancties preventieve werking? 406
19.4 Voor- en nadelen van preventie 407
19.4.1 Voordelen van preventie 407
19.4.2 Nadelen van preventie 408
19.5 Van sanctietheorie naar strafrechtstheorie 410
19.5.1 Een cultuur van controle 410
19.5.2 Expanderende infrastructuur van criminaliteitspreventie en de strafrechtspleging 412
19.6 Slot 415

20 Het tegenwoordige beleid inzake de bestrijding van criminaliteit 417
20.1 Inleiding 417
20.1.1 Het akkoord van de coalitie 417
20.1.2 Het programma van Balkenende IV 418
20.1.3 De opzet van deze bijdrage 418
20.2 Het gevoerde beleid op hoofdlijnen 418
20.2.1 De verdere terugdringing van de commune criminaliteit 419
20.2.2 De bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme 421
20.2.3 Het coalitieakkoord en het beleidsprogramma vergeleken 422
20.3 De concretisering van het beleid: Veiligheid begint bij voorkomen 424
20.3.1 De algemene opzet van het actieprogramma 424
20.3.2 Het actieprogramma op hoofdlijnen 426
20.4 De uitvoering van het programma in de loop van 2007-2008 435
20.4.1 De voortgang van het veiligheidsprogramma 435
20.4.2 De uitkomsten van het veiligheidsprogramma 437
20.5 Besluit 443

21 Effecten van veiligheidsbeleid 445
21.1 Inleiding 445
21.2 Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het sociale veiligheidsbeleid? 446
21.3 In welke mate en op welke wijze zijn de ingezette maatregelen effectief? 449
21.3.1 Rechtshandhaving 454
21.3.2 Ondersteuning en hulpverlening 455
21.3.3 Gelegenheidsbeperking 457
21.4 In welke mate zijn de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het sociale veiligheidsbeleid plausibel? 458
21.4.1 Rechtshandhaving 458
21.4.2 Ondersteuning en hulpverlening 460
21.4.3 Gelegenheidsbeperking 460
21.5 Algemene conclusie 461

22 Organisaties in de criminaliteitsbestrijding 463
22.1 Inleiding 463
22.2 Thema's in de veiligheidszorg 463
22.3 Rijk en gemeenten 466
22.3.1 Rijk 466
22.3.2 Gemeenten 468

22.4 Politie 473
22.4.1 Organisatie en bevoegdheden 473
22.4.2 Private veiligheidszorg en criminaliteitsbestrijding 475
22.5 Openbaar Ministerie 477
22.5.1 Organisatie Openbaar Ministerie 477
22.5.2 Het Openbaar Ministerie en strafrechtelijk onderzoek 479
22.6 Rechters 481
22.6.1 Organisatie 481
22.6.2 Rechterlijke macht en samenleving 484
22.7 Detentie 486
22.7.1 Organisatie detentie 486
22.7.2 Detentie in de samenleving 491
22.7.3 Afsluiting 491

23 Opsporing en recherche; enkele overpeinzingen 493
23.1 Inleiding 493
23.2 Recherche in een snel veranderende samenleving 495
23.3 De huidige inrichting van de recherche 497
23.3.1 De recherche op regionaal niveau 498
23.3.2 De bovenregionale teams (BRT's) 500
23.3.3 De Dienst Nationale Recherche 500
23.4 Programmatische aanpak 501
23.5 Professionalisering van het recherchevak 502
23.6 Het programma Versterking opsporing en vervolging 504
23.7 Tot slot 506

24 Naar de gevangenis 509
24.1 Inleiding 509
24.2 De groei van de gedetineerdenbevolking – sterke groei tot 2005 510
24.2.1 Verklaring van stijging aantal voorlopig gehechten/preventief gehechten 510
24.2.2 Groei van het aantal veroordeelden tot gevangenisstraf 512
24.2.3 Toename tbs-gestelden 513
24.2.4 Toename van jeugdigen in detentie 514
24.2.5 Toename vreemdelingen 514
24.3 Enkele nadere overwegingen over de ontwikkeling in straffen 516
24.4 Wat willen we met straffen; waarom wordt er gestraft? 517
24.5 Soorten gevangenissen 519
24.6 Het beginsel van minimale beperkingen 522
24.7 Concrete rechten voor gedetineerden 523
24.8 Werkt gevangenisstraf? 524

24.9 Generaal preventieve werking van straffen 527
24.10 Afsluiting 528

25 Internationale criminaliteitsbestrijding 531
25.1 Inleiding 531
25.2 Actuele vormen van politiesamenwerking 532
25.2.1 Definities 532
25.2.2 Algemene beginselen 532
25.2.3 De nationale wettelijke basis 533
25.2.4 De internationale politionele en justitiële samenwerkingsverbanden 536
25.3 Internationaal strafrecht en internationale strafvordering 545
25.4 Het belang en het impact van crisissen op de internationale actoren 548
25.5 Internationale samenwerking in de praktijk 551
25.6 Conclusies 553

26 Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in perspectief 555
26.1 Criminaliteit blijft zorg voor burgers, bedrijven en overheid 555
26.2 Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding lokaal en internationaal 557
26.3 Aandacht voor zowel individu als organisatie in criminaliteit 558
26.4 Slachtoffers meer centraal, daders kern strafproces 559
26.5 Beleidsplannen en daadwerkelijke effecten 560
26.6 Bevoegdheden, preventie en repressie 561
26.7 Privacy en criminaliteitsbestrijding 562
26.8 Complexiteit samenwerking organisaties criminaliteitsbestrijding 567
26.9 Burgers rol criminaliteitsbestrijding 568
26.10 Kennis over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding steeds rijker 570

Literatuur 573

De auteurs 639

Serie bundels Orde en Veiligheid 643

Register 645

Inleiding

E.R. Muller, J.P. van der Leun, L.M. Moerings en P.J.V. Van Calster

Aanleiding

Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding vormen kernthema's in de hedendaagse samenleving. De zorg om te hoge criminaliteit en de debatten over de vormen van criminaliteitsbestrijding brengen bij burgers, media, politiek, bestuur, politie en wetenschap veel emoties met zich mee. De stijging van criminaliteit in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw en de daarop volgende beleidsaandacht van de overheid hebben de aandacht voor deze thema's versterkt. Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding zijn al langere tijd een van de belangrijkste beleidsthema's voor de overheid. De inbreuk die criminaliteit kan maken op de kernwaarden van burgers is vergaand. Maar ook de inbreuk die criminaliteitsbestrijding kan maken op de grondrechten van burgers is een cruciaal aandachtspunt. Het gaat steeds om essentiële waarden en belangen van burgers in een democratische rechtsstaat.

Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding vormen thema's die veelvuldig in de politiek en in de media besproken en becommentarieerd worden. Daarbij spelen dominante beelden over wat de aard en achtergrond van criminaliteit is een belangrijke rol. Niet altijd zijn alle betrokkenen in staat of bereid om goed inzicht te verwerven in de complexe achtergrond van vraagstukken omtrent criminaliteit en criminaliteitsbestrijding. Deze bundel kan tevens bijdragen aan het nuanceren van enkele mythen in het constante debat over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding.

De afgelopen tien jaar zijn de thema's criminaliteit en criminaliteitsbestrijding veelvuldig wetenschappelijk onderzocht. In de criminologie, maar ook in het strafrecht, de bestuurskunde, de sociologie en andere wetenschappen hebben criminaliteit en criminaliteitsbestrijding veel aandacht gekregen. Het aantal publicaties omtrent criminaliteit en criminaliteitsbestrijding is zeer omvangrijk en stijgt nog steeds. Het is moeilijk om tot een omvattend beeld te komen van de belangrijkste kennis en inzichten ten aanzien van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding. In deze bundel hebben de redacteuren en de auteurs geprobeerd op belangrijke terreinen van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding een gedegen wetenschappelijk overzicht te geven. Vergelijkbaar met de andere bundels in de serie Orde en Veiligheid concentreren de auteurs zich op een combinatie van wetenschappelijke en praktijkgerichte inzichten. De hoofdstukken in dit boek maken de inzichten toegankelijk voor zowel betrokkenen uit de wetenschap als uit de praktijk.[1]

1 Aan het eind van het boek is een overzicht opgenomen van de verschenen en nog te verschijnen bundels in de serie Orde en Veiligheid.

Inhoud

De bundel vangt aan met een hoofdstuk van Van Swaaningen over het begrip criminaliteit teneinde een duidelijk vertrekpunt voor de lezer te hebben. In hoofdstuk 2 geven Kruithof en Muller een overzicht van de belangrijkste cijfers ten aanzien van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding. Op die manier krijgt de lezer een kwantitatief beeld van de belangrijkste aspecten van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding op basis van officiële bronnen.

Deel I van de bundel gaat in op verschillende vormen van criminaliteit. In hoofdstuk 3 geeft Vanderveen de percepties van criminaliteit en de attitudes ten aanzien van criminaliteit weer. Kleemans beschrijft en analyseert in hoofdstuk 4 de georganiseerde criminaliteit, waarna Bervoets in hoofdstuk 5 een beschrijving en analyse van de veel voorkomende criminaliteit geeft inclusief het probleem van de veelplegers. In hoofdstuk 6 geven Ferwerda en Van Wijk een beeld van de jeugdcriminologie en de jeugdcriminaliteit. De specifieke aspecten van geweldscriminaliteit komt aan de orde in hoofdstuk 7 dat door Van Wilsem is geschreven. Van Os, Nieuwbeerta en Ganpat beschrijven en analyseren moord en doodslag in Nederland in hoofdstuk 8. De bijzondere problematiek van zedenmisdrijven komt aan de orde in hoofdstuk 9 door Van Wijk en Van Leiden. Huisman geeft in hoofdstuk 10 een overzicht van de organisatiecriminaliteit: de corporatieve vorm van witte boordencriminaliteit. Koemans beschrijft vervolgens in hoofdstuk 11 uitgebreid de problematiek van straatoverlast. Het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 12) in dit deel richt zich op ICT criminaliteit door Kleve, De Mulder en Van Noortwijk.

Deel II van deze bundel geeft enkele meer diepgaandere analyses van criminaliteit. Van Calster en Van Swaaningen schetsen in hoofdstuk 13 het belang en de werking van theorieën omtrent criminaliteit. Donker geeft in hoofdstuk 14 een beeld van daders van criminaliteit, waarna Van Dijk in hoofdstuk 15 de kenmerken, hulpbehoeften en rechten van slachtoffers weergeeft. Van der Leun gaat in hoofdstuk 16 uitgebreid in op criminaliteit in de multi-etnische samenleving inclusief het onderwerp van illegale migranten en criminaliteit. Van Gestel gaat in hoofdstuk 17 in op de complexe relatie tussen media en criminaliteitsbestrijders. Het laatste hoofdstuk in dit deel (hoofdstuk 18) door Bruinsma, Bernasco en Elffers richt zich op de theorie, methodologie en empirie van de ruimtelijke verplaatsing van criminaliteit.

Deel III van de bundel richt zich op criminaliteitsbestrijding. Ten Voorde geeft in hoofdstuk 19 een beeld van de preventie van criminaliteit. Fijnaut beschrijft en analyseert in hoofdstuk 20 het beleid om criminaliteit te bestrijden in Nederland, waarna Wittebrood en Van Noije vervolgens in hoofdstuk 21 ingaan op de effecten van criminaliteitsbeleid. Muller geeft in hoofdstuk 22 een schets van de belangrijkste organisaties in de criminaliteitsbestrijding: rijk, gemeenten, politie, Openbaar

Ministerie, rechter en detentieorganisatie. Nelen gaat vervolgens dieper in op de opsporing en de recherche in hoofdstuk 23. Moerings beschrijft het complex van sancties en straffen in hoofdstuk 24. Bruggeman geeft in hoofdstuk 25 een beeld van de internationale criminaliteitsbestrijding. De bundel wordt afgesloten door Muller in hoofdstuk 26 waarin een tiental stellingen wordt geformuleerd over de toekomst van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding.

Dankzegging
Als redactie zijn wij de auteurs zeer dankbaar dat zij de tijd en moeite hebben genomen om een mooi wetenschappelijk overzichtshoofdstuk te schrijven op hun eigen terrein. Wij hopen met hen dat hierdoor deze bundel een standaardwerk over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding gaat worden voor studenten, onderzoekers en praktijk. Wij danken Sanne Kruithof zeer voor al haar werk als redactieassistent van deze bundel. De uitgever is er weer in geslaagd om een mooi echt boek te maken net als bij de andere delen in de serie Orde en Veiligheid.

Erwin Muller
Joanne van der Leun
Martin Moerings
Patrick van Calster

Maart 2010

1 Het begrip 'criminaliteit'
Een grondslagendiscussie in de criminologie

R. van Swaaningen[1]

1.1 Inleiding

Omdat de naam 'criminologie' is afgeleid van het woord 'criminaliteit' zou je verwachten dat criminologen vaak en diep over dit kernbegrip van hun vakgebied nadenken. Dat is echter een misvatting. In veruit het meeste criminologische onderzoek wordt er stilzwijgend van uitgegaan dat iedereen wel zo'n beetje *weet* wat 'crimineel' is. De vraag 'wat is criminaliteit?' wordt meestal weliswaar in de leerboeken behandeld, maar in onderzoek wordt er zelden iets met die kennis gedaan. Zelfs een enkel zinnetje waarin wordt uitgelegd wat in de onderhavige studie precies onder 'criminaliteit' wordt verstaan ontbreekt in de meeste gevallen. Het lijkt er wel op alsof criminologen vinden dat nadenken over het begrip 'criminaliteit' theoretische haarkloverij is die het doen van empirisch onderzoek alleen maar in de weg staat. Wanneer criminologen nadenken over de vraag wat bepaalde gebeurtenissen of handelingen 'crimineel' maakt, stellen zij het begrip 'criminaliteit' nogal eens ter discussie. Uitzonderlijk is dat in de sociale wetenschappen overigens niet; antropologen problematiseren het begrip 'cultuur', veel pedagogen menen dat het concept 'kind' een sociale constructie is en er zijn zelfs sociologen die het begrip 'samenleving' afwijzen.

Oppervlakkig bezien lijkt het er misschien op dat criminologen het niet eens zouden kunnen worden over de vraag wat onder 'criminaliteit' dient te worden verstaan, maar dat is toch een misvatting. De beantwoording van deze vraag hangt nu eenmaal sterk samen met de vraag hoe we tegen de samenleving en de overheid aankijken en welke normen en waarden we het belangrijkst achten. En omdat dat van mens tot mens verschilt, in de tijd verandert en per cultuur verschilt, verschilt *dus* ook onze kijk op 'criminaliteit'. Wanneer we als criminologen wetenschappelijke pretenties hebben, zullen we ons juist met *deze* grondvragen moeten bezighouden. David Garland[2] heeft in dit verband opgemerkt dat de criminologie een zwakke epistemologische basis heeft, omdat zij zich vooral via externe factoren en toevalligheden ontwikkelt en zich nauwelijks op haar uitgangspunten bezint. Daarom is accumulatie van kennis in de criminologie volgens Garland ook minder evident dan in andere wetenschappen. Ook om puur methodologische redenen heeft de criminologie behoefte aan specificering van het begrip 'criminaliteit'. De

1 Met dank aan Stuart Henry en Mark Lanier voor hun waardevolle suggesties en voor de toestemming hier hun 'criminaliteitsprisma' over te nemen.
2 Garland 2002.

inhoud van bepaalde gedragingen en gebeurtenissen dient hiertoe te worden losgekoppeld van de wijze waarop ze worden *benoemd* – als ongeluk, ruzie, immoreel, asociaal, stoornis of als strafbaar feit. Zijn we niet in staat aan te geven waar we het precies over hebben dan wordt het ook moeilijk om verantwoorde uitspraken te doen over aard, omvang of motieven. 'De' criminaliteit bestaat in die zin niet; er zijn alleen oneindig veel verschillende praktijken waar we als criminoloog onderzoek naar doen.

Dit raakt direct aan de vraag wat dan het domein van de criminologie is. Een strikte afbakening is daarvan niet te geven, omdat de vraag wat we wel en wat we niet als 'criminaliteit' benoemen niet vast ligt. In het recente boek *What is a Crime? Defining Criminal Conduct in Contemporary Society* van de Law Commission of Canada[3] (2004: ix) wordt gesteld dat wij ons juist *nu* over de vraag moeten buigen wat wij onder 'criminaliteit' verstaan, omdat de discussie over deze vraag een waarmerk is voor het leervermogen van een democratische samenleving. We moeten ons nu grondig op deze vraag bezinnen omdat het begrip 'criminaliteit' juist de laatste tijd zo aan het schuiven is. Over de strafwaardigheid van sommige gedragingen zijn we het meer dan ooit oneens. Na een periode van een groeiende acceptatie van het gebruik van softdrugs, homoseksualiteit en abortus zien we op deze terreinen momenteel weer een afnemende tolerantie. En op het terrein van de financiële markten, het milieu en internationale betrekkingen is in toenemende mate onvrede ontstaan over bijzonder laakbaar en maatschappelijk schadelijk gedrag dat (nog) niet strikt verboden is. De aandacht die hier momenteel aan wordt besteed in de financieel-economische, groene en supranationale criminologie wordt regelmatig beantwoord met de verzuchting of dit nu allemaal wel criminologie is.

Die verzuchting is bepaald niet nieuw. Toen Edwin Sutherland in 1940 het begrip 'witteboordencriminaliteit' muntte, stelden velen dat *dat* geen criminaliteit was, omdat veel van de Sutherland beschreven praktijken niet strafbaar waren gesteld. Beroemd is het debat hierover tussen Sutherland en Paul Tappan. Toen Sutherland[4] stelde dat de wetgever soms blind is voor bepaald maatschappelijk schadelijk handelen en de vraag stelde wie er eigenlijk bepaalt wat criminaliteit is, reageerde Tappan[5] ongemeen fel door te stellen dat dat uitstekend gewaarborgd is door het democratische wetgevingsproces en door het rechtsstatelijke idee dat iemand pas 'crimineel' is wanneer de rechter zijn schuld heeft vastgesteld. Criminologen hebben zich daar niet mee te bemoeien. Die criminologen hebben zich daar overigens weinig van aangetrokken: wanneer men vond dat er wel één en ander viel aan te merken op de keuzen die de wetgever en politie en justitie maakten ten aanzien van het strafbaar stellen en opsporen en vervolgen van bepaalde praktijken en gedragingen, bleven zij zich daarmee bemoeien.

Vanaf de Tweede Wereldoorlog is er bijvoorbeeld regelmatig op gewezen dat criminologen zich ten onrechte altijd zijn blijven richten op het relatief kleine

3 Henry en Lanier 2004.
4 Sutherland 1945.
5 Tapan 1947.

'straatkwaad' en het grote kwaad, zoals genocide, hebben laten liggen. Sibo van Ruller[6] heeft criminologen daarom wel eens vergeleken met een wiskundige die pratend over zijn vak zegt: "'Ik ben graag in de weer met getallen, als ze maar niet groter zijn dan miljoen. Dan wordt het me te veel.' Criminologie gaat over diefstal, verkrachting en moord. Maar dan wel graag op kleine schaal en vooral ook gepleegd in vredestijd." Van Ruller[7] stipte hierbij aan dat Willem Nagel zijn congresbezoeken van vlak *voor* en vlak *na* de Tweede Wereldoorlog vergeleek en constateerde dat de centrale discussiethema's nog steeds dezelfde waren en nog steeds in de orde van grootte van winkeldiefstal en inbraak lagen. "Intussen had Europa in brand gestaan. Staten hadden massamoorden gepleegd. (...) (In Amsterdam) was naar schatting één tiende deel van de bevolking omgebracht."

In de jaren zeventig bepleitten Herman en Julia Schwendinger[8] een aan mensenrechten gerelateerde definitie van criminaliteit. De primaire taak van politie en justitie zou niet zozeer moeten liggen op ordehandhaving, maar op het beschermen van mensenrechten. Het feit dat de Schwendingers imperialisme, oorlog, racisme, seksisme en uitbuiting als mensenrechtenschendingen zagen, maakt hun definitie misschien slecht operationaliseerbaar, maar zo'n 35 jaar na dato is er inmiddels, vooral door het pionierswerk van Stanley Cohen,[9] wel een begin gemaakt met empirisch onderzoek naar oorlogsmisdaden, genocide en andere mensenrechtenschendingen. Terwijl criminologen altijd moeilijk uit de voeten hebben gekund met het benoemen en behandelen van het 'grote kwaad', waarmee een veelheid aan slachtoffers wordt gemaakt, als 'criminaliteit' zien we gek genoeg dat vrijwel niemand problemen lijkt te hebben met het feit dat steeds meer relatief 'klein kwaad' wordt gecriminaliseerd: de woorden 'criminaliteit', 'antisociaal gedrag', 'overlast' en 'onveiligheid' worden tegenwoordig zonder enig onderscheid naar hartelust door elkaar gebruikt en zijn allemaal object van criminologisch onderzoek. Ook horen we zelden iemand betwisten dat de studie naar *angst* voor criminaliteit niet tot het domein van de criminologie zou behoren omdat dat zo'n ongrijpbaar en grenzeloos concept is en bovendien niet tot enige concrete gedraging kan worden herleid.

Door alle hinderlijke gedragingen en maatschappelijk schadelijke praktijken onder de noemer 'criminaliteit' te brengen wordt ons onderzoeksobject misschien een *mer à boire*, maar of we in wetenschappelijk opzicht werkelijk een andere keuze hebben dan de grenzen van de criminologie te *blijven* aftasten valt te betwijfelen. Gerrit Kempe[10] (1947:23) heeft dit vlak na de Tweede Wereldoorlog als volgt onder woorden gebracht: "De criminoloog moet noodgedwongen aan het voorwerp van zijn studie (...) formeele beperkingen aanleggen. Wil hij alle vormen van maatschappelijke handelingen en wangedrag in zijn studie betrekken verliest hij

6 Van Ruller 1999.
7 Van Ruller 1999.
8 Schwendinger 1970.
9 Cohen 1993, 2001.
10 Kempe 1947.

onvermijdelijk het contact met de werkelijkheid en zal hij niet verder komen dan abstracties omtrent 'het antisociale' in het algemeen, waar niemand iets aan heeft. Doch de criminoloog die meent aan de volksmoraal te kunnen voorbijgaan, blijft een rekenmeester en niets meer."

1.2 Het begrip 'criminaliteit' in de ontwikkeling van de criminologie[11]

Vrijwel iedere inleiding tot de criminologie begint met de vraag 'wat is criminaliteit'? In de begindagen van de criminologie werd er nog gesproken over de 'natuurlijke misdaad'; een concept dat sterk gekoppeld was aan het religieuze idee van de zonde (*cf* Garofalo, 1885). Veel van de morele normen die in het strafrecht besloten liggen, vallen weliswaar terug te voeren op de tien geboden uit de Bijbel, maar zoals Kempe opmerkt: "geen strafwet ter wereld bedreigt de in de Tien Geboden verboden begeerten met straf." Émile Durkheim koppelde het concept 'criminaliteit' een paar jaar daarna al los van dergelijke religieuze connotaties en bracht het in verband met culturele ontwikkelingen. Durkheim beschouwde criminaliteit als een universele inbreuk op 'de' collectieve moraal. Zeker in een laatmoderne, pluralistische samenleving als de onze is dat echter ook een wat problematische visie. "Wie is dat collectief dan wiens morele verontwaardiging wordt gewekt?" is de vraag die Mark Lanier en Stuart Henry[12] in dit verband stellen. We moeten ook vaststellen dat op lang niet alle inbreuken op 'de' moraal van overheidswege wordt gereageerd. Van actueler belang is het feit dat Durkheim criminaliteit als een *normaal* maatschappelijk verschijnsel zag – in plaats van als een pathologie – en dat hij er zelfs een constructieve rol aan toekende. Alleen door het kwaad aan te wijzen herkennen wij het goede. Zo draagt criminaliteit volgens Durkheim bij aan de vorming van een collectief geweten. Het is een beetje zoals Mefisto zichzelf omschrijft aan Faust: "*das Teil von jeder Kraft die stets das Böse will und stets das Gute schafft.*"

Ook Willem Bonger[13] bleef met zijn visie op criminaliteit dicht bij 'de moraal', maar hij voegde een belangrijk element toe. Hij zag criminaliteit als een subcategorie van alle immorele *en* maatschappelijk schadelijke handelingen waartegen de overheid door middel van straf optreedt. De vraag is of Bongers toevoeging van maatschappelijke schadelijkheid ons nu heel veel verder brengt. De vraag wie of wat bepaalt wat immoreel is, wordt er niet mee beantwoord en als maatschappelijke schade het criterium zou zijn, dan zouden er heel wat meer gedragingen 'crimineel' zijn dan nu het geval is. En andersom zijn er ook wel strafbare feiten die nauwelijks schadelijker zijn dan wel toegestaan gedrag – denk aan het verbod op blowen en

11 Dit is niet de plaats om inhoudelijk in te gaan op de hieronder genoemde criminologische theorieën. Deze zijn recentelijk behandeld in Staring en Van Swaaningen, 2009. In dit hoofdstuk gaat het uitsluitend om de conceptualisering van criminaliteit in de diverse theorieën.
12 Lanier en Henry 2001.
13 Bonger 1932.

het toestaan van alcohol drinken. De vraag is bovendien: schade voor wie? Voor anderen, voor jezelf, voor volgende generaties, voor de natuur? Is het feit dat de overheid tegen sommige immorele en schadelijke handelingen wel bestraffend optreedt en tegen andere niet, niet ook een *probleem* van Bongers definitie?

Dat we deze vraag vandaag de dag stellen is uiteindelijk de verdienste van Thorsten Sellin,[14] die in zijn boek *Culture, Conflict and Crime* stelde dat criminologen algemene gedragsnormen dienden te bestuderen en dat 'criminaliteit' slechts één van de vele vormen van regelovertredend gedrag is die het object van hun studie vormt. Centraal in Sellin's analyse staat het feit dat nieuwkomers met hun 'normale' opvattingen en gedragsnormen uit het land van herkomst kunnen botsen met de normen en regelgeving van het land van aankomst. Hiermee heeft het idee dat normen en waarden sterk cultuur- en tijdsbepaald zijn plaatsgevonden in de criminologie. In zijn proefschrift *Position and Subject-Matter of Criminology* stelde Herman Bianchi[15] dan ook dat het psychologische en sociologische positivisme te eendimensionale beelden van criminaliteit zouden opleveren en dat we met een (fenomenologisch) antropologische benadering van criminaliteit en haar beheersing meer kans op enig wezenlijk inzicht in de te bestuderen problematiek hebben. Daarnaast greep Bianchi echter ook weer terug op het idee van criminaliteit als zonde. De morele dimensie van misdaad *en straf* (!) zijn een centrale rol in Bianchi's werk blijven spelen; ook toen hij later vooral over criminaliteit sprak als een onrechtmatige daad jegens of een conflict met het slachtoffer.[16]

Sutherland's reeds genoemde werk over witteboordencriminaliteit laat voor het eerst de selectiviteit zien van de aandacht van de wetgever en het tekortschieten van strafrechtelijke definities van criminaliteit. Op onethisch en evident maatschappelijk schadelijk gedrag in het bedrijfsleven wordt zelden strafrechtelijk gereageerd. Betekent dat dat de criminoloog zich er dan ook niet mee bezig moet houden? Sutherland beantwoordde deze vraag ontkennend en stelt voor het domein van de criminologie uit te breiden tot alle maatschappelijk schadelijk handelen waarop met *juridische* middelen – i.e. dat is dus breder dan strafrechtelijk, maar het stelt wel grenzen aan de vorm van de reactie – *kan* worden gereageerd. Met dat woordje 'kan' zet Sutherland de deur open naar de bestudering van kwalijke zaken die wetgever, politie en justitie ten onrechte laten liggen.

Kempe wees op het omgekeerde verschijnsel, dat zaken die naar de letter van de strafwet 'crimineel' zijn toch niet als moreel verwerpelijk worden gezien. Terugblikkend op de Tweede Wereldoorlog stelt Kempe.[17] "De verwarring en onzekerheid met betrekking tot de vraag, welke handelingen wel en welke niet als misdadig moesten worden gebrandmerkt, heeft in deze jaren een toppunt bereikt, en het is thans (...) meer dan ooit vereischt ons scherp hiervan rekenschap te geven. (...) Geeft men zich er rekenschap van welke bepalingen van het Wetboek van Strafrecht

14 Sellin 1938.
15 Bianchi 1956.
16 Bianchi 1985.
17 Kempe 1947.

door de Nederlandsche verzetsbeweging zijn overtreden, dan komt men tot de zonderlingste ervaringen. Vervalschingen, diefstal met braak en geweldpleging, oplichting, gebruikmaking van valsche hoedanigheid, verduistering in dienstbetrekking, doodslag, moord met voorbedachten rade, en nog het een en ander erbij vult de lijst van 'crimineele' handelingen, die noodgedwongen en tot het bereiken van groote en goede doeleinden moesten worden gepleegd."

Empirisch onderzoek laat zien dat datgene dat strafrechtelijk het zwaarst wordt gesanctioneerd niet parallel loopt met wat de bevolking het ergst vindt. Terwijl voor met drugs samenhangende handelingen de hoogste straffen worden uitgedeeld, eindigen bomaanslagen, verkrachting en roofmoord aanzienlijk hoger op de publieke ernstscoreschaal.[18] Eén van de aardigste Nederlandstalige studies op dit terrein is nog altijd het onderzoek van André Hoekema[19] naar kleine havendiefstal. Hierin stelde Hoekema vast dat praktijken die formeel juridisch allemaal 'diefstal' waren door de betrokkenen totaal verschillend werden beoordeeld. Het meenemen van niet meer verkoopbare goederen – 'spil' – werd niet zo erg gevonden, iets waardevols van het werk meenemen werd al ernstiger geacht, maar het allerergste werd toch het meenemen van de spullen van een collega gevonden. Criminaliteit is een echt containerbegrip, waaronder zeer uiteenlopende handelingen vallen; van het illegaal downloaden van muziek en hasj roken tot het illegaal lozen van chemisch afval en genocide, en van winkeldiefstal tot het plegen van een bomaanslag.

Het voornaamste dat deze verschijnselen gemeen hebben is hun strafbaarstelling. Volgens Howard Becker[20] is dat dan ook het enige dat criminaliteit echt van andere gedragingen onderscheidt. Dat accent op 'labeling', op de strafrechtelijke etikettering is toch net weer iets anders is dan de *bestraffing* of het *reageren* waar Bonger en Sutherland het over hadden. Eén van de meest geciteerde passages uit de criminologie komt uit Becker's boek *Outsiders*: "Sociale groepen brengen deviantie tot stand door regels te formuleren die deviantie opleveren als ze worden overtreden, en door die regels toe te passen op gedragingen van bepaalde mensen en hen te bestempelen als buitenstaanders. Deviantie is daarmee geen kenmerk van het gedrag van de betrokkene, maar eerder een gevolg van de reacties van anderen. De deviant is iemand die met succes het etiket krijgt opgeplakt: afwijkend gedrag is gedrag dat men zo noemt."[21]

Het is de moeite waard een aantal elementen uit dit citaat eens wat nader te bekijken. Ten eerste heeft Becker – dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Durkheim – duidelijk een pluralistische kijk op normen en waarden: *sommige* sociale groepen weten *hun* normen aan anderen op te leggen. De context is hierbij van groot belang: wat in de ene context als afwijkend wordt gezien, is in een andere context volstrekt normaal. Een simpel voorbeeld: een bankier draagt een pak met een krijtstreep en

18 Vgl. Lanier en Henry 2004.
19 Hoekema 1973.
20 Becker 1963.
21 Becker 1963.

een rapper een wijde broek met een kruis dat op de knieën hangt. Dat wordt normaal gevonden. Een rapper met krijtstreeppak of een bankier met skatebroek wordt abnormaal gevonden. Omdat het afwijken van iets wat in een bepaalde context normaal wordt gevonden de kern van de criminologische problematiek is, stelt Becker voor het begrip 'criminaliteit' te vervangen door 'deviantie' – ofwel afwijkend gedrag. In *Outsiders* onderzoekt hij daarom hoe bepaalde gedragingen door de toepassing van vooral informele normen en regels en sancties tot afwijkend gedrag worden bestempeld en wat de gevolgen hiervan zijn voor de maatschappij en voor de deviant. Dit labelingproces verdeelt Becker in drie fasen. Eerst moeten er regels worden *gemaakt*, dan moeten deze regels worden *toegepast* op bepaalde personen, die vervolgens van het etiket buitenstaander (*outsider*) worden voorzien.

Kritische criminologen bouwen in de jaren zeventig voort op de labelingbenadering, maar menen dat het benoemingsproces niet zozeer bepaald wordt door een willekeurige context als wel door heersende machtsverhoudingen. Zij hanteren een conflictperspectief: een invloedrijke minderheid legt zijn normen op aan een machteloze meerderheid. Om de belangen van de dominante groepen in de samenleving te beschermen worden bepaalde maatschappelijk schadelijke handelingen wel en andere juist *niet* als criminaliteit benoemd. In plaats van etikettering spreken kritische criminologen over criminalisering. In het Nederlandse taalgebied is Patrick Hebberecht[22] één van de weinigen die zich expliciet met primaire criminalisering heeft beziggehouden. In zijn recente boek over de zogenaamde 'verpaarsing' van de criminaliteitsbestrijding in België laat Hebberecht[23] aan de hand van een nauwgezette analyse van recente wetgeving en criminaliteitsbeleid zien hoe criminalisering de laatste decennia is gebruikt als een 'laatmoderne sociale controlestrategie'. Hebberecht laat in zijn analyse ook zien hoe het dominante beeld van 'criminaliteit' in deze tijd is 'verkleurd': 'de' crimineel is een allochtoon geworden.

Het feit dat het criminaliteitsprobleem altijd bij de maatschappelijk zwakkeren wordt neergelegd en dat degenen die de lakens uitdelen de dans meestal ontspringen als zij iets verkeerd doen, is een centraal thema in de kritische criminologie. Kritische criminologen hebben de aandacht gevestigd op criminaliteit die wordt gepleegd vanuit machtsposities (*crimes of the powerful*), zoals organisatiecriminaliteit, racisme, seksueel misbruik en ander geweld tegen vrouwen en kinderen, en mensenrechtenschendingen, of meer recentelijk milieucriminaliteit, fraude en corruptie. Zij hebben erop gewezen dat deze zaken nauwelijks aandacht krijgen van politie en justitie, terwijl deze zich wel druk maken over hasjgebruik, abortus, vreedzame demonstraties of alternatieve jeugdculturen. In feministische en culturele studies is herhaaldelijk geclaimd dat de 'criminaliteit' waar criminologen het over hebben uitsluitend gebaseerd is op de ervaringen van blanke mannen uit de middenklassen en dat de beleving van vrouwen en etnische minderheden niet wordt gehoord.

22 Hebberecht 1985.
23 Hebberecht 2008, hoofdstuk IV.

In de hedendaagse 'culturele criminologie' wordt vooral gewezen op de 'aantrekkelijke' kanten van criminaliteit. Terwijl het in het officiële discours wordt afgewezen als immoreel en schadelijk, wordt criminaliteit in veel films, televisieseries en muziek juist ontzettend verheerlijkt. En het gaat hierbij niet om een enkele cultfilm à la *Strawdogs, A Clockwork Orange* of *Funny Games*, een enkele intelligente politie- of maffiaserie als *La Piovra, The Soprano's* of *The Wire*, en niet om een enkele punker of ganstarapper; het is vooral de op de massa gerichte, supercommerciële vermaaksindustrie die *drijft* op geweld en andere criminaliteit. Daar zit een zekere spanning tussen waar criminologen nauwelijks een antwoord op hebben. Kennelijk wordt er geappelleerd aan verleidelijke kanten van criminaliteit die iedereen kan navoelen; aan het plezier en de adrenalinerush die het veroorzaakt om iets 'slechts' of verbodens te doen. Mike Presdee[24] spreekt daarom van het 'carnaval van de criminaliteit', waarin excessen, het moedwillig doorbreken van normen, het uitlachen van de autoriteiten en schijnbaar irrationeel gedrag als het ware worden gevierd. Natuurlijk heeft lang niet alle criminaliteit deze verleidelijke 'transgressie' component. Veel criminaliteit heeft ook iets ontzettend treurigs en routineus. Zo zal de junk die voor de honderdste keer wordt opgepakt omdat hij weer eens een autoradio heeft gestolen waarschijnlijk weinig 'kicks' meer aan zijn daad beleven, maar het blijft een feit dat cultureel criminologen op een dimensie van criminaliteit wijzen die in de criminologie vaak over het hoofd wordt gezien.

1.3 Criminaliteit als vorm van sociale controle

In de meeste criminologische theorieën wordt ervan uitgegaan dat criminaliteit een moreel verwerpelijk en maatschappelijk schadelijk handelen impliceert. Kijken we echter naar de motieven die daders zelf voor hun handelen geven dan zien we dat zij - naast het door cultureel criminologen benadrukte zoeken naar spanning en sensatie – hun gedrag vaak goedpraten of zelfs expliciet menen er een 'goede daad' mee te verrichten. In het eerste geval spreken we, in navolging van Gresham Sykes en David Matza,[25] van 'neutraliseringstechnieken' in het laatste geval van 'criminaliteit als sociale controle'. In zijn artikel *Crime as Social Control* geeft Donald Black[26] een aantal voorbeelden van situaties waarin mensen door het plegen van delicten menen een 'verkeerde situatie recht te zetten' of iemands gedrag te beïnvloeden.

Deze 'correctie', die 'verdiende tik op de neus' kan in verschillende contexten plaatsvinden. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de politie buitenproportioneel hard optreedt om 'de orde te herstellen' of om relschoppers een lesje te leren. Het elimineren van politieke tegenstanders – zoals traditioneel gebeurde in de voormalige Sovjet Unie, tot halverwege de jaren zeventig in de rechtse dictaturen in Grieken-

24 Presdee 2000.
25 Sykes en Matza 1957.
26 Black 1983.

land, Portugal of Spanje en wat later in Argentinië of Chili of vandaag de dag in de Palestijnse gebieden – door het leger of de geheime dienst valt ook onder deze categorie. Een andere vorm is wanneer een persoon of een sociale beweging meent iemand, een volk of een land een dienst te bewijzen wanneer bepaalde lieden uit de weg worden geruimd. In Nederland kunnen we hierbij denken aan de moorden op Pim Fortuyn of Theo van Gogh. We kunnen in dit verband ook denken aan het geweld en contrageweld tussen de ETA en de Spaanse overheid, de PKK en Turkije, de Tsjetsjenen en Rusland, Hamas en Israël, zich onder de vlag van 'Al Quaida' scharende groepen en 'het Westen' of in het recente verleden, de IRA en het Verenigd Koninkrijk, de *Brigate Rosse* en Italië of de *Rote Armee Fraktion* en het toenmalige West Duitsland of het ANC en Zuid Afrika. Wie deze bewegingen wil bestrijden zal ze 'terroristen' noemen, zelf zullen zij zich eerder als bevrijdingsbeweging zien. En wie de politieke strijd gewonnen heeft – zoals het ANC – zal zijn terroristenstatus snel verliezen; waar maar weer uit blijkt hoe belangrijk het semantische aspect is in de benoeming van criminaliteit.

Ook afrekeningen binnen het criminele milieu kunnen worden gezien als criminaliteit die dient om sociale controle uit te oefenen – bijvoorbeeld omdat er verraad is gepleegd of omdat er niet betaald is voor een transactie. Wie de frisdrank 'coke' verkoopt kan weigerachtige debiteuren voor de rechter slepen, maar wie het gelijknamige poeder verkoopt moet naar andere middelen grijpen om betaling af te dwingen. En ten slotte zijn er de echte moraalridders die bijvoorbeeld prostituées of homoseksuelen vermoorden omdat zij hun levenswijze afwijzen, macho's die hun vrouw vermoorden omdat zij menen dat zij zich 'onzedig' gedraagt, militante antiabortus activisten die het leven van een foetus stellen boven dat van artsen en hulp zoekende vrouwen of militante dierenactivisten die omwille van het dierenwelzijn aan de bio-industrie gelieerde personen bedreigen en hun bezittingen in de fik steken.

Black schetst vier scenario's waarin criminaliteit wordt gepleegd om iemands gedrag te beïnvloeden, om sociale controle uit te oefenen. Een eerste situatie, waarin recht niet beschikbaar is, hebben we hierboven al aangegeven: om betaling van geleverde cocaïne af te dwingen *kan* men eenvoudigweg niet naar de rechter stappen. Het betreft immers een illegale transactie. In een tweede situatie, waarin men tegen een zeer invloedrijk persoon of een instelling moet strijden of een wat ongeloofwaardig verhaal heeft, zal men zijn succeskansen voor de rechter dermate gering inschatten dat men het liever, al dan niet met een paar sterke maten, zelf 'oplost'. Dat, ten derde, het recht te laat komt, hebben we allemaal wel eens meegemaakt: op straat is er niet altijd een agent in de buurt om je te hulp te schieten wanneer er wat gebeurt. Je bent dan maar wat blij als er een burger zo dapper is om het wel voor je op te nemen en als die daarbij wat excessief geweld gebruikt... nou ja. In een vierde situatie waarin een dader weliswaar wordt gestraft, maar het slachtoffer in de kou blijft staan, iemand in de ogen van de publieke opinie te licht wordt gestraft of iemand vanwege 'vormfouten' vrijkomt spreekt Black van een

onbevredigende uitkomst van een juridische procedure die leidt tot eigenrichting. Naast deze vier door Black beschreven scenario's kunnen we ook nog denken aan de situatie waarin het overheidsgezag niet wordt geaccepteerd. In de jaren tachtig van de vorige eeuw stelde de kraakbeweging in dit verband nogal eens: 'uw rechtsorde is de onze niet'. De moordenaar van Theo van Gogh hanteerde een zelfde logica.

Een belangrijk punt bij criminaliteit als sociale controle is dat er volgens de plegers ervan geen onschuldige buitenstaanders worden getroffen, maar dat het slachtoffer de eigenrichting heeft uitgelokt: hij heeft je geprovoceerd, beledigd of uitgedaagd. Of het nu gaat om liquidaties binnen het criminele circuit, om de inbreker die alleen bij 'rotzakken' inbreekt, de jongeren die alleen maar reageren op lieden die hen 'dissen' of provoceren of de eerwraakpleger die zijn 'overspelige' ex-vrouw vermoordt; in alle gevallen is het verhaal van de dader 'eigen schuld, dikke bult'. Neutraliseringstechnieken spelen een belangrijke rol bij de definitie van criminaliteit. Wie herinnert zich niet de bouwfraude, waarin het bestaan van schaduwboekhoudingen, waarin prijsafspraken tussen bouwondernemingen werden bijgehouden, werd goedgepraat met het idee dat het hier geen 'echt' geld betrof, maar slechts om 'pepernoten' ging? En recentelijk verklaarden Somalische piraten die in de golf van Aden waren opgepakt: "Wij zien onszelf niet als zeebandieten. Voor ons zijn de zeebandieten zij die illegaal in onze wateren vissen, daar afval storten en wapens in onze zee vervoeren. Wij patrouilleren gewoon op zee. Beschouw ons als kustwachten (...) Wij beschouwen een boot kapen niet als een misdaad, maar als een manier om belasting te innen omdat we geen centraal gezag hebben dat controle over onze wateren uitoefent."[27] Hebben deze mensen nu helemaal ongelijk en vegen ze alleen hun straatje schoon of is het vooral zo dat zij zo handelen omdat zij niet in staat zijn de gekritiseerde handelingen van de vissers- en handelsschepen *legitiem* te verbieden?

1.4 De decriminalisering van de criminologie en de 'social harm' benadering

Scott Greer en John Hagan[28] hanteren een door zijn eenvoud uiterst aantrekkelijke definitie van criminaliteit, waarin veel van de vorige paragrafen genoemde noties zijn vervat: "iets is crimineel omdat iemand in staat was het legitiem te verbieden en dit ook heeft gedaan." En toch heeft het iets onbevredigends om ons zo sterk op de benoemingskant te richten – zo vinden ook Greer en Hagan. Iedere *inhoudelijke* discussie over de aard van bepaalde praktijken wordt er namelijk mee ontweken. Stuart Henry en Dragan Milovanovic[29] stellen daarom een zogenaamde *constitutive criminology* voor waarin *wel* wordt gepoogd inhoudelijk op de te bestu-

27 *De Groene Amsterdammer*, 13 maart 2009.
28 Henry en Lanier 2001.
29 Henry en Milovanovic 1996, hoofdstuk 5.

deren problematiek in te gaan, zonder de lessen uit de sociale reactiebenaderingen uit het oog te verliezen. Het 'constituerende', het opnieuw vormgevende, van hun benadering is er in gelegen dat zij het debat op andere termen willen voeren dan de traditionele juridische en criminologische wijze. Dit noemen zij een *replacement discourse*; een vertoog dat het dominante verhaal ter discussie stelt. Van de labelingbenadering nemen zij de contextgebonden betekenis van criminaliteit over: wat 'crimineel' is wordt door de directe sociale omgeving en maatschappelijke instituties bepaald. Aan de kritische criminologie ontlenen zij de notie dat veel 'criminaliteit' gezien moet worden als een vorm van 'overpowering', die dient ter compensatie van een gevoelde structurele machteloosheid. Door iemand slachtoffer te maken van jouw criminaliteit laat je iemand zien dat hij of zij niet meetelt. Het willen meetellen is een essentiële menselijke behoefte die, als die niet wordt bevredigd, er toe *kan* leiden anderen dit recht (ook) te willen ontzeggen.[30] Dit element ligt dicht bij de kritisch criminologische notie van criminaliteit als verzet of van criminaliteit als sociale controle.

Daarnaast is maatschappelijke schadelijkheid ook volgens Henry en Milovanovic een essentieel onderdeel van 'criminaliteit'. Hun specifieke '*social harm*'-benadering staat een open, sterk op het slachtoffer geënte conceptualisering van 'criminaliteit' voor waarin niet het schadelijke gedrag of de schadelijke situatie het uitgangspunt vormt, maar de vraag hoe dit kan worden hersteld. Willem de Haan[31] heeft hiertoe eerder het begrip 'redres' geïntroduceerd. Omdat een eenduidige inhoudelijke definitie van criminaliteit volgens hem niet mogelijk is, is het vruchtbaarder om 'criminaliteit' en de reactie erop in hun onderlinge samenhang te bekijken. Dit heeft volgens De Haan[32] het grote voordeel dat 'redres' vrijwel iedere denkbare soort reactie kan omvatten; het een plicht tot reageren impliceert zonder dat het probleem zelf eerst hoeft te worden gedefinieerd (bijvoorbeeld als criminaliteit, als ziekte of nog iets anders); het uitnodigt tot een op oplossingen gerichte analyse van het probleem voordat wordt bepaald wat daartoe de aangewezen weg is; en het een gangbaar begrip is dat gemakkelijker ingang in de praktijk vindt dan een neologisme.

Zoals in de hoogtijdagen van de labelingbenadering wel werd voorgesteld niet langer van 'criminologie' te spreken maar van 'deviologie' – omdat ons onderzoeksdomein deviantie is en niet 'criminaliteit' – wordt nu wel voorgesteld om in het vervolg van 'zemiologie' te spreken. Dit is een zo onmogelijk neologisme, dat we het eigenlijk het beste direct weer kunnen vergeten, maar omdat we het in de literatuur wel eens tegenkomen is het misschien toch goed te weten dat de term is afgeleid van het Griekse woord voor schadelijk of nadelig: *ζημιωδης*. Het Centre for Crime and Justice Studies van het Londense King's College heeft een doorlopend onderzoeksprogramma rond *social harm* met als expliciet doel "*changing the terms*

30 Op het verband met belangrijke noties uit Charles Tittle's '*control balance*'-theorie kan ik hier niet ingaan. Zie echter: Nijboer, 2007.
31 De Haan 1990.
32 De Haan 1990.

of the debate."[33] Hierbij zijn we weer terug bij het idee van het '*replacement discourse*' uit de *constitutive criminology*: om werkelijk iets te veranderen moet je niet het dominante discours over nemen, maar een eigen idioom ontwikkelen.

John Muncie[34] heeft daarom wel gepleit voor een decriminalisering van de criminologie. Dit idee, inclusief de notie dat hiermee de beheersing van maatschappelijk schadelijke handelingen op een heel andere manier zou moeten plaatsvinden, kennen we al vrij lang. In de jaren tachtig is het bekend geworden onder de term 'abolitionisme' – waar een decennium later het zogenaamde 'herstelrecht' of '*restorative justice*' uit is geëvolueerd. Vanuit het abolitionisme is toentertijd sterk geageerd tegen het misverstand dat de staat elk gedrag dat als onwenselijk wordt beschouwd strafbaar zou moeten stellen; alsof dat enig probleem oplost! Omdat dit misverstand juist nu wel zeer wijd verbreid is, is het zinvol nader op deze analyse in te gaan.

In zijn boek *A Suitable Amount of Crime* stelt Nils Christie:[35] "Er is een eindeloze voorraad aan criminaliteit. Daden die potentieel als crimineel kunnen worden gezien zijn als een onuitputtelijke delfstof. We kunnen er een klein beetje 'criminaliteit' uit putten – of juist heel veel. Daden 'zijn' niet, ze *worden*; hun betekenis wordt gecreëerd wanneer ze plaatsvinden." Daarom, zegt Christie, bestaat 'criminaliteit' als zodanig niet. Maar, voegt hij toe: "Laat het volstrekt duidelijk zijn: ik zeg hiermee niet (...) dat onacceptabele gedragingen, die ook voor mijzelf volstrekt onacceptabel zijn niet bestaan. Ik ontken niet dat er mensen zijn die kogels in hun lichaam krijgen uit andermans wapen. Noch ontken ik dat sommige mensen worden gedood door andermans auto of dat geld zonder toestemming wordt ontvreemd uit iemands lade of van iemands bankrekening. En ik ontken evenmin dat ik sterke morele bezwaren heb tegen veel van deze daden en ze wil stoppen en voorkomen. Noch ontken ik dat het zinvol kan zijn om sommige handelingen als 'criminaliteit' te bekijken. Maar wat me dan vooral interesseert is hoe die betekenisverlening ontstaat en vorm krijgt." Net als de hierboven omschreven benadering van Herman Bianchi is ook Christie's abolitionisme uiterst moraliserend.

Dat ligt anders bij het abolitionisme van Louk Hulsman, wiens benadering vooral functionalistisch is. Om tot de eerder noodzakelijk genoemde specificering te komen van waar we het nu precies over hebben wanneer we over 'criminaliteit' spreken, stelt Hulsman[36] voortdurend de vraag waarom we ergens zus naar kijken en niet zo. Voor hem zijn woorden als criminaliteit, geschokte rechtsorde, slachtoffer en dergelijke zodanige producten van een punitieve ideologie, dat we ze niet meer kunnen gebruiken. Hulsman spreekt van 'problematische *gebeurtenissen*', waarmee hij zich nog een stap verder verwijdert van de persoon van de dader dan de labelingtheoretici, die het nog hadden over 'afwijkend *gedrag*'. Hulsman richt zich tegen de ideologie van het strafrecht, die het onmogelijk maakt om op een

33 Zie hierover de website www.crimeandjustice.org.uk/harmandsocproject.html.
34 Muncie 2000.
35 Christie 2004.
36 Hulsman 1986.

andere dan punitieve manier naar sociale problemen te kijken. Met de benoeming van problemen als criminaliteit en door de dwangmatige en ongelijke verhoudingen binnen het strafproces, wordt een punitieve uitkomst (opgesloten worden, geld betalen of werken) al voorgekookt, terwijl het probleem als zodanig onopgelost blijft. Inhoudelijk verschillen strafrechtelijk en niet-strafrechtelijk gedefinieerde problemen niet zo, maar ze worden wel heel anders bekeken en aangepakt. Als een hamer je enige gereedschap is dan behandel je ieder probleem als een spijker, stelt Hulsman. Omdat wat we 'criminaliteit' noemen inhoudelijk maar weinig gemeenschappelijks heeft – het betreft immers zeer verschillende gedragingen en gebeurtenissen – stelt Hulsman dat 'criminaliteit' geen ontologische realiteit is: het heeft geen wezenlijk gemeenschappelijke inhoud. 'Criminaliteit' is een inadequate sociale constructie, omdat er ten onrechte van wordt uitgegaan dat er een objectief vaststelbare schaal van schadelijkheid en ernst zou bestaan. Het individualiseren van schade – zoals in het strafrecht gebeurt – is meestal niet zinvol en de 'maat van het kwaad' en de wijze en mate van toerekening kunnen niet in een strafrechtelijke setting worden vastgesteld. Paddy Hillyard en Steve Tombs[37] hebben in dit verband opgemerkt dat de '*social harm*'-benadering die individualisering van verantwoordelijkheden daarom juist vermijdt. De vraag waarom iemand 'criminaliteit' pleegt, is ook in hun ogen onjuist gesteld, omdat 'crimineel' genoemd gedrag altijd bestaat uit een samenhang van allerlei kleinere gebeurtenissen, handelingen en benoemingen.

Tegenover de *katascopische* kijk op de werkelijkheid – de systeemblik van boven naar beneden – die vooral een uitdrukking is van de belangen van degenen die de criminaliseringsmacht hebben stelt Hulsman een *anascopische* kijk op de werkelijkheid, een blik van onderaf, vanuit de leefwereld, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen situaties die door *alle* betrokkenen als problematisch worden ervaren, situaties die door *sommige* betrokkenen wel en door andere niet als een probleem worden gezien en situaties die alleen een probleem vormen voor sommige *instellingen* maar niet voor de direct betrokkenen. Vervolgens dienen we volgens Hulsman te kijken naar de interpretatie van een gebeurtenis: zien de direct betrokkenen het als een ongeluk, een vergissing, recalcitrantie, uitvloeisel van een ruzie of van het feit dat iemand in de war was, als een uiting van verzet of denkt men dat iemand moedwillig leed wilde berokkenen? De soort interventie dient op deze verschillen in interpretatie te zijn gericht. Naast straf kan die bestaan uit compensatie, verzoening, therapie, opvoeding of structurele sociale of politieke verandering. De wijze waarop mensen met problematische gebeurtenissen omgaan, verschilt sterk. Uit de rechtssociologie weten we dat het er over heen stappen en het probleem uit de weg gaan de meest gekozen strategieën zijn. Onderhandeling, bemiddeling en arbitrage komen allemaal vaker voor dan dwang. Dus: strafrecht is de uitzondering, alternatieven zijn de regel, zegt Hulsman.

37 Hillyard en Tombs 2007.

Hulsman's belangrijkste punt is dat we, zolang we op een strafrechtelijke manier naar 'criminaliteit' kijken we het probleem dat er aan ten grondslag liggen niet oplossen. Dit is een belangrijk inzicht. John Blad[38] stelt echter dat, zelfs wanneer we erkennen dat het begrip 'criminaliteit' een sociaal inadequate constructie is, het onvermijdelijk is het toch te gebruiken, juist omdat ze in de alledaagse belevingswereld zo diep verankerd zijn. Criminaliteit bestaat nu eenmaal als culturele, politiek-ideologische en systeemtechnische constructie, en daar hebben we rekening mee te houden. Volgens Blad gaat Hulsman er ook te gemakkelijk van uit dat door de afschaffing van dit taalgebruik als het ware 'vanzelf' betere alternatieven voor het strafrecht van onderaf zullen ontstaan. In die noodzaak om tot iets beter uitgewerkte alternatieve wijzen van conflictbeslechting te komen ziet Blad de evolutie van abolitionisme naar herstelrecht.

1.5 Criminalisering, maatschappelijke normen en morele kruisvaarders

Om een verschijnsel of handeling 'crimineel' te maken moet zij worden gecriminaliseerd. En om dat te bereiken moet het zogezegd op de agenda worden gezet. Degene die daarvoor zorgt en die probeert de eigen morele overtuigingen in wetgeving te laten omzetten, wordt in de criminologie een *moral entrepeneur* of morele kruisvaarder[39] genoemd. Voor het krijgen van publieke aandacht voor je zaak kunnen *moral panics* zeer behulpzaam zijn. Een moral panic ontstaat door een morele verontwaardiging over 'afwijkende' gedragingen die misschien niet eens zo vreselijk schadelijk zijn, maar die wel de burgerlijke moraal en het arbeidsethos, ja zelfs 'onze beschaving', 'te kakken' zetten.[40] Door middel van een moral panic wordt de Durkheimiaanse grens tussen 'goed' en 'slecht' scherp gesteld en worden de angsten van de burger Freudiaans geprojecteerd op een *folk devil*, een burgerschrik.[41] Volgens David Garland[42] zijn de tijden momenteel bijzonder gunstig voor moral panics door de dominante rol van op sensatie gerichte media, de 'ontdekking' – of constructie – van steeds meer 'onbekende' vormen van afwijkend gedrag, het bestaan van voldoende gemarginaliseerde groepen die als 'buitenstaander' worden beschouwd en de aanwezigheid van een zeer gevoelig (gemaakt) publiek.

De criminologische aandacht voor de uitvergroting of 'amplificatie' van deviantie door middel van moral panics is rond 1970 begonnen met de disproportionele opwinding over hasjgebruik en 'losse zeden' onder opkomende jeugdculturen. Dat proces is toen met name geanalyseerd door Nachman Ben-Yehuda, Jock Young en Stanley Cohen. In het werk van deze laatste auteur ligt de oorsprong van de

38 Blad 1996.
39 Kempe 1976.
40 Young 2009.
41 Garland 2008.
42 Garland 2008.

term moral panic. Volgens Jock Young[43] is het belang van de 'moral panic'-benadering dat het laat zien dat het niet zozeer bepaald gedrag als *zodanig* is dat bepalend is voor criminalisering, maar de *betekenis* die aan het gedrag wordt toegekend: het moet appelleren aan het idee dat er belangrijk geachte normen en waarden in het geding zijn. Voor een effectieve criminalisering moet er hierbij wel sprake zijn van wat Nils Christie[44] een *suitable enemy*, een geschikte vijand, noemt. Zo'n geschikte vijand moet ten eerste niet te machtig zijn, hij moet in staat zijn mensen angst in te boezemen, gevaarlijk en liefst inhumaan overkomen, hij moet als een zo belangrijke bedreiging van buitenaf (!) worden gezien dat 'onorthodoxe' middelen om hem te bestrijden algemeen zullen worden geaccepteerd en hij moet een zekere levensduur hebben – aan 'vijanden' die maar één seizoen meegaan heb je als moreel kruisvaarder niet zoveel. Christie schetst in zijn stuk de drugshandelaar als de ideale vijand, tegenwoordig zouden we misschien voor de pedofiel of de (radicale) moslim kiezen.[45] Ook het homohuwelijk, ongedocumenteerde immigranten of het dragen van een hoofddoek op school worden als geschikte kandidaten voor een moral panic aangemerkt.[46]

Joseph Gusfield[47] spreekt over een 'morele wegbereiding' die vooraf gaat aan ieder criminaliseringsproces. Eerst presenteert iemand of een bepaalde groep zich als 'eigenaar' (*owner*) van een bepaald (moreel) probleem – bijvoorbeeld de ouders van misbruikte kinderen in het geval van de pedoseksuelen. Wanneer dat *ownership* in de publieke opinie wordt geaccepteerd en overgenomen, is het zaak de eigen definitie en verklaring van het probleem geldend te maken – bijvoorbeeld door politie en justitie een te laks optreden te verwijten. Gusfield noemt dat de *culturele constructie* van een probleem. Vervolgens wordt er in het publieke debat een instantie aangewezen die het probleem moet gaan oplossen – bijvoorbeeld de wetgever die wordt aangespoord met 'strengere straffen' te komen. In die fase vindt de *politieke constructie* van het probleem plaats.

Oorspronkelijk werden met '*moral entrepeneurs*' alleen diegenen bedoeld die een burgerlijke of religieuze morele verontwaardiging over betrekkelijk onschadelijk gedrag in strafwetgeving wilden omzetten, maar met de tijd is het begrip sterk verbreed. Tegenwoordig wordt ook wel over een moral panic gesproken wanneer het ernstiger zaken betreft, en over morele kruisvaarders wanneer om emancipatoire redenen, bijvoorbeeld om tegen verkrachting binnen het huwelijk, racisme of milieuvervuiling te kunnen optreden, op criminalisering wordt aangedrongen. Om de terminologie enigszins zuiver te houden wordt dan gesproken van atypische morele kruisvaarders.[48]

43 Young 2009.
44 Christie 1986.
45 Gooren 2008; Welch 2006.
46 Garland 2008.
47 Gusfield 1963.
48 Scheerer 1996.

Tegenover het begrip *moral panic* plaatst David Garland[49] de opmerkelijk genoeg eveneens aan Stanley Cohen[50] ontleende term *denial* – ofwel ontkenning. Waar bij een moral panic disproportioneel veel aandacht is voor iets dat het eigenlijk niet verdient, is denial het *gebrek* aan aandacht voor iets dat het *wel* verdient. Cohen[51] onderscheidt hierbij de letterlijke ontkenning (er is niets aan de hand), de interpretatieve ontkenning (er is wel iets gebeurd, maar het is niet wat je denkt) en de medeplichtige ontkenning (wat er gebeurd is, is niet zo erg of kan worden gerechtvaardigd). Als de ernst en de schaal van een probleem bijzonder groot is en de reacties erop moreel integer zijn kan er volgens Garland worden gesproken van een *goede* moral panic. We zouden de door Scheerer[52] gekritiseerde criminaliseringsactiviteiten van feministen tegen geweld tegen vrouwen of van antiracisme bewegingen tegen de discriminatie en uitsluiting van etnische minderheden hiertoe kunnen rekenen, maar vandaag de dag springen toch vooral het mondiale verzet tegen de vernietiging van het milieu en tegen het ongebreidelde kapitalisme dat de kloof tussen arm en rijk steeds groter maakt in het oog. Binnen de criminologie heeft dit zelfs geleid tot twee nieuwe aandachtsvelden, de '*global*' en de '*green criminology*'. Zij stellen momenteel het belangrijkste definitieprobleem ten aanzien van het domein van de criminologie.

Ten tijde van de kredietcrisis die in 2008 aan de oppervlakte kwam hoorden we velen verzuchten dat het feit dat bepaalde financiële handelingen 'legaal' zijn nog niet betekent dat ze niet onwenselijk zijn. Daarom heeft Mike Levi[53] voorgesteld om *irresponsible ownership*, de onverantwoordelijke omgang met eigendom, tot object van criminologisch onderzoek te maken. Levi begint zijn stuk met de vraag hoe het komt dat er over witteboordencriminaliteit zo weinig moral panics zijn ontstaan. Volgens hem ligt dat aan het feit dat de 'daders' vaak te machtig zijn; ze zijn geen 'geschikte vijanden' om met Nils Christie[54] te spreken. Voorts is hun gedrag vaak te onzichtbaar voor het grote publiek om voldoende verontwaardiging te kunnen oproepen. En ten derde wijst Levi er op dat er zowel bij politie en justitie als bij journalisten een schrijnend gebrek aan kennis op dit terrein heerst, waardoor zij er ook onvoldoende mee aan de weg timmeren. Om een moral panic op dit terrein te veroorzaken en het dus werkelijk op de publieke agenda te krijgen zijn klokkenluiders volgens Levi van eminent belang. Identiteitsfraude is, omdat de burger *daar* wel direct mee te maken heeft, volgens Levi de meest geschikte kandidaat om een moral panic op dit terrein te genereren. Maar, het gaat wat dit betreft erg hard in de financiële wereld. Inmiddels kan, denk ik wel degelijk worden gesproken van een – al dan niet goede – moral panic over de bonuscultuur waar de grote graaiers uit de financiële sector en multinationale ondernemingen zichzelf

49 Garland 2008.
50 Cohen 2001.
51 Cohen 2001.
52 Scheerer 1996.
53 Levi 2009.
54 Christie 1986.

en hun vriendjes verrijken. Deze helden van de neoliberale jaren negentig wordt nu verweten dat zij ieder moreel besef kwijt zijn geraakt. In navolging van de Baantjertours over het Amsterdamse wallengebied of de 'liquidatietours' door Amsterdam Oud-Zuid worden er in de Verenigde Staten inmiddels ook bustours georganiseerd langs de huizen van de vooral zichzelf verrijkende CEO's gehouden onder het motto '*The lifestyles of the rich and $hameless*'.[55]

In een inleiding tot hun boek *It's legal, but it ain't right*, die de prozaïsche titel '*A Crime by Any Other Name*' draagt, stellen Nikos Passas en Neva Goodwin[56] een vergelijkbare vraag als Mike Levi: hoe kan het toch dat het publieke beeld van criminaliteit vooral geënt blijft op straatcriminaliteit, terwijl organisatiecriminaliteit zo veel meer slachtoffers maakt? Na te hebben vastgesteld dat veel door pure hebzucht gedreven machtsmisbruik van ondernemers meestal '*lawful but awful*' is, concluderen zij dat het zelfregulerende vermogen van de markt *de* mythe van de afgelopen decennia was: "De problemen – en dat zijn er veel – vinden plaats omdat de mensen (of dieren of ecosystemen) die schade ondervinden door economische activiteiten hun reacties niet in markttermen kunnen uitdrukken. De mensen die bijvoorbeeld in gebieden wonen waar zeer veel kanker voorkomt wilden helemaal geen lelijke en stinkende fabrieken in hun buurt hebben die die kankerverwekkende stoffen uitstootten, maar het waren arme gebieden (...) waarvan de bewoners helemaal geen relevante marktpartij waren waarmee rekening gehouden zou moeten worden."[57]

Vervolgens onderscheiden zij vier vormen van schade van in principe legale ondernemersactiviteiten. Ten eerste kan het product zelf schadelijk zijn. Als voorbeelden hiervan noemen zij tabak, wapens, pesticiden en gokken. Ten tweede kan de productiewijze schadelijk zijn. Er kan sprake zijn van een niet oplosbaar afvalprobleem (kernenergie), van kinderarbeid (sportschoenen en goedkope kleding), dierenmishandeling (bio-industrie) of de vernietiging van ecosystemen (houtkap). Ten derde kan er sprake zijn van voorzienbare negatieve gevolgen voor de samenleving. Als voorbeelden hiervan noemen zij het brodeloos worden van grote groepen mensen wanneer de productie naar lagelonenlanden wordt verplaatsen, het veroorzaken van dakloosheid door prijsopdrijving in de huizenmarkt, het opdrijven van burgeroorlogen elders in de wereld door de handel in (bloed) diamanten, goud, olie en andere delfstoffen, wapens of chemicaliën. Ten vierde faciliteren legale ondernemingen niet zelden criminele organisaties als de (afval) maffia, drugskartels, warlords of huurmoordenaars. De vraag die zich opdringt is waarom politici en justitie hier zo weinig aandacht voor hebben en hoe het toch mogelijk is dat "advies om dergelijke schadelijke handelingen te verrichten zonder de wet te overtreden zo gretig wordt verstrekt door juristen, accountants, bedrijfs-

55 *NRC Handelsblad* 23 maart 2009.
56 Goodwin 2005.
57 Passas en Goodwin 2005.

adviseurs en voormalige overheidsdienaren en militairen die nu hun brood verdienen als 'consultant'".[58]

Het mondialiseringsproces heeft de discrepantie tussen (nationale) wettelijke definities en internationaal opererende ondernemingen, die elders in de wereld legaal kunnen doen wat thuis verboden zou zijn nog eens vergroot. Daarom is het volgens Passas en Goodwin[59] hoog tijd voor een nieuwe werkdefinitie van criminaliteit en dus voor een nieuw domein voor de criminologie. Criminaliteit zou moeten worden gezien als "wangedrag dat vermijdbaar is en onnodige schade toebrengt aan de maatschappij, dat ernstig genoeg is om overheidsingrijpen te legitimeren, en dat in meerdere landen of volgens internationaal recht kan worden gecriminaliseerd." Met deze definitie zeggen zij de door Sutherland en de Schwendingers gestarte discussie over het domein van de criminologie te willen actualiseren.

1.6 Het juridische, het mediale en het publieke beeld van criminaliteit

Over één belangrijk aspect van criminaliteit hebben we het tot nog toe alleen nog maar impliciet gehad: waar is het *beeld* dat wij van criminaliteit hebben op gebaseerd? Dat beeld wordt vooral bepaald door – al dan niet eigen – alledaagse ervaringen, mediaberichtgeving en onze interacties met daders, slachtoffers, omstanders en politie en justitie.[60] En daarom blijft *het* beeld dat wij van criminaliteit hebben vooral het alledaagse 'straatkwaad': daar hebben we immers de meeste ervaring mee, dat is het meest zichtbaar, daar berichten de media het meest over en daar zijn politie en justitie nog steeds het meest op toegerust.

Er is alle reden om aan te nemen dat de geregistreerde criminaliteitscijfers meer zeggen over degenen die registreren – ergo over de werking van het strafrechtelijk systeem – dan over 'de' criminaliteit. Het is vooral de politie die bepaalt welke gedragingen strafrechtelijk zullen worden behandeld, welke door de vingers worden gezien en welke niet eens worden opgemerkt. En toch zijn de door de politie opgemaakte processen-verbaal de door criminologen meest gebruikte bron van informatie over criminaliteit. Als je daar goed over nadenkt, is dat raar. In de politiefase vinden immers ook de belangrijkste selecties plaats: welke zaak wordt doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie, welke wordt geseponeerd en welke zaak wordt niet in behandeling genomen – bijvoorbeeld omdat er geen verdachte is gevonden of er onvoldoende bewijs is. Dat geeft de politie een belangrijke definitiemacht.

Er zit ook een aantal specifieke vertekeningen in politiegegevens. Ten eerste moeten we bedenken dat de politie een proces-verbaal natuurlijk opmaakt met het

58 Passas en Goodwin 2005.
59 Passas en Goodwin 2005.
60 Vgl. Lissenberg 2001.

doel een strafzaak tegen iemand voor te bereiden. Informatie die niet als bewijs tegen iemand kan dienen zal er dan ook weinig in staan. Een objectief verslag van een gebeurtenis kan een proces-verbaal dan ook niet worden genoemd. Daarnaast is een politieagent ook maar een mens. Dat betekent dat hij, ondanks zijn professionaliteit, ook zo zijn vooroordelen heeft over hoe een verdachte er uit ziet, hoe hij loopt, kijkt of beweegt – en dat is zelden het beeld van een 'keurige' man in driedelig grijs. Door een dergelijke ingesleten verdenkingspsychologie leiden alledaagse stereotypen (wie is 'de boef' en wie is 'de nette burger') tot een overrepresentatie van bepaalde groepen delinquenten en een onderrepresentatie van andere. Enigszins chargerend kunnen we zeggen dat Antilliaanse of Marokkaanse jongens al verdacht zijn voordat ze iets gedaan hebben.

Het zogenaamde *dark number* van criminaliteit die voor de politie verborgen blijft is niet alleen groot, het loopt ook nog eens sterk uiteen van het ene delict of het andere. De meeste hele geringe delicten – zoals fietsendiefstal, burengerucht, eenvoudige belediging of mishandeling – komen zelden bij de politie terecht. Maar hetzelfde geldt voor hele ernstige zaken – zoals de genoemde 'groene' of organisatiecriminaliteit of oorlogsmisdaden of genocide: wanneer dat in een land aan de hand is, zal dat meestal niet bij de politie terecht komen. Ook delicten die worden gepleegd binnen het gezin, het bedrijf, de (al dan niet etnische) subcultuur of het criminele milieu bereiken de politie maar zelden, simpelweg omdat zij voor het oog verborgen blijven. Bedrijfsfraude wordt liefst intern aangepakt, zodat 'de vuile was' niet buiten hoeft te worden gehangen en naamsbeschadiging achterwege kan blijven.

Ongeveer 80% van de criminaliteit komt via aangiften ter kennis van de politie en 20% op grond van eigen opsporingsactiviteiten. Dat betekent alleen al dat zogenaamde slachtofferloze delicten, dat zijn delicten waarvan niet direct een individueel slachtoffer kan worden aangewezen, zwaar ondervertegenwoordigd zijn in de geregistreerde criminaliteitscijfers. Het aangiftegedrag van de burger bepaalt voor het grootste deel waar de politie zich mee bezighoudt. En dat verschilt sterk per delict, per persoon, per situatie, per tijd en per cultuur. Bepaalde delicten worden bijna altijd aangegeven (bijvoorbeeld woninginbraak) en andere vrijwel nooit (bijvoorbeeld fietsendiefstal). Delicten met een grote emotionele impact (zoals verkrachting), waar een zekere schaamte over bestaat (zoals geweldsgebruik door partner), waar het slachtoffer zichzelf een zekere medeschuld toedicht of represailles vreest (bijvoorbeeld binnen het criminele milieu), worden veel minder vaak gemeld dan op straat gepleegde delicten. Bij dergelijke delicten krijgt de politie ook veel vaker te maken met ingetrokken verklaringen. Daarnaast zal de ene persoon de diefstal van zijn fiets zwaarder opnemen dan de ander – het al dan niet verzekerd zijn van die fiets kon hierbij wel eens van doorslaggevende aard zijn. De ene persoon zal, wanneer hij iemand wil beroven, het als een risico van het 'vak' beschouwen wanneer hij klappen krijgt, een ander zal aangifte doen van mishandeling. De één voelt zich eerder beledigd of bedreigd dan de ander. Dit

laatste voorbeeld laat ook een tijddimensie zien. Historisch gezien is belediging een delict dat steeds minder is gemeld. De laatste jaren maakt het als het ware een *come back*. Recentelijk kunnen we ook vaststellen dat bedreigen en je bedreigd voelen 'in de mode' is geraakt. Andersom kan worden vastgesteld dat zaken die nog niet eens zo heel lang geleden 'gewoon' werden gevonden – het 'tuchtigen' van kinderen en de echtgenote of bepaalde seksueel getinte 'grapjes' op het werk – nu als respectievelijk mishandeling of seksuele intimidatie worden aangegeven en vervolgd. Zegt dat nu iets over de ontwikkeling van bepaalde gedragingen? Nee, het zegt alleen iets over veranderingen in de betekenis die we eraan geven.

Daarnaast wordt de politie ook door beleidsprioriteiten aangestuurd. De driehoek van politie, Openbaar Ministerie en burgemeester bepaalt op lokaal niveau waar de politie zich in een bepaalde periode intensief mee bezig zal houden en waarmee minder. Wanneer 'de politiek' bepaalt dat op een gegeven moment alle bolletjesslikkers achter slot en grendel moeten en alle winkeldieven voor de rechter moeten worden gebracht dan is het te verwachten dat de politiestatistieken voor deze delicten een toename laten zien. Net zo zal, wanneer op politiek niveau bepaald wordt dat aan milieudelicten minder opsporingsprioriteit moet worden gehecht, bijvoorbeeld omdat de burger daar geen persoonlijke last van zou ondervinden, het geregistreerde aantal van deze delicten dalen. Ook dit zegt weinig over de reële ontwikkeling van 'de' criminaliteit.

Het beeld dat wij van criminaliteit hebben wordt waarschijnlijk het sterkst beïnvloed door wat wij erover horen van bekenden. Iedereen kent wel iemand die een kennis heeft, wiens buurvrouw haar zoon iets vreselijks is overkomen. Vanuit het kringgesprek, dat wij allemaal kennen vanaf de basisschool, weten we dat hoe groter de kring is, hoe meer mensen een ander een verhaal vertellen, hoe vervormder het beeld is dat uiteindelijk ontstaat. En toch nemen we deze alledaagse kennis allemaal mee in hoe wij criminaliteit waarnemen – ook wanneer wij politieagent, politicus of zelfs onderzoeker zijn. Je kunt de alledaagse kennis, al dan niet via de 'publieke opinie' onderzoeken en gebruiken om te weten te komen wat er leeft onder bevolking, waar 'men' bang voor is, wat men van justitie vindt, enzovoort. Daar wordt deze bron in de criminologie dan ook het vaakst voor gebruikt. Maar er is ook discussie over de vraag in hoeverre wij de alledaagse kennis ook als 'echte' kennisbron van criminaliteit kunnen zien. Henk van de Bunt en Catrien Bijleveld[61] hebben gesteld dat het de 'sensoren' zijn waaraan officiële criminaliteitsgegevens kunnen worden getoetst. Dit heeft echter alleen zin wanneer wij ons bewust zijn van de specifieke vertekeningen die er in de alledaagse kennis zitten.

Marcus Felson[62] stelt dat ons beeld over criminaliteit wordt bepaald door het uitzonderlijke. Ten onrechte worden uitzonderlijke feiten over misdadigers en misdaden gegeneraliseerd, waardoor het beeld ontstaat dat *dat* het normale beeld is. Felson noemt een aantal specifieke misvattingen die de alledaagse kennis be-

61 Van de Bunt en Bijleveld 2000.
62 Felson 1998.

heersen. Met betrekking tot het beeld dat wij van criminaliteit hebben is hier vooral de misvatting van belang dat berichtgeving over criminaliteit (min of meer) klopt. De media geven echter een gedramatiseerde voorstelling van de criminaliteit, doordat onevenredig veel aandacht aan spectaculaire zaken wordt besteed. Ook de misvatting dat op misdaad altijd straf volgt, is relevant. Het is goed om ons te realiseren dat in werkelijkheid slechts een fractie van alle criminaliteit bij politie en justitie terecht komt en dat daarvan weer slechts een fractie voor de rechter komt. We noemen dit wel 'de strafrechtelijke trechter'. De rode draad in Felson's verhaal is dat er bij burgers en bij politici een verkeerd beeld van criminaliteit bestaat en dat op grond van dat verkeerde beeld vervolgens verkeerde beleidsmaatregelen worden getroffen. Dit verschijnsel, dat ook op zichzelf onjuiste veronderstellingen reële gevolgen kunnen hebben, wordt is bekend geworden onder de term 'Thomas theorema': als mensen situaties voor reëel houden, dan zijn zij reëel in hun consequenties.

Mediaberichtgeving heeft vaak dezelfde tekortkomingen als de alledaagse kennis over criminaliteit. Het belangrijkste verschil is dat de impact van de media, door het bereik dat zij hebben, veel groter is en dat het accent op het uitzonderlijke en het negeren van het normale – man bijt hond is nieuws, hond bijt man niet – nog veel groter is. Hierdoor worden stereotypen nog eens extra uitvergroot. In de criminologie spreken we in dit verband van deviantie amplificatie: de media *creëren* natuurlijk geen criminaliteit, maar zij (ver)vormen wel het algemene beeld dat wij ervan hebben. Een journalist heeft vaak al vooraf een eigen verhaal in zijn hoofd en stuurt degene die hij interviewt daar naartoe. Een hype rond een bepaald onderwerp wordt ook gecreëerd doordat bepaalde zaken worden opgeblazen en eindeloos worden herhaald, terwijl aan andere – niet zelden veel belangrijker – problemen nauwelijks aandacht wordt besteed. Een goed voorbeeld hiervan is de problematiek rond de zogenaamde 'bolletjesslikkers' onder de cocaïne koeriers: het opsluiten of laten lopen van hen wordt door journalisten en politici belangrijker gevonden dan de feitelijk veel relevantere vraag wie, waarom bereid is op deze manier cocaïne in Nederland te importeren.

De media lijken soms wel een symbiotische relatie met de politiek te hebben. Politici maken vooral een punt van die zaken die zij op de televisie hebben gezien of in de krant hebben gelezen en de media melken vervolgens weer de politieke reacties uit. Zo ontstaat er een vicieuze cirkel van hypes en mythes. Op het terrein van de georganiseerde misdaad hebben politici hun beslissingen aanvankelijk vooral genomen op grond van het beeld dat de media ervan hebben gecreëerd. Jarenlang is de opsporing van de georganiseerde misdaad geschied op basis van het beeld van de zogenaamde delta, een maffia-achtige structuur met een *godfather* aan de top, *consiglieri* en leden van de 'familie'. In concreet onderzoek bleek dat beeld echter helemaal niet te kloppen. En omdat de georganiseerde misdaad niet zo in elkaar zit was de opsporing ervan ook weinig succesvol.

Doordat echte onderzoeksjournalistiek, zeker in een klein taalgebied als het Nederlandse, schaars wordt, wordt het gecreëerde beeld steeds stereotyper. Er is geen tijd en geen geld meer om zaken echt goed uit te zoeken en daarom volstaat men niet zelden met het overnemen van een persbericht. En zo kakelt iedereen elkaar na – voorlichters, politiechefs, politici, journalisten, 'de burger' enzovoort – zonder dat we goed weten wat de uiteindelijke bron is en wat het waarheidsgehalte van de informatie is. Het woord 'populisme' is tot nu toe angstvallig vermeden, maar voilà, hier is het dan toch. De media maken het er al met al niet eenvoudiger op een reëel beeld van criminaliteit te krijgen. Dat beeld wordt voor een te groot deel bepaald door die zaken waar in de media de meeste aandacht aan wordt besteed. Daardoor treedt ook in de publieke opinie en in de politiek een vertekening van het criminaliteitsbeeld op. Wanneer we naar de televisie kijken zouden we de indruk kunnen krijgen dat (verheerlijking van) terrorisme, uitgaans- en voetbalgeweld of seksueel kindermisbruik vaker voorkomen dan bijvoorbeeld winkeldiefstal of verkeersagressie. En dat is natuurlijk niet zo.

Een meer methodologische reden waarom het moeilijk is een precies beeld van criminaliteit te krijgen is dat we er als criminologisch onderzoeker zelden of nooit bij zijn wanneer het verschijnsel zich voordoet. We kunnen het niet onder de microscoop leggen of op de sofa ondervragen of onderzoeken, maar we zijn afhankelijk van reconstructies achteraf – door politie, media, getuigenverklaringen, enzovoort. Veel criminologen nemen genoegen met die reconstructies, maar lijken wel eens te vergeten dat zij allen een bepaald doel hebben: de politie moet een 'zaak' maken, de media een 'verhaal', getuigen blijken vaak selectief waar te nemen, enzovoort. Waarneming, interpretatie en het 'eigen belang' bij bepaalde informatie loopt vaak als een schier onontwarbare kluwen door elkaar.

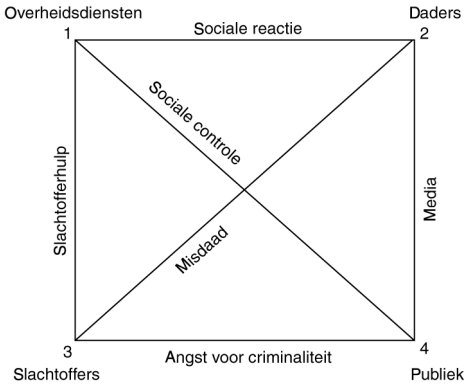
1.7 Naar een multidimensionele benadering van criminaliteit

Er zijn in de criminologie verschillende pogingen ondernomen om een iets exacter beeld van criminaliteit te scheppen. Vaak is ook geprobeerd dat op grafische wijze inzichtelijk te maken. Zo heeft John Hagan[63] een piramide van criminaliteit geconstrueerd, waarbij hij vooral ingaat op de mate van overeenstemming over schadelijkheid, adequate reactie en de aan criminalisering ten grondslag liggende norm. Zo heeft hij een subtiel model ontwikkeld waarin 'criminaliteit' wordt gedeconstrueerd in een dynamische schaal die loopt van relatief lichte normoverschrijdingen tot halsmisdrijven, terwijl er *toch* een zekere inhoudelijke gemeenschappelijkheid overblijft.

Links realisten hebben in de jaren tachtig het zogenaamde 'criminaliteitsvierkant' ontwikkeld, waarbij zij vooral ingaan op de actoren die bij criminaliteit betrokken zijn: overheidsdiensten, daders, slachtoffers en de burger. Tussen deze

63 Hagan 1977.

vier actoren bestaan allemaal lijnen die de dimensies van criminaliteit – sociale reactie, onveiligheidsgevoelens, informele sociale controle, de media en slachtofferhulp – weergeven. Bij iedere vorm van criminaliteit liggen deze relaties anders.

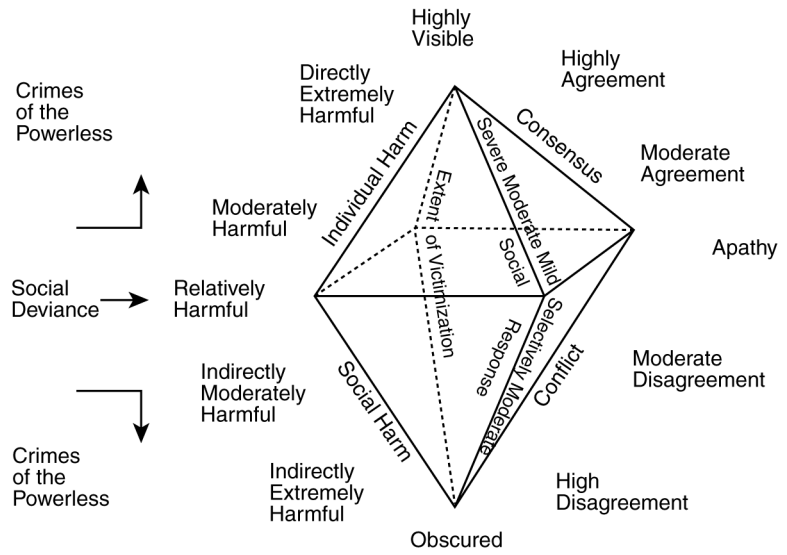


Volgens John Lea[64] is een dergelijke geïntegreerde kijk op criminaliteit nodig, omdat zo'n beetje iedere criminologische stroming zich vooral op één bepaald facet concentreert. Maar ook in het criminaliteitsvierkant wordt niet op alle in dit hoofdstuk besproken dimensies van criminaliteit ingegaan. Het model dat dat het dichtst benadert, is het prisma van criminaliteit dat is ontwikkeld door Stuart Henry en Mark Lanier.[65]

Met hun prisma hebben Henry en Lanier gepoogd om op basis van Hagan's piramide een multidimensionele benadering van criminaliteit te ontwikkelen, waarvan de basis is gelegen in het feit dat (1) schade en slachtofferschap, (2) soort en intensiteit van de reactie en (3) consensus over de eraan ten grondslag liggende norm bij iedere vorm van criminaliteit anders liggen. Naast het feit dat schade ernstig of minder ernstig kan zijn, kan zij individueel zijn of zich uitstrekken over grote groepen mensen en zelfs toekomstige generaties – zoals bij veel milieucriminaliteit het geval is. Iets dergelijks geldt voor de sociale reactie die er op volgt. De strafbedreiging kan hoog of minder hoog zijn, maar of de pakkans hoog of laag is en of de kans daadwerkelijk bestraft te worden groot of klein is, daar heeft de dader noch de burger vaak een adequaat beeld van. Bij de meeste traditionele criminaliteit is er sprake van een grote zichtbaarheid, een individualiseerbaar slachtoffer en een reële kans op bestraffing. Criminaliteit die vanuit machtsposities wordt gepleegd is voor buitenstaanders vaak relatief onzichtbaar, er is vaak sprake van een grote, maar diffuse groep slachtoffers en de kans op daadwerkelijke bestraffing is

64 Lea 1992.
65 Henry en Lanier 1998.

vrij onvoorspelbaar. Dit hebben Henry en Lanier grafisch uitgedrukt in het onderstaande schema.



Bron: Henry en Lanier 1998.

Aan het realistische criminaliteitsvierkant hebben zij ontleend dat er een veelheid aan individuele actoren, instellingen en organisaties een rol speelt bij het *definiëren* en bij het *zichtbaar maken* van criminaliteit. In de vorige twee paragrafen passeerden (1) direct betrokkenen, (2) politie en andere *streetlevel bureaucrats* (kwalificatie op straat), (3) pressiegroepen (bijvoorbeeld vrouwenbeweging of milieubeweging), (4) de media (wat wordt benadrukt en wat blijft onzichtbaar?), (5) 'de politiek' (van wetgeving tot – prioriteiten in – lokaal beleid) en (6) justitie en rechterlijke macht (kwalificatie achteraf en vaststelling van de norm) de revue. Zo wordt in het model van Henry en Lanier ook inzichtelijk gemaakt dat het begrip 'criminaliteit' de uitkomst is van een definitiestrijd. Met name bij hun belangrijkste onderscheid, dat tussen zichtbare en onzichtbare criminaliteit, spelen diverse van de bovengenoemde actoren een centrale rol. Sociale bewegingen kunnen 'onzichtbare' problemen op de agenda zetten. Door verandering van prioriteiten bij politie en justitie kunnen onzichtbare problemen zichtbaar worden en vice versa. Ook de grootheden op de diverse ribben – schadelijkheid, strafwaardigheid, en de mate waarin er consensus bestaat over een norm – worden uiteindelijk bepaald door de genoemde actoren. Met hun model laten Henry en Lanier een fluïde en veranderlijk beeld van criminaliteit zien. Ook laten zij zien dat een eenduidige conceptualisering van criminaliteit waar iedereen zich in kan vinden onmogelijk is. Tegenover een dergelijk

statisch beeld van criminaliteit zetten zij een dynamische conceptualisering, waarin veranderingen van machtsverhoudingen, van sociale mores en van de zichtbaarheid van zowel gedragingen als schade 'de' ontwikkeling van 'de' criminaliteit bepaalt.

In de inleiding tot dit hoofdstuk stelden we vast dat het juist vandaag de dag noodzakelijk is ons op de vraag te bezinnen wat wij onder 'criminaliteit' verstaan, omdat het belangrijk is voor het leervermogen van een democratische samenleving wanneer wij ons ervan bewust zijn hoe normen en criminaliseringen verschuiven. Hiermee verschuift ook het domein van de criminologie. Om wetenschappelijke vooruitgang te kunnen boeken zullen wij de grenzen van de criminologie moeten blijven verkennen en ons op de grondslagen van ons vak moeten blijven bezinnen. Ten slotte is het voor het verklarende vermogen van onze discipline van eminent belang een nadere specificering te bieden van alle gedragingen en gebeurtenissen die wij samen nemen in het begrip criminaliteit. Ik hoop hieraan met dit stuk een kleine bijdrage te hebben geleverd.

2 Cijfers over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding

S. Kruithof en E.R. Muller

2.1 Inleiding

Voor een goed begrip van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding is het van belang te weten wat de omvang van criminaliteit is. In deze bundel zal uitgebreid in worden gegaan op allerlei aspecten van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding. Dit hoofdstuk zal de omvang van veelvoorkomende criminaliteit inzichtelijk maken door cijfers te bespreken die door verschillende bronnen zijn gerapporteerd. Tevens zullen cruciale cijfers ten aanzien van de criminaliteitsbestrijding weergegeven worden. Met deze cijfers willen wij de lezer een beeld geven van de belangrijkste cijfers over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding.

De cijfers in dit hoofdstuk komen uit de Integrale Veiligheidsmonitor 2008[1] en Criminaliteit en rechtshandhaving 2007[2] en 2008.[3] Er is voor deze bronnen gekozen omdat zij gelden als toonaangevende overzichtbronnen ten aanzien van cijfers over veiligheid, criminaliteit en criminaliteitsbestrijding. Wij zijn ons bewust dat deze bronnen niet de enige bronnen zijn om gegevens over veiligheid en criminaliteit weer te geven. Allereerst zullen cijfers van slachtofferschap en ondervonden delicten besproken worden in paragraaf 2 en 3. Vervolgens zullen slachtofferrisico's besproken worden in paragraaf 4. In paragraaf 5 zal in worden gegaan op onveiligheidsgevoelens. Paragraaf 6 zal ingaan op geregistreerde criminaliteit, waarna melding- en aangiftebereidheid in paragraaf 7 en verdachtenkenmerken in paragraaf 8 worden besproken. Er zal worden afgesloten met een bespreking van de kosten van criminaliteit en de verschillende organisaties die betrokken zijn bij criminaliteitsbestrijding in de paragrafen 9 en 10.

De cijfers uit de eerste drie paragrafen komen uit de Integrale Veiligheidsmonitor 2008. Dit is de opvolger van de Veiligheidsmonitor Rijk. Deze monitor beschrijft de ervaringen van inwoners van Nederland rond de leefbaarheid van hun buurt, de beleving van buurtproblemen, onveiligheidsgevoelens, aangiftegedrag, ervaringen met veelvoorkomende criminaliteit, het oordeel over het optreden van de politie en preventiegedrag. De Integrale Veiligheidsmonitor is in het najaar van 2008 voor het eerst uitgevoerd. Deze monitor geeft een meer volledig beeld dan de Veiligheidsmonitor Rijk omdat het is aangevuld met regionale en lokale gegevens. Hierdoor is gekomen tot een verdere integratie van uitkomsten op het terrein

1 CBS 2008.
2 Eggen en Kalidien 2008.
3 Kalidien en Eggen 2009.

van objectieve en subjectieve onveiligheid. De Veiligheidsmonitor Rijk wordt echter wel gebruikt om landelijke ontwikkelingen te kunnen beschrijven. De cijfers uit de Integrale Veiligheidsmonitor hebben betrekking op *gerapporteerde* criminaliteit.

Verder worden er ook cijfers besproken uit Criminaliteit en Rechtshandhaving 2007 en 2008. Dit is een publicatiereeks van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie over ontwikkelingen op het terrein van criminaliteit en rechtshandhaving.[4] Deze publicaties zullen met name gebruikt worden om de cijfers van *geregistreerde* criminaliteit, verdachtenkenmerken en de kosten van criminaliteit weer te geven. Het onderscheid tussen *gerapporteerde* criminaliteit en *geregistreerde* criminaliteit is van belang bij het bestuderen van de omvang van criminaliteit. Wanneer enkel wordt gekeken naar de geregistreerde criminaliteit, de criminaliteit die bekend is bij politie, is er sprake van een onderschatting van de omvang van criminaliteit. De gerapporteerde criminaliteit, criminaliteit die bekend wordt door middel van het afnemen van slachtoffer- en daderenquêtes, kan gezien worden als een aanvulling op de geregistreerde criminaliteit, omdat in dergelijke rapportages delicten gerapporteerd worden die niet worden gemeld of aangegeven bij de politie.

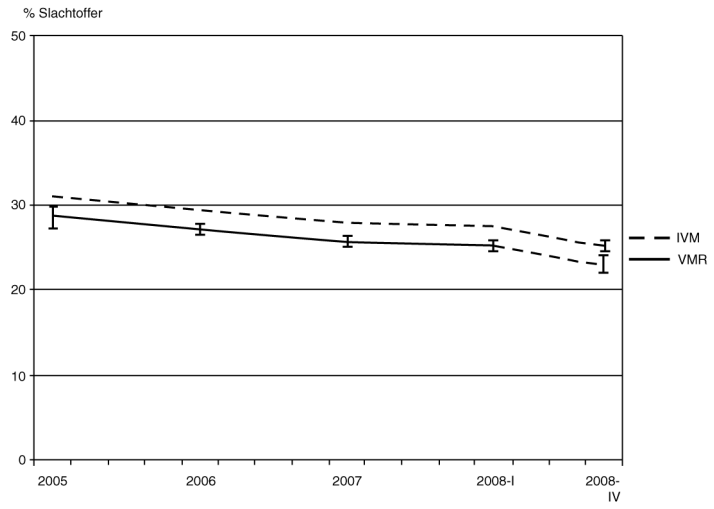
2.2 Slachtofferschap

2.2.1 SLACHTOFFERSCHAP VAN VEEL VOORKOMENDE CRIMINALITEIT

In 2008 werd volgens de Integrale Veiligheidsmonitor (IVM) 2008 een kwart van de Nederlandse inwoners van 15 jaar en ouder slachtoffer van een veelvoorkomende criminaliteit. Dit aandeel is één procent lager dan in 2007 en in respectievelijk 2006 en 2005 lag dit aandeel 2% en 4% hoger. Er kan worden geconcludeerd dat het slachtofferpercentage de afgelopen vier jaar is gedaald blijkt uit de Veiligheidsmonitor Rijk (VMR) 2008.[5] In de Integrale Veiligheidsmonitor wordt gewezen op een mogelijk licht seizoenseffect. In het vierde kwartaal van elk jaar komt het slachtofferpercentage steeds iets lager uit.

4 Kalidien en Eggen 2009.
5 Zie grafiek 2.1.

Grafiek 2.1: Slachtofferschap van veel voorkomende criminaliteit – totaal (%)

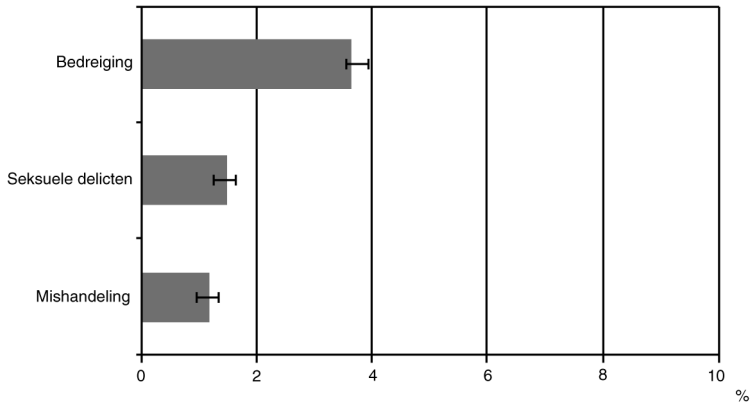


Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

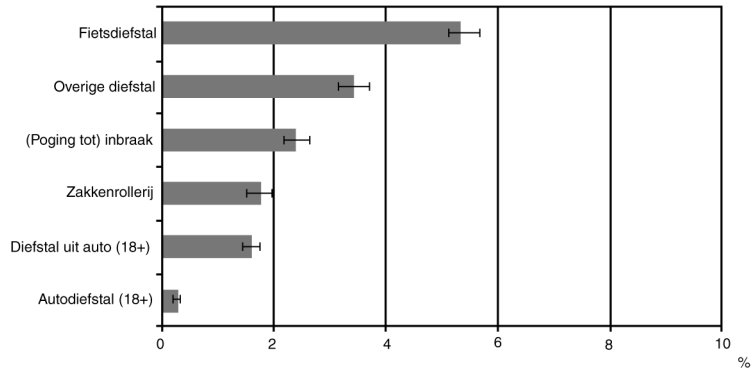
Grafiek 2.2 geeft weer hoeveel procent van de bevolking in 2008 slachtoffer is geworden van een specifiek delict. Hieruit blijkt dat beschadiging of diefstal vanaf de auto het meeste voorkomt (8%). Hierbij gaat het om inwoners van Nederland van 18 jaar of ouder. Naast vernieling of diefstal vanaf de auto komen fietsendiefstal en bedreiging vaak voor (respectievelijk ruim 5% en bijna 4%).

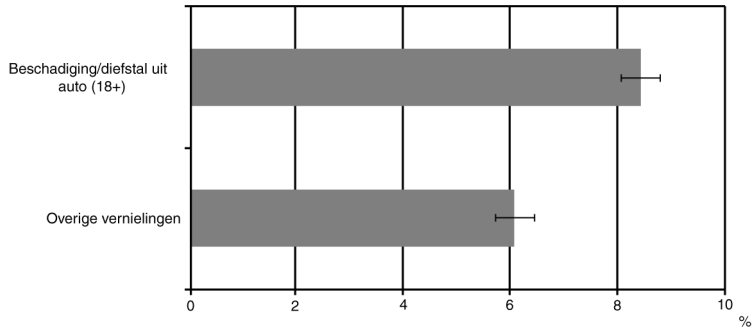
Per politieregio kan het slachtofferpercentage verschillen, figuur 2.1 geeft deze verschillen duidelijk weer. Het hoogste slachtofferpercentage komt voor in de politieregio Amsterdam-Amstelland (38%) en het laagste slachtofferpercentage komt voor in de politieregio Drenthe, Zeeland en Limburg-Noord (20%). Verder geeft de figuur weer welke politieregio's een boven en onder het landelijk gemiddeld slachtofferpercentage hadden.

Grafiek 2.2: Slachtofferschap specifiek delict (% slachtoffer) 2008



Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.





Figuur 2.1: Slachtofferschap veelvoorkomende delicten – regionale verschillen



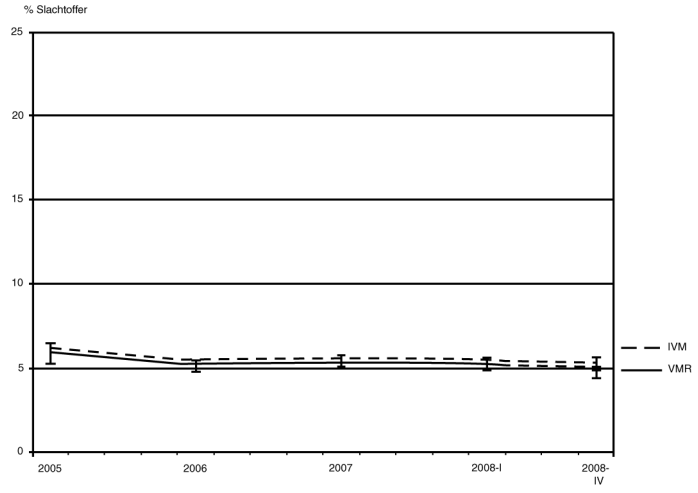
Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

2.2.2 SLACHTOFFERSCHAP PER DELICTGROEP

Zoals in grafiek 2.3 te zien is werden in 2008 volgens de Integrale Veiligheidsmonitor 5% van alle inwoners slachtoffer van één of meer geweldsdelicten. Dit betekent geen verandering in ten opzichte van de jaren 2005 – 2007. Er werd geen significant verschil gevonden.

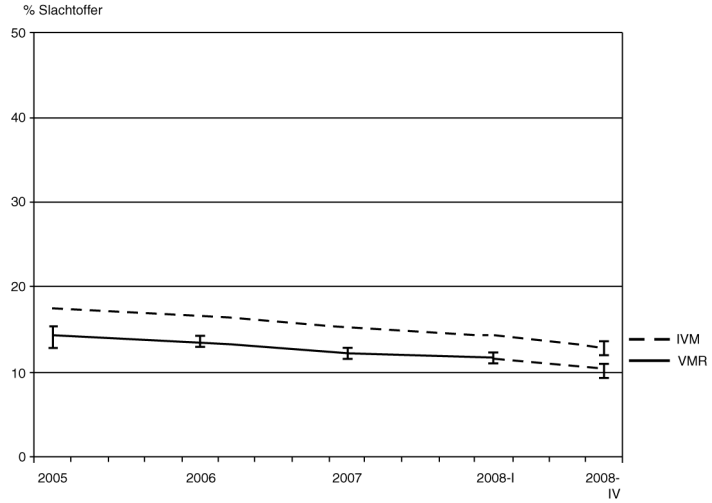
In grafiek 2.4 is het slachtofferpercentage van vermogensdelicten van de afgelopen vier jaar weergegeven. In 2008 is volgens de Integrale Veiligheidsmonitor 13% slachtoffer geworden van één of meer vermogensdelicten. Dit percentage is ongeveer gelijk aan 2007, maar minder dan de jaren daarvoor. In 2005 gaf nog 14% van de Nederlandse bevolking aan slachtoffer te zijn geworden van één of meer vermogensdelict in de Veiligheidsmonitor Rijk 2008. Er is dus een lichte daling te zien van het gerapporteerde slachtofferschap van vermogensdelicten. Ook bij deze cijfers wordt in de Integrale Veiligheidsmonitor gewezen op een mogelijk licht seizoenseffect.

Grafiek 2.3: Slachtofferschap geweldsdelicten (% slachtoffer)



Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

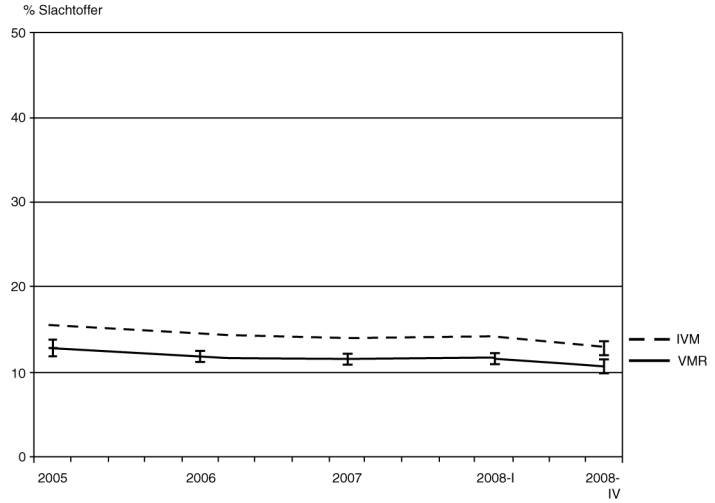
Grafiek 2.4: Slachtofferschap vermogensdelicten (% slachtoffer)



Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

Ten slotte is in grafiek 2.5 het gerapporteerde slachtofferschap van vandalismedelicten te zien. In 2008 gaf tevens 13% van de Nederlandse bevolking aan slachtoffer te zijn geworden van een vandalismedelict. Deze verschillen in dit percentage zijn over de afgelopen vier jaar niet significant volgens de Veiligheidsmonitor Rijk 2008.

Grafiek 2.5: Slachtofferschap vandalismedelicten (% slachtoffer)



Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

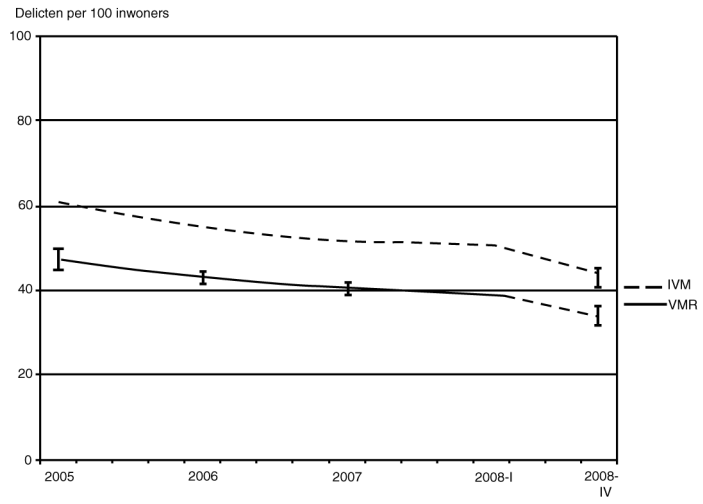
2.3 Ondervonden delicten

2.3.1 ONDERVONDEN DELICTEN

Het aantal voorvallen van delicten waarmee de bevolking wordt geconfronteerd zegt, naast het totale percentage slachtofferschap, ook iets over de omvang van veel voorkomende criminaliteit. Een persoon kan namelijk vaker slachtoffer worden van een dezelfde delict.

In grafiek 2.6 is het totaal aantal door de bevolking ondervonden delicten per honderd inwoners weergegeven. Hieruit blijkt dat wanneer alle voorvallen van veelvoorkomende delicten, behalve overige delicten, worden opgeteld er in 2008 ruim 44 voorvallen per 100 inwoners voorkwamen. Dit komt neer op 5,8 miljoen delicten in 2008. Dit is geen wezenlijk verschil met 2007, wel is het aantal ondervonden delicten over de jaren 2005-2007 geleidelijk gedaald volgens de Veiligheidsmonitor Rijk 2008.

Grafiek 2.6: Door de bevolking ondervonden delicten – totaal (delicten per 100 inwoners)

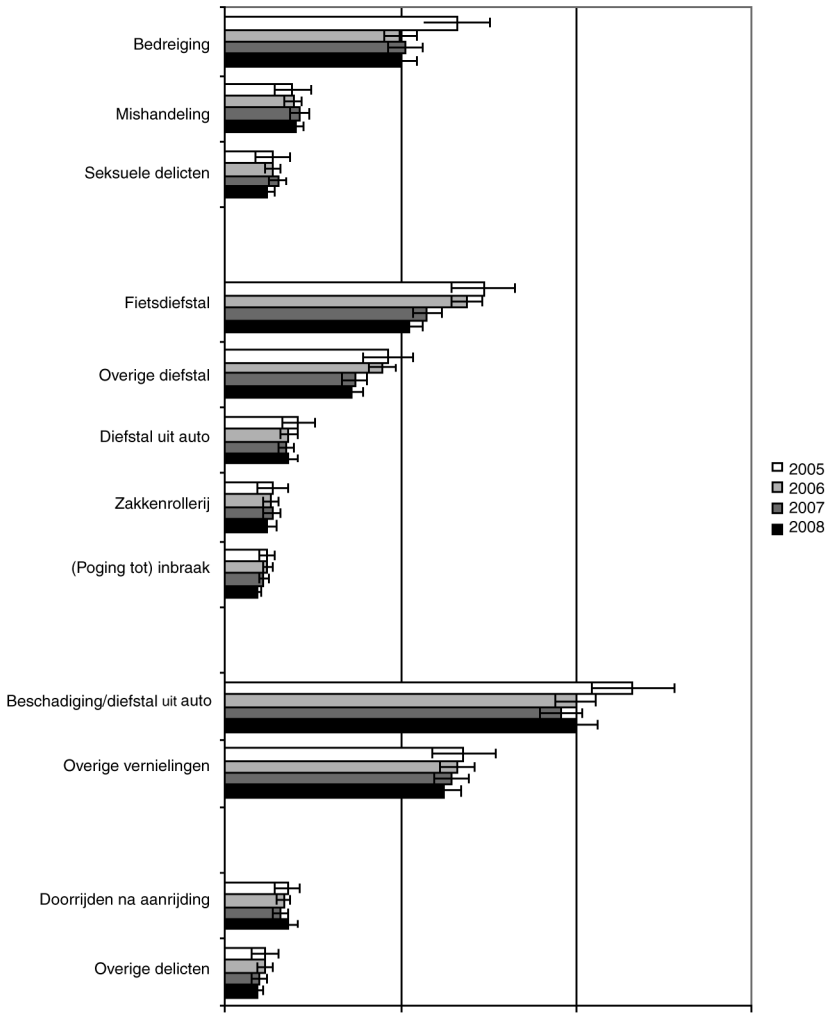


Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

Grafiek 2.7 geeft weer hoeveel ondervonden delicten er zijn per specifiek delict volgens de Veiligheidsmonitor Rijk 2008. Hoewel er mogelijk sprake is van een onderschatting in de Veiligheidsmonitor Rijk 2008, geeft grafiek 2.7 wel de verhoudingen en de ontwikkelingen tussen de verschillende delicten goed weer. Uit grafiek 2.7 blijkt dat beschadiging aan de auto het meest voorkomt. Hierna komen overige vernielingen het meeste voor. Tevens geeft de grafiek per specifiek delict de ontwikkeling van de voorgaande jaren weer.

Figuur 2.2 geeft de regionale verschillen in het totaal ondervonden delicten per 100 inwoners weer. Hieruit blijkt dat de politieregio Amsterdam-Amstelland weer het hoogste scoort (77 per 100 inwoners) en de politieregio Noord- en Oost-Gelderland het laagste (26 per 100 inwoners). Tevens geeft dit figuur weer of politieregio's boven of onder het landelijk gemiddelde scoren met het totaal ondervonden delicten per 100 inwoners.

Grafiek 2.7: Door de bevolking ondervonden delicten (delicten per 1000 inwoners)



Bron: Veiligheidsmonitor Rijk 2008.

Figuur 2.2: Door de bevolking ondervonden delicten – Regionale verschillen



Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

2.3.2 ONDERVONDEN DELICTEN PER DELICTGROEP

De grafieken 2.8 tot en met 2.10 geven de ontwikkeling van het aantal ondervonden delicten per 100 inwoners per delictgroep weer.

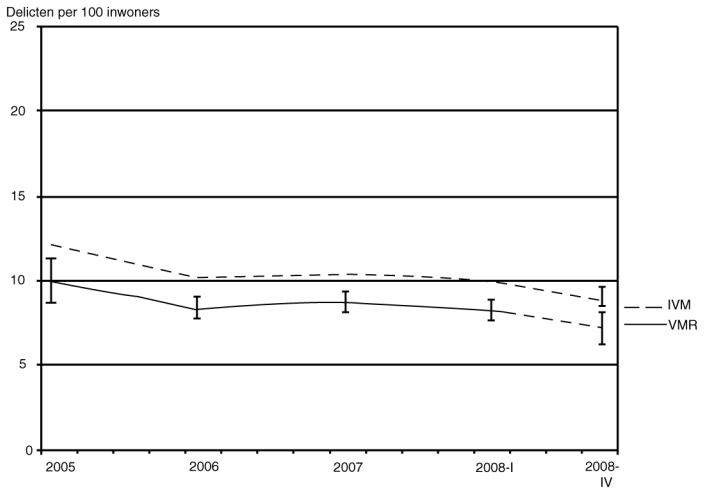
Hieruit blijkt dat er in het aantal ondervonden geweldsdelicten per 100 inwoners in de afgelopen vier jaar geen significante verschillen zijn. In 2008 werden er ruim negen geweldsdelicten per 100 inwoners gerapporteerd. Dit komt overeen met bijna 1,2 miljoen geweldsdelicten in 2008. In de politieregio Amsterdam-Amstelland ligt het aantal geweldsdelicten per 100 inwoners het hoogste (15 per 100 inwoners), de politieregio Drenthe, Noord- en Oost-Gelderland, Zeeland, Midden- en West-Brabant scoren wederom het laagste met vijf ondervonden geweldsdelicten per 100 inwoners.

Grafiek 2.9 geeft het aantal ondervonden vermogensdelicten per 100 inwoners weer. Hieruit blijkt dat de Nederlandse bevolking in 2008 te maken heeft gehad met zestien vermogensdelicten per 100 inwoners. Dit komt overeen met 2,1 miljoen absolute vermogensdelicten. Er is een geleidelijke en significante daling te zien in het aantal ondervonden vermogensdelicten per 100 inwoners over meerdere

jaren volgens de Veiligheidsmonitor Rijk 2008. In de politieregio Amsterdam-Amstelland lag het aantal vermogensdelicten per 100 inwoners het hoogste (31 per 100 inwoners) en in de politieregio Noord- en Oost-Gelderland het laagste (9 per 100 inwoners). Naast Amsterdam-Amstelland heeft de regio Utrecht en Haaglanden een hoger dan gemiddeld aandeel vermogensdelicten per 100 inwoners.

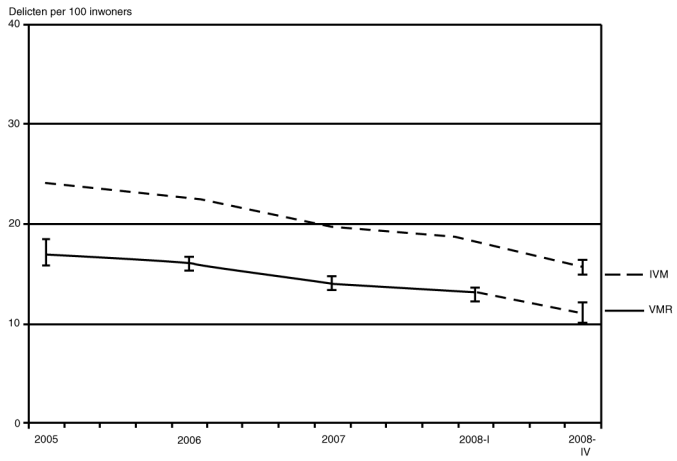
In grafiek 2.10 wordt het aantal ondervonden vandalismedelicten per 100 inwoners weergegeven. In 2008 werden per 100 inwoners ruim negentien vandalismedelicten per 100 inwoners gerapporteerd. Dit komt neer op 2,5 miljoen vandalismedelicten. Dit komt overeen met de voorgaande jaren volgens de Veiligheidsmonitor Rijk 2008. De verschillen in het aantal ondervonden vandalismedelicten per 100 inwoners zijn niet significant over de afgelopen vier jaar. Regionaal zijn er verschillen te zien in het aantal ondervonden vandalismedelicten. In de politieregio Noord- Oost-Gelderland, Noord-Holland Noord en Limburg-Noord ligt het aandeel vandalismedelicten per 100 inwoners het laagste (12 per 100 inwoners) en in Amsterdam-Amstelland, Utrecht, Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond ligt dit aandeel het hoogste (31 per 100 inwoners).

Grafiek 2.8: Door de bevolking ondervonden geweldsdelicten (per 1000 inwoners)



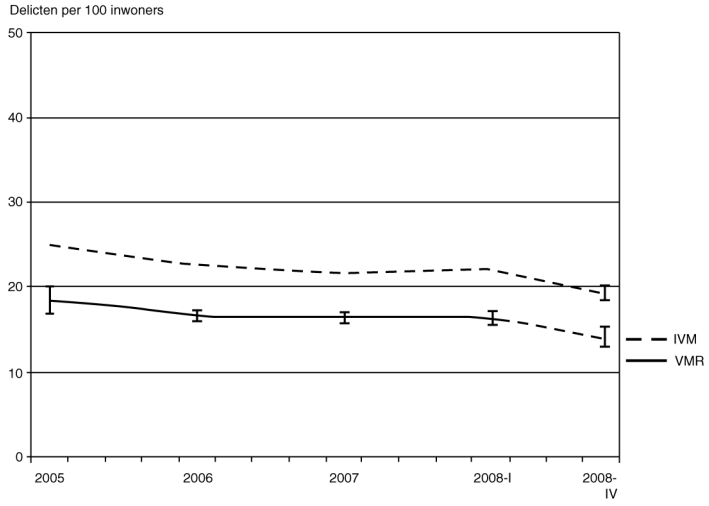
Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

Grafiek 2.9: Door de bevolking ondervonden vermogensdelicten (per 1000 inwoners)



Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

Grafiek 2.10: Door de bevolking ondervonden vandalismedelicten (per 1000 inwoners)



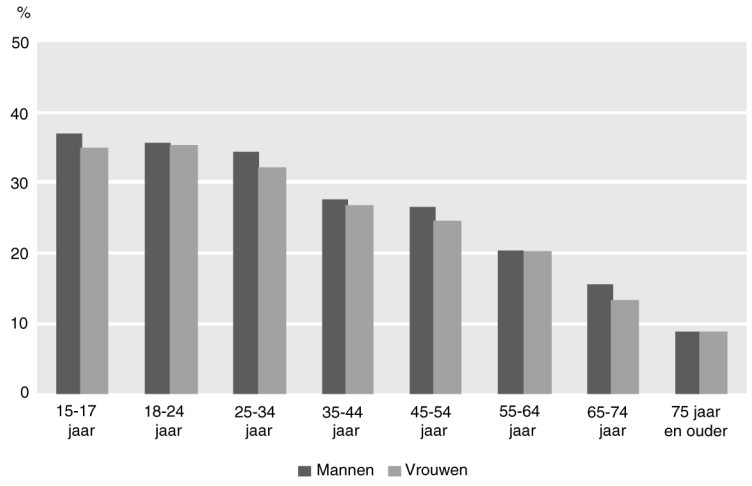
Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

2.4 Slachtofferrisico

Er zijn duidelijke verschillen te zien tussen bevolkingsgroepen in slachtofferrisico. Op persoonlijk niveau spelen kenmerken als geslacht, leeftijd en herkomst bijvoorbeeld een rol. Maar ook kenmerken die samenhangen met de woonomgeving spelen een rol bij de kans op slachtofferschap.

Grafiek 2.11 geeft het totale percentage slachtofferschap weer naar leeftijd en geslacht. In deze figuur is duidelijk te zien dat meer jongeren dan ouderen slachtoffer worden van criminaliteit. Met name de leeftijdsgroep 18-24 jaar heeft een groot aandeel in de totale groep slachtoffers. In deze grafiek is ook te zien dat mannen over het algemeen iets vaker slachtoffer worden van criminaliteit dan vrouwen. Volgens Criminaliteit en Rechtshandhaving is er echter geen duidelijk verschil in slachtofferschap tussen mannen en vrouwen in de leeftijdscategorie 25-55 jaar.[6] Verder blijkt uit Criminaliteit en Rechtshandhaving 2007[7] dat slachtofferschap duidelijk samenhangt met stedelijkheid, burgerlijke staat, de samenstelling van een huishouden, herkomst, inkomen en opleiding. Hier wordt verder op in gegaan in het hoofdstuk over slachtofferschap.

Grafiek 2.11: Slachtofferschap (totaal) naar geslacht en leeftijd



Bron: Criminaliteit & Rechtshandhaving 2008.

6 Huys 2008.
7 Ibid.

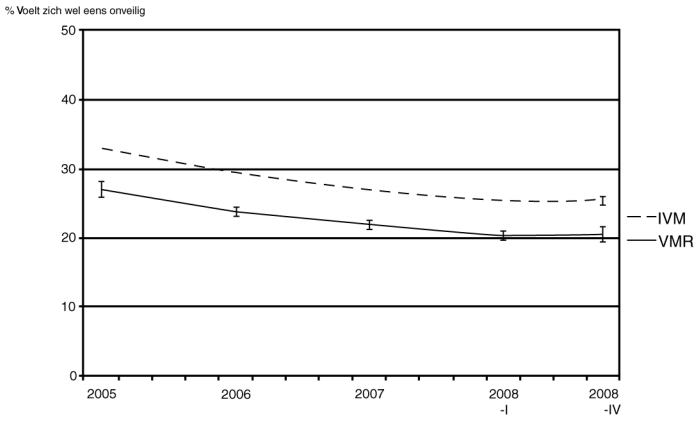
2.5 Onveiligheidsgevoelens

De Integrale Veiligheidsmonitor geeft ook de beleving van onveiligheid weer. In deze paragraaf zullen de bevindingen met betrekking tot de onveiligheidsgevoelens worden besproken.

Grafiek 2.12 geeft het percentage van de bevolking van 15 jaar en ouder aan die zich wel eens onveilig voelt. Hieruit blijkt dat 20% van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder zich wel eens onveilig voelt. In de grafiek is te zien dat dit percentage lager ligt dan de voorgaande jaren. Ten opzichte van 2005 (27% volgens de Veiligheidsmonitor Rijk) is het percentage van de bevolking dat zich wel eens onveilig voelt dus met 7% gedaald.

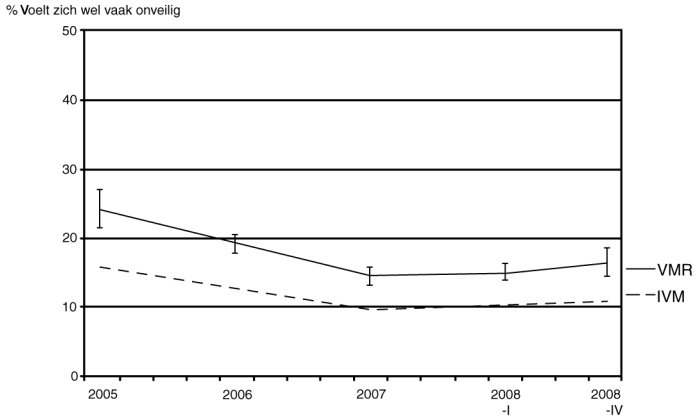
Van alle inwoners van 15 jaar en ouder die zich wel eens onveilig voelden in 2008, voelt 8% zich vaak onveilig. Dit betekent dat 2% van de bevolking zich vaak onveilig voelde in 2008. Dit is te zien in grafiek 2.13. Dit percentage is in 2008 hetzelfde als in 2007. De daling die te zien is tussen 2005 en 2007 zet tot nu toe niet door volgens de Integrale Veiligheidsmonitor.

Grafiek 2.12: Onveiligheidsgevoelens 2005-2008 (% voelt zich wel eens onveilig)



Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

Grafiek 2.13: Onveiligheidsgevoelens 2005-2008 (% voelt zich vaak onveilig)

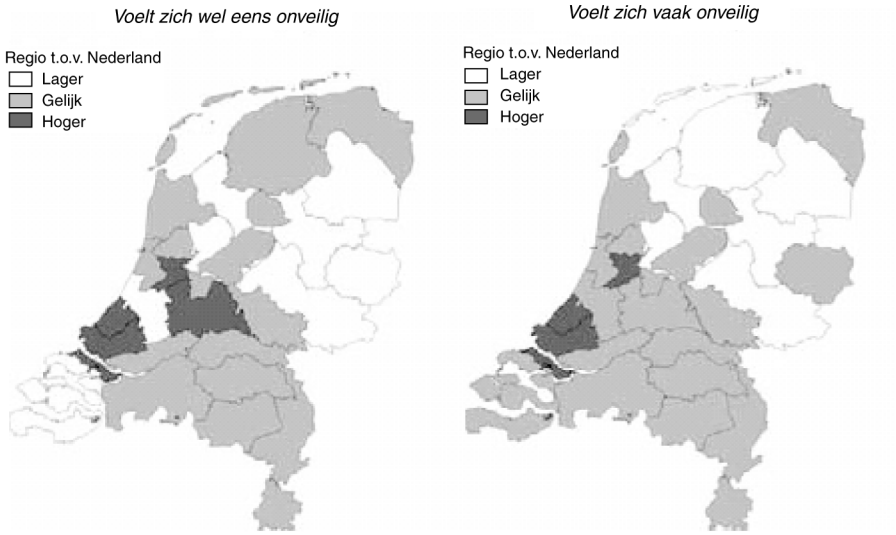


Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

Figuur 2.3 geeft de regionale verschillen weer tussen het aandeel van de bevolking dat zich wel eens onveilig voelt en de regionale verschillen tussen het aandeel van de bevolking dat zich vaak onveilig voelt. Zoals te zien in de figuur zijn er duidelijke regionale verschillen te herkennen. Het aandeel van de bevolking dat zich wel eens onveilig voelt verschilt van 17% in Zeeland tot 35% in de politieregio Amsterdam-Amstelland. In de figuur is tevens te zien welke politieregio's onder en boven het landelijk gemiddelde scoren.

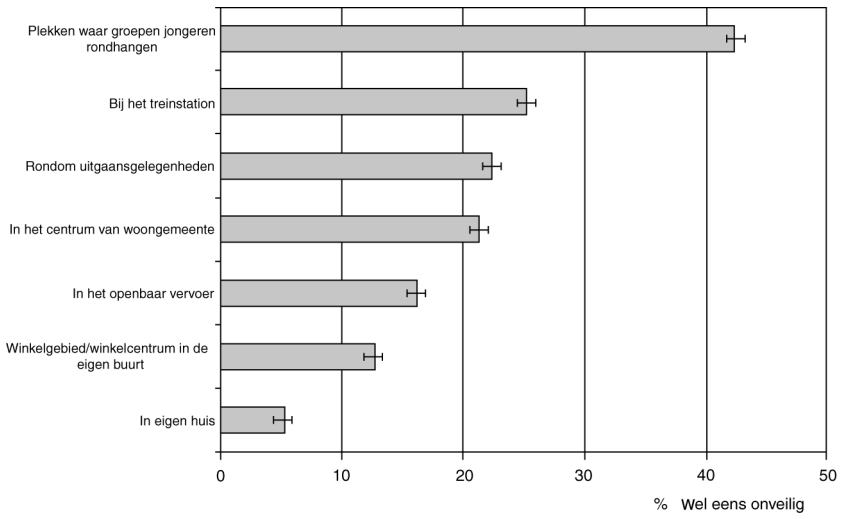
Het aandeel van de bevolking dat zich vaak onveilig voelt loopt ook uiteen tussen de verschillende politieregio's. De regio met het laagste aandeel van de bevolking dat zich vaak onveilig voelt is politieregio Fryslân (1%), Amsterdam-Amstelland scoort het hoogste met iets meer dan 4%.

Figuur 2.3: Onveiligheidsgevoelens 2005-2008 – Regionale verschillen (% voelt zich wel eens onveilig en % voelt zich vaak onveilig)



Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

Grafiek 2.14: Onveiligheidsgevoelens op specifieke plekken in de eigen gemeente (% 'wel eens' onveilig)



Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

Grafiek 2.14 geeft weer op welke plekken in hun eigen gemeente mensen die hebben aangegeven zich wel eens onveilig te voelen, zich onveilig voelen. De meeste mensen (43%) voelen zich onveilig op plekken waar hangjongeren zijn. De minste mensen voelen zich onveilig in hun eigen huis (5%).

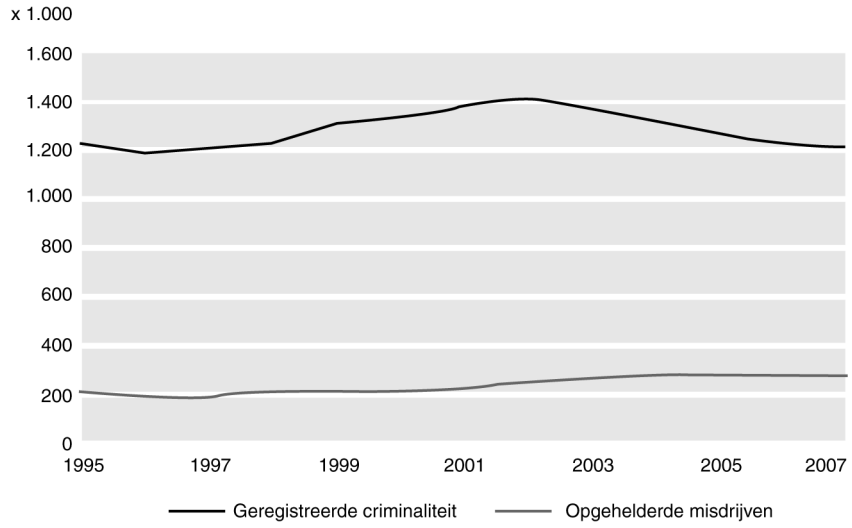
2.6 Geregistreerde criminaliteit

In de eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk zijn de cijfers uit de Integrale Veiligheidsmonitor besproken. Dit zijn cijfers op basis van rapportage van de Nederlandse bevolking. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is besproken dient voor een goed begrip van de omvang van veelvoorkomende criminaliteit de geregistreerde criminaliteit ook te worden bekeken.

2.6.1 GEREGISTREERDE CRIMINALITEIT – TOTAAL

In grafiek 2.14 is de ontwikkeling van het totaal aantal geregistreerde misdrijven in de periode 1980-2007 te zien. In de periode 1980-2002 is bijna jaarlijks een stijging van het aantal geregistreerde misdrijven te zien. In 1980 was dit aantal nog geen 750.000, in 2002 lag dit aantal op 1,4 miljoen. Vanaf 2002 is er een daling te zien in het aantal, van 1,4 miljoen in 2002 naar 1,2 miljoen geregistreerde misdrijven in 2006. De daling lijkt sinds 2006 niet meer door te zetten.

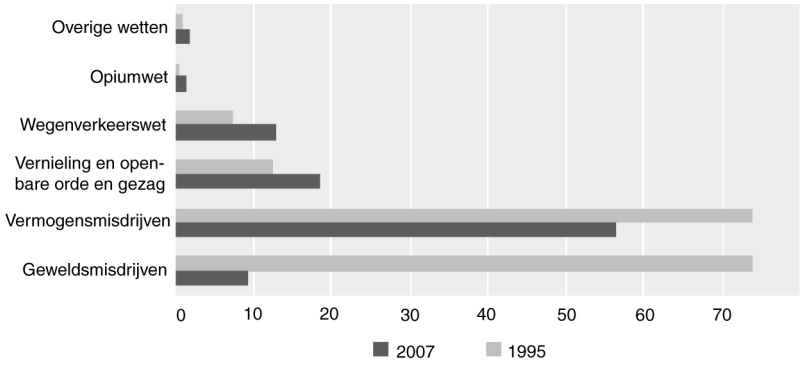
Grafiek 2.14: Geregistreerde criminaliteit en opgehelderde misdrijven



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008.

In grafiek 2.15 is de geregistreerde criminaliteit naar aandeel van soort misdrijf te zien. Hieruit blijkt dat de geregistreerde misdrijven in 2007 voor ruim de helft uit vermogensmisdrijven bestaat. In 1995 was het aandeel van vermogensmisdrijven in de totale geregistreerde criminaliteit nog hoger, namelijk bijna 75%. Na vermogensmisdrijven worden vernielingen en een openbare orde misdrijf het meest geregistreerd (bijna 20% van het totaal).

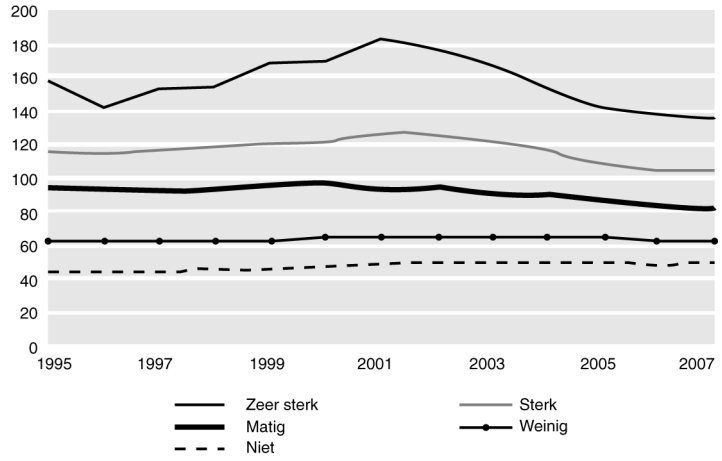
Grafiek 2.15: Geregistreerde criminaliteit naar aandeel van soort misdrijf



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008.

In grafiek 2.16 is de geregistreerde criminaliteit naar stedelijkheid te zien. De geregistreerde criminaliteit per 1000 inwoners in de leeftijd van 12-79 jaar is het hoogst in sterk tot zeer sterk stedelijke gemeenten. Zeer sterk stedelijke gemeenten hebben in 2007 136 geregistreerde misdrijven per 1000 inwoners in de leeftijd van 12-79 jaar en sterk stedelijke meenten 105. Deze aantallen liggen veel hoger dan minder sterk verstedelijkte gemeenten.

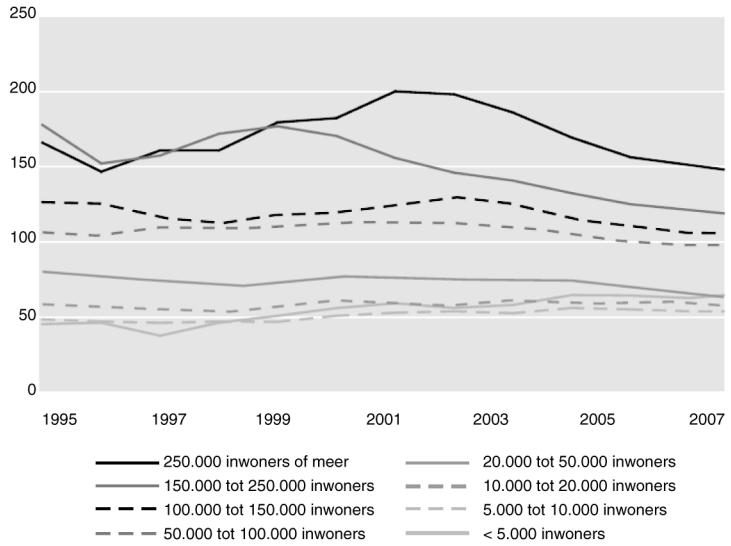
Grafiek 2.16: Geregistreerde criminaliteit naar stedelijkheid (per 1000 inwoners van 12-79 jaar)



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008.

In grafiek 2.17 is de geregistreerde criminaliteit naar gemeentegrootte per 1000 inwoners in de leeftijd van 12-79 jaar getoond. Deze grafiek laat eenzelfde beeld zien als grafiek 2.16. Wanneer de gemeente groter is ligt de geregistreerde criminaliteit hoger. De daling van de geregistreerde criminaliteit is het duidelijkste te zien bij de grotere gemeenten.

Grafiek 2.17: Geregistreerde criminaliteit naar gemeentegrootte (per 1000 inwoners van 12-79 jaar)



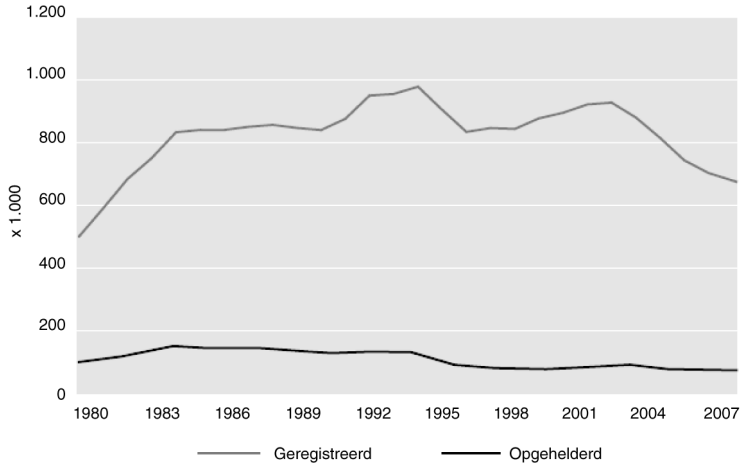
Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving, 2008, p.110.

2.6.2 GEREGISTREERDE CRIMINALITEIT PER DELICTGROEP

In figuur 2.18 is de ontwikkeling van geregistreerde vermogensmisdrijven in de periode 1980-2007 te zien. In de periode 1980-1994 is het totaal aantal geregistreerde vermogensmisdrijven bijna verdubbeld. Hierna is er een daling te zien in 1995 (8%) en 1996 (8%). In de periode 1996-2002 is er weer een duidelijke toename van het aantal vermogensmisdrijven te zien. In 2002 bedroeg het aantal geregistreerde vermogensmisdrijven ruim 900.000. Na 2002 is weer een duidelijke daling te zien in het aantal geregistreerde misdrijven. In 2007 bedroeg het aantal vermogensmisdrijven ongeveer 700.000.

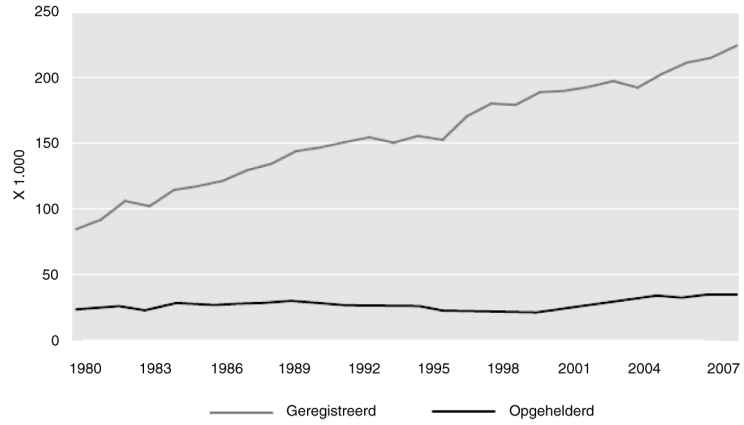
In grafiek 2.19 is de ontwikkeling van geregistreerde misdrijven tegen de openbare orde en gezag weergegeven. Dit is in de periode 1980-2007 de snelst stijgende categorie geregistreerde misdrijven. In 2007 zijn 2,5 keer zoveel misdrijven geregistreerd als in 1980. In 1980 zijn 85.000 misdrijven geregistreerd tegen 223.000 in 2007.

Grafiek 2.18: Geregistreerde en opgehelderde vermogensmisdrijven



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008.

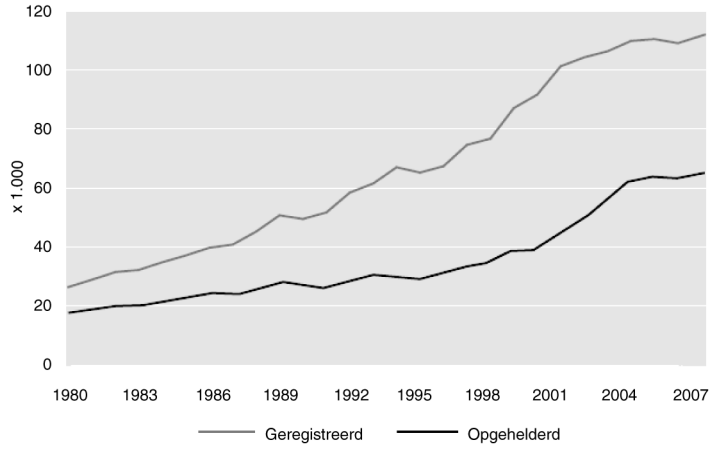
Grafiek 2.19: Geregistreerde en opgehelderde vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde en gezag



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008.

De ontwikkeling van geregistreerde en opgehelderde geweldsmisdrijven is weergegeven in grafiek 2.20. In de periode 1980-2007 is het aantal geregistreerde geweldsmisdrijven bijna verviervoudigd. In 1980 werden er 26.000 geweldsmisdrijven geregistreerd en in 2007 112.000. Het aantal geregistreerde geweldsmisdrijven lijkt de afgelopen jaren echter wel te stabiliseren.

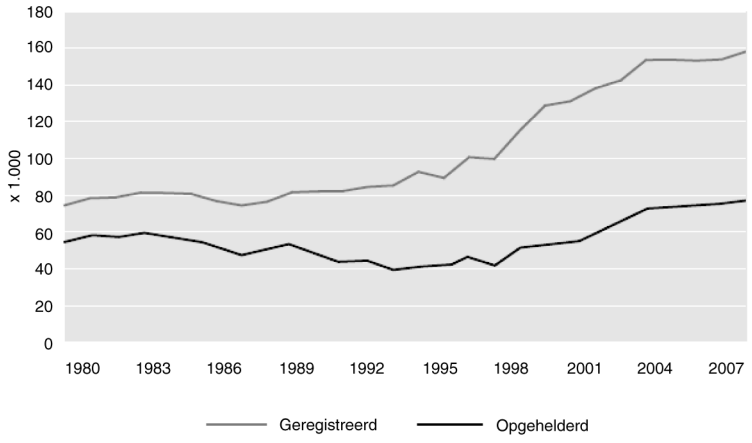
Grafiek 2.20: Geregistreerde en opgehelderde geweldsmisdrijven



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008.

In grafiek 2.21 is de ontwikkeling van geregistreerde verkeersmisdrijven te zien. Sinds 1980 is het aantal geregistreerde verkeersmisdrijven verdubbeld. Hier zijn door rood rijden en te hard rijden echter buiten beschouwing gebleven. De weergegeven ontwikkeling van het aantal geregistreerde verkeersmisdrijven is zeer afhankelijk van de aandacht van de politie hiervoor. Dergelijke misdrijven kunnen namelijk slechts ontdekt worden door de politie.

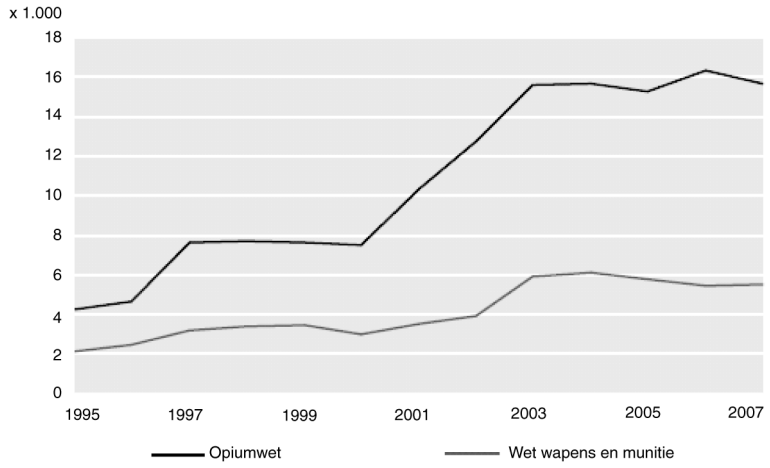
Grafiek 2.21: Geregistreerde en opgehelderde verkeersmisdrijven



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008.

In grafiek 2.22 is de ontwikkeling van geregistreerde misdrijven tegen de Opiumwet en Wet Wapens en munitie te zien. Bij deze grafiek dient dezelfde kanttekening te worden geplaatst als bij de vorige, het aan het licht komen van dergelijke misdrijven is afhankelijk van de aandacht van de politie hiervoor. Vooral het aantal geregistreerde misdrijven tegen de Opiumwet is schoksgewijs gestegen in de periode 1980-2003. Hierna is een daling te zien. Het aantal geregistreerde misdrijven tegen de Wet Wapens en munitie is in de periode 1980-2003 meer dan verdubbeld, hierna stabiliseert het aantal geregistreerde misdrijven.

Grafiek 2.22: Geregistreerde en opgehelderde misdrijven tegen de Opiumwet en Wet Wapens en munitie

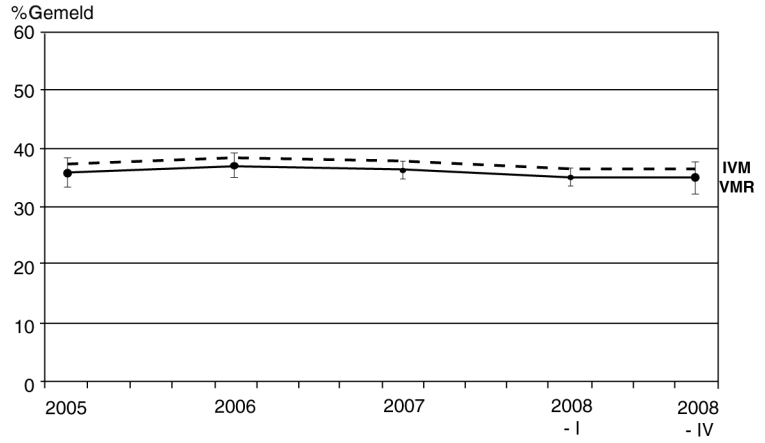


Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008.

2.7 Melding- en aangiftebereidheid

De geregistreerde criminaliteit is afhankelijk van de melding- en aangiftebereidheid van burgers. Slechts een deel van de criminaliteit wordt gemeld of aangegeven bij de politie. Uit grafiek 2.28 blijkt dat ruim een derde (36%) van alle voorvallen door of namens slachtoffers bij de politie wordt gemeld. Dit percentage is over een periode van vier jaar ongeveer hetzelfde gebleven. Deze meldingsbereidheid is volgens de Veiligheidsmonitor Rijk in geen enkele politieregio duidelijk hoger of lager dan het landelijk gemiddelde. Binnen de verschillende delictsgroepen zijn verschillen te zien in de meldingsbereidheid. Vermogensdelicten worden het vaakst gemeld bij de politie, in 2008 werden 51% van de vermogensdelicten gemeld. Van de vermogensdelicten werd autodiefstal het vaakst gemeld (86%). Geweldsdelicten en vandalismedelicten werden minder vaak gemeld dan vermogensdelicten, beiden werden in ongeveer in 26% van de gevallen gemeld bij de politie. Van de geweldsdelicten werd mishandeling relatief vaak gemeld (50%). Bedreiging werd in 27% van de gevallen gemeld en seksuele delicten slechts in 7% van de gevallen. Vandalismedelicten (overige vernielingen en beschadiging/diefstal vanaf auto) werden in 26% van de gevallen gemeld.

Grafiek 2.28: Bij de politie gemelde delicten – totaal (% gemeld)



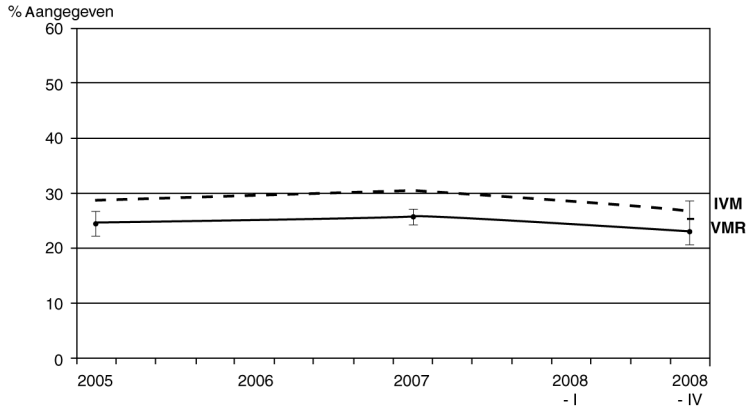
Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

Bij aangifte wordt er daadwerkelijk een schriftelijke verklaring of proces-verbaal ondertekend. Ook kan er aangifte worden gedaan via internet voor vermogens- en vernielingsdelicten. Diefstal uit of inbraak in woning, diefstal van voer- en vaartuigen met een kenteken of registratie (met uitzondering van fietsen en bromfietsen), diefstal van identificatiebewijzen, delicten waarbij geweld is gebruikt, waarbij de dader is gezien en waarbij sporen van de dader zijn gevonden zijn echter uitgesloten van aangifte via internet. De Integrale Veiligheidsmonitor beschouwd meldingen die via internet zijn gedaan ook als aangiften.

In 2008 werd van iets meer dan een kwart (27%) van alle ondervonden delicten aangifte gedaan. Dit percentage is in de periode 2005-2008 nagenoeg hetzelfde volgens de Veiligheids Monitor Rijk. De aangiftebereidheid varieert per politieregio van 21% in Groningen tot 35% in Rotterdam-Rijnmond. Enkel in Rotterdam-Rijnmond ligt de aangiftebereidheid hoger dan het landelijk gemiddelde. In de overige politieregio's is de aangiftebereidheid ongeveer gelijk aan het landelijk gemiddelde.

Binnen de verschillende delictgroepen zijn verschillen te zien in de aangiftebereidheid. Vermogensdelicten werden het vaakst aangegeven (42%). Geweldsdelicten en vandalismedelicten werden minder vaak aangegeven. Geweldsdelicten werden in 12% van de gevallen aangegeven, vandalismedelicten in 19% van de gevallen. De laatste twee categorieën delicten werden dus minder aangegeven dan het percentage totaal aangegeven delicten.

Grafiek 2.29: Bij de politie aangegeven delicten – totaal (% aangegeven)



Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

2.8 Verdachtenkenmerken

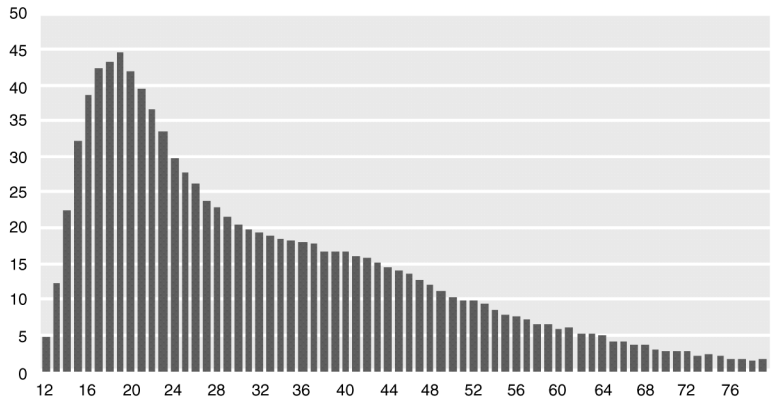
In Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008 wordt een beschrijving gegeven van verdachtenkenmerken op basis van CBS politiestatistiek en HKS/SSB.[8] Er zal in deze paragraaf een korte beschrijving worden gegeven van kenmerken van de populatie van verdachten van misdrijven.

Grafiek 2.30 geeft aangehouden verdachten naar leeftijd per 1000 inwoners van de betreffende leeftijd in 2005 weer. Jongeren in de leeftijdscategorie 16-22 jaar worden het vaakst verdacht van een misdrijf. Deze categorie vormt een kwart van alle in 2005 aangehouden verdachten van een misdrijf. De piek ligt bij de leeftijd van 19 jaar. De gemiddelde leeftijd van in 2005 aangehouden verdachten is 32,3 jaar. De gemiddelde 'startleeftijd' van de aangehouden verdachten in 2005 is 27,5 jaar. Een criminele carrière van een verdachte duurt ongeveer 4,8 jaar.

In grafiek 2.31 is het aantal aangehouden verdachten naar leeftijd en geslacht weergegeven. Hier is uit af te leiden dat mannen veel vaker worden aangehouden voor een misdrijf dan vrouwen. In 2005 was ruim 80% van de aangehouden verdachten man. Wel neemt het aandeel van vrouwelijke verdachten toe.[9] Ook is te zien dat de piek bij vrouwen lager ligt, namelijk op 16 jaar. Bij mannen is dit 19 jaar.

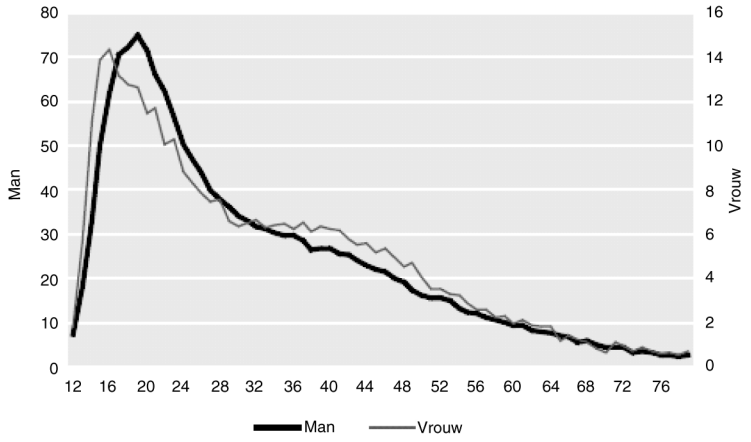
8 Eggen en Goudriaan 2009.
9 Ibid.

Grafiek 2.30: Aangehouden verdachten naar leeftijd (per 1000 inwoners van betreffende leeftijd) in 2006



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008.

Grafiek 2.31: Aangehouden verdachten naar leeftijd en geslacht (per 1000 inwoners van betreffende geslacht en leeftijd) in 2006

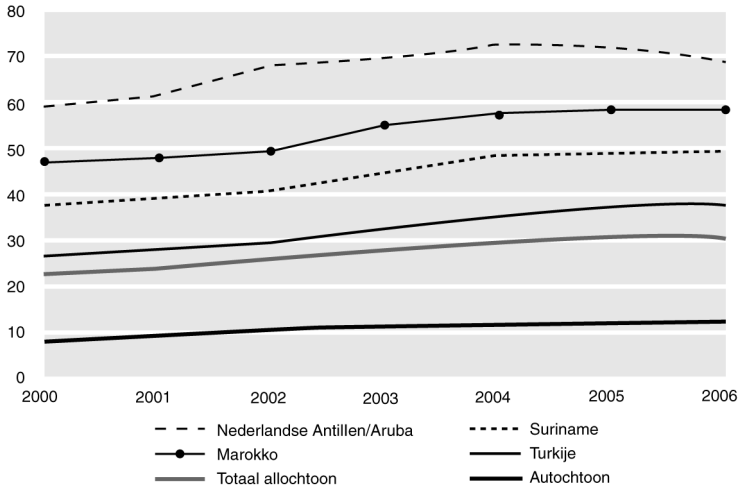


Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008.

Van alle in 2005 aangehouden verdachten is 63% autochtoon. De grootste groepen allochtone verdachten zijn verdachten van Marokkaanse of Surinaamse afkomst. Wanneer er gerelateerd wordt aan de omvang van de betreffende bevolkingsgroep van 12-79 jaar zijn personen met een Antilliaanse/Arubaanse herkomst relatief

het sterkst vertegenwoordigd in vergelijking tot de andere allochtone bevolkingsgroepen.[10]

Grafiek 2.32: Aangehouden verdachten naar herkomstgroepering (per 1000 inwoners van 12-79 jaar van de betreffende bevolkingsgroep)

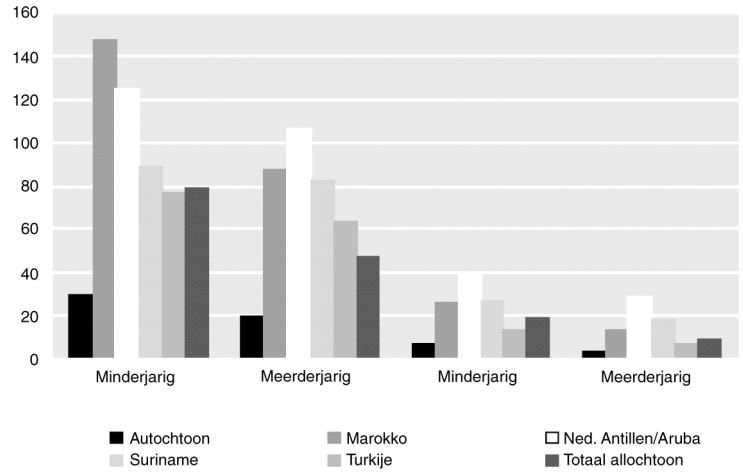


Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008.

In grafiek 2.33 is te zien dat Marokkaanse en Antilliaanse/Arubaanse jongens sterk oververtegenwoordigd zijn in het aantal aangehouden verdachten. Dit is na weging van leeftijd en geslacht per bevolkingsgroep. Het aandeel van deze jongens ligt vier tot vijf keer hoger dan dat van hun autochtone leeftijdsgenoten. Hetzelfde is te zien bij meerderjarige mannen van allochtone herkomst. Het aandeel van Marokkaanse mannen ligt hier echter veel lager. Bij vrouwen valt de oververtegenwoordiging van Antilliaanse/Arubaanse verdachten op. Zowel bij minderjarige als bij meerderjarige vrouwen ligt hun aandeel zes keer hoger dan dat van autochtone vrouwen.[11]

10 Ibid.
11 Ibid.

Grafiek 2.33: Aangehouden verdachten naar herkomstgroepering, strafrechtelijke meer- of minderjarigheid en geslacht (per 1000 inwoners 12-79 jaar van betreffende bevolkingsgroep) in 2005



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008.

2.9 Kosten criminaliteit

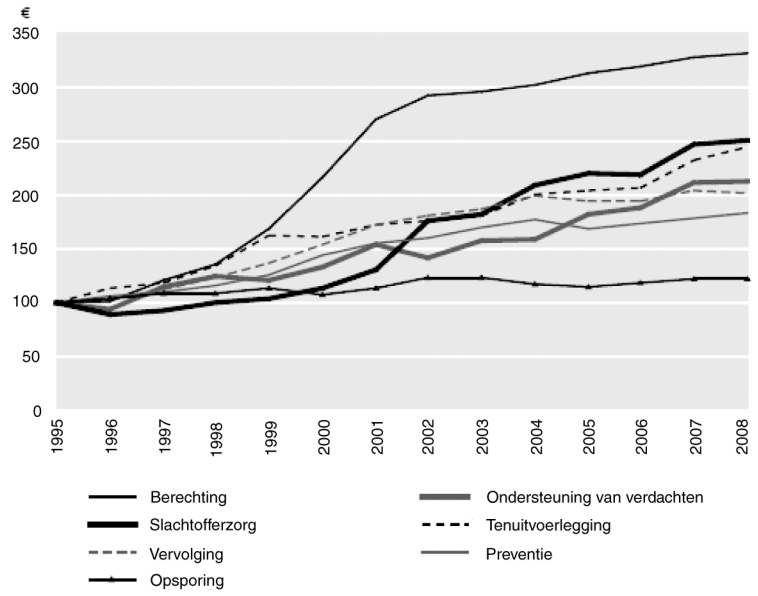
2.9.1 TOTALE OVERHEIDSUITGAVEN IN REACTIE OP CRIMINALITEIT

De Nederlandse overheid geeft veel geld uit in reactie op criminaliteit. Deze kosten bestaan uit slachtofferzorg, preventie, opsporing, vervolging, strafrechtspleging, tenuitvoerlegging en ondersteuning van verdachten.

De uitgaven zoals deze zijn weergegeven in tabel 2.34 zijn een schatting van de kosten voor criminaliteitsbestrijding en strafrechtspleging. Er kan bij sommige posten sprake zijn van over- of onderschatting. Maar volgens Criminaliteit en Rechtshandhaving 2007[12] kunnen de totale kosten worden geschat op € 7,2 miljard in 2007, wat neerkomt op € 422 per hoofd van de bevolking.[13]

12 Eggen en Kalidien 2008.
13 Moolenaar 2008.

Grafiek 2.34: Overheidsuitgaven voor criminaliteitsbestrijding en strafrechtspleging per hoofd van de bevolking



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008.

2.9.2 PRIVATE UITGAVEN TER VOORKOMING VAN CRIMINALITEIT

Niet alleen de overheid geeft veel geld uit aan de bestrijding en preventie van criminaliteit, ook burgers en het bedrijfsleven geven hier veel geld aan uit. Particulieren geven vooral geld uit ter voorkoming van inbraak en diefstal. Van deze uitgaven zijn geen exacte cijfers beschikbaar, in C&R 2007 is geprobeerd hier een schatting van te maken op basis van gegevens van de Politie Monitor Bevolking en winkelprijzen van en arbeidskosten voor preventiemiddelen. De schatting van uitgaven door particulieren aan preventie van criminaliteit is ongeveer € 1,5 miljard. Dat komt neer op ongeveer € 90 per hoofd van de bevolking.[14]

Ook bedrijven geven steeds meer uit aan preventiemaatregelen, hierbij kan gedacht worden aan extra sloten en alarminstallaties. De schatting van de uitgaven aan dergelijke preventiemaatregelen door bedrijven komt neer op € 411 miljoen. Uit gegevens van het CBS blijkt tevens dat de omzet in de beveiligingsindustrie in een periode van elf jaar ruim verdubbeld is, driekwart van deze omzet bestaat uit bedrijfsbeveiliging.[15]

14 Ibid.
15 Ibid.

Wanneer alle preventiemaatregelen bij elkaar worden opgeteld blijken deze maatregelen jaarlijks € 3,7 miljard te kosten. Wanneer dit wordt omgerekend naar elk hoofd van de bevolking komt dit neer op € 229. Dit is exclusief de overheidsuitgaven aan preventie.[16]

2.9.3 TOTALE SCHADE VAN CRIMINALITEIT

In grafiek 2.35 zijn de schadeposten voor de overheid, particulieren en bedrijfsleven weergegeven. Hierin is te zien dat de totale schade als gevolg van criminaliteit is te schatten op € 20,7 miljard. Deze schade komt neer op ongeveer € 1262 per hoofd van de bevolking.[17] Particulieren lijden het meeste schade (€ 11,2 miljard). De overheid lijdt in dit overzicht het minste schade (€ 1 miljard).

Grafiek 2.36 geeft alle uitgaven weer. Dit is slechts een indicatie, vanwege definitie-, conceptuele- en meetproblemen en beperkte en verbrokkelde beschikbaardheid van cijfers zijn de schattingen grof en waarschijnlijk te laag.[18] Geconcludeerd kan worden dat met deze schatting de totale kosten van criminaliteit op jaarbasis ongeveer € 32 miljard bedragen. Dit komt neer op ruim € 1932 per hoofd van de bevolking. 23% van de totale kosten bestaan uit overheidsuitgaven in reactie op criminaliteit. 12% van de totale kosten bestaan uit de preventie van particulieren en bedrijven. Ruim € 20,7 miljard (65%) bestaat uit de schade voor bedrijven, particulieren en de overheid. Zie het overzicht in grafiek 2.37.

16 Deze zijn genoemd in paragraaf 2.8.1.
17 Moolenaar 2008.
18 Ibid.

Grafiek 2.35: Overzicht schade op jaarbasis (p.617)

	Schatting kosten op jaarbasis (min euro. prijzen 2007)
Schade voor de overheid	
fiscale en economische fraude	758,3
opgespoord wederrechtelijk verkregen voordeel door AID	2,1
zware sociale verzekeringsfraude [SIOD]	28,6
middelzware sociale verzekeringsfraude	170,7
huursubsidiefraude	1,3
maatschappelijk nadeel identiteitsfraude	30,8
Subtotaal schade voor de overheid	991,8
Schade voor particulieren	
materiële schade	2.238,4
pinpasfraude	3,8
leed	8.888,7
medische kosten	54,5
vrijwillige bijdragen particulieren/instellingen aan slachtofferhulp	1,7
Subtotaal schade voor particulieren	11.187,1
Schade voor bedrijfsleven	
directe en indirecte schade	1.076,7
schade door fraude	6,589,6
verzuim werknemers wegens slachtofferschap	819,8
Subtotaal schade voor bedrijfsleven	8.486,1
Totale schade	20.665,0
	(euro, prijzen 2007)
Schade per...	
hoofd van de bevolking (2006)	1.262
slachtoffer (2006)	5.962
geregistreerd misdrijf (2006)	17.015

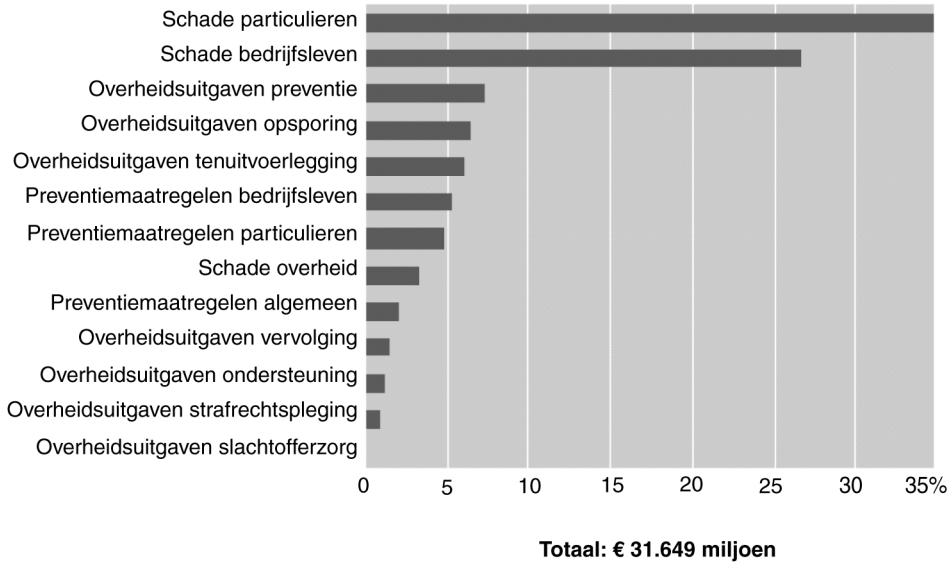
Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008.

Grafiek 2.36: Totale kosten criminaliteit op jaarbasis

	Kosten op jaarbasis
	(min. euro prijzen 2007)
Overheidsuitgaven	
slachtofferzorg	40
preventie	2.313
opsporing	2.008
vervolging	425
rechtspleging	239
tenuitvoerlegging	1.883
ondersteuning	330
preventiemaatregelen	
bedrijfsleven	1.644
particulieren	1.486
algemeen	617
Schade	
bedrijfsleven	8.486
particulieren	11.187
overheid	991.83
Totale kosten van criminaliteit	31.649
	(euro, prijzen 2007)
Totale kosten van criminaliteit per...	
hoofd van de bevolking	1.932
slachtoffer	9.131
geregistreerd misdrijf	26.059

Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008.

Grafiek 2.37: Kosten van criminaliteit, naar soort (2007)



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008.

2.10 Organisaties criminaliteitsbestrijding

In deze paragraaf geven wij enkele cijfers over kernorganisaties in de criminaliteitsbestrijding namelijk de politie, het OM, de rechters en detentie. Om een goed oordeel te kunnen even over de criminaliteitsbestrijding zijn deze cijfers van groot belang.

2.10.1 POLITIE

In tabel 2.1 wordt de totale sterkte van de Nederlandse politie weergegeven in de afgelopen jaren. Het totaal aantal politiemensen in Nederland bedraagt ongeveer 52.000 personen. Dit aantal lijkt redelijk stabiel over de afgelopen jaren.

Tabel 2.1: Totale fte's en personen per korps 2005 t/m 2008[19]

Korps	Fte's					Personen				
	2005	2006	2007	2008		2005	2006	2007	2008	
Groningen	1.593,8	1.592,6	1.514,4	1.584,3		1.628	1.631	1.558	1.582	
Fryslân	1.476,0	1.467,1	1.416,4	1.421,9		1.529	1.517	1.470	1.478	
Drenthe	1.011,3	1.005,5	1.169,8	1.164,0		1.063	1.057	1.221	1.218	
IJsselland	1.240,7	1.272,1	1.280,8	1.258,6		1.301	1.335	1.343	1.322	
Twente	1.463,8	1.486,1	1.503,2	1.494,0		1.531	1.553	1.584	1.585	
Noord- en Oost-Gelderland	1.632,0	1.641,7	1.674,5	1.646,1		1.697	1.704	1.741	1.717	
Gelderland-Midden	1.477,0	1.484,7	1.423,2	1.404,6		1.540	1.543	1.485	1.466	
Gelderland-Zuid	1.132,1	1.134,4	1.122,4	1.151,2		1.179	1.182	1.168	1.202	
Utrecht	3.040,9	3.097,9	3.207,1	3.244,0		3.154	3.216	3.372	3.381	
Noord-Holland Noord	1.330,2	1.336,5	1.369,3	1.353,6		1.404	1.408	1.446	1.433	
Zaanstreek-Waterland	714,6	710,1	712,2	730,6		754	748	751	769	
Kennemerland	1.463,0	1.451,6	1.451,7	1.445,6		1.522	1.517	1.528	1.530	
Amsterdam-Amstelland	4.735,0	4.751,2	5.017,5	5.151,6		4.887	4.948	5.213	5.345	
Gooi en Vechtstreek	644,4	624,6	613,0	607,2		654	638	630	622	
Haaglanden	4.487,8	4.588,2	4.579,6	4.645,6		4.572	4.676	4.674	4.757	
Hollands Midden	1.748,6	1.726,8	1.805,9	1.846,9		1.849	1.833	1.923	1.965	
Rotterdam-Rijnmond	5.105,3	5.288,6	5.285,1	5.323,9		5.283	5.490	5.490	5.542	
Zuid-Holland-Zuid	1.217,1	1.220,2	1.217,4	1.199,0		1.251	1.260	1.264	1.250	
Zeeland	869,7	874,8	868,8	879,9		906	911	887	915	
Midden- en West-Brabant	2.557,3	2.567,1	2.638,5	2.600,7		2.655	2.668	2.754	2.719	
Brabant-Noord	1.409,7	1.417,5	1.422,5	1.390,2		1.459	1.474	1.485	1.466	
Brabant-Zuid-Oost	1.881,6	1.886,7	1.912,1	1.916,7		1.920	1.932	1.963	1.979	
Limburg-Noord	1.151,6	1.165,8	1.176,9	1.188,8		1.206	1.225	1.241	1.249	
Limburg-Zuid	1.794,2	1.799,6	1.770,9	1.762,4		1.823	1.832	1.805	1.797	
Flevoland	970,5	994,7	1.006,1	1.053,8		997	1.025	1.048	1.095	
Totaal regiokorpsen	46.148,4	46.586,3	47.139,4	47.415,2		47.764	48.325	49.044	49.384	
KLPD	4.351,1	4.646,4	4.863,0	4.906,7		4.390	4.683	4.906	4.951	
Totaal landelijk	50.499,5	51.232,7	52.002,4	52.321,9		52.154	53.006	53.950	54.335	

Bron: Kerncijfers politie 2009.

19 De fte's betreffen de categorieën executief en AT-personeel en zijn exclusief functionele inzetbaarheid van aspiranten. Peildatum is 31 december van betreffende jaar.

Tabel 2.2: Aan het OM aangeleverde verdachten

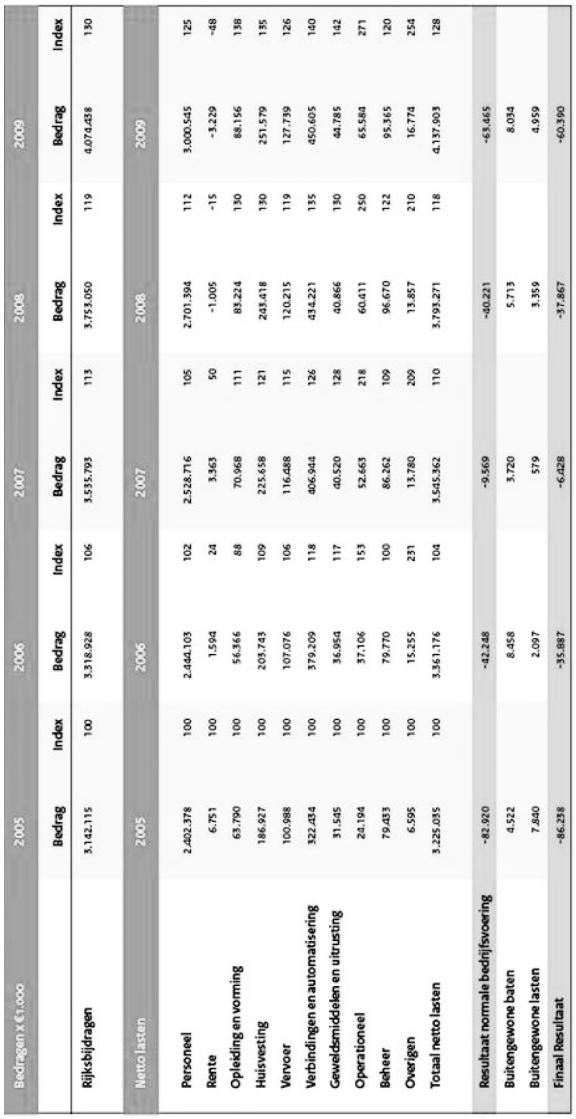
Korps	2002		2005		2006		2007		Streefwaarde 2006/2007		2008		Streefwaarde 2008	
	Aantal	Index	Aantal	Index	Aantal	Index	Aantal	Index	Aantal	Index	Aantal	Index	Aantal	Index
Groningen	8.508	100	9.160	108	9.741	114	9.359	110	9.788	115	8.174	96	9.201	108
Fryslân	8.315	100	9.083	109	9.033	109	9.373	113	9.875	119	8.548	103	9.001	108
Drenthe	4.568	100	4.872	107	5.252	115	5.552	122	5.468	120	5.595	122	5.525	121
IJsselland	5.893	100	7.029	119	7.065	120	7.214	122	6.780	115	7.061	120	6.441	109
Twente	6.963	100	7.823	112	7.981	115	7.926	114	8.194	118	8.003	115	8.158	117
Noord- en Oost-Gelderland	8.131	100	8.718	107	9.542	117	9.267	114	9.556	118	9.017	111	9.635	118
Gelderland-Midden	8.047	100	8.301	103	7.592	94	7.635	95	9.372	116	7.266	90	8.671	108
Gelderland-Zuid	6.354	100	6.868	108	6.429	101	6.635	104	7.354	116	6.304	99	6.741	106
Utrecht	14.000	100	15.925	114	14.830	106	15.970	114	16.825	120	17.039	122	16.249	116
Noord-Holland Noord	5.883	100	7.244	123	6.844	116	7.565	129	7.020	119	8.738	149	7.324	124
Zaanstreek-Waterland	3.643	100	3.787	104	3.836	105	3.888	107	4.343	119	4.072	112	4.200	115
Kennemerland	5.926	100	6.576	111	6.803	115	7.518	127	7.126	120	7.685	130	7.209	122
Amsterdam-Amstelland	21.263	100	21.195	100	24.058	113	24.423	115	26.063	123	23.513	111	25.707	121
Gooi en Vechtstreek	2.617	100	3.029	116	2.696	103	3.168	121	3.217	123	3.181	122	3.000	115
Haaglanden	16.739	100	21.333	127	22.632	135	22.234	133	20.739	124	22.226	133	21.673	129
Hollands Midden	7.855	100	9.309	119	9.442	120	9.853	125	9.555	122	9.696	123	9.812	125
Rotterdam-Rijnmond	20.311	100	25.378	125	24.865	122	27.084	133	25.311	125	26.508	131	25.332	125
Zuid-Holland-Zuid	6.029	100	6.756	112	6.543	109	6.861	114	7.029	117	6.732	112	6.892	114
Zeeland	5.239	100	5.812	111	6.108	117	6.248	119	6.100	116	6.011	115	6.354	121
Midden- en West-Brabant	13.032	100	14.853	114	14.757	113	14.699	113	15.432	118	14.710	113	15.273	117
Brabant-Noord	7.248	100	7.139	98	8.000	110	8.091	112	8.398	116	8.399	116	7.800	108
Brabant-Zuid-Oost	8.575	100	8.360	97	8.999	105	9.337	109	10.050	117	9.727	113	9.561	111
Limburg-Noord	5.307	100	6.246	118	5.799	109	6.296	119	6.300	119	6.217	117	5.914	111
Limburg-Zuid	8.785	100	9.407	107	8.526	97	9.487	108	10.185	116	9.281	106	9.652	110
Flevoland	4.787	100	5.776	121	5.700	119	5.928	124	5.537	116	6.427	134	5.770	121
Totaal regiokorpsen	214.018	100	239.979	112	243.073	114	251.591	118	255.617	119	250.130	117	251.095	117

Bron: Kerncijfers politie 2009.

Om een beeld te krijgen van de resultaten van de Nederlandse politie is het zinvol te kijken naar het aantal verdachten dat de politie aanlevert bij het Openbaar Ministerie. In de volgende tabel wordt hiervan een overzicht gegeven. Jaarlijks worden door de politie ongeveer 250.000 verdachten aan het OM overgedragen. Hier zit al enkele jaren een substantiële stijging in.

De kosten en baten van de politie zijn in de onderstaande tabel weergegeven. In deze tabel is de staat van begrote baten en lasten weergegeven. Enerzijds gebeurt dit in de vorm van bedragen, anderzijds worden de bedragen voor 2006 t/m 2009 uitgedrukt in een index, waarbij de bedragen van 2005 op 100 worden gesteld. De totale kosten van de Nederlandse politie bedragen meer dan € 4 miljard.

Tabel 2.3: Staat van netto lasten 2005 tot en met 2009 (exclusief KLPD en bovenregionale voorzieningen)



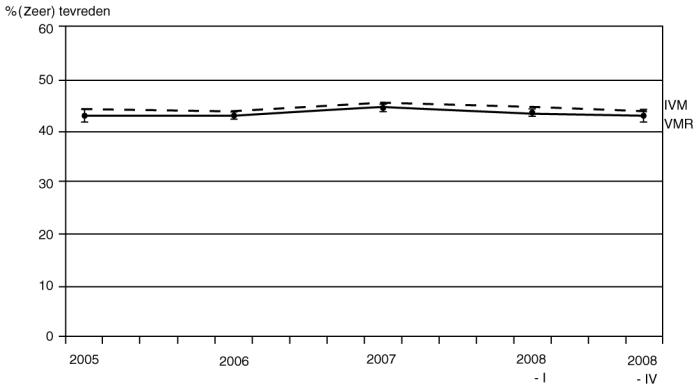
Bedragen x €1.000	2005		2006		2007		2008		2009	
	Bedrag	Index	Bedrag	Index	Bedrag	Index	Bedrag	Index	Bedrag	Index
Rijksbijdragen	3.142.115	100	3.318.928	106	3.535.793	113	3.753.050	119	4.074.438	130
Netto lasten	2005		2006		2007		2008		2009	
Personeel	2.402.378	100	2.444.103	102	2.528.716	105	2.701.394	112	3.000.545	125
Rente	6.751	100	1.594	24	3.363	50	-1.005	-15	-3.229	-48
Opleiding en vorming	63.790	100	56.366	88	70.968	111	83.224	130	88.156	138
Huisvesting	186.927	100	203.743	109	225.658	121	243.418	130	251.579	135
Vervoer	100.988	100	107.076	106	116.488	115	120.215	119	127.739	126
Verbindingen en automatisering	322.484	100	379.209	118	406.944	126	434.221	135	450.605	140
Geweldsmiddelen en uitrusting	31.545	100	36.954	117	40.520	128	40.866	130	44.785	142
Operationeel	24.194	100	37.106	153	52.663	218	60.411	250	65.584	271
Beheer	79.483	100	79.770	100	86.262	109	96.670	122	95.365	120
Overigen	6.595	100	15.255	231	13.780	209	13.857	210	16.774	254
Totaal netto lasten	3.225.035	100	3.361.176	104	3.545.362	110	3.793.271	118	4.137.603	128
Resultaat normale bedrijfsvoering	-82.920		-42.248		-9.569		-40.221		-63.465	
Buitengewone baten	4.522		8.458		3.720		5.713		8.034	
Buitengewone lasten	7.840		2.097		579		3.359		4.959	
Finaal Resultaat	-86.238		-35.887		-6.428		-37.867		-60.390	

Bron: CBS 2008a.

De tevredenheid en waardering voor de Nederlandse politie is een belangrijk onderwerp. Volgens de Integrale Veiligheidsmonitor 2008 is 44% van alle inwoners van 15 jaar en ouder in 2008 tevreden of zeer tevreden over het functioneren van

de politie in het algemeen. Volgens de VMR blijkt het percentage tevreden inwoners in de periode 2005-2007 vrij stabiel. Het schommelt tussen de 43 en 44%.

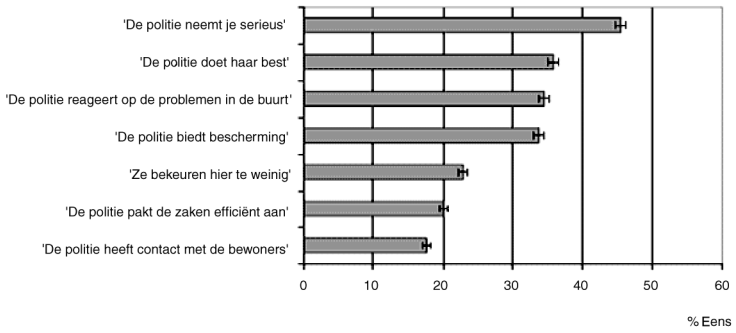
Grafiek 2.38: Tevredenheid over het totale functioneren van de politie (% (zeer) tevreden)



Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

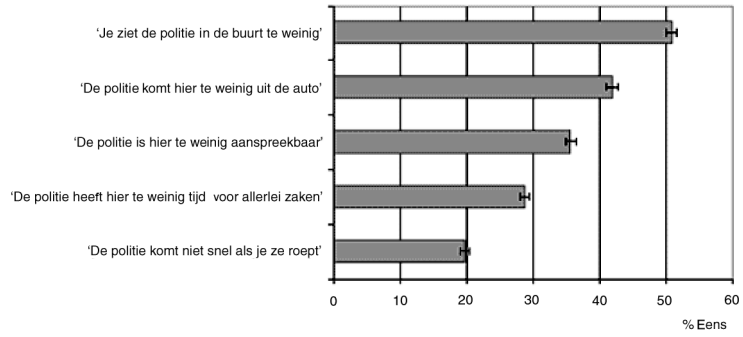
Als we echter kijken maar meer gedetailleerde gegevens dan ontstaat een meer genuanceerd beeld.

Grafiek 2.39: Oordeel over het functioneren van de politie in de woonbuurt (% eens)



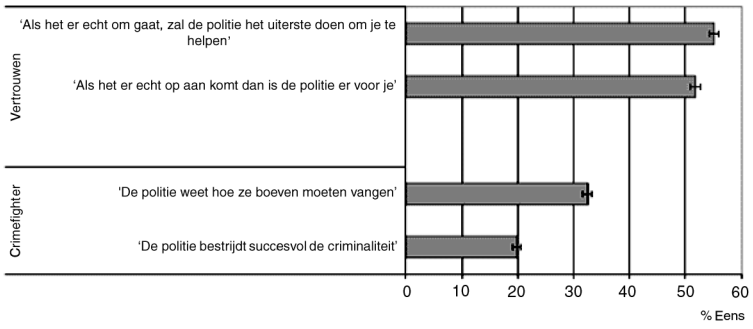
Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

Grafiek 2.39: Oordeel over de beschikbaarheid van de politie (% eens)



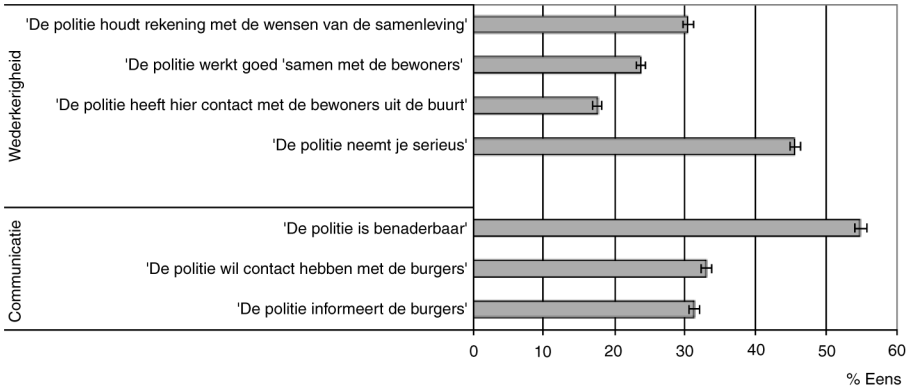
Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

Grafiek 2.41: Vertrouwen in de (bekwaamheid van) de politie (% eens)



Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

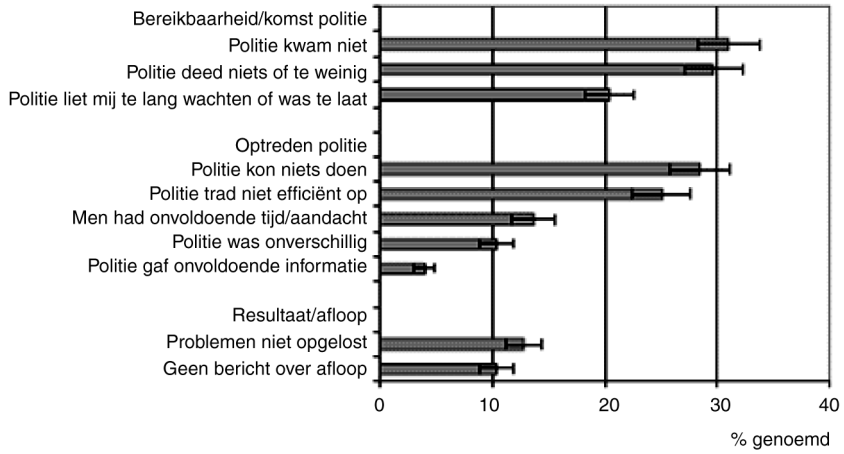
Grafiek 2.42: Interactie tussen politie en burgers (% eens)



Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

De Nederlandse bevolking lijkt redelijk tevreden met de beschikbaarheid van de politie maar minder tevreden met de resultaten en kwaliteiten van de politie. Maar 20% is het eens met de stelling dat de politie de criminaliteit succesvol bestrijdt. De percentages over tevredenheid van de interacties tussen politie en burgers zijn ook laag. De verhouding tussen politie en de burgers kunnen verbeterd worden. Het CBS heeft tevens onderzocht wat de redenen zijn voor de geringe tevredenheid van burgers over contact met de politie.

Grafiek 2.43: Redenen voor tevredenheid over politiecontact (% genoemd)



Bron: Integrale Veiligheidsmonitor 2008.

2.10.2 OPENBAAR MINISTERIE EN RECHTERS

De omvang van de rechterlijke macht (Openbaar Ministerie en rechters gezamenlijk) komt tot uiting in de onderstaande tabel. In totaal zijn ruim 14000 mensen werkzaam bij het OM en de zittende magistratuur. In totaal wordt in Nederland aan de rechterlijke macht ongeveer € 1,4 miljard uitgegeven.[20]

20 CBS 2008a.

Tabel 2.4: Omvang rechterlijke macht

Personeelsbezetting van OM en rechtspraak[1)]

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Rechtbanken[2)]	4 494	4 899	6 163	6 551	6 710	6 915	7 025	7 161
Gerechtshoven	651	626	828	929	986	993	1 015	1 026
Hoge Raad	153	175	191	202	208	217	220	219
Centrale Raad van Beroep	151	162	168	172	185	195	206	204
College van Beroep voor het Bedrijfsleven	33	36	37	43	48	51	51	50
Totaal rechtspraak	5 490	5 897	7 389	7 897	8 147	8 371	8 517	8 660
Ressortsparketten	237	276	302	331	348	362	362	368
Arrondissementsparketten	2 459	2 694	2 950	2 958	2 991	3 072	2 963	2 912
Totaal OM[3)]	2 696	2 970	3 252	3 289	3 339	3 434	3 325	3 280
Gemeenschappelijke beheersdiensten	1 465	1 481	571	577	508	375	285	278
Centrale en landelijke diensten	958	1 006	1 325	1 457	1 556	1 591	1 804	1 952
Totaal OM en rechtspraak	10 600	1 354	12 538	13 221	13 540	13 772	13 931	14 169

1) Exclusief Raad van State. Jaargemiddelden in voltijd-equivalenten. Vanwege afronding tellen delen soms niet exact op tot totaal.
2) Voor de jaren 2000 en 2001 zijn de aantallen van de kantongerechten, die toen nog los van de rechtbanken bestonden, geteld bij de rechtbanken.
3) Exclusief Rijksrecherche en de elders vermelde centrale en landelijke diensten (zoals Landelijk Parket, functioneel OM, bureau Verkeershandhaving OM, Parket-generaal).

Bron: CBS 2008a.

De resultaten van alle activiteiten van zowel het Openbaar Ministerie als de zittende magistratuur worden getoond in tabel 2.4 en 2.5. Deze tabellen tonen dat in de afgelopen jaren de productie van de rechterlijke macht – zowel kwantitatief als kwalitatief – zijn toegenomen.

Tabel 2.5: Activiteiten zittende magistratuur

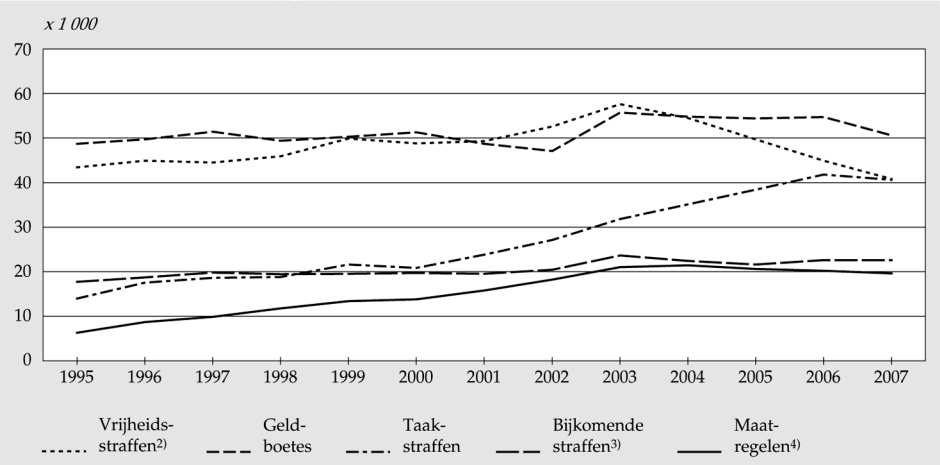
Kerncijfers

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Burgerlijk recht (uitspraken[2])	*x 1 000*								
Dagvaardingsprocedures									
Rechtbanken, sector kanton	215,7	235,4	254,7[1]	255,6[1]	318,8[1]	382,3[1]	398,3[1]	388,4[1]	386,1[1]
Rechtbanken, sector civiel	34,8	30,2	29,2[1]	30,4[1]	32,0[1]	34,6[1]	32,7[1]	31,3[1]	29,7[1]
Gerechtshoven	3,3	3,1	3,4[1]	3,5[1]	3,9[1]	4,3[1]	4,7[1]	4,7[1]	4,6[1]
Hoge Raad	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Verzoekschriftprocedures									
Rechtbanken, sector kanton	149,4	129,1	145,6[1]	178,8[1]	201,8[1]	206,2[1]	213,4[1]	219,0[1]	215,7[1]
Rechtbanken, sector civiel	94,1	100,5							
Rechtbanken, sector civiel		113,6[1]	121,2[1]	123,1[1]	126,4[1]	135,2[1]	140,2[1]	143,7[1]	150,7[1]
Gerechtshoven	3,1	3,1	3,0[1]	3,5[1]	3,9[1]	4,5[1]	5,4[1]	6,0[1]	6,1[1]
Hoge Raad	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Bestuursrecht (uitspraken[2])									
Rechtbanken, sector bestuursrecht[3]	57,9	29,1	29,8	30,1	33,1	35,4	40,1	49,2	49,0
Centrale Raad van Beroep	4,2	4,7	5,1	5,5	5,3	5,7	6,0	6,3	5,8
Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak	11,9	4,9	5,9	7,2	8,4	9,7	10,0	9,2	8,4
College van Beroep voor het Bedrijfsleven	0,9	0,7	0,9	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8
Gerechtshoven (belastingkamer)	10,9	8,8	9,5	11,4	12,0	10,1	8,3	3,4	2,3
Hoge Raad (belastingkamer)	0,7	0,8	0,7	0,7	1,0	1,0	1,1	1,0	0,9
Strafrecht (afdoeningen)									
Openbaar Ministerie									
kantonstrafzaken	248,3	144,5	94,7	89,3	130,1	140,1	123,7	113,0	101,1
rechtbankstrafzaken	147,5	118,4	115,5	120,7	128,7	127,7	123,0	126,1	122,3
Beschikkingen CJIB[4] (Wet Mulder)	3 263,8	7 794,0	9 203,1	9 536,9	10 570,0	10 372,7	10 977,4	11 943,7	12 640,8
Rechter in eerste aanleg									
kantonstrafzaken (bij de sector kanton)	124,7	87,6	90,1	108,5	135,6	174,1	165,4	181,0	155,7
rechtbankstrafzaken (bij de rechtbank)[5]	102,3	111,0	112,0	116,8	134,6	133,2	132,6	134,4	127,6
Rechter in hoger beroep									
kantonstrafzaken[6]	5,2	4,8	4,8	.	.	.	.	.	.
rechtbankstrafzaken (bij het hof)	9,7	.	.	.	.	.	.	.	.
Rechter in cassatie (bij de Hoge Raad)	2,6	1,8	2,8	3,0	2,9	2,8	3,4	3,1	3,0

1) Uit PCSII-systeem.
2) Afdoeningen exclusief ingetrokken of op andere wijze afgedane zaken.
3) Exclusief Vreemdelingenzaken.
4) Centraal Justitieel Incassobureau.
5) Exclusief voegingen ter zitting.
6) Tot en met 2001: bij de rechtbank.

Bron: CBS 2008a.

Tabel 2.6: Door de rechter in eerste aanleg opgelegde sancties in rechtbankstrafzaken[1]



1) Per bestraft feit kunnen meerdere sancties naast elkaar worden opgelegd, waardoor het aantal sancties groter is dan het aantal bestraffingen. De sancties zijn geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijk.
2) Gevangenisstraffen, hechtenis, militaire detentie en jeugddetentie.
3) Ontzetting van rechten, ontzegging rijbevoegdheid, verbeurdverklaring van voorwerpen en overige.
4) Onttrekking aan het verkeer, terbeschikkingstelling (van de regering), betaling aan de staat en overige.

Bron: CBS 2008a.

2.10.3 DETENTIE

Het totaal aantal gedetineerden in Nederland bedraagt ongeveer 13.000. Na een jarenlange sterke groei van het aantal gedetineerden begint het aantal inmiddels af te nemen.

Tabel 2.7: Totaal aantal gedetineerden

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totaal delicten	8735	10330	11930	11770	11760	11870	11760	12410	13060	13980	16455	17600	16230	14450	13530
Geweldsmisdrijven	3185	3555	3795	3575	3490	3540	3440	3630	4905	5340	5810	5560	5080	4855	4580
Vermogensmisdrijven	2410	3085	3370	3375	3295	3280	2905	3275	2340	2735	3190	3510	2750	2245	2195
Vernieling en openbare orde	380	465	565	785	735	790	690	745	520	605	740	865	740	595	505
Wetboek van strafrecht, overige	270	305	445	355	315	330	345	440	235	400	410	555	465	335	360
Wegenverkeerswet	80	95	70	165	130	115	105	145	35	40	125	160	125	130	130
Opiumwet	1355	1590	1805	1980	1990	1965	1965	2320	2795	2705	3260	2785	2680	2590	2405
Overige wetten	95	90	140	190	235	250	220	230	240	325	285	265	295	275	255
Onbekende delicten	970	1140	1745	1345	1575	1610	2085	1625	1995	1825	2625	3895	4095	3430	3105

Bron: CBS Statline.

De totale hoeveelheid medewerkers van de Dienst Justitiele Inrichtingen staat weergegeven in de onderstaande tabel. In totaal werken ruim 11.000 mensen bij de verschillende penitentiaire inrichtingen.

Tabel 2.8: Personeel penitentiaire inrichtingen naar functiecategorie en geslacht (peiljaar 2007)

Functiecategorie	*Man*	*Vrouw*	*Totaal*
Directie	143	34	177
Staf	175	408	583
Administratie	188	335	523
Sociale dienstverlening	290	570	860
Vorming	233	179	412
Arbeid	924	88	1.012
Executieve dienst	3.475	1033	4.508
Beveiliging	2.056	676	2.732
Huishoudelijke en technische dienst	374	129	503
Totaal	7.858	3.452	11.310

2.11 Afsluiting

In dit hoofdstuk hebben wij de belangrijkste kerncijfers op het terrein van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding weergegeven. Het is van groot belang dat in wetenschappelijke en publieke discussies over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding uitgegaan wordt van dezelfde cijfers en gegevens. Vooral ten aanzien van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding bestaan veel beelden. Het is zaak deze beelden steeds te blijven confronteren met eenduidige cijfers en feiten.

DEEL I CRIMINALITEITSVORMEN

3 Criminaliteit: percepties en attitudes

G.N.G. Vanderveen

3.1 Inleiding: percepties en attitudes omtrent criminaliteit

Wat is criminaliteit? Wat is erg? En is wat mensen erg vinden, en wat zij onder criminaliteit verstaan, ook criminaliteit in strafrechtelijke of juridische zin? In dit hoofdstuk staat centraal wat mensen denken en vinden van criminaliteit: de percepties van criminaliteit en attitudes ten aanzien van criminaliteit. Percepties van criminaliteit verwijzen naar wat mensen waarnemen en ervaren. Attitudes zijn evaluatief van aard en verwijzen naar hoe mensen ergens over oordelen, het gevoel dat mensen ergens bij hebben of naar de houding van mensen ten aanzien van wat ze waarnemen of ervaren.[1] We kunnen veel verschillende soorten percepties en attitudes omtrent criminaliteit onderscheiden. Figuur 3.1 geeft hiervan een overzicht, waarbij percepties en attitudes met betrekking tot criminaliteit (of uiteenlopende delicten), slachtofferschap en de aanpak en reacties in drie groepen zijn onderverdeeld.[2] De eerste groep betreft bijvoorbeeld de ideeën die mensen hebben over de ontwikkeling van de omvang van criminaliteit, wat zij onder criminaliteit verstaan en welke vormen van criminaliteit meer of minder afgekeurd worden of erger gevonden worden. De tweede groep omvat ideeën en oordelen met betrekking tot slachtofferschap, zoals bijvoorbeeld de inschatting van de kans die mensen zelf denken te hebben om slachtoffer te worden. Maar ook de angst zelf slachtoffer te worden en oordelen over hoeveel schuld en verantwoordelijkheid een (specifiek) slachtoffer heeft, valt in deze groep. De derde groep percepties en attitudes behelst gevoelens en gedachten over de aanpak van criminaliteit en oordelen over reacties op criminaliteit, bijvoorbeeld de reacties van politie en rechters. Het vertrouwen in politie en in de strafrechtsketen, evenals oordelen over de effec-

1 Fishbein en Ajzen 1975.
2 Deels overlappen onderzoek en bevindingen naar al deze ideeën van mensen met onderzoek en kennis van onveiligheidsbeleving. Onveiligheidsbeleving verwijst immers naar een grote variëteit in percepties, attitudes en zorg omtrent criminaliteit, sociale normen en de overtreding daarvan. Zie Vanderveen 2006.

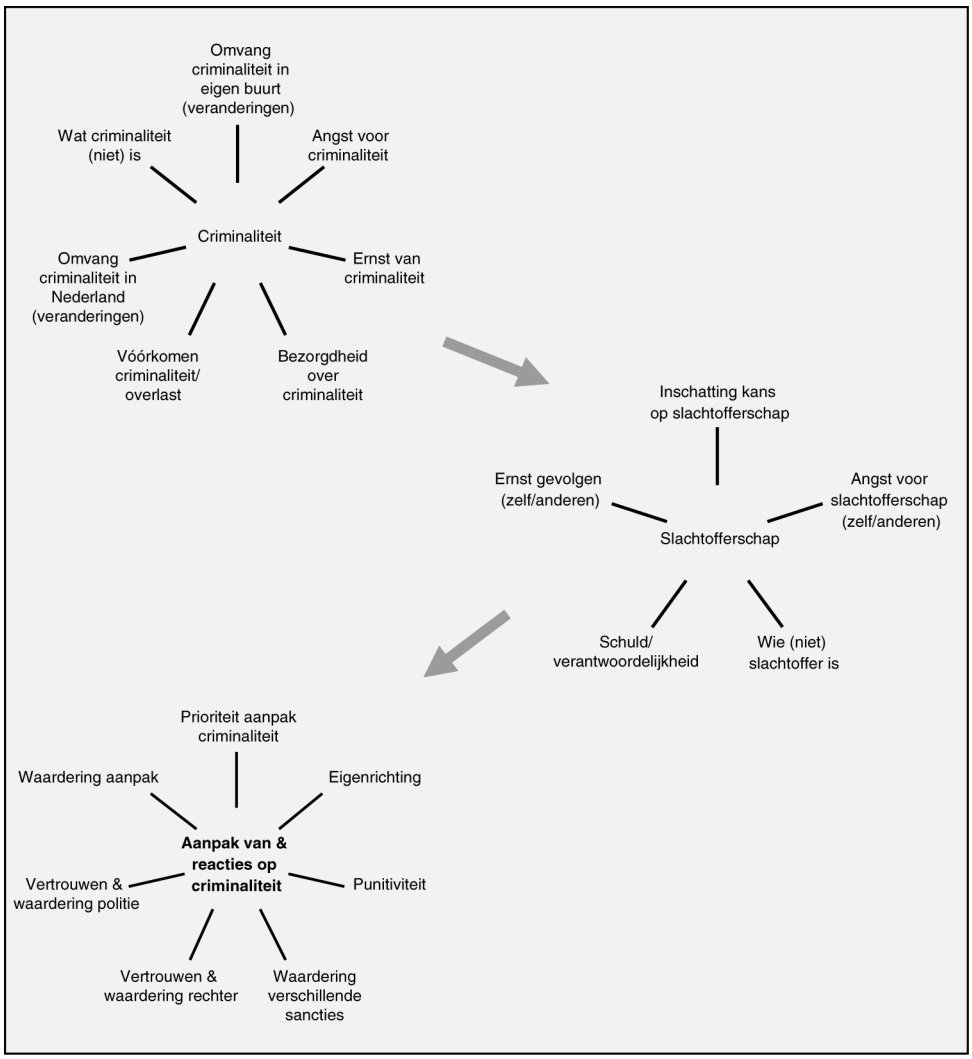
tiviteit van deze actoren vallen hier bijvoorbeeld onder.[3] Kortom, er zijn veel verschillende soorten percepties en attitudes waar (criminologisch) onderzoek naar verricht wordt.

In dit hoofdstuk worden niet alle percepties en attitudes besproken, maar bespreken we enkele in het licht van de samenhang tussen publieke opinie en de wet of het recht. Is wat erg is criminaliteit? Zijn de gedragingen die mensen het ergst vinden strafrechtelijk genormeerd? De samenhang tussen wat mensen vinden en wat de wet of het recht zegt, is duidelijk bij gegroeid recht. Het recht sluit dan aan bij ideeën en gedachten over gedragingen: de strafwet codificeert bepaalde gedragingen die in de maatschappij (mogelijk al langere tijd) veroordeeld worden. Dit strafrecht is zo gegroeid. De strafwet is dan eigenlijk de codificatie van (nieuw) gegroeid recht en tussen publiek en strafrecht bestaat consensus. Niet altijd is echter de wet een codificatie van wat door het publiek toch al veroordeeld werd. Soms is er geen consensus: mensen vinden iets erg maar het is geen criminaliteit in juridische zin of mensen vinden iets niet erg maar het is wel criminaliteit in juridische zin. Dit heeft gevolgen voor het gedrag van mensen, waar later op ingegaan wordt.

Dit hoofdstuk begint met een toelichting op de relevantie van kennis over percepties en attitudes over criminaliteit, waarbij ingegaan wordt op de legitimiteit van bijvoorbeeld wetgeving en beslissingen van de rechter, alsook de gevolgen van percepties en attitudes voor gedrag. Vervolgens staat centraal wat mensen onder criminaliteit verstaan, dus welke gedragingen volgens mensen vallen onder het begrip criminaliteit. Dit hangt nauw samen met processen van (de)criminalisering en ook de angst voor slachtofferschap van bepaalde vormen van criminaliteit worden in dit kader kort besproken. Hierna wordt dieper ingegaan op een attitude: hoe oordelen mensen over delicten; wat vinden zij erg of ernstiger. Naast de ernst van de gevolgen en de intentie van de dader blijken ook andere kenmerken van dader en slachtoffer samen te hangen met het oordeel van mensen over de ernst van een incident. Percepties en attitudes ten aanzien van criminaliteit zijn binnen en voor het strafrecht op verschillende manieren van belang, waar in dit hoofdstuk dan ook naar verwezen wordt. De overeenkomst tussen percepties en attitudes van mensen en het strafrecht, de al dan niet consensus over of wat mensen erg vinden ook altijd criminaliteit is in de juridische zin, vormt het slot van dit hoofdstuk.

3 Deze derde groep sluit aan bij de vier categorieën die Warr (1994) onderscheidt. Hij beperkt zich tot percepties en attitudes ten aanzien van daderschap en slachtofferschap van geweld. Zijn eerste categorie betreft de normatieve evaluaties van straffen; hoe straf zou moeten zijn. Hoe zwaar moeten straffen voor verschillende delicten bijv. zijn? Welke vormen van straf zouden mogelijk moeten zijn? Ten tweede noemt Warr de zogenoemde *ethnopenologies*: de theorieën die mensen hebben over straffen. Deze lekentheorieën omvatten ideeën over nut en noodzaak van straffen: is vergelding, preventie of herstel het belangrijkst? Wordt meer belang gehecht aan gevangen zetten of aan resocialisatie? Een derde groep percepties en attitudes ziet op de kennis die mensen hebben ten aanzien van criminaliteit en rechtshandhaving. Weten mensen bijv. welke straffen op specifieke delicten staan? Hebben zij een idee van oplossingspercentages of de gemiddelde straffen die door rechters opgelegd worden? De laatste groep betreft vertrouwen in de overheidsinstanties in de strafrechtsketen en oordelen over de effectiviteit: vinden mensen dat de politie, rechters en gevangenissen doen wat ze moeten doen en doen ze dat goed?

Figuur 3.1: Overzicht percepties en attitudes



3.2 Relevantie: legitimiteit & gedrag

De maatschappelijke relevantie van allerlei soorten percepties en attitudes gerelateerd aan criminaliteit werd al in 1974 expliciet erkend. Toen werd tijdens de discussie over de Justitiebegroting in de Tweede Kamer besloten de Stuurgroep Preventie Criminaliteit in te stellen. In opdracht van deze stuurgroep werd onderzoek verricht naar de omvang en ernst van de criminaliteit in Nederland. Volgens het

onderzoeksrapport is het om verschillende redenen belangrijk "onderzoek naar de meningen en gevoelens van het publiek over het kriminaliteitsvraagstuk" te doen.[4] Ten eerste is het voor de overheid belangrijk om te weten in hoeverre de overheid volgens het publiek prioriteit zou moeten geven aan criminaliteitsproblematiek. Ten tweede bepaalt de publieke opinie de marges 'waarbinnen kan worden voortgegaan met de humanisering van de strafrechtspleging', wat destijds speelde. Een recent voorbeeld van de doorwerking van maatschappelijke percepties van criminaliteit op het strafrechtelijke beleid is te vinden in de door het OM gestarte herzieningsoperatie van het stelsel van richtlijnen en het Kader voor strafvordering. Daarin is een plaats ingeruimd voor een burgerforum, met de bedoeling dat het stelsel in voldoende mate aansluit op dat wat 'in de samenleving leeft'.[5]

Kennis over percepties en attitudes van de bevolking zijn dus belangrijk in verband met het draagvlak en de ervaren legitimiteit van de overheid. Legitimiteit is een eerste reden waarom percepties en attitudes van belang zijn, waarop hieronder verder wordt ingegaan. De tweede reden, die ook toegelicht zal worden, is dat percepties en attitudes relevant zijn omdat zij gevolgen hebben voor het gedrag, zowel het gedrag van mensen als ook van actoren in de strafrechtsketen.

3.2.1 LEGITIMITEIT

Decennia na het eerste onderzoek naar meningen van de bevolking besteden politici, campagnes en beleidsmaatregelen ruimschoots aandacht aan percepties en attitudes ten aanzien van criminaliteit. Politici beroepen zich bijvoorbeeld op berichtgeving in de media en op opiniepeilingen.[6] De publieke opinie lijkt dan ook de ultieme legitimatie te zijn voor een voornamelijk repressieve politieke benadering, beslissing of maatregel.[7] In onderzoek naar de ernst van criminaliteit wordt regelmatig direct verwezen naar het belang van de bevindingen voor beleid en het functioneren van de rechtshandhaving.[8] Verschillende auteurs wijzen ook op het belang van inzicht in de mening van de bevolking bij beslissingen omtrent het al dan niet strafbaar stellen van gedragingen.[9] Binnen politiek en beleid, als ook binnen de opsporing, het strafrechtelijke systeem en de rechtshandhaving spelen percepties en attitudes voortdurend een rol, zowel op het niveau van individuele beslissingen als op het niveau van richtlijnen, wetten en regels. Hoe ernstig een delict, het feit, gevonden wordt, door een dader, een slachtoffer, een officier van justitie, een rechter en de wetgever staat daarbij vooral centraal.

4 Cozijn en van Dijk 1976.
5 Brouwer 2007.
6 Vanderveen 2006, hoofdstuk 5; Lee 2007.
7 Chevigny 2003; Zaret 2000.
8 Vogel, en Meeker 2001; Hoffman en Hardyman 1986.
9 Kwan, Chiu, Ip en Kwan 2002; Vogel 1998.

3.2.1.1 Ernst van het feit en het strafrechtelijke systeem

Binnen het strafrecht is de ernst van het feit ten eerste al van belang voor de keuze voor strafrechtelijke handhaving of bestuursrechtelijke handhaving (of sanctionering) Vervolgens speelt de ernst van strafbare feiten een rol bij de indeling van het wetboek in misdrijven en overtredingen en is de ernst maatgevend voor de bepaling van de onderlinge verhoudingen van strafmaxima. Bij enkele strafrechtelijke beslissingen speelt de ernst een prominente rol, bijvoorbeeld bij de straftoemeting (zie bijvoorbeeld artikel 9a Sr) en bij de beslissing tot toepassing van voorlopige hechtenis. Wanneer een gepleegd delict ernstig is, kan voorlopige hechtenis aan de verdachte worden opgelegd (artikel 67 Sv). Corstens[10] legt een verband tussen de ernst van een delict, maatschappelijk vertrouwen, legitimiteit en eigenrichting en zegt hierover:

"De samenleving kan het niet altijd verdragen dat zij onbeschermd blijft tegen gevaarlijke personen en gevaarlijke voorwerpen, en dat op een ernstig delict dat een schok heeft veroorzaakt, geen dadelijke en duidelijke reactie in de vorm van voorlopige hechtenis van de vermoede dader volgt. Dat is een maatschappelijke realiteit waarin de strafrechtelijke doctrine, hoe onzuiver die realiteit ook mag zijn, moet leven. Indien die realiteit wordt veronachtzaamd, verliest de strafrechtspleging maatschappelijk vertrouwen en ontstaat het risico dat de samenleving ongeregelde wegen gaat zoeken waarlangs zij kan reageren op het in haar ogen falende justitieel beleid."

De ernst is medebepalend voor het strafmaximum dat door de wetgever aan een feit is toegekend en voor de straftoemeting door de rechter. Maar de ernst van het feit is geen objectief gegeven; deze is afhankelijk van tijd en plaats, maar ook van de persoon van de dader, het slachtoffer en andere omstandigheden van het geval, waar we later nog op in zullen gaan. Het Openbaar Ministerie heeft een samenhangend stelsel van richtlijnen voor strafvordering geformuleerd, waarbij de relatieve ernst van verschillende delicten, dus de ernst ten opzichte van elkaar, medebepalend is voor de toe te passen strafrechtelijke reactie.[11]

Percepties en attitudes ten aanzien van de ernst spelen ook een rol wanneer in het strafproces, of bij de strafmotivering, gesproken wordt over de *geschokte rechtsorde*. Want wat wordt onder een ernstig geschokte rechtsorde verstaan? Hoe bepaalt de rechter dat de rechtsorde ernstig is geschokt? Wanneer is sprake van maatschappelijke of sociale onrust, publieke verontwaardiging, verzet en hoe ontstaat dit? Gaat het dan om onrust in de hele samenleving of kan het ook om (slechts) een groep binnen de samenleving gaan? In hoeverre spelen de media en de mate van aandacht in de media voor een bepaalde zaak dan een rol?[12] Inzicht in percepties en attitudes omtrent criminaliteit zijn dus relevant omdat deze gevolgen kunnen hebben voor het strafrechtelijke systeem, voor de wetgeving, het beleid en de op-

10 Corstens 2008.
11 Cleiren. en Nijboer 2008.
12 HR 21 maart 2006, LJN: AU8131.

sporing. Percepties van ernst werken bijvoorbeeld heel concreet door op de systematiek van het straf(proces)recht.

Op maatschappelijk niveau is vertrouwen in rechters, politie en de overheid in het algemeen van groot belang voor het gezag en de legitimiteit van de overheid. Wanneer de (overheids)instanties onbetrouwbaar, corrupt, elitair, bureaucratisch, ineffectief of oneerlijk worden gevonden, dan heeft dat gevolgen voor de maatschappelijke orde en ook voor gedrag op individueel niveau. Vanwege het maatschappelijke belang, steekt de overheid dan ook veel geld in het meten en monitoren van de publieke opinie.

3.2.1.2 Publieke opinie: nationale monitoren

Omdat politiek en beleidsmakers informatie nodig hebben over de percepties en attitudes van mensen, wordt geïnvesteerd in allerlei monitoren en onderzoeken. In de nationale monitoren zoals de Veiligheidsmonitor wordt mensen om hun mening gevraagd; deze enquêtes, die periodiek worden afgenomen, peilen de publieke opinie. Bekende indicatoren op het gebied van percepties en attitudes ten aanzien van criminaliteit betreffen bijvoorbeeld verschillende aspecten van onveiligheidsbeleving, waar in dit hoofdstuk niet verder op wordt ingegaan.

De monitoren bevatten onder andere vragen over de omvang van criminaliteit en in hoeverre criminaliteit een echt probleem aan het worden is. Deze vragen zijn niet uniek voor Nederland; in diverse internationale (slachtoffer)enquêtes wordt respondenten gevraagd of de criminaliteit is toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven in een bepaalde periode. Vaak wordt zo'n vraag aangevuld met een verwijzing naar de eigen omgeving of naar het land als geheel. Al ruim dertig jaar wordt bijvoorbeeld in de *Gallup Poll*, de vraag gesteld of er meer of minder criminaliteit in de eigen omgeving (en in de USA) is dan een jaar geleden.[13] In Nederland wordt in het kader van het langjarige onderzoek Culturele Veranderingen (CV) in Nederland van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) eveneens al geruime tijd gevraagd naar de mate waarin de bevolking het idee heeft dat de criminaliteit de afgelopen tijd is toegenomen. Van Noije en Wittebrood stellen op basis daarvan dan ook dat de Nederlandse bevolking de afgelopen tien jaar minder bezorgd is geworden over criminaliteit als maatschappelijk probleem; vond in 1995 86% van de bevolking dat 'de criminaliteit de laatste tijd toeneemt', dit percentage was in 2004 77% en nog maar 64% in 2006. Ook het percentage mensen dat vindt dat criminaliteit een echt probleem aan het worden is, is in de periode 1995-2006 gedaald tot 70%.[14] Ondanks deze daling is nog steeds de meerderheid van de bevolking dus wel van mening dat criminaliteit de laatste tijd toeneemt en een echt probleem is.[15]

De CV vraagt mensen ook te reageren op stellingen over 'misdaadbestrijding': misdadigers worden te licht gestraft; misdadigers moet men niet in de eerste plaats

13 Pastore en Maguire 2009.
14 Van Noije en Wittebrood 2007; Wittebrood en Oppelaar 2005.
15 Zie ook: Oppelaar en Wittebrood 2006.

straffen, maar men moet ze proberen te veranderen; seksuele misdadigers moet men niet in de eerste plaats straffen, maar proberen te genezen; het zou misschien goed zijn als voor bepaalde misdaden de doodstraf weer zou worden ingevoerd. In verschillend ander opinieonderzoek wordt ook gevraagd naar wat men als belangrijk maatschappelijk probleem ziet, of welk probleem als dringend wordt ervaren. Problemen op gebied van criminaliteit, veiligheid, politie en justitie staan daarbij in de bovenste regionen.[16]

Vaak worden de data afkomstig van de nationale monitoren weer gebruikt in verdere analyses. Wittebrood[17] gaat in haar boek over slachtoffers van criminaliteit eveneens in op angst voor slachtofferschap (van criminaliteit), de gepercipieerde kans op slachtofferschap en de bezorgdheid over criminaliteit als maatschappelijk probleem en benoemt deze als aspecten van onveiligheidsbeleving. Indicatoren voor de bezorgdheid over criminaliteit zijn daarbij de mening van mensen of criminaliteit een echt probleem aan het worden is en of criminaliteit de laatste tijd toeneemt. De derde indicator wordt gevormd door de rangordening van zestien politieke doeleinden, waaronder 'de strijd tegen de misdaad' en 'de orde handhaven'. Deze twee doeleinden staan vaak in de top vijf van prioriteiten.[18]

Naast de vragen die regelmatig in de monitoren gesteld worden, is ook andere informatie over de percepties en attitudes van mensen relevant voor politiek en beleid. De ideeën en gedachten die mensen hebben over criminaliteit, slachtoffers, daders, de aanpak van criminaliteit en de (overheids)instanties die daarmee belast zijn, beperken zich natuurlijk niet tot de vragen in de monitoren. Percepties en attitudes van individuen over bijvoorbeeld de mate waarin iemand schuldig is of straf verdient, hebben invloed op onder andere steunbetuigingen aan slachtoffers, maar ook aan daders. Percepties en attitudes van individuen die slachtoffer zijn geworden van criminaliteit beïnvloeden bovendien de aangiftebereidheid. Percepties en attitudes omtrent criminaliteit zijn dus relevant vanwege gevolgen voor concrete gedragingen.

3.2.2 GEDRAG

Percepties en attitudes zijn belangrijke determinanten van gedrag. Wanneer iemand een bepaalde gedraging, zoals door rood licht rijden met de auto of iets stelen uit de supermarkt, niet zo erg vindt, dan is de kans groter dat zij/hij dit gedrag zal vertonen dan dat iemand die dit wel erg vindt, dit zal doen.[19] De perceptie van de ernst van een delict is van invloed op allerlei andere gedragingen en reacties; van de aangifte die gedaan wordt door het slachtoffer tot de straf die opgelegd wordt aan de dader.[20] Black[21] betoogt dat de ernst van criminaliteit niet objectief, maar

16 Tammes en Dekker 2007.
17 Wittebrood 2006.
18 Becker en Dekker 2005; Tammes en Dekker 2007.
19 Ramchand, MacDonald, Haviland en Morral 2009.
20 Skogan 1984; M. Warr 1989.
21 Black 1979.

altijd een subjectieve waarneming is; een perceptie. De ernst van een delict volgens mensen, de gepercipieerde ernst, beïnvloedt de ideeën die mensen hebben over wat een passende straf voor het delict zou zijn.[22] Eerder is er al op gewezen op dat wanneer een delict in de ogen van mensen niet afdoende gestraft wordt, dit kan leiden tot verlies aan vertrouwen in de rechter of het strafrecht, daarmee de legitimiteit aantast en zo eigenrichting kan bevorderen.[23] In studies naar de gepercipieerde ernst wordt dan ook wel gesuggereerd dat de gepercipieerde ernst van delicten een basis kan vormen voor het vaststellen van (de hoogte van de) straffen. Bij grote verschillen tussen de gepercipieerde ernst en de strafmaat zou men zich volgens Kwan e.a. toch moeten afvragen hoe passend de straf is.[24]

Binnen de strafrechtelijke keten is de gepercipieerde ernst van het feit op een aantal momenten van belang voor het gedrag van betrokkenen. Zo zal een slachtoffer dat het delict niet zo ernstig vond, minder snel aangifte doen: de ernst van het delict heeft invloed op aangiftebereidheid en -gedrag van het slachtoffer.[25] Vervolgens blijkt de registratiebereidheid van de politie ook beïnvloed te worden door de ernst van het delict: van ernstigere delicten wordt eerder aangifte opgemaakt dan van minder ernstige delicten,[26] waarbij onder ernst lichamelijk letsel of materiële schade verstaan wordt. De ernst van het delict heeft eveneens invloed op bijvoorbeeld de media-aandacht, maatschappelijke onrust en de mate waarin de rechtsorde geschokt is volgens bijvoorbeeld de officier van justitie en de rechter in een bepaalde zaak, en mogelijk dus ook op de straftoemeting en -motivering. De ernst van een gedraging speelt ook op het niveau van de wetgever: een gedraging kan zo ernstig zijn, dat de wetgever de gedraging strafbaar stelt. Percepties en attitudes zijn dus van invloed op het gedrag van 'gewone' mensen in hun dagelijks leven, als ook op het gedrag van actoren in de strafrechtsketen.

3.3 Perceptie van criminaliteit: wat is criminaliteit?

Wat onder criminaliteit verstaan wordt, is tijd- en plaatsgebonden. Eén manier om te bepalen wat criminaliteit is, of om na te gaan wat in een bepaalde maatschappij onder criminaliteit verstaan wordt, is kijken naar het materiële strafrecht: het wetboek van strafrecht en de bijzondere strafwetten. Een andere manier om erachter te komen wat 'criminaliteit' is wordt gegeven door de slachtofferenquêtes: van welke delicten wordt mensen gevraagd of ze daar wel eens slachtoffer van geworden zijn en aan welke vormen van criminaliteit wordt gedacht als het over 'angst voor criminaliteit' gaat? Al snel zal dan duidelijk worden dat de wet aan de ene kant veel uitgebreider is dan de slachtofferenquêtes, maar aan de andere kant ook be-

22 Blumstein, Tonry en Van Ness 2005; Hamilton en Rytina 1980.
23 Johnston 1996.
24 Kwan, Chiu, Ip en Kwan 2002.
25 Goudriaan, Lynch en Nieuwbeerta 2004.
26 Wittebrood 2006.

perkter. De wet bevat immers veel meer delicten en strafverzwarende omstandigheden dan de slachtofferenquêtes. Aan de andere kant wordt mensen in slachtofferenquêtes soms ook gevraagd naar vormen van slachtofferschap die niet als zodanig in de strafwet staan, maar zeker onaangenaam kunnen zijn.[27]

3.3.1 PERCEPTIE VAN CRIMINALITEIT: (DE)CRIMINALISERING

Wanneer onder criminaliteit verstaan wordt datgene dat door wetgeving en jurisprudentie aangegeven wordt, dan verandert wat criminaliteit is wanneer de wet en de jurisprudentie veranderen. Zo'n strikte definitie en inhoudelijke begrenzing volgen dus op processen van criminalisering en decriminalisering.

Dergelijke processen en strafrechtelijke normering zijn het gevolg van nieuwe technologische mogelijkheden of veranderingen in de maatschappelijke af- of goedkeuring van gedragingen.[28] Processen van (de)criminalisering als gevolg van sociale en maatschappelijke veranderingen lijken vaak vormen van seksueel gedrag, intimidatie en geweld te betreffen.[29] Zo is bijvoorbeeld de maatschappelijke bereidheid om gedragingen die worden gezien als vormen van huiselijk geweld strafbaar te stellen toegenomen vanaf 1987.[30] Ook *stalking* maakt tegenwoordig deel uit van het Wetboek van Strafrecht, als gevolg van een veranderende publieke opinie en de inzet van politici.[31] Hoewel *stalking* pas relatief recent een wettelijk omschreven misdrijf is geworden, wil dat natuurlijk niet zeggen dat het verschijnsel zelf recent is.[32] Bovendien brengen technologische ontwikkelingen met zich mee dat *stalking* nu ook via internet en email kan plaatsvinden: *cyberstalking*.[33] Fisher, Cullen en Turner[34] omschrijven *stalking* als "*the same person exhibiting repeated pursuit behavior that seemed obsessive and made the respondent afraid or concerned for her safety*". Uit hun onderzoek onder vrouwelijke studenten bleek dat een aanzienlijke minderheid slachtoffer was geworden van *stalking*. Meer dan 80% werd niet gemeld aan de politie, soms omdat het niet ernstig genoeg werd gevonden, maar soms ook omdat niet duidelijk was dat *stalken* een delict is waar dus aangifte van gedaan kan worden, en soms werd geen aangifte gedaan omdat niet duidelijk was of de stalker het slecht bedoelde. Dus *ondanks* hun angst of bezorgdheid voor hun eigen veiligheid, werd nauwelijks aangifte gedaan. Hier spelen dus voortdurend percepties en attitudes, ten aanzien van *stalking*, criminaliteit en de dader, een rol in het gedrag van de slachtoffers.

De auteurs gaan verder in op de "ernst" van *stalking* en betogen dat de beoordeling van de ernst van een incident niet alleen afhankelijk is van wat er precies is

27 Buck, Chatterton en Paase 1995; Huys 2000; Huys 2001; Sheffield 1993.
28 Zie: Jenness 2004; Jenness en Grattet 1996; d'Anjou 2000; Sherman 2000; Schneider en Schneider 2008.
29 Roberts en Mohr 1996; Stevens 2002.
30 Johnson en Sigler 2000.
31 Groenhuijsen 1998; Saunders 1998.
32 Bijv.: Baas 1998; Budd en Mattinson 2000.
33 Ashcroft 2001; Roberts 2008.
34 Fisher, Cullen en Turner 2002.

gebeurd, maar ook van hoe de bredere maatschappelijke, sociale en culturele context *stalken* al dan niet veroordeelt als misdaad en *stalking* als vorm van criminaliteit benadert. Deze redenering gaat ook op voor zogenoemde *hate crimes*, althans in de Verenigde Staten. *Hate crime* verwijst naar criminaliteit gepleegd vanuit bijvoorbeeld raciale, antisemitische of antihomoseksuele motieven: het slachtoffer heeft een (veronderstelde) eigenschap en wordt *daarom* uitgekozen door een dader. Jenness (2007) beschrijft hoe vanaf het einde van de zeventiger jaren het begrip *hate crime* langzamerhand steeds meer op de maatschappelijke, politieke en juridische agenda is komen te staan.[35] In de Verenigde Staten groeide het besef dat criminaliteit van een andere orde is wanneer het motief van de dader van het criminele gedrag voortkomt uit negatieve vooroordelen ten aanzien van ras, religie, seksuele oriëntatie, handicap enzovoort. Onderzoek naar attitudes ten aanzien van criminaliteit met een dergelijk motief laten zien dat mensen dit ernstiger of erger vinden.[36] Dit besef heeft bijgedragen aan in de criminalisering van *hate crimes*, criminaliteit gericht tegen een persoon omdat de dader *denkt* dat het slachtoffer tot een bepaalde groep behoort (bijv. homoseksuelen, moslims), ongeacht of het slachtoffer werkelijk tot die groep behoort, als aparte delicten, in de vorm van *hate crime* – wetten genoemd.[37]

Naast vormen van seksueel gedrag, intimidatie en geweld wordt in de literatuur ook gewezen op bijvoorbeeld de criminalisering van immigranten; asielzoekers en (economische) vluchtelingen worden steeds vaker en vergaander onderworpen aan bijvoorbeeld surveillance, intensieve controle of detentie. Immigratieprocessen worden in diverse landen beleidsmatig benaderd in termen van criminaliteit en straf.[38]

3.3.2 PERCEPTIE VAN CRIMINALITEIT: (ANGST VOOR) SLACHTOFFERSCHAP

De slachtofferenquêtes bieden informatie over wat in een samenleving onder criminaliteit verstaan wordt door te kijken naar de delicten waarover aan mensen gevraagd wordt of ze daar wel eens slachtoffer van geworden zijn. Veel slachtofferenquêtes vragen ook aan mensen voor welke soort criminaliteit, bijvoorbeeld zoals gedefinieerd door de wet, mensen het meest bang zijn. De vormen van criminaliteit waaraan wordt gedacht als het over 'angst voor criminaliteit' gaat, geven informatie over wat mensen al dan niet onder criminaliteit verstaan. Pelser, Louw en Ntuli[39] onderzochten de 'angst voor criminaliteit' bij mensen die op het Zuid-Afrikaanse platteland woonden. Aan de ene kant bleken zij het meest bang te zijn voor de soorten criminaliteit die het meeste voorkomen, zoals inbraak en veediefstal, aan

35 Jenness 2007. Zie ook Steen en Cohen 2004.
36 Bijv. Lyons 2006, 2008.
37 Jenness en Grattet 1996; Grattet en Jenness 2005.
38 Bosworth en Guild 2008; Calavita 2003; Chan 2005; Khosravi 2009; Welch 2003.
39 Pelser, Louw en Ntuli 2000.

de andere kant voor die soorten met de ernstigste gevolgen (bijvoorbeeld moord). Andere studies in Dar es Salaam, Durban en Kaapstad[40] leiden tot soortgelijke conclusies: mensen zijn het meest bang voor moord, en voor fysieke schade. Vrouwen zijn daarnaast ook vooral bang slachtoffer te worden van verkrachting.[41]

Uit Anglo-Saksische en Nederlandse studies blijkt dat mensen, wanneer gevraagd wordt naar de angst slachtoffer te worden, vooral denken aan (seksueel) geweld door vreemden in de publieke ruimte: vooral *random violence* of zinloos geweld. Eén van de eerste slachtoffersurveys in Nederland vroeg respondenten of ze er wel eens aan dachten dat ze slachtoffer zouden kunnen worden van criminaliteit en zo ja, van welk soort delict. De belangrijkste soorten criminaliteit die genoemd werden betroffen seksueel geweld, beroving en mishandeling in de publieke sfeer.[42] Ook in diverse andere studies noemen respondenten fysieke mishandeling, geweld en bedreiging, naast inbraak en diefstal. Vrouwen noemen bovendien vaak vormen van seksueel geweld, zoals verkrachting en aanranding.[43] Over het algemeen denken mensen dus vooral aan een (gewelddadige) persoonlijke confrontatie met een dader die willekeurig plaatsvindt in de publieke ruimte.

Hoewel de strafrechtelijke normering en criminalisering van gedragingen een samenhang vertoont met wat mensen al dan niet onder criminaliteit verstaan, is de overlap zeker niet volledig. Soms zijn gedragingen gecriminaliseerd, hoewel (groepen) mensen het eigenlijk geen criminaliteit vinden, denk daarbij bijvoorbeeld aan het rookverbod, illegaal downloaden of het tien kilometer per uur te hard rijden op een rustige snelweg. Soms zijn gedragingen niet gecriminaliseerd, maar vinden (groepen) mensen het eigenlijk wel criminaliteit, zoals het maken van dierenporno of het hebben van seks met dieren.[44] Juist wanneer sprake is van het mogelijk (de)criminaliseren van gedragingen, wordt duidelijk dat in onze samenleving groepen mensen tegenover elkaar staan, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het verbod op godslastering, het dragen van een boerkini of een hoofddoek.[45] Wat mensen onder criminaliteit verstaan, blijkt niet alleen af te hangen van de eventuele strafrechtelijke normering, maar vooral ook van wat mensen *erg* vinden.

3.4 Attitude ten aanzien van criminaliteit: wat is erg?

Von Hirsch en Jareborg[46] onderscheiden vier groepen delicten op basis van het te beschermen belang. Delicten die inbreuk maken op de lichamelijke integriteit

40 Camerer, Louw, Shaw, Artz en Scharf 1998; Robertshaw, Louw en Mtani 2001; Shaw en Louw 1998.
41 Camerer, Louw, Shaw, Artz en Scharf 1998.
42 Van Dijk en Steinmetz 1979.
43 Mirrlees-Black en Allen 1998; Vanderveen 2006.
44 *Handelingen II* 2007/08 en 2008/09, 31009. Recente ontwikkelingen brengen hier echter verandering in.
45 Verbod op godslastering: *Handelingen* II, 2008/09, 31700 VI. Uitspraak Commissie Gelijke Behandeling; verbod op boerkini is in strijd met de wet. Te raadplegen via www.cgb.nl/_media/downloadables/oord09%2015.pdf [laatst bezocht op 1 mei 2009].
46 Von Hirsch en Jareborg 1991.

zien zij als meest ernstig, waarna de groep delicten volgt die schade toebrengen aan materiële zaken die het leven veraangenamen. De derde groep betreft delicten die inbreuk maken op het vrij zijn van vernederingen en de minst ernstige groep delicten maakt volgens Von Hirsch en Jareborg inbreuk op de privacy en zelfstandigheid. Het eerste grootschalige onderzoek naar de ernst van criminaliteit, dat verscheen, is van Sellin en Wolfgang.[47] Zij legden typologieën met karakteristieken van 141 misdaden voor aan 575 Amerikanen. Op deze manier kwamen ze tot een lijst van elf categorieën delicten op volgorde van meest naar minst ernstig. Na dit onderzoek zijn diverse studies gedaan naar de ernst van criminaliteit. Klassiek is de *National Survey of Crime Severity* (NSCS)[48] als bijlage bij de Amerikaanse nationale slachtofferenquête van 1977 die werd afgenomen bij een random steekproef van 60.000 Amerikanen. Aan de respondenten werden 204 beschrijvingen van delicten voorgelegd, zoals 'Iemand plaatst een bom in een openbaar gebouw. De bom ontploft en 20 mensen worden gedood' en 'Een man verkracht een vrouw op gewelddadige wijze. Door de lichamelijke verwondingen overlijdt ze', maar bijvoorbeeld ook 'Een fabriek loost willens en wetens afval in water. Hierdoor worden 20 mensen ziek maar ze hebben geen medische behandeling nodig', 'Iemand smokkelt heroïne het land binnen' en 'Iemand liegt in de aangifte van de inkomstenbelasting'. Naast de absolute ernstoordelen heeft vooral de relatieve ernst (welke criminele gedraging op welke plek van de ranglijst staat) aandacht gekregen. In veel van dit soort onderzoeken worden groepen mensen met verschillende achtergronden en (sociaaldemografische) kenmerken en inwoners van verschillende landen vergeleken in hun perceptie van de ernst van criminaliteit, waarbij vooral gekeken is naar de mate van consensus.

In bijvoorbeeld de ICVS, de internationale slachtofferenquête, wordt aan mensen die aangeven slachtoffer te zijn geweest van een bepaald feit onder andere gevraagd hoe ernstig zij het incident vonden. Volgens de ICVS blijkt de relatieve ernst, de rangordening van delicten door de slachtoffers, internationaal in grote mate consensus te bestaan.[49] Deze hoge mate van consensus over de relatieve ernst van gedragingen is ook in andere studies aangetoond.[50] De rangordening van verschillende demografischete onderscheiden groepen (op basis van geslacht, leeftijd, sociaaleconomische status, etnische afkomst enzovoort) blijken in hoge mate overeen te komen. Het maakt voor de rangordening van criminaliteit dus vooral uit welk type criminaliteit beoordeeld wordt en in veel mindere mate demografische kenmerken.[51] Dit betekent bijvoorbeeld dat mannen en vrouwen, hoger en lager opgeleiden in grote lijnen dezelfde soorten criminaliteit relatief ernstiger of minder ernstig vinden.

47 Sellin en Wolfgang 1964.
48 Wolfgang, Figlio, Tracy en Singer 1985.
49 Van Dijk en Van Kesteren 1997.
50 Hamilton en Rytina 1980; Wolfgang, Figlio, Tracy en Singer 1985.
51 Rossi, Waite, Bose en Berk 1974.

De consensus, zowel de intra- als crossculture en historische consensus is groot. Geweldsdelicten, gericht tegen personen worden het ergst gevonden. Delicten die inbreuk maken op de lichamelijke integriteit en gevolgen hebben voor iemands lijf of leven worden beschouwd als de meest ernstige vormen van criminaliteit, daarna volgen de delicten die inbreuk maken op iemands bezit. Slachtofferloze delicten worden als minst ernstig beoordeeld, maar wanneer deze delicten een normatieve of morele component omvatten, zoals homoseksualiteit, overspel, drugsgebruik en gokken dan is de consensus minder groot.[52]

Overigens wordt de cumulatie van kennis en de (theoretische) ontwikkeling tot nu toe bemoeilijkt door het gebrek aan eenduidige conceptuele afbakening en operationalisering, net als op het gebied van *fear of crime* of onveiligheidsbeleving.[53] Studies naar percepties van ernst van criminaliteit verschillen op conceptualiseringen, operationaliseringen, meetinstrumenten (rangordeningen, vignetten), steekproeven en dit maakt vergelijkingen lastig.[54] Studies verschillen in wat onder de ernst van criminaliteit verstaan moet worden en hoe (en bij wie) dit onderzocht wordt. Soms wordt respondenten bijvoorbeeld gevraagd een rangordening aan te brengen in een lijst met delicten, of moeten respondenten bij paren delicten aangeven welke ernstiger is.[55] Soms wordt respondenten gevraagd de delicten een cijfer te geven voor ernst, hoewel dit mogelijk training van de respondenten vereist[56] en lastiger lijkt te zijn.[57] Ook wat precies beoordeeld moet worden door de respondenten varieert: soms wordt een enkel woord voorgelegd (zoals 'verkrachting', 'verduistering' of 'diefstal'), soms wordt meer context gegeven, in de vorm van een vignet dat achtergrondinformatie bevat of het delict omschrijft, zoals de eerder genoemde studie van Wolfgang e.a.[58]

3.4.1 ERNST VAN DE GEVOLGEN EN INTENTIE: HARMFULNESS EN WRONGFULNESS

Onderzoek naar de gepercipieerde ernst van criminaliteit overlapt deels met onderzoek naar de gepercipieerde ernst van de *gevolgen* van criminaliteit. Mensen kan gevraagd wordt hoe erg (of ernstig) zij een bepaald delict vinden, maar ook hoe ernstig zij de gevolgen inschatten van een delict, wanneer zij zelf daar slachtoffer van zouden worden. Over het algemeen lijkt de gepercipieerde ernst van criminaliteit vooral af te hangen van de gepercipieerde consequenties: geweldscriminaliteit

52 Stylianou 2003.
53 Zie: Stylianou 2003.
54 Overigens komt dit deels ook voort uit de multidimensionaliteit van criminaliteitspercepties en de ernst daarvan, zoals Forgas laat zien. Zijn resultaten wijzen op de vier dimensies die van belang zijn bij de betekenis die mensen toekennen aan soorten criminaliteit, namelijk persoonlijke betrokkenheid (*concern*), de mate van gewelddadigheid (*violence*), de frequentie waarin het voorkomt (*commonness*) en de intentie van de dader (*intentionality*). Deze vier dimensies onderscheiden clusters van delicten, zoals delicten tegen de persoon, tegen bezit en openbare orde. Zie Forgas 1980.
55 Kwan, Chiu, Ip en Kwan 2002.
56 Parton, Hansel en Stratton 1991.
57 Fishman, Kraus en Cohen 1986.
58 Wolfgang, Figlio, Tracy en Singer 1985.

(dat lichamelijk letsel veroorzaakt) wordt meestal gezien als het meest ernstig, gevolgd door vermogenscriminaliteit (dat verlies of schade veroorzaakt).[59] Dit komt overeen met de eerste dimensie *harmfulness* die volgens War[60] samen met de dimensie *wrongfulness* bepaalt wat de gepercipieerde ernst is: de schade of het leed dat geleden wordt door het slachtoffer en de intentie van de dader.[61] Het belang dat gehecht wordt aan de intentie van de dader blijkt bijvoorbeeld ook uit het criminaliseren (in de USA) van de eerder genoemde *hate crimes*: het motief of de intentie van de dader maakt uit hoe iets ervaren wordt.

De intentie van de dader, en niet de gevolgen of schade voor het slachtoffer, die ook afhankelijk lijkt te zijn van kenmerken van het slachtoffer. Wanneer dader en slachtoffer elkaar al kenden voordat het incident plaatsvond, bijvoorbeeld omdat zij familie, klasgenoten of geliefden zijn, dan vermindert de *wrongfulness* van het incident.[62] Ook Rossi e.a.[63] onderzochten de ernst van criminaliteit onder inwoners van Baltimore en vonden dat delicten waarbij slachtoffer en dader elkaar kenden *minder ernstig* werden gevonden dan delicten waarbij slachtoffer en dader onbekenden zijn van elkaar. Naast de eventuele relatie tussen slachtoffer en dader blijken ook andere kenmerken van slachtoffer en dader van belang. Zo laat analyse van de NSCS zien dat naarmate een slachtoffer als zwakker of kwetsbaarder wordt gezien, het delict ernstiger wordt gevonden.[64] Daarbij is alleen al de sekse van dader en slachtoffer een indicatie voor mensen: een man die zijn vrouw doodsteekt bleek ernstiger gevonden te worden dan een vrouw die haar man doodsteekt.

3.4.2 ERNST: KENMERKEN VAN SLACHTOFFER EN DADER

De ene mishandeling is dus de andere niet; hoe een (gewelddadig) incident beoordeeld wordt, of het als criminaliteit gezien wordt en hoe ernstig het wordt gevonden, hangt af van specifieke kenmerken van de dader, het slachtoffer en het incident zelf. Wanneer die kenmerken variëren, krijgt het incident een andere betekenis. Richardson en May[65] bestudeerden de betekenis die toegekend wordt aan incidenten en analyseerden wanneer interpersoonlijk geweld 'getolereerd' werd en wanneer het werd verworpen. De sekse en seksuele oriëntatie van het slachtoffer, en de context waarin het geweld plaatsvond, bleek daarbij van groot belang. Ook of het geweld in de publieke of private sfeer plaatsvond, was van invloed. Dergelijke kenmerken beïnvloeden de mate waarin een slachtoffer en een dader (mede) verantwoordelijk en schuldig wordt geacht. Zij beïnvloeden ook de perceptie over in hoeverre een slachtoffer onschuldig is. Mensen die niet goede voorzorgsmaatregelen

59 Stylianou 2003.
60 Warr 1989.
61 Zie ook Hembroff 1987.
62 Warr 1989. Zie ook bijv. Warr en Stafford 1983.
63 Rossi, Waite, Bose en Berk 1974.
64 Wolfgang, Figlio, Tracy en Singer 1985.
65 Richardson en May 1999.

nemen en de *rules for precaution* volgen, worden verantwoordelijk geacht voor wat hen overkomt.[66] Criminaliteit wordt dan als minder ernstig gezien.

Het meest ernstig vinden mensen incidenten met een zogenoemd ideaal (of prototypisch) slachtoffer.[67] Het ideale slachtoffer is "*a person or a category of individuals who – when hit by crime – most readily are given the complete and legitimate status of being a victim*".[68] Dit slachtoffer is dus overtuigend als slachtoffer;[69] over de status van slachtofferschap wordt niet getwist. Volgens Christie heeft het ideale slachtoffer vijf kenmerken: het slachtoffer is zwak en kwetsbaar, voerde een respectabele activiteit uit, bevond zich op het moment van slachtofferschap op een plek waarvan het zij/hij niet kwalijk genomen kan worden dat zij/hij daar was. De dader van het incident waar het ideale slachtoffer bij betrokken is, is groot, sterk en slecht: "*a human being close to not being one*".[70] Dader en ideale slachtoffer kennen elkaar niet. Het slachtoffer is dus veel zwakker dan de dader maar heeft desondanks de juiste voorzorgsmaatregelen genomen en zichzelf zo veel mogelijk beschermd en verdedigd. Kortom, het slachtoffer doet niets wat de sociale normen en ideeën over wat gepast gedrag is, overschrijdt: het slachtoffer was helaas op het verkeerde moment op de verkeerde plek.

Wanneer het slachtoffer niet voldoet aan de kenmerken van het ideale slachtoffer, wordt het slachtoffer meer verantwoordelijkheid toegekend en wordt het delict (door anderen) als minder ernstig gezien. Ook in rechtzaken gaat het niet alleen om gedrag, intentie en schuld van de dader, maar ook om gedrag, motieven en verantwoordelijkheid of *blameworthiness* van het slachtoffer.[71] De verkrachting van prostituees wordt in de analyse van rechtzaken van Scutt dan ook anders beoordeeld dan die van een nette studente.[72]

Hoe minder het slachtoffer de sociale normen en ideeën over wat gepast gedrag is, overschrijdt, hoe erger het incident wordt gevonden. In analyses over gepast gedrag en de rol die dit speelt in het leven van mensen, wordt duidelijk hoe bijvoorbeeld waarschuwingen van ouders en vrienden aansluiten bij de kenmerken van het ideale slachtoffer: dochters worden bijvoorbeeld gewaarschuwd voor de onbekende dader en aangeraden zich te laten thuisbrengen door een klas- of studiegenoot.[73] In een interview met een jonge vrouw die een aardige, nette jongen had gevraagd haar thuis te brengen en die zich vervolgens aan haar vergrijpt:

"It never occurred to me that he might be the one who was dangerous, because all the warnings I had gotten were about strangers who leap out at you from the bushes or lure you into their cars or something."[74]

66 Green, Hebron en Woodward 1987; Stanko, 1990.
67 Zie Vanderveen 2006, waar deze paragraaf op is gebaseerd.
68 Christie 1986.
69 Lamb 1999.
70 Christie 1986.
71 Koski 2002.
72 Scutt 1992.
73 Zie bijv. Phillips 2000.
74 Pagina 55 uit Philips 2000.

Ook de media, zowel nieuwsmedia als ook films, series enzovoort, spelen een belangrijke rol in het bestendigen van de sociale codes; zij leren mensen "*what crimes to fear, where and when to be afraid, who is dangerous and who is safe*".[75]

Mensen vinden dus dat een delict met een zwakker of kwetsbaarder slachtoffer, of met een slachtoffer dat allerlei voorzorgsmaatregelen heeft genomen ernstiger. Het strafrecht en de strafrechter komen hier tot op zekere hoogte aan tegemoet. Het strafrecht kent strafverzwarende omstandigheden zoals de jonge leeftijd van het slachtoffer.[76] Ook zijn in het strafrecht diverse strafverhogingsgronden, of juist omstandigheden die straf kunnen verlichten of uitsluiten. Sinds 2004 is daar bijvoorbeeld het terroristisch oogmerk bij gekomen als wettelijke strafverzwarende omstandigheid.[77] Het strafrecht en de perceptie van mensen lijkt daarbij in grote lijnen overeen te komen.

3.5 Is wat erg is criminaliteit?

Maar niet altijd is wat mensen erg vinden ook criminaliteit, of vinden mensen criminaliteit erg, of denken mensen dat iets criminaliteit is in de juridische zin. Soms bestaat consensus: wanneer mensen iets erg vinden en het is ook criminaliteit in juridische zin en wanneer mensen iets niet erg vinden en het ook geen criminaliteit is. Soms is er geen consensus: mensen vinden iets erg maar het is geen criminaliteit in juridische zin of mensen vinden iets niet erg maar het is wel criminaliteit in juridische zin. Deze vier mogelijkheden hebben verschillende consequenties voor het gedrag van bijvoorbeeld het slachtoffer. Soms worden gedragingen, die feitelijk (juridisch) gecriminaliseerd zijn niet beschouwd als criminaliteit door het slachtoffer zelf. Zoals in het geval van *stalking*, exhibitionisme (potloodventerij) en zelfs verkrachting. Zo blijkt uit interviews met zo'n honderd vrouwen dat zij gezamenlijk 233 incidenten van exhibitionisme konden herinneren. Meestal waren de daders vreemden, soms bestond het exhibitionisme uit simpel *flashing*, soms ook uit masturbatie. Van deze 233 incidenten werden slechts 14 gemeld bij de politie.[78] Kelly[79] interviewde vrouwen over hun ervaring met vormen van seksueel geweld en concludeert dat het onder druk of dwang seks hebben eigenlijk alleen als verkrachting werd beschouwd door de geïnterviewde vrouwen wanneer de dader een vreemde was, het incident 's nachts in de publieke ruimte plaatsvond, fysieke dwang werd gebruikt en de vrouw (fysieke) weerstand bood. In gevallen waarbij

75 Madriz 1997.
76 Evenzo kent het strafrecht met betrekking tot de dader persoonlijke en niet-persoonlijke strafuitsluitingsgronden, namelijk de schulduitsluitingsgronden (bijv. overmacht, ontoerekenbaarheid) en de rechtvaardigingsgronden (noodtoestand, noodweer). Zie Cleiren. en Nijboer 2008. Ook deze strafuitsluitingsgronden sluiten aan bij factoren die bij mensen een rol spelen wanneer zij bijv. oordelen over andermans gedrag: was het per ongeluk of expres (*excuses*); was het nodig of juist ongerechtvaardigd (*justifications*).
77 Cleiren en Nijboer, 2008.
78 McNeill 1987.
79 Kelly 1987; Kelly 1988.

de man geen onbekende was, maar wel (fysieke dan wel een andere vorm van) dwang werd uitgeoefend, werd dit minder snel als verkrachting beschouwd door de vrouwen zelf.[80] Phillips[81] beschrijft diverse ervaringen van de door haar geïnterviewde vrouwen, waarbij duidelijk wordt dat ook al voldoet een incident aan de beschrijving in de (straf)wet; of het slachtoffer het incident ook benoemd en percipieert als criminaliteit is iets anders: "*it was violent and hurtful and really scary. But I don't think I could ever call it rape. Let's just say that things went badly*".[82]

Wat mensen criminaliteit vinden, of erg, is niet altijd verankerd in de strafwet. Dan is er geen consensus tussen strafwet en opinie. Dat hoeft echter geen probleem te zijn. Gedragingen die niet wettelijk gesanctioneerd zijn, kunnen wel degelijk op een andere manier gesanctioneerd en gecontroleerd worden, bijvoorbeeld door de familie. Mensen hebben variërende percepties en attitudes ten aanzien van criminaliteit, die ook nog aan verandering onderhevig kunnen zijn. Deze zijn relevant voor de wetgever, politiek en beleid, zeker in een democratie, vanwege de legitimiteit en mogelijke gevolgen voor gedrag. Het strafrecht is daarbij niet alleen een relatief stabiele culturele factor, maar kan fungeren als anker voor de publieke opinie, percepties en attitudes.[83] Dan kan consensus bestaan: mensen vinden iets erg en het is ook criminaliteit in juridische zin; of mensen vinden iets niet erg en het is niet strafrechtelijk (dan wel bestuursrechtelijk) gesanctioneerd. De strafwet zal echter nooit perfect samenvallen met de publieke opinie; alleen al omdat die publieke opinie variatie kent: percepties zijn vele malen heterogener dan de wetgever in een wet, geschreven voor alle gevallen, kan vatten.

80 Zie ook Koss 1985.
81 Phillips 1999; Phillips 2000.
82 Phillips 2000. Zie ook Gavey 1999.
83 Vergelijk Newman 2008.

4 Georganiseerde criminaliteit

E.R. Kleemans

4.1 Een korte geschiedenis

Historici beweren graag dat er niets nieuws onder de zon is. Dat is ook hun vak. Zo wordt er bij georganiseerde criminaliteit dikwijls verwezen naar roversbendes en smokkelaars uit het verre verleden. Een bekend voorbeeld betreft de 'Bokkerijders', bendes mobiele bandieten die tussen 1730 en 1778 de regio rond Maastricht onveilig maakten. In het holst van de nacht pleegden zij (gewelddadige) roofovervallen op kerken, boerderijen, herbergen, pastorieën en kloosters. Zij maakten daarbij handig gebruik van het feit dat het gebied destijds was opgedeeld in verschillende jurisdicties. Het kostte de autoriteiten meer dan veertig jaar om deze vorm van banditisme onder controle te krijgen met behulp van massale arrestaties, strafprocessen en executies.

Ondanks interessante historische parallellen,[1] is de geschiedenis van de georganiseerde criminaliteit in Nederland vooral een korte geschiedenis. Het fenomeen zoals wij dat vandaag de dag kennen en de maatschappelijke en politieke aandacht daarvoor, zijn beide van betrekkelijk recente datum. Dat is ook in andere Europese landen het geval, met uitzondering van Italië waar het probleem al een lange historie kent. Het maatschappelijke debat over georganiseerde criminaliteit is eigenlijk pas sinds het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw op gang gekomen.[2] Lange tijd werd in Nederland georganiseerde criminaliteit gezien als een exotisch, voornamelijk buitenlands fenomeen. Maar ondertussen zorgden de grote hoeveelheden drugs die vanaf de jaren zeventig en tachtig werden geïmporteerd, geëxporteerd en doorgevoerd via Nederland voor grote veranderingen in de wereld van de zware misdaad. Verschillende Nederlandse en Surinaamse daders behaalden grote verdiensten in de transnationale cannabis- en cocaïnesmokkel en investeerden deze in onroerend goed en kleine bedrijven. Dat begon op te vallen, vooral in Amsterdam.

Daarna is het snel gegaan. Aan het eind van de jaren tachtig begon de Amsterdamse politie aandacht te vragen voor het probleem, later vergezeld door andere grote steden en de Centrale Recherche Informatiedienst (tegenwoordig: IPol). Ook werden de eerste vertrouwelijke misdaadanalyses opgesteld op basis van door politiediensten ingevulde vragenlijsten over vermeende criminele groepen. Criminele groepen werden gescoord op verschillende criteria die sterk waren afgeleid van het beeld van Italiaanse en Amerikaanse maffiaorganisaties: een hiërarchie en een

1 Zie o.a. Blok 2001; Egmond 1993; Fijnaut en Paoli 2004.
2 Fijnaut en Paoli 2004.

vaste taakverdeling, het gebruik van positieve of negatieve sancties, deelname aan meerdere criminele activiteiten, witwassen, en corruptie. Hoewel slechts drie groepen voldeden aan alle criteria, leidde vooral het aantal groepen (189) tot intensieve media-aandacht. Het aantal criminele groepen nam bij nieuwe inventarisaties – logischerwijs – ook steeds toe. Daarnaast waren er verschillende incidenten, zoals de moord in 1991 op Klaas Bruinsma ('De Dominee'), de vermeende 'godfather' van de Nederlandse onderwereld. Ook inbraken bij politie en justitie, contraobservatie acties en intimidatie van officieren van justitie en opsporingsfunctionarissen droegen bij aan een politiek klimaat waarin de algemene indruk ontstond dat het probleem van de georganiseerde misdaad ernstig was onderschat.[3]

Beleidsmaatregelen

De eerste beleidsmaatregelen werden in 1992 aangekondigd in de nota 'Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Dreigingsbeeld en plan van aanpak'.[4] Met de wijsheid van achteraf, kan men constateren dat de dreiging van de georganiseerde misdaad in deze nota erg zwaar werd aangezet. De nota was sterk beïnvloed door ideeën over Italiaanse en Amerikaanse maffiaorganisaties en de wijze waarop deze zich manifesteren in de samenleving. Piramidaal opgebouwde misdaadorganisaties zouden op het punt staan om binnen te dringen in economische branches en politieke instituties. Daarbij zouden zij optreden als een soort alternatieve overheid die in bedrijfstakken of regio's twee traditionele overheidstaken overneemt: het geweldsmonopolie en het recht om belasting te heffen (door middel van protectie en afpersing). In de internationale literatuur wordt dit illegaal opereren op legale markten ook wel '*racketeering*' genoemd.[5] Dat 'racketeering' beslist geen hersenspinsel is, blijkt wel uit de concrete voorbeelden die vooral in het buitenland zijn aangetroffen. Zo werden in New York de winsten in bepaalde economische sectoren zoals de havens of de bouwsector afgeroomd doordat maffiagroepen controle uitoefenden over de vakbonden of cruciale toeleveranciers. Hetzelfde geldt voor Italiaanse maffiagroepen die bepaalde regio's in hun greep hielden, ondersteund door geweld(sdreiging), corruptie, politieke macht en een historisch gegroeide rol als 'conflictregulator'.

Bij grote problemen horen ingrijpende maatregelen. Daarom stelde de nota belangrijke repressieve en preventieve maatregelen voor die de basis legden voor veel latere wetgeving, bijvoorbeeld voor het afromen van criminele winsten en het tegengaan van witwassen: ontnemingswetgeving ('Plukze'), het melden van ongebruikelijke transacties (Wet MOT) en de invoering van een identificatieplicht bij financiële dienstverlening. Ook werden nieuwe opsporingsmethoden ingevoerd en werden de eerste IRT's opgericht, interregionale rechercheteams die zich speciaal konden toeleggen op de opsporing van georganiseerde criminaliteit. Deze

3 Zie voor een overzicht: Van Duyne 1995; Fijnaut e.a. 1998; Kleemans 2007.
4 Ministerie van Justitie/Ministerie van Binnenlandse Zaken 1992.
5 Zie o.a. Gambetta 1993; Jacobs 1999; Jacobs en Peters 2003; Paoli 2003.

IRT's zijn later omgevormd tot Kernteams en in 2003 opgegaan in de Nationale Recherche.

IRT affaire en Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden

Al snel nadat de IRT's goed en wel van start waren gegaan, ontstond eind 1993 de 'IRT-affaire' met de plotselinge ontmanteling van het IRT Noord-Holland/Utrecht. Volgens de autoriteiten in Amsterdam was deze ontmanteling een gevolg van het gebruik van ongeoorloofde opsporingsmethoden. Maar in de media werd druk gespeculeerd over andere redenen die ten grondslag zouden liggen aan deze 'breuk' tussen 'Amsterdam' en 'Utrecht': onenigheid over de zeggenschap over het IRT, maar ook beschuldigingen van corruptie. De kwestie escaleerde steeds verder en resulteerde, na rapportages van een onafhankelijke onderzoekscommissie (Commissie-Wieringa; maart 1994) en een werkgroep vooronderzoek opsporingsmethoden (oktober 1994), uiteindelijk in de instelling van een Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Deze Enquêtecommissie stond onder leiding van PvdA-Kamerlid Maarten Van Traa en staat daarom ook wel bekend als de Commissie Van Traa.[6]

Tijdens de openbare verhoren van deze commissie stond de Delta-methode centraal: het onder regie van politie en justitie bewust doorlaten van (grote partijen) drugs met hulp van gestuurde informanten of – beter gezegd – (criminele) burgerinfiltranten. Het idee was dat deze methode beter zicht kon geven op criminele organisaties (in dit geval: de 'Delta-organisatie') doordat informanten en infiltranten door het succesvol uitvoeren van transporten konden 'groeien' binnen deze organisaties ('groei-informanten'). Het zal duidelijk zijn dat met hulp van politie en justitie de kans op een 'succesvol' transport aanzienlijk kan toenemen. Maar de kwestie was niet de effectiviteit van een dergelijke methode, maar de legitimiteit en beheersbaarheid ervan. Politie en justitie verbinden zich immers verregaand met het criminele milieu. De vraag was of dit in Nederland is toegestaan en of het mogelijk is om überhaupt greep te houden op dergelijke operaties: kun je nog wel terug en word je op een gegeven moment niet zo sterk het criminele milieu ingezogen dat niet politie en justitie de informanten runnen, maar andersom? De Parlementaire Enquêtecommissie constateerde dat het laatste het geval was geweest en dat dergelijke vergaande opsporingsmethoden ongewenst en onbeheersbaar waren. Naar aanleiding hiervan is in Nederland het gebruik van criminele burgerinfiltranten vergaand aan banden gelegd en gereguleerd, veel sterker dan in andere (ook omringende) landen het geval is.[7]

Het onderzoek van de commissie beperkte zich niet tot de 'Delta-methode', maar was veel breder. Het betrof de normering van alle bijzondere opsporingsmethoden, in relatie tot de aard van de problemen waarmee wij in Nederland te kampen zouden hebben. Er werd daarom aandacht besteed aan: observatie (o.a.

6 PEO 1996.
7 Zie voor een recent overzicht: Kruisbergen en De Jong 2010.

telefoontaps, gericht afluisteren (microfoons), observeren en volgen, plaatsen van peilbakens, camera's en inkijkoperaties), informanten (o.a. tipgevers, informanten, gestuurde informanten, deals met criminelen en kroongetuigen), infiltratie (pseudokoop, infiltratie, gecontroleerd afleveren en doorlaten) en informatie (o.a. informatie-inwinning bij derden, misdaadanalyse en financieel rechercheren).

Onderzoeksgroep Fijnaut

Belangrijk was dat de commissie de normering van deze opsporingsmethoden ook wilde bezien tegen de achtergrond van de aard, omvang en ernst van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. De opdracht tot een dergelijk breed, inventariserend onderzoek gaf men aan de onderzoeksgroep Fijnaut, een groep van vier hoogleraren criminologie (Fijnaut, Bovenkerk, Bruinsma en Van de Bunt) en hun medewerkers. De onderzoeksgroep concludeerde dat er geen aanwijzingen waren dat bedrijfstakken onder controle stonden van de georganiseerde misdaad. Verder werd het bestaan van octopusachtige organisatievormen ontkend.[8] In die zin nuanceerde de onderzoeksgroep de overdreven dreigingsbeelden die destijds leefden over de aard, omvang en ernst van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Er was beslist geen sprake van Italiaanse toestanden. Toch waren de conclusies niet heel erg geruststellend: er zou sprake zijn van omvangrijke netwerken die betrokken waren bij georganiseerde criminaliteit; het aandeel van allochtonen in deze netwerken zou onevenredig hoog zijn; en vooral in Amsterdam zouden criminele groepen belangrijke machtsposities hebben verworven in onroerend goed.

De Parlementaire Enquêtecommissie constateerde ook dat politie en wetenschap onvoldoende inzicht hadden in het fenomeen van de georganiseerde misdaad. Mede daarom is door de minister van Justitie aan de Tweede Kamer toegezegd om periodiek te rapporteren over de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland en te signaleren ontwikkelingen. De Monitor Georganiseerde Criminaliteit vormt de concrete invulling van deze toezegging. Dit doorlopende onderzoek baseert zich vooral op analyses van afgeronde strafrechtelijke onderzoeken. Inmiddels zijn 120 grote opsporingsonderzoeken geanalyseerd en zijn drie rapportages aangeboden aan de Tweede Kamer.[9] Daarnaast is er in de wetenschap en bij de politie veel ten goede veranderd. Door de goede toegang tot politiebronnen – vaak gefaciliteerd door het WODC – is er veel, onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek verricht op tal van terreinen: drugssmokkel, mensenhandel, mensensmokkel, wapenhandel, auto- en motordiefstal, witwassen en allerlei vormen van fraude. Het voert te ver om al dit onderzoek hier de revue te laten passeren.[10] Wel is duidelijk dat Nederland – mede dankzij de 'openheid' na Van Traa – een unieke positie inneemt op het terrein van onderzoek naar georganiseerde misdaad. In andere landen hebben politie- en veiligheidsdiensten veelal het monopolie op deze informatie en moeten wetenschappers zich beperken tot 'kritische reflectie', vaak zonder

8 Fijnaut e.a. 1996, 1998.
9 Kleemans e.a. 1998; Kleemans e.a. 2002; Van de Bunt en Kleemans 2007.
10 Zie voor een overzicht, inclusief literatuurverwijzingen: Kleemans 2007.

empirische basis, het bijwonen van rechtszittingen of eigen veldonderzoek. Daarom wordt internationaal het onderzoek naar georganiseerde criminaliteit ook wel omschreven als *unique selling point* van de Nederlandse criminologie.[11]

Ook bij de politie is er veel ten goede veranderd. De afgelopen jaren zijn bij de politie – vaak in samenwerking met wetenschappers – interessante criminaliteitsbeeldanalyses verricht. Zo is ten tijde van de (voormalige) Kernteams en na de oprichting van de Nationale Recherche een reeks van analyses op verschillende criminaliteitsvelden tot stand gekomen. Deze criminaliteitsbeeldanalyses krijgen tegenwoordig regelmatig een 'update' ten aanzien van de speerpunten van de Nationale Recherche. Tegenwoordig zijn dat: witwassen (onder meer via investeringen in vastgoed), mensenhandel en -smokkel, terrorisme en andere extreme vormen van ideologisch gemotiveerde misdaad, grootschalige hennepteelt, handel in cocaïne en heroïne, en productie van en handel in synthetische drugs. Deze prioriteiten worden de laatste jaren mede bepaald door het Nationaal Dreigingsbeeld Zware of Georganiseerde Criminaliteit.[12]

In dit hoofdstuk zullen we de belangrijkste inzichten uit het onderzoek naar de aard van de georganiseerde misdaad in Nederland bespreken: de verschuiving van het beeld van racketeering naar transitcriminaliteit (4.2) en van piramidale organisaties naar criminele netwerken (4.3); inzichten in etniciteit en sociale relaties (4.4), strategische posities in criminele netwerken (4.5) en criminele carrières en zij-instromers (4.6); en ten slotte de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in beleid en opsporing (4.7).

4.2 Van racketeering naar transitcriminaliteit

Sinds het begin van de jaren negentig is de beeldvorming ten aanzien van georganiseerde criminaliteit ingrijpend veranderd door systematisch wetenschappelijk onderzoek. Er vond een sterke nuancering plaats van het zwaar aangezette dreigingsbeeld dat was beïnvloed door ideeën over de structuur van Italiaanse en Amerikaanse maffiaorganisaties en de wijze waarop deze zich manifesteren in de samenleving. De onderzoeksgroep Fijnaut concludeerde dat er geen aanwijzingen waren dat bedrijfstakken onder controle stonden van de georganiseerde misdaad. Ook in de follow-up studies van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit werden nagenoeg geen voorbeelden aangetroffen van protectie, politieke corruptie, onwettige beïnvloeding van politieke besluitvorming of infiltratie in vakbonden. Ook waren er geen duidelijke aanwijzingen van pogingen om regio's of bedrijfstakken door corruptie en geweld onder controle te krijgen. In de meeste gevallen blijkt het bij georganiseerde criminaliteit te gaan om smokkel van mensen (vrouwenhan-

11 Van Swaaningen 2007; Tonry en Bijleveld 2007; Engbersen 2008.
12 DNRI 2004; KLPD 2008.

del, mensensmokkel) en verboden waar, zoals drugs, wapens en gestolen auto's, en om illegale grensoverschrijdende handelingen, zoals witwassen, ondergronds bankieren of het ontduiken van heffingen en accijnzen (o.a. olie-, sigaretten-, alcohol-, BTW- of EU-fraude). Plegers van georganiseerde criminaliteit bedrijven dus vooral internationale handel en Nederland functioneert daarbij als productieland, doorvoerland of bestemmingsland. Daarom werd het begrip 'transitcriminaliteit' geïntroduceerd, wat een betere beschrijving geeft van de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland dan 'racketeering'.[13]

Plegers van georganiseerde criminaliteit liften eerder mee op bestaande goederen-, geld- en passagiersstromen dan dat zij zelf onderdelen van de infrastructuur onder controle houden. De positie van Nederland als doorvoerland – met onder meer de Rotterdamse haven, de luchthaven Schiphol en allerlei import- en exportfaciliteiten – biedt ook goede mogelijkheden voor verschillende vormen van transitcriminaliteit. Bedrijfstakken worden wél gebruikt om misdrijven te plegen of te verheimelijken. Ook wordt misdaadgeld geïnvesteerd in bedrijven en onroerend goed.[14] Maar over de precieze omvang van deze bestedingen bestaat nog steeds veel onduidelijkheid.[15] Wat betreft de aard van de bestedingen is duidelijk geworden dat daders vooral investeren in sectoren die hen vertrouwd zijn, zoals de horeca, de prostitutiebranche, de autobranche en de transportbranche. Ook de plaats van de investeringen wordt bepaald door de mate van vertrouwdheid. Daders investeren vooral in het land van herkomst: autochtone Nederlandse daders in Nederland, Turkse daders in Turkije, enzovoort. Wanneer men in andere landen investeert, zijn dit veelal landen waar men crimineel actief is of waar men goede sociale relaties heeft.[16]

4.3 Van piramidale organisaties naar criminele netwerken

In de beeldvorming van de jaren negentig werden criminele samenwerkingsverbanden doorgaans voorgesteld als traditionele maffiaorganisaties naar Italiaans of Amerikaans voorbeeld: duurzame, piramidale organisaties met een strenge hiërarchie, een duidelijke taakverdeling, een gedragscode en een intern sanctiesysteem.[17] Dergelijke criminele organisaties bestaan wel degelijk, maar zijn in Nederland eerder uitzondering dan regel. Dit impliceert echter niet dat criminele samenwerkingsverbanden geen structuur kennen of dat de relaties in samenwerkingsverbanden inwisselbaar en horizontaal zijn.

13 Kleemans e.a. 2002; Kleemans 2007.
14 Meloen e.a. 2002.
15 Unger e.a. 2006; Van Duyne 2006.
16 Kleemans e.a. 2002.
17 Cressey 1967.

Casus[18]

De productie van en handel in synthetische drugs kan worden onderverdeeld in deelprocessen: het verkrijgen van precursoren (essentiële grondstoffen; veelal uit het buitenland), het laboreren van halfproducten, het slaan van pillen en de uitvoer en/of afzet van halfproducten, poeder of pillen. Tijdens dit hele proces kunnen (tussen)producten eenvoudig aan anderen worden overgedragen, inclusief de volledige verantwoordelijkheid voor wat er verder mee gebeurt. Het 'estafettestokje' kan met andere woorden gemakkelijk worden overgedragen aan de andere schakel.

In deze casus zien we dat koppels en kleine groepjes tegen betaling verschillende deelprocessen voor hun rekening nemen binnen een breed vertakt productie- en handelsnetwerk. De verschillende schakels zijn sterk van elkaar afhankelijk, maar hebben – afgezien van de transacties – verder weinig kennis van elkaars activiteiten en contacten. Tussen de schakels bestaat een levendige handel in grondstoffen, halffabricaten, poeders en pillen, waarbij iedere schakel zijn eigen deskundigheid en contacten zo veel mogelijk probeert uit te buiten.

Variëteit in samenwerking en logistiek

Empirisch onderzoek heeft de aandacht gevestigd op de brede variëteit aan samenwerkingsverbanden en op het feit dat de logistiek van de criminele activiteiten (wat moet er allemaal worden geregeld?) grote invloed heeft op de manier waarop de samenwerking concreet gestalte krijgt.[19] Het maakt nogal wat uit of een samenwerkingsverband zich bezig houdt met het per schip importeren van grote partijen hasj; met de invoer en doorvoer van cocaïne (waarbij compacte, kleine hoeveelheden ook een hoge waarde vertegenwoordigen); met de productie van en handel in synthetische drugs; met het smokkelen van mensen; met het uitbuiten van vrouwen in de prostitutie; of met fraude en witwassen. Iedere criminele activiteit kent weer andere mogelijkheden en beperkingen, waardoor het onlogisch is om op voorhand eenvormigheid qua organisatie te veronderstellen.

Wisselende samenwerkingsverbanden en criminele netwerken

Gedetailleerd empirisch onderzoek heeft de aandacht gevestigd op de interne dynamiek van criminele samenwerkingsverbanden en criminele netwerken, die vooral op de wat langere termijn zichtbaar wordt:

Casus

In sommige gevallen leken hasjsmokkelorganisaties uit het verleden op het eerste gezicht sterk op piramidale organisaties, omdat het per schip importeren van grote partijen hasj logistiek een vrij complexe activiteit is en er eigen schepen en scheepsbemanningen moeten worden geregeld. Bij deze hasjtransporten zagen we dan ook grote aantallen verdachten op het toneel verschijnen: financiers, organisatoren van het transport, botenmakelaars, kapiteins die een scheepsbemanning regelen en vele personen die zorgen voor het vervoeren, afhalen en opslaan van de drugs. Toch blijken in langer lopende opsporingsonderzoeken verdachten in de tijd in wisselende verbanden samen te werken:

18 De casussen in dit hoofdstuk zijn afkomstig uit de rapporten van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit.

19 Sieber en Bögel 1993; Kleemans e.a. 1998.

bij ieder crimineel project komt er weer een andere combinatie verdachten in beeld. Daarnaast zien we dat centrale personen als financiers en organisatoren bij meerdere samenwerkingsverbanden betrokken kunnen zijn en activiteiten ondernemen die nadrukkelijk voor eigen rekening zijn.

Door samenwerkingsverbanden te analyseren als criminele netwerken, waarin daders met elkaar in wisselende samenwerkingsverbanden kunnen samenwerken, ontstaat er niet alleen oog voor de stabiliteit in bepaalde samenwerkingsrelaties, maar ook voor discontinuïteit en verandering. Dergelijke inzichten zijn ook voor de opsporing van groot belang.

Door dit bredere perspectief kan ook een betere analyse plaatsvinden van de posities van daders binnen criminele netwerken en hun afhankelijkheidsrelaties. Zo zijn er vaak duidelijke hoofdrolspelers van wie vele andere daders afhankelijk zijn vanwege hun geld, kennis of contacten. Deze hoofdrolspelers zien we telkens weer terug, in verschillende opsporingsonderzoeken en in verschillende samenwerkingsverbanden. Maar andere daders kunnen gaandeweg steeds minder afhankelijk worden van deze hoofdrolspelers, doordat zij zelf geld, kennis en contacten vergaren en vervolgens steeds meer eigen criminele activiteiten ontwikkelen. Door niet a priori uit te gaan van een duurzame, piramidale organisatie, ontstaat er dus oog voor groei en ontwikkeling binnen criminele netwerken.

Facilitators

Het denken in termen van criminele netwerken geeft ook zicht op personen die veelal in de periferie van criminele samenwerkingsverbanden opereren en die daarom vaak buiten de blik van opsporingsinstanties blijven. Denk aan geldwisselaars, ondergrondse bankiers, financiële of juridische dienstverleners en documentenvervalsers. Deze facilitators danken hun positie aan het feit dat zij een oplossing bieden voor bepaalde logistieke knelpunten waar verschillende criminele samenwerkingsverbanden tegenaan lopen. Zij verlenen hun diensten daarom vaak aan meerdere criminele samenwerkingsverbanden. Daarmee nemen zijn een belangrijkere positie in binnen een crimineel netwerk dan beschouwing van afzonderlijke 'criminele organisaties' zou doen vermoeden.

Casus

A wisselt regelmatig geld voor ten minste vier drugsorganisaties. A is oorspronkelijk gestart binnen de context van een prominente drugsgroepering en is sindsdien jarenlang succesvol actief geweest als wisselaar. Hij wisselt eerst lange tijd ook zelf, maar schakelt later steeds vaker andere personen in. Wel houdt hij persoonlijk toezicht wanneer deze personen met sporttassen naar een wisselkantoor gaan om te wisselen.

Omgerekend wisselt A gemiddeld een bedrag van € 1 tot 1,5 miljoen per maand. Vanwege de grote te wisselen bedragen is het niet verwonderlijk dat de lijnen met de hoofdpersonen uit de vier drugsorganisaties vrij kort zijn. Zo had G, de centrale figuur uit drugsorganisatie X, rechtstreeks contact met A en hield hij ook de overdracht van het geld in eigen hand.

Dynamiek

Dynamiek is een zeer belangrijke eigenschap van criminele netwerken.[20] Criminele samenwerkingsverbanden lijken soms weinig hinder te ondervinden van arrestaties en inbeslagnemingen, omdat geen schakel onvervangbaar is. Daardoor worden gaten ook weer gemakkelijk opgevuld. Daarnaast blijkt het beweeglijke karakter van criminele samenwerkingsverbanden ook de basis te vormen voor de ontwikkeling en de groei van criminele netwerken: personen raken via hun sociale relaties betrokken bij criminele samenwerkingsverbanden, worden gaandeweg steeds minder afhankelijk van andermans hulpbronnen, zoals geld, kennis en contacten, en zoeken vervolgens hun eigen weg. Bij deze nieuwe samenwerkingsverbanden betrekken zij weer personen uit hun eigen sociale omgeving en het verhaal begint opnieuw. Dit 'sneeuwbaleffect' is kenmerkender voor de onderzochte samenwerkingsverbanden dan het traditionele beeld van 'rekrutering', waarbij criminele organisaties buitenstaanders rekruteren die vervolgens – bij gebleken geschiktheid – kunnen opklimmen in de hiërarchie.

4.4 Etniciteit en sociale relaties

Een belangrijk inzicht uit het onderzoek naar georganiseerde misdaad is het grote belang van sociale relaties zoals familie- en vriendschapsbanden. Door het voortdurende gevaar van aanhouding en vervolging, ontstaat er voor daders een noodzaak tot geheimhouding en afscherming. Ook maakt het illegale karakter van de uitgevoerde activiteiten de omgeving tot een 'jungle', een ongereguleerde wereld waarin niet kan worden teruggevallen op formele mechanismen, die in de legale wereld het wantrouwen tussen verschillende partijen kunnen beteugelen: het sluiten van contracten, het doen van betalingen via het officiële circuit of het terugvallen bij onenigheid op arbitrage of rechtspraak. Daders van georganiseerde criminaliteit moeten leren leven met de 'handicap' van de illegaliteit.

Casus

Cocaïne wordt vanuit Zuid-Amerika via het Caraïbisch gebied naar Nederland gesmokkeld. De belangrijkste schakel tussen de verschillende landen betreft een Antilliaan, die als een soort makelaar fungeert tussen Colombiaanse leveranciers en Europese afnemers. Zijn zus is getrouwd met een Colombiaan, die een tamelijk belangrijke positie inneemt in een cocaïneorganisatie, die voornamelijk is gebaseerd op familierelaties. Zelf heeft hij enige tijd in Nederland gewoond, waardoor hij contacten heeft met in Nederland woonachtige Antillianen, die de cocaïne afnemen en verder distribueren. Een andere oude bekende is een autochtone Nederlander, die met enkele vrienden de cocaïne met een schip naar Nederland vervoert.

20 Kleemans e.a. 1998; Van Calster 2002.

Een belangrijke oplossing wordt gevormd door een sterk beroep op bestaande sociale relaties zoals familie- en vriendschapsbanden: bekenden werken samen met bekenden en introduceren elkaar weer bij anderen. Het cement van de criminele samenwerking wordt met andere woorden gevormd door sociale relaties. Dankzij het bestaan van sociale relaties kunnen ook bruggen worden geslagen tussen criminele netwerken in verschillende landen. De sociale verbindingen die bijvoorbeeld door migratie zijn ontstaan tussen Nederland en de herkomstlanden van bepaalde groepen migranten bieden een vruchtbare voedingsbodem voor internationale drugshandel. Het toeval wil immers dat deze landen belangrijke bronlanden of doorvoerlanden van drugs zijn geworden: Marokko is een belangrijk productieland van cannabis, Turkije een belangrijk doorvoerland voor heroïne, en Suriname, Aruba en de Nederlandse Antillen verbinden Nederland met het cocaïneproducerende Zuid-Amerika.

Etniciteit en sociale relaties

Sociale relaties bieden een andere visie op de factor etniciteit. Ten tijde van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden ontstond er veel ophef over de conclusies van de onderzoeksgroep Fijnaut over de grote betrokkenheid van bepaalde etnische minderheidsgroepen bij drugshandel en de negatieve uitstraling daarvan op allochtone gemeenschappen. Ondanks het feit dat er in Nederland veel empirische studies naar minderheidsgroepen waren uitgevoerd, was daarin niet of nauwelijks aandacht besteed aan hun criminele activiteiten en criminele betrokkenheid. Over het waarom kon de onderzoeksgroep slechts gissen: "traagheid in het signaleren, het ontbreken van toegang tot gegevens van de politie, naïviteit, zwijgzaamheid als gevolg van identificatie met de veronderstelde belangen van minderheden, taboeïsering van het thema of angst voor represailles?".[21] Een vergelijkbare conclusie trok de onderzoeksgroep met betrekking tot de commotie die ontstond over de rol van (voormalige) woonwagenbewoners in de georganiseerde misdaad. Ook hier vroeg men zich af of onderzoekers op dit terrein zich niet te veel als zaakwaarnemers hadden opgesteld.

Een decennium later kan worden geconstateerd dat het taboe op deze thema's is doorbroken. Onderzoek heeft aangetoond dat niet in de eerste plaats etniciteit de basis vormt van de onderzochte samenwerkingsverbanden, maar de sociale relaties die tussen de verschillende personen bestaan. Bestaande sociale banden kunnen immers de basis vormen van criminele samenwerking. Veel immigranten in Nederland zijn afkomstig uit landen als Turkije, Marokko, Suriname en de Nederlandse Antillen; landen die zich tevens hebben ontwikkeld tot belangrijke bronlanden en doorvoerlanden van drugs voor de Europese markt. De sociale bindingen die door migratie zijn ontstaan tussen Nederland en de moederlanden, bieden een vruchtbare voedingsbodem voor internationale drugshandel. Dit is niet alleen van belang voor daders afkomstig uit etnische minderheidsgroepen, maar

21 Bovenkerk e.a. 1997.

ook voor autochtone, Nederlandse daders. Zij profiteren in feite ook van deze sociale banden, bijvoorbeeld voor de import van cannabis, heroïne of cocaïne, of voor de export van synthetische drugs.

Etnische heterogeniteit en interetnische samenwerking

Duidelijk is geworden dat het niet zo zinvol is om georganiseerde misdaad langs etnische scheidslijnen in te delen. Niet etniciteit vormt de basis van criminele samenwerkingsverbanden, maar de sociale relaties die tussen verschillende personen bestaan. Daarom is in het eerste monitorrapport het beeld van etnische homogeniteit en etnische geslotenheid van criminele samenwerkingsverbanden genuanceerd. Zo is er ook aandacht ontstaan voor etnische heterogeniteit en interetnische samenwerking. Sociale relaties worden wel beïnvloed door etniciteit, maar beperken zich niet tot de eigen etnische groep, zeker niet als daders al langere tijd in Nederland woonachtig zijn. Ook het feit dat transitcriminaliteit is gebaat bij contacten met andere landen en met andere etnische groepen draagt bij aan interetnische samenwerking en 'etnische integratie' in de misdaad. In het eerste monitorrapport is de verwachting uitgesproken dat in de toekomst het beeld van etnisch homogene groepen en etnische geslotenheid steeds minder van toepassing zou zijn op de werkelijkheid van de georganiseerde criminaliteit in Nederland.[22] Uit vervolgonderzoek en uit de criminaliteitsbeeldanalyses van de Nationale Recherche kan worden opgemaakt dat deze verwachting inderdaad is uitgekomen. Ook zijn er interessante vormen van interetnische samenwerking geconstateerd in etnisch vrij homogene criminaliteitsvelden zoals Turkse heroïnesmokkel en Chinese mensensmokkel. In beide gevallen wordt vooral het transport overgelaten aan autochtone Nederlanders en andere etnische groepen. Het taboe op etniciteit, nationaliteit of afkomst is met andere woorden doorbroken en het probleem van georganiseerde criminaliteit wordt ook niet eenzijdig geprojecteerd op één of meer minderheidsgroepen.

4.5 Strategische posities in criminele netwerken

Vanwege de handicap van de illegaliteit is samenwerking bij illegale activiteiten moeilijker dan bij legale activiteiten. Daarom zijn sociale relaties van groot belang voor het functioneren van criminele samenwerkingsverbanden. Sociale relaties ontstaan echter niet willekeurig, maar volgen veelal de wetten van sociale en geografische afstand.[23]

Bepaalde delen van criminele netwerken zijn niet of nauwelijks met elkaar verbonden door het bestaan van geografische en/of sociale barrières tussen verschillende landen, tussen verschillende etnische groepen of tussen 'onderwereld'

22 Kleemans e.a. 1998.
23 Zie o.a. Feld 1981; Burt 2005.

en 'bovenwereld'. Daardoor is er sprake van zogenaamde '*structural holes*': gaten in de sociale structuur. Door het ontbreken van verbindingen ontstaan er winstkansen en strategische mogelijkheden voor de relatief weinige personen die deze *structural holes* weten te overbruggen. Hoofdverdachten uit opsporingsonderzoeken opereren dan ook dikwijls internationaal, interetnisch en/of op de scheidslijn tussen 'onderwereld ' en 'bovenwereld'. Omdat velen van hen afhankelijk zijn, nemen zij een zeer strategische positie in. Zij zijn minder gemakkelijk te vervangen dan bijvoorbeeld personen die grotendeels handelen binnen de lokale onderwereld en/of binnen een specifiek etnisch milieu. Ook hoeven zij minder snel een beroep te doen op (de dreiging met) geweld, waardoor zij minder snel de aandacht van politie en justitie zullen trekken.

Casus
Via zijn garagebedrijf met handel in tweedehands auto's is de Turkse Nederlander A ook in aanraking gekomen met de handel in gestolen auto's. Hij heeft contacten met verschillende criminele groepen in Nederland, die het vooral hebben voorzien op de diefstal van dure BMW's en Mercedessen van Duitse toeristen.

A slaat voor minimaal drie verschillende groepen autodieven uit heel Nederland de brug naar de verkoop van de gestolen auto's in het buitenland. Samen met twee broers zorgt hij ervoor dat de auto's terechtkomen bij een garagebedrijf in Zuid-Europa, waar de auto's gewoon in de showroom te koop staan. Daarbij maken zij onder meer gebruik van het verschepingsbedrijf van een van de broers en corrupte buitenlandse douaneambtenaren.

Kwetsbaarheid voor de opsporing

Een bekende stelling is dat hoofdverdachten vaak 'op afstand' zouden staan van de concrete uitvoering van criminele activiteiten. Toch zijn er in de opsporingsonderzoeken uit de Monitor Georganiseerde Criminaliteit verschillende kwetsbare plekken naar voren gekomen. Allereerst zien we dat daders – zonder dat dit noodzakelijk is – zelf concrete strafbare handelingen uitvoeren (onnodige betrokkenheid). Verder blijkt dat ook voor daders die zich goed proberen af te schermen en die geen onnodige risico's nemen, feitelijke betrokkenheid noodzakelijk is bij bepaalde onderdelen van het criminele proces zoals geldhandelingen en de communicatie met zakenpartners. Ook zijn er grenzen aan de mogelijkheden om bij delegatie van bepaalde werkzaamheden buiten beeld te blijven (noodzakelijke betrokkenheid). Ten slotte zijn daders in sommige gevallen zoals bij inbeslagnames en andere problemen genoodzaakt om in actie te komen en zich bloot te geven. In dergelijke situaties is hun onmisbaarheid niet hun kracht maar juist hun zwakte (afgedwongen betrokkenheid).

Casus
Een partij Colombiaanse cocaïne, die via A aan afnemer Z in Nederland zou worden geleverd, wordt in beslag genomen door de autoriteiten. De Colombiaanse leveranciers gijzelen daarom A en vragen de overige groepsleden om losgeld te betalen. Dit is echter een probleem, omdat A de sleutel van de kluis heeft.

Een deel van het losgeld wordt door de vrouw van A naar Colombia gebracht om het aan de ontvoerders te overhandigen. A wordt daarop vrijgelaten en mag naar Nederland gaan om de rest van het losgeld te regelen. Tot die tijd moet zijn vrouw in Colombia blijven.

Uit de bovenstaande casus blijkt dat A op twee punten in de problemen komt door zijn eigen onmisbaarheid: hij wordt door de leveranciers aansprakelijk gesteld voor het verdwijnen van de illegale lading en hij is onmisbaar voor het beschikbaar krijgen van het geld. Onmisbaarheid heeft dus ook nadelen.

4.6 Criminele carrières en zij-instromers

Wat wij weten over criminele carrières is in de regel afkomstig uit onderzoek naar commune criminaliteit onder jongeren en jongvolwassenen. Maar kwalitatief en kwantitatief onderzoek op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit blijkt tot opmerkelijke, nieuwe uitkomsten te leiden.[24] Tijdens en na de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden is vrij veel aandacht besteed aan het gevaar dat jongeren via rekrutering betrokken zouden raken bij georganiseerde criminaliteit. Maar recente onderzoeksbevindingen nopen er toe om met een bredere blik naar criminele carrières in de georganiseerde misdaad te kijken. Zo zijn jeugdige daders volledig afwezig en is er vooral sprake van oudere daders (dertigers, veertigers, vijftigers) en 'late' starters. Bij ongeveer 60% van de daders blijken criminele carrières zich vrijwel uitsluitend op volwassen leeftijd af te spelen. Ook blijken de resultaten opmerkelijk robuust te zijn, wanneer specifiek wordt gekeken naar verschillende criminele activiteiten (drugs, fraude, en andere criminele activiteiten) en naar daders met verschillende rollen in criminele groepen (leiders, coördinatoren, uitvoerenden, enzovoort).

Sociale gelegenheidsstructuur

Kleemans en De Poot introduceerden het theoretische begrip 'sociale gelegenheidsstructuur' – sociale relaties die toegang bieden tot winstgevende criminele mogelijkheden – om een verklaring te bieden voor het verschijnsel 'late starters', en voor de overstap die mensen ook later in het leven maken vanuit legale beroepen naar vormen van georganiseerde criminaliteit. Bepaalde vormen van criminaliteit, zoals eenvoudige vermogenscriminaliteit en geweldsdelicten, zijn immers in principe voor iedereen toegankelijk. Maar bij georganiseerde criminaliteit ligt dit ingewikkelder. Hoewel iedere vorm van georganiseerde criminaliteit weer andere eisen stelt, wijken enkele opvallende gemeenschappelijke kenmerken af van die van commune criminaliteit. In de eerste plaats het grotere belang van sociale relaties. Zonder toegang tot leveranciers en afnemers kan men weinig beginnen. Omdat het om grote financiële risico's gaat, is ook vertrouwen zeer belangrijk. Daarom

24 Kleemans en De Poot 2008; Van Koppen e.a. 2009.

moet gebruik worden gemaakt van bestaande sociale relaties of moet vertrouwen met een onbekende ander worden opgebouwd. Niet iedereen beschikt over deze relaties en het opbouwen van dergelijke relaties kost tijd. In de tweede plaats is het doorgaans transnationale karakter van deze delicten van belang. Niet iedereen heeft transnationale contacten. In de derde plaats zijn de gepleegde delicten in logistiek opzicht aanmerkelijk complexer dan commune criminaliteit. Daardoor zijn over het algemeen ook meer mededaders nodig om het delict succesvol te kunnen uitvoeren, waardoor het zoeken en vinden van geschikte mededaders een belangrijk punt is. Ook contacten met de legale wereld zijn van belang, onder meer in verband met transport, geldhandelingen en afscherming.

Casus
A werkt als lakspuiter bij een autobedrijf en voert reparaties uit aan auto's in een eigen reparatiewerkplaats. Op een bepaald moment wordt hij ziek en kan hij zijn werk als lakspuiter niet meer verrichten. In die periode komt hij in contact met de beheerder van een seksclub. Hij werkt een half jaar voor deze persoon in de club. A is lid van een motorclub en heeft in de jaren '80 op een circuit in Oost-Europa gereden. Hieraan heeft hij veel vrouwelijke kennissen overgehouden. Na het opengaan van de grenzen is hij deze dames gaan ophalen. Hij begint met vier vrouwen en zijn onderneming wordt langzaam steeds groter. Hij neemt het huurcontract van de beheerder van de seksclub over en bouwt zijn contacten met Oost-Europa verder uit.

Gedurende de eerste 56 jaar van zijn leven komt A niet in contact met justitie. Na zijn carrièreswitch maakt hij zich niet alleen schuldig aan vrouwenhandel, maar ook aan zware mishandeling en vuurwapenbezit.

Instroommechanismen en late starters

Uit een analyse van 'starters' in de georganiseerde misdaad blijkt dat mensen op velerlei manieren betrokken kunnen raken: door al bestaande sociale relaties, door werk- en beroepsgerelateerde relaties, door hobby's of nevenactiviteiten, door bepaalde *life events* en door bewuste rekrutering. De sociale gelegenheidsstructuur bepaalt wie op welk moment toegang kan krijgen tot winstgevende criminele activiteiten. De kern van het verhaal is dat sociale relaties, die deze toegang verschaffen, ongelijk verdeeld zijn over de bevolking en dat deze ongelijk verdeeld zijn over de levensloop van individuen. Soms is men gewoon te jong voor de georganiseerde misdaad of beschikt men niet over de juiste contacten.

De sociale gelegenheidsstructuur verklaart ook het fenomeen van de late starters: sommige gelegenheden ontstaan pas later in iemands leven. Ook grijpen mensen bepaalde gelegenheden pas later in het leven daadwerkelijk aan, bijvoorbeeld bij 'life events' die resulteren in faillissementen en problematische schuldsituaties. De paden waarlangs betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit tot stand komt zijn dus meervoudig. Deze paden kunnen ook pas later in het leven worden ingeslagen. Daarbij valt op dat starters in veel gevallen zelf geen passieve maar een actieve rol spelen.

Zij-instromers

Uit een analyse van de carrières van 66 'leidinggevenden' blijkt dat het standaardbeeld van 'een leven in de misdaad' maar voor een deel opgaat. Een aanzienlijk deel van de leidinggevenden heeft vanuit een beroepsachtergrond op een bepaald moment de overstap gemaakt naar de georganiseerde misdaad: vanuit een achtergrond in de legale handel (inclusief import en export) of vanuit andersoortige beroepen (mensen uit het bedrijfsleven, bouw, montage, horeca, financiële dienstverlening of overheid). Sommige daders voeren hun criminele activiteiten uit in het verlengde van hun legale activiteiten. Anderen hebben vanuit de legale handel op een bepaald moment een duidelijke overstap gemaakt van legale naar illegale handelswaar. Deze overstap kent – naast een aspect van gelegenheid – ook een aspect van keuze, waardoor het leven van deze daders ook een andere wending neemt en steeds meer in het teken komt te staan van de organisatie van de criminele activiteiten en de afscherming ten aanzien van politie en justitie. Daarnaast kunnen *life events* – ook later in het leven – bepaalde illegale mogelijkheden binnen het bereik brengen van mensen zonder noemenswaardige criminele carrière, of aantrekkelijker maken ten aanzien van bestaande alternatieven. Voor al deze daders met een beroepsachtergrond, waarvan het grootste deel pas na het twintigste levensjaar voor het eerst met justitie in aanraking komt, geldt dat het allerminst vanzelfsprekend is dat politie en justitie hen 'in het vizier' hebben. Het zijn 'zij-instromers' – veelal op latere leeftijd – die gebruik maken van de mogelijkheden en contacten die hun beroepen met zich meebrengen.

Doorstroommechanismen

Naast de 'zij-instromers', komt ook een substantieel deel van de leidinggevenden al voor het twintigste levensjaar in aanraking met justitie. Sommigen van hen hebben zich dankzij hun lokale wortels ontwikkeld tot veelzijdige *local heroes*. Zij missen echter de benodigde contacten om de eigen regio te ontstijgen en hebben ook geen specifieke vaardigheden die hen interessant maken voor partners van buiten de regio. Zij blijven daarom beperkt tot de eigen regio en richten zich daar – met al hun contacten – op de mogelijkheden die zich voordoen tot het behalen van legale, semilegale en illegale winsten. De veelzijdigheid die zij aan de dag leggen is ook een gevolg van de beperkingen van de lokale context. Maar sommigen, bijvoorbeeld lokale XTC-producenten, weten via brokers toegang te krijgen tot interessante exportmarkten.

Casus

A is de leider van een groepje criminelen uit een klein Brabants dorp, een tamelijk hechte en gesloten gemeenschap waar veel mensen wel zien dat er criminele activiteiten gaande zijn, maar niets zeggen. A is zeer honkvast, maar heeft onder meer via de Israëliër C toegang tot internationale drugsmarkten. C heeft zich in Amsterdam gevestigd, woont daar al geruime tijd, en heeft daar onder meer een restaurant en een geldwisselkantoor. Hij heeft veel contacten met landgenoten die synthetische drugs exporteren

naar België, Duitsland, Israël, Costa Rica, de Verenigde Staten en India. C is een soort intermediair en brengt deze afnemers in contact met A. Tevens stelt hij A in staat om bij of via hem cocaïne te kopen. Deze cocaïne wordt onder meer door landgenoten van C uit Zuid-Amerika geïmporteerd. De relatief honkvaste A kan zo via C internationaal opereren. Via C is zijn internationale afzet van synthetische drugs gegarandeerd evenals de inkoop van cocaïne.

Op deze manier kunnen *local heroes* uitgroeien tot grote spelers, op nationaal niveau of soms zelfs op internationaal niveau. Dit geldt ook voor andere daders die mogelijkheden tot schaalvergroting weten te benutten. Door schaalvergroting kunnen winstgevende illegale activiteiten andere illegale activiteiten langzamerhand verdringen, waardoor in de praktijk sprake is van een soort specialisatie. Voor verschillende daders zien we ook dat vermogen dat wordt vergaard met commune criminaliteit, zoals inbraken en overvallen, kan worden gebruikt om een overstap te maken naar vormen van georganiseerde criminaliteit, in het bijzonder de drugshandel.

Kapitaal is een belangrijke doorgroeifactor, omdat het mogelijkheden schept om te investeren in illegale activiteiten. Daarnaast schept het mogelijkheden tot schaalvergroting en risicobeperking. Risico's kunnen op een gegeven moment worden beperkt door zich te gaan bezighouden met minder risicovolle, semilegale of legale activiteiten of door meer op de achtergrond bij activiteiten betrokken te zijn. Bijvoorbeeld door te investeren in drugstransporten, die men door anderen laat uitvoeren, door garant te staan voor bepaalde transacties, of door geld te investeren in prostitutie, horeca en vastgoed.

Casus

A start aanvankelijk met een aannemingsbedrijf dat goede tijden kent, maar uiteindelijk failliet gaat. A legt zich meer en meer toe op criminele activiteiten en besluit op een bepaald moment om samen met enkele mededaders een rijke persoon te ontvoeren en losgeld te eisen. De ontvoering levert een hoge buit op, waarvan een deel nooit wordt teruggevonden, maar tevens een lange gevangenisstraf.

Als A vrijkomt, duikt hij meteen weer het criminele milieu in. Deze keer gaat hij zich echter vooral bezighouden met drugs en prostitutie. Marokkanen smokkelen hasj naar Spanje en A verzorgt met mededaders het transport naar Nederland. Een gedeelte van de transporten is bestemd voor de Nederlandse markt. Daarnaast wordt een tot twee keer per week een lading hasj uitgevoerd, voornamelijk naar Engeland. Ook investeert hij zijn inkomsten in de prostitutiesector via een constructie waarbij niets op zijn eigen naam staat.

A is zowel in het criminele milieu als bij de politie zeer bekend. Hij is zich bewust van de politieaandacht en let er bij gesprekken op dat de telefoondiscipline wordt gehandhaafd. Ook zijn er regelmatig besprekingen op een afgeschermde locatie, onder meer als er inbeslagnames plaatsvinden. Na een aanslag zorgt hij voor een betere bewapening, ook van zijn mededaders, en stimuleert hij hen om hun schietvaardigheid te trainen. Na een aanhouding en het uitzitten van een gevangenisstraf overleeft hij opnieuw een aanslag, maar komt hij enige tijd later door weer een aanslag om het leven.

Ten slotte komen bepaalde criminele carrières in een stroomversnelling omdat daders specifieke expertise bezitten of ontwikkelen waarvan veel andere daders afhankelijk zijn: transnationale contacten, vaardigheden op het gebied van transport, of geldhandelingen (witwassen). Dit zijn belangrijke bottlenecks voor daders die zich bezig houden met transitcriminaliteit. Ook zijn er bepaalde misdaadspecifieke bottlenecks zoals bij mensensmokkel (vervalsen van documenten) of bij de productie van synthetische drugs (precursoren, hardware, en – in het verleden – kennis over het productieproces). Daders die over deze kennis of contacten beschikken kunnen daarom snel groeien in het criminele milieu. Dit komt niet alleen door het eigen handelen van deze daders, maar ook door de netwerkvorming die door anderen *rond* deze personen plaatsvindt: daders vertellen andere daders over de specifieke expertise van deze persoon, waardoor deze andere daders ook contact zoeken.

4.7 Onderzoek, beleid en opsporing

Het voert te ver om in dit verband een compleet overzicht te geven van de ontwikkelingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden in beleid en opsporing.[25] Wij beperken ons hier tot vier belangrijke ontwikkelingen.

Criminele burgerinfiltranten en deals met meewerkende getuigen
Na de IRT affaire werd het gebruik van criminele burgerinfiltranten en het 'doorlaten' van drugs verregaand aan banden gelegd en gereguleerd. Mede daarom zijn opsporingsonderzoeken tegenwoordig voor een zeer belangrijk deel gebaseerd op het gebruik van minder vergaande opsporingsmethoden zoals het afluisteren van communicatiemiddelen (taps) en – sinds 2000 – het opnemen van vertrouwelijke communicatie. In het algemeen heeft het rechtstreeks geïnvolveerd zijn met het criminele milieu meer en meer plaats moeten maken voor het meer indirect observeren, tappen en volgen van daders en hun criminele activiteiten.

Toch blijft informatie uit het criminele milieu een belangrijke rol spelen bij opsporingsonderzoeken. Daarom is er sinds de IRT affaire op de achtergrond een constante discussie over hoe hieraan in Nederland vorm moet worden gegeven. Zo zijn in het kader van de terrorismebestrijding in maart 2003 de mogelijkheden voor het gebruik van burgerinfiltranten weer uitgebreid.[26] Ook bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit blijft deze discussie een rol spelen, bijvoorbeeld als het gaat om moeilijk oplosbare zaken zoals liquidaties en afpersingen. Er zijn inmiddels wettelijke mogelijkheden om deals te sluiten met meewerkende getuigen (strafvermindering in ruil voor informatie), maar deze mogelijkheden zijn veel beperkter dan 'kroongetuigen'-regelingen in landen als Italië en de Verenigde

25 Zie voor een overzicht, inclusief literatuurverwijzingen: Kleemans 2007.
26 Zie o.a. De Poot e.a. 2008.

Staten. De discussie is echter in grote lijnen vergelijkbaar met de discussie over de inzet van criminele burgerinfiltranten: in hoeverre moet het worden toegestaan om 'boeven met boeven te vangen', wat mag daartegenover staan en onder welke voorwaarden kan dat op een verantwoorde wijze geschieden?

Criminele netwerken en recherchestrategieën

De verandering in visie over de aard van criminele samenwerkingsverbanden heeft in de praktijk verstrekkende gevolgen gehad voor het denken over recherchestrategieën.[27] Bij het beeld van duurzame, piramidale organisaties passen de grootschalige opsporingsonderzoeken uit begin jaren negentig, die een lange doorlooptijd hadden en waarbij inbeslagnemingen en arrestaties telkens werden uitgesteld tot men uiteindelijk in één keer de totale criminele organisatie kon 'oprollen'. Het meest verregaande voorbeeld van een dergelijke strategie was de omstreden Deltamethode. Maar bij criminele netwerken passen andere opsporingsstrategieën. Het denken in termen van criminele netwerken relativeert sterk de verwachtingen die men moet hebben van de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Want als niemand onvervangbaar is, kunnen gaten binnen criminele netwerken ook weer worden opgevuld. Overigens betekent dit niet dat strafrechtelijk ingrijpen zinloos is. Maar het biedt ook mogelijke alternatieven voor de traditionele aanpak. Zo kan men zich afvragen of de strafrechtelijke aanpak – gegeven deze beperkingen – effectiever kan worden gemaakt door meer gebruik te maken van de strategie van 'korte klappen', parallel aan of gecombineerd met langer lopend rechercheonderzoek. Wanneer er immers sprake is van een crimineel netwerk, waarbinnen meerdere daders en meerdere samenwerkingsverbanden actief zijn, kunnen arrestaties en inbeslagnemingen niet alleen als een risico maar ook als een kans voor opsporingsonderzoeken worden beschouwd. Zo kunnen inbeslagnames en arrestaties direct bewijs opleveren of leiden tot belastende verklaringen tegen andere verdachten. Ook kunnen taps en andere opsporingsmiddelen de reacties op tegenslagen registreren: wie contact opneemt met wie, discussies over wat er fout is gegaan en wie er verantwoordelijk is, onderling wantrouwen dat de samenwerking ondermijnt, fouten die ontstaan doordat men moet improviseren, enzovoort. In de afgelopen tijd hebben de lange opsporingsonderzoeken dan ook meer en meer plaats moeten maken voor 'korte klap'-onderzoeken en 'paraplu'-onderzoeken, waarbij onder een bredere doelstelling meerdere deelonderzoeken naar specifieke verdachten en specifieke criminele activiteiten worden uitgevoerd.

Situationele preventie en bestuurlijke aanpak

Een andere belangrijke ontwikkeling is de sterkere nadruk op situationele maatregelen. Georganiseerde misdaad is verbonden met legale activiteiten, logistiek en legale beroepen. Zo raken 'zij-instromers' betrokken bij georganiseerde misdaad vanuit de concrete situatie waarin zij zich bevinden. Ook zijn er verschillende

27 Zie ook: KLPD 2003; Openbaar Ministerie 2004.

'criminele gelegenheidsstructuren' die ervoor zorgen dat bepaalde illegale praktijken zich telkens blijven herhalen, zoals bijvoorbeeld situaties van vrouwenhandel die steeds op dezelfde plekken en onder vrijwel identieke omstandigheden opduiken. De daders rouleren, maar de illegale praktijken blijven bestaan. Kennelijk zit er een 'structuur' in dergelijke criminele activiteiten die niet wordt beïnvloed door de strafrechtelijke aanpak.

Dergelijke inzichten hebben geleid tot verschillende preventieve maatregelen.[28] Maar de kunst is wel om de betrokken beroepsbeoefenaren, ondernemingen of instanties ervan te overtuigen dat dergelijke kostbare ingrepen ook in hun eigen belang zijn, want preventie moet vaak concurreren met harde, economische belangen. Daarnaast zien we dat opsporingsonderzoeken steeds vaker resulteren in 'bestuurlijke rapportages' met mogelijke aanknopingspunten voor (bestuurlijke) preventie. Het is de bedoeling dat het (lokale) overheidsbestuur op basis van dergelijke adviezen de betrokken partijen (branches, bestuurlijke diensten, beroepsgroepen) wijst op hun verantwoordelijkheden in het terugdringen van de mogelijkheden die hun sector biedt voor het plegen van misdrijven. Zo heeft de programmatische aanpak van mensenhandel geleid tot maatregelen om te voorkomen dat slachtoffers van vrouwenhandel in de formele (vergunde) prostitutiesector werken.[29] De ervaringen die zijn opgedaan in de stafzaak zouden het begin kunnen zijn van het veranderen van staande praktijken op het gebied van screening van personeel, toezicht op productieprocessen, beoordeling van klanten, enzovoort. Dit betekent dat één stafzaak een veel bredere uitstraling kan hebben.

Ook kan op verschillende terreinen toenemende samenwerking worden bespeurd tussen verschillende overheidsdiensten zoals politie, justitie, bestuur en Belastingdienst. Veel activiteiten waar georganiseerde criminaliteit zich mee bezig houdt of waarin winsten worden geïnvesteerd, bevinden zich immers op het grensvlak tussen legaliteit en illegaliteit: activiteiten zijn verboden, worden gedoogd of zijn moeilijk te legaliseren. Daarmee dreigen zij bij opsporing, handhaving of belastingheffing ook vaak tussen wal en schip te geraken.

Transitcriminaliteit en internationale samenwerking

De geschiedenis van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit is ook de geschiedenis van de opschaling van het niveau van opsporing: van de (voormalige) gemeentepolitie en de regionale rechercheteams naar interregionale rechercheteams, naar een Nationale Recherche en naar toenemende samenwerking op internationaal niveau. Transitcriminaliteit heeft consequenties voor het niveau waarop opsporing het meest effectief kan plaatsvinden. Daarom vindt er in toenemende mate samenwerking plaats tussen het lokale niveau en het interregionale, nationale en internationale niveau.

28 Zie o.a. Fijnaut 2001; Van de Bunt en Van der Schoot 2003; Levi en Maguire 2004; Zoomer e.a. 2004; Huisman e.a. 2005.
29 Zie voor een evaluatie: Van Gestel en Verhoeven 2009.

Transitcriminaliteit heeft ook consequenties voor het kennisniveau van opsporingsdiensten. Nederlandse opsporingsinstanties zijn in eerste instantie gericht op in Nederland geboren of langer in Nederland woonachtige daders, en minder op 'instromende' en 'uitstromende' daders, die cruciale schakels kunnen zijn in de internationale handelsactiviteiten van in Nederland verblijvende daders. Buitenlandse instanties kunnen soms beter zicht hebben op de internationale functie van bepaalde daders – ook van Nederlandse daders – dan Nederlandse instanties. Dit geldt natuurlijk ook omgekeerd. Transitcriminaliteit maakt duidelijk dat zowel opsporing als preventie een sterk internationaal karakter (moeten) hebben. Nederland is immers geen eiland en is dat ook nooit geweest. Integendeel: het is een transitland. Zowel voor de aard van de georganiseerde misdaad als voor de aanpak heeft dat consequenties.

5 Veel voorkomende criminaliteit inclusief veelplegers

E.J.A. Bervoets

5.1 Inleiding

Criminaliteit houdt de gemoederen bezig. De media rapporteren er dagelijks over, de politiek stelt kamervragen en burgers maken zich ongerust. De georganiseerde, zware, criminaliteit spreekt velen tot de verbeelding, vanwege het schimmige karakter van de onderwereld en de verwevenheid van onderwereld met de bovenwereld. Voor de gemiddelde burger komt de dreiging echter niet zozeer van de georganiseerde misdaad. De kans dat de burger omkomt bij een criminele afrekening is vele malen kleiner dan de kans dat in zijn auto wordt ingebroken of dat hij slachtoffer wordt van straatroof. Sinds de jaren zestig is de geregistreerde criminaliteit drastisch toegenomen. Dat verschijnsel is internationaal en daarmee niet voorbehouden aan Nederland. Garland[1] spreekt van high crime societies. De toename van de criminaliteit zit hem merendeels in de zogeheten veelvoorkomende criminaliteit. Dat is de criminaliteit van de grote getallen, denk daarbij naast straatroof en auto-inbraak bijvoorbeeld aan vernieling van eigendommen, bedreigingen en mishandelingen. De samenleving kent inmiddels een niet te stoppen vraag naar veiligheid.[2] Op de publieke agenda staat veiligheid met stip op nummer een.[3] De overheid wordt afgerekend op de mate waarin zij in staat is de onveiligheid en dus vooral de veelvoorkomende criminaliteit, te beteugelen.

We bekijken in dit hoofdstuk enkele algemene trends in de (geregistreerde) veelvoorkomende criminaliteit. De nadruk ligt op verklaringen voor veelvoorkomende criminaliteit, veelplegers en beleid. In veel studies naar criminaliteit worden, soms op een hoog abstract niveau, oorzaken van misdaad onderzocht. Daarmee blijft het beeld van de dader geregeld onduidelijk. We staan daarom stil bij daderprofielen, om zo licht te werpen op wie de daders van veelvoorkomende criminaliteit – in het bijzonder de veelplegers – zijn. Tot besluit bespreken we het criminaliteitsbeleid dat is gericht op de veelvoorkomende criminaliteit en dan met name op de aanpak van veelplegers.[4]

1 Garland 2001.
2 Boutellier 2007.
3 Terpstra en Van der Vijver 2005.
4 Sherman 1998; Wittebrood en Van de Beemt 2005; Moors en Rovers 2008.

5.2 Criminaliteit van de grote getallen

Wanneer we alleen zouden vertrouwen op politieregistraties, dan hebben we een beperkt zicht op de aard en omvang van veelvoorkomende criminaliteit. De geregistreerde criminaliteit is in de regel een onderschatting van de feitelijk gepleegde misdaad: niet alle feiten raken bekend bij politie en justitie. De aantallen misdrijven die niet ter ore van politie en justitie komen noemen we het 'dark number'. Echter, ook de geregistreerde criminaliteit bevestigt het beeld van de criminaliteit van het grote getal, van de massaliteit. En door slachtofferschap in beschouwing te nemen wordt het beeld completer. Slachtofferschap wordt gemeten in enquêtes waarin burgers wordt gevraagd naar de mate waarin zij in een bepaalde periode slachtoffer waren van misdaad. Daarmee krijgen we meer inzicht in de niet-geregistreerde misdaad. Eerst staan we stil bij een begripsbepaling.

5.2.1 BEGRIPSBEPALING

Veelvoorkomende criminaliteit is van alle tijden, in vroeger eeuwen gingen burgers al gebukt onder 'bekkesnijders', struikrovers en zakkenrollerij (Berents 1985). Alleen is de term nog niet oud. Veelvoorkomende criminaliteit werd tot in de jaren tachtig ook wel aangeduid met 'kleine' criminaliteit. In 1984 verscheen de rapportage Kleine Criminaliteit van de Commissie Roethof, waarin een poging gedaan werd om oorzaken te belichten en aanbevelingen te doen voor het criminaliteitsbeleid. De aanduiding 'klein' werd gebruikt om het verschil aan te geven met zware criminaliteit, maar werd geleidelijk aan als nogal relativerend en als understatement ervaren. De term deed geen recht aan het leed dat de samenleving onderging door kleine criminaliteit en het belang dat werd gehecht aan de aanpak van deze misdaad. Omdat het de criminaliteit van de hoge frequenties betreft, werd het bijvoeglijk naamwoord 'kleine' veranderd in 'veelvoorkomende'. In de Engelssprekende wereld is de term common crime al langer gemeengoed. Dat is vrij vertaald zoiets als 'gangbaar' en 'alledaags'. Veelvoorkomende criminaliteit wordt ook wel straatcriminaliteit genoemd, omdat deze misdaadvorm toch vooral in de publieke ruimte plaatsheeft. Precies daarom staat veelvoorkomende criminaliteit hoog op de politieke agenda. Het vertoont overlap met overlast en betekent een regelrechte inbreuk op de zogeheten quality of life van de burger.[5]

Veelvoorkomende criminaliteit is een verzamelnaam voor strafbaar gedrag dat, vooral vanwege de massaliteit, hinderlijk is of onveiligheidsgevoelens van burgers bevordert.[6] Het gaat voornamelijk om geweld in de publieke ruimte, diefstal en vernielingen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hanteert de indeling: geweld, vermogensdelicten en delicten die van doen hebben met vernieling en

5 Terpstra en van der Vijver 2005.
6 Van den Brandhof 2007.

openbare orde. De meest voorkomende soorten zijn: inbraak, fietsdiefstal, autodiefstal, zakkenrollerij, vernielingen, vandalisme, mishandeling en bedreiging.[7] De zogeheten slachtofferloze delicten worden in de regel buiten beschouwing gelaten. Denk daarbij aan heling en drugshandel, dat zijn strafbare feiten zonder duidelijk aanwijsbare slachtoffers. We kunnen tegenwerpen dat de drugsgebruiker niet verstandig bezig is en in die zin ook slachtoffer, maar (in de verte) is sprake van eigen keuzen. Dat kan maar moeilijk worden gezegd van degene die wordt beroofd of waartegen geweld wordt gebruikt.

De veelvoorkomende criminaliteit is het spiegelbeeld van zware criminaliteit. Het onderscheid met georganiseerde criminaliteit wordt ook wel gemaakt, maar is niet scherp. Het gaat in elk geval niet om een tegenstelling. Bekend zijn min of meer georganiseerde benden zakkenrollers in de grote steden en ook de (veelvoorkomende) jeugdcriminaliteit kan niet los worden gezien van jeugdgroepen.[8] De organisatiegraad verschilt binnen de veelvoorkomende criminaliteit; terwijl de zware criminaliteit wel vaak (onvermijdelijk) plaatsheeft in een georganiseerde context.

5.2.2 GEREGISTREERDE CRIMINALITEIT

Sinds de jaren zestig is de totale geregistreerde criminaliteit bijna vertienvoudigd:[9] van 131.000 geregistreerde misdrijven in 1960 tot 1,2 miljoen in 2006. In 1984 zijn er voor het eerst meer dan een miljoen delicten. Al jaren bestaat het merendeel uit vermogensmisdrijven. In 2007 betrof 56% vermogenmisdrijven en achttien procent waren aangiften van vernieling en openbare orde.[10] Ongeveer negen procent betrof geweld. In 1997 waren de percentages: zeventig procent voor vermogensdelicten, vijftien procent voor vernieling en openbare orde en zes procent was geweld.

De stijging van de veelvoorkomende criminaliteit moet worden genuanceerd. Sinds 2002 is er een geleidelijke afname, die deels van doen heeft met een toegenomen opheldering van misdrijven en (zie volgende paragraaf) een afgenomen slachtofferschap.[11] De daling moet volgens sommigen ook in verband worden gebracht met de daling van het aantal heroïneverslaafden vanwege de verwervingscriminaliteit en toegenomen preventiemaatregelen en niet automatisch met de effectiviteit van het veiligheidsbeleid van de overheid.[12] Als we de jaren 1997 en 2007 vergelijken, dan is geweld sterk toegenomen, met bijna de helft. Vermogensdelicten zijn daarentegen in diezelfde periode afgenomen met ongeveer éénvijfde. Ook misdrijven rondom openbare orde en vernieling zijn toegenomen, met bijna een kwart.

7 Eggen e.a. 2005.
8 Van Wijk e.a. 2007.
9 www.cbs.nl.
10 Meer actuele landelijke cijfers waren in 2009 bij het CBS nog niet beschikbaar.
11 In 2002 was het algehele opheldering spercentage ongeveer 18 procent en in 2007 was dat gestegen tot bijna 23% (www.cbs.nl).
12 Vollaard e.a. 2009.

Waardoor het geweld is gestegen is lastig te zeggen. De toename heeft volgens Van den Brink[13] te maken met een andere trend: een veranderde opvoeding, waarin assertiviteit steeds belangrijker werd. De toename van geweld zou het resultaat zijn van een doorgeschoten assertiviteit, die vaak in combinatie met alcohol en drugs, tot een explosieve combinatie leidt. Ook vernieling en openbare ordeproblemen zouden in het licht moeten worden gezien van deze veranderde mentaliteit, die door sommigen wordt vereenzelvigd met de 'Wat Nou!'-generatie.[14]

5.2.3 SLACHTOFFERSCHAP

Volgens de Integrale Veiligheidsmonitor 2008 doen burgers van iets meer dan een kwart van de delicten aangifte. Een gestolen auto wordt bijna altijd aangegeven vanwege de verzekering, een fiets veel minder vaak. Soms heeft dat volgens de monitor te maken met de gedachte dat aangifte doen toch niet helpt. Maar dat is niet de enige reden. De terughoudendheid om aangifte te doen verschilt per delictsoort. In het algemeen doen burgers eerder aangifte van vermogensdelicten dan van geweld. Geregeld zijn slachtoffers bang om aangifte te doen, bijvoorbeeld als sprake is van een door hen gekende dader. Denk aan de jeugdgroep die wraak komt nemen en de ruiten stukgooit en de auto beschadigt van een buurtbewoner die eerder aangifte deed tegen de jongeren.

Uit de monitor blijkt bovendien dat het slachtofferschap sinds 2005 is afgenomen. Het daalde samen met de geregistreerde criminaliteit. In 2008 was ongeveer 25% van de respondenten in de monitor in de twaalf maanden ervoor slachtoffer geweest van een misdrijf. In 2005 was dat afgerond 29%. Die daling moet vooral worden toegeschreven aan een daling van het percentage van de bevolking dat slachtoffer werd van vermogensdelicten als inbraak, fietsdiefstal en diefstal uit auto's. Wat hetzelfde is gebleven, is dat burgers vooral slachtoffer zijn in de eigen woonomgeving. Jongeren worden vaker slachtoffer en ook zijn mannen meer slachtoffer dan vrouwen.[15] Met name bij geweld is geregeld sprake van diffuus slachtofferschap. Bij geweldsdelicten rapporteert veertig procent van de slachtoffers dat zij in de afgelopen twee jaar zelf geweld hebben gepleegd.[16] Door de jaren heen gaan met name stadsbewoners gebukt onder de veelvoorkomende criminaliteit. Dat heeft grotendeels te maken met de gelegenheidsstructuren in de grote stad: er zijn veel gemotiveerde daders, er is veel buit en de pakkans is laag, onder andere vanwege de betrekkelijke anonimiteit en lage sociale controle.[17] Voor stadsbewoners is de massaliteit van veelvoorkomende criminaliteit een onontkoombaar sociaal feit. Ter illustratie: volgens de Integrale Veiligheidsmonitor 2008 blijkt in dat jaar vijf

13 Van den Brink 2003.
14 DSP-onderzoeker S. Flight in *Metro*, 24 januari 2008.
15 Maas de Waal en Wittebrood 2002; Van den Brandhof 2007.
16 Buruma 2005.
17 Bervoets 2008.

procent van de fietsenbezitters slachtoffer van fietsendiefstal te zijn geweest in de afgelopen twaalf maanden. In stedelijk gebied was het slachtofferpercentage bijna negen procent. Er is weinig voorstellingsvermogen nodig om te bedenken dat de kans op slachtofferschap van fietsendiefstal in stedelijk gebied hoger is vanwege de ruime gelegenheid om (met name in studentensteden) fietsen te stelen. Vaak ook is deze vorm van diefstal een vorm van verwervingscriminaliteit van junks in stedelijke drugsscenes, hoewel de ouderwetse fietsenstelende drugsverslaafde langzaam uit het stadsbeeld verdwijnt.[18]

5.3 Daders van de grote getallen: veelplegers

De criminaliteit van het grote getal kan moeilijk los worden gezien van de crimineel van het grote getal: de hardnekkige recidivist, de veelpleger; in de volksmond ook wel de draaideurcrimineel genoemd. In het Nederlandse criminaliteitsbeleid wordt onderscheid gemaakt tussen de zogeheten zeer actieve volwassen veelplegers (ZAVP) en de jeugdige veelplegers (JVP). In deze paragraaf vergelijken we eerst de profielen van de volwassen en de jeugdige veelpleger. Aan de hand van recente, deels eigen, onderzoeken diepen we de profielen uit van daders van wapengeweld, straatroof en (uitgaans)geweld, drie voorbeelden van veelvoorkomende criminaliteit.

Eerst de officiële definities: een zeer actieve volwassen veelpleger is iemand van achttien jaar of ouder die over een periode van vijf jaar – waarvan het peiljaar het laatste jaar is – meer dan tien processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarvan ten minste één in het peiljaar. Een jeugdige veelpleger is volgende de officiële definities een jongere in de leeftijd van twaalf tot en met zeventien jaar die in het gehele criminele verleden meer dan vijf processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarvan ten minste één in het peiljaar, het jaar waarin hij of zij als veelpleger is aangemerkt.[19] De term veelpleger wordt in 2000 geïntroduceerd, in de landelijke verdachtenkaart.[20] Voor die tijd werd voornamelijk gesproken van een 'stelselmatige dader' of een 'hardekernjongere'.

Op 31 december 2006 waren er volgens het Ministerie van Justitie 5.617 volwassen veelplegers. Dat is bijna drie procent van het aantal volwassen verdachten in dat jaar. Sinds 2003 (met 5.891 veelplegers) betekent dat een daling van bijna vijf procent. Zoals aangegeven heeft die daling deels te maken met het teruglopen van de aantallen heroïneverslaafde veelplegers. Waar het aantal volwassen veelplegers is afgenomen; daar is het aantal jeugdige veelplegers tussen 2003 en 2006 gestegen met bijna de helft.[21] Op 31 december 2006 waren het er 1.617 en in 2003 waren

18 Vollaard, e.a. 2009.
19 WODC 2009.
20 Jakobs e.a. 2005.
21 WODC 2009.

het er 1.068. Daarbij moet gezegd dat in die periode ook het aantal jeugdige verdachten steeg, met iets meer dan een kwart, wat mogelijk te maken heeft met harder optreden tegen jeugdcriminaliteit. De toename van de (geregistreerde) jeugdige veelplegers moet daaraan deels worden geweten. Het aandeel jeugdige veelplegers op het totaal aantal jeugdige verdachten was in 2006 ongeveer even groot als de volwassen veelplegers op het aantal volwassen verdachten: vijf procent.

5.3.1 WIE ZIJN DE VEELPLEGERS?

De Monitor Veelplegers 2008 meldt achtergrondkenmerken van volwassen en jeugdige veelplegers tussen 2003 en 2005. De kenmerken veranderden in die periode nauwelijks.[22] In 2005 was de gemiddelde leeftijd van de volwassen veelpleger 34 jaar. Het eerste proces-verbaal werd rond het achttiende geboortejaar opgemaakt en een veelpleger heeft gemiddeld veertig processen-verbaal. De veelpleger is gemiddeld zestien jaar crimineel actief. Mannen zijn in de meerderheid: iets meer dan een op de twintig veelplegers is vrouw.

Driekwart van de veelplegers is verslaafd. Criminaliteit dient dan vaak ter verwerving van middelen om de verslaving te bekostigen of is onderdeel van het criminele bestaan. Ongeveer vier op de tien veelplegers is dakloos en ongeveer evenveel kampen met een slechte geestelijke gezondheid. Driekwart is werkloos. Dan de jeugdige veelplegers. Daarvan zijn in de Monitor Veelplegers minder achtergrondkenmerken bekend. Iets minder dan vier procent van de veelplegers betrof in 2005 meisjes. De gemiddelde leeftijd van de jeugdige veelpleger is zestien, de gemiddelde leeftijd van het eerste proces-verbaal is ongeveer dertien jaar, de actieve periode beslaat bijna vier jaar en het gemiddeld aantal processen-verbaal is acht. Deze verschillen met de volwassen veelplegers moeten uiteraard worden uitgelegd door de periode dat iemand maximaal strafrechtelijk minderjarig is: vier jaar, namelijk van het twaalf tot achttien jaar. Het is dan haast onmogelijk om, net als de volwassen veelplegers bij wie we over een grotere periode spreken, een gemiddeld aantal processen verbaal van om en nabij de veertig te halen. Jeugdige veelplegers zijn volgens Jakobs e.a.[23] vaker generalisten dan specialisten: zij plegen veel verschillende soorten delicten en zijn zelden gespecialiseerd in één bepaald delict. In hetzelfde onderzoeksrapport wordt aangegeven dat er twee groepen jeugdige veelplegers bestaan: een groep voor wie criminaliteit financieel gewin betekent en een groep die leidt aan gedrags- en persoonlijkheidsstoornissen.

Zowel volwassen veelplegers als jeugdige veelplegers zijn geregeld autochtonen. Desondanks zijn bepaalde etnische minderheden oververtegenwoordigd.[24] Bij de volwassenen vallen met name Marokkanen en Surinamers op; bij de jeugdige veelplegers de Marokkanen en Antillianen. Onder de jeugdigen van Marokkaanse

22 Actuelere cijfers zijn (nog) niet beschikbaar.
23 Jakobs e.a. 2005.
24 WODC 2008.

en Antilliaanse/Arubaanse afkomst blijken zich in 2006 het hoogste aantal jeugdige veelplegers te bevinden in vergelijking tot de andere herkomstgroepen.[25] De oververtegenwoordiging van Marokkanen onder jeugdige veelplegers is veel groter dan onder de volwassen veelplegers. Hoewel Surinamers ook nu, zij het licht, zijn oververtegenwoordigd, is hun aandeel onder de jeugdige veelplegers wezenlijk minder dan bij de volwassen veelplegers.

5.3.2 FOCUS: WAPENGEWELD, STRAATROOF EN UITGAANSGEWELD

Recent verschenen twee studies met daderprofielen van veelvoorkomende criminaliteit in Amsterdam. Van der Torre e.a.[26] deden onderzoek naar wapengeweld en straatroof in heel Amsterdam. Bervoets e.a.[27] onderzochten (uitgaans)geweld en beperkten zich tot het Leidseplein, het Rembrandtplein en directe omgeving. Hoewel niet alle daders in deze onderzoeken ook veelplegers zijn, werpen beide studies licht op wie nu verantwoordelijk zijn voor deze vormen van misdaad. Dan blijkt overigens al snel dat een flink deel van de daders bestaat uit doorgewinterde recidivisten.[28]

Wapengeweld en straatroof

De leeftijd van daders van wapengeweld schommelt rond de dertig jaar. De meerderheid van de verdachten is man en autochtoon. Net als bij de volwassen veelplegers vallen twee bevolkingsgroepen op. Bijna éénvijfde van de verdachten (18%) is Surinaams en ruim éénzesde (15,6%) is Marokkaans. Beide zijn oververtegenwoordigd. Opmerkelijk is dat ongeveer driekwart van de daders van wapengeweld recidivist is. Ruim éénvijfde van de daders is veelpleger. Het gaat bij de antecedenten vooral om gewelds- en vermogensdelicten. Het wapengeweld is wat vaker impulsief en disproportioneel dan instrumenteel-calculerend. Als een vuurwapen wordt gebruikt, is dat weer wel vaak instrumenteel en calculerend. Bij straatroof wordt in de studie van Van der Torre geen gemiddelde leeftijd genoemd. Wel wordt aangegeven dat iets minder dan de helft van de daders jonger is dan 22 jaar. Daarmee is de leeftijd van de straatrover lager dan die van daders van wapengeweld. Opmerkelijk is de conclusie dat de dader zijn straatroof met name in de eigen woonbuurt pleegt. Hoewel de meerderheid van de daders autochtoon is, vallen vooral daders op van Surinaamse afkomst en in mindere mate Marokkanen en Antillianen/Arubanen. Vooral onder de oudere daders is geregeld sprake van gebruik van drank of drugs en lijkt sprake van verwervingscriminaliteit. Bijna negen op de tien straatrovers is recidivist. Een op de drie is zelfs veelpleger. Het drank- en drugsgebruik is dan niet zo vreemd: reeds opgemerkt is dat ongeveer driekwart van de volwassen veelplegers verslaafd is.

25 WODC 2009.
26 Van der Torre e.a. 2008.
27 Bervoets e.a. 2008.
28 Beide onderzoeken maken gebruik van politiemutaties en HKS.

Uitgaansgeweld

Bij de bestudering van uitgaansgeweld geven Bervoets e.a. aan dat het, in elk geval in Amsterdam, niet zonder meer om een jeugdprobleem gaat. Iets meer dan de helft van de daders is ouder dan vijfentwintig. Het merendeel van de daders bestaat uit autochtone mannen uit Amsterdam, hoewel jonge Marokkanen uit die stad wel zijn oververtegenwoordigd. Ongeveer zestig procent van de daders is al bekend bij justitie. Een op de drie is veelpleger, net als de daders van het straatroofonderzoek. Vaak gaat het bij de antecedenten opvallend genoeg ook weer om geweldsdelicten. Dat bevestigt het beeld van diffuus dader- en slachtofferschap. In tegenstelling tot het onderzoek naar wapengeweld en straatroof wordt in het onderzoek naar uitgaansgeweld ook aandacht besteed aan de sociaaleconomische achtergrond van daders. Op basis van die gegevens, ontstaat de indruk dat soms sprake is van personen die werken, een opleiding volgen en beschikken over een (niet gering) toekomstperspectief. Een voorbeeld zijn studenten, werkende jongeren en personen die doordeweeks keurig naar hun werk gaan en, vaak onder invloed van middelen, een 'gedaanteverwisseling' ondergaan. Politiemensen spreken wel van gelegenheidsdaders, in tegenstelling tot de veelplegers. Het meeste uitgaansgeweld is impulsief van aard, mede vanwege het gebruik van alcohol en drugs.

5.3.3 DE BALANS OPGEMAAKT

Uit de twee Amsterdamse studies blijkt eveneens dat er een belangrijke vermenging bestaat tussen veelvoorkomende criminaliteit en jeugdcriminaliteit. Bij straatroof was de leeftijd in de twee studies lager dan bij wapengeweld en uitgaansgeweld. De vermenging met jeugdcriminaliteit was bij straatroof kennelijk het grootst. Niet alle veelvoorkomende criminaliteit komt voor rekening van veelplegers, hoewel zij in de twee aangehaalde studies wel een groot aandeel hebben. Bij straatroof en (uitgaans)geweld was het aandeel veelplegers overigens even groot: één op de drie daders. Bij wapengeweld was dat met éénvijfde een stuk lager. Op grond van de onderzoeken is niet duidelijk waarom.

Al met al doemt bij veelplegers het beeld op van een crimineel actieve categorie, in meerderheid mannen en jongens, aan de rand van de samenleving, met een oververtegenwoordiging van etnische minderheden. Inherent aan veelplegers is dat veelvoorkomende criminaliteit een vast (en vaak langdurig) onderdeel is van hun leven. Zeker voor de criminele verslaafde die misdrijven pleegt om te voorzien in zijn verslaving: de verwervingscriminaliteit. Het aantal (verslaafde) veelplegers neemt echter af, zo constateren ook Vollaard e.a.[29] Het aantal jeugdige veelplegers neemt toe. De jeugdige veelpleger neemt zogezegd het stokje over van de criminele junk. Hoe het ook zij, de vraag is waardoor de veelvoorkomende criminaliteit en daderprofielen (van veelplegers) kunnen worden verklaard.

29 Vollaard e.a. 2009.

5.4 Oorzaken en achtergronden veelvoorkomende criminaliteit

In de meeste leerboeken criminologie wordt ruimschoots ingegaan op verklarende theorieën voor veelvoorkomende criminaliteit. Er is niet één enkele allesverklarende theorie. De gangbare theorieën verklaren elk slechts een deel. Wat opvalt is dat die theorieën meer dan eens overlap vertonen met de verklaring van jeugdcriminaliteit. Dat mag niet verbazen, omdat reeds is geconstateerd dat een deel van de veelvoorkomende criminaliteit wordt voortgebracht door jeugd. Op hoofdlijnen zijn er theorieën waarin vooral de crimineel zelf als persoon(lijkheid) centraal staat en er zijn er waarin de nadruk wat meer ligt op zijn omgeving: de vriendengroep, de buurt, de bredere samenleving of de cultuur waarvan een individudeel uitmaakt. Hierna worden de meest in leerboeken voorkomende verklaringen besproken, die op punten onvermijdelijk overlap vertonen.

Een op het individu gerichte, economisch getinte, verklaring is de *rationele keuzetheorie*, vaak in combinatie met de *bindingentheorie, ook wel aangehaald als sociale controletheorie*.[30] De rationele keuzetheorie gaat ervan uit dat een (potentiële) crimineel afwegingen maakt bij het wel of niet plegen van een strafbaar feit. Hij evalueert de kosten en baten. Denk aan de vuurwapendaders in het onderzoek van Van der Torre e.a.[31] waarbij calculatie en instrumenteel geweldsgebruik een rol speelt. Denk aan de verslaafde veelpleger voor wie criminaliteit een noodzaak is om te kunnen 'scoren'. Het plegen van het feit moet meer opleveren dan het kost. De buit moet interessant genoeg zijn, er moet een goede afzetmarkt voor zijn en het moet niet te veel moeite kosten om de buit te pakken te krijgen. Dat betekent dat de pakkans niet te hoog mag zijn en ook preventiemaatregelen, bijvoorbeeld cameratoezicht, spelen een rol bij de uiteindelijke beoordeling van de situatie. Kosten zijn ook de maatschappelijke problemen van het hebben van een strafblad en bij de baten moeten we bij veel criminelen zeker ook de status betrekken die zij zich vergaren bij hun *peers* als het hen weer is gelukt om een geslaagde inbraak te plegen of iemand op straat een mooie buit afhandig te maken en angst aan te jagen. In die zin omvatten de rationele keuzen niet uitsluitend materiële keuzen. Het gevoel wat te verliezen met criminaliteit kan ook een rol spelen. Dat hoeft niet altijd betrekking te hebben op materiële nadelen. Daarom wordt de rationele keuzetheorie geregeld gekoppeld aan de theorie van de sociale bindingen. Die theorie, weer wat meer op de omgeving gericht, gaat ervan uit dat als het erop aankomt iedereen de neiging heeft om crimineel gedrag te vertonen. Iemand die goede contacten heeft met familie en vrienden, een mooie maatschappelijke betrekking heeft en een goed conventioneel leven leidt ervaart deze sociale bindingen (aan de conventionele samenleving) echter als een rem op crimineel gedrag.

30 Cornish en Clarke 1987; Hirschi 1969.
31 Van der Torre e.a. 2008.

Het nadeel van de rationele keuzetheorie (ook in combinatie met de bindingentheorie) is echter dat er toch te zeer wordt uitgegaan van verstandelijke afwegingen. Daarmee is niet alle criminaliteit verklaard. Een deel van bijvoorbeeld geweld heeft niet voor niets het maatschappelijk etiket 'zinloos'. Hoewel geweld, bijvoorbeeld bij straatroof, wel degelijk instrumenteel kan zijn, is een deel van het geweld impulsief van aard. Zo blijkt uit de aangehaalde studie naar het uitgaansgeweld. Criminaliteit heeft vanuit die optiek meer te maken met de persoon van de crimineel, met psychologie en psychiatrie, vaak in combinatie met verslaving, dan met kosten-batenafwegingen. De laatste jaren is er bijvoorbeeld veel aandacht voor personen, met name kinderen, die leiden aan persoonlijkheids- en gedragsstoornissen. Denk aan ADHD, licht verstandelijk gehandicapten (LVG), maar ook aan personen met een narcistische persoonlijkheid, of zoals Van den Brink[32] dat noemt: een doorgeschoten assertiviteit. Duidelijk moet zijn dat een verstandelijke beperking en stoornissen niet betekenen dat iemand dan ook maar meteen crimineel is. Wel kunnen dit soort elementen een rol spelen bij het verklaren van agressie en een gebrek aan remmingen, die kunnen leiden tot antisociaal en dus ook crimineel gedrag. Zoals ook gebruik van alcohol en drugs drempelverlagend werkt. De verklaringen, die uitgaan van de *criminal mind* worden genoemd onder de categorie *biosociale theorieën*.[33] We zouden daarmee overigens de aandacht te zeer afleiden van criminaliteit die niet-rationeel, impulsief van aard is en waarbij een dader niet per se leidt aan een stoornis. Denk aan de gelegenheidsdaders: het uitgaansgeweld of voetbalgeweld waarbij een doordeweeks keurig nette huisvader in het weekend of tijdens na de wedstrijd compleet 'los' gaat.

Criminaliteit is echter meer dan het resultaat van rationele keuzen en (psychosociale) risicofactoren. Met name bij de aanpak van jeugdproblematiek wordt de laatste jaren benadrukt dat opvoeding de sleutel is. Beleidsstukken staan vol met termen als 'achter de voordeur komen' en 'opvoedingsondersteuning', liefst nog in combinatie met drang en dwang. Daarmee komen we toch ook weer op het terrein van de bindingen of sociale controletheorie, waarin socialisatie en enculturatieprocessen centraal staan. Kortom: criminaliteit zou de resultante zijn van een tekort geschoten opvoeding. Werdmölder,[34] bijvoorbeeld, benadrukt een *gemankeerde opvoeding* als een belangrijke verklaring voor de oververtegenwoordiging van Marokkaans-Nederlandse jongens in de veelvoorkomende criminaliteit. Daarmee legt hij overigens de koppeling tussen opvoeding en de meer *culturele verklaringen* van criminaliteit. Daarmee komen we op het veelbesproken gebied van de relatie tussen criminaliteit en etniciteit. Janssen[35] ziet dat verband ook, maar waarschuwt voor al te snelle conclusies. Zij gaat uit van een indirecte relatie tussen criminaliteit en etnische minderheden, die deels moet worden verklaard door hun marginale

32 Van den Brink 2003.
33 Van Wijk 2005.
34 Werdmölder 2005.
35 Janssen 2007.

maatschappelijke positie. De Jong[36] toont in zijn etnografische onderzoek naar Marokkaans-Nederlandse jeugd aan dat niet alleen ouders opvoeden; ook op straat worden jongeren, zij het op een niet-conventionele wijze, opgevoed. Bij criminele jongeren is het gedrag aangeleerd door *peers,* zo stelt de *differentiële associatietheorie*. Deze theorie werd ontwikkeld en toegepast in het onderzoek naar Amerikaanse jeugdbendes en hun eigen *gang culture*.[37] In zekere zin moeten we, ook volgens De Jong en Van Gemert, ook hier een verband leggen met culturele verklaringen, zij het dat het hier met name subcultuur betreft.

Er zijn nog meer verklaringen waarin de omgeving van de crimineel een rol speelt: de *strain-* of *relatieve deprivatietheorie* van Merton en de *gelegenheidstheorie*.[38] Die laatste gaat uit van het oude gezegde 'de gelegenheid maakt de dief'. Een gemotiveerde dader, een buit en een lage (situationele) pakkans zouden misdrijven in de hand werken. Anti-inbraakstrips, hekken en andere middelen om het de potentiële crimineel moeilijk te maken, hebben vaak deze theorie als oorsprong. Deze theorie wordt meestal gebruikt in combinatie met bijvoorbeeld de rationele keuzetheorie. De deprivatietheorie gaat uit van strain, een samenleving waarin een kloof wordt ervaren tussen algemeen maatschappelijk aanvaarde doelen en de mogelijkheden om die te realiseren. Een deel van de bevolking raakt gefrustreerd door die kloof. De crimineel voelt prikkels om de doelen alsnog te bereiken, zij het op illegitieme wijze. Met name de aanhangers van deze theorie menen dat veelvoorkomende criminaliteit moet worden beschouwd als 'de misdaad van de machtelozen' vanwege een oververtegenwoordiging van degenen van een zwakke sociaaleconomische positie.[39] De statistieken in de Monitor Veelplegers 2008 en 2009 wijzen eveneens op een zwakke positie van veelplegers. Achterstand is volgens de aanhangers de krachtigste voorspeller van veelvoorkomende criminaliteit. Het manco van deze theorie is het deterministische uitgangspunt. De eigen wil, de eigen verantwoordelijkheid van het individu raakt ondergesneeuwd door de gedachte dat de crimineel uit een achterstandsmilieu toch vooral slachtoffer is van de maatschappij en moet worden geholpen, misschien nog meer dan het slachtoffer. De kritiek geldt overigens voor de meeste criminologische theorieën. Te vaak wordt de 'schuld' van het criminele gedrag buiten de dader gelokaliseerd. Het zijn dan bijvoorbeeld de maatschappij, de (sub)cultuur of de persoonlijkheidsstoornissen die het gedrag verklaren en een basis vormen voor rationalisatiestrategieën door criminelen. Dit bezwaar geldt ook voor de zogeheten ontwikkelingscriminologie. Naast opgroeien in een achterstandmilieu zijn er nog meer risicofactoren waarvan is bewezen dat zij samenhangen met crimineel gedrag onder jeugdigen. De ontwikkelingscriminologie gaat uit van dat vertrekpunt.[40] Het gaat bij die stroming overigens niet

36 De Jong 2007.
37 Van Gemert e.a. 2008.
38 Cloward en Ohlin 1960.
39 Lanier en Henry 1998.
40 Moffit en Caspi 2001.

zozeer om een criminologische theorie; eerder om een wetenschappelijke school waarbinnen risicofactoren worden onderzocht op grond van gangbare criminologische theorieën.

Veelplegers in het bijzonder

We gingen na welke gangbare theorieën er zijn ter verklaring van de veelvoorkomende criminaliteit. Wat precies aan de basis ligt van het gedrag van veelplegers is niet een-op-een duidelijk. Per geval kunnen uiteraard een of meerdere elementen uit de besproken theorieën een rol spelen. Desondanks bieden de geschetste daderprofielen nog wel enige aanknopingspunten. We zagen dat een belangrijk deel van de veelplegers problemen heeft met (drugs)verslaving. Het ligt dan voor de hand om een verband te leggen tussen verslaving en veelplegen. De 'oude' junk was lange tijd prominent aanwezig onder de veelplegers. Toch is bij deze categorie niet altijd sprake van duidelijke verwervingscriminaliteit. Soms is drugsverslaving eerder een neveneffect van de criminele levenstijl en niet zozeer de oorzaak van het plegen van misdaad.[41] Zowel bij de volwassen als de jeugdige veelplegers is zeer geregeld sprake van marginalisering en psychische problemen, waardoor men zich kan voorstellen dat armoede (*strain*) een deel verklaart samen met biosociale theorie. Laten we het erop houden dat bij veelplegers geldt: een probleem komt nooit alleen. Vaak is het een combinatie van verslaving, (bijkomende) schuld en stoornissen die veelplegen in de hand werken.

5.5 Aanpak veelvoorkomende criminaliteit

5.5.1 BELEIDSFILOSOFIE: GEEN RUSTIG BEZIT

Er is geen stabiele beleidsfilosofie bij de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit.[42] We zagen dat er niet één enkele verklaring is voor veelvoorkomende criminaliteit, waardoor probleemdefinities niet alleen in de tijd verschuiven, maar vaak ook naast elkaar kunnen bestaan. Het vraagstuk van de oververtegenwoordiging van bepaalde etnische minderheden wordt door sommige politici en wetenschappers bijvoorbeeld in verband gebracht met maatschappelijke achterstand en marginalisering. Anderen menen dat sprake is direct, of indirect, van (sub)cultuur als voorname oorzaak van problemen.[43] Zij wijzen dan bijvoorbeeld op een verinnerlijkt cultuurconflict bij etnische groeperingen ('leven tussen culturen') die criminaliteit, in een situatie van maatschappelijke achterstelling in de hand kan werken.[44] De meer sociaal-democratische politieke stromingen zagen veelvoorkomende criminaliteit in de regel als de misdaad van de onderklasse, die dan vooral als slachtoffer

41 Korf 1995.
42 Van den Brandhof 2007.
43 Janssen 2007.
44 Werdmölder 2005.

moest worden gezien van achterstelling en 'strain'.[45] In de meer liberale politieke visies wordt van oudsher sterker de nadruk gelegd op de eigen wil en de keuzevrijheid van het individu. In de praktijk, en zeker tegenwoordig lopen deze visies door elkaar heen. Beter is het om te spreken van deterministische en voluntaristische visies.

5.5.2 AANPAK EN MAATREGELEN

Afhankelijk van politieke meerderheden krijgt de ene periode een preventieve aanpak de voorkeur en de andere periode wordt in het beleid meer nadruk gelegd op strafrechtelijke repressie. Met het kabinetsplan Samenleving en Criminaliteit (1985) werd meer dan ooit nadruk gelegd op preventieve en bestuurlijke maatregelen. Vanaf 1993 wordt steeds vaker de noodzaak benadrukt van een integrale veiligheidsbenadering. In dat jaar verschijnt de eerste Integrale Veiligheidsrapportage. Afgelopen jaren werd in Nederland evenals in andere high crime societies meer accent gelegd op repressie. De opleving van populistische stromingen heeft daarin onmiskenbaar een aandeel gehad.[46] Meer nadruk op repressie klinkt door in de kabinetsnota Naar een Veiliger Samenleving uit 2002. Daarin wordt, deels vanuit een rationele keuzebenadering, gestreefd naar meer zichtbare handhaving en een klimaat van veiligheid ('fixing broken windows') met gelegenheidsreductie en afschrikking. Toch is in perioden met een meer repressieve benadering de preventie nooit uit het zicht verdwenen. Illustratief is de naam van het project waarin sinds 2007 een vervolg wordt gegeven aan het afgeronde kabinetsprogramma van 2002: Veiligheid begint bij voorkomen. Daarin wordt onder andere gepleit voor een persoonsgerichte aanpak (en dus ook preventie) bij risicojongeren. Ook wordt daarin overigens meer de relatie gelegd tussen criminaliteit en het vraagstuk van de overlast en verloedering.

Bij de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit wordt tegenwoordig nadrukkelijker de wetenschap betrokken. Sinds een aantal jaren heeft de internationale *What Works?*-trend ook Nederland aangedaan.[47] Er bestaan tegenwoordig commissies die een bepaalde maatregel beoordelen op effectiviteit aan de hand van eerder wetenschappelijk onderzoek. Er is ook meer onderzoek waarin de effectiviteit van maatregelen worden bestudeerd.[48] Ten aanzien van – specifiek – de problemen met Marokkaanse jeugd werd recent nog een zogeheten kennisfundament opgesteld waarin maatregelen werden beoordeeld op hun effectiviteit.[49]

45 Lanier en Henry 1998.
46 Garland 2001.
47 Moors en Rovers 2008; Bervoets 2006.
48 Wittebrood en van Beem 2004.
49 Brons e.a. 2009.

5.5.3 RECENTE ONTWIKKELINGEN

De aanpak van veelvoorkomende criminaliteit is tegenwoordig veel meer dan vroeger gericht op personen, groepen, plaatsen en tijden. Hot-spot-benaderingen, de Persoons Gerichte Aanpak (PGA) en de aanpak van jeugdgroepen zijn daarvan resultaten. Skogan en Frydll[50] gaven in hun studie naar effectief politiewerk al aan dat het concentreren van toezicht en handhaving op tijden, plaatsen en personen zijn vruchten afwerpt. Zij spreken in dat kader van focused policing. Dat is weliswaar een op de politie gerichte term, maar het is wel tekenend voor recente ontwikkelingen in de criminaliteitsbestrijding. Een andere ontwikkeling, naast het aanbrengen van meer focus, is het stroomlijnen van de ketenaanpak. De nieuwste loot aan de stam van de integrale samenwerking zijn de Veiligheidshuizen, waarin een flink deel van doen heeft met het bestrijden van veelvoorkomende criminaliteit.[51] Een andere recente ontwikkeling, specifiek rond de aanpak van veelplegers, werken we hierna uit: de stelselmatige daderaanpak van volwassen en jeugdige veelplegers.

5.5.4 DE AANPAK VAN VEELPLEGERS

Volwassenen

De veelpleger wordt niet alleen gestraft, maar in de regel ook onderworpen aan (gedwongen) behandeling en begeleiding.[52] We zagen immers dat de veelpleger vaak kampt met verslaving, maar ook met gedragsproblemen en persoonlijkheidsstoornissen. Bij gedetineerde veelplegers is de ervaring dat de behandelplannen vaak langer duren dan de detentie en de behandeling daarom vaak niet goed kan worden afgerond. De detentieduur is daarvoor geregeld kort, omdat de veelpleger weliswaar verantwoordelijk is voor veel feiten, maar vaak zijn dat geen zware misdaden waarvoor lange vrijheidsstraffen gelden. Dat blijkt ook uit de inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis. Vanwege de geringe feiten worden veelplegers toch vaak weer snel de straat opgestuurd, waar zij onvermijdelijk de draad oppakken.[53] Om aan al deze problemen het hoofd te bieden kan de rechter vanaf oktober 2004 veelplegers een zogeheten ISD-maatregel opleggen. ISD staat voor Inrichting Stelselmatige Daders, waarin veelplegers maximaal twee jaar een vrijheidsbenemende maatregel ondergaan en ook worden onderworpen aan een persoonsgerichte behandeling. Het wordt beschouwd als de opvolger van de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV). Volgens sommigen is deze ISD-aanpak het gevolg van een vergroot draagvlak voor een harde aanpak van veelplegers.[54] De langere detentieperiode zorgt ervoor dat op dat moment geen delicten kunnen worden gepleegd en het biedt meer kansen voor behandeling en gedragsverandering. Rechters zouden

50 Skogan en Frydll 2004.
51 COT 2008.
52 Justitiële Verkenningen 2009.
53 Monitor Veelplegers 2007.
54 Justitiële Verkenningen 2009.

echter niet lichtvaardig omgaan met de ISD-maatregel. Die wordt vooral gezien als een laatste middel, een *ultimum remedium*: als er geen andere mogelijkheid meer is om het gedrag te beïnvloeden.[55] Verder hechten zij veel waarde aan een tussentijdse toetsing om te zien of doelen worden bereikt en het aanbod daadwerkelijk gerealiseerd is om de veelpleger te behandelen. Verder is het aanbod van ISD-plaatsen sinds 2004 lang niet altijd toereikend gebleken om veelplegers, met name die met een zware psychiatrische problematiek, een passende behandeling te bieden. Desondanks lijkt de maatregel vruchten af te werpen.[56]

Jeugdigen

In de kabinetsnota 'Jeugd Terecht' van 2002 wordt maatwerk nagestreefd voor jeugdige veelplegers. De beleidsfilosofie bestaat sinds die tijd uit: snel aanhouden, veroordelen en een korte, stevige straf.[57] Vrijheidsbeneming moet de veelpleger tot inzicht brengen. In het kader daarvan werden afspraken gemaakt met de burgemeesters van de G-30 over capaciteit in justitiële jeugdinrichtingen (JJI's). Zogeheten tenderplaatsen werden gerealiseerd in de JJI's ten behoeve van een kortdurende interventie van maximaal zes maanden. Voor de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht werden zogenaamde trekkingrechtsplaatsen gerealiseerd. De grote vier Nederlandse (G4) gemeenten herbergen relatief de meeste jeugdige veelplegers. De invulling van het beleid rond jeugdige veelplegers wordt daarom grotendeels overgelaten aan de G4. De hoofdofficier van justitie en de kinderrechter hebben bij trekkingsplaatsen het recht om bij voorrang een jeugdige veelpleger uit een G4-arrondissement voor plaatsing op de specifiek voor deze groep bestemde plaatsen voor te dragen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Wanneer de trekkingsrechtplaatsen niet worden bezet door jeugdige veelplegers, worden ze bezet door jongeren die op een andere titel voorlopig gehecht of gedetineerd zijn. De tenderplaatsen zijn, daarentegen, onbezet als ze niet worden ingevuld door een veelpleger. Rechters en jeugdofficieren hebben echter zo hun bedenkingen bij de plaatsing binnen een JJI, die immers wordt gezien als een leerschool voor jeugdige criminelen. Zij hebben daarom volgens Jakobs e.a.[58] de neiging om taakstraffen en jeugdreclasseringmaatregelen te verkiezen boven de plaatsing in een JJI. Onduidelijk volgens dit onderzoek blijft overigens wat het effect is van de aanpak van jeugdige veelplegers.

Het verschil tussen de aanpak van de volwassen en de jeugdige veelplegers is dat de aanpak van de jeugd (uiteraard) plaatsvindt in het kader van het jeugdstrafrecht met vooral een pedagogisch karakter. De behandeling is ingesteld op jongeren, waarvan wordt verwacht dat hun gedrag nog voor verandering vatbaar is. Het jeugdstrafrecht klinkt ook door in de detentieduur, die bij de jeugdige veelplegers

55 Justitiële Verkenningen 2009.
56 Justitiële Verkenningen 2009.
57 Jakobs e.a. 2005.
58 Jakobs e.a. 2005.

veel korter is dan bij de volwassenen. Maar ook dit veelplegersbeleid ontmoet terughoudendheid bij onder andere de rechterlijke macht. Er wordt eerst naar alternatieven gezocht. Een andere overeenkomst is het politiek-bestuurlijke gesternte waaronder beide veelplegersaanpakken tot stand gekomen zijn. Beide werden ontwikkeld in de periode na het verschijnen van *Naar een Veiliger samenleving* (2002) waarin een steviger, repressieve aanpak werd bepleit van criminelen.

5.6 Tot besluit

In dit hoofdstuk stond de misdaad van de grote getallen centraal: veelvoorkomende criminaliteit. Er is geen enkele theorie die dit verschijnsel afdoende verklaart. Daarom bespraken we meerdere verklarende perspectieven uit de criminologie. De veelvoorkomende criminaliteit lijkt sinds 2002 af te nemen, een ontwikkeling die zich de komende jaren waarschijnlijk doorzet, maar is sinds de jaren zestig desalniettemin bijna vertienvoudigd. Met name de stedelijke gebieden gaan gebukt onder deze misdaad. We keken ook naar de daders van de veelvoorkomende criminaliteit: de jeugdige en volwassen veelplegers. Niet alle veelvoorkomende criminaliteit komt voor rekening van veelplegers, hoewel zij wel een groot aandeel hebben. Er is een belangrijke vermenging tussen veelvoorkomende criminaliteit en jeugdcriminaliteit. Bij veelplegers doemt het beeld op van een crimineel actieve categorie, in meerderheid mannen en jongens, aan de rand van de samenleving, met een oververtegenwoordiging van etnische minderheden. Criminaliteit is voor veelplegers een levenstijl. Op hoofdlijnen lijkt de criminele oudere junk plaats te maken voor de jongere veelplegers.

Verder lijkt er een verband tussen de veelvoorkomende criminaliteit en het vraagstuk van de verloedering en de overlast. Vaak vindt deze misdaad immers plaats in het publieke domein en is mede daarom als een lakmoesproef voor het kabinetsbeleid. Het landsbestuur wordt voor een belangrijk deed afgerekend op de wijze waarop zij er in slaagt deze criminaliteit het hoofd te bieden. Hoewel de beleidsfilosofie voor de aanpak vaan veelvoorkomende criminaliteit veranderlijk is, groeide sinds enkele jaren het politiek-maatschappelijke draagvlak voor een repressieve aanpak waarin straffen, met name opsluiten, centraal staat. De hedendaagse ISD-aanpak en de speciale plaatsen in Justitiële Jeugdinrichtingen zijn echter niet uitsluitend gericht op straffen, al helemaal niet bij de jeugd. Straf en gedragsbeïnvloeding gaan hand in hand. Knelpunt is dan wel dat straf en doelgroep goed op elkaar dienen aansluiten en er voldoende capaciteit dient te zijn bij de justitiële inrichtingen.

6 Jeugdcriminologie en jeugdcriminaliteit

H.B. Ferwerda en A.Ph. van Wijk

6.1 De begrippen (jeugd)criminologie en (jeugd)criminaliteit

'Vrouw van 80 beroofd', 'winkelier neergeschoten', 'hooligans slaan toe op dancefeest', 'topman beschuldigd van voorkennis', 'jongeren terroriseren buurt'. Koppen uit de kant die duidelijk maken dat onder criminaliteit veel verschillende gedragingen vallen. Sommige vormen van criminaliteit veroorzaken echter meer onrust- en onveiligheidsgevoelens dan andere. Zo ervaren mensen criminele jongeren in hun buurt eerder als een veiligheidsprobleem dan het illegaal dumpen van afval of de handel in verdovende middelen. Bij criminaliteit gaat het dus zowel om de objectieve veiligheid als het gevoel van veiligheid, ook wel subjectieve veiligheidsbeleving genoemd.

De duidelijkste definitie van 'criminologie' is: de wetenschap van 'misdaad en straf'. Misdaad of criminaliteit is gedrag dat bepaalde – in wetboeken vastgelegde – normen overtreedt en waarop een straf staat.

In de wetboeken staan rechtsregels (normen) beschreven. In de meeste gevallen gaat het om artikelen uit het Wetboek van Strafrecht. Daarnaast geven de Opiumwet, de Wet Wapens en Munitie en de Wegenverkeerswet rechtsregels die binnen de criminologie onderwerp van studie en onderzoek zijn. De definitie van criminaliteit of misdaad maakt dat criminaliteit gebonden is aan tijd en plaats. De inhoud van ons Wetboek van Strafrecht is op dit moment immers anders dan twintig jaar geleden en niet hetzelfde als in andere landen.

De criminologie houdt zich bezig met verschillende vragen. Allereerst is er aandacht voor de oorzaken, achtergronden en ontstaansgronden van misdaden, strafbare feiten of delicten. Daarnaast richt de criminologie zich op de aard en omvang van crimineel gedrag. Wat betreft straf, houdt de criminologie zich onder andere bezig met de effectiviteit en de preventieve werking van bepaalde maatregelen. Tot slot is het functioneren van strafrechtelijke instituties, zoals de politie, het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht en de strafinrichtingen onderwerp van onderzoek.

Bijna dagelijks wordt in de media aandacht besteed aan wetsovertredingen die gepleegd worden door jongeren, die samengevat worden onder de noemer 'jeugdcriminaliteit'. Overtreding van de wet door een tienjarige of door een 22-jarige wordt benoemd als jeugdig crimineel gedrag. Strikt genomen, is dit onjuist. In ons land zijn er namelijk scherpe leeftijdsgrenzen voor jeugdcriminaliteit. Kern van ons strafrecht is dat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid met het toenemen van de leeftijd groter wordt. Onder twaalf jaar is er geen strafrechtelijke verantwoor-

delijkheid en zijn jeugdigen niet vervolgbaar. Van twaalf tot achttien jaar spreken we van strafrechtelijk minderjarigen op wie het jeugdstrafrecht van toepassing is en vanaf achttien jaar geldt het algemene strafrecht, ook wel volwassenenstrafrecht genoemd.

De meest zuivere en formele definitie van jeugdcriminaliteit is dan ook de volgende: 'Jeugdcriminaliteit verwijst naar gedrag van jongeren van twaalf tot achttien jaar waarmee bepaalde – in wetboeken vastgelegde – normen worden overtreden en waarop een straf staat'. Het begrip 'jeugdcriminaliteit' maakt geen differentiatie naar de aard van het gepleegde delict en naar het type dader. Jeugdcriminaliteit is dan ook een verschijnsel met meerdere gezichten.[1]

6.2 Hoe is crimineel gedrag te verklaren?

Binnen de criminologie is er sprake van een veelheid aan theorieën, want sinds Quetelet (1796-1874) en Lombroso (1835-1909) – die te beschouwen zijn als de 'godfathers' van de wetenschappelijke criminologie – is er binnen deze relatief jonge wetenschap geen centrale, alles verklarende theorie.[2] Naarmate meer onderzoeken bevestigen wat een theorie voorspelt, wint die theorie aan overtuigingskracht. Theorieën winnen eveneens aan kracht als er 'recepten' uit voortvloeien om criminaliteit te voorkomen of te bestrijden. De theorieën zoeken verklaringen vanuit een biologische, psychologische of sociologische invalshoek; sommige theorieën trachten invalshoeken te combineren. Hierna komen diverse theorieën aan bod, steeds eerst beknopt de kern van de theorie en dan het soort beleidmaatregelen dat daarop is gebaseerd. Gedetailleerdere beschrijvingen zijn te vinden bij andere auteurs.[3]

6.2.1 BIOLOGISCHE EN ONTWIKKELINGSTHEORIEËN

Oorzaken van crimineel gedrag liggen deels in biologische afwijkingen of stoornissen, die aangeboren kunnen zijn, maar ook later in het leven kunnen optreden. Biologisch onderzoek richt zich bijvoorbeeld op neurobiologische aspecten (de rol van neurotransmitters en hormonen) of op effecten van zwangerschaps- en geboortecomplicaties. Crimineel gedrag zou deels ook erfelijk bepaald zijn. Bij psychologische verklaringen draait het onder andere om het verband tussen crimineel gedrag en intelligentie, persoonlijkheidseigenschappen en morele ontwikkeling. In wat voor gezin een kind opgroeit, speelt ook een rol. De kans op delinquent gedrag neemt bijvoorbeeld toe als er sprake is van huiselijk geweld, psychiatrische problemen bij de ouders en/of een falende opvoeding.

1 Ferwerda 1992.
2 Ferwerda 1992.
3 Lissenberg e.a. 2001, Cote 2002.

Beleidsmaatregelen zijn gericht op het vroegtijdig (bij jonge kinderen) signaleren van biologische of psychologische afwijkingen en van gezinsproblemen, en het vervolgens aanbieden van medicatie, therapie of begeleiding.

6.2.2 GELEGENHEIDSTHEORIE

Centraal staat hier het 'de gelegenheid maakt de dief'. Mensen zijn niet zozeer geneigd tot het kwade maar kunnen wel in de verleiding worden gebracht. Beleidsmaatregelen zijn gericht op preventie ('gelegenheidsbeperkende maatregelen'), zoals goed hang- en sluitwerk op woningen en campagnes als 'auto op slot, buit eruit'.

6.2.3 RATIONELE KEUZETHEORIE

Mensen wegen kosten en baten af, kansen en risico's. Soms is criminaliteit dan aantrekkelijk, als men tenminste niet wordt gepakt en flink voordeel behaalt. Als de pakkans groot is en het te verwachten voordeel gering, is het juist weer niet de moeite. Hier geldt de dader als rationeel calculerend wezen. Beleidsmaatregelen zijn gericht op afschrikking (vergroten pakkans, verzwaren van straffen), op vergroten van risico's (zoals door aanbrengen van alarmen) en op het verkleinen van het voordeel (geringere buit).

6.2.4 SOCIALE BINDINGENTHEORIE

Wanneer mensen weinig banden in hun directe omgeving hebben, bijvoorbeeld niet in een plezierig gezin leven, niet naar school gaan of geen werk hebben, hebben zij weinig te verliezen bij normafwijkend gedrag. Ze voelen zich dan geen onderdeel van de samenleving maar staan er eerder vijandig tegenover. Beleidsmaatregelen zijn dan gericht op het aanbieden van scholing en werk (perspectief), het begeleiden van gezinnen of het plaatsen van ontspoorde jeugd in pleeggezinnen.

6.2.5 RELATIEVE DEPRIVATIETHEORIE

Wie het slecht heeft en ziet dat anderen het goed hebben, kan uit onvrede komen tot crimineel gedrag. 'Deprivatie' is het gevoel dat men fundamentele, maatschappelijke behoeften niet bevredigd krijgt. Hier gaat het om deprivatie die voortkomt uit de conclusie dat men minder is bedeeld dan een ander persoon of andere groep – het dus relatief slecht heeft. Beleidsmaatregelen zijn dan gericht op het opheffen van achterstandsituaties.

6.2.6 DIFFERENTIËLE ASSOCIATIETHEORIE

Crimineel gedrag ontstaat in een sociaal leerproces. Naarmate iemand meer verkeert in een criminele groep, leert hij de criminele technieken beheersen en leert hij ook om crimineel gedrag normaal te vinden. Betrokkene associeert zich dan niet langer geheel met de conventionele normen en waarden maar deels ook met een subcultuur (een gedifferentieerde associatie derhalve). Beleid is bijvoorbeeld gericht op het voorkomen dat risicojongeren meelopers worden en op het isoleren van de criminele leiders.

6.2.7 BROKEN-WINDOWSTHEORIE

Een verloederde omgeving trekt criminaliteit aan. Als één ruit is gesneuveld, nodigt dat uit tot het ingooien van nog een ruit; als één bedelaar op straat alcohol drinkt en mensen lastig valt, volgen er meer. Een verloederde buurt straalt uit dat niemand oplet en de pakkans laag is, hetgeen uitnodigt tot criminaliteit. Het beleid is dan gericht op het schoon en heel houden van de omgeving (onder het motto: 'schoon, heel en veilig') en op het tegengaan van overlastgevend gedrag.

6.2.8 ETIKETTERINGS- OF LABELINGTHEORIE

Wie eenmaal in de justitiële molen is terechtgekomen, krijgt het etiket 'crimineel' opgedrukt. Zo'n persoon verliest 'gewone' sociale contacten, krijgt minder snel een baan, en wordt daarmee op het pad van de criminaliteit gehouden. Beleid tegen dit mechanisme is gericht op het buiten de strafrechtketen houden van jongeren, bijvoorbeeld door alternatieve straffen.

6.2.9 INTEGRALE THEORIEËN

Veel crimineel gedrag is het resultaat van verschillende factoren. Geen van de theorieën biedt dé verklaring voor criminaliteit. Integrale verklaringen, die uitgaan van combinaties van oorzaken, bieden betere verklaringsmogelijkheden. Een voorbeeld is het biosociale model van Raine[4] waarin aandacht is voor biologische en sociale factoren, en voor de interactie daartussen. Dan blijkt dat men met een combinatie van biologische (bijvoorbeeld roken tijdens de zwangerschap) en sociale factoren (tienermoeder, ongewenste zwangerschap) gewelddadig gedrag op latere leeftijd beter kan verklaren dan wanneer men de factoren afzonderlijk beschouwt. Dergelijke integrale theorieën vergen ingewikkeld onderzoek.

4 Raine 1993.

6.3 Risico- en beschermende factoren

Er zijn factoren die de kans op crimineel gedrag vergroten. Meestal zijn meerdere factoren tegelijk in het geding. Naarmate jongeren aan meer risicofactoren tegelijk worden blootgesteld, neemt de kans toe dat zij op latere leeftijd (ernstig) crimineel gedrag vertonen.[5] Hierbij past wel het voorbehoud dat jongeren ook delicten kunnen plegen als er geen of nauwelijks sprake is van risicofactoren of het omgekeerde: jongeren die wel te maken hebben met allerlei risicofactoren en desondanks geen criminaliteit vertonen. We maken onderscheid tussen risicofactoren op vier niveaus:

– Individu
– Gezin
– School
– Cultuur en maatschappij

Of men jeugdcriminaliteit kan voorkomen, hangt deels samen met in hoeverre men risicofactoren signaleert en daarop adequaat reageert. Als men er vroeg bij is, is de kans op succes het grootst. De tabel geeft een overzicht van de risicofactoren. Dat overzicht kan men niet klakkeloos toepassen, telkens is een inschatting van de individuele situatie noodzakelijk.

Beschermende factoren kunnen jongeren 'behoeden' voor crimineel gedrag. Er is echter weinig onderzoek gedaan naar beschermende factoren. Volgens buitenlands onderzoek zou het gaan om eigenschappen als veerkracht, zelfstandigheid, positieve oriëntatie op de mensen in de omgeving, hoge intelligentie, toezicht van de ouders en een goede hechting met de ouders.[6]

Tabel 6.1: Risicofactoren voor delinquent gedrag

Individueel	**Gezin**	**School**	**Maatschappij/cultuur**
Geboren als jongen	Afwijzing door moeder	Pesten	Armoede en werkloosheid
Genafwijking	Gestoorde gevoelsregulatie	Gebrek aan schoolmotivatie	Relatieve armoede
Zwangerschaps-complicaties	Ouder weet vaak niet waar kind is	Spijbelen	Verloederde wijk of buurt
Complicaties bij bevalling	Fouten in disciplinering: streng en inconsequent straffen, kind leert geen gedragsnorm, kind wordt verwend	Slechte leerprestaties	Dicht opeen wonen
Tekort aan bepaalde stoffen in hersenen (m.n. serotonine)	Gewelddadig gedrag ouder(s) of dit gedrag goedkeuren bij derden	Gedrag van vrienden, agressief en antisociaal	Grote mobiliteit in wijk
(Bij jongens) teveel aan testosteron	Mishandelen en/of seksueel misbruik	Risicovolle vrijetijdsbesteding	Geringe sociale bindingen
Hoge prikkeldrempel	Jeugdige zwangerschap moeder	Vroeg beginnend, telkens terugkerend antisociaal gedrag (op school)	Gebrekkige organisatie (lokale) gemeenschap

5 Loeber en Farrington 1998.
6 Wientjes en De Kemp 2005.

Individueel	Gezin	School	Maatschappij/cultuur
Trage hersenactiviteit	Ouders(s) met mishandelings- of kinderbeschermings-verleden	Volgen van speciaal onderwijs	Veelvuldige blootstelling aan beeldschermgeweld
Invloed alcohol, drugs enz.	Ouder(s) delinquent of veroordeeld	Veel schoolwisselingen	
Neurologische problemen vlak na de geboorte	Moeder met drank- of drugsprobleem		
Trage motorische ontwikkeling 1e levensjaar	Broer(s) en/of zus(ters) delinquent of kampend met gedragsproblemen		
Vroege afwijzing moeder	Wijzigingen in de thuissituatie		
Slechte conditioneerbaarheid	Uiteenvallen gezin		
Hoge score op persoonlijkheidsdimensie 'psychoticisme'	Conflicten en slechte communicatie binnen gezin		
Hoge score op extraversieschaal ('behoefte aan prikkels')	Negatieve omgangsvormen		
Impulsief temperament			
Laag verbaal IQ			
Gedragsstoornis i.h.b. in combinatie met ADHD			
Vroegdelinquent gedrag			
Traumatische ervaringen			

6.4 Omvang, ontwikkeling en aard van de jeugdcriminaliteit in Nederland

Volgens politiegegevens zijn er in 1960 circa 23.000 minderjarigen verhoord, in 1985 circa 47.000 en in 2007 circa 68.900 (CBS). Om misinterpretaties te ondervangen, drukken criminologen het aantal minderjarige verdachten meestal uit per 1.000 of 100.000 inwoners in dezelfde leeftijdscategorie. In 1960 registreerde de politie achttien minderjarige verdachten per 1.000 minderjarige inwoners, in 1985 waren dat er 32 en in 2007 57. De geregistreerde jeugdcriminaliteit is dus toegenomen. Dat kan komen doordat jongeren vaker delicten plegen, maar natuurlijk ook doordat de politie meer werk maakt van jeugdcriminaliteit en/of slachtoffers eerder aangifte doen.

Vooral geweldsmisdrijven nemen toe (misdrijven tegen het leven, mishandeling, seksueel geweld en diefstal met geweld), evenals vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde of het openbaar gezag. Bij de vermogensdelicten is de laatste jaren vanaf 1995 een stabilisering te zien.

Politiestatistieken kennen beperkingen. In feite zijn de hierboven gepresenteerde cijfers, de geregistreerde criminaliteit, nauwelijks representatief voor de omvang van de werkelijk gepleegde criminaliteit. De politie is immers niet in staat alle

daders van misdrijven aan te houden én lang niet alle delicten worden aangegeven. Als we ervan uitgaan dat de manier van registeren in de genoemde periode niet is gewijzigd, dan zeggen de cijfers wel iets over ontwikkelingen of trends in jeugdcriminaliteit.

Uit zelfrapportageonderzoek[7] blijkt dat meer dan de helft van de jongeren (55,7%) zegt in de afgelopen 12 maanden ten minste een van de 33 delicten waarnaar gevraagd wordt, te hebben gepleegd. Exclusief overtredingen zoals 'zwartrijden' en 'vuurwerk afsteken buiten de toegestane periode' heeft 40% van de jongeren in de afgelopen twaalf maanden een van de 31 delicten gepleegd. De delicten die het meest vaak voorkomen (elf keer of vaker), zijn 'zwartrijden', 'vuurwerk afsteken', 'uitschelden vanwege huidskleur', 'slaan zonder verwonding' en 'graffiti'. Zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit laat over meerdere jaren (tussen 1996 en 2005) een stabiel beeld zien in percentage delictplegers.

Uit beide bronnen is af te leiden dat het aantal jongeren dat door de politie wordt aangehouden een fractie is van het aantal jongeren dat wel eens een delict pleegt. Dit wijst op een grote discrepantie tussen en ernst en omvang van jeugdcriminaliteit. Daarnaast moet de gedachte dat jeugdcriminaliteit stijgt, gerelativeerd worden. Politiecijfers wijzen in deze richting, maar zelfrapportageonderzoek laat juist een stabiel beeld zien.

6.5 Sekse en criminaliteit

Meisjes nemen in de criminaliteitsstatistieken een bescheiden plaats in. Zij staan, evenals jongens, vooral geregistreerd voor vermogensmisdrijven. Ondanks de bescheiden plaats neemt het aandeel van meisjes in de criminaliteit flink toe. In 1990 werden er tegen 34.886 jongens 4.435 meisjes aangehouden en die verhouding is in 2007 55.987 tegen 12.910, terwijl de omvang van het totaal aantal minderjarigen in beide jaren nagenoeg gelijk is.

Een verklaring voor die toename kan zijn dat met name de politie meisjescriminaliteit anders is gaan zien.[8] Dat jongens strafbare feiten plegen, past van oudsher beter bij de verwachtingen dan dat meisjes dat doen. In die verwachtingen is echter onder invloed van de feministische beweging in de jaren zestig van de vorige eeuw verandering gekomen. Werd voorheen de rol van de vrouw in de criminaliteit vooral beschreven vanuit het slachtofferperspectief, later kwam er steeds meer aandacht voor de vrouw als pleger. Sindsdien laten de politiecijfers een forse stijging zien van meisjescriminaliteit. Wel lijken meisjes eerder te stoppen met het plegen van strafbare feiten.

Overigens is het verschil tussen delinquente jongens en meisjes in zelfrapportageonderzoeken een stuk kleiner dan in de officiële registraties.[9] Dat kan erop

7 Van der Laan, e.a. 2007.
8 Mertens e.a. 1998.
9 De Vries-Bouw 2005.

wijzen dat de politie anders omgaat met wetsovertredende meisjes dan met jongens. Het onderzoek van Stol en Vink[10] lijkt deze veronderstelling te bevestigen. Zij vinden dat politiecontact bij meisjes meer het karakter heeft van hulpverlening dan bij jongens. Dit lijkt terecht, want delinquente meisjes hebben vaker dan jongens te kampen met ernstige sociaal-emotionele problemen.[11]

6.6 Etniciteit en criminaliteit

De laatste jaren is er meer aandacht voor etniciteit in relatie tot criminaliteit.[12] De centrale vraag is of het aandeel in de criminaliteit van etnische groepen in ons land in verhouding groter is dan dat van autochtone Nederlanders. Hierbij is voorzichtigheid en terughoudendheid geboden, want de kans op het stigmatiseren van een gehele etnische bevolkingsgroep op basis van crimineel gedrag van een minderheid is groot.

Door het antiracistisch overheidsbeleid wordt de etniciteit van verdachten en daders niet geregistreerd. Daardoor zijn in ons land nauwelijks gegevens beschikbaar over het criminele gedrag van etnische groepen. Recent zijn er op dit punt wel veranderingen. Zo deden het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) onderzoek naar de etnische achtergrond van daders door het koppelen van gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie (GBA) aan politiesystemen.[13] Inmiddels zijn er in Nederland al diverse onderzoeken uitgevoerd waarbij vooral op de etnische achtergrond is ingegaan door bij de analyses rekening te houden met het geboorteland van de ouders van de jeugdige verdachten.[14] Hierdoor komt een deel van de tweedegeneratieallochtonen in beeld.

De zogeheten 'sterk criminele groepen', de groep jonge mannen van 15 tot 35 jaar, zijn onder allochtonen sterker vertegenwoordigd dan onder autochtonen. Allochtone gezinnen zijn in ons land geconcentreerd in de armste grootstedelijke woongebieden, hebben vaker sociaaleconomische achterstanden, zijn vaker baanloos en hebben een geringer inkomen.[15]

Na correctie op bovenstaande sociaaleconomische factoren blijkt de deelname van allochtonen aan de criminaliteit groter dan die van autochtonen. Marokkaanse en Antilliaanse jongeren zijn het meest problematisch, Surinaamse jongeren nemen een middenpositie in en Turkse jongeren zijn van de vier allochtone groepen het minst problematisch.

10 Stol en Vink 2005.
11 De Vries-Bouw 2005.
12 Bovenkerk 1994; Kromhout en Van San 2003.
13 Blom, Oudhof, Bijl en Bakker 2005.
14 Van Wijk, Bervoets en Stol 2003; Van Wijk, Van San, Mali en Klerks 2006; Van San, De Boom en Van Wijk 2006.
15 Bovenkerk 1994.

Naast sociaaleconomische factoren zijn er andere kenmerken – naast de huidskleur – die de marginale positie van allochtonen in onze samenleving hoogstwaarschijnlijk versterken.[16] Voor de mediterrane groepen zijn dit het *cultuurconflict* en de *blijvende oriëntatie op het land van herkomst*. Het cultuurconflict betreft de tweespalt tussen de westerse maatschappij en haar normen en waarden tegenover die uit het land van herkomst. Met name jongeren worden in hun vrije tijd en op school nadrukkelijk met dit verschil geconfronteerd. Doordat veel Turkse en Marokkaanse ouders nooit hebben geleerd hoe onze samenleving in elkaar zit en veelal kampen met taalproblemen, worden de jongeren vanaf jeugdige leeftijd 'opgezadeld' met een hoge mate van eigen verantwoordelijkheid. Turkse en Marokkaanse ouders gaan er min of meer van uit dat zij thuis het gedrag van hun kind controleren, terwijl de politie dat doet in de vrije tijd en de docenten dat doen op school. Jonge Turken en Marokkanen kunnen zodoende misbruik maken van hun verantwoordelijkheid en 'speelruimte'. Of zoals een Marokkaanse jongen het verwoordt: *'Thuis eet en slaap je, op straat leef je'*. De blijvende oriëntatie op het land van herkomst heeft consequenties voor het 'zij-wij-gevoel', waardoor integratie, begrip en acceptatie van de Nederlandse normen en waarden moeizaam verlopen.

De kenmerken die de marginale positie van de Caraïbische groepen waarschijnlijk versterken zijn de *leefstijl van de 'black lower class'* en de *structurele afwezigheid van de vader*. In dit kader wordt wel gesproken van de zogeheten 'passantenrelatie': de moeder vormt de spil in het gezin, kinderen zijn afkomstig van meerdere vaders die vaak slechts korte tijd een rol van betekenis spelen in het gezin. Onder Caraïbische jongeren is 'hosselen' gangbaar (op een illegale manier geld bij elkaar 'schoffelen'). Binnen deze leefstijl bestaat er weinig vertrouwen om op een legale manier succesvol te zijn in de samenleving en zijn kortetermijnoverwegingen sterk bepalend voor het gedrag van de jongeren.

Samenvattend, zijn er enkele factoren die de kans op integratie van de diverse etnische bevolkingsgroepen binnen de samenleving verminderen. Op sociaaleconomisch vlak zijn dat: de slechte opleidingssituatie; de slechte positie op de arbeidsmarkt; de geringe economische kansen én de lage status en het geringe prestige. Op het culturele vlak: de ambivalentie van normen en waarden; de geringe affiniteit met voor integratie vereiste gedragscodes (sociale vaardigheden); de taalachterstand en het geringe begrip van de gang van zaken in de westerse, gebureaucratiseerde maatschappij; de afwezigheid van loyaliteit met de meerderheidsgroepering, de autochtone Nederlanders. Op het persoonlijke vlak zijn te noemen: de conflicten met het (traditionele) ouderlijke gezag; de verstoorde gezins- en gezagsrelaties; de tekortschietende opvoeding (denk aan ondersteuning bij school en toezicht op het gedrag in de vrije tijd); de oriëntatie van jongeren op delinquente leeftijdgenoten en de straatcultuur, waardoor deelname aan de 'normale' samenleving steeds meer uitgesloten wordt.

16 Bovenkerk 1994.

6.7 Kenmerken van jeugdcriminaliteit

Niet iedere jeugdige wetsovertreder is hetzelfde. Jeugddelinquenten zijn grofweg te verdelen in drie groepen:
– de kickgedragdelinquenten;
– hardekernjongeren en meelopers;
– psychopathologische jeugddelinquenten.

Deze driedeling is grotendeels terug te voeren op de tweedeling van de theorie van Moffit in '*adolescence-limited and life-course-persistent delinquency*'.[17] Een ander kenmerk van jeugdcriminaliteit is dat het leeuwendeel in groepsverband gepleegd wordt.[18] We gaan eerst in op de drie gezichten van jeugdcriminaliteit en daarna besteden we aandacht aan het onderwerp groepscriminaliteit.

6.7.1 JEUGDCRIMINALITEIT ALS 'NORMAAL' KICKGEDRAG

Het eerste 'gezicht' van jeugdcriminaliteit is 'kickgedrag'. Uit divers onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de jeugdcriminaliteit leeftijdgebonden is. In vriendengroepen van jongens hoort delinquent gedrag erbij om te laten zien dat je als jongere iets durft, lef hebt en meetelt; het werkt vaak statusverhogend. Andere aanleidingen voor delinquent gedrag zijn verveling, spanning, imponeergedrag op meisjes, sensatiezucht én 'het geeft gewoon een kick'.[19]

Op zich is het niet vreemd dat jongeren in de adolescentieperiode gaan 'experimenteren' met criminaliteit. Jongeren zijn op deze leeftijd op alle fronten bezig om de grenzen, die door volwassenen aan hun gedrag gesteld worden, te verkennen. Bij het overtreden van de wet gaat het eigenlijk niet anders. Welk delict is acceptabel en veilig om te plegen en wanneer word je gepakt door de politie? Dit type criminaliteit is voornamelijk gelegenheidscriminaliteit ofwel men maakt gebruik van de gelegenheid die zich toevallig voordoet in plaats van deze (actief) op te zoeken. Voorbeelden van gelegenheidscriminaliteit zijn zwartrijden, winkeldiefstal, diefstal op school en – bij uitstek – vandalisme (vernielingen, graffiti, enzovoort).

Met het ouder worden, verdwijnt de bij de positie en status behorende vorm van crimineel gedrag. Het wordt kinderachtig gevonden of men wil zijn toekomst niet op het spel zetten met een strafblad. Het problematische karakter van dit type jeugdcriminaliteit heeft meer te maken met de massaliteit en de aangerichte schade dan met de ernst van de gepleegde delicten.

17 Moffit 1993.
18 Hakkert, van Wijk, Ferwerda en Eijken 1998.
19 Ferwerda 1992.

6.7.2 MEELOPERS EN HARDE KERN

Een klein deel van de delinquenten (naar schatting 5%) gaat na de periode van criminaliteit als kickgedrag door met het plegen van meer en ernstiger delicten. Te denken valt aan woninginbraak, diefstal, mishandeling en wapenbezit en -gebruik. In dit kader vallen vaak de termen 'harde kern en meelopers'. 'Hardekernjongeren' maken zich schuldig aan veel (daarom noemen we ze ook wel veelplegers) en vooral ernstige vormen van wetsovertredend gedrag. Hardekernjongeren en meelopers onderscheiden zich in een aantal opzichten van elkaar. De betrokkenheid bij geweldsdelicten is vergelijkbaar. Het gedrag van de meelopers wijst in de richting van agressief vertoon waarmee zij vechtpartijen uitlokken. Bij de hardekernjongeren zijn de conflicten meer 'berekenend' en harder van aard. Hardekernjongeren treffen vaker voorbereidingen waarbij zij een goede gelegenheid zoeken om zich te revancheren op een tegenpartij, zich bewapenen of de juiste vrienden optrommelen die hen kunnen steunen.

Pakkans en de ernst van een veroordeling worden door beide groepen anders beleefd, de belangrijke onderscheidende kenmerken zijn sociale binding en normbesef. Bij hardekernjongeren is er een zwakkere sociale binding met ouders en leerkrachten en een sterkere binding met leeftijdgenoten. Zij zitten vaak in een weinig florissante thuis- of schoolsituatie en zijn sterk georiënteerd op de (criminele) vriendengroep die zich kenmerkt door een stabiele samenstelling en een hechte structuur. De acceptatie van normen is in veel mindere mate aanwezig dan bij de meelopers. Ze laten zich weinig gelegen liggen aan gangbare of strafrechtelijke regels; bepaalde gedragingen of criminele handelingen beschouwen zij als volkomen gerechtvaardigd.

Globaal gesproken, is het crimineel gedrag van de meelopers meer van incidentele aard en meelopers hebben eveneens een expressieve criminaliteitsstructuur. Er is vaak groepsgewijs optreden in het kader van vrijetijdsbesteding, waaraan weinig planning vooraf is gegaan.

De hardekernjongeren kenmerken zich door het plegen van veel en zware delicten waarbij het crimineel gedrag zowel een structureel als instrumenteel karakter heeft. Structureel omdat criminaliteit deel uitmaakt van hun leefpatroon en instrumenteel omdat het vaak een financieel doel dient en een kostenbaten afweging wordt gemaakt (pakkans versus gewin). Contacten met politie en justitie worden gezien als 'normaal bedrijfsrisico'. Ze hebben vaker last van psychiatrische stoornissen. Ze beginnen vaak al op jonge leeftijd met het plegen van delicten of vertonen al vroeg andere vormen van deviant gedrag (leugenachtig of agressief gedrag). Dit blijkt een goede voorspeller voor later crimineel gedrag.[20] Ze maken zich schuldig aan verscheidene delictsoorten en zoeken vooral (en steeds meer) de gelegenheid om criminaliteit te plegen. Delicten worden vaak zorgvuldig voorbereid en de jongens beschikken ook over steeds meer *skills*, ofwel technieken en vaardigheden

20 Ferwerda, Jakobs en Beke 1996; Van der Heiden-Attema en Bol 2000.

om succesvol delicten te plegen. Daarnaast worden delicten vaak alleen of in een kleine groep gepleegd om de pakkans te verkleinen. Daar deze jongens vaak deel uitmaken van criminele jeugdgroepen komen ze via vrienden in contact met helers waar ze hun gestolen waar kunnen afzetten. Het komt bijvoorbeeld ook voor dat ze in opdracht van een heler iets stelen.

Het is goed om even stil te staan bij de verdere ontwikkeling van de criminele carrières van met name de hardekernjongeren. Groeien zij door richting de georganiseerde misdaad? Op basis van onderzoek zijn twee zaken van belang:

1. Verreweg het grootste deel van de personen die zich bezighouden met het plegen van (veel en ernstige) misdrijven, stopt daar met het ouder worden mee. Binnen de criminologie wordt in dit kader de invariantiehypothese gehanteerd. Deze hypothese houdt in dat er een vaste verdeling van criminaliteit over de leeftijdsgroepen bestaat, onafhankelijk van sociale en culturele omstandigheden. Volgens de hypothese is er sprake van een snelle toename van criminaliteit tijdens de tienerjaren; vanaf de leeftijd van twintig wordt de top bereikt; daarna daalt de frequentie eerst snel en na het 35e levensjaar langzamer.[21] Kortom: het leeuwendeel van de hardekernjongeren zal gewoon stoppen met het plegen van strafbare feiten. Dit laat onverlet dat sommigen een criminele carrière doorlopen tot ver in hun volwassen jaren.
2. Uit recent onderzoek[22] blijkt dat jeugddelinquenten, waaronder dus hardekernjongeren, niet of nauwelijks doorgroeien richting de georganiseerde misdaad. Het blijkt dat mensen op verschillende manieren betrokken raken bij de georganiseerde misdaad: door reeds bestaande sociale relaties, door werk- of beroepsgerelateerde relaties, door hobby's of nevenactiviteiten, door bepaalde *life events* en door bewuste rekrutering. De sociale gelegenheidsstructuur bepaalt wie op welk moment toegang krijgen tot winstgevende criminele activiteiten. Deze structuur verklaart ook waarom er sprake is van late starters binnen de georganiseerde misdaad. Sommige gelegenheden ontstaan pas later in iemands leven en daarnaast grijpen mensen bepaalde gelegenheden pas later in het leven aan. Denk bijvoorbeeld aan *life events* als grote schulden.

Op basis van de voorgaande punten is het dus niet aannemelijk dat hardekernjongeren een op een doorgroeien en zich doorontwikkelen richting de georganiseerde misdaad. Het grootste deel stopt, een heel klein deel wordt gerekruteerd door georganiseerde criminele netwerken en het overige kleine deel zal lokaal en regionaal crimineel actief blijven, zo lijkt het.

21 Justitiële Verkenningen 1986; Moffitt 1993.
22 Kleemans en de Poot 2007; Penning, Bruinsma en Weerman 2006.

6.7.3 PSYCHOPATHOLOGISCHE JEUGDDELINQUENTEN

Bij een deel van met name de hardekernjongeren liggen er psychische problemen ten grondslag aan het delictgedrag. Dit type delinquentie is niet terug te brengen tot de 'normale' adolescentiedelinquentie (kickgedrag) of tot hardekern- of veelpleger-criminaliteit. Deze groep duiden we aan als de 'psychopathologische jeugddelinquent'. Uit onderzoek blijkt dat 90% van de jeugdige gedetineerden één of meer psychische stoornissen heeft.[23]

6.7.4 GROEPSCRIMINALITEIT

Groepen vormen een van de belangrijkste socialisatiebronnen voor jongeren. Ook crimineel gedrag wordt aangeleerd in dergelijke sociale netwerken, zoals Sutherland reeds in 1947 opmerkte. In de Verenigde Staten, waar *gangs* min of meer onderdeel vormen van het normale straatbeeld in bepaalde wijken, is groepscriminaliteit reeds lange tijd een volwaardig thema binnen de criminologie.

Jeugdgroepen en problemen zijn vaak synoniem. Toch is dit niet geheel terecht, want het grootste deel van de jeugd maakt deel uit van vriendengroepen die geen problemen veroorzaken. Het optrekken van jongeren in groepsverband behoort tot het normale proces van opgroeien en volwassen worden. De invloed van de groep op het gedrag en de overtuigingen van de individuele jongeren kan erg groot zijn. Sommige onderzoekers zijn van mening dat, zodra jongeren naar de middelbare school gaan, de invloed van de ouders op het gedrag van de jongeren marginaler wordt en dat de vriendengroep ('*peers*') steeds meer invloed krijgt. Jongeren willen er immers bijhoren en hebben er veel voor over om niet al te zeer uit de toon te vallen. Een klein deel van de jeugd maakt deel uit van groepen die op straat voor overlast en criminaliteit zorgen. Zij zijn er vooral debet aan dat veel volwassenen negatieve associaties hebben bij groepen jongeren. Er lijkt overigens wel een verband te bestaan tussen het deel uitmaken van een groep en regelovertredend gedrag. Uit een onderzoek onder 5000 jongeren van twaalf tot achttien jaar[24] blijkt dat jongeren die ernstige delicten plegen vaker deel uitmaken van een jeugdgroep dan niet-delinquente jongeren. Ook in ander onderzoek wordt gewezen op het feit dat de groep waarin jongeren verkeren en groepsdynamische processen een grote invloed hebben op het plegen van delicten door jongeren. Schuyt schreef hierover reeds in 1993 dat groepscriminaliteit een principieel kenmerk van jeugdcriminaliteit is.

Het is goed om eerst stil te staan bij wat er onder de term groepscriminaliteit verstaan wordt. Er wordt hierbij van uit gegaan dat anderen de jongeren als een afzonderlijke groep beschouwen en/of de jongeren zichzelf als een groep beschouwen én ze betrokken zijn bij antisociaal en/of delinquent gedrag.[25]

23 Vreugdenhil 2003.
24 Ferwerda 2000.
25 Van Wijk, Ferwerda en Regterschot 2007.

Anders dan in de Verenigde Staten, waar sinds begin 1900 veel onderzoek is gedaan naar groepscriminaliteit, in het bijzonder naar (jeugd)bendes, komt dit onderwerp pas sinds de jaren negentig in de belangstelling van Nederlandse onderzoekers en beleidsmakers. Het individuele karakter van het Nederlandse strafrechtsysteem heeft er zeker aan bijgedragen dat men weinig rekening heeft gehouden met het feit dat ongeveer 70 tot 80% van de jeugdcriminaliteit in groepsverband wordt begaan c.q. voortkomt uit groepsdynamische processen. De aard van het delict hangt samen met het al dan niet groepsgewijs optreden. Sommige delicten hebben een uitgesproken groepskarakter (openlijke geweldpleging en vernieling), andere delicten hebben een uitgesproken individueel karakter (diefstal thuis of op school en verkoop van drugs). Voorbeelden van delicten die in het grijze gebied liggen, zijn fietsen- en winkeldiefstal en joyriding.[26]

Bij problematische jeugdgroepen gaat het nadrukkelijk om groepen die in het publieke domein voor overlast en criminaliteit zorgen. In Nederlands onderzoek[27] waarin 113 problematische jeugdgroepen zijn onderzocht, is een driedeling ontwikkeld in problematische jeugdgroepen: hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen.

Hinderlijke groepen

Jongeren die deel uitmaken van hinderlijke groepen komen samen en hangen rond in hun eigen wijk op één of meerdere plekken. De omvang van de groep ligt tussen de tien en twintig jongeren, de jongeren zijn meestal tussen de dertien en zestien jaar oud en hebben een overwegend Nederlandse achtergrond. Hinderlijke jeugdgroepen kennen verhoudingsgewijs weinig wisselingen in de samenstelling, wel groeit de groep in de loop van de tijd. Bepaalde jongeren spelen een leidende rol, maar deze is veelal impliciet. Het grootste deel gaat naar school en de rest heeft een of ander baantje. Er wordt wel alcohol gebruikt, maar weinig in verhouding met de andere twee typen jeugdgroepen. Softdrugsgebruik is gangbaar en gebruik van XTC of andere drugs een uitzondering.

Deze jongeren hebben redelijk veel contacten buiten de groep en nieuwelingen worden relatief gemakkelijk toegelaten. Hinderlijke groepen bestaan gemiddeld tweeënhalf jaar. Ze zijn 'gespecialiseerd' in hinderlijk gedrag (rondhangen, provoceren winkelend publiek, veroorzaken geluidsoverlast, plegen van lichte vernielingen, overtreden verkeersregels en soms (veelal lichte) gewelds- en vermogensdelicten), zo blijkt uit hun criminaliteitsprofiel. Dat leidt hooguit tot een Halt-afdoening of een boete (zie paragraaf 4.1). Ze gaan af en toe over de schreef, maar zijn nog goed te corrigeren. Binnen dergelijke groepen bestaat een lichte neiging om zich te verzetten tegen het openbaar gezag.

26 Ferwerda 2000.
27 Beke, Van Wijk en Ferwerda 2000.

Overlastgevende groepen

Overlastgevende groepen tellen eveneens veelal tussen de tien en twintig leden en de leeftijd ligt een fractie hoger dan die van hinderlijke groepen. Het opleidingsniveau is iets lager. Vaak betreft het jongeren die voortijdig op school zijn afgehaakt én werkloos zijn. De jongeren zijn vaker van verschillende etniciteit. Dit type jeugdgroep opereert minder wijkgebonden. De jongeren gaan regelmatig uit en gebruiken fors alcohol, maar ook softdrugs, XTC en speed. Ze raken vaker betrokken bij openlijke geweldpleging en lichte mishandeling (soms met gebruik van wapens). Ze komen regelmatig in aanraking met politie en een deel van hen is naast een Halt-afdoening of boete ook al tegen een (on)voorwaardelijke vrijheidsstraf aangelopen.

Overlastgevende jeugdgroepen zijn – in vergelijking met hinderlijke groepen – hechter en bestaan langer (gemiddeld vier jaar). Jongeren die een centrale of leidende rol spelen, worden vaker als zodanig (h)erkend door de andere leden van de groep. Naast weinig wisselingen is er ook een geringe instroom, men komt er niet zo maar binnen.

Geweldpleging wordt niet geschuwd en het blijft dan niet altijd bij de lichtere vormen. Confrontaties met het openbaar gezag komen vaker voor en zijn ook ernstiger dan bij het voorgaande type jeugdgroep. Ook daarin komt de antisociale kern van dit type groepen naar voren.

Criminele groepen

Criminele groepen bestaan uit gemiddeld 30 leden en er is een brede spreiding in leeftijd: de jongste leden zijn ongeveer twaalf jaar, de oudste leden zijn boven de twintig. Qua opleidingsniveau scoren ze extreem laag, een substantieel deel komt niet veel verder dan het basisonderwijs of volgt speciaal onderwijs en velen zijn werkloos. De samenstelling van dit type jeugdgroep is vaak etnisch gemengd of volledig allochtoon (Marokkaans of Antilliaans).

Dit type jeugdgroep heeft de grootste actieradius en opereert soms zelfs regionaal en landelijk. De reden hiervoor is deels het bezoek van diverse uitgaanscentra, deels om criminele redenen. Alcohol- en drugsgebruik zijn breed ingevoerd. Daarnaast handelt dit type jeugdgroep professioneel in drugs. De meerderheid heeft een wapen (veelal een steek- of stootwapen) en dat wordt in voorkomende gevallen ook gebruikt. De groep scoort hoog op alle vormen van hinderlijk gedrag, maar pleegt ook zwaardere criminaliteitsvormen zoals handel in drugs, zwaardere geweldpleging en geweldpleging met diefstal. Het is criminaliteit vanwege het (financiële) gewin. In deze groepen hebben jongeren – naast geldboetes – (on)voorwaardelijke vrijheidsstraffen gekregen.

6.7.5 BENDEVORMING

Uit het onderzoek 'Jeugdcriminaliteit in groepsverband ontrafeld'[28] komt verder naar voren dat een klein aantal jeugdgroepen zich manifesteert als collectief. Dergelijke jeugdgroepen hebben een duidelijke structuur en hiërarchie en beslissingen worden afgewogen tegen het collectieve belang. Yablonsky[29] spreekt in dit verband van *near-groups* en *groups*, ook wel aan te duiden met de term 'bende'. De kenmerken van een 'bende' worden door sommigen gelegd bij criminaliteit die gepleegd wordt vanuit een financieel motief, door anderen wordt de organisatiegraad als criterium genoemd. Soms wordt ook nog gewezen op het territoriale element. In het kader van het landelijke onderzoek naar groepscriminaliteit is een reeks groepskenmerken geïnventariseerd. Het betreft kenmerken die zijn terug te brengen tot twee factoren. Allereerst hecht georganiseerd versus los, ongeorganiseerd met als vijf kenmerken: hechtheid van de groepsstructuur, mate van onderlinge solidariteit, mate van organisatie, mate waarin criminele acties worden gepland en tot slot de mate waarin er wisselingen binnen de groep plaatsvinden. Ten tweede open, niet – hiërarchisch versus gesloten, hiërarchisch met als drie kenmerken: mate van hiërarchie, mate van onderlinge rivaliteit en mate waarin de groep zich als groep profileert.

Op basis van aanvullende analyses blijkt dat zes van de 113 in kaart gebrachte problematische jeugdgroepen het predicaat bende 'verdienen'.

6.7.6 DE CONTEXT

De overlast van groepen jongeren in het publieke domein heeft vaak te maken met specifieke kenmerken van de locatie waar de jongeren verblijven of met het gebrek aan voorzieningen. Problematische jeugdgroepen en dan vooral de groepen die relatief veel ernstige problemen veroorzaken, komen vaker voor in problematische wijken in grote steden als Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Rotterdam. In dergelijke wijken is veelal sprake van sociale achterstand en een conflictcultuur. Het gaat dan om de straatcultuur van de jongeren versus de Nederlandse burgercultuur. Iets wat ook wel aangeduid wordt met wij-zij perspectief.[30] Jongeren (wij) versus ouderen (zij) en allochtone jongeren (wij) versus het gezag (zij) in de vorm van gemeente en politie. Bij dit laatste is er soms ook sprake van *commitment* van allochtone ouderen voor het wangedrag van hun kinderen. Genoemde mechanismen en kenmerken lijken – zij het in veel mindere mate – op kenmerken en mechanismen die in 2005 de basis vormden voor de Franse rellen in de voorsteden van Parijs zoals Clichy-sous-Bois en Saint Denis.

28 Beke, van Wijk en Ferwerda 2000.
29 Yablonsky 1959.
30 Adang, Kop, Ferwerda, Heijnemans, Olde Nordkamp, de Paauw en van Woerkom 2006; Kop en Euwema 2007.

6.8 Preventie

De laatste jaren is er een discussie gaande over vroegtijdige signalering en interventie. Met name voor ernstige delinquenten lijkt het mogelijk om reeds in hun vroege jeugd (onder twaalf jaar) aanwijzingen te vinden die een sterk voorspellende waarde hebben voor ernstig crimineel gedrag op latere leeftijd. Indien die signalen opgepikt kunnen worden, lijkt het mogelijk om al in vroeg stadium in te grijpen en loopbanen in het kwaad te voorkomen.

In Nederland zijn in navolging van het buitenland diverse programma's ontwikkeld om op basis van risicofactoren te interveniëren bij kinderen en gezinnen. Insteek is het voorkomen van ernstig criminele carrières. In de loop der jaren zijn er in binnen- en buitenland veel preventieprogramma's gestart. Het is jammer dat dergelijke programma's in Nederland – in tegenstelling tot in de Verenigde Staten – vaak niet goed zijn geëvalueerd, waardoor de effectiviteit ervan een vraagteken blijft.[31]

Uit onderzoek[32] blijkt dat succesvolle preventieprogramma's zich kenmerken doordat ze zich richten op het kind én het gezin, en intensief en langlopend zijn. Verder richten ze zich op het stellen en handhaven van duidelijke normen en regels (zoals antipestprogramma's op school); op het vergroten van sociale en emotionele competenties en op het vergroten van (vooral) cognitieve competenties van kinderen. Ook intensieve gezinsbegeleiding en ondersteuning met huisbezoek en oudercursussen en -trainingen blijken effectief.[33]

Verder zijn interventies op meerdere fronten tegelijk (kind, gezin, buurt en school) – ofwel een integraal programma – effectiever dan interventies die zich richten op één aspect.

31 Loeber, Slot en Sergeant 2001.
32 Junger-Tas en Slot 2001; Bol 2002; Van Leiden, Verhagen en Ferwerda 2003.
33 Sherman, Gottfredson, MacKenzie, Eck, Reuter en Bushway 1997.

7 Geweldscriminaliteit

J.A. van Wilsem

7.1 Inleiding

Onder geweldscriminaliteit worden zeer uiteenlopende gedragingen geschaard, die variëren van bedreiging tot moord. Geweldplegingen verschillen echter niet alleen in ernst, maar ook in het beoogde doel – waarbij vaak het onderscheid tussen expressief en instrumenteel geweld wordt gebruikt. Wordt het delict gepleegd uit boosheid, agressie of jaloezie? Of is het geweld een middel tot een ander doel, zoals bij berovingen het geval is? Veel wetenschappelijk onderzoek richt zich verder op geweld door individuen tegen andere individuen; ook dit hoofdstuk concentreert zich daar op. Maar daarnaast bestaat er ook geweld dat door overheden wordt geïnitieerd of aangewakkerd en niet gericht is op specifieke individuen maar op bevolkingsgroepen, zoals bij oorlogsgeweld het geval is.[1]

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan een aantal facetten van geweldscriminaliteit. Als eerste wordt stilgestaan bij verschillende mogelijkheden en beperkingen bij het *meten van geweldscriminaliteit*, via bijvoorbeeld registratiegegevens van de politie, slachtofferenquêtes en doodsoorzakenstatistieken. Ten tweede wordt gekeken naar de *omvang en trend* van geweldscriminaliteit in Nederland. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de positie van Nederland ten opzichte van andere landen. Ten derde wordt een overzicht gegeven van *risicofactoren bij geweldpleging*. De aandacht ligt daarbij vooral op individuele en omgevingsfactoren die het risico op daderschap vergroten. Ten vierde wordt de kennis over risicofactoren vervolgens gebruikt voor een korte bespiegeling op de mogelijkheden voor *preventie van geweld*. Tot slot wordt aandacht besteed aan een aantal tot dusver onderbelichte punten, waar in *toekomstig onderzoek* meer aandacht aan zou moeten worden besteed.

7.2 Het meten van geweldscriminaliteit

Voordat verder in wordt gegaan op vragen omtrent hoeveel geweld er is, door wie het wordt gepleegd en hoe het kan worden voorkomen, is het goed om stil te staan bij de mogelijkheden en beperkingen die er zijn voor onderzoekers om gewelddadig gedrag te meten. Hoewel daar verschillende manieren voor zijn, hebben zij ieder hun eigen sterke en zwakke kanten.

1 Hagan, Schoenfeld en Palloni 2006; Smeulers 2008.

Via *registratiegegevens van de politie* worden meldingen en aangiftes van geweldsdelicten bijgehouden. Relatief veel meldingen van geweldsdelicten vinden niet plaats door een betrapping op heterdaad door de politie, maar doordat burgers het delict aan de politie doorgeven; meestal het slachtoffer, soms ook een getuige of andere betrokkene. Tegelijk zit daar een eerste beperking van deze gegevensbron: niet ieder slachtoffer van geweld meldt het delict bij de politie.[2] Dat brengt een probleem met zich mee voor het schatten van de omvang van geweldscriminaliteit: slechts een deel van de totale hoeveelheid geweldscriminaliteit komt immers in de politiestatistieken terecht, volgens schattingen zelfs maar circa 30%.[3] Deze selectieve registratie werkt ook door in bepaling van de aard van geweldsmisdrijven; bepaalde geweldsdelicten worden relatief goed geregistreerd door de politie (bijvoorbeeld bankovervallen, dodelijk geweld), maar andere juist niet (bijv. huiselijk geweld, kindermishandeling). Ook bij de beslissing om de melding van geweld door (meestal) het slachtoffer om te zetten in een aangifte is er sprake van een selectiemoment: niet van iedere melding wordt door de politie een aangifte opgesteld.[4] Ook hier kan sprake zijn van selectiviteit, als de politie voor bepaalde geweldsdelicten registratieprioriteit stelt (zoals bij zinloos geweld). Een beperking van een andere aard heeft betrekking op de beperkte hoeveelheid achtergrondgegevens die aanwezig zijn in registratiedata. Hoewel er wel gegevens beschikbaar zijn over sekse, leeftijd, en etnische herkomst van opgepakte verdachten (en over enkele andere achtergrondgegevens via koppeling met het Sociaal Statistisch Bestand van het CBS), ontbreken tegelijkertijd allerlei andere relevante kenmerken die van pas kunnen komen bij het begrijpen wie geweld pleegt en wie niet (bijvoorbeeld opvoeding, persoonlijkheidskenmerken, sociale netwerk).

Een alternatief voor registratiegegevens van de politie is om geweld te meten via enquêtes, waarbij ook gevraagd wordt naar incidenten die *niet* bij de politie bekend zijn. Daarop zijn twee varianten: de daderenquête (*self-report*-enquête) – waarbij respondenten uit een steekproef van de bevolking moeten aangeven of zij criminaliteit hebben gepleegd – en de slachtofferenquête – waarbij respondenten aangeven of zij slachtoffer van criminaliteit zijn geweest. Beide enquêtevormen hebben inmiddels een lange historie[5] en bieden een aantal aanvullende manieren om geweldscriminaliteit te meten. Allereerst kan namelijk ook worden gevraagd naar incidenten die men wel heeft meegemaakt maar die niet bij de politie bekend zijn. Daarnaast kan informatie worden verkregen over persoons- en omgevingskenmerken en getoetst worden of dat risicofactoren zijn, door slachtoffers en niet-slachtoffers met elkaar te vergelijken (respectievelijk daders en niet-daders). In de paragraaf over risicofactoren van geweldpleging wordt verder ingegaan op de resultaten die dat heeft opgeleverd.

2 Goudriaan 2006.
3 Wittebrood 2007.
4 Wittebrood en Nieuwbeerta 2006.
5 Short en Nye 1958; Ennis 1967.

Hoewel enquêtegegevens aanvullende mogelijkheden bieden voor onderzoek naar criminaliteit, zijn er ook nadelen aan verbonden. In enquêtes kunnen respondenten besluiten niet toe te geven dat zij geweld hebben meegemaakt. Vooral in *self-report*-enquêtes speelt dit probleem, maar ook over slachtofferschap wil men lang niet altijd praten.[6] Dit kan op verschillende manieren tot uiting komen: (a) mensen besluiten niet aan het interview mee te werken, (b) ze werken wel mee maar geven geen antwoord op de vragen over geweld, of (c) ze geven daar wel antwoord op, maar geven aan dat ze het niet hebben meegemaakt. Met name zeer gevoelige onderwerpen als huiselijk geweld en verkrachting laten zich in de setting van een interview niet makkelijk aan de respondent ontlokken. Hiervoor zijn specifieke vereisten verbonden aan de interviews om alsnog enigszins een zo valide mogelijk beeld te kunnen schetsen, zoals gebruik van vrouwelijke interviewers en het in de vragenlijst nadrukkelijk inbouwen van mogelijkheden tot doorvragen en terugkomen op eerdere antwoorden.

Meer in het algemeen is het plausibel dat zeer ernstige vormen van geweld beter worden gemeten via politiegegevens dan via enquêtegegevens. Naast de genoemde gevoeligheid van dergelijke onderwerpen speelt soms ook mee dat bepaalde vormen van slachtoffer- en daderschap zeldzaam zijn en niet goed kunnen worden gemeten aan de hand van een steekproef van enkele duizenden respondenten. Verder is een nadeel aan enquêteonderzoek dat in een steekproef van de bevolking juist groepen niet worden bereikt die veel met geweldscriminaliteit in aanraking komen, zoals jongeren, schooluitvallers, mensen met lage inkomens, allochtonen en daklozen. Dat betekent sowieso dat de hoeveelheid geweldscriminaliteit via enquêtes vaak wordt onderschat, maar ook dat risicofactoren voor dit delict alleen voor een selectieve populatie wordt ingeschat.

Een derde bron van veelgebruikte informatie over geweldscriminaliteit zijn doodsoorzakenstatistieken; zij verschaffen namelijk gegevens over moord en doodslag. Nieuwbeerta en Deerenberg hebben deze gegevens bijvoorbeeld gebruikt voor het beschrijven van verschillen in de kans om vermoord te worden tussen stad en platteland.[7] Daaruit bleek dat pas sinds de jaren '50 deze risico's in stedelijke gebieden hoger werden; daarvoor was de kans voor stad en platteland ongeveer even hoog.

7.3 Omvang en trends van geweldscriminaliteit

De omvang van geweldscriminaliteit is moeilijk in één cijfer te vangen, omdat – zoals uit het voorgaande al bleek – verschillende informatiebronnen uiteenlopende

6 Thornberry en Krohn 2000.
7 Nieuwbeerta en Deerenberg 2004.

facetten van het geweldsprobleem meten. Het meest volledige beeld komt uit enquêteonderzoek naar voren; schattingen daaruit leveren op dat sinds de jaren tachtig het aantal geweldsdelicten in Nederland varieert van ruim 800.000 tot 1.1 miljoen.[8] Het merendeel daarvan wordt gevormd door bedreigingen (in 2004: 573.000), maar ook mishandelingen vormen een aanzienlijke categorie (in 2004: 273.000). Seksueel geweld is zoals gesteld moeilijk te meten; naar schatting vinden er jaarlijks 2750 verkrachtingen en aanrandingen plaats en 10.000 pogingen daartoe.[9] Aantallen van huiselijk geweld en kindermishandeling zijn zeer moeilijk te schatten. Daarentegen is voor moord en doodslag via de doodsoorzakenstatistieken wél een vrij nauwkeurige schatting te geven. Tussen 1995 en 2005 vielen daar jaarlijks circa 200 slachtoffers van in Nederland; sinds die tijd is dat aantal gedaald, tot 143 in 2007 (zie ook statline.cbs.nl).

De trend voor niet-dodelijke geweldsmisdrijven is redelijk stabiel sinds de jaren tachtig.[10] Dat blijkt althans als we afgaan op de informatie uit slachtofferenquêtes, waarin dus ook informatie besloten ligt over geweld dat niet bij de politie is gerapporteerd. Opmerkelijk genoeg laten politieregistraties een ander beeld zien, namelijk van een sterk stijgend aantal aangiftes in geweld. Een belangrijke verklaring hiervoor ligt echter in de toegenomen bereidheid van politie om geweldsmeldingen om te zetten in aangiftes, en niet zozeer in een gestegen aantal slachtoffers van geweld. Ook melden slachtoffers tegenwoordig het hen overkomen delict vaker bij de politie dan voorheen.[11]

De positie van Nederland ten opzichte van andere landen met betrekking tot de omvang van geweldscriminaliteit is niet eenvoudig te bepalen. Ook hier speelt de uiteenlopende registratie door politie en verschillen in de opzet van enquêteonderzoek een belangrijke rol. Traditiegetrouw zijn vergelijkingen tussen landen vaak beperkt gebleven tot moord en doodslag.[12] Met name doodsoorzakenstatistieken van de *World Health Organization* (WHO) laten zich relatief goed vergelijken tussen landen, omdat zij niet vervuild worden door *pogingen* tot moord, die bij andere databases door het ene land wel en het andere land niet worden meegeteld (zoals in de VN-gegevens over *homicide*). Hoewel de WHO-data niet beschikbaar zijn voor alle landen ter wereld (voor heel Afrika bijvoorbeeld niet), zijn er toch over ruim zeventig landen wel gegevens over bekend. Daaruit blijkt dat het moordcijfer in Nederland relatief laag is, zeker in vergelijking met sommige Latijns-Amerikaanse landen en Rusland, waar het moordcijfer enkele tientallen malen hoger ligt. Meer algemeen is er een belangrijk onderscheid in moordcijfers tussen gemoderniseerde landen en landen in ontwikkeling, met een beduidend hoger gemiddelde

8 Wittebrood 2007.
9 Wittebrood 2007.
10 Wittebrood 2007.
11 Wittebrood en Nieuwbeerta 2006.
12 Neapolitan 1997.

voor de tweede groep.[13] Ook de *trends* in geweld zijn vaak anders voor deze twee groepen landen: LaFree en Drass tonen aan dat landen in ontwikkeling vaker met sterke stijgingen en dalingen van moord en doodslag te maken hebben, terwijl het niveau in gemoderniseerde landen stabiel (en vaak laag) is.[14]

Sinds eind jaren tachtig is ook voor niet-dodelijk geweld een relatief betrouwbare bron van informatie beschikbaar gekomen, in de vorm van de International Crime Victims Survey (ICVS). Allerlei vergelijkingsproblemen tussen landen werden door de ICVS kleiner.[15] Het variërende *dark number* tussen landen – waarbij mensen in het ene land meer geneigd zijn delicten aan te geven bij de politie dan in het andere land – speelt bij de ICVS geen rol omdat in ieder land wordt gevraagd naar alle delicten, ook degene die niet bij de politie zijn gerapporteerd. Ook definitieverschillen met betrekking tot criminaliteitscategorieën zijn met deze enquête verkleind omdat slachtofferschap wordt vastgesteld aan de hand van dezelfde vraagformuleringen. Ook het design en vraagvolgorde in deze enquête is hetzelfde voor verschillende landen, waardoor de cijfers beter vergelijkbaar zijn dan politiestatistieken of nationale slachtofferenquêtes.[16] Wel is in vergelijking met moordcijfers het aantal landen waar tussen vergeleken kan worden kleiner en selectiever. Een kleine dertig landen – met name West-Europese – hebben sinds de start van de ICVS ten minste één maal geparticipeerd met een steekproef. Uit de gegevens van de ICVS blijk dat Nederland op het gebied van niet-dodelijk geweld binnen deze selectie van landen een middenpositie inneemt: 4.5% van de bevolking geeft aan een mishandeling of bedreiging te hebben meegemaakt in de periode van één jaar. In Estland, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten werden de hoogste slachtofferpercentages gemeten, met ieder meer dan 5.5%.

7.4 Risicofactoren voor geweldscriminaliteit

Het plegen van geweldsdelicten is van verschillende factoren afhankelijk. Naast persoonlijke kenmerken spelen ook sociale omstandigheden een belangrijke rol. Voor beide gebieden wordt hier onder een kort overzicht gegeven van een aantal belangrijke bevindingen.

Er zijn aanwijzingen dat het risico op geweldpleging al mede bepaald wordt voorafgaand aan de geboorte. Slechte omstandigheden tijdens de zwangerschap van de moeder – in de vorm van alcohol- of drugsverslaving of ondervoeding – zijn

13 Van Wilsem 2007.
14 LaFree en Drass 2002.
15 Van Dijk e.a. 2006a.
16 Van Wilsem 2004.

gerelateerd aan een hogere kans op geweldpleging door het kind, ook op latere leeftijd. Ook geboortecomplicaties kunnen het risico hierop vergroten.[17]

Op het gebied van persoonlijke kenmerken van mensen wijzen allerlei studies op het belang van impulsiviteit voor het plegen van geweld (en andere criminaliteit).[18] Ook het hieraan gerelateerde begrip zelfcontrole[19] hangt samen met geweldscriminaliteit: impulsieve mensen en mensen met een gebrek aan zelfcontrole plegen meer geweld. Deze kenmerken blijken vaak al op jonge leeftijd voorspellend. Zo bleek uit de longitudinale *Dunedin*-studie uit Nieuw-Zeeland dat geringe gedragscontrole op leeftijd 3 tot 5 jaar voorspellend was voor geweldscriminaliteit op 18-jarige leeftijd.[20] Ook een laag IQ en slechte schoolprestaties zijn persoonlijke risicofactoren voor geweldpleging. In uiteenlopende longitudinale studies is vastgesteld dat deze kenmerken al op jonge leeftijd voorspellend kunnen zijn voor later gewelddadig gedrag.[21] Farrington geeft overigens aan dat een laag IQ, slechte schoolprestaties en impulsiviteit gerelateerd kunnen zijn aan gebreken in bepaalde hersenfuncties, die invloed hebben op concentratievermogen, zelfbewustzijn en vermogen tot (lange-termijn)planning.[22] Naast deze persoonlijke kenmerken zijn ook verschillende psychische aandoeningen gerelateerd aan een hoger risico op geweldpleging, zoals psychopathie, ADHD, *borderline* persoonlijkheidsstoornis, narcisme, paranoia en schizofrenie.[23]

Sociale omstandigheden spelen ook mee bij de totstandkoming van gewelddadig gedrag. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de familie – in zowel beschermende als risicoverhogende zin, afhankelijk van de concrete omstandigheden. Verschillende factoren zijn daarbij gerelateerd aan geweld: een ouder met een crimineel verleden, echtscheiding van de ouders, een groot gezin, weinig ouderlijke supervisie, en een slechte sociaaleconomische positie van de ouders.[24] Ook ongewenstheid van het kind lijkt het risico op geweldpleging te verhogen. Dat dit laatste kenmerk ook consequenties heeft voor geweld als maatschappelijk probleem, blijkt uit de intrigerende studie van Donohue en Levitt, over geweldscriminaliteit in de VS. Zij laten zien dat de legalisering van abortus begin jaren '70 – waarvan met name gebruik werd gemaakt door moeders met een ongewenst kind – de belangrijkste verklaring was voor de *crime drop* in de jaren negentig.[25] Er waren daardoor immers minder kinderen geboren die – door hun ongewenstheid – een risicogroep zouden hebben gevormd voor het plegen van geweld. De laatste – en misschien

17 Scarpa en Raine 2007.
18 Ook slachtofferschap van geweld is recentelijk in verband gebracht met impulsiviteit en gebrek aan zelfcontrole (Schreck 1999; Van Wilsem 2009).
19 Gottfredson en Hirschi 1990.
20 Henry e.a. 1996.
21 Lipsey en Derzon 1998.
22 Farrington 2007.
23 Blonigen en Krueger 2007; Cooke e.a. 2004.
24 Farrington 2007.
25 Donohue en Levitt 2001.

wel belangrijkste – familieomstandigheid die van invloed is op geweldpleging, is mishandeling en verwaarlozing door de ouders. In een inmiddels klassieke studie toonde Widom aan dat mishandelde kinderen op latere leeftijd zelf relatief vaak geweldplegers worden.[26]

Naast familie spelen sociale bindingen met vrienden ook een rol bij de totstandkoming van gewelddadig gedrag. De relatie tussen 'verkeerde vrienden' en geweldpleging is uitvoerig bediscussieerd in wetenschappelijk onderzoek. In hoeverre is er sprake van selectie – delinquente mensen worden vrienden met elkaar maar verhogen elkaars delinquentie niet – of van een echt effect – verkeerde vrienden zorgen ervoor dat iemand van het rechte pad afraakt?[27] Via een overzicht van deze literatuur concludeert Weerman dat er niet zozeer sprake is van één van de twee, maar eerder van beiden.[28]

De woonomgeving is ook in een groot aantal studies gerelateerd aan gewelddadig gedrag. In algemene zin blijkt daaruit dat meer geweld wordt gepleegd in stedelijke omgevingen. Ook hierbij woedt echter het debat in hoeverre dit terug te voeren is op de woonomgeving zelf, of op de kenmerken van bewoners die in stedelijke omgevingen wonen. Als in steden meer mensen wonen met persoonlijke kenmerken die gerelateerd zijn aan geweld, dan levert dit weliswaar verschillen op tussen buurten en tussen stad en platteland, maar zijn deze uiteindelijk terug te voeren op verschillen tussen individuen. Om de verschillen tussen gebieden te verklaren is er dan geen sprake van een omgevingseffect maar een samenstellingseffect. Voor het plegen van geweld lijkt de woonbuurt weinig invloed te hebben op delinquent gedrag dat reikt *buiten* de eigen woonbuurt van de potentiële pleger. Zo vinden Rovers en Pauwels weinig 'buurteffecten' in onderzoek naar jeugddelinquentie in Rotterdamse en Antwerpse buurten.[29] Maar buurten kunnen delinquentie ook op een andere manier beïnvloeden, namelijk – los van de vraag of de pleger in die buurt woont – als een meer of minder geschikte plek om een delict te plegen. Van Wilsem, Wittebrood en De Graaf laten bijvoorbeeld zien dat er duidelijk sprake is van dit soort 'situationele' buurteffecten op geweldsslachtofferschap.[30] Er vielen namelijk beduidend meer slachtoffers van geweld in een woonomgeving die werd gekenmerkt door sociale instabiliteit (verhuismobiliteit) en sociale diversiteit (etnische heterogeniteit), los van de invloed die allerlei individuele kenmerken op slachtofferschap hadden. Amerikaanse studies wijzen ook op het belang van sociale controle in de buurt op de kans op gewelddadig gedrag, met de *Project on Humand Development in Chicago Neighborhoods* van Robert Sampson en zijn colle-

26 Widom 1989.
27 Akers e.a. 1979; Hirschi 1969.
28 Weerman 2003.
29 Rovers 1997; Pauwels 2007.
30 Van Wilsem, Wittebrood en De Graaf 2006.

ga's als een centrale studie.[31] Een andere mogelijkheid die in onderzoek is verkend, is dat de woonomgeving alleen in specifieke omstandigheden invloed uitoefent op crimineel gedrag. Wikström en Loeber laten met Amerikaanse gegevens bijvoorbeeld zien dat het opgroeien in een slechte buurt delinquentie wel bevordert voor jongens die met weinig andere risicofactoren te maken hebben. Voor jongens daarentegen die met veel andere risicofactoren kampen (slechte schoolprestaties, weinige ouderlijke supervisie, enzovoort), is de buurt minder van belang: zij plegen in elke woonomgeving relatief veel delicten.[32]

Niet alleen *informele* sociale controle is in criminologisch onderzoek gerelateerd aan geweldpleging, maar ook de *formele* controle die door gezagsdragers wordt uitgeoefend. Hoewel dit een beleidsrelevant onderwerp betreft, is er echter relatief weinig empirisch onderzoek naar verricht. Voor Nederland hebben Vollaard en Van Wilsem, Wittebrood en De Graaf via grootschalig onderzoek vastgesteld dat de lokale prestaties van de politie – zoals ervaren door de bevolking – niet gerelateerd zijn aan slachtofferschap van geweld.[33] Ook Nieuwbeerta, McCall, Elffers en Wittebrood constateren geen verband tussen politiefunctioneren en het risico om vermoord te worden.[34] Kleinschalige experimentele studies uit de VS hebben echter laten zien dat bepaalde vormen van politiesurveillance – zogenaamde *problem oriented policing* – wel degelijk kunnen leiden tot een vermindering van lokale geweldscriminaliteit.[35]

Daarnaast zijn er in de wetenschappelijke literatuur allerlei gelegenheidsaspecten aangewezen als 'risicoverhogers' voor geweld. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor alcohol; overmatig gebruik daarvan verhoogt het risico op geweldpleging en –slachtofferschap.[36] De aanwezigheid van derden kan de afloop van een conflict tussen mensen ook beïnvloeden. Zo laten Phillips en Cooney zien dat een conflict met een zogenaamde *partisan structure* – met aanwezigheid van een derde die partij trekt voor één van de twee kemphanen – een grotere kans heeft om dodelijk af te lopen, in vergelijking met conflicten zonder derden en conflicten waarbij de aanwezige derden bindingen hebben met beide kemphanen.[37] Andere factoren die de kans op geweldpleging verhogen zijn het bezit van (vuur)wapens,[38] rondhangen op straat met vrienden,[39] en getuige zijn van een gewapend conflict.[40]

31 Sampson e.a. 1997.
32 Wikström en Loeber 2000.
33 Vollaard (2005); Van Wilsem, Wittebrood en De Graaf 2006.
34 Nieuwbeerta e.a. 2008.
35 Braga e.a. 1999.
36 Felson e.a. 2008; Wittebrood en Van Wilsem 2000.
37 Phillips en Cooney 2005.
38 Phillips en Maume 2008.
39 Osgood e.a. 1996.
40 Bingenheimer e.a. 2005.

7.5 Preventie van geweld

Voor het voorkomen van geweld worden vele initiatieven ontwikkeld. Zoals bij iedere vorm van preventie kan hierin een onderscheid worden gemaakt tussen primaire, secundaire en tertiaire preventie.[41] Primaire preventie richt zich op de algehele bevolking, secundaire preventie op risicogroepen daaruit (bijv. jonge mannen), en tertiaire preventie is bedoeld voor degenen die al met criminaliteit in aanraking zijn geweest, met de bedoeling om herhaling te voorkomen. In hoeverre uiteenlopende projecten gericht op preventie van geweldscriminaliteit ook daadwerkelijk effectief zijn, is vaak echter moeilijk aan te tonen. Hiervoor moet de onderzoeksopzet namelijk aan een aantal vereisten voldoen en in de praktijk is dat vaak niet zo in evaluatieonderzoek.[42] Als eerste moet er niet alleen een groep zijn waar de preventieactiviteit op wordt uitgevoerd, maar ook een groep waarbij dat *niet* zo is, of die een 'gebruikelijke' behandeling krijgt, zoals gevangenisstraf vergelijken met een alternatieve manier van straffen. Op die manier kan de 'experimentele' groep worden vergeleken met een 'controlegroep'. Ten tweede moet de twee groepen zo vergelijkbaar mogelijk zijn. Is dat niet het geval, dan blijft namelijk onduidelijk of verschillen tussen de twee groepen moeten worden toegeschreven aan de preventieactiviteit, of aan verschillen in de samenstelling van de groepen die óók aan geweldpleging zijn gerelateerd (bijv. verschillen in ernst van het justitieel verleden). Ten derde moet er bij voorkeur sprake zijn van een voor- en nameting bij beide groepen; op die manier kan worden bekeken of het gedrag van de experimentele groep ook werkelijk tot *vermindering* van geweldpleging heeft geleid (en of die vermindering niet óók optreedt bij de controlegroep).

Deze eisen aan evaluatieonderzoek zijn in de praktijk nogal eens moeilijk te realiseren. Zo is het samenstellen van vergelijkbare groepen tussen mensen die een behandeling of interventie wel krijgen en mensen die dat niet krijgen soms moeilijk van de grond te krijgen door financiële beperkingen van het onderzoek, en in sommige gevallen spelen daarnaast ethische bezwaren een rol. Als argument wordt daarbij nog wel eens aangevoerd dat het niet zo kan zijn dat in het kader van een evaluatieonderzoek een bepaalde groep zijn straf ontloopt – hoewel dat bij een controlegroep in criminologisch veldonderzoek eigenlijk nooit gebeurt. Deze groep bestaat juist uit een groep die de 'gebruikelijke' interventie krijgt. Een ander veelgehoord bezwaar is dat een potentieel effectieve interventie niet onthouden zou mogen worden aan de totale groep voor wie de interventie bedoeld is. Op zijn beurt kunnen tegen dergelijke argumenten ook weer bezwaren worden aangevoerd. Er kleven immers ook nadelen aan het níét uitvoeren van experimenteel evaluatieonderzoek, omdat op die manier geen kennis wordt gegenereerd over

41 Van Dijk e.a. 2006b.
42 Sherman e.a. 1997.

welke vorm van ingrijpen nu effectiever is. Daardoor blijft het ongewis in hoeverre in verkeerde (niet-effectieve) vormen van preventieactiviteit wordt geïnvesteerd.

Ondanks de praktische en ethische bezwaren tegen experimenteel onderzoek naar criminaliteit bestaan er wel degelijk zulke studies, ook op het gebied van preventie van geweld. Een klassieker in dit onderzoeksveld is de studie van Sherman en Berk naar politieoptreden tegen huiselijk geweld.[43] In dit zogenaamde *Minneapolis Domestic Violence Experiment* werden huiselijk geweldplegers vergeleken in hun kans op recidive, al naar gelang de manier waarop de politie tijdens het eerste incident tegen hem was opgetreden – via arrestatie, bemiddeling tussen dader en slachtoffer of een aantal uren apart houden van dader en slachtoffer. Hoewel dergelijk optreden normaal gesproken, gerelateerd is aan de ernst van het incident en de ernstiger geweldplegingen een grotere kans lopen om in een arrestatie van de dader te eindigen, was dat in Sherman en Berk's studie niet het geval. Zij lieten het lot namelijk bepalen hoe de politie ter plekke op moest treden – onderweg naar de plaats delict trokken de politieagenten een kaartje waarop vermeld stond welk van de drie alternatieven zij in dit geval toe moesten passen.[44] Op die manier werden de verschillende groepen geweldplegers op basis van een random selectiecriterium samengesteld, en kon het netto-effect van de politie-interventie daarom veel beter worden vastgesteld. De interventie hing immers niet systematisch samen met allerlei andere kenmerken die óók van invloed zijn op recidive van huiselijk geweld, zoals ernst van het incident en middelengebruik. De resultaten in deze studie lieten zien dat arrestatie van de dader een effectievere manier van ingrijpen was dan de overige twee. In latere studies in andere Amerikaanse steden werd dit resultaat overigens weer aangevochten en bleek dus dat er geen sprake was van een universeel 'afschrikkingseffect'.[45]

Van der Knaap, Nijssen en Bogaerts vonden op basis van een intensieve literatuurstudie 48 evaluatieonderzoeken naar geweldspreventie.[46] Zij richtten zich daarbij op geweld in de publieke en semipublieke ruimte. Bij 35 van deze studies kon een uitspraak worden gedaan over de mate van effectiviteit van de geëvalueerde maatregel; bij de overgebleven 13 was het onderzoeksdesign te 'zwak' om dat te kunnen doen.[47] Van deze 35 studies kon voor slechts een aantal worden vastgesteld dat de interventie *bewezen* effectief was. Hieronder bevonden zich twee studies naar op de persoon van de dader gerichte maatregelen, *Responding in Peaceful and Positive Ways* (RIPP) en *PeaceBuilders* (PB).[48] Beide interventies zijn vormen van primaire

43 Sherman en Berk 1984.
44 Als de omstandigheden daar om vroegen, werd natuurlijk van dit protocol afgeweken, zoals bij enstig bedreigende situaties.
45 Zie voor een overzicht Sherman e.a., 1992.
46 Van der Knaap e.a. 2006.
47 Op de Scientific Methods Scale (Sherman e.a. 1997) scoorden deze studies lager dan 3 – wat er op duidt dat er geen gebruik werd gemaakt van controlegroepen waardoor er niet kon worden afgeleid of dezelfde resultaten ook niet zouden worden geboekt zónder interventie.
48 Farrell en Meyer 1997; Flannery e.a. 2003.

preventie die op scholen worden aangeboden aan jonge leerlingen. RIPP richt zich op meer kennis over andere manieren van reageren op conflictueuze situaties en minder gunstige attitudes ten opzichte van geweld. PB tracht kinderen op een socialere manier met elkaar om te leren gaan en sociaal gedrag te belonen. Verder vonden Van der Knaap, Nijssen en Bogaerts drie vormen van preventie die bewezen effectief waren en zich op de ruimtelijke omgeving richtten: verbeteren van straatverlichting, *hot spots policing* en gerichte surveillance tegen bendes.[49] Tot slot vonden zij twee vormen van een combinatie van persoons- en omgevingsgerichte preventie die effectief bleken. Dat zijn trainingen van jonge kinderen en hun ouders en een interventieprogramma gericht op *dating* geweld.[50] Samenvattend kan worden gesteld dat er tot nog toe opmerkelijk weinig maatregelen zijn die bewezen effectief zijn tegen geweld. Gegeven de opmerkelijk geringe hoeveelheid onderzoek dat überhaupt voldoet aan criteria om conclusies te kúnnen trekken over effectiviteit, moet daarom niet worden gesteld dat niets helpt bij het tegengaan van geweld, maar juist dat er beter evaluatieonderzoek moet worden gedaan. Dit oordeel sluit overigens aan bij conclusies naar aanleiding van overzichtsstudies van evaluatieonderzoek op andere veiligheidsterreinen.[51]

7.6 Toekomstperspectieven omtrent onderzoek naar geweld

Er bestaat veel interessant onderzoek naar geweldscriminaliteit. Het overzicht in dit hoofdstuk geeft daarvan een – uiteraard beknopte – dwarsdoorsnede. Ondanks de kennis die er over dit verschijnsel bestaat, zijn er tegelijkertijd nog vele terreinen die nader onderzoek vereisen. Zo werd in het begin van dit hoofdstuk al geconstateerd dat veel studies zich richten op geweld van het ene individu tegen het andere individu. De condities waaronder oorlogsgeweld zich ontwikkelt, en hoe complete bevolkingsgroepen doelwit kunnen worden van gewelddadige haatcampagnes, is daarentegen een onderbelicht terrein. Interessant werk daarover is bijvoorbeeld recent verricht door Hagan en Rymond-Richmond, die onder andere via slachtoffersurveys – afgenomen in vluchtelingenkampen onder voormalige bewoners uit Darfur – nieuwe inzichten hebben verworven omtrent de systematiek van oorlogsgeweld.[52]

Terug naar het terrein van individueel geweld kan als eerste worden geconstateerd dat veel onderzoek zich richt op afzonderlijke risicofactoren van geweld (zoals verkeerde vrienden, of weinig toezicht door de ouders), maar dat relatief weinig onderzoek zich juist richt op de *wisselwerking* tussen die factoren. Uitgangspunt bij een dergelijke 'wisselwerkings'-benadering is dat risicofactoren niet voor ieder-

49 Braga e.a. 1999; Fritsch e.a. 1999; Painter en Farrington 1997.
50 Foshee e.a. 1998; Harrell e.a. 1999.
51 Van Noije en Wittebrood 2008.
52 Hagan en Rymond-Richmond 2008.

een leiden tot een verhoogde kans op geweldpleging, maar dat het juist afhankelijk is van andere omstandigheden. Een interessant voorbeeld is de studie van Wikström en Svensson, die laten zien dat uitgaansactiviteiten en alcoholgebruik vooral leiden tot meer gewelddadig gedrag onder jongeren met weinig moreel besef. Hebben ze dat besef wél, dan leiden deze activiteiten veel minder tot een hoger risico op geweld.[53]

Een andere constatering is dat er niet veel bekend is over de precieze motieven van geweldplegers. Via kwalitatief onderzoek kunnen geweldplegers worden gevraagd naar de precieze beweegredenen om hun delicten te plegen. Een dergelijk aanpak gebruikten Wright, Brookman en Bennett bijvoorbeeld in hun studie naar gearresteerde straatrovers in Engeland.[54] Opvallend aan hun resultaten was het gebrek aan planning van de daders en hun behoefte aan 'snel geld' (voor drugs, luxeartikelen of uitgaan) als reden om het delict te plegen.

Ook de manier waarop geweld wordt gepleegd is een terrein dat in brede zin meer aandacht verdient. Daarmee kan allereerst worden blootgelegd hoe vaak er sprake is van *ernstig* geweld – bijvoorbeeld door te kijken naar wapengebruik, letsel bij het slachtoffer en groepsgeweld – maar ook kan worden gekeken hoe dergelijke pleegaspecten onderling samenhangen. Hier kunnen vervolgens geweldstypologieën mee worden afgeleid.[55] Door vervolgens na te gaan in hoeverre verschillende typen geweld verschillende of juist overeenkomstige oorzaken hebben, kan nieuwe kennis worden gegenereerd over geweldpleging. Zo bleek bijvoorbeeld uit een onderzoek naar straatroof in Rotterdam dat verschillende soorten straatroof (ernstige straatroof met letsel versus minder ernstige incidenten) op uiteenlopende plekken worden gepleegd.[56]

Verder wordt het in toenemende mate relevant om ontwikkelingen in geweldpleging – qua omvang én aard – te relateren aan ontwikkelingen op internet. Zoals eerder in dit hoofdstuk duidelijk werd, vormen bedreigingen namelijk een groot deel van de totale hoeveelheid geweldpleging in Nederland. Via internet en mobiele telefoon zijn er nieuwe mogelijkheden bijgekomen om anderen te bedreigen. In hoeverre dat leidt tot meer bedreiging of juist tot verplaatsing van traditionele naar digitale bedreiging is een vraag die in de toekomst beantwoord zal moeten worden. Wel blijkt uit Nederlands onderzoek dat dagelijkse activiteiten – buitenshuis en achter de computer – een belangrijke rol spelen in de kans om bedreigd te worden: actieve mensen, die veel buitenshuis zijn, maar ook veel *online* zijn, worden vaker slachtoffer.[57]

53 Wikström en Svensson, 2008.
54 Wright e.a. 2006.
55 Beke e.a. 2001; Van Wilsem en Van Calster 2008.
56 Van Wilsem 2010a.
57 Van Wilsem 2010b.

Een laatste aanbeveling voor toekomstig onderzoek betreft het nagaan van de *gevolgen* van geweldscriminaliteit. Veel criminologen bestuderen geweld als eindproduct, maar daarnaast zet het zelf ook allerlei processen in werking. Vrij veel onderzoek is gedaan naar de gevolgen van geweld voor slachtoffers in termen van stress en trauma die zij er aan over kunnen houden.[58] Over andere mogelijke gevolgen van geweld is echter veel minder bekend. Een eerste voorbeeld is de opleidings- en arbeidsloopbaan van het slachtoffer. Macmillan heeft bijvoorbeeld aangetoond dat slachtofferschap van geweld tijdens de adolescentie duidelijk negatieve gevolgen heeft voor de arbeidsstatus en het -inkomen in de latere loopbaan.[59] Maar veel andere resultaten hierover zijn er niet. Daarnaast is er waarschijnlijk invloed van geweldsslachtofferschap op de wooncarrière van mensen. Dugan toont bijvoorbeeld aan dat slachtoffers een grotere kans hebben om te verhuizen dan niet-slachtoffers, maar ook hier zijn er weinig andere bevindingen.[60] Dergelijke verhuisbeslissingen kunnen op macroniveau grote gevolgen hebben. Morenoff en Sampson laten voor Chicago zien dat buurten die kampen met veel geweld te maken hebben met ontvolking: bewoners ontvluchten de buurt.[61] In de context van Chicago leidde dat ook tot segregatie, aangezien met name de blanke bevolking beschikte over de middelen om naar een veiliger omgeving te verhuizen. Greenbaum en Tita bekeken de gevolgen van geweld op migratie van *bedrijven* uit buurten en ontdekten inderdaad dat ook zij besluiten weg te trekken, met name als er *stijgingen* van geweld zijn.[62] Onderzoek naar de Nederlandse situatie op deze gebieden ontbreekt echter vooralsnog.

Samenvattend laat het criminologisch onderzoek naar geweldscriminaliteit zich schetsen als een levendig onderzoeksterrein, waar – ondanks het vele gedane werk – nog veel vragen open staan die om gedegen wetenschappelijk onderzoek vragen.

58 Winkel e.a. 2008.
59 Macmillan 2001.
60 Dugan 1999.
61 Morenoff en Sampson 1997.
62 Greenbaum en Tita 2004.

8 Moord en doodslag in Nederland[1]

R. van Os, P. Nieuwbeerta en S.M. Ganpat

8.1 Inleiding

Jaarlijks vallen er door moord en doodslag in Nederland circa 200 slachtoffers. In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van alle 3727 gevallen van moord en doodslag in Nederland in de periode 1992-2009. Het geeft een overzicht van de voornaamste kenmerken van alle zaken en van de betrokken slachtoffers en daders. Daarnaast geeft het een beeld van een aantal specifieke typen moorden: moorden in de familiesfeer (partnerdoding, kinderdoding, ouderdoding), moorden bij ruzies, moorden in de criminele sfeer, roofmoorden en seksuele moorden. Tot slot geeft het een overzicht van de opgelegde straffen voor moord en doodslag.

8.2 Eerder Nederlands onderzoek naar moord en doodslag

Overzichtstudies

Nederland kent in tegenstelling tot landen als Australië, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten geen traditie van gezaghebbende en langlopende onderzoeken waarin gecombineerde gegevens worden gepresenteerd over alle moordzaken, slachtoffers en daders. De statistische publicaties over moord en doodslag van bijvoorbeeld het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geven geen goed totaalbeeld van moorden, omdat zij zich of alleen richten op slachtoffers of op moordzaken of alleen op veroordeelde daders.[2] Overzichten die wel gegevens van zaken, slachtoffers en daders combineren en ook onderscheid maken tussen verschillende typen moorden zijn de afgelopen jaren sporadisch verschenen.[3] Deze studies behandelen echter geen langere termijntrends en de bespreking van de afzonderlijke typen is beperkt. De meest uitgebreide overzichten van moord en doodslag in Nederland zijn gegeven door het weekblad *Elsevier*. Dit blad heeft in de afgelopen jaren een aantal maal een overzicht gegeven van alle moord en doodslag zaken in het daaraan voorafgaande jaar.[4]

1 Dit hoofdstuk is gebaseerd op Nieuwbeerta, P. en G. Leistra (2003), 'Moord en doodslag in Nederland. Een overzicht van alle zaken in de periode 1992-2001', *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 3, 36-54; en op: Nieuwbeerta, P. en G. Leistra (2007), 'Moord en doodslag 1992-2006: een overzicht', in: Nieuwbeerta, P. en G. Leistra (2007), *Dodelijk geweld in Nederland. Moord en doodslag 1992-2006*, Amsterdam: Uitgeverij Balans. De auteurs danken Gerlof Leistra voor zijn hulp aan dit hoofdstuk. Voor een overzicht van het aantal moordzaken gepleegd in de periode 2007 tot en met 2009 is het Elsevier jaaroverzicht van Gerlof Leistra geraadpleegd.

2 Zie bijv. Nieuwbeerta en Deerenberg 2005a,b.

3 Berghuis en de Jonge, 1993; Smit e.a. 2001a, b, c; Van den Eshof en Weimar, 1991; Van der Zee en Smit 2002.

4 Bommels en Meijer 1993, 1998; Leistra 2000-2010.

Studies naar moorden in de familie-/relatiesfeer

Terwijl systematische overzichten ontbreken, zijn er in ons land de afgelopen jaren wel verschillende studies verschenen naar specifieke typen moorden. Met name moorden in de familie- en relatiesfeer zijn onderwerp van studie geweest. Een veel voorkomende vorm van moord en doodslag betreft liefdespartners die elkaar van het leven beroven. In 1990 publiceerde De Boer een studie over partnerdoding. Hij deed dossieronderzoek naar 104 mannen en 20 vrouwen die tussen 1950 en 1980 hun partner doodden en die ter observatie in het Pieter Baan Centrum (PBC) in Utrecht belandden. In 1994 publiceerde Alice Fuldauer in het boek *Fatale liefde* veertien interviews met mannen en vrouwen die hun partner doodden of daartoe een poging deden. Liem e.a.[5] publiceerden recent een epidemiologisch overzicht van alle moord zelfdoding zaken in de familiesfeer in de afgelopen vijftien jaar.

Naar kinderdoding door ouders is in Nederland nauwelijks onderzoek verricht. Publicaties over kinderdodingen[6] hadden niet zozeer de kinderdodingen door ouders als onderwerp, maar veel meer de daarbij ontstane mediahypes.

Kinderen die hun ouders doden zijn wel onderwerp van studie geweest. Voor zijn in 1996 verschenen proefschrift *Ouderdoding als ultiem delict* onderzocht Koenraadt verdachten van 60 voltooide zaken en 34 pogingen tot ouderdoding die tussen 1950 en juni 1995 in PBC zijn onderzocht. Hij onderscheidt verschillende motieven voor ouderdoding.

Een type moord in de familiesfeer dat de laatste jaren veel aandacht heeft gehad, is eerwraak. De meeste studies die zijn verschenen, hebben betrekking op een enkele zaak. Een uitgebreidere studie naar eerwraak is gedaan door Yesilgöz.[7] Van Dijken en Nauta waren in 1978 in het Nederlands Politieblad de eersten die in Nederland eerwraak bespraken. Ze bestudeerden de achtergronden van een moord in 1976, die waarschijnlijk de zesde of zevende eerwraak was die ooit onder de aandacht van de Nederlandse politie kwam. De meest uitgebreide studie naar eerwraak in Nederland is het onderzoek van Van Eck *Door bloed gezuiverd. Eerwraak bij Turken in Nederland*.[8] Voor haar onderzoek bestudeerde Van Eck diepgaand twintig strafdossiers van in Nederland gepleegde eerwraken bij Turken in de periode 1972-1993.

Studies naar moorden buiten de familiesfeer

Moorden buiten de familiesfeer – zoals moorden bij ruzies, moorden in het criminele milieu en roofmoorden – hebben nauwelijks aandacht gekregen. Alleen liquidaties en seksuele moorden zijn onderwerp van studie geweest. Van de Port deed voor *Geliquideerd. Criminele afrekeningen in Nederland,*[9] een diepgravende studie naar dit soort moorden in het criminele circuit. Hij deed dit aan de hand van een

5 Liem e.a. 2007.
6 Van der Kooij en Van de Velde 1997; Brants en Koenraadt 1998.
7 Yesilgöz 1996.
8 Van Eck 2000.
9 Van de Port 2001.

selectie van 55 dossiers die hij van de verschillende politieregio's aangeleverd kreeg. Een belangrijke conclusie is dat het classificeren van een moord als een liquidatie lastig is. Van de Port besteedt vooral aandacht aan de vraag waarom criminelen overgaan tot liquidaties. Hij geeft aan dat niet alleen rationele overwegingen voor criminelen een rol spelen maar dat er veelal sprake is van een verwevenheid van zakelijke en emotionele motieven. Over verklaringen van het toepassen van dit soort extreem geweld, was in Nederland nog nooit geschreven.

Over seksuele moorden zijn meerdere publicaties verschenen. Zo zijn twee proefschriften over daders van seksuele dodingen verschenen vanuit de forensische psychiatrie.[10] Daarnaast zijn verschillende antropologische studies verschenen naar specifieke seksuele moorden, waaronder moorden op homo's en prostituees. Van Gemert bestudeerde zeventien homomoordzaken in de jaren tachtig in Amsterdam[11] en besteedde speciale aandacht aan Noordafrikaanse en Turkse homomoordenaars.[12] Van Gemert deed in 1994 ook een onderzoek naar moorden op prostituees. Voor zijn studie onderzocht hij twintig moordzaken in de periode 1980-1991, waarbij het slachtoffer een prostituee was en zich ophield in een gebied waar vrouwen zich prostitueren. Behalve dat hij inzicht kreeg in aantallen en kenmerken van slachtoffers en daders, was hij ook in staat verschillende scenario's te construeren van prostitutiemoorden.

8.3 Databronnen

Bij het beschrijven van de moorden vanaf 1992 maken we gebruik van de gegevens van de *databank 'Moord en doodslag 1992-2009'*.[13] In de databank zijn gegevens opgenomen van alle misdrijven die volgens het Wetboek van Strafrecht vallen onder de categorieën moord (artikelen 289 en 291 Sr.) dan wel doodslag (artikelen 287, 288 en 290 Sr.). Van de moorden is een relatief beperkte lijst van kenmerken beschikbaar. Er is bekend waar en wanneer de moord heeft plaatsgevonden en er is informatie over de vindplaats van het stoffelijk overschot. Daarnaast is bekend met wat voor wapen de moord is gepleegd. Van slachtoffers en daders is bekend of het een man dan wel een vrouw betrof, de leeftijd, zijn of haar etniciteit of nationaliteit en de relatie tussen dader(s) en slachtoffer, indien de moord is opgelost. Van de daders zijn ook de door het OM geëiste en de door de rechters opgelegde straffen bekend. Om de databank 'Moord en doodslag, 1992-2009' te construeren, is gebruikgemaakt van alle in Nederland beschikbare bronnen, zoals alle ANP persberichten, jaarlijkse overzichten van het maandblad Elsevier en gegevens van politie

10 Hoekstra, 1969; Van Beek, 1999.
11 Van Gemert 1990a, b, 1994.
12 Van Gemert 1991.
13 Nieuwbeerta 2007. De beschrijving van het aantal moordzaken gepleegd in de jaren 2007 tot en met 2009 is gebaseerd op de jaarlijkse overzichten van het maandblad *Elsevier*.

en justitie. Deze overlappen elkaar, maar vullen elkaar ook aan. Hiermee ontstaat een compleet beeld van alle moord- en doodslagzaken in Nederland.[14]

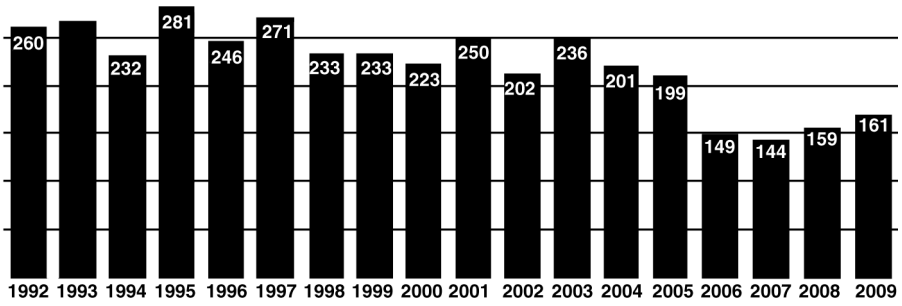
8.4 Omvang en ontwikkelingen

In totaal zijn er in Nederland tussen 1 januari 1992 en 31 december 2009 3272 moorden gepleegd. Gemiddeld zijn dat 207 gevallen per jaar. Bij deze moorden zijn in totaal 3948 slachtoffers omgebracht. Voor zover bekend waren er 4657 daders bij betrokken.

Tussen de jaren bestaan wel belangrijke verschillen (zie figuur 8.1). In het begin van de jaren negentig werden er meer moorden gepleegd dan aan het eind van die periode. In 1995 telden we de meeste slachtoffers: 281. Het minste aantal slachtoffers viel in 2007: in dat jaar waren het er 'slechts' 144. Gemiddeld zien we vanaf 1998 minder moorden dan in het begin van de jaren negentig.

Kijkend naar ontwikkelingen in moord en doodslag, is het van belang rekening te houden met de omvang van de bevolking. De Nederlandse bevolking is sinds het begin van de jaren negentig met bijna een miljoen inwoners toegenomen tot 16,3 miljoen. In de eerste jaren van ons onderzoek waren er jaarlijks gemiddeld 1,7 slachtoffers per 100.000 inwoners. In de jaren daarna ligt het gemiddelde op 1,5 per 100.000. De laatste drie jaar ligt het zelfs nog lager: gemiddeld 1,2 slachtoffers per 100.000. In 2007 waren er 0,9 slachtoffers per 100.000 inwoners. Het aantal slachtoffers van moorden is de afgelopen jaren dus zowel in absolute aantallen als gerekend naar het aantal inwoners gedaald.

Figuur 8.1: Aantal slachtoffers van moord en doodslag, 1992-2009



14 Zie voor een uitgebreide bespreking Nieuwbeerta, 2003. Voor de jaren 2005 tot en met 2009 hebben we echter (nog) niet alle bronnen kunnen benutten. Om dit hoofdstuk zoveel mogelijk up-to-date te houden hebben we ons voor de jaren 2005 tot en met 2009 alleen gebaseerd op de jaaroverzichten zoals gepubliceerd door Gerlof Leistra in *Elsevier*, aangevuld met vele ANP- en krantenberichten.

8.5 Typen moorden[15]

De ene moordzaak is de andere niet. In de Nederlandse en buitenlandse literatuur over moord en doodslag wordt dat steevast benadrukt. Moorden kunnen worden onderverdeeld op basis van verschillende criteria. Het in dit hoofdstuk gebruikte classificatieschema is geïnspireerd door eerder onderzoek naar moord en doodslag in Nederland.[16] De indeling vond plaats op basis van een aantal kenmerken van de moordzaken en van de daders en slachtoffers. De moorden zijn in het bijzonder ingedeeld op grond van de relatie tussen de daders en slachtoffers en de context waarin de moord plaatsvond. Deze werkwijze sluit het nauwst aan bij verschillende criminologische theorieën.

In totaal onderscheiden we acht categorieën: drie typen moorden in de familiesfeer (partnerdoding, kinder- en ouderdoding en overige), twee typen in de criminele sfeer (roofmoord en overige, inclusief liquidaties), moorden bij ruzies, seksuele moorden en overige moorden.

Moordzaken die niet door de politie zijn opgelost, hebben we niet ingedeeld. Om een moord in te delen in een categorie is het nodig te weten wat de relatie is tussen dader en slachtoffer. Bij onopgeloste zaken is die informatie niet voorhanden. Mogelijk zouden we voor een deel van de onopgeloste zaken, bijvoorbeeld liquidaties, op basis van informatie over de doodsoorzaak, de plaats delict en de achtergrond van het slachtoffer daartoe wel in staat zijn. Om vertekeningen te voorkomen hebben we hiervan afgezien.

Tabel 8.1: Aantal slachtoffers per type moord en doodslag, 1992-2006

	Percentage slachtoffers
In familie- en relatiesfeer	
partnerdoding	17
kinderdoding	4
ouderdoding	2
overige	7
In crimineel milieu	
roofmoorden	7
overige (inclusief liquidaties)	13

15 Vanaf deze paragraaf hebben de resultaten betrekking op moord en doodslagzaken die in de periode 1992-2006 zijn gepleegd.
16 Smit e.a. 2001; Nieuwbeerta en Leistra 2003.

	Percentage slachtoffers
Andere levensdelicten	
ruzie	21
seksuele delicten	3
overige	14
niet opgelost	13
Totaal	100[17]

Het grootste deel van de moorden in de familie/relatiesfeer betreft partnerdodingen. Hieronder verstaan we alle moorden waarbij de ene (ex)partner de andere (ex)partner vermoordt. Tezamen vormen partnerdodingen bijna eenvijfde van alle moordzaken in Nederland. In de familie/relatiesfeer vinden ook kinder- en ouderdodingen plaats. Zij vormen samen ongeveer 6% van het totaal. Bij de resterende moordzaken in de familie/relatiesfeer zijn anderen dan partners, ouders en/of kinderen om het leven gebracht. Het betreft hier moorden op bijvoorbeeld broers, zussen, ooms en tantes. Ook zaken waarbij rivalen in de liefde werden vermoord, zijn hierbij ingedeeld. Tezamen omvat de categorie 'overige moorden in de familie' zo'n 7% van alle moorden.

De tweede categorie betreft moordzaken die zich hebben afgespeeld in het criminele milieu. Dat wil zeggen dat de dader en/of het slachtoffer bij criminele praktijken betrokken was. De meeste daarvan hebben te maken met drugs. Dit loopt uiteen van drugsverslaafden die elkaar vermoorden en verslaafden die hun dealers vermoorden, tot handelaars in drugs die elkaar vermoorden bij een ripdeal. Ook afrekeningen in het criminele milieu vallen hieronder. Van alle moordzaken betreft het ongeveer 13%.

Daarnaast onderscheiden we roofmoorden. In 7% van alle moorden was er sprake van een roofmoord. Hierbij vielen slachtoffers bij berovingen, overvallen en inbraken.

Een andere grote categorie vormen moorden bij ruzies. In dergelijke gevallen leidt een conflict tussen vrienden, kennissen of onbekenden tot een gewelddadige dood. We hebben in deze categorie alleen die gevallen van moord en doodslag opgenomen waarbij daders en slachtoffers geen naaste familie zijn en elkaar niet uit het criminele circuit kennen. In de afgelopen tien jaren betrof het 21% van alle moorden.

Als aparte categorie onderscheiden we voorts nog moorden in de seksuele sfeer. Hieronder verstaan we moordzaken in de prostitutiesfeer en/of moordzaken waarbij slachtoffers zijn aangerand of verkracht. Van ongeveer 3% van alle moordzaken hebben we kunnen vaststellen dat dit het geval was.

Tot slot is er nog een 'restcategorie'. Het gaat hier om moorden waarbij we soms wel informatie hebben over de relatie tussen dader(s) en slachtoffer(s) en de

17 Door afronding tellen de percentages niet tot 100%.

toedracht van de moordzaak, maar die toch niet in de eerdergenoemde categorieën zijn in te delen. Daarnaast betreft het moordzaken die we niet hebben kunnen indelen omdat we over deze zaken niet genoeg informatie hebben over de relatie tussen de daders en slachtoffers. De 'restgroep' omvat ongeveer 14% van alle moorden in Nederland. Het gaat om een zeer heterogene groep.

De verdeling van slachtoffers van moordzaken over de verschillende categorieën is vrij constant over de afgelopen jaren. Uit onze gegevens kunnen we dan ook niet opmaken of er sprake is van een systematische toename van het aantal moorden in het criminele milieu of van liquidaties, zoals wel is gesuggereerd.

8.6 Kenmerken slachtoffers en daders

Aantal daders en slachtoffers

Bij moord en doodslag zijn soms meerdere slachtoffers betrokken. In de onderzochte periode zijn bij 4% van alle moordzaken twee slachtoffers gevallen en in 1% van de zaken drie of meer. Gemiddeld is er 1,07 slachtoffer per moordzaak. Het percentage moordzaken waarbij respectievelijk één, twee of drie of meer slachtoffers vallen is constant over de tijd.

Ook het aantal daders is constant over de onderzochte periode. Gemiddeld genomen is bij 79% van alle opgeloste moordzaken één dader betrokken. In 13% zijn er twee daders bij betrokken en in zo'n 8% drie of meer daders. Gemiddeld is dit 1,26 dader per moordzaak. Van 13% is niet bekend hoeveel daders erbij betrokken zijn geweest, omdat deze zaken (nog) niet zijn opgelost.

Bij moorden in de familie/relatiesfeer zijn relatief vaak slechts één slachtoffer en één dader betrokken: bij partnerdodingen in 88% van alle gevallen en bij kinder- en oudermoorden in 67 en 83%. Bij zedenzaken waren in 84% van alle gevallen slechts één slachtoffer en één dader betrokken. Met name bij moordzaken in het criminele milieu zijn relatief vaak meer daders betrokken. Dit is bij meer dan de helft van de zaken het geval. Gemiddeld is in 22% van alle moordzaken sprake van meerdere daders. Bij moordzaken in het criminele milieu en roofmoorden is dit in iets meer dan 50% het geval.

Modus Operandi

Het merendeel (tweederde) van alle slachtoffers wordt doodgeschoten of -gestoken. Ruim eenderde van de slachtoffers (37%) is omgebracht met een schietwapen. Ook ongeveer eenderde (33%) is omgebracht met een steekwapen (mes, stiletto, enzovoort). Van de overigen is 8% omgebracht met een slagwapen, 7% door verstikking of verwurging en 7% door overig fysiek geweld. Een zeer klein deel (4%) is om het leven gebracht door vergiftiging, verdrinking, verbranding of overrijden met een auto. Deze verdeling naar doodsoorzaak is vrij stabiel over de tijd. Mannen worden echter vaker neergeschoten, terwijl vrouwen relatief vaak worden gewurgd.

Er zijn ook duidelijke verschillen tussen de afzonderlijke categorieën moorden. Vuurwapens worden gebruikt in 37% van alle zaken, maar in het geval van moorden in de criminele sfeer is dat percentage veel hoger. Liquidaties worden bijna allemaal (87%) uitgevoerd met een vuurwapen. Bij andere moorden in het criminele milieu worden in bijna 60% van de gevallen vuurwapens gebruikt. Bij moorden in de familie/relatiesfeer wordt veel minder geschoten (ongeveer in eenderde van de gevallen). Wanneer kinderen en hun ouders elkaar naar het leven staan, wurgen ze elkaar relatief vaak of steken ze elkaar dood. Bij partnerdodingen worden de slachtoffers in 42% van de gevallen doodgestoken en in 20% gewurgd.

Pleegplaats

Bijna de helft (49%) van alle slachtoffers van moorden is omgebracht in woonhuizen. Voor eenderde deel (31%) van alle gevallen is het slachtoffer aangetroffen op de openbare weg en voor bijna eentiende (8%) op andere openbare locaties zoals parken en bossen. Ook bijna eentiende (8%) van alle moorden vindt plaats in uitgaansgelegenheden (bijvoorbeeld disco's, bars en coffeeshops). Deze verdeling naar vindplaatsen is vrij constant over de tijd. Vrouwen worden het vaakst in een woning omgebracht (70%); mannen even vaak in een woning als in de openbare ruimte (beide bijna 40%).

Moorden in de familie/relatiesfeer worden voor het overgrote deel gepleegd in een woning (ongeveer 75%). Zelden worden deze in horecagelegenheden gepleegd: slechts in 3%. Moorden in het criminele milieu daarentegen worden veel minder vaak in huis gepleegd. Roofmoorden vinden in 58% van de gevallen in een woning plaats. Slechts bij 33% van de moorden in het criminele milieu werd het slachtoffer in een woning vermoord. Deze moorden worden in meerderheid op de openbare weg of andere openbare locaties (parken, bossen, water) gepleegd. Zedenmisdrijven vinden voornamelijk in een woning of op openbare locaties plaats.

De meeste moorden vinden plaats in de politieregio's Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden. In vergelijking met de rest van het land vinden hier vooral meer moorden in de criminele sfeer plaats. Van het totaal aantal moorden vindt 18% plaats in Amsterdam-Amstelland, maar van moorden in de criminele sfeer 24%. Verder zijn 36% van alle niet opgeloste zaken in de regio Amsterdam-Amstelland. Opvallend is dat in de regio's Utrecht en Brabant het aantal moorden in absolute aantallen vrij groot is, maar dat relatief gezien – dat wil zeggen rekening houdend met het aantal inwoners – er weinig moordzaken plaatsvinden. In de regio Hollands-Midden vindt naar inwoneraantal het minst aantal moordzaken plaats, namelijk 0,6 per 100.000 inwoners. Er is veel fluctuatie tussen jaren, maar er is geen systematische ontwikkeling waar te nemen in de verdeling van moordzaken over de regio's.

Geslacht

Moord is net als de meeste vormen van criminaliteit vooral een mannenzaak. Van alle slachtoffers was 70% man en 30% vrouw. Dit betekent dat vrouwen gemiddeld een risico lopen van 1,0 op 100.000 vermoord te worden, terwijl dit risico voor mannen 2,2 per 100.000 is. Deze verdeling tussen mannen en vrouwen is vrij constant over alle jaren.

Ook verreweg de meeste plegers (90%) van moorden zijn mannen: 3,0 op 100.000 mannen is dader en 0,3 op de 100.000 vrouwen. Mannen hebben dus een 10 maal zo grote kans dader te worden als vrouwen. Deze verschillen tussen mannen en vrouwen zijn constant over alle jaren.

Het man/vrouw-profiel verschilt eveneens duidelijk tussen typen moorden. Slachtoffers van liquidaties zijn in bijna alle gevallen mannen en datzelfde geldt voor moorden in de criminele sfeer (96%). Waar vrouwen slachtoffer worden van deze twee categorieën, is dat doorgaans in gezelschap van hun criminele partner. Plegers van moorden in de criminele sfeer zijn ook in bijna alle gevallen mannen: bij liquidaties 97%, roof 90% en overig 89%. Bij kinderdodingen is ongeveer 50% van de daders en slachtoffers man. Vrouwen zijn in het bijzonder bij moorden in de relatiesfeer betrokken en dan ook nog meestal als slachtoffer. Wanneer vrouwen een moord plegen, is dat vrijwel altijd in de familie/relatiesfeer en maar heel zelden in de criminele sfeer.

Leeftijd

Een verschillend patroon voor mannen en vrouwen blijkt ook als we kijken naar leeftijd. Jongens en meisjes lopen in hun eerste levensjaren een vrijwel even groot risico om vermoord te worden (Zie figuur 8.2). Gemiddeld wordt 1 op de 100.000 baby's (jonger dan één jaar) slachtoffer van moord of doodslag. Dit risico neemt vervolgens af als kinderen ouder worden. Kinderen van 1 tot 14 jaar hebben het kleinste risico. In die leeftijd ligt het risico rond de 0,4 per 100.000.

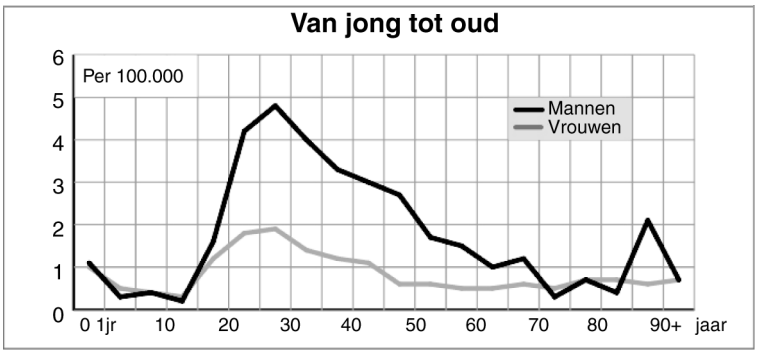
Na hun 15e levensjaar neemt het risico snel toe. Gemiddeld hebben jongeren tussen de 15 en 19 al een kans van 1,4 per 100.000 en het risico blijft toenemen tot zij ongeveer 25 jaar zijn. Hier is echter een groot verschil tussen mannen en vrouwen zichtbaar. Mannen hebben rond het 25e levensjaar een kans van 4,8 op 100.000 om te worden vermoord, vrouwen daarentegen slechts 1,9 per 100.000. Voor zowel mannen als vrouwen is het risico op deze leeftijd op het hoogste. Het verschil wordt daarna langzaam kleiner, voornamelijk omdat de kans van mannen sterker afneemt dan die van vrouwen. Rond de pensioengerechtigde leeftijd hebben zowel mannen als vrouwen een kans van minder dan 1,0 per 100.000

De verschillen tussen mannen en vrouwen blijken ook wanneer we kijken naar daders. De kans dat mannen een moord plegen is het hoogst rond hun 20e tot 25e levensjaar. In die leeftijdscategorie plegen bijna 10 op de 100.000 mannen een moord. Voor vrouwen ligt het maximum rond dezelfde leeftijd. Voor hen is de kans een moord te plegen echter veel lager: ongeveer 1 op de 100.000 vrouwen

tussen de 20 en 24 jaar. Het verschil tussen mannen en vrouwen wordt daarna langzaam kleiner, voornamelijk omdat de kans van mannen afneemt. Na hun pensioengerechtigde leeftijd plegen mannen en vrouwen vrijwel geen moorden meer. De jongste dader was overigens 9 jaar, de oudste 101.

Slachtoffers en daders zijn slechts in een beperkt aantal gevallen jonger dan 18 jaar: van alle slachtoffers 8% en van alle daders 5%.[18] Slachtoffers en daders van moorden zijn in de meerderheid tussen de 18 en 40 jaar. 58% van de slachtoffers en 78% van de daders is van die leeftijd. Slachtoffers zijn vaker ouder dan 65 jaar: 8% is in de pensioengerechtigde leeftijd; van de daders is dit slechts 1%. Er zijn wel verschillen tussen typen moorden.

Figuur 8.2: Het risico vermoord te worden naar leefijd en geslacht.



Bron: Databank Moord en Doodslag 1992-2001

Etniciteit

Iets meer dan de helft van de slachtoffers en daders is van autochtone herkomst. Van de allochtonen is – zowel onder de slachtoffers als daders – ongeveer 80% afkomstig uit de Nederlandse Antillen, Suriname, Turkije of Noord-Afrika (voornamelijk Marokko, maar ook Tunesië en Algerije). Bijna eentiende van deze slachtoffers en daders is afkomstig uit West-Europese landen en de resterende 10% is afkomstig uit andere landen. De herkomst van de slachtoffers en daders is vrij constant.

Een interessante vraag is in hoeverre de kansen slachtoffer of dader te worden, verschillen tussen personen van verschillende etnische afkomst. Om hier een indruk van te krijgen moeten we de aantallen slachtoffers en daders in de verschillende bevolkingsgroepen afzetten tegen de omvang van deze groepen in Nederland. Hierbij wordt onder allochtonen iedereen verstaan van wie minstens één ouder in het buitenland is geboren. Dit betreft dus zowel personen die zelf in het buiten-

18 Zie voor meer informatie over moorden waar minderjarigen bij betrokken zijn: Nieuwbeerta e.a. 2005 en Nieuwbeerta en Van der Laan 2006.

land geboren zijn (de eerste generatie) als personen die in Nederland zijn geboren (de tweede generatie). Autochtone Nederlanders zijn hier dus personen van wie beide ouders in Nederland zijn geboren en die zelf in Nederland geboren zijn. Uitgaande van deze definitie bestaat de bevolking in ons land voor 0,6% uit Antillianen, voor 2% uit Surinamers, voor 2% uit Turken, voor 2% uit Marokkanen en voor 11% uit andere allochtone groepen. Het overgrote deel van de Nederlandse bevolking is van autochtoon Nederlandse afkomst (82%). De etnische samenstelling van de totale bevolking wijkt dus duidelijk af van die van de slachtoffers van moordzaken: onder slachtoffers zijn relatief veel meer allochtonen en met name Antillianen, Surinamers, Turken en Marokkanen.

Allochtonen hebben een relatief hoog risico slachtoffer van moord te worden. Waar autochtone Nederlanders jaarlijks een risico lopen van 0,8 per 100.000 inwoners, lopen Antillianen een risico van 6,3 per 100.000, Turken van 6,2, Marokkanen van 6,0 en Surinamers van 4,8 per 100.000. Wanneer we specifiek kijken naar mannen zijn de verschillen nog groter. Antilliaanse mannen hebben zelfs een risico van 12 per 100.000 om vermoord te worden.

Allochtonen hebben eveneens een relatief grote kans een moord te plegen. Waar autochtone Nederlanders jaarlijks een kans hebben van 0,8 per 100.000 inwoners, is dat bij Antillianen 22,1 per 100.000, bij Turken 9,0, bij Surinamers 9,5 en bij Marokkanen 8,0 per 100.000. Wanneer we specifiek kijken naar mannen zijn de verschillen nog groter. Antilliaanse mannen hebben zelfs een risico van 30 per 100.000 om iemand te vermoorden.

Van zowel de slachtoffers als de daders is ongeveer de helft (48%) van allochtone afkomst. Bij moorden in de criminele sfeer ligt het percentage hoger. Bij liquidaties is dat bijvoorbeeld meer dan 70%. Vooral Turken zijn oververtegenwoordigd. Waar bij alle criminele moorden gemiddeld ongeveer 10% van de slachtoffers en daders van Turkse afkomst is, is dit bij liquidaties bijna een kwart. Opvallend is ook de oververtegenwoordiging van Turken onder slachtoffers en daders van 'overige familiemoorden'. Dit betreffen vooral gevallen van eerwraak. Ook Antillianen, Surinamers en Marokkanen zijn relatief vaker bij criminele moorden betrokken in vergelijking met andere typen moorden.

8.7 Opsporing, vervolging en straffen

Ongeveer tachtig procent van alle moordzaken gepleegd in de periode 1993-2004 is opgehelderd. Wij spreken in dit verband van opheldering als bij de politie ten minste een verdachte bekend is. Het opheldering spercentage van 80% houdt wel in dat 20% van de moordzaken nog niet is opgelost. Wanneer de verdachte(n) van een moord bekend is, kan in principe tot vervolging worden overgegaan. De verdachte wordt dan officieel moord of doodslag ten laste gelegd door het Openbaar Ministerie. Een aantal verdachten is echter niet in Nederland vervolgd maar heeft

het Openbaar Ministerie de zaak in die gevallen overgedragen aan het land van herkomst van de verdachte. Daarnaast zijn sommige verdachten niet vervolgd omdat zij om het leven zijn gekomen. Ook worden niet al deze vervolgde verdachten veroordeeld voor moord of doodslag. Soms oordeelt de rechter dat de aanklacht 'moord' of 'doodslag' niet juist is of niet bewezen kan worden. De dader wordt dan vrijgesproken of ontslagen van rechtsvervolging.[19]

Vijf procent van de verdachten tegen wie door het Openbaar Ministerie moord of doodslag ten laste wordt gelegd, wordt uiteindelijk na een rechtszaak door de rechter (in eerste aanleg) vrijgesproken of ontslagen van rechtsvervolging. Rechters kunnen ook afwijken van de tenlastelegging en het delict anders kwalificeren. Van de zaken waar moord of doodslag ten laste is gelegd, is 17% uiteindelijk veroordeeld voor een ander delict, bijvoorbeeld 'zware mishandeling de dood ten gevolge hebbend' of 'dood door schuld'. Waar moord als zwaarste delict ten laste is gelegd, is de dader in 22% voor doodslag veroordeeld. Hier heeft de rechter geoordeeld dat 'voorbedachte rade' niet aan de orde was of niet bewezen kon worden.

Van alle veroordeelde daders van moord en doodslag krijgt uiteindelijk 75% alleen een gevangenisstraf opgelegd door de rechter in eerste aanleg, 4% alleen tbs en 13% zowel tbs als een gevangenisstraf. 2% van de daders krijgt jeugddetentie. Er zijn nauwelijks verschillen in opgelegde soort straffen tussen doodslag en moord. De straffen die worden opgelegd verschillen substantieel tussen typen moorden. tbs wordt relatief vaker opgelegd bij kinderdoding, ouderdodingen en zedenmoorden. Bij partnerdodingen in mindere mate. Bij moorden in de criminele sfeer en moorden bij ruzies wordt ook vaak alleen gevangenisstraf opgelegd. Bij liquidaties zelfs in 100% van de gevallen.

Aan verdachten die voor moord of doodslag tot een gevangenisstraf worden veroordeeld legt de rechter gemiddeld een gevangenisstraf op van 7,6 jaar. Dat is 1,2 jaar minder dan de gemiddelde eis van het OM. De strafduur bij moord is hoger dan bij doodslag (8,3 versus 6,4 jaar). Wanneer naast gevangenisstraf tevens tbs wordt opgelegd, bedraagt de strafduur 2,1 jaar minder dan wanneer alleen gevangenisstraf wordt opgelegd. Bij verdachten die voor doodslag worden veroordeeld is dit verschil kleiner dan bij verdachten die voor moord worden veroordeeld (1,2 versus 2,6 jaar). De hoogste gemiddelde straf wordt opgelegd wanneer een verdachte voor moord tot gevangenisstraf wordt veroordeeld (9 jaar). Van alle verdachten die voor moord of doodslag tot gevangenisstraf of gevangenisstraf in combinatie met tbs worden veroordeeld, krijgt bijna een kwart een gevangenisstraf van 4 jaar of minder. 20% krijgt een gevangenisstraf van 10 jaar of meer.

Veroordeelde daders van roofmoorden en moorden in het criminele milieu krijgen gemiddeld ongeveer 9 jaar. Daders van zedenmoorden krijgen gemiddeld de langste straf (ruim 10 jaar). Daders die veroordeeld worden voor kinder- of ouderdoding krijgen de kortste gevangenisstraf (gemiddeld ongeveer 5 jaar). Een

19 Zie ook: Van Wingerden en Nieuwbeerta 2006; Nieuwbeerta en Van Wingerden 2006 en Nieuwbeerta en Leistra 2007.

procent van de daders krijgt 20 jaar of zelfs een levenslange gevangenisstraf opgelegd.

Overigens is de duur van de geëiste en de opgelegde vrijheidsstraffen voor moord en doodslag sterk gestegen de afgelopen jaren.[20] De gemiddelde duur van de geëiste gevangenisstraffen is toegenomen van ongeveer 7,8 jaar in 1993 naar ruim 10 jaar in 2004; een toename van ongeveer 2 jaar gevangenisstraf. De opgelegde gevangenisstraf is in diezelfde periode gestegen van 6,3 naar 8,9 jaar: een toename van 2,6 jaar. Het verschil tussen de geëiste en de opgelegde vrijheidsstraf is dus afgenomen.

8.8 Tot besluit

In dit hoofdstuk hebben we een overzicht gegeven van achttien jaar moord en doodslag in Nederland en de kenmerken van verschillende typen uitgebreid besproken. Jaarlijks zijn er ongeveer 200 gevallen van moord en doodslag. Moord en doodslag vinden vaak plaats in familiesfeer of tijdens ruzies. Mannen zijn vaker slachtoffer en dader dan vrouwen, hoewel er verschillen zijn naar type zaak. Ook de wijze waarop het delict gebeurt, verschilt per type moord- en doodslagzaak. Mannen in de leeftijd van 20-25 jaar lopen het meest risico om een moord te plegen. Allochtone daders en slachtoffers zijn oververtegenwoordigd. Deze delicten komen naar verhouding het meest voor in de grote steden. De meeste daders worden veroordeeld tot een gevangenisstraf, sommigen krijgen ook tbs. Het gaat dan meestal om delicten in de familie- of zedensfeer.

20 Van Wingerden en Nieuwbeerta 2006.

9 Zedencriminaliteit

A.Ph. Van Wijk en I. van Leiden

9.1 Inleiding

Een willekeurige greep uit de nieuwsberichten laat zien dat zedencriminaliteit veel verschijningsvormen kent: 'vijf jaar cel voor verkrachting van twee meisjes', 'potloodventer opgepakt in het park', 'groepsverkrachting door minderjarigen', 'spoeddebat over kinderporno' en 'groepsaanranding op marineschip'. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op zedenmisdrijven en de plegers ervan. Na allereerst aandacht te besteden aan het onderscheid tussen seksuele stoornissen en zedencriminaliteit worden de aard en omvang van de aangiften van zedendelicten in Nederland beschreven. Vervolgens worden enkele, voornamelijk psychologische en seksuologische, verklaringsmodellen voor het ontstaan en verloop van het zedendelictgedrag besproken waarna ingegaan wordt op de verschillende typen plegers van zedenmisdrijven. Specifieke groepen plegers als minderjarigen en vrouwen komen daarna eveneens aan de orde. Tot slot volgt een beschouwing in relatie tot de opsporing van zedendelinquenten.

9.2 Het Wetboek van strafrecht en DSM-IV

Zedencriminaliteit kent een breed scala aan verschijningsvormen waaronder schennis van de eerbaarheid (denk aan potloodventen), ontucht, het bekijken van kinderpornografisch materiaal, aanranding en verkrachting. Zedenmisdrijven betreffen een ernstige vorm van criminaliteit omdat het de persoonlijke integriteit van de slachtoffers aantast. In de artikelen 239 tot en met 250 van het Wetboek van Strafrecht staan de zedenmisdrijven genoemd.

De zedelijkheidswetgeving had begin 20e eeuw vooral tot doel het zedelijke verval te bestrijden.[1] De verloedering en zedeloosheid werden bestreden door onder meer verkoop van voorbehoedsmiddelen strafbaar te stellen als ook homoseksuele contacten met minderjarigen. Onder invloed van de vrouwenbeweging werd het bordeelverbod ingevoerd. De overheid stelde zich terughoudend op ten aanzien van seksueel geweld in de privésituatie. In de jaren '60 van de vorige eeuw vond de zogenoemde Seksuele Revolutie plaats. Seksuele vrijheid was het adagium. Na verloop van tijd werd ook de keerzijde zichtbaar: de ongelijke (seksuele) verhoudingen tussen mannen en vrouwen. De vrouwenbeweging drong aan op het uitbreiden van het strafbaar stellen van verschillende uitingsvormen van seksueel geweld. In

1 Zie voor een uitgebreid overzicht Kool 2007.

de jaren '80 kwamen de verhalen van slachtoffers van seksueel misbruik in het nieuws. De roep om strafrechtelijke bescherming van meisjes en vrouwen nam toe. De overheid moest laveren tussen vrijheid en bescherming van de burgers. Na verschillende wetswijzigingen werd de zedenwetgeving in 1992 fors gewijzigd en is de nadruk meer komen te liggen op de beschermingsgedachte. Zo werden onder meer de strafbepalingen sekseneutraal geformuleerd, werd verkrachting binnen het huwelijk strafbaar gesteld en het verkrachtingsbegrip verruimd. Nadien werden er nog enkele wijzingen doorgevoerd, zoals de opheffing van het bordeelverbod, de strafbaarstelling van virtuele kinderporno en de verruiming van de rechtsmacht om kindersekstoerisme te kunnen aanpakken. Het klachtvereiste werd vervangen door een hoorplicht.[2] Deze korte zedengeschiedenis maakt duidelijk dat het denken over (strafbaar) seksueel gedrag wordt bepaald door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen en derhalve tijd- en contextafhankelijk is. De wetgever bepaalt uiteindelijk wat zedencriminaliteit is.

Een vergelijkbare situatie speelt bij het denken over het plegen van zedendelicten als een psychische stoornis. Ontwikkelingen in het denken over seksueel (afwijkend) gedrag kunnen ertoe leiden dat bepaalde vormen van seksueel gedrag als afwijkend worden gezien – en soms na verloop van tijd niet meer. Zo is homofilie pas in 1994 uit de *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM) geschrapt als een van de seksuele stoornissen. In tal van landen wordt homofilie nog wel als afwijkend (en strafbaar) gezien. Verkrachting wordt niet als seksuele stoornis vermeld, hoewel er thans discussies over zijn. De DSM is een diagnostisch handboek, gebaseerd op overeenstemming tussen Amerikaanse psychiaters over wat wel en wat geen (seksuele) stoornis is. Eens in de vijf à tien jaar wordt besloten of diagnoses gewijzigd of verwijderd moeten worden. Classificaties van seksuele stoornissen zijn, evenals juridische bepalingen, onderhevig aan maatschappelijke visies en normen.

Van een seksuele stoornis, ofwel parafiele stoornis, is in de DSM-IV sprake wanneer iemands seksuele gedragingen of fantasieën als afwijkend van de heersende normen worden beschouwd of schadelijk zijn. Het seksueel opgewonden raken door objecten of andere bepaalde gedragingen zoals agressief of vernederend gedrag, seksuele handelingen met kinderen en seksueel gedrag met een ander zonder diens instemming, vallen onder seksuele stoornissen. In de DSM-IV van de *American Psychiatric Association* staat een opsomming van de seksuele stoornissen. De meest voorkomende parafilieën zijn:

– Exhibitionisme (seksueel genieten van het (deels) naakt bekeken worden).
– Fetisjisme (seksueel genot beleven aan bepaalde voorwerpen of rituelen/gedragingen).
– Frotteurisme (seksueel opgewonden raken door tegen een (onbekende) ander aan te wrijven met het lichaam).

2 Kool 2007.

– Pedofilie (zich seksueel primair aangetrokken voelen tot prepuberale kinderen).
– Seksueel masochisme (seksueel genot beleven aan kleinering, onderwerping, vernedering en kwelling).
– Seksueel sadisme (seksueel genot beleven aan het opzettelijk vernederen of pijn doen van een ander).
– Fetisjistisch transvestitisme (seksueel genot beleven aan het zich voordoen als iemand van het andere geslacht).
– Voyeurisme (seksueel genieten van het kijken naar (deels) naakte mensen en/of seksuele gedragingen).

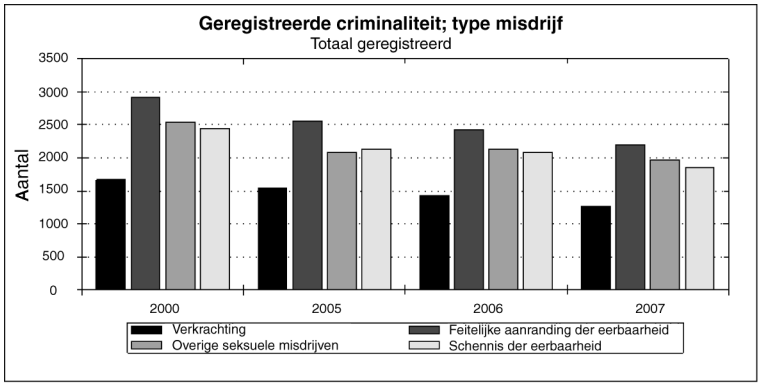
Er is sprake van een parafilie als personen 'terugkerende, intense seksueel opwindende fantasieën, seksuele impulsen hebben of gedragingen vertonen, die ten minste zes maanden bestaan en betrekking hebben op niet-menselijke objecten, het lijden of vernederen van zichzelf of de partner, kinderen of niet-instemmende personen. Bovendien moeten de seksuele fantasieën, impulsen of gedragingen in klinisch opzicht lijden of beperkingen in beroepsmatig of sociaal functioneren voor de persoon in kwestie tot gevolg hebben'.[3] Dat een persoon voldoet aan de criteria voor een seksuele stoornis betekent niet per definitie dat er strafbaar gesteld gedrag wordt vertoond. Het hebben van een seksuele stoornis hoeft met andere woorden niet het overtreden van een strafbepaling van het Wetboek van Strafrecht in te houden. En vice versa: iemand die een zedendelict begaat, hoeft geen seksuele stoornis te hebben. Er is sprake van een strafbaar feit als de seksuele handelingen tegen de wil van anderen gebeuren of met personen onder de 16 jaar. Een voorbeeld is pedofilie. Daarvan is sprake als een volwassene zich seksueel voelt aangetrokken tot prepuberale kinderen. Het gaat primair om het verlangen en niet om het hebben van seks met kinderen. Dat laatste wordt pedoseksualiteit genoemd. Pedofielen hebben een seksuele stoornis in termen van de DSM-IV, maar zijn nog geen zedendelinquent zolang ze geen seksuele handelingen hebben verricht met kinderen. Omgekeerd geldt ook dat een pedoseksueel geen pedofiel is als hij geen seksuele voorkeur heeft voor kinderen.[4] Doren (2004) stelt dat zedendelinquenten vanuit het perspectief van de DSM worden ingedeeld in drie groepen: een groep waar de seksuele stoornis een relatie heeft met het plegen van zedendelicten, een groep waar de zedenfeiten in een bredere antisociale problematiek passen en een groep met een laag risico waar geen DSM-diagnoses een rol spelen bij het plegen van de zedendelicten. Het is vooral in die eerste groep waar seksuele stoornissen worden aangetroffen en bij wie sprake is van een hoog recidivegevaar.[5]

3 Gijs e.a. 2004.
4 Het seksueel misbruiken van een kind kan een gelegenheidsdelict zijn, bijv. in incestsituaties.
5 Hanson en Morton-Bourgon 2004.

9.3 De omvang van zedendelicten

De politie is voor de opsporing van verdachten van zedenmisdrijven vrijwel geheel afhankelijk van de aangiften van slachtoffers. Jaarlijks registreert de politie in Nederland ongeveer 7000 zedenmisdrijven en worden er circa 4000 verdachten aangehouden.[6] Het aantal geregistreerde zedendelicten neemt volgens cijfers van het CBS in de loop van de jaren geleidelijk af.[7] In 2000 zijn verkrachting, aanranding, schennis en overige zedenmisdrijven in totaal 9.577 keer geregistreerd, in 2007 7.284 keer. Deze daling van de geregistreerde zedenmisdrijven heeft betrekking op alle genoemde delicten (zie figuur 9.1). Aanranding is door de jaren heen het meest geregistreerde zedenmisdrijf.

Grafiek 9.1: Geregistreerde zedenmisdrijven naar jaar en typen 2000, 2005-2007 (bron: CBS)



© Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen 13-9-2009

De oorzaak van de afname van het aantal geregistreerde zedenmisdrijven is niet duidelijk. Het kan zijn dat er in werkelijkheid ook minder zedenmisdrijven worden gepleegd. Het is ook mogelijk dat slachtoffers – om verschillende redenen – minder aangifte zijn gaan doen. Uit onderzoek blijkt dat zedenmisdrijven het minst van alle delicten worden aangegeven bij de politie; slechts 7 procent van de slachtoffers doet aangifte.[8] In het algemeen geldt dat de aangiftebereid afneemt naarmate de delicten de directe, persoonlijke levenssfeer raken. Bij zedenmisdrijven kunnen schaamte en angst voor represailles ook nog een rol spelen.

Bij de geregistreerde zedendelicten past ook de relativerende opmerking dat er sprake kan zijn van valse aangiften. Kanin (1994) onderzocht over een periode van 9 jaar ruim 100 verkrachtingszaken en vond dat 41 procent terug te voeren was

6 Van Wijk e.a. 2006.
7 Het betreft de artikelen 239, 242 t/m 250 uit het Wetboek van Strafrecht. Artikel 240 valt buiten de weergegeven CBS-cijfers.
8 CBS 2009.

op valse beschuldigingen, althans volgens de aangeefsters zelf. Uit andere studies komen vergelijkbare percentages naar voren.[9] De FBI heeft op basis van DNA-vergelijking 25 procent van de beschuldigden achteraf kunnen uitsluiten van de vermeende verkrachting.[10] Het betreft hier onderzoeken naar (voornamelijk) verkrachtingen van volwassen vrouwen. Hoe de situtatie in Nederland is, is niet bekend. Volgens zedenrechercheurs kan het percentage valse aangiften oplopen tot 25 procent van het totaal aantal aangiften van zedenmisdrijven.[11]

9.4 Ontwikkelingsmodellen

De vraag hoe plegers van zedenmisdrijven tot hun misdaad komen, is zelden aan de hand van één factor te beantwoorden. In de literatuur heeft het etiologische onderzoek meestal betrekking op plegers van ernstige zedenmisdrijven als verkrachting en misbruik van kinderen.[12] Er zijn diverse ontwikkelingsmodellen ontwikkeld die als gemeenschappelijke noemer hebben dat zij verschillende factoren betrekken bij de verklaring van seksueel misbruikend gedrag, maar daarbij eigen accenten leggen. Grofweg zijn die ontwikkelingsmodellen onder te verdelen in theoretisch en empirisch onderbouwde modellen. Bekende voorbeelden van de theoretische modellen zijn die van Marshall en Barbaree (1990) en Barbaree e.a. (1998). Zo kunnen ongunstige biologische kenmerken, negatieve ervaringen in de kindertijd en een bepaalde sociaal-culturele context ertoe leiden dat een persoon meer (of minder) ontvankelijk is voor het plegen van een seksueel delict. Het is afhankelijk van situationele factoren, zoals alcohol, stress, woede of seksuele opwinding of die persoon ook werkelijk een seksueel delict pleegt. Buschman en Van Beek (2004) zijn van mening dat het model van Marshall en Barbaree (1990) goed bruikbaar is bij het verklaren van seksueel gewelddadig gedrag, omdat veel van de dagelijkse problemen van deze daders te maken hebben met een ineffectieve emotionele zelfregulatie en met inadequate copingmechanismen (manieren waarop mensen negatieve ervaringen verwerken), die al vroeg in het leven zijn aangeleerd. Ward en Hudson (1998) willen met hun theorie van zelfregulatie meer inzicht geven in het delictproces zelf. Dit proberen zij inzichtelijk te maken aan de hand van drie mogelijke patronen van zelfregulatie, gekoppeld aan drie seksuele delictpaden. *Zelfregulatie* bestaat volgens de auteurs uit interne en externe processen, die het een persoon mogelijk maken om gericht actie te ondernemen in verschillende situaties. Tijdens het delict speelt een 'disfunctionele' zelfregulatie

9 www.mediaradar.org
10 Department of Justice 1996.
11 Van Wijk 2006.
12 De oorzaak hiervan is grotendeels gelegen in het feit dat onderzoek vaak wordt gedaan onder gedetineerde zedendelinquenten die ook verantwoordelijk zijn voor de ernstigere misdrijven. Het plegen van 'minder' ernstige zedendelicten als schennis of bepaalde gevallen van aanranding zal minder snel tot een gevangenisstraf leiden (denk voor de Nederlandse situatie aan de taakstraf) dan het misbruiken van kinderen.

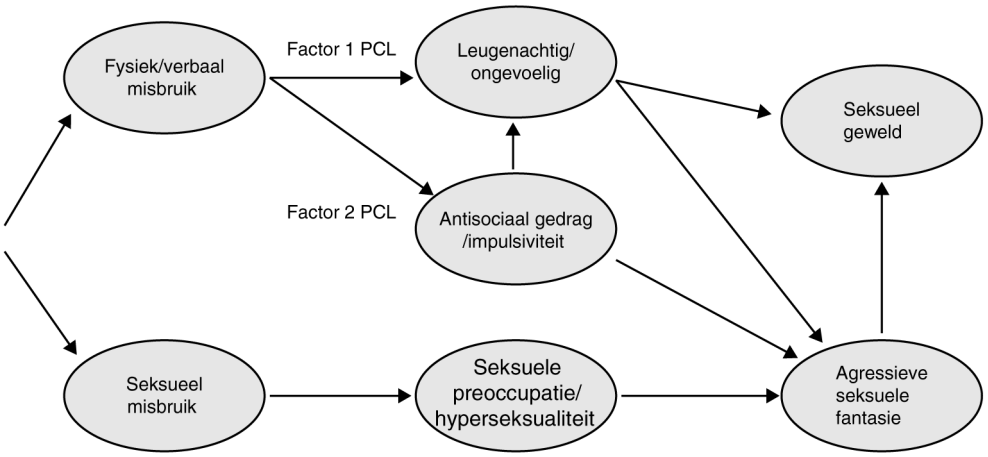
een rol (onderregulatie of verkeerde regulatie), of is de zelfregulatie intact maar streeft de persoon schadelijke doelen na. Volgens Hall en Hirschman (1991) zijn er vier primaire (interacterende) motivatoren die seksueel geweld in de hand kunnen werken: (1) seksuele opwinding (al dan niet deviant); (2) cognities die seksueel geweld rechtvaardigen; (3) gebrekkige controle over emoties (zoals woede en depressie); en (4) (ontwikkelings)stoornissen. Als er meerdere van deze vier componenten aanwezig zijn bij een persoon of als een bepaalde component heel sterk is, vergroot dit de kans op seksueel geweld. Ward en Beech (2006) stellen dat biologische factoren binnen het ontwikkelingsdenken nogal eens worden verwaarloosd. In hun *Integrated Theory of Sexual Offending* hebben zij daar juist wel meer aandacht voor. Ward en Beech bestuderen zowel factoren die de hersenontwikkeling beïnvloeden als ecologische factoren (culturele, sociale en fysieke omgeving, en persoonlijke omstandigheden). Deze algemene neuropsychologische basisfuncties beïnvloeden het menselijk gedrag. De interactie tussen dit neurologische systeem en ecologische factoren kan leiden tot klinische symptomen.

Er zijn twee empirisch gefundeerde ontwikkelingsmodellen die inzichtelijk maken hoe verschillende factoren, in onderlinge samenhang, kunnen leiden tot seksueel geweld. In het confluentiemodel van Malamuth e.a. (1991; 1993; 1995) kan een negatieve gezinsachtergrond via twee paden leiden tot seksueel geweld. In het eerste pad (*vijandige masculiniteit*) dragen vijandige attituden en persoonlijkheidskenmerken bij aan een negatieve interactie met vrouwen. In het tweede pad (*seksuele promiscuïteit*) leidt een hoog niveau van seksuele promiscuïteit, met name in interactie met vijandigheid, tot seksuele agressie. Seksueel geweld is dan het resultaat van een samenloop (confluentie) van de twee paden. Het ontwikkelingsmodel van Knight en Sims-Knight (2003) onderscheidt drie paden die kunnen leiden tot seksueel geweld.

Het model maakt duidelijk dat ervaringen met misbruik op jonge leeftijd (fysiek/verbaal versus seksueel) in combinatie met reeds aanwezige persoonlijkheidstrekken, samen drie latente kenmerken (*traits*) produceren. Deze drie kenmerken voorspellen op hun beurt weer seksuele agressie. De drie kenmerken (drie causale paden) zijn (zie figuur 9.1):

1. *leugenachtige persoonlijkheid* en *emotionele ongevoeligheid;*
2. *impulsiviteit* en *antisociaal gedrag;*
3. *seksuele preoccupatie* en *hyperseksualiteit*.

Figuur 9.1: Driepadenmodel van Knight en Sims-Knight (2003; 74)



De kenmerken komen overeen met theoretische processen uit onderzoek naar de persoonlijkheid en psychopathie. Het eerste kenmerk komt overeen met Factor 1 van psychopathie volgens de PCL-R (Psychopathy Checklist-Revised); het tweede kenmerk komt overeen met Factor 2 uit de PCL-R. Zowel het model van Malamuth e.a. als dat van Knight en Sims-Knight, toont op empirische wijze aan dat verschillende risicofactoren met elkaar kunnen interacteren en uiteindelijk kunnen leiden tot een zedenmisdrijf. De complexiteit van de modellen maakt dat ze in de klinische praktijk en binnen de opsporing weinig worden toegepast. Bovendien 'voorspellen' de modellen vooral seksueel geweld van volwassen mannen jegens vrouwen en doen ze weinig recht aan de heterogeniteit binnen de groep van zedendelinquenten (denk aan de plegers van lichte aanrandingen of schenniszaken).

9.5 Typologieën van zedendelinquenten

Zedendelinquenten, meestal zijn dat mannen, kunnen van elkaar verschillen in achtergronden, kenmerken, motieven, slachtofferkeuze, modus operandi. Er zijn in de loop van de jaren veel indelingen en typologieën beschreven. Een eenvoudig onderscheid betreft zedendelinquenten die zogenoemde hands-on of hands-off delicten plegen. Bij de hands-on delicten gaat het in tegenstelling tot de hands-off delicten om daadwerkelijk fysiek contact tussen dader en slachtoffer. Bij de eerstgenoemde vorm is een verdere onderverdeling mogelijk van de groep die kinderen seksueel misbruikt (pedoseksuelen) en de groep die volwassenen aanrandt of verkracht. Overigens kan er in de praktijk wel degelijk een vermenging bestaan van hands-off en hands-on delicten zoals in het geval van een zedendelinquent die

kinderporno verzamelt en daarnaast ook fysiek kinderen misbruikt. Vanwege de actualiteit beschrijven we hierna de delinquenten die kinderporno downloaden als een van de vormen van hands-off delicten.[13] Daarna volgt een bespreking van twee typen hands-on delinquenten: pedoseksuelen en verkrachters en tot slot wordt er ingegaan op specifieke typen zedenplegers, namelijk vrouwen en minderjarigen.

9.5.1 DOWNLOADERS VAN KINDERPORNO

Met de opkomst van het internet, de toegenomen downloadsnelheid en opslagcapaciteit heeft de problematiek rond kinderporno, met name het bezit van kinderpornografisch beeldmateriaal (foto's en video's), een enorme vlucht genomen. Waar de geïnteresseerden in kinderporno voor het digitale tijdperk waren aangewezen op schimmige achterafzaakjes is het thans een kwestie van een druk op de knop om kinderporno te downloaden. Uit de schaars beschikbare literatuur wordt duidelijk dat de downloaders niet onder een noemer zijn te vangen.[14] Wel zijn enkele gemeenschappelijke elementen te noemen. Zo zijn downloaders vrijwel altijd van het mannelijke geslacht, blank, redelijk hoog opgeleid en hebben ze vaak werk in technische beroepen of beroepen waar zij in aanraking komen met kinderen.

> **Tilburger vast om kinderporno**
> AMSTERDAM – Een 32-jarige man uit Tilburg is opgepakt voor het bezit van kinderporno. Hij had een 'zeer grote hoeveelheid' filmpjes en foto's op zijn computer, meldt de politie. De politie kwam de man op het spoor naar aanleiding van informatie die was verkregen uit een internationaal onderzoek naar kinderporno. Na onderzoek van zijn computers en harde schijven werden 483.000 pornografische bestanden gevonden. Ruim 65 procent bleek kinderporno te zijn. De man heeft bekend. Hij vertelde de politie dat hij verslaafd is aan het downloaden, verzamelen en categoriseren van porno en kinderporno. Hij maakt geen deel uit van een kinderpornonetwerk, stelt de politie.[15]

In het overzichtsartikel van Beech e.a. (2008) worden verschillende typologieën van wat zij *internet offenders* noemen, besproken. Deze *internet offenders* zijn op een of andere manier in relatie te brengen tot (het downloaden en bekijken van) kinderporno. De typologie van Krone (2004) biedt waardevolle inzichten omdat daarin aandacht is voor drie gedragskenmerken die bepalend zijn voor de ernst van het probleem: de aard van het misbruik, de mate waarin de mannen deel uitmaken van (besloten) netwerken en de mate waarin ze veiligheidsmaatregelen nemen. Krone onderscheidt negen typen (zie schema hierna).

13 Andere voorbeelden van *hands-off* zedendelinquenten zijn bijv. degenen die zich schuldig maken aan exhibitionisme of voyeurisme. Omwille van de beschikbare ruimte laten we die hier onbesproken. Relevante publicaties hierover zijn onder andere van Laws en O'Donohue (1997).
14 Van Wijk e.a. 2009; Schell et al 2007; Seto en Eke 2005.
15 Bron: www.nu.nl (23 augustus 2007).

Tabel 9.1: Krone's typologie van Internet offenders

Type of involvement	Features	Level of networking by offender	Security	Nature of abuse
Browser	Response to span, accidental hit on suspect site-material knowingly saved.	Nil	Nil	Indirect
Private Fantasy	Conscious creation of online text of digital images for private use.	Nil	Nil	Indirect
Trawler	Actively seeking child pornography using openly available browsers.	Low	Nil	Indirect
Non-secure Collector	Actively seeking material often through peer-to-peer networks.	High	Nil	Indirect
Secure collector	Actively seeking material but only through secure networks, Collector syndrome and exchange as an entry barrier.	High	Secure	Indirect
Groomer	Cultivating an online relationship with one or more children. The offender may or may not seek material in any of the above ways. Pornography may be used to facilitate abuse depends on child.	Varies	Security	Direct
Physical Abuser	Abusing a child who may have been introduced to the offender online. The offender may or may not seek material in any of the above ways. Pornography may be used to facilitate abuse depends on child.	Varies	Security	Direct
Producer	Records own abuse or that of others (or induces children to submit images of themselves depends on child.	Varies	Security	Direct
Distributor	May distribute at any one of the above levels.	Varies	Tends to be secure	Indirect

De typologie van Lanning (2001; geciteerd in Beech e.a., 2008) licht in aanvulling op hiervoor getoonde indeling de motivatie toe van mannen die het internet gebruiken voor de bevrediging van hun (afwijkende) seksuele behoeften. Zo zijn er preferentiële delinquenten die een uitgesproken voorkeur hebben voor kinderen en bewust op zoek gaan naar die vormen van kinderporno die hun voorkeur hebben om hun seksuele behoeften te bevredigen, mannen die uit nieuwsgierigheid kinderporno downloaden en bekijken en geen seksuele voorkeur hebben voor kinderen en mannen die kinderporno downloaden vanwege niet-seksuele motieven (bijvoorbeeld verzamelen).

9.5.2 PEDOSEKSUELEN

Bij pedoseksuelen gaat het om (voornamelijk) mannen die een kind fysiek hebben misbruikt. Het komt voor dat pedoseksuelen zich eveneens bezighouden met (downloaden of produceren van) kinderporno.

Door Interpol gezochte pedofiel is Canadees
LONDEN – Na een unieke, wereldwijde oproep voor informatie over een pedofiel is de internationale politieorganisatie Interpol de gezochte man op het spoor gekomen. De verdachte zit in Thailand. De man is een 32-jarige Canadees. Een Thaise politiechef zei

> dinsdag dat de van pedofilie verdachte man eind vorige week met het vliegtuig vanuit Zuid-Korea in Bangkok arriveerde. De politie maakt in samenwerking met Interpol jacht op hem. Interpol deed een oproep aan mensen over de hele wereld om te helpen bij het opsporen van de man die kinderporno op het internet verspreidde. De verdachte komt voor op foto's waarop jongens van tussen de zes en tien jaar worden misbruikt. Hij had zich op de foto's onherkenbaar gemaakt, maar Interpol slaagde erin zijn ware gezicht te achterhalen. De verdachte was leraar Engels op een school in Zuid-Korea.[16]

Teneinde pedoseksuelen nader onder te verdelen, hebben Knight en Prentky (1990) een empirische classificatie ontwikkeld die verschillende malen is herzien (MTC-CM3[17]). Door de grote verscheidenheid aan mogelijke typen misbruikers is de typologie van Knight en Prentky voor de opsporingspraktijk erg complex. Bovendien zijn de plegers die geen duidelijke slachtofferkeuze hadden (leeftijd en geslacht) uit de onderzoeksgroep gehouden. Datzelfde geldt ook voor de incestplegers. Een eenvoudiger, theoretisch onderscheid maken Groth e.a. (1977) en Groth en Bimbaum (1979). Zij spreken van *fixated* en *regressed* misbruikers van kinderen. Het eerste type heeft een seksuele voorkeur voor kinderen en de *regressed* pedoseksueel heeft weliswaar een seksuele voorkeur voor volwassenen maar door omstandigheden (stress bijvoorbeeld) vergrijpt hij zich aan een kind. Beide typologieën zijn ontwikkeld ten behoeve van de klinische praktijk en gebaseerd op informatie van pedoseksuelen die reeds zijn opgepakt, gearresteerd en behandeld worden. Geïnspireerd door het werk van Dietz (1983) die zedendelinquenten onderverdeelt in situationele en preferentiële typen, heeft Lanning (1992; 2002) op basis van zijn werk bij de FBI een beschrijvende typologie van pedoseksuelen ontwikkeld.[18]

Situationele pedoseksuelen hebben een lage intelligentie en komen voornamelijk uit de lagere sociaaleconomische klassen. Zij hebben over het algemeen een lage zelfwaardering en beperkt ontwikkelde sociale vaardigheden. De situationele plegers hebben geen seksuele voorkeur voor kinderen. Het kan om een eenmalig incident gaan, maar ook jarenlang duren. Zij hebben vaak één slachtoffer. Er zijn verschillende gedragspatronen te noemen die te maken hebben met het misbruik van kinderen. De eerste is de beschikbaarheid, bijvoorbeeld de eigen kinderen. De kinderen vormen een substituut voor een seksuele relatie met een volwassene. Met name prepubertaire kinderen vormen een risicogroep. De pedoseksuelen dwingen en manipuleren het kind tot seksuele handelingen. Het delict wordt ingegeven door seksuele behoeften en macht. De aanleiding kan een stressvolle situatie zijn waarin de man verkeert. Het tweede gedragspatroon kan te maken hebben met zijn algehele antisociale levensstijl. Het misbruik van kinderen is dan een deel van een breder repertoire van misbruik (van vrouw, vrienden en collega's). Hij kan geweld gebruiken. De slachtoffers zijn niet per se zijn eigen kinderen,

16 Bron: www.nu.nl (16 oktober 2007).
17 Massachusetts Treatment Center Child Molester Typology, Version 3.
18 Belangrijk om daarbij te vermelden, is dat Lanning in zijn laatste publicatie spreekt van een continuüm in plaats van een dichotomie. De driedeling van Frenken (2002) in situationeel, antisociaal en pedofiel komt in grote lijnen overeen met die van Lanning.

maar kunnen ook onbekenden zijn. Ontvoering en doding van kinderen is niet uitgesloten. Een derde gedragspatroon voor het misbruik van kinderen kan zijn dat de pleger geen enkele specifieke voorkeur heeft en 'alles' probeert, waaronder seksueel misbruik van kinderen. Door telkens andere kinderen te misbruiken, kan hij zijn gevoel van verveling verdrijven. Het vierde gedragspatroon kan gelegen zijn in de psychische gesteldheid van de pleger (psychoses, verstandelijk beperkt, sociaal geïsoleerd, emotionele problemen). Hierbij gaat het vaak om jonge plegers, die nog bij hun ouders wonen. Kinderen vormen voor hen geen bedreiging en ze kunnen seksueel 'experimenteren'. Vanwege hun mentale gesteldheid kunnen ze ook kinderen martelen.

Preferentiële pedoseksuelen hebben een seksuele voorkeur voor kinderen en plegen om die reden misbruik. De eerder genoemde duiding van 'pedofiel' is van toepassing op deze groep. In vergelijking met de situationele pedoseksuelen komen zij vaker uit de hogere sociaaleconomische klassen. Zij kunnen veel slachtoffers maken, waarbij de preferentiële pedoseksuelen een voorkeur hebben wat betreft leeftijd en geslacht. In tegenstelling tot de situationele plegers die vaak meisjes misbruiken, hebben de preferentiële plegers een voorkeur voor prepubertaire jongens. Ook hier zijn er verschillende gedragspatronen te noemen. De eerste heeft betrekking op het verleiden van de kinderen. De pleger spendeert veel tijd, aandacht en middelen (bijvoorbeeld cadeautjes) aan de kinderen teneinde een relatie met hen te krijgen. Langzamerhand worden de drempels verlaagd voor het uitvoeren van seksuele handelingen. Hij kan goed omgaan met kinderen en kan hen soms bewegen ook andere kinderen mee te nemen. De slachtoffers zijn kwetsbaar, bijvoorbeeld omdat zij verwaarloosd of mishandeld worden. Het tweede gedragspatroon heeft betrekking op de mannen die niet over die sociaal-emotionele vaardigheden beschikken om relaties met volwassenen aan te gaan en te onderhouden. Deze plegers hangen rond op plaatsen waar veel kinderen komen om naar ze te kijken. Exhibitioneren hoort hier ook bij. Om toegang te krijgen tot kinderen kan de preferentiële pedoseksueel ook trouwen met een vrouw die al kinderen heeft. Het derde gedragspatroon is als sadistisch te karakteriseren. De pleger haalt zijn seksuele genoegdoening niet zozeer uit de seksuele handelingen met een kind, maar uit het kind psychisch en/of lichamelijk pijn toebrengen. De reactie van het slachtoffer daarop brengt seksuele opwinding teweeg. Zij kunnen het kind ontvoeren en vermoorden.

9.5.3 VERKRACHTERS

Felle jacht op brute verkrachter

Met dertig rechercheurs, speurhonden en zelfs de inzet van een helikopter van het Korps Landelijke Politiediensten maakt de politie sinds zaterdag in Zutphen fel jacht op een circa 20-jarige jongeman. Hij wordt verdacht van de brute meervoudige verkrachting en urenlange vrijheidsberoving van een 19-jarige vrouw, die vrijdagnacht vanuit de Zutphense binnenstad op weg was naar haar woning in nieuwbouwwijk Leesten.

> Onderweg werd ze van haar fiets getrokken en daarna meermalen verkracht. Later moest ze mee naar een terrein bij een landhuis waar de man haar mishandelde en zich opnieuw aan haar vergreep. 's Ochtends meldde de ontredderde jonge vrouw zichzelf bij de politie. Ze is onder doktersbehandeling gesteld.[19]

Knight en Prentky (1990) hebben eveneens een gedetailleerde empirische classificatie van verkrachters ontwikkeld, de MTC-R.[20] Er worden vier primaire motieven voor verkrachting onderscheiden: opportunisme, globale boosheid, seksualisering en wraak. Deze motieven zouden samenhangen met volhardende gedragspatronen, die kenmerkend zijn voor afzonderlijke dadergroepen. Daarnaast zijn de sociale competentie van de daders en mate van sadisme meegenomen, waardoor uiteindelijk negen typen verkrachters worden onderscheiden.[21] Deze indeling komt in grote lijnen overeen met de oudere indeling van Groth e.a. (1977). Hazelwood (2001), voormalig FBI-agent, heeft voornoemde indelingen bewerkt en toegespitst op de opsporingspraktijk. Grofweg zijn de volgende typen verkrachters te onderscheiden:[22]

– opportunistische verkrachters;
– compenserende verkrachters;
– wraakzuchtige verkrachters;
– boosheidsverkrachters;
– sadistische verkrachters.

Opportunistische verkrachters zijn impulsief; zij plannen de verkrachting niet van tevoren. Zij maken gebruik van de gelegenheid, bijvoorbeeld tijdens een inbraak waar de verkrachter een vrouw alleen treft en haar vervolgens verkracht. De motivatie is primair seksueel. Hun criminaliteitspatroon is gevarieerd. Dit type verkrachter kan de vrouwen ook tijdens een afspraakje verkrachten, de zogenoemde *date rapes*. Zij menen recht te hebben op seks en nemen geen genoegen met een 'nee' van de vrouw. De opportunistische verkrachter past instrumenteel geweld toe. Zij zijn korte tijd bij het slachtoffer en vaak onder invloed van middelen. De slachtoffers zullen niet snel aangifte doen omdat ze de dader vaak kennen en omdat de misdaad moeilijk valt te bewijzen.

Compenserende verkrachters worden gedreven door hun wens om een liefdesrelatie te hebben met een vrouw maar voelen zich onmachtig om zo'n relatie aan te gaan. Kenmerkend voor dit type is de lage zelfwaardering en sociale isolatie. Seksuele fantasieën en afwijkende gedragingen (gluren, exhibitionisme) spelen een belangrijke rol in hun leven. Er is sprake van seksuele stoornissen. De slachtoffers zijn vaak onbekenden. De verkrachters kunnen dreigen met een wapen maar dat in de praktijk zelden gebruiken. Zij proberen het slachtoffer gerust te stellen; in

19 De Stentor (10 december 2007).
20 Massachusetts Treatment Center Rapist Typology (revised).
21 Zie ook Van Beek 1999.
22 Zie ook Frenken 2002; Van den Eshof 1998.

de hoop dat zij uiteindelijk een relatie met de verkrachters zal aangaan. Bij tegenstand van het slachtoffer zullen zij op de vlucht slaan. Compenserende verkrachters hebben een hoge recidivekans.

Wraakzuchtige verkrachters zijn te omschrijven als 'vrouwenhaters'. De verkrachting is een manier om hun woede op vrouwen af te reageren. De slachtoffers moeten boeten voor hetgeen vrouwen hem hebben aangedaan. De wraakzuchtige verkrachters voelen zich door vrouwen gekrenkt. Het delict is niet gepland. Zij gebruiken excessief geweld, slaan en schoppen het slachtoffer en maken gebruik van gelegenheidswapens. Wraakzuchtige verkrachters rukken de kleren van het lijf. Er kan sprake zijn van een seksuele disfunctie, zoals het onvermogen om klaar te komen. Het delict kan overal plaatsvinden en het gaat om een willekeurig slachtoffer.

Boosheidsverkrachters lijken op het vorige type in de zin dat woede en boosheid de achterliggende redenen zijn voor de verkrachting en niet zozeer seksuele motieven. Ook de boosheidsverkrachters gebruiken meer geweld dan nodig is om het slachtoffer te bedwingen. Het verschil is dat dit type een algemene boosheid kent ten opzichte van de wereld en niet specifiek gericht op vrouwen. Er gaan geen seksuele (sadistische) fantasieën aan het delict vooraf. Zij zijn impulsief en kenmerken zich door een antisociale levensstijl; zij pakken wat zij pakken kunnen en houden geen rekening met de belangen van iemand anders. Het zijn notoire geweldsdelinquenten, onder andere op het gebied van zedenmisdrijven.

Sadistische verkrachters raken seksueel opgewonden van het leed dat zij anderen aandoen. Hun fantasieleven draait om het anderen geweld aandoen en zij hebben soms bizarre voorstellingen over hoe zij het slachtoffer willen misbruiken. Het geweld is expressief en gericht op delen van het lichaam die een seksuele betekenis hebben, zoals borsten, mond en schaamstreek. De sadisten plannen hun daden uitermate zorgvuldig en ontlenen daar ook hun seksuele bevrediging aan. Zij zijn voorbereid met bijvoorbeeld wapens, instrumenten, een vervoermiddel en een locatie om het slachtoffer te kunnen opsluiten. Het slachtoffer daarentegen is willekeurig. Ze wordt soms tijdenlang vastgehouden en gemarteld, hetgeen kan resulteren in de dood. Dit type kent een lange voorgeschiedenis van parafiel gedrag. Rituelen horen bij dit type, zoals het meenemen van spullen van het slachtoffer als aandenken en om later het delict te kunnen herbeleven.

9.5.4 SPECIFIEKE GROEPEN ZEDENDELINQUENTEN

Bij de voorgaande bespreking van de typologieën is het gemeenschappelijke aspect het geslacht van de zedendelinquenten, namelijk mannelijk, en grotendeels ook de leeftijd, te weten (jong)volwassenen. In deze paragraaf gaan we in op de groepen zedendelinquenten die daardoor onderbelicht zijn gebleven, namelijk vrouwen die zedenmisdrijven plegen en minderjarige zedendelinquenten.

Vrouwelijke zedendelinquenten

Verkrachtster meisje krijgt vijf jaar cel
De rechtbank in het Belgische Hasselt heeft een 35-jarige Nederlandse vrouw veroordeeld tot vijf jaar cel wegens verkrachting van een minderjarig meisje. De vrouw misbruikte de 14-jarige dochter van haar vriendin minstens eenmaal per week. De 35-jarige vrouw had een relatie met de moeder. De 35-jarige wilde seks met de dochter van haar vriendin. De moeder hield het meisje voor dat ze niet mee zou mogen emigreren naar Australië als ze niet meewerkte. Het meisje werd vervolgens tussen juli 2004 en januari 2006 minstens eenmaal per week verkracht.

De moeder diende uiteindelijk een klacht in voor de verkrachting van haar dochter. De rechtbank beval de onmiddellijke aanhouding van de 35-jarige vrouw. Ze mag na haar celstraf vijf jaar niet deelnemen aan activiteiten met minderjarigen. De rechtbank verweet haar een verregaand gebrek aan normbesef en menselijke moraliteit.[23]

Ongeveer twee procent van alle geregistreerde zedendelinquenten in Nederland is vrouw.[24] Dat wil niet zeggen dat het een fenomeen van ondergeschikt belang is. Buitenlandse onderzoeken laten zien dat het aandeel van vrouwen in de gepleegde zedenmisdrijven forser is. Zo stellen Kaufman e.a. (1995) in een overzicht van diverse onderzoeken dat vrouwen verantwoordelijk zijn voor 3 tot 13 procent van het totaal aantal gevallen van seksueel misbruik. Meer in het bijzonder plegen zij tussen de 1 en 24 procent van de delicten waarbij mannelijke slachtoffers zijn betrokken en tussen de 6 en 17 procent van de zaken met vrouwelijke slachtoffers.[25] Redenen voor mannelijke slachtoffers om geen melding te maken van het misbruik, bijvoorbeeld door hun moeder, hebben onder andere te maken met gevoelens van schaamte, het feit dat mannen niet zwanger kunnen worden waardoor het misbruik onopgemerkt blijft, en niet in de laatste plaats de rol van culturele stereotypen: vrouwen zijn goed en eerder slachtoffer dan dader.[26]

De belangrijkste kenmerken van vrouwelijke zedendelinquenten zijn volgens Bumby en Bumby (1997) en Kaufman e.a. (1995) het ondervinden van problemen op school en met leeftijdgenoten, emotionele verwaarlozing, promiscue gedrag, internaliserende problemen (lage zelfwaarde, zelfmoordgedachten enzovoort) en andere emotionele problemen. Daarnaast wordt het eigen seksueel misbruik van de vrouwelijke plegers genoemd. De beschikbare literatuur suggereert dat de meerderheid van de vrouwelijke plegers vroeger in haar jeugd seksueel is misbruikt en/of fysiek is mishandeld; de percentages variëren van 48 tot 100.[27]

De meest voorkomende vormen van seksueel misbruik zijn ontuchtige aanrakingen, orale seks en groepsseks waartoe het slachtoffer wordt gedwongen. Ongeveer driekwart van de vrouwelijke zedendelinquenten pleegt het delict met anderen; zij zijn echter geen initiators, maar worden veeleer gedwongen of overgehaald

23 Bron: www.ed.nl (5 september 2009).
24 Van Wijk e.a. 2006.
25 Zie ook Green 1999; Krahe e.a. 2003.
26 Jennings 1995.
27 Hendriks 2006; Hunter e.a. 1993; Lewis en Stanley 2000; Hunter e.a. 2003.

door mannen.[28] Plegers en slachtoffers zijn vaak bekenden van elkaar.[29] Er is een beperkt aantal onderzoeken gedaan waarin vrouwelijke plegers van zedenmisdrijven zijn vergeleken met de mannelijke plegers. Uit een onderzoek van Allen (1991) komt naar voren dat vrouwelijke zedenplegers meer negatieve ervaringen hebben gehad binnen het gezin dan mannelijke zedenplegers; vrouwen zijn vaker slachtoffer van seksueel misbruik of mishandeling en als volwassenen hebben ze meer emotionele en seksuele problemen. Mannelijke plegers scoorden hoger op alcoholmisbruik en antisociaal gedrag. Kaufman e.a. (1995) hebben de verschillen en overeenkomsten tussen mannelijke en vrouwelijke plegers met betrekking tot de modus operandi onderzocht. Zij vonden dat vrouwen in vergelijking met mannen vaker in groepsverband delicten pleegden en vaker toestonden dat volwassenen het (kind)slachtoffer seksueel konden misbruiken. Daarentegen gingen mannelijke plegers verder in hun seksueel misbruikend gedrag en maakten ze meer gebruik van het 'omkopen' van het slachtoffer teneinde 'medewerking' te verkrijgen. Uit onderzoek van Rudin e.a. (1995) blijkt echter dat de ernst van het seksueel misbruik niet verschilt tussen vrouwelijke en mannelijke (groeps- en solo)plegers. Zij stellen tevens dat de vrouwelijke plegers jongere slachtoffers hebben dan de mannen en dat de vrouwen vaker verzorgers van het slachtoffer zijn, terwijl de mannen eerder onbekenden waren van het slachtoffer. Van Wijk e.a. (2006) hebben de criminele carrières van vrouwelijke zedendelinquenten vergeleken met die van de mannen. Vrouwen plegen in vergelijking met de mannen meer delicten in de sfeer van misbruik van kinderen. Het gaat vooral om vrouwen die op latere leeftijd dan de mannen hun eerste delict plegen en een kortere criminele carrière doorlopen.

Verschillende auteurs hebben typologieën specifiek voor vrouwelijke zedendelinquenten ontworpen.[30] Recent hebben Wijkman e.a. (2008) een typologie van vrouwelijke zedendelinquenten ontwikkeld. Zij onderscheiden vier typen.

Jonge aanranders zijn vrouwen in de leeftijd van 18-24 jaar die ontuchtige handelingen begaan tijdens oppassituaties bij jonge kinderen. Het gaat vaak om jongetjes en familie van de vrouw. De vrouw opereert alleen en kampt niet met psychische stoornissen.

Verkrachters begaan ernstiger feiten doordat er sprake is van gemeenschap en binnendringen. De slachtoffers zijn oudere kinderen, zowel van het mannelijke als vrouwelijke geslacht. Het gaat om niet-familieleden. De vrouwelijke daders zijn vroeger seksueel misbruikt.

Psychisch belaste medeplegers kenmerken zich door hun psychische/psychiatrische problematiek. Het zijn vrouwen tussen de 30-35 jaar die het delict met anderen

28 Kaufman e.a. 1995.
29 Lewis en Stanley 2000.
30 Zie o.a. Hendriks 2006; Sandler en Freeman 2007; Vandiver en Kercher 2004.

plegen. Zij zijn vroeger seksueel misbruikt. Qua slachtofferkeuze en seksuele handelingen zijn ze zeer verschillend.

Passieve moeders zijn ouder dan 41 jaar en verschaffen de gelegenheid tot het misbruik van hun (stief)kinderen en/of kijken toe. Zij hebben naar eigen zeggen geen actieve rol in het misbruik.

Minderjarige zedendelinquenten

Evenals volwassenen kunnen minderjarigen (12-18 jaar) zich schuldig maken aan zedenmisdrijven. Het aantal minderjarigen dat wegens een zedendelict in aanraking komt met de politie is, in afwijking met de algemene trend, de afgelopen jaren fors toegenomen.[31] Het is niet duidelijk of dit een reële toename is of dat het (onder andere) te maken heeft met de toegenomen aandacht voor het fenomeen seksueel misbruik in het algemeen en door jongeren in het bijzonder. Het kan ook te verklaren zijn door veranderde inzichten wat 'normaal' seksueel experimenteergedrag is, gewijzigde prioriteiten in de opsporing en – als gevolg daarvan – registratie-effecten.

Van de totale groep jeugdige zedendelinquenten die in aanraking komen met de politie beperkt ongeveer de helft van alle jeugdige zedendelinquenten zich uitsluitend tot zedendelicten.[32] Een groot deel van hen is aan te merken als eenmalige pleger. De andere helft pleegt naast zedenmisdrijven ook andere delicten, zoals vermogens- en geweldsmisdrijven. Uit recidiveonderzoek komt naar voren dat de seksuele recidive tamelijk beperkt is, namelijk rond de tien procent, terwijl de algemene recidive hoger is (rond de 60%).[33]

De bevinding dat jeugdcriminaliteit in het algemeen veelal in groepsverband plaatsvindt,[34] doet ook opgeld voor jeugdige zedendelinquentie. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de groepsplegers deel uitmaken van informele groepen van vrienden en bekenden. Het misbruik van een slachtoffer, meestal een meisje van hun leeftijd, is een vorm van 'vermaak', waarbij de groep als publiek fungeert. De jongeren zien het niet als misbruik, maar als normaal gedrag, waarmee zij status en respect kunnen verwerven bij de andere groepsleden.[35] Volgens Hendriks en Bijleveld (1999) hebben groepsplegers een weinig deviante persoonlijkheidsstructuur en zijn ze jonger en vaker van allochtone afkomst dan de zedendelinquenten die solo opereren. Van Leiden en Jakobs (2006) beschrijven in hun casestudie dat de jeugdige (allochtone) zedenplegers hun feiten lijken te bagatelliseren en rechtvaardigen op basis van hun overtuigingen en (negatieve) denkbeelden over vrouwen. Gelet op het voorgaande is de vraag in hoeverre (sommige) jeugdige zedendelinquenten verschillen van jongeren die geen zedenmisdrijven plegen, maar bijvoor-

31 Van Wijk 2008.
32 Van Wijk, Mali en Bullens 2007.
33 Zie o.a. Caldwell 2002; Hendriks en Bijleveld 2005a, b.
34 Zie o.a. Hakkert e.a. 1998; Weerman 2001.
35 De Wree 2004; Van Leiden en Jakobs 2006; Looije e.a. 2004.

beeld vermogens- en geweldsdelicten. In hoeverre vormen jeugdige zedendelinquenten een aparte groep?[36] De grote lijn in de thans beschikbare onderzoeken is dat jeugdige zedendelinquenten voor een groot deel zijn aan te merken als 'gewone' delinquenten.[37] Het zedendelict maakt deel uit van een breder criminaliteitspatroon. Andere onderzoeken laten echter wel verschillen zien. Jeugdige zedendelinquenten lijken vaker zelf seksueel misbruikt te zijn, ervaren meer problemen in de omgang met leeftijdgenoten en hebben te kampen met internaliserende problemen.[38] Die verschillen zijn voornamelijk toe te schrijven aan het feit dat er ook bij jeugdige zedendelinquenten sprake is van een heterogene groep plegers. Een relevant onderscheid betreft enerzijds de minderjarigen die leeftijdgenoten aanranden en/of verkrachten en anderzijds de jongeren die kleine kinderen seksueel misbruiken.[39] In dat laatste geval bedraagt het leeftijdsverschil minimaal vijf jaar tussen pleger en slachtoffer (zie hierna voor een profiel op basis van de genoemde publicaties).

Jeugdige misbruikers van kinderen komen uit gezinnen die weinig contact hebben met de omgeving. Vaak betreft het een blanke jongere. Ze nemen in het gezin de positie in van het zwarte schaap. Ze hebben een slecht contact met eventuele broers en zussen. Ze kunnen zelf het slachtoffer zijn van seksueel misbruik door een familielid of bekende. De misbruikers hebben nauwelijks contacten met leeftijdgenoten; zij zijn sociaal geïsoleerd. Ook het gepest worden door leeftijdgenoten past bij dit type zedendelinquent. Qua psychische problematiek kan sprake zijn van ontwikkelingsstoornissen. Kenmerkend voor hun seksuele ontwikkeling zijn de afwijkende gedragingen (zoals gluren en exhibitioneren) en fantasieën. Ze kunnen slachtoffers maken van beide seksen en meerdere kinderen over een lange periode misbuiken. Er is sprake van planning. Ze zullen niet snel geweld gebruiken, maar kunnen de kinderen wel manipuleren en bedreigen.

Jeugd-tbs voor 15-jarige voor verkrachten kind
Een 15-jarige jongen heeft 8,5 maanden jeugddetentie en jeugd-tbs opgelegd gekregen voor het verkrachten van een 9-jarig meisje. De officier van justitie had vijftien maanden jeugddetentie en jeugd-tbs geëist. De rechtbank acht bewezen dat de jongen het meisje naar een bos heeft gelokt door haar uit te nodigen naar zijn boomhut te komen kijken. Vervolgens verkrachtte hij haar, na haar met mishandeling te hebben bedreigd. De advocaat van de jongen had om vrijspraak gevraagd. De raadsvrouw stelde dat het initiatief bij het meisje vandaan was gekomen, zich baserend op een verklaring van haar 15-jarige cliënt. Bang voor de reactie van haar ouders, had de 9-jarige volgens de advocaat het verhaal over de verkrachting daarna verzonnen. De rechtbank stelt echter meer geloof te hechten aan de verklaringen van het meisje. Die zijn in de ogen van de rechtbank gedetailleerd en consistent. Ook bleken veel beweringen van het meisje objectief na te gaan. De rechtbank acht de jongen op basis van rapportages van een psycholoog en psychiater echter wel verminderd toerekeningsvatbaar door een ziekelijke stoornis en een gebrekkige ontwikkeling van zijn geestvermogens.[40]

36 Van Wijk e.a. 2005.
37 O.a. Van Wijk e.a. 2005, 2006, 2007.
38 O.a. Ford en Linney 1995; Van Wijk 1999.
39 O.a. Hendriks en Bijleveld 2004; Hunter e.a. 2000, 2003; Van Wijk 1999.
40 Bron: www.binnenland.nieuws.nl (maart 2009).

Jeugdige verkrachters komen uit multiprobleemgezinnen en zijn vaak van allochtone origine. Ze groeien meestal op met alleen de moeder. Eenmaal in de puberteit is de groep vrienden erg belangrijk voor hen. Er is sprake van een straatcultuur, met alle risicovolle activiteiten van dien, zoals alcohol- , drugsgebruik en overlast. Ze maken hun opleiding niet af. Op het gebied van seksuele ontwikkeling experimenteren zij met seksualiteit en relaties zoals andere leeftijdgenoten dat ook doen. Een veelgestelde diagnose is een gedragsstoornis. Later kan dat ontaarden in een persoonlijkheidsstoornis. Het slachtoffer van de verkrachting is vaak een leeftijdgenoot en een bekende (buurt, school, uitgaanscircuit). Het delict gebeurt impulsief, waarbij ook geweld kan worden gebruikt. Dergelijke delicten gebeuren ook in groepsverband. Verkrachters zullen ontkennen dat het tegen de wil van het slachtoffer is gebeurd. Naast verkrachting maken deze jongeren zich ook schuldig aan andere delicten.

9.6 Beschouwing in relatie tot de opsporing

Door de aard van het zedenmisdrijf is de politie in de opsporing van verdachten van zedendelicten vrijwel geheel afhankelijk van aangiften van slachtoffers. De aangiftebereidheid is erg laag bij zedenmisdrijven. Dat komt meestal doordat veel zedenmisdrijven in de relationele sfeer plaatsvinden en het ook om kinderen kan gaan. Uit angst voor represailles of loyaliteit aan de pleger kan een slachtoffer besluiten geen aangifte doen. Ten aanzien van degenen die dat uiteindelijk wel (durven) doen, mag van de politie worden verwacht dat zij daar integer en professioneel mee omgaat. Dat alleen gecertificeerde zedenrechercheurs zedenzaken mogen afhandelen, duidt erop dat zedenzaken aparte expertise vergen die niet iedere politiefunctionaris heeft (of wil hebben). Voor het zedencertificaat moet een aparte opleiding worden gevolgd. Het huidige werkproces van de politie met betrekking tot de opvang en afhandeling van zedenzaken is erop gericht zo objectief mogelijk het verhaal van het slachtoffer te beoordelen. Dat impliceert ook dat valse of deels verzonnen aangiften uit het meldings- en aangifteproces moeten worden gefilterd. Helaas is dat niet altijd de praktijk. Het percentage valse aangiften doet vermoeden dat de politie soms te kritiekloos meegaat in het verhaal van de aangever. De zaken die worden aangeboden aan de Landelijke Expertisegroep Bijzondere Zedenzaken (LEBZ)[41] maken duidelijk dat aangiften vaak niet geloofwaardig zijn. In ongeveer de helft van de zaken adviseert de LEBZ om te stoppen met het onderzoek omdat de aangifte niet geloofwaardig is. De LEBZ constateert dat beschuldi-

41 Bepaalde zedenaangiften moeten conform de aanwijzingen van het College van procureurs-generaal worden voorgelegd aan de Landelijke Expertgroep Bijzondere Zedenzaken (LEBZ), een multidisciplinaire groep deskundigen die aangiften beoordeelt op geloofwaardigheid. Het gaat om zaken die elementen bevatten van hervonden herinneringen, ritueel misbruik of herinneringen aan seksueel misbruik voor het derde levensjaar. Een officier van justitie kan ook facultatief een zaak ter beoordeling voorleggen aan de LEBZ. Die zaken vormen overigens het grootste deel: rond de 70% van de zaken die door de LEBZ in behandeling worden genomen (Nierop en Van den Eshof, 2003).

gingen van seksueel misbruik vaak voorkomen na een echtscheiding, wanneer er sprake is van conflicten in de familie of van psychosociale problematiek. Voor de politie is het essentieel om kritisch te luisteren naar het verhaal van de aangever en gedegen feitenonderzoek uit te voeren. Ook is het belangrijk vast te stellen hoe verklaringen van aangevers tot stand zijn gekomen (ontstaansgeschiedenis). De gevolgen voor de vermeende verdachte kunnen immers enorm zijn als een valse aangifte voor waar wordt gehouden, zoals de zaak van de voormalige politie-inspecteur Lancée liet zien, die – naar later bleek – valselijk door zijn dochter van seksueel misbruik beschuldigd werd.[42]

Als een slachtoffer aangifte doet van een verkrachting door een onbekende dader moet zo spoedig mogelijk een technisch onderzoek plaatsvinden om eventuele sporen (sperma, haren, huidschilfers) veilig te stellen. Die sporen kunnen wijzen op een mogelijke dader. Als er geen enkel technisch bewijs is, is de politie aangewezen op 'ouderwets' politiewerk, namelijk de opsporing van de dader. Het gebruiken van typologieën van zedendelinquenten kan daarbij van dienst zijn. Frenken (2002) ziet in het ontwikkelen en toepassen van typologieën van zedendelinquenten verschillende voordelen. Het kan bijdragen aan het opsporingsonderzoek naar een onbekende dader en het kan justitiële beslissingen over de wijze van afdoening van zedendelicten verbeteren. Een typologie kan helpen bij het beoordelen van het recidiverisico en het beslissen over de aard van de behandeling (p. 144-145). Een nadeel van de typologieën is echter dat de onderscheiden (sub)typen tamelijk statisch zijn. Er is steeds sprake van één motief bij de verschillende typen. Polaschek e.a. (2001; 2004) merken verkrachting aan als een dynamisch proces met verschillende fasen, waarbij delictdoelen kunnen wisselen, onder meer onder invloed van de reactie van het slachtoffer. Excessief geweld komt volgens de auteurs meer voor in de benaderingsfase, maar minder tijdens de verkrachting zelf. Tijdens de verkrachting wordt meer geweld dan noodzakelijk is vooral toegepast als een dader gefrustreerd raakt door de reactie van het slachtoffer. Deze notie van wisselende delictdoelen is cruciaal in bijvoorbeeld de duiding van het toegepaste geweld tijdens het delict. Het breekt met de statisch beschreven typologieën. Een beperking van de typologieën is voorts dat zedendelinquenten zich niet hoeven te beperken tot uitsluitend hands-off delicten óf het verkrachten van volwasssen vrouwen óf het misbruiken van kinderen. In de praktijk blijkt dat een grote groep zedendelinquenten zich aan allerlei typen zedenmisdrijven schuldig kan maken.[43] Hazelwood (2001) maakt dan ook een voorbehoud bij het gebruik van typologieën in de opsporing, want zelden zal een zedendelinquent exact passen binnen een van de (sub)typen. Volgens Robertiello en Terry (2007) zouden typologieën van zedendelinquenten beter kunnen worden opgevat als continuüms dan als unieke categorieën.

42 Zie ook Veraart 1997.
43 O.a. Heil e.a., 2003; Van Wijk e.a., 2006.

In Nederland worden soms externe deskundigen betrokken bij de opsporing. Van den Eshof en Nierop (2007) spreken van gedragsanalyse, een vorm van daderprofilering. Zij onderscheiden verschillende fasen in het analyse- en adviestraject waarbij de bevindingen vanuit het opsporingsonderzoek worden geïnterpreteerd met behulp van wetenschappelijke kennis en met classificatiemodellen. Het gebruik van typologieën van zedendelinquenten in de opsporingspraktijk staat derhalve niet op zichzelf maar zou idealiter onlosmakelijk deel moeten uitmaken van een omvattender aanpak.

Een goed functionerende en professionele (zeden)politie draagt bij aan een toenemende kennis van de slachtoffers van zedenmisdrijven. Enerzijds doordat de valse aangiften er beter uitgefilterd worden en de 'echte' zaken worden opgepakt (en nadien geregistreerd in de criminaliteitsoverzichten). Anderzijds zal het werk van de zedenpolitie kunnen bijdragen aan een kennistoename over de plegers van zedendelicten en hun ontwikkelingsachtergronden. Naast de maatschappelijke relevantie is hiermee ook de wetenschap gediend.

10 Organisatiecriminaliteit

W. Huisman

10.1 Inleiding

De wereld verkeert in een economische crisis, ingeleid door een kredietcrisis in de financiële sector. De bankiers van grote, internationale financiële instellingen worden gezien als de aanstichters. Gemotiveerd door exorbitante bonussen zijn zij met geleend geld gaan handelen in risicovolle beleggingsproducten en onverantwoorde hypotheekverstrekkingen. Het feit dat zij onverantwoorde risico's hebben genomen wil nog niet zeggen dat zij crimineel hebben gehandeld. Of toch wel? Gevoed door morele verontwaardiging klinkt in het publieke en politieke debat dat volgt op schandalen al snel de roep op het aanwijzen en aanpakken van schuldigen. Het viel dan ook te verwachten dat nadat de eerste stofwolken van het financiële debacle zijn opgetrokken, justitiële autoriteiten in beweging zouden komen om te onderzoeken of er strafbare feiten zijn gepleegd. In september 2008 maakte de Amerikaanse FBI bekend zij onderzoek gaat doen naar mogelijke fraude door leidinggevenden bij de hypotheekverstrekkers Fannie Mae en Freddie Mac, verzekeraar AIG en voormalige zakenbank Lehman Brothers. Het onderzoek richt zich onder andere op de vraag of de verdachten opzettelijk aandeelhouders hebben misleid over de financiële gezondheid van hun onderneming. Wanneer deze managers schuldig worden bevonden, dan is in deze casus duidelijk sprake van wat in de criminologie wordt aangeduid als 'organisatiecriminaliteit'.[1]

In dit hoofdstuk zullen de vragen worden beantwoord die een criminoloog zich stelt wanneer hij een bepaalde vorm van criminaliteit in alle facetten wil doorgronden. Ten eerste is dat de vraag over de herkomst, definiëring en betekenis van het begrip 'organisatiecriminaliteit'. De tweede vraag betreft de beschrijving van het fenomeen in termen van aard, omvang en gevolgen. De derde vraag gaat over de verklaring van het fenomeen: wat zijn oorzaken van organisatiecriminaliteit? In de media en de politiek wordt vaak voorgesteld dat dit ongebreideld en hebzuchtig winststreven is, maar het zal duidelijk worden dat hier meer over te zeggen valt. De vierde vraag behandelt de reactie en de aanpak van organisatiecriminaliteit. Hoe wordt het gedrag van organisaties gereguleerd en hoe worden overtredingen gesanctioneerd? Al deze vragen zullen worden beantwoord aan de hand van het onderzoek dat naar deze verschillende facetten van organisatiecriminaliteit is verricht.

1 Huisman 2009.

Ten slotte zullen conclusies worden getrokken uit de beantwoording van deze vragen en zullen enkele – voorzichtige – voorspellingen worden gedaan over de ontwikkeling van organisatiecriminaliteit en toekomstige onderzoeksvragen.

10.2 Conceptualisering

Witteboordencriminaliteit

Het begrip organisatiecriminaliteit is een afgeleide van het begrip witteboordencriminaliteit. Hoewel hij niet de eerste criminoloog is die aandacht besteedt aan maatschappelijke schadelijk gedrag van personen met goede sociaaleconomische posities,[2] introduceert Edwin Sutherland het begrip witteboordencriminaliteit tijdens zijn *presidential address* voor *The American Sociological Association* in 1939. In zijn latere monografie over witteboordencriminaliteit,[3] definieert Sutherland White Collar-crime als "*Crime committed by a person of respectability and a high social status in the course of his occupation.*" Centraal in de omschrijving van Sutherland staat de sociale status van de crimineel: gerespecteerd en met een hoge sociale positie. Sutherland maakt een tweedeling van de sociale status van daders: zij die een hoge sociale positie hebben en dus een witte boord dragen en zij die een lage sociale positie hebben en dus een blauwe boord dragen. Samenhangend met deze positie wordt de criminele gedraging gepleegd in het kader van de beroeps- of bedrijfsuitoefening; het gaat dus niet om *crimes passionelles* die personen van hoog aanzien in de privésfeer plegen. Volgens Sutherland is witteboordencriminaliteit een schending van het vertrouwen dat gekoppeld is aan het beroep of de positie binnen het bedrijfsleven.

Ten slotte spreekt Sutherland van 'crimes'. Het gaat hem daarbij niet alleen om misdrijven uit de sfeer van het strafrecht. Een belangrijke signalering van Sutherland is dat de gedragingen van personen uit de hogere sociale klassen – veelal uit de wereld van de zaken en de handel – niet via het strafrecht worden genormeerd en gesanctioneerd, maar via privaatrecht en bestuursrecht. De hogere sociale klasse weet ervoor te zorgen dat haar gedragingen – hoe schadelijk ook – uit de sfeer van het strafrecht worden gehouden. Voor zover het gedrag van de *upper class* wel bij wet strafbaar is gesteld, worden dergelijke strafbare feiten nauwelijks ontdekt. Wanneer wel ontdekt worden ze nauwelijks vervolgd en wanneer wel vervolgd nauwelijks bestraft. Dit alles is volgens Sutherland het gevolg van het feit dat wetgevers, rechters en bestuurders in hetzelfde sociale milieu verkeren als zakenmensen en deels dezelfde ideologische opvattingen hebben over wat crimineel is en wat niet. Dergelijke gedragingen voldoen volgens Sutherland echter wel aan de criteria die in het algemeen worden gehanteerd om van misdaden te spreken: de overheid verbiedt bepaalde gedragingen omdat ze sociaal schadelijk zijn, zij

2 Bonger 1969 [1916]; Ross 2002.
3 Sutherland 1949 waarvan ruim pas ruim dertig jaar later de niet geanonimiseerde versie werd uitgegeven: Sutherland, 1983.

dreigt met sancties en zij legt die op in geval van overtreding. Omdat deze overtredingen niet via het commune strafrecht worden afgehandeld, is het negatieve stigma minder. Het zijn misdaden, maar ze worden niet als *misdrijven* behandeld.

De voordracht van Sutherland wordt gezien als de belangrijkste van alle voor de *American Sociological Association* en zijn boek is over het algemeen met enthousiasme ontvangen. Verschillende recensenten verwachtten dan ook dat dit de start zou zijn van een nieuwe lijn van onderzoek.[4] Het duurt echter tot eind jaren zestig totdat het onderzoek naar witteboordencriminaliteit goed op gang komt. In de tussenliggende tijd houdt eigenlijk alleen Gilbert Geis die, vooral met zijn baanbrekende studie naar illegale prijsafspraken in de *heavy electrical equipment industry* de erfenis van Sutherland levend.[5]

Kritiek op het concept witteboordencriminaliteit

In plaats van tot nader onderzoek, leidt de studie van Sutherland vooral tot een discussie over de definitie van witteboordencriminaliteit. Kritiek op de definitie betreft onder andere de operationalisering van *high social status*: afdalend in de hiërarchie van de bureaucratische organisatiestructuur, wanneer verkleurt dan de witte boord tot blauw? Bovendien leidt de algemene trend van 'verplatting' van organisatiestructuren die vanaf de jaren zestig werd ingezet tot het diffuser worden van hiërarchische lijnen binnen organisaties.[6]

De definitiediscussie spitst zich toe op de ruime interpretatie die Sutherland gaf aan het element *crime* uit zijn definitie. In het bijzonder de jurist-criminoloog Tappan verkondigt het standpunt dat alleen na een rechterlijke veroordeling gesproken kan worden van criminaliteit en dat criminologen daarom alleen door de rechter getoetste gegevens dienen te gebruiken, en dan alleen nog op het terrein van het strafrecht.[7] Sutherland laat echter zien dat juist op het terrein van de witteboordencriminaliteit zaken buiten het bereik van de strafrechter worden gehouden. Het standpunt van Tappan zou betekenen dat witteboordencriminaliteit nauwelijks zou bestaan en dus ook niet bestudeerd zou hoeven worden. Sutherland is echter van mening dat criminaliteit zo dicht mogelijk bij de bron kan en moet worden bestudeerd en hij vond dat politiële en administratieve bronnen heel geschikt zijn om criminaliteit te bestuderen, ook in de gevallen waarin de betrokken zaken niet door de strafrechter waren afgehandeld.[8] Deze discussie is de geschiedenis ingegaan als de '*Sutherland-Tappan-debate*' en ook in Nederland is deze discussie tot in de jaren tachtig gevoerd.[9]

Aan de andere kant van het spectrum zijn er critici die helemaal afwilden van een door het recht bepaalde definitie. Zij klagen dat veel witteboordendelicten

4 Geis 2007.
5 Geis 1961.
6 Huisman 2001.
7 Tappan 1947.
8 Sutherland 1945.
9 Brants en Van de Bunt 1984.

slechts juridisch-technisch een overtreding vormen, maar moreel niet als een misdaad worden gezien. Dit sluit aan bij het in de rechtssociologie gehanteerde onderscheid tussen *mala in se* en *mala prohibita*. In een dergelijke definiëring valt ook gedrag dat weliswaar schadelijk en verwijtbaar is maar dat niet onderworpen is aan regulering. Dit brengt Nelken tot de vraag: "*Must we use the law to draw the line?*"[10] En voor zover het recht wordt gekozen als toetssteen voor het element *crime*, dan nog biedt dit in veel concrete gevallen van witteboordencriminaliteit weinig houvast. De ordeningsregelgeving die zich tot organisaties en personen die daar werkzaam zijn richt is niet zelden technisch gecompliceerd. Terwijl bij reguliere strafzaken doorgaans duidelijk is dat een strafbaar feit is gepleegd, maar het de vraag is wie hieraan schuldig is, gaat het bij witteboordencriminaliteit eerder om de vraag of het geconstateerde gedrag (of nalaten) onrechtmatig is of niet. Een goed voorbeeld betreft misbruik van voorwetenschap bij de handel in effecten, in Nederland strafbaar gesteld in de Wet op het financieel toezicht. Het is in deze zaken wel bekend wie er in effecten heeft gehandeld, maar de vraag is of daarbij misbruik is gemaakt van koersgevoelige informatie die niet beschikbaar was voor andere beleggers.

Een nieuw argument tegen juridisch georiënteerde definities is de globalisering van het bedrijfsleven. In toenemende mate verplaatsen multinationale ondernemingen arbeidsintensieve, milieuverontreinigende en risicovolle productieprocessen naar ontwikkelingslanden.[11] Schadelijke of gevaarlijke arbeidsomstandigheden en milieuverontreiniging vormen in het geïndustrialiseerde thuisland van de ondernemingen misschien een wetsovertreding, maar niet in deze gastlanden omdat daar de regelgeving veelal ontbreekt. Door competitieve deregulering kunnen ontwikkelingslanden zelfs proberen buitenlands kapitaal binnen te halen. Het is om die reden dat recentelijk *green criminologists* pleiten voor een definitie van milieucriminaliteit die niet gebaseerd is op de overtreding van wetten, maar door de toegebrachte milieuschade.[12] Hoewel een juridische definitie van witteboordencriminaliteit duidelijk beperkingen heeft, is het gevaar van een op schade gebaseerde definiëring dat dat een eindeloze oprekking en daarmee inflatie van het criminaliteitsbegrip tot gevolg heeft.

Een laatste punt van kritiek is dat criminologisch gezien twee heel verschillende fenomenen onder het begrip witteboordencriminaliteit vallen: criminele gedragingen gepleegd door individuele witte boorden voor het eigen gewin en crimineel gedrag gepleegd door witte boorden namens een organisatie en ten behoeve van die organisatie.[13] Deze laatste categorie gedragingen zullen al snel worden toegerekend aan de organisatie als geheel. Hoewel het begrip verwijst naar de kenmerken van een individuele dader, spitst het onderzoek van Sutherland zelf zich toe op regelovertredingen gepleegd door Amerika's grootste ondernemingen. Zowel de

10 Nelken 2002.
11 Slapper en Tombs 1999.
12 Halsey en White 2009.
13 Wheeler 1983.

methoden van onderzoek, de aard van de gedragingen alsmede de achterliggende oorzaken van individuele en corporatieve vormen van witteboordencriminaliteit kunnen aanzienlijk verschillen. Rond deze thema's ontwikkelen zich dan ook eigenstandige onderzoekstradities.

Overigens laat het feit dat het goed is deze twee ideaaltypen witteboordencriminaliteit te onderscheiden onverlet dat het in de praktijk mengvormen kunnen zijn. De individuele en de corporatieve variant van witteboordencriminaliteit zijn bijvoorbeeld moeilijk te onderscheiden wanneer criminele gedragingen in functie worden gepleegd door of in opdracht van de directeur-eigenaar van een onderneming. Het belang van de organisatie bij de regelovertreding valt immers samen met het individuele belang van de directeur. Een mogelijk voorbeeld is de strafrechtelijke veroordeling van leidinggevenden van het horecaconcern Van der Valk in de jaren negentig. De begunstigden van de kostenbesparingen als gevolg van gepleegde wetsovertredingen zijn uiteindelijk de leden van de familie Van der Valk die tevens leidinggevenden en eigenaren zijn van de horecaondernemingen waar deze fraudes plaatsvonden.

Het begrip organisatiecriminaliteit

De corporatieve vorm van witteboordencriminaliteit wordt aangeduid als 'organisatiecriminaliteit', een begrip dat in 1992 door Van de Bunt in zijn oratie wordt geïntroduceerd in de Nederlandstalige criminologie. Hij definieert dat als volgt: "Onder organisatiecriminaliteit dienen die misdrijven te worden begrepen die individueel of groepsgewijs door leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie worden gepleegd binnen het kader van de uitoefening van organisatorische taken." Ook deze definitie leidt tot de nodige discussie. Kritiek van Van den Berg is onder meer dat het discriminerend vermogen te beperkt is omdat de elementen 'gerespecteerde' en 'bonafide' niet ondubbelzinnig en waardevrij zijn.[14] Hoewel Van den Berg gelijk heeft dat deze elementen moeilijk te operationaliseren zijn voor empirisch onderzoek,[15] is morele ambiguïteit juist kenmerkend voor organisatiecriminaliteit en zou dat dus mogen doorkinken in de definitie.[16]

Fonetisch vertoont het begrip organisatiecriminaliteit veel overeenkomst met het begrip georganiseerde criminaliteit. Toch is het volgens de commissie Fijnaut die ten behoeve van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden onderzoek deed naar dit laatste fenomeen van groot belang onderscheid te maken. Volgens Fijnaut e.a. is van organisatiecriminaliteit sprake indien leden van een legale organisatie participeren in het plegen van strafbare feiten zonder dat de organisatie als zodanig functioneert als een criminele organisatie. Tijdens zijn openbare verhoor voor de enquêtecommissie zegt Van de Bunt hierover: "Organisatiecriminaliteit is witteboordencriminaliteit. Daarbij gaat het om misdrijven die worden gepleegd door gewone organisaties, in hun gewone dagelijkse doen. Men

14 Van den Berg 2002.
15 Huisman en Niemeijer 1998.
16 Nelken 2002, Brants 2008.

denke aan een transportbedrijf dat incidenteel een of twee vrachtwagens inzet voor het transport van bijvoorbeeld hasj van Marokko naar Nederland. Daarmee is er nog geen sprake van een georganiseerde misdaadbende. Het is een legaal en bona fide transportbedrijf dat zo nu en dan illegale bijverdiensten heeft. Dat noemen wij, in de wetenschap, organisatiemisdaad. Het kan hierbij ook gaan om bakkerijen, wasserettes enzovoort die de belasting oplichten en die opbrengsten wegsluizen." Organisatiecriminaliteit betreft dus normale bedrijven die 'crimineel bijklussen'. Ook dit onderscheid is niet onomstreden. Volgens Van Duyne gaat het te veel uit van een conservatief 'wij-versus-zij'denken – de onderwereld versus de nette bovenwereld – waardoor organisatiecriminaliteit ten onrechte altijd als minder ernstig wordt gezien.[17]

Volgens Van Duyne is de definitie van Van de Bunt op dit punt dus weer te sterk discriminerend. Wellicht dat we beide fenomenen als ideaaltypen op een continuüm van de mate van verhouding van legale en illegale bedrijfsactiviteiten kunnen zien. Maar dan hebben we wel discriminerende definities nodig om te weten wat de ideaaltypen zijn. Dat laat onverlet dat de empirische werkelijkheid zich in een schakering van grijstinten laat zien.

Naast een moreel perspectief is er ook een organisatiesociologisch argument om een onderscheid te maken tussen organisatiecriminaliteit en georganiseerde misdaad. Criminele organisaties zijn – alleen al door het illegale karakter van hun kernactiviteiten – informeel georganiseerde groepen die meer zijn gebaseerd op sociale relaties dan op geformaliseerde organisatiestructuren. Onder organisatiecriminaliteit vallen de samenwerkingsverbanden die geformaliseerd zijn, bijvoorbeeld omdat zij een rechtspersoonlijkheid hebben en ingeschreven zijn bij de Kamer van Koophandel. Vaughan zegt over dit onderscheid: "*Groups have common values and norms, consciousness of kind, a simple division of labor, a simple hierarchy. Formal organizations have these same characteristics, adding to them formalization: written rules that establish division of labor, hierarchy, rules, roles, and goals of the organization. Complex organizations elaborate still further the characteristics of social groups and formal organizations, adding more layers of hierarchy, more specialized division of labor, greater degrees of formalization, geographic dispersion, and so forth.*"[18] Organisatiecriminaliteit wordt dan gepleegd door formele en complexe organisaties.

Verder is organisatiecriminaliteit in zekere zin ook weer een containerbegrip. In slechts weinige Engelstalige publicaties wordt het begrip *organisational crime* gebruikt, meestal geldt het meer specifieke *corporate crime* als synoniem, dat zich in het Nederlands meer letterlijk laat vertalen als ondernemingscriminaliteit.[19] Een onderneming is een formele organisatie die het maken van winst als doel heeft. In navolging van Sutherland hebben Clinard en Yeager in 1980 een eerste monografie gepubliceerd over *corporate crime* in de Verenigde Staten van Amerika. Zij definiëren het onderzoeksobject als "*any act committed by corporations that is*

17 Van Duyne 1996.
18 Vaughan 2002.
19 Shover en Hochstetler 2002.

punished by the state, regardless of whether it is punished under administrative, civil or criminal law".[20]

Er zijn echter ook andere soorten formele organisaties waarvan de leden ten behoeve van het geheel criminaliteit kunnen plegen. Het meest duidelijke voorbeeld is criminaliteit gepleegd door overheidsorganisaties, waarvoor het begrip *state crime* is ontwikkeld. Overigens wordt dit begrip hoofdzakelijk gebruikt om de betrokkenheid van overheidsorganisaties en hun agenten bij mensenrechtenschendingen en andere overtredingen van international humanitair recht aan te duiden.[21] In Nederland wordt de meer neutrale term 'overtredende overheden' gebruikt in onderzoek naar de meer dagelijkse regelovertredingen door overheden als provincie, gemeentes en Rijksdiensten. Maar ook andere formele organisaties kunnen regels overtreden. Zo hebben Jenkins en Braithwaite onderzoek verricht naar regelovertreding door bejaardentehuizen in Australië, waarvan een groot deel non-profit was.[22] In Nederland worden ziekenhuizen nogal eens beschuldigd van het overtreden van wettelijke voorschriften. En ook NGO's lijken bereid om ten behoeve van het bereiken van ideële doelstellingen wetsovertredingen te plegen, al vervaagt in het geval van het radicale dierenextremisme het onderscheid met georganiseerde criminaliteit of terrorisme.

Sinds de introductie van de termen corporate crime en organisatiecriminaliteit wordt het criminologisch onderzoek niet langer gedomineerd door semantische discussies over de juiste definiëring, maar door empirische bestudering van aard, omvang, oorzaken en aanpak van specifieke vormen van organisatiecriminaliteit.

10.3 Aard en omvang

Organisatiecriminaliteit in soorten...

Organisatiecriminaliteit is er in soorten en maten. Typologieën zouden op verschillende onderscheidende criteria kunnen worden gemaakt: aard van de organisatie, aard van de activiteit, aard van de overtreden regels, ernst, slachtofferschap, enzovoort Overigens is daarin al snel overlap, omdat bepaalde typen organisaties bepaalde typen activiteiten verrichten die door bepaalde wetten worden gereguleerd die bepaald slachtofferschap probeert te voorkomen. Crimineel gedrag van afvalverwerkende bedrijven zal bijvoorbeeld vooral het op onrechtmatige wijze ontdoen van afvalstoffen inhouden, hetgeen in strijd is met milieuwetgeving die voorschriften stelt aan een milieuhygiënisch verantwoorde wijze van verwerking van afval ter voorkoming van milieuschade. En crimineel gedrag van financiële instellingen zal bijvoorbeeld het overtreden zijn van de wettelijke bepalingen die voorschrijven dat consumenten moeten worden geïnformeerd over de risico's van bepaalde beleggingsproducten.

20 Clinard en Yeager 1980.
21 Green en Ward 2004.
22 Jenkins en Braithwaite 1993.

In hun monografie van organisatiecriminaliteit hanteren Clinard en Yeager de volgende typologie:

- *administrative violations*, zoals het niet naleven van verplichtingen ten aanzien van de transparantie van de boekhouding of het verstrekken van informatie aan het bevoegd gezag;
- *environmental violations*, overtreding van milieuwetgeving, bijvoorbeeld door verontreiniging van bodem, water of lucht buiten de daaraan gestelde grenzen;
- *financial violations*, zoals illegale betalingen, belastingsfraude en het verschaffen van onjuiste informatie over de financiële situatie van de onderneming;
- *labour violations*, onder andere de overtreding van zogenaamde 'arbowetgeving' die de veiligheid en gezondheid van arbeidsomstandigheden reguleert, maar ook discriminatie en andere misdragingen richting werknemers;
- *manufacturing violations*, als gevolg van onveilige producten waar consumenten het slachtoffer van worden; en
- *unfair trade practices*, de overtreding van regelgeving met betrekking tot economische mededinging, zoals kartelvorming en illegale prijsafspraken, maar ook andere delicten, zoals bedrijfsspionage en valse advertering.

Deze indeling wordt in veel onderzoek naar organisatiecriminaliteit gevolgd,[23] zo ook in Nederland.[24] Daarbij kan worden opgemerkt dat er overlap kan zijn tussen de categorieën – bijvoorbeeld tussen administratieve en financiële overtreding in geval van boekhoudfraude – en dat oneerlijke concurrentie niet alleen gepleegd wordt door de in de laatste categorie genoemde overtredingen, maar ook het gevolg kan zijn van de kostenbesparing die kan worden gegenereerd met alle andere genoemde overtredingen. Verder kunnen er wellicht vormen van organisatiecriminaliteit zijn die moeilijk in deze categorieën passen. De door Clinard en Yeager geïntroduceerde typologie richt zich op het handelen van ondernemingen. Maar zoals reeds opgemerkt, zijn het ook meer formele organisaties die zich aan criminaliteit kunnen schuldig maken. Zo is de Staat normadressaat van internationaal humanitair recht en zijn mensenrechtenschendingen moeilijk in de typering onder te brengen. En wat te denken van leden van NGO's die bij acties eigendommen van bedrijven vernielen of zich op verboden militair terrein begeven?

Dwars door de hierboven gepresenteerde typologie loopt het onderscheid in commissie- en ommissiedelicten. Leden van een organisatie (en daarmee tevens de organisatie) kunnen in overtreding zijn door iets te doen wat verboden is, of door iets na te laten wat geboden is. Veel organisatiecriminaliteit betreft de overtreding van regelgeving die is opgesteld om het sociaal en economisch verkeer te ordenen. Veel van deze regels hebben organisaties als normadressaat en de naleving ervan vraagt van deze organisaties zekere inspanningen: het installeren van filters in de schoorsteen, het verstrekken van veiligheidshelmen, het instrueren van

23 Slapper en Tombs 1999.
24 Huisman en Niemeijer 1998.

werknemers en consumenten over risico's, het zorgen voor een financiële verslaglegging enzovoort. Organisatiecriminaliteit betreft dus vaak omissiedelicten: het niet treffen van de voorgeschreven voorzieningen. Het kunnen echter ook commissiedelicten zijn, zoals het opstellen van valse facturen om een hogere omzet te fingeren of het omkopen van ambtenaren om overheidsopdrachten te krijgen.

... en maten

In kwalitatieve termen kan veel over de aard van organisatiecriminaliteit worden gezegd. In kwantitatieve termen blijkt het echter lastig om de omvang van organisatiecriminaliteit te bepalen. Dat heeft te maken met twee meetproblemen. Ten eerste is het de vraag wat de meeteenheid zou moeten zijn bij het bepalen van de schaal of omvang van organisatiecriminaliteit. Is dat het aantal overtredingen of het aantal daders? Probleem bij het bepalen van het aantal overtredingen is dat het veelal omissiedelicten betreft, met vaak een continu karakter. Hoe moet het al een half jaar niet in werking hebben van de in de milieuvergunning voorgeschreven rookgasreinigingsinstallatie geteld worden? Als één overtreding, of per elke dag dat de overtreding wordt gepleegd? Daarbij komt dat in sociaaleconomische ordeningsregelgeving steeds meer wordt overgegaan van gedetailleerde – en daarmee snel achterhaalde – technische voorschriften naar meer algemeen geformuleerde zorgplichtbepalingen. Zo schrijft de arboregelgeving niet langer voor om de hoeveel meter een brandblusser moet hangen, maar dat een werkgever moet zorgen voor een veilige en niet ongezonde werkomgeving. Het niet naleven van beide voorschriften als één overtreding tellen is appels met peren vergelijken.

En ook het nemen van de overtreder als teleenheid is problematisch. Het bepalen van aantallen daders kan bij reguliere criminaliteit zinvol zijn, maar het tellen van organisaties als dader minder. Binnen een grote organisatie kunnen vele regelovertredingen worden gepleegd, door medewerkers bij verschillende subeenheden. Dus weer de vraag: wat is de teleenheid? Complexe organisatiemisdragingen zijn zelden aan individuele medewerkers toe te schrijven. Maar een beursgenoteerde onderneming met 5000 werknemers gelijk tellen met een klein bedrijf met 5 werknemers is ook weinig zinvol.

Het tweede meetprobleem is het ontbreken van data die zicht kunnen bieden op de omvang van organisatiecriminaliteit. In de criminologie zijn de twee belangrijkste bronnen voor het meten van criminaliteit de politiestatistiek en de slachtofferenquête. De politiestatistiek betreft het aantal door de politie geregistreerde misdrijven. Anders dan commune criminaliteit komt organisatiecriminaliteit in politie- en justitiestatistieken als aparte categorie niet voor. Ook de strafbare feiten die door organisaties worden gepleegd zijn nauwelijks in de politiestatistieken terug te vinden. Organisatiecriminaliteit betreft immers voornamelijk de overtreding van ordeningsregelgeving. Dit is doorgaans bestuursrechtelijke regelgeving waarvan de overtreding in Nederland afzonderlijk in de Wet op de Economische Delicten is strafbaar gesteld. Dit betekent dat heel andere instanties belast zijn met de

handhaving. Toezichthoudende instanties zijn belast met de bestuursrechtelijke handhaving. Bijzondere opsporingsdiensten en een apart deel van het Openbaar Ministerie, het Functioneel Parket, zijn belast met de strafrechtelijke handhaving. Net als de politie produceren deze instanties data naar aanleiding van hun toezichthoudende en opsporingsactiviteiten. Deze gegevens zouden dus meer kunnen zeggen over de omvang van organisatiecriminaliteit. Probleem is echter dat toezichthoudende instanties niet zoals de politie primair in actie komen na meldingen en aangiftes door slachtoffers, maar zelf actief controleren op de regelnaleving. Cijfers van door toezichthoudende instanties en opsporingsdiensten geconstateerde overtredingen zeggen daarmee meer over de capaciteit en prioriteiten van deze diensten dan van de werkelijke omvang van organisatiecriminaliteit. Daarbij is de handhaving van sociaaleconomische ordeningsregelgeving, in vergelijking met handhaving van commuun strafrecht, nogal versnipperd over verschillende diensten. Analoog aan de indeling van Clinard en Yeager volgt hier per type regelovertreding en – niet volledig – overzicht van handhavende diensten in Nederland:

– Milieudelicten: voor de bestuursrechtelijke handhaving gemeenten, provincies waterschappen en de VROM-inspectie en voor de strafrechtelijke handhaving de VROM Inlichtingen en Opsporiingsdienst (VROMIOD), de Algemene Inlichtingen en Opsporingsdienst (AID) alsmede Interregionale Milieuteams van de politie.
– Administratieve en financiële delicten: voor de bestuursrechtelijke handhaving de Autoriteit Financiële Markten, De Nederlandse Bank en de Belastingdienst en voor de strafrechtelijke handhaving de FIOD-ECD.
– Arbodelicten: voor de bestuursrechtelijke handhaving de Arbeidsinspectie en voor de strafrechtelijke handhaving de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD).
– Onveilige producten: voor de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving de Voedsel- en Waren- Autoriteit en voor de strafrechtelijke handhaving de politie.
– Mededingingsdelicten: voor de bestuursrechtelijke handhaving de Nederlandse Mededingingsautoriteit en voor de telecomsector de OPTA en voor de strafrechtelijke handhaving de FIOD-ECD.

Ook slachtofferenquêtes bieden weinig zicht op de omvang van organisatiecriminaliteit. In de reguliere slachtofferenquêtes die jaarlijks onder de Nederlandse bevolking worden gehouden wordt nauwelijks gevraagd naar slachtofferschap van delicten die door organisaties worden gepleegd. Wel wordt er sinds 2002 een slachtofferenquête gehouden onder het Nederlandse bedrijfsleven,[25] maar deze meet vooral slachtofferschap van reguliere vormen van criminaliteit, zoals diefstal, vernieling, inbraak en geweld, en niet het slachtofferschap van de criminele gedragingen van andere organisaties.

25 Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven.

Schandalen en veelplegers

Ondanks bovengenoemde meetproblemen zijn er wel studies die proberen iets te zeggen over omvang van organisatiecriminaliteit. Niet zelden zijn dat rapportages van toezichthoudende instanties die verslag doen van de uitkomsten van controles van regelnaleving binnen bepaalde sectoren. Doorgaans laten deze studies zien dat regelovertreding veel voorkomt en wijdverbreid is in de onderzochte sectoren, zoals blijkt uit de volgende voorbeelden.

Bij controles op naleving van de regels met betrekking tot voedselveiligheid in 2006 vindt de Voedsel en Warenautoriteit bijvoorbeeld bij 27% van de onderzochte zorginstellingen afwijkingen geconstateerd waarbij na nieuwe inspectie in 22% van instellingen een maatregel werd opgelegd.[26] De VROM-Inspectie controleert in 2003 op de naleving van vijf Besluiten uit de Wet milieugevaarlijke stoffen. De belangrijkste conclusie is dat ruim 60% van de bedrijven de regels overtreedt.[27] De Inspectie Verkeer en Waterstaat controleert het bedrijfsmatige vervoer van goederen en personen over de weg. In 2004 voert de dienst 3500 reguliere wegcontroles in de taxibranche waarbij een overtredingpercentage van 33,5% wordt geconstateerd. Bij controles op het busvervoer schommelt het overtredingpercentage – afhankelijk van het vervoerstype – tussen de 14% en 21,5%. Bij de controle op het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, treft de inspectie in 2004 bij 1.620 transportinspecties in 513 gevallen één of meer overtredingen (31,7%). Bij de controle op de naleving van de rij- en rusttijden constateert de inspectie in 2004 bij 23.712 inspecties een overtredingpercentage van 10%.[28] Soms blijkt overtreding niet alleen wijdverbreid, maar ook hardnekkig. Van de 327 hercontroles die de Arbeidsinspectie sinds november 2002 bij werkgevers die zich hadden schuldig gemaakt aan illegale tewerkstelling uitvoert, wordt in 2004 bij 34% opnieuw een proces-verbaal opgemaakt.[29]

Deze cijfers zijn niet nieuw of typisch Nederlands. De eerste studies van Sutherland en Clinard en Yeager laten vergelijkbare uitkomsten zien. Sutherland heeft het aantal door gerechtelijke autoriteiten en bestuursorganen geconstateerde overtredingen geteld van de zeventig grootste bedrijven in de jaren veertig van de vorige eeuw in de Verenigde Staten. Geen enkele onderneming blijkt vrij van overtreding: de antecedenten lopen uiteen van één tot vijftig geconstateerde overtredingen, met een gemiddelde van veertien. Zelfs wanneer de cijfers beperkt zouden worden tot strafbare feiten, dan nog is zestig procent van de ondernemingen door een strafrechter veroordeeld met een gemiddelde van vier veroordelingen per onderneming. Sutherland wijst er fijntjes op dat individuele personen met vier veroordelingen op hun naam worden aangemerkt als *habitual criminals*. In hedendaags Nederlands: veelplegers.[30] Clinard en Yeager stellen vast dat tweederde van

26 Voedsel en Waren Autoriteit 2008.
27 VROM-inspectie, 2003.
28 Inspectie Verkeer en Waterstaat 2004.
29 Algemene Rekenkamer 2005.
30 Sutherland 1983.

door hen onderzochte ondernemingen beschuldigd is van regelovertreding. 42% is recidivist. Ook zij vinden veelplegers: 13% van de ondernemingen is verantwoordelijk voor 52% van alle geconstateerde overtredingen. Deze veelplegers worden voornamelijk gevonden onder de grootste ondernemingen en dan ook nog geconcentreerd in bepaalde sectoren: olie, farmaceutische industrie en auto-industrie. Clinard en Yeager geven toe dat de cijfers een vertekening kunnen laten zien door selectieve aandacht van rechtshandhavers voor recidivisten en bepaalde industrieën, maar waarschijnlijker achtten ze dat "*some corporations, have developed a corporate atmosphere favorable to unethical and illegal behavior and that executives and other employees of these corporations have become socialized to violate the law.*"[31]

Het beeld dat deze cijfers oproepen is dat van veel voorkomende en routinematige organisatiecriminaliteit. Dit kan afwijken van het beeld dat ontstaat door de gevallen van organisatiecriminaliteit die het nieuws halen en daarmee de publieke beeldvorming en de politieke besluitvorming beïnvloeden en die ook gelden als de klassieke casestudies in de organisatiecriminologie. Vanwege de dominantie van de Angelsaksische criminologie op dit terrein hebben we het dan ondermeer over de casussen 'Goodrich Brake Scandal', 'Ford Pinto', 'Dalkon Shield', de ramp met de 'Harold of Free Enterprise', 'Savings and Loans', de aan fraude bezweken Britse banken Barings en BCCI en 'Enron'. Wellicht dat we daar binnenkort de door de kredietcrisis in opspraak geraakte hypotheekverstrekkers en banken aan kunnen toevoegen. Ook de Nederlandse criminologie kent dergelijke *causes célebres*: de ABP-fraude, de TCR-zaak, de Van der Valkzaak, de beursfraude in operatie 'Clickfonds', de bouwfraude en de boekhoudfraude bij AHOLD. Deze *landmark*-casussen later weliswaar zien dat het regelovertredend gedrag binnen de betreffende organisatie diepgeworteld en ernstig is, maar deze zware gevallen van organisatiecriminaliteit wekken toch ook de indruk dat het om uitzonderingen gaat. Felson wijst op de *fallacies of crime* die ontstaan door selectieve aandacht van de media.[32] De media hebben de neiging om zich te concentreren op de ernstige, uitzonderlijke misdaden, simpelweg omdat deze meer nieuwswaarde hebben dan meer alledaagse criminaliteit. Dit kan er toe leiden dat burgers en ook politici de uitzonderingen als regel gaan zien. De waarschuwing van Felson kan ook opgaan voor organisatiecriminaliteit, wanneer de media focussen op de grote schandalen en veel minder op de kleinere, maar wel veel voorkomende organisatiecriminaliteit. In zijn analyse van media-aandacht voor witteboordencriminaliteit, voegt Levi daar aan toe dat de media liever aandacht besteden aan daders van witteboordendelicten die passen in herkenbare boefbeelden, zoals professionele fraudeurs en criminele organisaties, dan aan bekende ondernemingen en hun maatschappelijk goed geïntegreerde leidinggevenden.[33] Het zijn dus niet alleen meetproblemen maar ook deze deformaties in de beeldvorming die er toe leiden dat de werkelijke omvang van organisatiecriminaliteit onzichtbaar blijft.

31 Clinard en Yeager, 1980.
32 Felson 1998.
33 Levi 2009.

Schade en slachtofferschap

Gegevens over aantallen overtredingen zeggen op zich nog niets over de ernst van organisatiecriminaliteit. Daarvoor is het nodig meer te weten over de schade en het slachtofferschap. Daderschap meten is iets anders dan het meten van victimisatie. Slachtofferenquêtes worden gebruikt om aantallen gepleegde misdrijven te meten, maar eigenlijk wordt primair victimisatie gemeten. Bij reguliere criminaliteit is dit meer één op één. Bij organisatiecriminaliteit gaat dat echter niet op. Eén organisatie kan vele slachtoffers maken. Denk aan de duizenden werknemers en beleggers die slachtoffer werden van de fraudes bij Enron.

Van organisatiecriminaliteit wordt wel eens beweerd dat het slachtofferloze misdaad betreft. Dit is zeker niet juist. Wel kan slachtofferschap van organisatiecriminaliteit om een aantal redenen moeilijker zichtbaar zijn dan slachtofferschap van andere vormen van criminaliteit. Ten eerste kunnen vele mensen een klein beetje slachtoffer zijn: bijvoorbeeld wanneer elke bierdrinker in een café tien eurocent te veel betaalt wegens kartelvorming door brouwerijen. Ten tweede kan slachtofferschap om andere redenen moeilijk individualiseerbaar zijn, bijvoorbeeld in geval van milieucriminaliteit of belastingfraude. De slachtoffers zijn dan het milieu respectievelijk de belastingbetaler: maar wie zijn dat? Ten derde kunnen op zich individualiseerbare slachtoffers niet bewust zijn van hun eigen slachtofferschap, bijvoorbeeld vanwege de hen onbekende negatieve gezondheidsgevolgen van bepaalde stoffen in voedingsmiddelen of de risico's van bepaalde financiële producten. En zelfs wanneer deze negatieve gevolgen voor de fysieke of financiële gezondheid zich openbaren hoeft dat nog niet te leiden tot het bewustzijn van slachtofferschap van organisatiecriminaliteit. VandeWalle wijst op het '*time-space-gap*' dat de causaliteit vertroebelt tussen de beslissingen die in de boardroom van een westerse multinational en de gevolgen van die beslissing die aan de andere kant van de wereld maanden of zelf jaren later optreden.[34] Niet ieder mens loopt overigens een even grote kans slachtoffer te worden van enig misdrijf. Volgens VandeWalle lopen vooral vrouwen, kinderen en mensen in de derde wereld een grotere kans slachtoffer te worden van organisatiecriminaliteit.

Verder verhindert ook de juridische ambiguïteit van veel organisatiecriminaliteit het slachtofferbewustzijn: het is dan niet duidelijk dat de handeling die schade heeft veroorzaakt als onrechtmatig of zelfs als strafbaar is te kwalificeren.

Bovengenoemde problemen zorgen er ook voor dat de materiële en immateriële schade van organisatiecriminaliteit bijzonder moeilijk te meten zijn. Hoewel op de methoden vaak veel valt af te dingen, laten de meeste schattingen zien dat maatschappelijke schade van organisatiecriminaliteit hoger is dan die van commune criminaliteit, soms wel 35 keer hoger![35] Maar wellicht het meest moeilijk te meten, is het verlies van vertrouwen in de organisaties en instituties waarvan de burger

34 VandeWalle 2004.
35 Slapper en Tombs 1999.

voor zijn gezondheid en welzijn in de hedendaagse samenleving in toenemende mate van afhankelijk is geworden.[36]

10.4 Oorzaken

Niet alleen in de publieke beeldvorming, de politiek en de rechtshandhaving, maar ook in de criminologie wordt de verklaring van organisatiecriminaliteit als tamelijk voor de hand liggend voorgesteld: ondernemingen en hun leidinggevenden streven naar financieel gewin. Vold en Berhard stellen bijvoorbeeld in een in het onderwijs veel gehanteerde inleiding in de criminologie: "*The question of why white-collar offenders behave the way they do, can be answered in a relative straightforward way; they want to make a profit.*"[37] Onderzoek naar de oorzaken van organisatiecriminaliteit laat zien dat de verklaring heel wat genuanceerder en gecompliceerder is. In deze paragraaf zullen verschillende benaderingen van de verklaring van organisatiecriminaliteit worden besproken.

Toepassing criminologische theorieën

Ten eerste wordt geprobeerd zogenaamde generale theorieën in de criminologie, die crimineel gedrag in het algemeen willen verklaren, toe te passen op organisatiecriminaliteit. Vooral de rationele keuzetheorie lijkt hiervoor geschikt. De rationele keuzetheorie gaat ervan uit dat mensen regels overtreden na een inschatting en afweging van de kosten en baten van verschillende gedragsalternatieven waarbij regelovertreding als meest aantrekkelijk uit de bus kwam. Nu is de rationaliteit van menselijke besluitvorming in het algemeen en in het bijzonder die van criminelen heftig bekritiseerd: criminaliteit is lang niet altijd het gevolg van een vrije keuze maar mede de uitkomst van allerlei beïnvloedende factoren. Hoewel de rationaliteit van criminele besluitvorming dus ter discussie staat, wordt doorgaans aan de besluitvorming binnen organisaties wel een zekere mate van rationaliteit toegekend. Dit past ook bij de klassieke visie op bureaucratische organisaties zoals die onder andere door Weber in de organisatiesociologie is ontwikkeld.[38] Volgens verschillende criminologen levert de rationele keuzetheorie dan ook een goede verklaring voor organisatiecriminaliteit.[39]

Andere auteurs wijzen erop dat organisatiecriminaliteit weliswaar het gevolg is van een bewuste keuze, maar dat die keuze vooral in bepaalde omstandigheden wordt gemaakt. Zij maken daarbij gebruik van de anomietheorie van Merton.[40] Merton verklaart de hoge criminaliteitscijfers onder bepaalde groepen van de Amerikaanse samenleving uit de spanning die ontstaat tussen de door de samen-

36 Van de Bunt 1992.
37 Vold en Bernard 1986.
38 Weber 1964 [1922].
39 Pearce en Tombs 1997; Box 1983; Gross 1980; Simpson, Leeper Piquero en Paternoster 2002.
40 Merton 1957.

leving uniform opgelegde doelen – het bereiken van welvaart – en de ongelijke verdeling van de legitieme middelen om dit doel te bereiken onder groepen in de samenleving. Achtergestelde groepen kunnen dan illegale middelen aangrijpen als innovatieve manier om het cultureel bepaalde doel van welvaart toch te bereiken. Toegepast op organisatiecriminaliteit betekent dit wanneer ondernemingen er niet in slagen om met legitieme middelen het in de kapitalistische economie opgelegde doel van maximale winst voor de aandeelhouder te bereiken, zij naar illegitieme middelen kunnen grijpen.[41] Overigens gaat het daarbij niet per se om een objectieve kloof tussen doel en middelen, maar kan het ook een perceptie zijn dat het bereiken van gestelde doelen wordt gefrustreerd. Een dergelijke spanning tussen doelen en middelen kan een verklaring zijn voor de boekhoudfraude bij Ahold. De Raad van Bestuur, onder leiding van Cees van der Hoeven, had de aandeelhouders een ambitieuze omzetstijging toegezegd. Uiteindelijk heeft men deze stijging bereikt door voor te doen of Ahold de volledige controle had over een Scandinavische supermarktketen terwijl Ahold een minderheidsaandeel bezat, zodat de omzet van deze keten volledig kon worden geconsolideerd in de omzetcijfers van Ahold. Uit de geheimgehouden side-letter bleek echter het tegendeel, Ahold had helemaal niet de controle. Deze truc was dus nodig om toch de voorgespiegelde omzetstijging te bereiken.[42]

Cools vergeleek 25 fraudeschandalen bij grote multinationals met een controlegroep van 25 niet-frauderende multinationals.[43] Eén van de belangrijke verschillen tussen beide groepen ondernemingen betreffen de exorbitant hoge targets die de bestuurders van de frauderende ondernemingen zich hadden gesteld. Op basis van gedragsexperimenten komen Schweitzer, Ordónez en Douma[44] tot de conclusie dat de neiging tot frauderen en onethisch gedrag in ondernemingen groter is wanneer er een kloof is tussen de werkelijke prestaties en de gestelde targets. Clinard laat zien dat vooral middle-managers een criminogene spanning ervaren: zij worden verantwoordelijk gehouden voor het bereiken van de ambitieuze doelstellingen van het topmanagement en zij zijn het die naar illegale middelen grijpen om daaraan te kunnen voldoen.[45]

Ook sociale leertheorieën worden gebruikt om organisatiecriminaliteit te verklaren. Het is wellicht geen toeval dat Sutherland zijn differentiële associatietheorie ontwikkelt, waarvan de kwintessens neerkomt op het gezegde 'Waar je mee omgaat, wordt je mee besmet.' In meer academische termen: volgens deze theorie wordt criminaliteit geleerd door de omgang met andere overtreders en is het gevolg van een overwicht van definities ten gunste van criminaliteit ten opzichte van definities ten nadele van criminaliteit. Hierop voortbordurend wijst Coleman op de processen van normalisatie van deviantie die plaatsvinden binnen organisaties en die functi-

41 Passas 1990; Cohen 1995.
42 Smit 2004.
43 Cools 2005.
44 Schweitzer, Ordonez en Douma 2004.
45 Clinard 1983.

onarissen moreel ongevoelig maken voor de onethische kanten of schadelijke gevolgen van hun beslissingen wanneer deze deel gaan uitmaken van de dagelijkse routine.[46]

Het als normaal of acceptabel kunnen voorstellen van onethisch of illegaal gedrag, onderstreept bovendien de relevantie van de theorie van Sykes en Matza over het gebruik van technieken waarmee daders de ernst en verwijtbaarheid van hun gedrag neutraliseren, teneinde schuldgevoelens te minimaliseren.[47] Hoewel ontwikkeld voor de verklaring van jeugdcriminaliteit, is deze theorie bijzonder bruikbaar voor het begrijpen van organisatiecriminaliteit. Plegers van organisatiecriminaliteit hebben doorgaans geen deviant zelfbeeld. Integendeel, zakenlieden en overheidsfunctionarissen zien zich als '*law abiding citizens*' en voor hen is daarom des te zeer van belang om door neutralisaties de morele drempel tot het overtreden van de wet slechten. Neutralisatietechnieken zijn voor hen dan ook geen post hoc rationalisaties, maar maken integraal deel uit van de motivatie voor organisatiecriminaliteit. Coleman en Benson vertaalden de door Sykes en Matza ontwikkelde neutralisatietechnieken naar neutralisaties voor witteboordencriminaliteit, die neerkomen op het ontkennen van schade, het ontkennen van slachtofferschap en het benadrukken van de willekeur of de onevenredigheid van het overheidsoptreden.[48] Ook in de Nederlandse studies naar organisatiecriminaliteit worden deze neutralisaties gevonden.[49] En ook in de openbare verhoren van bouwondernemers door de parlementaire enquête Bouwnijverheid zijn ze duidelijk te herkennen: de onderlinge verrekeningen betroffen slechts 'monopoliegeld' (dus geen schade) en de illegale prijsafspraken waren nodig omdat de overheid als opdrachtgever de branche zou uitknijpen (dus geen slachtoffer).[50]

Leerprocessen ten gunste van crimineel gedrag – dat in de eigen kring dus niet als normafwijkend wordt beschouwd – vinden in het bijzonder plaats in subculturele settings. Over deviante subculturen en hun invloed op gedrag zijn ook weer generale theorieën ontwikkeld die kunnen worden toegepast op organisatiecriminaliteit. Veel studies naar organisatiecriminaliteit wijzen op de betekenis van organisatieculturen.[51] In een criminogene bedrijfscultuur wordt het naleven van wetten en regels niet als belangrijk gezien en is overtreding daarvan ter bereiking van organisatiedoelen acceptabel.

Anderen zijn kritischer over de verklaring van organisatiecriminaliteit uit organisatiecultuur[52] en wijzen er bijvoorbeeld op dat het begrip bedrijfscultuur een containerbegrip is geworden dat bijzonder moeilijk is te operationaliseren, ook al zijn er vele boeken[53] over vol geschreven. Bovendien zou er te veel worden uitgegaan

46 Coleman 1995.
47 Sykes en Matza 1957.
48 Coleman 1995; Benson 2001.
49 Van den Berg 2002; Huisman 2001.
50 *Kamerstukken II* 2002/03, 28244, nr. 9.
51 Zie onder andere: Braithwaite 1985; Coleman 1987; Cohen 1995; Shover en Bryant 1993.
52 Shover en Hochstetler 2002; Spahr en Alison 2004.
53 O.a: Deal en Kennedy 1982; Schien 1991; Sanders en Neuijen 1987.

van een culturele eenheid binnen een organisatie, terwijl er binnen organisaties weer subculturen zijn per afdeling zijn, die weer deel uit kunnen maken van organisatieoverstijgende subculturen van bepaalde beroepsgroepen, bijvoorbeeld die van de controllers en die van ingenieurs.

Inzichten uit andere disciplines

Naast de toepassing van generale criminologische theorieën, kenmerkt de verklaring van organisatiecriminaliteit zich, ten tweede, door het gebruik maken van inzichten van andere wetenschappelijke disciplines in het gedrag van organisaties en hun leden. Inzichten in 'normaal' organisatiegedrag zouden dan ook kunnen gelden voor deviant organisatiegedrag. "*Corporate crime is organisational crime, and explaining it requires an organisational level of analysis.*"[54] Vandaar dat organisatiecriminologen trachten inzichten uit disciplines als organisatiesociologie, organisatiepsychologie en managementkunde trachten te integreren in criminologische theorievorming.

Een belangrijke les van de organisatiesociologie, is dat organisaties kunnen worden voorgesteld als handelende actoren. Om twee redenen zijn personen minder relevant in de context van organisaties: ten eerste komen en gaan werknemers maar blijft het typerende gedrag van ondernemingen voortbestaan en ten tweede werken er binnen organisatiesocialisatieprocessen waardoor mensen binnen de organisatie zich op eenzefde manier gaan gedragen.[55] Dit is de reden waarom theorieën die zijn ontwikkeld ter verklaring van crimineel gedrag van mensen worden vertaald naar het gedrag van organisaties.

Verder kan het gedrag van organisaties begrepen worden vanuit de karaktereigenschappen van organisaties, in het bijzonder de strategie, de structuur en de cultuur van organisaties. De noties van strategie – de verhouding tussen doel en middelen – en cultuur sluiten goed aan bij criminologische theorieën en zijn hierboven al besproken.

Maar ook organisatiestructuur – de opbouw van de organisatie in termen van taken en bevoegdheden – kan in verband worden gebracht met regelnaleving. In klassieke bureaucratische organisaties kan er een grote afstand zijn tussen de top en de werkvloer, waardoor managers zich kunnen verschuilen achter de bewering niet te weten wat er op de werkvloer gebeurt. Maar ook de trend van verplatting en decentralisatie van organisaties – bedoeld om organisaties flexibeler te kunnen laten inspelen op de kansen en bedreigingen van steeds sneller veranderende omgevingen, kent risico's voor regelovertreding. Een gedecentraliseerde structuur kan bijvoorbeeld leiden tot meer concurrentie binnen de organisatie waardoor het verleidelijk kan worden langs illegale weg doelen te behalen. Verder hebben afdelingen belast met de zorg voor *compliance* binnen een ontkoppelde structuur minder macht en overwicht dan wanneer ze stafafdeling van een centrale organi-

54 Kramer 1982.
55 Coleman 2002.

satie zijn. Hun adviezen worden eerder in de wind geslagen door individuele lijnmanagers.[56] Maar belangrijker is dat het bij 'losgekoppelde' organisaties kan ontbreken aan directe controle vanuit de top van de organisatie. Er ontstaat daardoor meer gelegenheid tot het ongecontroleerd plegen van delicten. Voor zover er controle is, zal deze vooral kwantitatief van karakter zijn. Het hoofdkantoor maakt met de divisie afspraken over het resultaat van de divisie voor de komende periode. Het hoofdkantoor zal vervolgens controleren of deze resultaten zijn behaald. De directie van de divisie zal haar aandacht hierdoor vooral richten op de financiële resultaten en bijvoorbeeld niet op veiligheid- of milieukwesties.[57] Het ontkoppelen kan ook leiden tot het isoleren van een 'crimineel' onderdeel van de organisatie, dat dan semi-autonoom en ongecontroleerd haar illegale activiteiten kan voortzetten. Een losgekoppelde structuur kan door een organisatie gebruikt worden om haar verantwoordelijkheden en juridische aansprakelijkheid te omzeilen.

Hoewel de focus op de organisatie een belangrijke toevoeging kan zijn op criminologische theorievorming, moet een antropomorfe benadering van organisatiecriminaliteit niet te ver worden doorgevoerd. Ook al is een organisatie meer dan de som der delen, toch zijn het mensen die namens de organisatie handelen. Dit betekent dat ook bepaalde persoonskenmerken of individuele motieven van managers of andere leden van de organisatie een verklaring kunnen geven voor regelovertreding, al dan niet in wisselwerking met organisatiekenmerken. Er wordt soms te makkelijk gesteld dat persoonlijke eigenschappen van plegers van organisatiecriminaliteit nauwelijks verschillen van die van hun niet-overtredende collega's[58] en dat het dus bij gevallen van organisatiecriminaliteit weinig zin heeft te zoeken naar '*the perversive personalities of their perpetrators*'.[59] Die stelling is echter nauwelijks empirisch onderbouwd. Over de individuele medewerker die wettelijke regels namens de organisatie overtreedt, is bitter weinig bekend. Wel is onderzoek gedaan naar persoonlijke kenmerken van witteboordencriminelen, maar niet in een organisatorische setting.[60] Van den Berg noemt in haar studie naar organisatiecriminaliteit enkele kenmerken van de daders in de door haar bestudeerde strafdossiers: hoofdzakelijk mannen van middelbare leeftijd in een leidinggevende positie.[61] Cools gaat in op de persoonlijke kenmerken van CEO's van beursgenoteerde bedrijven die ten onder zijn gegaan aan fraude: het zou gaan om hooggekwalificeerde bestuurders met een narcistische persoonlijkheid.[62] Kets De Vries trekt een vergelijking tussen psychische stoornissen en het gedrag van (managers binnen) ondernemingen.[63] Op dit microniveau van het organisatielid als dader is duidelijk meer onderzoek nodig.

56 Tombs 1995.
57 Kramer 1982.
58 Geis 1995; Coleman 1987.
59 Braithwaite 1984.
60 Hagan en Kay 1990; Weisburd, Chayet en Waring 1990; Weisburd, Wheeler, Waring en Bode 1991; Benson 2001; Piquero en Weisburd 2009.
61 Van den Berg, 2002.
62 Cools, 2005.
63 Kets de Vries 1994; Kets de Vries 1999.

Integratieve theorieën

In verschillende recente studies naar verklaringen voor organisatiecriminaliteit wordt niet getracht om nieuwe theorieën te ontwikkelen of nieuwe verklarende variabelen aan te wijzen, maar om tot een integratie van bestaande inzichten te komen. Deze studies presenteren een theoretisch raamwerk waarin de door criminologische theorieën en andere wetenschappelijke disciplines aangewezen verklarende factoren een plaats krijgen. Deze factoren zijn verklarend omdat ze bijdragen aan de motivatie voor regelovertreding, daartoe een gelegenheid verschaffen of de sociale controle neutraliseren. En deze factoren worden gevonden op verschillende niveaus: het institutionele macroniveau van markten en regulering, het mesoniveau van de organisatie en haar kenmerken en het microniveau van individuele medewerkers en hun interacties. Vaughan benadrukt het belang van de interacties tussen de verschillende variabelen op de verschillende niveaus. "*Treating types of crime and deviance as organizational phenomena would continue this new integrationist effort by drawing attention to the organization as a mediating link between macrolevel structure and micro-level interaction, thus incorporating causal factors across three levels of analysis that match all the factors at work in naturalistic settings.*"[64] Het is dan vanuit de context van de cultuur van competitie te begrijpen hoe overspannen doelstellingen binnen de organisatie een spanning creëren die vervolgens op microniveau de motivatie geven aan een individuele manager om met illegale middelen aan de verwachting te voldoen. En gegeven de aan de structuur van de markt gerelateerde verdeling van legale en illegale middelen, levert de organisatiecultuur de rationalisaties waardoor medewerkers het gebruik van illegale middelen als gelegitimeerd en acceptabel kunnen beschouwen.

De belangrijkste les van de integratieve benaderingen is dat er geen eenvoudige verklaringen zijn voor organisatiecriminaliteit waarin één factor – bijvoorbeeld winststreven – domineert. Regelovertreding is het resultaat van een complex geheel van elkaar versterkende of tegenwerkende condities. Dat wil overigens niet zeggen deze genuanceerde verklaring geen aanknopingspunten biedt voor actie. Integendeel, uit integratieve verklaringen zijn diverse modellen voor de aanpak van organisatiecriminaliteit afgeleid.[65]

10.5 Aanpak

Wie kijkt naar de regulering van organisaties in de geïndustrialiseerde wereld ziet een interessante paradox van schijnbaar tegengestelde ontwikkelingen. Enerzijds is er een brede trend van deregulering en stimulering van zelfregulering. Anderzijds zien we bij het optreden van schandalen van organisatiecriminaliteit een Pavlovreactie van meer en strengere regels, intensiever toezicht en strengere sancties.

64 Vaughan 2002.
65 Kagan en Scholtz 1984; Ayres en Braithwaite 1992.

Hieronder zullen deze ontwikkelingen worden beschreven en met elkaar in verband worden gebracht.

Regulering van organisatiegedrag

De industriële revolutie van de negentiende eeuw gaat gepaard met vele misstanden, zoals kinderarbeid, zeer lange werktijden en gevaarlijke arbeidsomstandigheden. Mede als gevolg van de socialistische bewegingen komt er wetgeving die hieraan een eind moet maken. Het kinderwetje van Van Houten is daarvan een bekend voorbeeld. Met name na de economische ontwikkeling na de Tweede Wereldoorlog is de hoeveelheid regelgeving voor bedrijven sterk gegroeid, regelgeving die tot doel heeft grenzen te stellen aan schadelijke gevolgen van bedrijfsactiviteiten en meer in het algemeen het economisch verkeer te ordenen.

Veel van deze wettelijke verbods- en gebodsbepalingen zijn van strafrechtelijke aard en dienen dus ook strafrechtelijk te worden gehandhaafd; bestuursrecht bestond aanvankelijk nog nauwelijks. Naleving van deze regels gaat echter niet vanzelf, er dient toezicht op te worden gehouden. Zowel in capaciteit als in kwaliteit schiet het strafrecht in deze taak echter tekort en zo komt er jarenlang van de aanpak van organisatiecriminaliteit weinig terecht.[66]

Met de ontwikkeling van het bestuursrecht ontstaat er ook een autonome groei van regels op diverse beleidsterreinen – zoals milieu, arbeidsomstandigheden en mededinging – met dito groei van instanties die belast waren met het toezicht op de naleving.[67] Deze wetten hebben het karakter van *command and control*: eenzijdig opgelegde en vrij gedetailleerde gedragsvoorschriften.[68] Binnen het bedrijfsleven komt er steeds meer verzet tegen de gepercipieerde regeldrift van de overheid. En ook bij de overheid groeit het besef dat de doelmatigheid van deze gedetailleerde en daardoor ook snel verouderde en moeilijk te handhaven voorschriften tekort schiet.[69] Bedrijfsleven en overheid vinden elkaar in een nieuwe benadering van regulering: wetgeving die brede kaders en algemeen na te leven principes formuleert, die door bedrijfstakken en bedrijven zelf door zelfregulering nader moet worden ingevuld. Dit betekent bijvoorbeeld dat de arboregelgeving niet langer voorschrijft welk soort veiligheidsvoorzieningen moeten worden getroffen, maar dat een werkgever moet zorgen voor een veilige en niet ongezonde werkomgeving. En in plaats van een milieuvergunning met tientallen pagina's voorschriften kan een industriële onderneming een zogenaamde vergunning op hoofdzaken krijgen die in het eigen bedrijfsinterne milieuzorgsysteem moeten worden uitgewerkt. Later krijgt de Code Tabaksblad een wettelijke basis, die voorschrijft dat dit systeem van *corporate governance* moet worden gevolgd. Maar het mag ook anders, mits goed gemotiveerd: het principe van "*to comply or explain.*"[70] Ook in de financiële

66 Van de Bunt en Huisman 2007.
67 Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving 1998.
68 Sinclair 1997.
69 Nijssen 2003.
70 Cools 2005.

sector is deze ontwikkeling gaande, die daar wordt aangeduid als de overgang van *rule-based* naar *principle-based* regulering. De gedachte is dat deze regelgeving minder snel veroudert en dat door de betrokkenheid van de normadressaat bij de invulling en uitwerking ervan het draagvlak en daarmee het niveau van naleving groter zal zijn.[71]

Daarnaast betekent de nieuwe kijk op de regeldruk op organisaties ook – meer banaal – het schrappen van veel regels. Mede op advies van de Raad van Economische Adviseurs en een commissie van *Captains of Industry*, besluit de regering de administratieve lastendruk van het bedrijfsleven substantieel te verlichten, onder andere door het schrappen van regels op het terrein van financiële verslaglegging en arbeidsomstandigheden.[72]

De nieuwe aard van regelgeving vraagt ook om een nieuwe manier van toezicht op de naleving ervan. Klassiek toezicht op de naleving van voorschriften geschiedt doorgaans door fysieke controlebezoeken aan bedrijven, bijvoorbeeld voor visuele inspectie, controle van de boeken of monsterneming. Inspectiediensten hebben lang geworsteld met de vraag hoe zorgplichten en andere als principe geformuleerde normen moeten worden gehandhaafd. Grosso modo komt het er op neer dat het accent is verschoven van het zelf verzamelen van data door handhavende instanties naar het analyseren en controleren van door bedrijven aangeleverde data.[73] Naleving van de zorgplichtbepalingen en kaderstellende normen vraagt bedrijven namelijk bedrijfsinterne systemen die deze data genereren te onderhouden. Voorbeelden zijn bedrijfsinterne milieuzorgsystemen, kwaliteitssystemen of *compliance* systemen. Het actief bezig zijn met regelnaleving geeft ook ruimte voor een andere handhavingstijl: het instrueren van normadressanten hoe de zorgplichten en andere voorschriften na te leven, in de handhavingspraktijk ook wel aangeduid als *compliance assistance*.[74] Overigens blijkt al veel langer uit empirisch onderzoek naar handhavingspraktijken dat instructie en overreding in veel landen vaker als handhavingsstijl wordt gebruikt dan controle en straffen.[75] De gehanteerde handhavingsstijl hangt verder samen met de vraag of het compliance systeem is gecertificeerd door een onafhankelijke instantie. Net als accountantscontrole wordt dit gezien als een voorbeeld van 'horizontaal toezicht' door private partijen dat als aanvulling op of zelfs als alternatief kan dienen voor verticaal overheidstoezicht. Deze ontwikkelingen markeren een verandering in de taakopvatting van handhavende instanties: van het toezichthouden op de naleving van gestelde voorschriften naar de beïnvloeding van het gedrag van de onder toezicht gestelde organisaties, waarbij een ruimere set aan instrumenten kan worden gehanteerd.[76] In Nederland

71 Huisman 2001; Esthuis, de Graaf, Kouwenberg en van Wetten 1997; Gilhuis, ten Heuvelhof, van de Bunt e.a. 1999.
72 *Kamerstukken II* 2004/05, 30123, nr. 2; *Kamerstukken I* 2004/05, 29 515, nr. 59.
73 Huisman 2001.
74 *Kamerstukken II* 2005/06, 27831, nr. 15.
75 Hawkins 1984; Hutter 1993; van den Heuvel 1993.
76 Ottow 2008.

wordt deze ontwikkeling ook geïllustreerd door de verandering in de naamgeving van instanties: voorheen vooral 'Inspectie', tegenwoordig vooral 'Autoriteit'.

Naar een hardere aanpak

Nu de andere kant van de paradox. Zoals gezegd treedt er in de sectoren of op de beleidsterreinen waarin zich schandalen van ernstige of wijdverbreide vormen van regelovertreding hebben voorgedaan een radicale breuk op met de hierboven geschetste stijl van regulering. In de officiële onderzoekingen die plaatsvinden door commissies van wijzen, parlementaire enquêtes of rechtshandhavende instanties wordt doorgaans geconstateerd dat de misstanden mogelijk werden gemaakt door gebrek aan normering en handhaving. De roep om strengere regels, meer toezicht en hardere straffen is het logisch gevolg. Straffen richten zich niet alleen meer op de organisatie of rechtspersoon, maar ook op individuele managers. Daar wordt een extra afschrikwekkend effect van verwacht. De draconische Sarbanes-Oxley wetgeving die het mogelijk maakt om individuele bestuurders strafrechtelijk aansprakelijk te stellen en tot 25 jaar gevangenisstraf te veroordelen was het directe gevolg van de grote boekhoudfraudes in de Verenigde Staten. En hoewel de reactie op schandalen in ons land doorgaans minder drastisch is, hebben bijvoorbeeld de vuurwerkramp in Enschede en de ondergang van accountantskantoor Arthur Andersen na het Enron-debacle wel geleid tot strengere regels en meer toezicht op de betreffende sectoren. Tevens klinkt naar aanleiding van de bouwfraude de roep om het opnieuw strafbaar stellen van de in 2000 door de Mededingingswet gedecriminaliseerde prijsafspraken. Daarmee wordt niet alleen uiting gegeven aan de morele laakbaarheid van deze afspraken, maar wordt het ook mogelijk individuele managers te vervolgen die bij deze afspraken zijn betrokken.

Deze hardere aanpak van het bedrijfsleven na geconstateerde misstanden lijkt eerder te worden ingegeven door de behoefde 'iets' te doen dan door goed inzicht in de effectiviteit van deze aanpak. Invoering van meer regels leidt in ieder geval tot meer overtreding, maar of het gedrag verandert, is nog de vraag. Een vrij algemene bevinding uit onderzoek naar effecten van handhaving is dat een grotere pakkans wel een positieve invloed heeft op de mate van naleving door organisaties.[77] Van strenger straffen is dat allerminst het geval.

Simpson concludeert op basis van eigen onderzoek en verschillende meta-evaluaties van onderzoek naar de effectiviteit van een op afschrikking gebaseerde handhavingsstijl: "*The evidence is far from conclusive regarding whether corporate violators should be criminally prosecuted or whether other justice systems (civil or administrative) produce higher levels of corporate compliance or if sanctions should be directed toward the company, responsible managers, or both (...) 'Get tough on corporate crime' recommendations have relatively little empirical merit at this point of time, especially without consideration and research on how legal sanctions operate in conjunction with*

77 Van der Pligt, Koomen en van Harreveld 2006.

other social control mechanisms."[78] Het lijken dus eerder normatieve dan instrumentele argumenten te zijn die pleiten voor een hardere aanpak van organisatiecriminaliteit.

Dat wil niet zeggen dat straffen geen effect heeft. Contraproductieve effecten kunnen optreden wanneer hard wordt opgetreden tegen organisaties die wel bereid zijn regels na te leven, maar daar niet goed toe in staat zijn.[79] Maar er kunnen ook positieve neveneffecten zijn. Zo concludeerden Thornton e.a. in een studie onder 233 Amerikaanse bedrijven in diverse sectoren dat kennis van repressieve handhaving niet zozeer een afschrikwekkend effect had, maar wel een geruststellend effect – 'Het is niet dom om na te leven' – en een herinneringseffect – 'Is onze naleving wel op orde?'.[80]

Boetes en andere juridische sancties mogen dan onvoldoende afschrikwekkend te zijn, de schade als gevolg van de aantasting van de reputatie van bedrijven wanneer wangedrag publiekelijk bekend wordt is dat mogelijk wel.[81] Een bekend voorbeeld is Shell, dat te maken krijgt met boycots van consumenten vanwege de betrokkenheid bij mensenrechtenschending in Nigeria en Zuid-Afrika en het voornemen tot afzinken van het afgedankte olieplatform Brent Spar. Vandaar de populariteit van de '*naming en shaming*' sancties waarmee veel handhavende instanties aan de slag lijken te willen. De centrale assumptie van dit type sanctie is dat 'reputatiekapitaal' van grote waarde is voor ondernemingen waardoor de angst voor negatieve publiciteit een belangrijke drijfveer kan zijn voor regelnaleving.[82] Hoewel de afschrikwekkende werking van reputatieaantasting vele malen groter is dan die van juridische sancties, zou het opleggen van een juridische sanctie wel de katalysator kunnen zijn voor het genereren van reputatieschade. Karpoff laat echter zien dat de reputatieschade nogal verschilt per soort organisatiecriminaliteit.[83] Hoewel bij boekhoudfraudes de reputatieschade 66% van de totale schade voor het bedrijf uitmaakt en de opgelegde boetes maar 3%, treedt er bij milieumisdrijven en omkoping van ambtenaren geen enkel reputatieverlies op. Cynisch gezegd maken de aandeelhouders, klanten en kredietverstrekkers zich kennelijk alleen druk om de aantasting van hun eigen belangen en niet die van anderen. Bovendien voltrekt de grootste waardevermindering zich ver vóór de oplegging van de uiteindelijke juridische sancties.

Integratieve handhavingsmodellen

Bovengeschetste ontwikkelingen in de aanpak van organisatiecriminaliteit staan niet los van bredere trends in de criminaliteitsbestrijding. Het verlangen van en zelfs de claim van burgers op de overheid om alle risico's uit te bannen heeft op

78 Simpson, 2006.
79 Idem.
80 Thornton, Gunningham en Kagan 2005.
81 Fisse en Braithwaite 1983.
82 Van Erp 2007.
83 Karpoff en Lott 1993; Karpoff, Lee en Verndrzyk, 1999; Karpoff, Lott en Wehrly 2005.

alle terreinen geleid tot meer toezicht.[84] Over publieke toezichtorganisaties wordt gesproken in termen van 'zelfrijzend bakmeel' en 'institutionele spaghetti'.[85] Een belangrijke deel van deze instanties houdt toezicht op organisaties.[86] Ook het diversifiëren van instrumenten en het mede verantwoordelijk maken van andere actoren bij de handhaving – responsibilisering – kenmerkt het hedendaagse criminaliteitsbeleid.[87]

In die algemene lijn passen de integratieve handhavingsmodellen die recentelijk zijn ontwikkeld voor de regulering van organisaties en de aanpak van organisatiecriminaliteit. Hoewel '*the regulatory craft*' van Sparrow het meest populair lijkt bij *practioners*, lijkt het meer op wetenschappelijke leest geschoeide '*responsive regulation*' van Ayres en Braithwaite meer invloed te hebben op het handhavingsbeleid. Inmiddels hebben de meeste handhavende instanties die toezicht houden op organisaties dit model impliciet of expliciet omarmd.[88] Het centrale principe van *'responsive regulation'* is dat de wijze waarop handhavers reageren op regelovertreding wordt afgestemd op de aard van de regelovertreder en de motivatie tot overtreding. Er zou daarom een opbouw in de handhavingsactiviteiten moeten zitten die door Ayres en Braithwaite wordt voorgesteld als een pyramide: bij de meeste regelovertreders volstaat overtuiging en instructie, zij zijn immers in principe bereid regels na te leven. Werkt dat niet dan moet een waarschuwing volgen. Alleen die bedrijven die daar geen gevolg aan geven zouden een sanctie moeten krijgen. En de kleine groep malafide bedrijven waar dat niet het gewenste effect heeft, zou het verder opereren onmogelijk moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld door intrekking van de vergunning.

Een belangrijke voorwaarde van het *'responsive regulation'* model is dat handhavers de competenties hebben om de ware aard van overtreders te doorzien en te wisselen van handhavingstijl. Verder veronderstelt het model dat er voldoende moreel draagvlak voor de te handhaven regels is, anders heeft instrueren en overtuigen weinig zin en berust de handhavingspyramide op drijfzand. Uit onderzoek naar organisatiecriminaliteit blijkt echter dat de overtreding van veel ordeningsregels door organisaties niet als bijzonder afkeurenswaardig wordt gezien.[89]

Hoewel ontwikkeld vanuit empirisch onderzoek naar regelnaleving en organisatiecriminaliteit, zijn deze modellen nauwelijks empirisch getest buiten de eigen kring van de wetenschappers die ze hebben ontwikkeld. Een uitzondering is het onderzoek van Mascini en Van Wijk naar de toepassing van de handhavingspyramide van Ayres en Braithwaite door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit bij de controle op horecaondernemingen. Inspecteurs van deze dienst blijken een ver-

84 Boutellier 2005.
85 Van Erp, Huisman, van de Bunt en Pontsaers 2008.
86 Willemsen, Leeuw en Leeuw 2008.
87 Garland 2002; van Swaaningen, 2005.
88 Van de Bunt, Erp en van Wingerde 2007.
89 Huisman 2001; Simpson, 2002.

schillend beeld te hebben van de bereidheid van ondernemers om regels na te leven en slagen er om verschillende redenen niet in de meest geschikte stijl te hanteren. Bovendien blijkt de intentie van het optreden van de handhaver door normadressanten heel anders te worden ervaren dan bedoeld.[90]

10.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is getracht een caleidoscopisch overzicht te geven van het fenomeen organisatiecriminaliteit. Als species van het genus witteboordencriminaliteit heeft het begrip een veel ruimer toepassingsbereik gekregen dan het criminologisch onderzoek, al blijft discussie bestaan over de betekenis en operationalisering van de verschillende elementen van dit begrip. Dat staat niet in de weg van het op gang komen van empirisch onderzoek naar organisatiecriminaliteit, dat echter vooral gericht is op aard en oorzaken en veel minder op omvang en victimisatie. De resultaten leiden tot theorievorming, waarin generale criminologische theorieën worden toegepast, inzichten uit organisatiewetenschappen worden geïncorporeerd en nieuwe verklaringsmodellen zijn ontwikkeld. Deze verklaringsmodellen hebben ook weer invloed op de aanpak van organisatiecriminaliteit. De praktijk van die aanpak kenmerkt zich door de ambiguïteit van schijnbaar tegengestelde ontwikkelingen van regulering en deregulering.

Zoals beloofd zijn daarmee criminologische basisvragen over organisatiecriminaliteit beantwoord. Er blijven echter nog vele vragen over. Hoe zal het fenomeen organisatiecriminaliteit zich ontwikkelen en op welke vragen zal het onderzoek zich richten?

Allereerst is het hoog nodig dat meer empirisch onderzoek wordt gedaan naar de toepassing en de effecten van invloedrijke handhavingsmodellen. Op dit moment is de empirische basis veel te zwak om te komen tot een '*evidence based*' aanpak van organisatiecriminaliteit, zoals tegenwoordig zo populair in de criminaliteitsbestrijding.[91]

Er is overigens ook een tegenbeweging tegen deze '*evidence based*' criminologie aan het groeien, die wijst op het belang van niet-meetbare elementen en de beleving en betekenis van criminaliteit voor daders en slachtoffers.[92] Er wordt in de literatuur over organisatiecriminaliteit doorgaans een sterk determinerende werking aan organisatieculturen toegeschreven, maar gedegen etnografische studies die echt een kijkje bieden in de keuken van organisaties zijn op een hand te tellen.[93] De doelgroep staat te boek als moeilijk benaderbaar, maar de sociaaleconomische kenmerken van academische gevormde onderzoekers komen meer overeen met

90 Macini en van Wijk 2008.
91 Huisman, Weerman en de KEijser 2006.
92 Nelen 2008.
93 Shover en Hochstetler 2002.

die van 'witteboorden' dan met die van daders die in gemarginaliseerde groepen in de samenleving worden gevonden.

Verder wordt de laatste jaren veel geschreven over globalisering, zozeer dat het begrip een beetje sleets is geworden. Algemeen wordt aangenomen dat globalisering allerlei criminogene aspecten heeft en dat bedrijven hun schadelijke, risicovolle en aan hinderlijke regulering onderworpen activiteiten verplaatsen naar ontwikkelingslanden zonder hinderlijke regelgeving of de capaciteit die te handhaven. In hun wanhopige poging *hard currency* binnen te krijgen zouden sommige van die landen zelfs streven naar '*competative deregulation*'.[94] Maar ook hier zien we veel aannames, maar weinig empirisch onderzoek.

Ten slotte valt te verwachten dat de economische crisis van invloed is op zowel organisatiecriminaliteit als het onderzoek daarnaar. Er zijn verschillende relaties tussen de economische crisis en organisatiecriminaliteit denkbaar. Ten eerste kunnen vormen van organisatiecriminaliteit hebben bijgedragen aan het ontstaan van de crisis. De grote boekhoudfraudes kunnen bijvoorbeeld het vertrouwen van beleggers in financiële instituties hebben aangetast. Het wordt criminologen nu al verweten afwezig te zijn in het onderzoek naar de misstanden die aan de kredietcrisis ten grondslag hebben gelegen.[95] Ten tweede kan de kredietcrisis leiden tot organisatiecriminaliteit: wanneer bedrijven in de financiële problemen komen, kunnen zij proberen op illegale wijze het hoofd boven water te houden.[96] Ten derde zien we dat gevallen van organisatiecriminaliteit aan het licht kunnen komen door de crisis: door de crisis was Bernard Madoff niet meer in staat zijn financiële verplichtingen na te komen en viel zijn Pyramidespel als een kaartenhuis in elkaar. Ten vierde kan de *moral panic* als gevolg van de crisis ertoe leiden dat meer onethisch gedrag van ondernemers wordt gecriminaliseerd. De crisis beïnvloedt dan de sociale constructie van organisatiecriminaliteit.[97] De huidige discussie over exorbitante bonussen is daarvan mogelijk een voorbeeld.

94 Huisman, 2008; Huisman 2009.
95 Zie de blog van Hoogenboom hierover: www.crimelink.nl/service/alle-blogs/artikel/hoogenboom-in-het-oog-van-de-orkaan-is-het-altijd-stil/
96 Zie over deze toepassing van de *strain*-theorie op organisatiecriminaliteit: Passas 1990.
97 Brants en Brants 1991.

11 Straatoverlast aangepakt

M.L. Koemans

11.1 Inleiding

"Stuur het leger naar Gouda."[1] Als het aan PVV-politicus Geert Wilders ligt, wordt het leger ingezet om overlast op straat keihard te bestrijden. De PVV'er zei dit naar aanleiding van overlastproblemen in Gouda.[2] "Het kan niet zo zijn dat we alles doen om Afghanistan veiliger te maken, terwijl Nederland steeds onveiliger wordt."

Hoewel zijn vergaande oplossing in de Tweede Kamer niet werd gesteund, staat Wilders in zijn roep om een 'harde aanpak' van overlast door jongeren niet alleen. Integendeel, een meerderheid van het parlement is van mening dat straatoverlast een groot probleem is en dat strenge maatregelen nodig zijn.[3]

Talloze projecten (waaronder het Rotterdamse *FF Kappe* project) zijn inmiddels gestart om overlast van jongeren op straat aan te pakken. Tevens is een wetsvoorstel bestrijding ernstige overlast in behandeling.[4] Deze maatregelen dienen ter ondersteuning van het kabinetsdoel om overlast ten opzichte van 2002 in 2010 met 25% te verminderen.[5] Bestrijding van jongerenoverlast op straat is ontegenzeggelijk een speerpunt van het kabinet Balkenende IV. Hoewel overlast officieel niet wordt omschreven als een vorm van criminaliteit, wordt het begrip door het kabinet wel gekoppeld aan een groeiend veiligheidsprobleem in de grote steden.[6] Vaak worden overlast en jeugdcriminaliteit in een adem genoemd. Zo verbond Balkenende overlast aan veiligheid tijdens een persconferentie in 2007: "Kwaadwillenden kunnen flink overlast veroorzaken. Wij proberen juist rottigheid te voorkomen en te zorgen voor een veilige leefomgeving."[7]

Vanwege de politieke verbinding van overlast met veiligheid is het van belang in deze bundel over criminaliteitsbestrijding ook straatoverlast door jongeren te behandelen. Bij de oplossingen die worden gezocht blijft de centrale vraag welk probleem de politiek precies wil oplossen? Gaat het om *individuen* die zich op straat niet sociaal gedragen? Of is *collectieve* overlastbestrijding het uitgangspunt? Welke nieuwe maatregelen voor de bestrijding van overlast draagt de politiek aan? En

1 Telegraaf, 15 september 2008
2 In september 2008 weigerden buschauffeurs in Gouda hun vaste route te rijden na overlastproblemen.
3 De verharding van de politieke discussie rond overlast blijkt uit krantenkoppen als, 'Harde aanpak jongeren' (*NRC Handelsblad*, 8 oktober 2008), 'Gouda kiest voor harde lijn bij bestrijding overlast' (*de Volkskrant*, 18 oktober 2008), 'Harde aanpak overlast' (*Trouw*, 30 oktober 2008) 'Kamer bepleit harde aanpak Marokkaanse lastpakken (*AD*, 18 oktober 2008).
4 *Kamerstukken II* 2007/08, 28 684, nr. 130.
5 *Kamerstukken II* 2007/08, 28 684, nr. 130, te vinden op www.minbzk.nl//onderwerpen/veiligheid/veilige-samenleving/nieuws--en/110943/kabinet-en-gemeenten.
6 Wetsvoorstel: maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (31 467).
7 *NRC Handelsblad*, 8 september 2007.

klopt de rationaliteit achter dit beleid? Zijn de bestaande maatregelen hiervoor niet voldoende?

Dit hoofdstuk brengt de aanpak van overlast in deze facetten in kaart en zal daarbij bovenstaande vragen beantwoorden. De invulling en definiëring van straatoverlast wordt in paragraaf 2 van dit hoofdstuk vanuit verschillende perspectieven belicht. Vervolgens wordt de aanpak in paragraaf 3 en 4 besproken en in de laatste paragraaf wordt naar de toekomst gekeken en een vergelijking gemaakt met de Engelse aanpak. Engeland wordt door menig politicus gezien als het voorbeeld in de aanpak van overlast.[8] Vooral de *anti-social behaviour order* (ASBO[9]) wordt genoemd als serieus alternatief voor de aanpak van overlast in Nederland. "De ASBO is een succes. Die hebben wij hier ook nodig", zoals Arco Verburg, Stadsdeelvoorzitter van de Baarsjes, voorstelde tijdens een hoorzitting in the Tweede Kamer (dd 12 juni 2007).

11.2 Wat is straatoverlast?

11.2.1 WETENSCHAPPELIJK DISCOURS

Leven in een stad, dicht op elkaar, brengt met zich mee dat inwoners last hebben van elkaar. Samenleven leidt tot last maar wanneer dat gevoel overgaat in overlast is voor iedereen anders. Objectieve criteria voor overlast zijn moeilijk te definiëren. Niet alleen door de genoemde subjectieve individuele ervaring maar ook omdat de tolerantie van de gemeenschap als geheel aan wijzigingen onderhevig is.[10] Overlast krijgt pas vorm, inhoud en betekenis door sociale interactie en verandert aldus in de tijd.[11] Opvattingen over wat overlast is veranderen in samenhang met biografische en sociale ontwikkelingen.[12] Invulling van het begrip hangt samen met de tolerantiegrens van een samenleving. Waren de hippies drie decennia geleden nog vast onderdeel van de Dam, nu worden hangjongeren daar niet langer geaccepteerd.

Onvermijdelijk gevolg van het ontbreken van een allesomvattende definitie is dat onder overlast veel verschillende gedragingen vallen. Hondenpoep, agressief gedrag, graffiti, harde muziek, rommel in de openbare ruimte; allemaal vormen van overlast. Aangezien de recente politieke discussie rond overlast vooral is gericht op straatoverlast door groepen jongeren, zal in dit hoofdstuk hierop ook de nadruk liggen.[13]

8 Huisman, Koemans 2008.
9 Een zogenaamde r*estraining-order* die opgelegd kan worden via de civiele rechter voor een periode van maximaal twee jaar. Bij overtreding van de ASBO komt de zaak voor de strafrechter, die een boete of een gevangenisstraf van maximaal 5 jaar kan opleggen.
10 Van Swaaningen 2008.
11 Van de Bunt 2003. Van Weringh 1978.
12 Buruma 2007.
13 Daar waar in dit hoofdstuk wordt gesproken over overlast wordt tevens deze vorm van straatoverlast bedoeld.

Internationaal wordt overlast aangeduid als *anti-social behaviour, nuisance in the public domain* of *incivilities*. Onderzoekers erkennen het definitie probleem en omschrijven overlast als een nietszeggend containerbegrip.[14] Sommigen pogen werkdefinities op te stellen. Zoals bijvoorbeeld, 'aanstootgevend, kwetsend gedrag'[15] of 'ontregelend gedrag'.[16] Devroe wijst erop dat het publieke karakter, de burger en overheid de drie hoofdelementen zijn die het concept overlast definiëren. Kenmerken als kwaliteit van leven, mobiliteit en welzijn spelen hierbij een rol.[17]

Om toch enige houvast te creëren, wordt binnen het internationaal wetenschappelijk discours een verschil gemaakt tussen sociale en fysieke overlast. Sociale overlast richt zich dan vooral op het onaangepast gedrag binnen een sociale context zoals dronkenschap en bedreigende taal. Fysieke overlast zijn meer de tekenen van verval van een buurt zoals vandalisme, graffiti en zwerfvuil.[18]

In Nederland spreekt Pakes naar Engels voorbeeld ook over antisociaal gedrag door jongeren.[19] Buruma hanteert het begrip *incivilities* en gebruikt hiervoor de definitie van de raad voor het regeringsbeleid van 'onduldbaar gedrag'.[20] Van Swaaningen richt de aandacht meer op de combinatie veiligheid en overlast.[21] Straatoverlast wordt in Nederland aangepakt om het gevoel van veiligheid te vergroten. Waarbij hij aangeeft dat in Nederland sterk wordt gericht op allochtonen als veroorzakers van overlast en aldus van onveiligheid. Opvallend is dat in de Nederlandse schrijvende pers overlast en allochtonen steeds vaker worden gekoppeld. In 1990 was dat slechts in 5% van de gevallen zo, in 2008 was dat percentage gestegen tot bijna 35%.[22] Echter er zijn geen empirische gegevens beschikbaar om de daadwerkelijke ontwikkeling van de omvang van overlast gepleegd door allochtonen in kaart te kunnen brengen.

Door de NOS (2008) is wel een onderzoek gehouden onder 23 grote en middelgrote gemeenten waaruit bleek dat het aantal jongeren van Marokkaanse afkomst in tweederde van de gemeenten bij overlast oververtegenwoordigd is. Echter alle gemeenten benadrukten dat het niet uitsluitend een probleem is van Marokkaanse jongeren. Bovendien registeren enkele politiekorpsen niet op etniciteit.[23]

Ook van Stokkom verbindt overlastgevend gedrag aan onveiligheid maar definieert antisociaal gedrag niet verder.[24] Anderen koppelen overlast aan de annexatie

14 Devroe 2008; Ashworth 2004; Burney 2005; Bright 2003; Brown 2004.
15 Von Hirsch 2006.
16 Squires 2008.
17 Devroe 2008.
18 Skogan 1992.
19 Pakes 2005.
20 Buruma 2007.
21 Van Swaaningen 2008.
22 Gegevens gebaseerd op inhoudanalyse uitgevoerd onder leiding van de auteur bij twee landelijke kranten (*Telegraaf* en *Volkskrant*) over 5 verschillende jaren (1990, 1993, 1998, 2002, 2008). In totaal zijn 422 artikelen geanalyseerd waarbij de vraag werd gesteld of er een koppeling werd gemaakt tussen etniciteit (algemeen) en overlast.
23 www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2008/10/22/221008_onderzoek_steden_lijst.html.
24 Van Stokkom 2007.

van de openbare ruimte door een bepaalde groep die als bedreigend kan overkomen.[25]

11.2.2 POLITIEK DISCOURS

Het bovenstaande, korte wetenschappelijke overzicht is natuurlijk niet uitputtend, maar geeft aan dat definiëring van overlast een schier onmogelijke taak lijkt.

De Europese Commissie (2000) heeft wel gereflecteerd over richtlijnen voor een eenduidige definitie en kwam tot de conclusie dat "*anti-social conduct is conduct that without being a criminal offence can by its cumulative effect generate a climate of tension and insecurity*".[26]

De Nederlandse overheid gaat hier maar gedeeltelijk in mee. Eind 2007 presenteerde Balkenende IV een wetsvoorstel om ernstige overlast aan te pakken.[27] (Later in dit hoofdstuk wordt over de inhoud van het voorstel ingegaan, hier wordt alleen de definitie belicht). In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel wordt *ernstige* overlast gedefinieerd als overlastgedrag dat een ernstige uitwerking heeft op het welbevinden, stelselmatig is en dat zich in het bijzonder richt op specifieke personen.

In de toelichting wordt erkend dat het gaat om een beperkt aantal gevallen. En wat is dat gedrag dan concreet? Variërend van het hinderlijk en zonder doel rondhangen bij gebouwen of in portieken, het betreden van plantsoenen, joelen, bespugen, intimiderend overkomen, wildplassen, plakken en bekladden tot meer ernstige gedragingen als hinderlijk drankgebruik, vernieling van auto's, bushokjes en het ingooien van ruiten.

Dit wetsvoorstel past in het beleid van Balkenende IV om overlast te bestrijden. Begin maart 2008 hebben de ministers Vogelaar, Hirsch Ballin, Rouvoet en Ter Horst een gezamenlijk actieplan gepubliceerd. 'Keiharde aanpak van overlast' was de begeleidende kreet, ter ondersteuning van het kabinetsdoel om overlast ten opzichte van 2002 in 2010 met 25% te verminderen.[28] Het betrof overlast in de woon- en leefomgeving. Wat die overlast dan precies is, wordt in het actieplan niet exact gedefinieerd. Maar de verschillende vormen van overlast worden wel onderscheiden; overlast door drugs, door groepen jongeren, bekladding van muren, agressief verkeersgedrag, te hard rijden, geluidsoverlast door verkeer, vernieling van straatmeubilair, rommel op straat en hondenpoep.

Beide regeringsstukken suggereren de mogelijkheid tot een overlastdefinitie. Een empirisch onderzoek[29] onder Tweede Kamerleden toonde aan dat politici (ook

25 Elffers 2005.
26 European Commission 2000.
27 Wetsvoorstel: maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (31 467).
28 *Kamerstukken II* 2007/08, 28 684, nr. 130, te vinden op www.minbzk.nl//onderwerpen/veiligheid/veilige-samenleving/nieuws--en/110943/kabinet-en-gemeenten.
29 In de zomer van 2008 werden de portefeuille houders 'overlast en criminaliteit' van 11 politieke partijen geïnterviewd door de auteur in het kader van haar Leidse promotie onderzoek. Semi-gestructureerde interviews waren op basis van een *topic-lijst*. Onderwerpen waren onder meer definiëring *straat overlast* en het benodigde instrumentarium aanpak overlast.

van de regeringspartijen) straatoverlast desondanks vaak niet willen definiëren. Tachtig procent van de geïnterviewden vindt het bijna onmogelijk om aan te geven wanneer last overgaat in overlast. Als belangrijkste kenmerk noemen ze het element van 'hinderlijk gedrag'. Zo omschreef een parlementslid dat gedragingen overlast worden, wanneer andere mensen erover gaan klagen. Vaker werden gedragingen geduid aan de hand van voorbeelden. Van intimiderende taal, pesten, bespuging, tot vandalisme, zwerfvuil en graffiti. Alle geïnterviewden benadrukten de subjectiviteit van het begrip.

In 2008 deed het CCV (Centrum voor Criminaliteitspreventie Veiligheid) een onderzoek naar overlast onder 101 gemeenten.[30] Resultaten uit het onderzoek onderschreven het idee dat jeugdoverlast inmiddels als een containerbegrip functioneert.[31] Onder dit begrip vallen vaak niet nader omschreven, uiteenlopende gedragingen en verschijnselen. Een analyse onder de tientallen gemeenten leverde 21 categorieën op. Variërend van graffiti spuiten en wildplassen tot illegaal motorcrossen en het niet opruimen van eigen troep. Ruim de helft van de respondenten gaf aan dat jongerenoverlast in hun gemeente vaak bestaat uit groepen jongeren die lawaai veroorzaken en rommel achterlaten. Gemeenten lijken aldus het CVV vooral te kampen met 'hinderlijke jeugdgroepen en overlastgevende jeugdgroepen'. Dat zijn jongerengroepen die luidruchtig zijn en nog al eens vernielingen aanbrengen (en beginnende) alcohol en drugsproblemen vertonen. De zwaardere groep jongeren die openlijk agressie vertonen en mensen lastig vallen op straat, is volgens 11% van de respondenten vaak een probleem.

11.2.3 PUBLIEK DISCOURS EN DE RELATIE OVERLAST EN CRIMINALITEIT

Bij de benoeming van straatoverlast in hun buurt geven Nederlanders aan dat ze het gedrag als een probleem ervaren. Ze voelen zich het *meest* onveilig in de buurt op plekken met rondhangende jongeren. In 2008 voelt bijna 15% zich daar wel eens onveilig.[32] Overigens neemt dit percentage de laatste jaren wel gestaag af. In 2005 was het nog 19, 5%.

Wanneer respondenten wordt gevraagd naar specifieke vormen van overlast dan wordt hondenpoep het meest genoemd. Een op de drie Nederlanders geeft aan dat dit vaak in de buurt voorkomt. Nummer 2 en 3 op de lijst van meest genoemde vormen van overlast zijn respectievelijk *te hard rijden* en *rommel op straat*.[33] Overlast door hangjongeren komt op gedeelde 6e plaats (van de 14 genoemde vormen van overlast).

Om een scheiding tussen jeugdcriminaliteit en jongerenoverlast te kunnen maken, wordt meestal de zogenaamde Beke-indeling gebruikt. De Advies- en Onderzoeksgroep Beke heeft een *shortlist* gemaakt aan de hand waarvan buurtagenten

30 Waarbij uiteindelijk 44 gemeenten de vragenlijst ingevuld hadden geretourneerd.
31 Dubbeld 2008.
32 CBS 2008.
33 CBS 2008.

groepen kunnen indelen in drie hoofd categorieën; overlastgevende, hinderlijke en criminele groepen.[34]

De hinderlijke jeugdgroep moet voldoen aan criteria als rondhangen in de buurt, af en toe luidruchtig aanwezig zijn, kleine vernielingen plegen maar de leden zijn meestal nog wel aan te spreken op hun gedrag. Volgens deze indeling bestaan landelijk gezien iets minder dan de helft van de problematische jeugdgroepen uit hinderlijke groepen.

De overlastgevende groep jongeren is nadrukkelijker aanwezig, treedt soms provocerend op, valt omstanders lastig (soms intimiderend), pleegt regelmatig vernielingen en maakt zich soms schuldig aan lichte vormen van criminaliteit. De leden van deze groepen zijn minder goed te corrigeren. Uit landelijke cijfers blijkt dat ongeveer 35% van de problematische jeugdgroepen behoort tot deze categorie overlastgevend.

De criminele jeugdgroep bestaat voor een deel uit jongeren die al vaker in aanraking zijn geweest met de politie. De motivatie voor crimineel gedrag is hier vooral financieel gewin in plaats van de kick of aanzien. De leden van deze groep plegen regelmatig ernstige delicten en schrikken niet terug voor het gebruik van geweld. Landelijk gezien bestaat 15% van de problematische jeugdgroepen uit criminele groepen. Bij een criminele groep wordt bij een strak georganiseerd verband en een sterke hiërarchie gesproken van een jeugdbende.

Uit deze indeling blijkt opnieuw dat de grens tussen wat overlastgevend gedrag is en wat als kleine criminaliteit wordt betiteld, ook voor de wijkagent niet altijd duidelijk is. Zo pleegt de *overlast*gevende groep meestal lichte vormen van criminaliteit als winkeldiefstal.

Ter aanvulling van deze cijfers wees een exploratief, empirisch onderzoek[35] uit dat ook bewoners van probleemwijken wel overlast ervaren maar het gedrag lastig kunnen definiëren. Diverse respondenten benoemden naast geluidsoverlast of overlast van hangjongeren ook criminele gedragingen zoals winkeldiefstal, tasjesroof, auto-inbraken als vormen van overlast. Opvallend verder was de diversiteit van de reacties op het probleem. Bewoners van enkele Vogelaarwijken omschreven overlast niet als een groot probleem en in sommige wijken was een bepaalde vorm van gewenning was opgetreden. “Overlast is onderdeel van het wonen van in een stad”, zoals een bewoner het probleem omschreef. In andere wijken bleek het probleem juist omvangrijk en waren er diverse bewonersinitiatieven ontwikkeld, zoals het opschonen van een buurt en buurtvaders om het probleem aan te pakken.

34 Ferwerda 2004.
35 Uitgevoerd door Leidse criminologiestudenten binnen het kader van de Masteropleiding onder beleiding van prof. van der Leun. Onderzoek vond plaats onder bewonersgroepen in 11 zogenoemde ‘Vogelaarwijken’ in het najaar van 2008.

11.2.4 MEDIA DISCOURS

Gezien de ontwikkeling van het wetenschappelijk, politiek en publieke discours rond overlast is de verwachting dat de media het afgelopen decennium meer over overlast zijn gaan berichten. Uit een empirisch onderzoek bleek dat dit bij de schrijvende pers inderdaad het geval is geweest.[36] Het onderzoek toonde aan dat in de afgelopen twee decennia een opvallende stijging plaatsvond. In 2008 werd er bijna 8 keer zoveel geschreven over straatsoverlast door jongeren dan in 1993. Ook de inhoud van de berichten is veranderd. In de loop van de tijd werd de toon steeds negatiever, waarbij vandalisme steeds minder aandacht kreeg en samenscholing meer. Tevens bleek uit de inhoudsanalyse dat veel verschillende gedragingen onder het begrip overlast vielen. Van wildplassen tot geluidsoverlast en intimiderend gedrag.

11.3 Bestaand instrumentarium aanpak straatoverlast

Waarom is het van belang zo uitvoerig stil te staan bij de verschillende definities en discoursen rond overlast? Omdat die diversiteit leidt tot onduidelijkheid bij ondermeer politici, beleidsmakers, uitvoerders en burgers. Dit heeft inconsequent beleid als direct gevolg. Bovenin wordt evaluerend onderzoek gehinderd omdat overlastgedragingen onder verschillende (juridische) noemers vallen. Het is daarom moeilijk een duidelijk beeld te krijgen van de ontwikkeling en omvang van het probleem.

Waarom is het van belang een onderscheid te maken tussen wat onder overlast valt en wat als criminaliteit kan worden betiteld? Omdat de aanpak (bestuurlijk of strafrechtelijk) van de gedragingen wezenlijk zou moeten verschillen. Opvallend in de recente reacties op overlast is de afnemende terughoudendheid rondom het criminaliseren van de overlast gerelateerde gedragingen. Bijvoorbeeld door de bevoegdheden van de officier van justitie (OvJ) en de burgemeester uit te breiden, verwachtte het kabinet Balkenende IV dat ernstige overlast beter aangepakt kon worden.[37] Het bestaande instrumentarium zou niet voldoende zijn. Echter uit recent onderzoek blijkt dat aan nieuwe bevoegdheden maar beperkte of in het geheel geen behoefte is.[38] Het mag duidelijk zijn dat het relevant is om deze uitspraken in de juiste context te plaatsen. Daarom volgt hier een kort overzicht van het bestaande relevante instrumentarium. Dit gepresenteerde overzicht is niet uitputtend maar is een selectie van maatregelen die het meest relevant zijn voor de discussie rond 'harder' optreden tegen overlast. Vervolgens worden in deze paragraaf diverse nieuwe (voorgestelde) maatregelen en een uitgevoerde *pilot* geanalyseerd.

36 Uitgevoerd door Leidse criminologiestudenten binnen de bacheloropleiding onder begeleiding van de auteur. Het onderzoek bestond uit inhoudsanalyses van krantenberichten over overlast.
37 *Kamerstukken II* 2007-2008, 28 684, nr. 130.
38 Muller 2008.

11.3.1 BESTAAND BESTUURLIJKE INSTRUMENTARIUM

Gebiedsverboden op grond van artikel 172 gemeentewet of Algemene Plaatselijk Verordening (APV)

Op lokaal niveau kan de burgemeester gebiedsverboden opleggen. De bevoegdheid (ontleend aan artikel 172) is in eerste plaats gericht op plaatselijke veroorzakers van overlast in het publieke domein, voor de korte termijn. Bevelen langer dan vier weken worden niet rechtmatig geacht.[39] Die tijdelijkheid wordt als een probleem gezien bij de aanpak van ernstige overlast. Soms bestaat namelijk de behoefte, bij langdurige overlastproblemen, iemand voor een langere tijd een verbod op te leggen.

Samenscholinsgverbod

In de APV kan samenscholing strafbaar worden gesteld. De mogelijkheid wordt geboden op te treden tegen degene die deelneemt aan een samenscholing, of tegen degene die zich opdringt dan wel door uitdagend gedrag aanleiding geeft tot wanordelijkheden. Daarnaast bevat een dergelijke APV-bepaling de verplichting voor eenieder die op de weg aanwezig is zich bij wanordelijkheden op bevel van de politie te verplaatsen.

Bestuurlijke ophouding

Op grond van artikelen 154a en 176a van de Gemeentewet is de burgemeester bevoegd door hem aangewezen groepen op een bepaalde plaats en tijd, tijdelijk de vrijheid te ontnemen.[40] Deze bevoegdheid is gericht op bestrijding van grootschalige (dreigende) ongeregeldheden en is ingevoerd in 2000. De bevoegdheid is in het leven geroepen omdat de openbare orde en noodbevoegden van de burgemeester te kort schoten in situaties waarin op grote schaal orde verstoringen plaatsvonden. De regeling kent in de praktijk nogal wat problemen. Leden van de groep moeten eerst de kans hebben gekregen de voorschriften alsnog na te leven en de burgemeester moet een locatie aanwijzen voor de opvang. Ook juridisch kleven nogal wat bezwaren aan de regel. Zo zou groepsgewijze detentie op gespannen voet staan met artikel 5, eerste lid, sub b, EVRM.[41] Daarom is de regeling slechts een paar keer daadwerkelijk toegepast. In de praktijk leidt de complexiteit van de bevoegdheid ertoe dat burgemeesters uitwijken naar andere bevoegdheden zoals een gebiedsverbod.[42]

Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte

De Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte is in januari 2009 in werking getreden.[43] De toevoeging van het opleggen van een boete, zou volgens

39 Zie bijv. jurisprudentie, LJN: AE7306, pres. Rechtbank Rotterdam, (6 sept 2002).
40 Niet langer dan 12 uur.
41 Brouwer 1999.
42 Muller 2008.
43 Kamerstukken II 2004/05, 30 098. Aanvulling; *stb* 2008, 44 .

de memorie van toelichting bij gemeenten gewenst zijn. De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat college van burgemeester en wethouders (of burgemeester) een bestuurlijke boete kan opleggen bij overtredingen van autonome verordeningen (artikel 154 Gemeentewet) en die niet bij algemeen maatregel van bestuur zijn aangewezen. Te denken valt aan gedragingen als wildplassen, het verkeerd aanbieden van huisvuil en het aanbrengen van graffiti.

Toch wordt over de toegevoegde waarde van deze maatregelen wel wisselend gedacht. Zo zou de invoering van de bestuurlijke boete kunnen leiden tot een groter beroep op de politie capaciteit.[44]

Cameratoezicht (artikel 151c Gemeentewet)

In opzet is dit geen repressieve maatregel. Volgens de toelichting op de wet heeft dit artikel een preventief karakter. Op basis van dit artikel kan de burgemeester besluiten tot plaatsing van vaste camera's op bij verordening aangewezen openbare plaatsen. Inmiddels maken veel gemeenten gebruik van cameratoezicht, hoewel de effectiviteit van de maatregel onbekend is. Een SCP-studie constateerde dat er geen betrouwbare onderzoeksgegevens zijn naar het effect van camera's op de omvang van overlast.[45] Doelstelling is uitdrukkelijk de handhaving van de openbare orde. Het voorkomen van mogelijke strafbare feiten is niet het specifieke doel. Daarvoor zijn de mogelijkheden tot het aanwijzen van een veiligheidsrisico gebied bedoeld. Toch kunnen de beelden worden verstrekt ten behoeve van de opsporing van een strafbaar feit. Het gevaar bestaat dat het alleen hiervoor wordt gebruikt *detournement de pouvoir*. Uit onderzoek blijkt dat 82% van de gemeenten camerabeelden gebruikt voor opsporing. Soms worden ze inderdaad alleen hiervoor gebruikt.[46]

Mosquito's

In de strijd tegen hangjongeren worden in Nederland steeds meer Mosquito's opgehangen. Dit is een apparaat met een hoog frequent geluid dat alleen hoorbaar is voor mensen onder de dertig. Het gezoem is voor jongeren zo irritant dat ze automatisch weglopen. Met als gevolg dat de door hen veroorzaakte overlast vermindert. In 2006 werd het apparaat vanuit Engeland naar Nederland gehaald. Nu hangen verspreid over 105 gemeenten enkele honderden kastjes. De meeste Mosquito's worden door gemeenten en politie opgehangen, maar ook bedrijven, winkels en zelfs scholen schaffen ze aan. Vooralsnog acht minister Ter Horst (BZK) het gebruik van de mosquito mogelijk in strijd met de grondwet.[47] De grondrechten die eventueel in het geding komen zijn de onaantastbaarheid van het lichaam, het recht op bewegingsvrijheid, verbod op discriminatie en het recht op privacy. Alleen

44 Muller 2008.
45 Van Noije 2008.
46 Dekkers 2007.
47 *Ter Horst laat pieptoon tegen hangjongeren toe* (Volkskrant, 29 januari 2009 pag 3), *Onacceptabel gezoem*, NRC (29 januari 2009).

een rechtszaak zou daar uitsluitsel over kunnen gegeven. Echter tot die tijd laat de minister het aan de gemeenten om te beslissen of ze van het apparaat gebruikmaken.

11.3.2 BESTAAND STRAFRECHTELIJKE INSTRUMENTARIUM

Algemeen kent het strafrecht de mogelijkheid om verschillende typen gedragsaanwijzingen te geven zoals een gebiedsverbod of meldingsplicht. Of in de fase voorafgaand aan berechting als voorwaarden bij een schorsing van de voorlopige hechtenis (artikel 180 Sr) of na berechting als voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling (artikel 14c Sr). Meer specifiek zijn er ook mogelijkheden om overlast (indirect) aan te pakken. Zie hieronder enkele voorbeelden.

Gedragsaanwijzingen in het kader OM-afdoening
De wet OM-afdoening (Stb. 2006,330) geeft de OvJ de bevoegdheid in de strafbeschikking gedragsaanwijzingen op te nemen (artikel 257, derde lid, Sv). Deze beschikking is een buitengerechtelijke afdoening en de verdachte moet verklaren bereid te zijn aan de aanwijzing te voldoen.

Rechtelijke bevelen tot handhaving van de openbare orde
Artikel 540 e.v. Sv biedt de rechter de bevoegdheid bij een geval van heterdaad tot het geven van een bevel tot handhaving van de openbare orde. De rechter-commissaris is bevoegd tot het opleggen van de maatregelen. Het bevel kan alleen worden gegeven als de verdachte zich bereid heeft verklaard dit bevel na te leven. Bij nietnaleven kan hij gedurende zeven dagen in verzekering worden gesteld. Dit rechtelijk bevel wordt bijna nooit gebruikt ten aanzien van overlastproblemen. Een nadeel van deze bevoegdheid is namelijk dat er sprake moet zijn van een bewezen strafbaar feit.

Alternatieve leer- of werkstraffen zoals het Halt-traject
Natuurlijk bestaat ook nog voor minderjarigen de mogelijkheid van de Halt-afdoening (en STOP voor 12-minners). Deze alternatieve straf voor lichte vergrijpen biedt hen de mogelijkheid een strafblad te ontlopen. Een evaluatieonderzoek naar de effecten van Halt-afdoening toonde een positief effect op de recidive van vandalisme.[48] Echter meer recent onderzoek toonde een afwijkend beeld. Bij een type strafbaar feit namelijk vernieling, had de Halt-afdoening juist een ongunstig effect: de recidive nam toe.[49] Overigens hebben vooral meelopers die verder nog wel redelijk aangepast sociaal gedrag tonen, baat bij het Halt-traject.[50]

48 Kruissink 1989.
49 Ferwerda 2006.
50 Van Stokkom 2007.

11.3.3 BESTAAND SOCIAAL BELEID

Veel gemeenten hebben programma's geïntroduceerd die overlast op een meer responsieve manier aanpakken. Deze projecten sluiten aan bij de gedachte van sociaal investeren. Zo zijn er veel nieuwe aanspreekpunten in buurten ingevoerd. Te denken valt aan de straatcoaches, buurtregisseurs en jeugdfunctionarissen bij politie. Deze projecten hebben allen als doel het contact met een buurt te verbeteren en 'te voelen' wat er op straat gebeurt.

Een andere aanpak is het JOT, Jongeren Opvang Team in Amsterdam-west dat zich richt op *first offenders*. Het team[51] bekijkt of een zaak buiten de rechter afgehandeld kan worden. Het team is bevoegd daarbij zelf cursussen, leer- en taakstraffen op te leggen. Daarbij wordt geprobeerd de leefsituaties van de jeugdige verdachten goed in beeld te krijgen.[52]

Daarnaast bestaan er wijkgerichte netwerken van individuele begeleiding die vooral gericht zijn op het aanpakken van de problemen rond spijbelen. Een bijkomend doel is het overlastgevende 'rondhangen' te verminderen. Bijvoorbeeld binnen het Netwerk 12+ werken arbeidsbegeleiding, leerplichtambtenaren, jeugdhulpverleners en politie samen. Ook buurtbemiddeling wordt ingezet om problemen rond overlast op straat aan te pakken. Zoals bij de lichte vormen van overlast als pesterijen en rondhangen. Het uitgangspunt bij buurtbemiddeling is om de gesprekken in de buurt weer op gang te brengen.[53]

Gezinsinterventies waaronder opvoedingsondersteuning komen lokaal ook voor. Onderzoek wees uit dat deze alleen werken in combinatie met interventies in andere domeinen, zoals het voorkomen van schooluitval. Zo'n combinatie lijkt vooralsnog veelbelovend.[54]

Verder zijn nog maatregelen te noemen als gesprekken van buurtwerkers met ouders van probleemjongeren, gezinscoaching, voor-en vroegschoolse educatie, lokale afspraken tussen jongeren en politie over overlast op ontmoetingsplaatsen en avondklokken. Van dit laatste is de vraag of het nog als sociaal beleid gekwalificeerd kan worden, aangezien de gevolgen van een avondklok diep in een wijk kunnen ingrijpen (zoals in Amsterdam, Rotterdam). Bovendien wordt de politie daarbij ingezet. Andere gemeenten kiezen een meer sociale benadering en werken samen met de Raad voor de Jeugdzorg en De Raad voor de Kinderbescherming.[55]

Dat fysieke maatregelen zoals verbeterde straatverlichting of meer groene hangplekken nog betrekkelijk weinig populariteit genieten is wel verrassend. Zeker

51 Het team bestaat uit leden van de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg Amsterdam, het OM, de Politie Amsterdam-Amstelland en de vier stadsdelen Geuzenveld/Slotermeer, Osdorp, Slotervaart/Overtoomse Veld en de Baarsjes.
52 Engbersen 2005.
53 Noorda 2006.
54 Van Noije 2008.
55 Parlementaire discussie over wettelijke verankering van de avondklok is vooralsnog niet afgerond. CDA kiest voor het organiseren van de avondklok in de Wet op de jeugdzorg, PvdA voor verankering in de Gemeentewet. Kamerstukken, plenaire vergadering 11 maart 2009. (www.tweedekamer.nl)

gezien ook de resultaten van het SCP-onderzoek, *Sociale veiligheid ontsleuteld*.[56] Dit onderzoek naar de effectiviteit van maatregelen ter bestrijding van overlast, geeft juist aan dat dit soort meer fysieke interventies veelbelovend lijken in de strijd tegen overlast van hangjongeren. Het betreffen bovendien relatief 'goedkope' maatregelen die niet stigmaterisend werken en privacyvriendelijk zijn. In Engeland blijken experimenten met verbeterde straatverlichting te leiden tot een daling van criminaliteit en overlast. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn een preventieve werking vanwege het meer 'in het zicht zijn' van potentiële overtreders. Daarnaast verwijst nieuwe straatverlichting naar het opknappen van een wijk.[57]

Verder is het opmerkelijk dat het snel herstellen van schade hoopgevend lijkt om overlast en vernielingen te voorkomen. Deze conclusie van het SCP[58] is conform de fysieke interpretatie van de *broken-windowshypothese*. Die onlangs ook werd getest en bevestigd door Groningse wetenschappers.[59]

11.4 Nieuwe (voorgestelde) maatregelen

11.4.1 WETSVOORSTEL AANWIJZING ERNSTIGE OVERLAST

Het bovengenoemde instrumentarium om overlast aan te pakken zou niet voldoende zijn. Althans deze conclusie wordt getrokken in het memorandum van het eerder genoemde wetsvoorstel *ernstige overlast*.[60]

In dit voorstel dat in de zomer van 2009 nog in de Eerste Kamer in behandeling is, krijgen de burgemeester en de OvJ extra bevoegdheden om preventief in te grijpen bij voetbalvandalisme en aanhoudende ernstige overlast. Zo krijgen burgemeesters de bevoegdheid een gebiedsverbod op te leggen van maximaal drie maanden, met de mogelijkheid van verlenging tot een jaar als iemand herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord. Overlastplegers of voetbalvandalen is het dan niet toegestaan in een bepaalde buurt of straat komen. In ernstige gevallen van stelselmatige overlast is volgens de toelichting op de wet, direct ingrijpen nodig om verdere verstoringen van de openbare orde te voorkomen. Ook kan de burgemeester dit bij notoire lastpakken combineren met een meldingsplicht. De bevoegdheden zijn vooral gericht op kleine groepen voetbalvandalen of jongeren die verantwoordelijk zijn voor ernstige overlast.

Tevens kan de OvJ een verdachte direct een gedragsaanwijzing opleggen, bijvoorbeeld als het gaat om strafbare feiten waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en grote vrees bestaat voor herhaling zoals aanhoudende vernielingen. De gedragsaanwijzing loopt vooruit op de strafrechtelijke afdoening door de

56 Van Noije 2008.
57 Custers 2008.
58 Van Noije 2008.
59 Keizer 2008.
60 Wetsvoorstel: maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (31 467).

rechter. Het kan gaan om een gebiedsverbod en/of een meldingsplicht, maar ook een contactverbod en het volgen van therapie of behandeling tegen agressie of verslaving. Op lokaal niveau zullen de burgemeester en de OvJ onderling afstemmen wie in welk geval optreedt.[61]

Volgens het memorandum is voor de aanpak van dergelijke problemen het bestaande instrumentarium dus niet voldoende. De wet is bedoeld om het geconstateerde 'gat' te dichten tussen de lichte bevelsbevoegdheid en de behoefte aan langdurige gebiedsontzeggingen voor bepaalde personen die herhaaldelijk de openbare orde verstoren. Echter onderzoek toonde aan dat de behoefte aan deze nieuwe bevoegdheden niet zo groot is.[62] Respondenten (waaronder burgemeesters) gaven aan dat wellicht bestaande (of nieuwe) APV-bevoegdheden zoals het verbod op samenscholen voldoende zijn. Het staat namelijk helemaal niet vast dat die niet werken. Er zijn dus nogal wat vraagtekens te zetten bij de deze voorgestelde maatregel vanuit het oogpunt van subsidiariteit.

Ook de Raad van State staat kritisch tegenover het wetsvoorstel. De VNG en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters zouden vooralsnog terughoudend zijn over het burgemeestersbevel. Volgens hen is dit een incident gestuurde maatregel en zou er juist een bredere, algemene visie op de openbare orde portefeuille van de burgemeester moeten komen.[63]

Ten aanzien van de gedragsaanwijzing die de OvJ kan opleggen is de RvS nog kritischer. De maatregel kan aan verdachten worden opgelegd, zonder tussenkomst van de rechter. Om die reden zou de maatregel eigenlijk beperkt moeten blijven tot hooguit 14 dagen. Verlenging zou moeten worden gevorderd bij de rechter, aldus de RvS. Immers inperking van de bewegingsvrijheid (grondrecht in artikel 2, vierde protocol van het Europees verdrag) zou onder toezicht van de rechter moeten staan.

11.4.2 FF KAPPE

Een ander middel in de strijd tegen jongerenoverlast op straat is het zogenoemde FF-Kappe-project. Dit project heeft in 2006 proefgedraaid. Deze *pilot* in de Rotterdamse wijk Delfshaven is gebaseerd op het Engelse model van contracten en bevelen (waarover later in paragraaf 5 meer).

Kort gezegd komt het FF Kappe-project neer op een aanpak in drie fasen. Eerst biedt het gemeentebestuur (stadmariniers) de overlastgevende jongere een FF Kappe-contract (1) aan (en indien minderjarig aan zijn ouders). In het contract staan afspraken over hulpverlening aan de jongere die hierin toezegt zich in de toekomst beter te dragen. In het contract wordt zo precies mogelijk aangegeven van welke gedragingen, waar (gebiedsontzegging) en met wie (contactverbod) hij

61 Persbericht BZK 2007.
62 Muller 2008.
63 Visie wordt eind 2009 behandeld in de Eerste Kamer.

zich zal onthouden. Het contract loopt een jaar en is een intentieverklaring. De jongere is niet verplicht het contract te tekenen.[64]

Maar wanneer de jongere het contract niet nakomt, of weigert het contract te tekenen dan geeft de burgemeester een FF–Kappe bevel (2), eveneens met een looptijd van een jaar. Daarin staan opnieuw gedragsaanwijzingen opgenomen, maar die kunnen anders zijn dan die in het contract. Als de overlastgever het FF-Kappe bevel overtreedt, verschijnt hij voor de rechter (3). Deze laatste fase valt binnen artikel 184 Sr; het niet voldoen aan een ambtelijk bevel.

De eerste evaluaties van het FF Kappe-project zijn onlangs door het WODC gepubliceerd.[65] In een jaar tijd is 26 keer een FF Kappe-*contract* aan overlastgevende jeugd aangeboden. De meeste jongeren ondertekenden niets, maar sommigen beloofden mondeling beterschap. Twee jongeren kregen van de Rotterdamse burgemeester het FF Kappe-*bevel* omdat zij zich bleven misdragen. Een van hen verscheen uiteindelijk voor de politierechter voor het overtreden van het bevel en kreeg een boete opgelegd.[66] Hij had zich toch hinderlijk opgehouden in een winkelstraat. De jongen wilde in een portiek niet aan de kant gaan en blokkeerde de ingang door met zijn voet tegen een gebouw te blijven staan.

Volgens de Jong[67] strookt deze uitspraak niet met (latere) jurisprudentie van de Hoge Raad over gebiedsontzeggingen.[68] Hij merkt terecht op dat de politierechter vrij makkelijk over de vraag heen stapt of de lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172, derde lid Gemeentewet) wel een basis kan zijn voor een dergelijke regel. Bovendien is het FF-Kappe contract niet een vrijblijvende afspraak en moet daarom wettelijk worden verankerd.

De ministers Hirsch Ballin van Justitie en Ter Horst van Binnenlandse Zaken erkennen in een brief aan de Tweede Kamer dat op basis van de evaluaties het nog te vroeg is om te kunnen concluderen dat de FF Kappe-aanpak effectief is.[69] Toch heeft het parlement besloten ook andere gemeenten de mogelijkheid te geven het project te starten.[70] De gemeente Rotterdam was tevreden over de proef en zal die in meer wijken van de stad invoeren.[71] Sommige jeugdwerkers zijn sceptisch over het effect en geven aan dat het contraproductief kan werken als jongens een dergelijk bevel stoer gaan vinden.[72]

64 Vanuit juridisch oogpunt dus geen contract.
65 Winkels 2008.
66 Politierechter te Rotterdam (vonnis van 21 december 2007).
67 De Jong 2008.
68 HR 11 maart 2008. De HR acht een verblijfsontzegging van drie maanden op grond van art 172 lid 3 Gemw strijdig met de aard van deze bevelsbevoegdheid.
69 Brief aan de Kamer, naar aanleiding van Evaluatie Doe-Normaal pilot, van Ministerie van Justitie en het Ministerie van BZK (5554663/08).
70 Motie Anker, 11-11-2008 (TCM118-175522).
71 Idem.
72 *AD/Rotterdams Dagblad* 30 oktober 2006.

11.5 Lessen Engelse aanpak?

In het kader van het hier eerder genoemde Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*[73] zijn dus enkele nieuwe maatregelen ingevoerd en staan enkelen op stapel. Wat opvalt is dat het belangrijkste uitgangspunt van deze maatregelen is dat probleemjongeren van de straat gehaald moeten worden. De veronderstelling daarbij is dat dankzij deze beperkte inspanning zowel criminaliteit, overlast als de onveiligheidbeleving relatief sterk zullen afnemen. Het heersende idee is dat van rechtshandhaving een preventieve werking uitgaat (specifiek en generaal) en dat deze bijdraagt aan het herstel van de rechtsorde.[74] Daarbij wordt ingezet op het afgeven van een normbevestigend signaal door de 'kleine norm' consequent te handhaven.[75]

Deze aanpak van overlast komt ook terug in het beleid van de Engelse regering.[76] Hoewel de Engelse situatie in de achterstandswijken moeilijk valt te vergelijken met de Nederlandse. In deze hardere klassenmaatschappij is de sociale achterstand van bepaalde buurten groter dan die van de Nederlandse wijken. Ondertussen wordt de Engelse ASBO wel als voorbeeld gebruikt voor nieuwe maatregelen in Nederland.[77] Zowel bij het eerder genoemde wetsvoorstel Ernstige overlast, als bij het FF Kappe-project.[78]

In 1998 introduceerden onze buren de *Crime and Disorder Act*.[79] Onderdeel van deze wet zijn de zogenaamde *Acceptable Behaviour Contracts* (ABC's) en *Anti-Social Behaviour Orders* (ASBO's).[80] Kort gezegd is een ABC een informele overeenkomst tussen de overlastgever en een partner *agency* (dit kan bijvoorbeeld de woningcorporatie zijn). De twee partijen maken onderling afspraken over gedragsverbetering (bijvoorbeeld geen geluidsoverlast meer). Wanneer de overlastgever die niet nakomt, kan een ASBO worden opgelegd.[81] Dit is een civielrechtelijke procedure waarbij beperkingen aan het gedrag kunnen worden vastgelegd (bijvoorbeeld in de vorm van gebiedsverboden).[82] Het vervolgens overtreden van de ASBO is een strafbaar feit en kan leiden tot maximaal vijf jaar gevangenisstraf voor meerderjarigen en twee jaar voor minderjarigen.[83] Duidelijk is dat deze 3-fasen constructie een inspiratiebron was voor de combinatie van het FF Kappe-*contract (*geïnspi-

73 Kabinet Balkenende I lanceerde in 2002 dit programma. Opeenvolgende kabinetten Balkenende streven naar een landelijke reductie van overlast met 25% (ten opzichte van 2002).
74 Van Noije 2008.
75 Het is niet bekend in hoeverre het Veiligheidsprogramma heeft bijgedragen aan de recente daling van de criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens. (SCP 2008) Sommige delen zijn veelbelovend, andere niet en van weer andere is de effectiviteit onbekend.
76 Huisman, Koemans 2008.
77 Pakes 2005.
78 Koemans 2008.
79 Ashworth 2004. Blair 2005. Bakalis 2007.
80 Bright 2003.
81 Brown 2004.
82 Matthews 2007.
83 Van Stokkom 2007.

reerd op de Engelse *ABC)* met een FF Kappe-*bevel* (gedragsbevel te vergelijken met de *ASBO)*.

Diverse Nederlandse politici roemen het succes van de Engelse regelingen. Zoals stadsdeelvoorzitter (de Baarsjes) Arco Verburg die hoopt dat de ASBO ook in Nederland wordt ingevoerd. Hij stelt in zijn weblog dat hij de jongerenoverlast in de Baarsjes steviger wil aanpakken naar voorbeeld van de Engelse ASBO, want: 'In Engeland werkt de ASBO'.

Echter in eigen land zijn de ASBO's omstreden. Een van de redenen hiervoor is de definiëring van antisociaal gedrag in de wet. Namelijk gedrag in het publieke domein dat gevoel van *harassment, alarm and distress* (kwelling, schrik/onrust, gevaar) bij een of meer mensen teweeg brengt.[84] Het gaat daarbij dus om het effect op anderen, wat de ander als overlast ervaart. De intentie van de persoon in kwestie doet er niet toe. Verder is het te leveren civiele bewijs[85] niet zo zwaar als in het strafrecht en is bewijs van horen zeggen toegestaan.[86] Critici wijzen erop dat de ASBO's via een omweg toch fungeren als strafrechtelijke sanctie. Immers wanneer jongeren een ASBO overtreden worden ze strafrechtelijk vervolgd, zonder dat het oorspronkelijke bewijs voor het hinderlijke gedrag hiervoor aan de strafrechtelijke eisen moet voldoen.[87] Een strafrechtelijke vervolging kan een criminogeen effect hebben op de jongeren. Uit kwalitatief Engelse onderzoek blijkt dat sommige kinderen de ASBO als een *badge of honour* ervaren, wat het gewenste schrikeffect ondermijnt.[88]

Verder zijn de beperkingen die worden opgelegd, zoals een straatverbod vaak slechts minimaal aan het originele wangedrag verbonden.[89]

De ASBO is oorspronkelijk bedoeld om herhaaldelijk overlastgevend gedrag aan te pakken. In ongeveer de helft van de gevallen is dat ook zo.[90] Maar door de ruime definitie kunnen de meest uiteenlopende gedragingen verboden worden. Zoals het voorbeeld van een suïcidale vrouw die werd verboden in de buurt van bepaalde bruggen en spoorwegovergangen te komen of van een 87 jaar oude man die niet langer meer sarcastische opmerkingen mocht maken tegen zijn buren.[91] Barbara Hudson omschrijft de ASBO vanwege de ruime definiëring als een wet 'van angstaanjagende vaagheid' en vindt de uitleg te subjectief.[92]

Vooralsnog zijn zowel de extreme uitwassen van de ASBO-wetgeving, als haar successen anekdotisch van aard.[93] Zo berichtte de *Home Office* in de media onlangs

84 Home Office 2007.
85 In Nederland valt het wetsvoorstel ten aanzien van ernstige overlast binnen het bestuursrecht (172 Gemeentewet). In Engeland (en Wales en Schotland) is de ASBO een civielrechtelijke maatregel.
86 Steventon 2007.
87 Donoghue 2008. Burney 2005.
88 Garret 2006.
89 Cobb 2007. Squires 2008.
90 Koffman 2006.
91 MacDonald 2006.
92 Hudson 2003.
93 Von Hirsch 2006. Hodgkinson 2007. Crawford 2008.

dat het aantal opgelegde ASBO's afneemt.[94] Maar of dat ook betekent dat het daadwerkelijke overlastgevende gedrag afneemt, is vooralsnog onduidelijk. Ramsay wees erop dat er mogelijk simpelweg geen 'aanbod' meer is van overlastgevers omdat ze allemaal al ASBO's opgelegd hebben gekregen.[95] Of dat de ASBO's juist niet werken en daarom niet meer worden opgelegd. Het blijft echter gissen naar de effecten van de ASBO's aangezien er geen evaluerende onderzoeken voor handen zijn. Door de brede definiëring is dergelijk onderzoek erg lastig gebleken.[96]

Ook blijkt dat er steeds meer aandacht komt voor sociaal beleid om het probleem van overlast aan te pakken. Waarbij (hoe ironisch) Nederland als het grote voorbeeld wordt aangehaald.[97] Waarom die kentering in beleid en opgelegde ASBO's is opgetreden, is niet duidelijk. Mogelijk heeft de vele kritiek tot aanpassing in beleid geleid of speelde de wisseling van de wacht (in de zomer van 2007 volgde Brown, Blair als premier op) aan de top een rol.

11.6 Conclusie

Op dit moment lijken politici en beleidsmakers voorbij te gaan aan de vraag of het wenselijk is om overlastgevend gedrag dat op zich niet crimineel is, te behandelen als een gevaar voor de stedelijke veiligheid.[98] Kort door de bocht gezegd, willen we individuen voor kleine misstappen door rechters laten bestraffen? Was het niet juist de bedoeling om collectieve overlastproblemen aan te pakken? Een inhoudelijke discussie hierover is van belang.

Tot nu toe wordt de complexiteit van het definitieprobleem van overlast politiek niet altijd voldoende erkend. Daarnaast is verantwoording voor het nieuw ingezette beleid van contracten en bevelen te veel gericht op vermeend buitenlands succes waarvan de effectiviteit absoluut niet vaststaat. Zo blijken zelfs Britse jongeren met ASBO's juist geïsoleerd te raken van hun sociale omgeving (wijk en school). Een onbedoeld tegenovergesteld effect van het Britse beleid. Bovendien neemt het gebruik van de ASBO's in Engeland af, een reden om hier in Nederland er nog eens met gepaste beschouwing naar te kijken.

Overigens wordt vaak aangenomen dat het bestaande instrumentarium onvoldoende en niet effectief is.[99] De hier beschreven selectie uit het bestaande instrumentarium geeft aan dat gemeenten een divers palet aan maatregelen kunnen aanspreken in hun strijd tegen overlast. Uit recent onderzoek blijkt dat aan nieuwe bevoegdheden maar beperkte of in het geheel geen behoefte is.[100] Nieuwe bevoegd-

94 Zie *Guardian, Time and Daily Mail* (9 mei 2008).
95 Ramsay 2008.
96 Crawford 2009. Lippens 2008. Millie 2008.
97 University of Leeds/Economic en Social Research Council; National conference; *Situating anti-social behaviour and respect,* (King's College London, 22 April 2009.
98 Parlementaire discussie over wenselijkheid strafrechtelijke benadering, zie Kamerstukken, plenaire vergadering 11 maart 2009 (www.tweedekamer.nl).
99 Idem.
100 Muller 2008.

heden creëren alleen 'voor de zekerheid', moet niet het uitgangspunt zijn. Meer reflectie op bestaande en nieuwe maatregelen lijkt wenselijk, waarbij terughoudendheid bij de introductie van nieuwe handhavinginstrumenten gepast is.

12 ICT Criminaliteit

P. Kleve, R.V. de Mulder en C. van Noortwijk

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen op het gebied van de zogenoemde ICT-criminaliteit. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de juridische plaatsbepaling en theorievorming. Hieruit blijkt dat het eigenlijk niet mogelijk is ICT-criminaliteit eenduidig te definiëren. In de tweede paragraaf wordt vervolgens meer concreet gekeken naar wat er zoal onder ICT-criminaliteit wordt begrepen aan de hand van de belangrijkste wetsontwikkelingen sinds de invoering in Nederland in 1993 van de Wet computercriminaliteit (I), het daaropvolgende internationale Cybercrime verdrag uit 2001, de EG-richtlijn dataretentie uit 2006 en de implementatie daarvan in de Nederlandse wet. In de derde paragraaf wordt ICT-criminaliteit meer toegesneden naar concrete gedragingen en de mogelijkheden voor justitie ten aanzien van opsporing en vervolging. Deze drie gezichtspunten, die steeds dieper inzoomen op het verschijnsel ICT-criminaliteit, leiden in de vierde paragraaf, ten slotte, tot een evaluatie met een toekomstgericht perspectief en aanbevelingen voor nader onderzoek.

12.1 Problemen van definitie

Achter de term 'computercriminaliteit', tegenwoordig ook wel aangeduid met ICT-criminaliteit, of met *cybercrime*, of *high tech crime*, gaat nog immer een moeilijk te definiëren begrip schuil. In de rechtswetenschap, in de juridische literatuur en in wetgevingsprocessen wordt de term gewoonlijk echter met vanzelfsprekendheid gehanteerd, alsof daarmee naar een eenduidig en bekend, gemeenschappelijk referentiekader wordt verwezen. De term klinkt ook niet zo moeilijk. Het heeft iets met strafrecht te maken en met computers. Maar zodra men deze veronderstelde deeldiscipline van het recht tracht te plaatsen blijkt dat het helemaal niet zo vanzelfsprekend is ICT-criminaliteit te beschouwen alsof het dogmatisch een *nieuwe* juridische discipline is. Wat – vervolgens – ook niet vanzelfsprekend blijkt, is ICT-criminaliteit dan maar te typeren als een *functionele* discipline. Tot iets diepgaanders dan dat ICT-criminaliteit iets met strafrecht te maken heeft en met computers, kan eigenlijk niet worden geconcludeerd.

Buiten een wetenschappelijk discours zou men wellicht de schouders ophalen over de afwezigheid van een definitie en daarmee van een afbakening, maar binnen een wetenschappelijk discours is zo'n conclusie weinig bevredigend. Wat, zo moet men zich immers afvragen, kan onderzoek bijdragen aan kennisvermeerdering aangaande het object van studie, als het object van studie zelf niet kan worden afgebakend? Op welke theoretische grondslag, of grondslagen, moet de wetenschap-

per zich baseren? Kan de ontwikkeling van een theoretisch kader plaatsvinden? Hoe kan de gekozen onderzoeksmethode worden verantwoord? Hiermee zij overigens niet gezegd, dat onder de noemer van computercriminaliteit verricht onderzoek tot op heden niet aan kennisvermeerdering zou hebben bijgedragen. In het algemeen kan echter over dit onderzoek worden gezegd dat het een bijdrage heeft geleverd binnen de traditioneel te onderscheiden rechtsgebieden, met een primaire focus op het gebied van het strafrecht.

Als ICT-criminaliteit niet als een zelfstandige juridische discipline kan worden gekwalificeerd, en evenmin als een functionele discipline, dan kan men zich de vraag stellen of ICT-criminaliteit wellicht kan doorgaan voor een juridische specialisatie. Het afdoen van ICT-criminaliteit als een specialisatie zou door 'traditionele' juristen, of door strafrechtgeneralisten, al gauw als een legitimatie kunnen worden aangegrepen om zich er niet in te verdiepen. Een situatie die ook gunstig is voor de specialist omdat die vrij spel krijgt.

12.1.1 ICT-CRIMINALITEIT: HET OBJECT VAN EEN AUTONOME JURIDISCHE DISCIPLINE?

Kenmerkend voor autonome (juridische) disciplines is dat daarbinnen autonome theorievorming plaatsvindt.[1] Daarvan is echter nog niet of nauwelijks sprake, hoewel sommige onderwerpen die onder het deelterrein van de ICT-criminaliteit worden gebracht wel invloed hebben op de ontwikkeling van juridische dogmatiek, terminologie en begripsvorming – men denke bijvoorbeeld aan de goedsdiscussie (zie hierna). Het is niet zo dat ICT-criminaliteit zich kenmerkt door de ontwikkeling van theorieën die afwijken van de binnen het strafrecht gebruikelijke theorieën. Evenmin is het zo, dat termen die met ICT-criminaliteit worden geassocieerd binnen de strafrechtelijke context een andere betekenis krijgen, of dat deze termen binnen – bijvoorbeeld – een privaatrechtelijke context tot een ander begrip leiden.

Een voorbeeld van theorievorming is mogelijkerwijze de hier gememoreerde goedsdiscussie: de bijzondere behandeling binnen het strafrecht van computergegevens.[2] Met de invoering van de Wet computercriminaliteit (I) is in de betekenistitel van het Wetboek van Strafrecht een definitie van 'gegevens' geïntroduceerd.[3] Het 'overnemen', 'aftappen' of 'opnemen' van gegevens is als strafverzwarende omstandigheid toegevoegd aan het eveneens nieuw geïntroduceerde artikel 138a betreffende 'computervredebreuk'.[4] Hoewel computers natuurlijk de aanleiding zijn geweest voor de invoering van de Wet computercriminaliteit, is de definitie

1 Elias 1970.
2 Daarbij merken wij op, dat het 'gegevensregime' niet alleen het meest in het oog springende voorbeeld is, maar dat Nederland met deze keuze voor de juridische omgang met computergegevens internationaal lange tijd een uitzonderingspositie heeft ingenomen.
3 Artikel 80 quinquies: Onder gegevens wordt verstaan iedere weergave van feiten, begrippen of instructies, op een overeengekomen wijze, geschikt voor overdracht, interpretatie of verwerking door personen of geautomatiseerde werken.
4 Onder 'computervredebreuk' wordt in dit artikel verstaan het 'opzettelijk en wederrechtelijk binnendringen in een geautomatiseerd werk'.

van 'gegevens' ruimer dan alleen 'computergegevens', of computerbestanden, en worden ook gegevens die geschikt zijn voor 'overdracht', 'interpretatie' of 'verwerking' door mensen daaronder begrepen.

De bijzondere regeling van gegevens in het Wetboek van Strafrecht lijkt niet zozeer geïndiceerd vanuit een lacune in de strafrechttheorie of in de strafwetgeving, maar eerder het gevolg van de onwennige omgang van juristen met informatietechnologie. In het nieuwe artikel 'computervredebreuk' wordt de term 'wegnemen' weliswaar angstvallig vermeden, maar er wordt niets anders mee bereikt dan wat onder de delictsomschrijving van 'diefstal' ook al mogelijk was. Daar komt bij dat door dit nieuwe wetsartikel – waarbij 'kopiëren' van gegevens een strafverzwarende omstandigheid is bij 'hacken' – het wetsartikel betreffende diefstal niet langer toepasselijk zou zijn. Dat dit geen wenselijke situatie is, blijkt alleen al in het geval dat computergegevens worden weggenomen zonder dat daar 'hacken' aan vooraf is gegaan.

De rechtspraktijk in Nederland lijkt thans zelfs zo ver te gaan, dat ook diefstal van 'virtuele goederen' mogelijk is.[5] Daargelaten dat in deze casus inderdaad sprake is van strafbare gedragingen, lijkt het er evenwel op dat in deze uitspraken spel en werkelijkheid door elkaar heen zijn gehaald.[6]

12.1.2 ICT-CRIMINALITEIT: HET OBJECT VAN EEN FUNCTIONELE DISCIPLINE?

Wanneer we ICT-criminaliteit als object van functionele discipline zouden willen beschouwen, dan lopen we tegen dezelfde vraag op als in de inleiding geschetst: aan welke 'functie' zouden we met de term ICT-criminaliteit dan refereren? Het antwoord op deze vraag spitst zich meer toe op ICT dan op criminaliteit. Onder 'criminaliteit' kan worden verstaan 'wederrechtelijk gedrag waartegen strafrechtelijk mag worden opgetreden'.[7] Eventueel zou deze definitie van criminaliteit kunnen worden uitgebreid, door ook gedragingen daaronder te begrijpen waartegen naar geldend recht (nog) niet mag worden opgetreden, maar waarvan het wenselijk zou kunnen zijn daartegen in de toekomst wel te mogen optreden. Geldend recht zowel als wenselijk recht dus. Criminologie is een interdisciplinaire, wetenschappelijke discipline met criminaliteit binnen een sociale context als onderwerp, maar geen

5 Rechtbank Leeuwarden 21 oktober 2008 (*Virtuele amulet*), LJN BG0939 en Rechtbank Amsterdam 2 april 2009 (*Habbo Hotel*), LJN BH9791. Onder 'virtuele goederen' moet hier worden verstaan spelelementen in een computerspel, die binnen zo'n spel een object representeren, zoals een amulet of een meubel.

6 Dat een spelelement *binnen* het spel een object representeert, bijv. een 'amulet', maakt die representatie *buiten* het spel niet tot een 'goed' in de zin van artikel 310 Sr. Van het wegnemen van data – wat in beginsel wél mogelijk zou zijn – lijkt in deze casus geen sprake, nu de data niet zijn weggenomen. De data liggen nog steeds vast bij de beheerder van het spel (of bij diens *host provider*); er is alleen een verschil opgetreden met betrekking tot de toegang tot de data. Voor wat betreft het verkrijgen van toegang tot de betreffende spelelementen wordt de rechtsverhouding beheerst door de overeenkomst tussen de beheerder van het spel en diens abonnee. Strafbare gedragingen in deze casus zijn er wel, maar liggen in de sfeer van hacken, afpersing en mishandeling.

7 De term 'criminaliteit' wordt op veel verschillende wijzen gedefinieerd. Het spreekt voor zich dat wij hier een positiefrechtelijke definitie van 'criminaliteit' hanteren.

functionele discipline. 'Veiligheid' of 'fraudepreventie', bijvoorbeeld, kunnen wel beschouwd worden als functionele disciplines.

'ICT' is een deeldiscipline van het vakgebied der technologie. De benaming ICT is wat dubbelop, communicatietechnologie maakt immers deel uit van informatietechnologie. Met de term ICT kan ook verwezen worden naar een functionele discipline – zoals 'financiën', 'marketing', 'personeel en organisatie' – maar dan met betrekking tot de ICT-voorzieningen binnen een organisationeel verband. ICT als functionele discipline kan betrekking hebben op de infrastructuur, maar maar kan ook equivalent zijn aan informatiekunde, het automatiseren van bedrijfsprocessen of geautomatiseerde gegevensuitwisseling. Het bewaken van de integriteit van de informatievoorziening is hierin een (belangrijk) onderwerp, waarvan het voorkomen en bestrijden van crimineel gedrag ook weer een onderdeel kan uitmaken. Het lijkt evenwel te ver voeren om ICT-criminaliteit als functionele deeldiscipline te beschouwen van de functionele discipline ICT.

Wanneer we op overeenkomstige wijze ICT-criminaliteit zouden willen beschouwen als een functionele deeldiscipline binnen het strafrechtelijk apparaat, dan lijkt het vakgebied van de ICT daarvoor te uiteenlopend. Onder de noemer ICT-criminaliteit treft men zowel vraagstukken van softwarepiraterij, kinderpornografie en uitingsdelicten aan, als wel 'spam' en identiteitsfraude, bijvoorbeeld.[8]

12.1.3 ICT-CRIMINALITEIT: EEN SPECIALISATIE?

Als ICT-criminaliteit geen autonome juridische discipline is, en ook geen functionele discipline, is het eigenlijk moeilijk voor te stellen dat het wel een specialisatie zou zijn. Bezien, evenwel, vanuit het *perspectief* van een specialisatie, zou dat specialisme duiden op kennis van ICT. Dan hebben we het over criminaliteit, of criminele gedragingen, in het algemeen, maar die in verband met ICT-aspecten minder goed begrepen zouden worden. Met enige scepsis zou men kunnen zeggen dat we het hebben over criminaliteit in de informatiemaatschappij, maar dat de informatiemaatschappij waarin wij leven minder goed begrepen wordt.

Zo bezien, gaat ICT-criminaliteit grote verwantschap vertonen met de vierde categorie uit de indeling die Parker daarover al eens heeft opgesteld. In een van de eerdere publicaties over computercriminaliteit hanteerde Parker de volgende onderverdeling: de computer als 'object' van criminaliteit, als 'subject' van criminaliteit, als 'instrument' van criminaliteit en als 'symbool' van criminaliteit.[9] 'ICT-criminaliteit' moet niet zelf verworden tot een symbool dat wordt aangevoerd teneinde onderzoek en omvangrijke wetgevingstrajecten te initiëren en te rechtvaardigen. Wat immers opmerkelijk is, is dat ondanks het langdurig ontbreken van een theoretische basis, of van een samenhangende beschrijving, termen als 'computercriminaliteit' nog steeds gehanteerd worden, ook internationaal. Dat

8 Van der Meulen 2009; Brasem en Schermer 2008; Schermer 2008.
9 Parker 1976.

leidt tot situaties dat een kleine twintig jaar nadat Charbon en Kaspersen al eens onderzoek verrichtten naar het voorkomen van computercriminaliteit in Nederland,[10] – omdat er te weinig bekend was omtrent dit fenomeen – er thans wederom een studie is geïnitieerd, ondersteund door het WODC, naar 'voorlichtingscampagnes cybercrime', omdat dit volgens de projectbeschrijving een betrekkelijk nieuw fenomeen is – waarvan nog weinig bekend is (omtrent de aard en de omvang, of van de effectiviteit van de aanpak).[11]

12.1.4 HIGH TECH CRIME

De moderne aanduiding '*high tech crime*'[12] lijkt een zuivere extrapolatie van de ontwikkelingen van de afgelopen decennia. Sprak men aanvankelijk van computercriminaliteit, die term werd al spoedig ingeruild voor het deftiger IT-criminaliteit. Niet alleen is de term 'informatietechnologie' zoveel imposanter, ook komt daarin tot uiting dat het vakgebied zeker niet beperkt is tot alleen maar computers. Wat dan nog weer imposanter blijkt, is de term ICT-criminaliteit. En in de hedendaagse hectiek van de terminologie is de term '*cybercrime*' dan niet zo vreemd, ter aanduiding van criminaliteit in '*cyberspace*'.[13] Nu is het internet natuurlijk helemaal geen 'plaats', hooguit een 'virtuele plaats', maar waar het – vreemd genoeg – niet van is gekomen is 'virtuele criminaliteit'. Dat is maar goed ook, want veel anders dan 'virtuele diefstal' van 'virtuele goederen' in 'virtuele werelden' levert dat niet op, en dat is dan misschien 'virtueel strafbaar', dat wil zeggen *binnen* het spel, of misschien wel niet, maar in ieder geval niet daarbuiten.

De benaming '*high tech* criminaliteit' maakt het er niet beter op. Wat verraderlijk is aan deze term, is dat waar zo-even de informatiemaatschappij al niet goed begrepen werd – zeg maar: de 'gewone' technologie – dit wel a fortiori zal gelden voor de *high* technologie. Daaruit laat zich de kennelijke noodzaak verklaren tot wéér een studie, in dit geval naar de 'soorten *high tech* criminaliteit en hun daders'. In Australië heeft inmiddels het Australian High Tech Crime Centre (AHTCC) vorm gekregen. Was het al niet gemakkelijk om ICT-criminaliteit te definiëren, nog veel lastiger wordt het wanneer we daarbinnen de '*high tech crime*' moeten onderscheiden van de '*low tech crime*'.

In Nederland heeft het Ministerie van Justitie een 'beleidskader voor de rechtshandhaving bij cybercrime in het algemeen en internetmisbruik in het bijzonder' gecommuniceerd aan de Tweede Kamer.[14] Voor wie zich al wat langer bezighoudt met computers en recht is het patroon heel herkenbaar. Onderzoek

10 Charbon en Kaspersen 1990.
11 WODC, projectnummer 1785.
12 Van der Hulst en Neve 2008.
13 Het White House Cyberspace Policy Review bevat op pagina 1 een definitie van 'cyberspace' "*as the interdependent network of information technology infrastructures, and includes the Internet, telecommunications networks, computer systems, and embedded processors and controllers in critical industries. Common usage of the term also refers to the virtual environment of information and interactions between people*".
14 *Kamerstukken II* 2007/08, 28 684, nr. 133.

naar een diffuus onderzoeksobject,[15] dat niet als uitkomst heeft dat het onderzoeksobject wetenschappelijk wordt gefundeerd, of door een theoretische inbedding wordt omgeven, maar naar aanleiding waarvan er niettemin tot een serie maatregelen wordt geconcludeerd. Het huidige traject vertoont overeenkomst met het traject rondom de invoering van de Wet computercriminaliteit (I).[16] Eigen verantwoordelijkheid (in 1987 werd bij hacken naast het 'binnendringen' de aanwezigheid van beveiliging als expliciet onderdeel van de delictsomschrijving opgenomen; thans spreekt men van preventie en voorlichting), meldpunten (platform computercriminaliteit, respectievelijk het meldpunt cybercrime) en het bevorderen van de aangiftebereidheid, aanpassingen in de strafwetgeving en aandacht voor (internationale) samenwerking in de strafvordering.

Het ontbreken van kennis was destijds problematisch en is dat kennelijk nog steeds. Het eerder gememoreerde rapport van Charbon en Kaspersen had de bedoeling een kwantitatieve onderbouwing te verschaffen. Dit was nodig, omdat er nauwelijks aangiftes werden gedaan. Dit ontbreken van aangiftes werd door de initiatiefnemers vanuit de overheid opgevat als aanwijzing dat er lacunes bestonden in de strafwetgeving. Een ander effect van het kennishiaat bij de overheid was, en is nu wéér (of nog steeds), het aanleunen tegen de bij het bedrijfsleven aanwezige kennis. Een complicerende factor bij het ontbreken van kennis is dat men niet weet wat men niet weet.[17] Terwijl er allerlei ontwikkelingen op het gebied van de informatietechnologie gaande waren, die wel snel werden geassimileerd door bedrijven en burgers, zat de overheid in een 'zwart gat' te turen.

12.1.5 PRAGMATISCHE BENADERING

ICT-criminaliteit gaat over computers en strafrecht. Een diffuus onderzoeksobject, waarbij het de vraag is of daar een relevante structuur in is aan te brengen. De eerdergenoemde indeling van Parker draagt daar onvoldoende aan bij. Gegeven de huidige fase van de ontwikkeling van de technologie is het niet zinvol een categorie te onderscheiden met de computer als 'subject' van ICT-criminaliteit.[18] Ook de categorie waarbij de computer als 'symbool' wordt opgevoerd lijkt weinig toe te voegen. In de eerste plaats kan men zich afvragen of er wel sprake is van criminaliteit in situaties die vagelijk aan computers worden toegeschreven. Mocht er inderdaad sprake zijn van criminaliteit, dan is het aannemelijk dat die criminaliteit

15 Zie ook weer Van der Hulst en Neve, bijv.

16 De periode van 1986, met de instelling van de Commissie Computercriminaliteit (Commissie Franken), welke commissie in 1987 het rapport 'Informatietechniek en strafrecht' uitbracht, tot en met de inwerkingtreding van de Wet computercriminaliteit in 1993.

17 Gutter 1972.

18 Met 'fase in de ontwikkeling van de technologie' refereren wij aan de indeling van Verhoeff (J.Verhoeff, 'Is de chip in de hand te houden?', in: *Spectrum Jaarboek* 1980.). Verhoeff onderscheidt vier fasen in de ontwikkeling van de technologie, waarbij iedere volgende fase een eigenschap toevoegt aan artefacten. De eerste fase wordt gekenmerkt door grofstoffelijke artefacten, de tweede fase door bewegende artefacten (mechanisering) en de derde fase door zelfbewegende artefacten, door aan de artefacten een energiebron te koppelen (automatisering). De vierde fase is dan weer een uitbreiding op de derde fase, gekenmerkt door zelfstartende artefacten, dankzij het vermogen data te interpreteren (informatisering).

kan worden ondergebracht in één van de categorieën waarbij de computer ofwel middel dan wel object van criminaliteit is. Of de criminele gedraging heeft gewoonweg niets van doen met computers, en dan lijkt het weinig rationeel de gedraging desalniettemin onder de noemer computercriminaliteit te scharen.

Dat brengt het vraagstuk terug tot de vraag wat voor criminaliteit er valt te bedrijven met computers. Het antwoord hierop luidt echter: 'Van alles!'. Het is daarom verstandiger te kijken naar redenen waarom ICT-criminaliteit als onderwerp naar voren is gebracht, en naar de belangen die in verband kunnen worden gebracht met de ontwikkeling, de invoering, de toepassingen en het gebruik van informatietechnologie.

12.1.6 REDEN 1: PROBLEMEN IN DE OPSPORING

Een belangrijke reden voor het agenderen van computercriminaliteit is geweest dat het opsporingsapparaat zich geconfronteerd zag met apparaten waarvan men niet steeds wist hoe ze te bedienen, waarbij men in onzekerheid verkeerde omtrent de reikwijdte van onderzoeks- en aftapbevoegdheden en waarbij het risico van gegevensbeschadiging bestond. Onderzoek in een computer zou zich onbedoeld, en wellicht onrechtmatig, kunnen uitstrekken over gegevens die buiten het strafvorderlijk onderzoek zouden staan, of over gegevens die zich elders zouden bevinden dan in de gebouwde omgeving waarbinnen verlof voor huiszoeking was verleend, zelfs in het buitenland. Het verkrijgen van een telefoontap bleek in de praktijk mede afhankelijk van het oordeel en de interpretatie van de telefoonmaatschappij (destijds het staatsbedrijf PTT) of het 'tappen' van een bepaalde aansluiting wel onder het begrip 'telefoongesprek' was te brengen, waar het in casu een aansluiting kon betreffen waarover faxverkeer of datacommunicatie verliep. Hier kan een concreet belang ten aanzien van opsporing worden vastgesteld.

12.1.7 REDEN 2: PROBLEMEN IN DE WETSTOEPASSING

Een tweede reden voor het agenderen van computercriminaliteit lijkt te zijn geweest de perceptie dat vigerende wetgeving niet toepasselijk zou zijn op criminele gedragingen die zich binnen geautomatiseerde systemen afspeelden. Enerzijds betrof dat de toepassing binnen een geautomatiseerde omgeving van vermogensdelicten, zoals diefstal en fraude, anderzijds werd het beeld gecreëerd dat gegevensmanipulatie een geheel nieuw soort van criminele gedragingen zou inhouden. De belangrijkste grondslag voor deze perceptie is in Nederland wel geweest dat 'gegevens' (data) buiten het strafrechtelijk goedsbegrip werden gesitueerd.[19] Hoewel het zeker zo is, dat invoering en gebruik van nieuwe technologische toepassingen tot nieuw strafwaardig gedrag kunnen leiden waarvoor aanvullende wetgeving is vereist –

19 *Informatietechniek en strafrecht*, rapport van de Commissie Computercriminaliteit (voorz. H. Franken), Staatsuitgeverij 1987.

een voorbeeld is 'hacken' – is daar ten aanzien van de behandeling van gegevens binnen het strafrecht geen goede grond voor.[20]

Een ander voorbeeld van vermeend tekortschietende wetgeving zou zijn dat de maker van het 'Iloveyou' virus, dat in 2000 wereldwijd omvangrijke schade heeft veroorzaakt, niet kon worden vervolgd, vanwege het ontbreken van wetgeving op de Filippijnen. Het zijn voorbeelden als deze die met graagte ter legitimering van de noodzaak voor internationale verdragen zoals het Cybercrime verdrag worden aangedragen.[21] Toch snijdt de argumentatie geen hout. Wat kan worden geconstateerd is dat de Filippijnse justitie destijds heeft afgezien van vervolging. Dat de wetgeving in dit geval tekort zou schieten is niet iets dat objectief is vastgesteld, maar is ten hoogste de uitkomst van de interpretatie van iemand, of van enkelen, omtrent de kwalificatie van de gedraging in termen van bestanddelen van een delictsomschrijving. Het ontbreken van wettelijke strafbepalingen die het maken en verspreiden van een virus expliciet strafbaar stellen betekent nog niet dat iemand die een virus maakt en verspreidt niet vervolgd zou kunnen worden. Het delict dat het meest voor de hand ligt is gewoon vernieling (in Nederland: zaaksbeschadiging). Met de toepassing van vernieling gaan pas problemen ontstaan als iemand gaat beweren dat je databestanden niet kunt beschadigen, of dat data geen 'zaken' (zoals in 'zaaksbeschadiging') zijn en als dientengevolge het betreffende wetsartikel buiten spel wordt gezet. Dat is niet handig, maar dat is wel precies wat er gebeurt wanneer 'ICT-criminaliteit' bijzondere aandacht krijgt, tot iets bijzonders wordt verheven. De argumentatie die daarvoor wordt aangevoerd is dat het legaliteitsbeginsel geen andere keus zou laten. Dat is een drogreden, want uit het legaliteitsbeginsel volgt niet dat data anders moeten worden behandeld dan andere zaken. Het legaliteitsbeginsel schrijft dat alleen voor *indien* data geen zaken zouden zijn. Maar voor het plaatsen van data buiten het zaaksbegrip is nu juist geen objectieve grondslag aan te wijzen. Dat voor een wenselijke wetsaanpassing een internationaal ICT-criminaliteit verdrag nodig zou zijn is ook overigens weinig steekhoudend. Kort na dit incident is de wetgeving op de Filippijnen aangepast. Een ander vervolg zou, gelet op de consequenties voor de positie van de Filippijnen in de wereld, slecht denkbaar zijn.

12.1.8 REDEN 3: INTERNET, INFRASTRUCTUUR EN GLOBALISERING

Tegenwoordig kan als een belangrijke reden voor aandacht aan ICT-criminaliteit het internet worden aangevoerd. Het internet is min of meer synoniem voor informatiemaatschappij en toegang tot het internet betekent toegang tot de informatiemaatschappij. In het algemeen is hier het verzekeren van die toegang het meest van belang, naast het beheer van en de zeggenschap over de infrastructuur (in brede zin, dus de fysieke netwerken, maar ook de protocollen, de adressering, de

20 Kleve 2004, hoofdstuk 5 en 6.
21 Convention on Cybercrime, Verdrag van 24 november 2001, *Trb* 2001, 18.

interconnectie enzovoort). Met betrekking tot ICT-criminaliteit gaat het daarbij in het bijzonder om het handhaven van ongestoord en veilig gebruik.

Wat ook wel als reden voor het ontstaan van een rechtsgebied ICT-criminaliteit wordt aangevoerd – en dan in het bijzonder met betrekking tot het internet – is het grensoverschrijdend karakter van de criminaliteit. Dat informatie- (en communicatie-) technologie ten grondslag mag worden gelegd aan de maatschappelijke ontwikkeling die we met globalisering aanduiden is natuurlijk een juiste constatering.[22] Het is niet zo dat internationaal maatschappelijk verkeer volstrekt nieuw zou zijn, maar het is een feit dat de schaal waarop dit thans gebeurt ongekend is. Een verschil van de huidige globalisering met eerdere internationalisering (en tevens de verklaring voor het ontstaan van globalisering) is dat de informatietechnologie globale participatie mogelijk maakt, zonder dat personen daarvoor hoeven te reizen. Reizen, het verplaatsen van productie-eenheden en migratie zijn natuurlijk wel kenmerkende uitvloeisels van globalisering, maar dankzij de informatietechnologie is het mogelijk om vanaf iedere willekeurige locatie handelingen te verrichten met een onmiddellijke werking elders, waar ook ter wereld. De consequenties hiervan met betrekking tot criminele handelingen zijn dat strafbare gedragingen zich kunnen afspelen buiten de zichtbare ruimte en dat daders zich elders kunnen bevinden dan op de plaats waar de gevolgen van de gedragingen zich manifesteren, zelfs buiten de jurisdictie van het opsporingsapparaat van het getroffen gebied. De conclusie, evenwel, die op basis van deze ontwikkelingen kan worden getrokken, is dat de juridische consequenties van globalisering de scope van ICT-criminaliteit ver te buiten gaan. Hier raken wij niet louter aan het probleem van grensoverschrijdende criminaliteit, maar ook aan verschillen tussen rechtsnormen, en dus tussen culturen, aan statelijke belangen en aan soevereiniteit. Het maatschappelijke vraagstuk is welke invloed er van globalisering uitgaat op de uniformering, dan wel op de harmonisering van rechtsnormen, of ten minste op de internationale consultering tussen staten en de invulling van nationale soevereiniteit. Dit vraagstuk is te fundamenteel om weg te moffelen onder een betekenisloze noemer zoals ICT-criminaliteit of *cybercrime*. Met betrekking tot criminaliteit en de grensoverschrijdende reikwijdte van ICT kan worden gesteld dat de grensoverschrijdende werking van ICT niet exclusief is voor criminaliteit, noch dat ICT-criminaliteit per definitie grensoverschrijdend is. Dit alles neemt uiteraard geenszins weg dat internationale samenwerking in de bestrijding van criminaliteit noodzakelijk is, en dat er bijvoorbeeld afspraken moeten worden gemaakt over de zoekbevoegdheid in computers die zich buiten de landsgrenzen bevinden en over de vastlegging van de aldaar aangetroffen gegevens. Dit klemt temeer daar er sprake kan zijn van situaties waarin het helemaal niet duidelijk is waar de data zich bevinden en van situaties waarin data voortdurend van plaats verwisselen.[23]

22 De term globalisering komen we met betrekking tot allerlei maatschappelijke processen tegen, meestal in verband met productieprocessen en handel. Wij hanteren de term hier in algemene en brede zin voor het vrije verkeer van geld, goederen, diensten, personen en informatie over grenzen heen.

23 In dit verband kan tegenwoordig gewezen worden op het zogenoemde '*cloud computing*'.

12.1.9 KENNIS ALS BELANGRIJKSTE DETERMINATOR

De redenen en de daarmee samenhangende belangen overziend, heeft ICT-criminaliteit dus vooral iets te maken met *kennis* – of het ontbreken daarvan – van ICT. Om opsporing in een geautomatiseerde omgeving vorm te geven, moet je wel weten hoe het werkt. Om de integriteit van een omvangrijke infrastructuur te kunnen beschermen, dien je wel te weten waar eventuele inbreuk op gericht kan worden. Om de veiligheid van het gebruik van die infrastructuur te bewaken, moet je wel weten op welke manieren er zoal oneigenlijk gebruik van die infrastructuur kan worden gemaakt, en waartoe. ICT-criminaliteit heeft te maken met kennis van wat er gebeurt, en hoe het gebeurt.

Maar als kennis van de werking van ICT de determinator van ICT-criminaliteit is, dan is het weinig efficiënt om alle mogelijke gedragingen die in verband kunnen worden gebracht met ICT te hergroeperen rondom een niet-bestaande juridische deeldiscipline of rondom een niet-bestaand juridisch specialisme. Evenzo valt op voorhand niet in te zien, waarom men – bijvoorbeeld – computerfraude zou willen scharen onder ICT-criminaliteit, in plaats van onder fraudedelicten, eventueel 'witteboordencriminaliteit', desnoods onder 'georganiseerde misdaad', alleen vanwege de omstandigheid dat de fraude wordt gepleegd door middel van een computer. Zoals het de architect mag worden toevertrouwd dat hij de draagkracht van een brug tegenwoordig met behulp van een computer berekent, zo mag van de fraudebestrijder verwacht worden dat deze is opgeleid met computerboekhouden. Evenzo valt niet in te zien waarom kinderpornografie zou moeten 'converteren' van zedenmisdrijven naar ICT-criminaliteit, alleen omdat de distributie door middel van het internet geschiedt. Het leidt niet tot diepere inzichten, effectievere opsporing en vervolging of tot betere beslissingen wanneer discriminatie en belediging op het internet worden gekwalificeerd als ICT-criminaliteit in plaats van als uitingsdelicten, niettegenstaande dat uitingen op het internet wel van invloed zijn op de dogmatische ontwikkeling van wat in relatie tot uitingsdelicten wel of niet toelaatbaar is.

12.1.10 STAATSGEZAG EN CONTROLE

Een reden die hier nog wat is onderbelicht gebleven, is dat van de ontwikkelingen op het gebied van de informatietechnologie de dreiging uitgaat van een mogelijke ondermijning van het gezag van staten. Vanuit dat perspectief is het belangrijk voor staten zeggenschap en controle over communicatienetwerken te verkrijgen. Regulering is daartoe het geëigende middel. Aan de ene kant zien we dat staten trachten beperkingen aan te leggen aan het vrije gebruik van het internet, bijvoorbeeld door middel van *gateways* en restricties aan zoekmachines. Het aanbrengen van restricties geschiedt daarbij ook wel op een wijze dat deze staten minder makkelijk onderhevig worden aan openlijke kritiek, bijvoorbeeld binnen het kader

van kindermisbruikwetgeving of privacywetgeving. Aan de andere kant zien we dat staten trachten voor zichzelf de toegang tot informatiesystemen te verruimen, bijvoorbeeld door middel van verruiming van opsporingsbevoegdheden, bewaarplichten en wetgeving met betrekking tot encryptie. Terrorismedreiging, identiteitsfraude en andere veiligheidsaspecten worden aangevoerd als belangrijke legitimeringsgronden. De belangstelling die overheden aan de dag leggen voor het thema ICT-criminaliteit lijkt voorts in het algemeen meer gericht op externe ontwikkelingen dan op het ontwikkelen, implementeren en evalueren van bestendige gedragslijnen ter voorkoming en bestrijding van ICT-criminaliteit binnen de overheid zelf.

12.1.11 WAT REST: GEBRUIK VAN DE INFRASTRUCTUUR

Resumerend lijkt het erop dat de belangrijkste reden voor het formuleren van ICT-criminaliteit als probleemgebied is geweest de onzekerheid of de ontwikkelingen op het gebied van de informatietechnologie tot vormen van criminaliteit zouden leiden die zich buiten het bereik van de gangbare overheidscontrole zouden afspelen. Van ICT-criminaliteit als juridische discipline blijkt echter niet te kunnen worden gesproken. Ten aanzien van de verschillende aspecten waar onder de noemer ICT-criminaliteit nationaal en internationaal aandacht aan is besteed, blijkt dat de 'ICT-component' niet of nauwelijks noemenswaardige vragen oplevert met betrekking tot de toepasselijkheid van het materiële strafrecht, en dat 'ICT-criminaliteit' noch op rechtstheoretische, noch op wetssystematische gronden een plaats kan worden toebedeeld binnen of naast de traditionele classificatie in gewelds-delicten, vermogensdelicten en uitingsdelicten.[24]

Op een operationeel niveau is het denkbaar de term ICT-criminaliteit te hanteren in verband met toegang tot en ongestoord gebruik van ICT-systemen die binnen een infrastructuur toegankelijk zijn.[25] Dit onderwerp heeft ook de aandacht van de Europese Commissie met voorstellen voor wijziging van de richtlijnen elektronische communicatienetwerken en -diensten met betrekking tot het regelgevingskader, toegang en machtiging.[26] Daarnaast leidt de toepassing van ICT tot een heroriëntatie op justitiële bevoegdheden in het kader van opsporing en vervolging. Het globaliserende effect van ICT maakt het wenselijk in dit verband internationale consultatie en samenwerking te versterken.

24 Een indeling die volgens Završnik tegenwoordig gangbaar is: "*(1) a crime threatening ICT – information and network safety (computer integrity crime or cybercrime in narrow sense), (2) a crime using ICT to commit conventional crime (computer-related crime) and (3) a crime related to content, such as child pornography, hate-speech and the infringement of intellectual property rights (computer content crime)*" (Aleš Završnik, 'Cybercrime Definitional Challenges and Criminological Particularities', *Masaryk University Journal of Law and Technology* 2008/2). Deze indeling komt overeen met de indeling in het Cybercrime verdrag, zij het dat daar 'Offences related to infringements of copyright and related rights' als aparte vierde categorie wordt genoemd, wat ook eigenlijk fraaier is, indien men er voor kiest een dergelijke indeling te hanteren.

25 Kinis 2007.

26 COM(2007) 697 definitief.

12.2 Van Wet Computercriminaliteit (I) tot Cybercrime Verdrag (I)

In Nederland hebben er twee wetgevingsoperaties plaatsgevonden onder de noemer 'computercriminaliteit'. Daarnaast zijn er bepalingen over ICT-criminaliteit ingevoerd als onderdeel van verschillende andere aanpassingswetten, waarvan enkele hier de revue zullen passeren. Nederland heeft zich altijd in de voorhoede bewogen waar het ging om aanpassingen van de strafwet met het oog op de voortschrijdende informatietechnologie. Reeds op 13 november 1985 werd door de toenmalige minister van Justitie de Commissie Computercriminaliteit ingesteld – ook wel naar haar voorzitter de 'Commissie Franken' genoemd – die als taak kreeg de probleemgebieden in het materiële en formele strafrecht aan te geven en te adviseren over de wenselijkheid van wetgeving. Het in april 1987 verschenen rapport[27] van de commissie vormde de basis voor de Wet Computercriminaliteit I.[28] Ook de totstandkoming in 2001 van het Cybercrime verdrag[29] van de Raad van Europa kende met Kaspersen een belangrijke Nederlandse inbreng. Het Cybercrime verdrag is, samen met eerdere aandachtspunten, geïmplementeerd in de Wet Computercriminaliteit II.[30]

12.2.1 ICT-CRIMINALITEIT GEDEFINIEERD NAAR STRAFBARE GEDRAGINGEN

Hoewel de Nederlandse inbreng daarin, zoals gezegd, belangrijk is geweest, geeft het Cybercrime verdrag van de Raad van Europa, en de eerdere aanbevelingen uit 1989[31] en 1995,[32] een idee van wat internationaal onder ICT-criminaliteit wordt begrepen. Ook hier heeft de in de aanbeveling uit 1989 gebruikte term *computer related crime* weinig identificeerbare betekenis. In het rapport wordt volstaan met een verwijzing naar de werkdefinitie van de OESO van *computer abuse* als "*any illegal, unethical or unauthorized behaviour related to the automatic processing and the transmission of data*".[33] In de aanbeveling van 1995 wordt alleen nog maar gesproken van "*problems of criminal procedure law connected with information technology*". In het Cybercrime verdrag komt de term 'cybercrime' buiten de preambule maar één keer voor (in artikel 46 over de afspraak tot periodiek evaluerend overleg over het verdrag) en wordt de term niet gedefinieerd.

27 *Informatietechniek en Strafrecht* 1987.
28 De Wet Computercriminaliteit (Wet van 23 december 1992, *Stb.* 1993, 33), tegenwoordig wel aangeduid met Wet Computercriminaliteit I.
29 Convention on Cybercrime, Verdrag van 24 november 2001, *Trb* 2001, 18.
30 De Wet Computercriminaliteit II (Wet van 1 juni 2006, *Stb.* 2006, 300).
31 Recommendation No. R (89) 9 of the Committee of Ministers to Member States on Computer-Related Crime (adopted by the Committee of Ministers on 13 September 1989).
32 Recommendation No. R (95) 13 of the Committee of Ministers to Member States Concerning Problems of Criminal Procedure Law Connected with Information Technology (adopted by the Committee of Ministers on 11 September 1995).
33 'Computer-related Crime: Analysis of Legal Policy', *ICCP* Nr. 10, OECD: Parijs 1986.

De aanbeveling van de Raad van Europa uit 1989 en het daarbij behorende rapport bevat richtlijnen, uitmondend in een minimumlijst van acht computergerelateerde delicten en een optionele lijst met nog eens vier delicten.[34] Van de acht delicten uit de minimumlijst – computergerelateerde fraude (a) en valsheden (b), beschadiging van computers en van computerdata (c), sabotage van computers (d), onbevoegde toegang tot computers (e), onbevoegde onderschepping van computerdata (f) en ongeautoriseerde reproductie van software (g) of van chips (h) – is eigenlijk alleen de onbevoegde toegang tot computers, dat gebruikelijk met 'hacken' wordt aangeduid, een werkelijk nieuw delict. Dat is ook goed verklaarbaar vanuit de keuze voor een formele delictsomschrijving, die niet, zoals bij materiële delictsomschrijvingen het geval is, het intreden van een gevolg strafbaar stelt, maar de gedraging zelf. De overige zeven delicten zijn verbijzonderingen van vermogensdelicten of van geweldsdelicten, maar dan verricht met behulp van computers, of gericht tegen computers, dan wel inbreuken op intellectuele rechten op computers of computerdata. De optionele lijst bevat nog het wijzigen van computerdata of van computerprogramma's (a), het spioneren in computers (b) en het ongeautoriseerd gebruiken van computers (c) of van computerprogramma's (d). Het wijzigen van data is een vorm van beschadigen van data. Het wijzigen van computerprogramma's idem waar het iemands concrete exemplaar betreft, ofwel er is sprake van slaafse nabootsing of een inbreuk op de intellectuele rechten op de software. Spionage is onder omstandigheden strafbaar, bijvoorbeeld in geval van bedrijfsgeheimen, dan wel onrechtmatig, bijvoorbeeld in geval van oneerlijke concurrentie. Het ongeautoriseerd gebruik van computers of van software volgt op het delict hacken. Dit zouden strafverzwarende omstandigheden kunnen zijn.

12.2.2 HACKEN

Het belangrijkste materieelrechtelijke wapenfeit van de Wet Computercriminaliteit I is de strafbaarstelling van *hacken*.[35] Aanvankelijk was daarbij vereist dat er sprake was van het doorbreken van enige beveiliging, als onderdeel van de delictsomschrijving. Ondanks de kritiek die daarover werd geuit – onder meer in het pre-advies van de Nederlandse Vereniging voor Informatica en Recht,[36] waar een expliciete beveiligingseis als (te bewijzen) bestanddeel van de delictsomschrijving werd ontraden nu er voor strafbaarheid reeds sprake moest zijn van 'binnendringen' – heeft de minister van Justitie, in navolging van de Commissie Franken, de beveiligingseis willen handhaven, om het belang van computerbeveiliging en de eigen verantwoordelijkheid te benadrukken. Het heeft geduurd tot de wetswijziging van 2006, voordat de minister van Justitie de conclusie van het grotere belang van effectieve

34 Het OESO rapport voornoemd was daarvan een voorloper met een lijst met vijf overeenkomstige gedragingen, voorkomend op de minimumlijst of op de optionele lijst.
35 Artikel 138a Sr.
36 Pre-advies Computercriminaliteit , Studiecommissie Computercriminaliteit van de Nederlandse Vereniging voor Informatietechnologie en Recht (NVvIR), 1989. Gepubliceerd in F.P.E. Wiemans (red.), *Commentaren op het wetsvoorstel computercriminaliteit,* Maastricht: Cipher Management 1990.

vervolging en veroordeling tot de zijne maakte en het doorbreken van beveiliging werd gereduceerd tot slechts een van de mogelijke omstandigheden waarin van 'binnendringen' gesproken kan worden.

12.2.3 DE WONDERLIJKE WEG NAAR EEN 'GEGEVENSREGIME'

Tegelijkertijd met de introductie van het nieuwe delict *hacken*, in het Wetboek van Strafrecht aangeduid met de eveneens nieuwe term 'computervredebreuk', werd een groot aantal wetsbepalingen ingevoerd, zowel op het gebied van het materiële als het formele strafrecht.[37] Deze nieuwe wetsbepalingen leiden, vreemd genoeg, niet tot andere uitkomsten dan wat zonder die wetsbepalingen ook al mogelijk was. Zoals hierboven reeds aangestipt, ligt de verklaring voor deze nieuwe wetten in de keuze de bestaande wetten niet te willen toepassen onder aanvoering van het argument dat computergegevens geen goederen zijn – die kunnen worden gestolen, of beschadigd – of voorwerpen – die aan het verkeer kunnen worden onttrokken, of vernietigd. Dit is om ten minste twee redenen een opmerkelijke keuze.

De eerste reden is dat het niet te verdedigen valt dat computergegevens geen goederen c.q. voorwerpen zouden zijn. In zijn proefschrift is Kleve uitgebreid ingegaan op de verschillende argumenten die aan deze keuze ten grondslag werden gelegd.[38] Het is niet nodig deze discussie hier te herhalen. Ter illustratie, evenwel, van de ongerijmdheid van deze keuze 'gegevens' buiten de reikwijdte van het juridische 'goedsbegrip' te plaatsen, wijzen wij op een tweetal onverklaarbare tegenstrijdigheden. In de kern is de reden van de exclusie van 'gegevens' van het goedsbegrip dat gegevens niet stoffelijk zouden zijn. En als gegevens, om de reden dat zij niet stoffelijk zijn, geen 'goed' (of 'zaak') kunnen zijn, dan kunnen ook wetsartikelen waarin de term 'goed' of 'zaak' voorkomen – zoals 'diefstal' en 'zaaksbeschadiging' – niet toegepast worden met betrekking tot gegevens. Teneinde, bijvoorbeeld, het beschadigen van gegevens strafrechtelijk te mogen vervolgen, is het nieuwe artikel 350a Sr ingevoerd, 'gegevensbeschadiging', dat een soort van kopieer-en-plak versie is van het bestaande artikel 350 Sr, 'zaaksbeschadiging', waarbij de term 'zaak' is vervangen door de term 'gegevens'. De tegenstrijdigheid zit hem hierin, dat waar 'gegevens' aanvankelijk nog onstoffelijk waren waardoor zij buiten het 'goedsbegrip' vielen, ze onder de werking van het nieuwe artikel 350a Sr kennelijk zozeer gematerialiseerd zijn, dat ze nu wel beschadigd kunnen worden(!) Eenzelfde tegenstrijdigheid treffen we ook aan in het Wetboek van Strafvordering, met betrekking tot inbeslagname en onttrekking aan het verkeer. Omdat gegevens niet stoffelijk zouden zijn, zou artikel 105 Sv, inbeslagneming, niet toepasselijk zijn, maar onder het nieuwe artikel 125i Sv kan worden bevolen 'bepaalde gegevens' (gegevens kunnen dus bepaalbaar zijn), waarover de verdachte

37 En in de toenmalige Wet op de Telecommunicatievoorzieningen en in het Burgerlijk Wetboek.
38 Kleve 2004, hoofdstukken 5 en 6.

'beschikking heeft', naar de griffie van de rechtbank 'over te brengen'. Voor alle duidelijkheid, dit artikel spreekt niet van het geven van inlichtingen of informatie, in de zin van 'vertellen', maar van (feitelijk en concreet) overbrengen van gegevens. Blijkens artikel 125j Sv, vervolgens, kunnen gegevens worden 'aangetroffen', worden 'vastgelegd' en worden 'overgedragen'. De anomalie wordt zo mogelijk nog groter, waar gegevens die zo-even op grond van artikel 350 Sr niet konden worden beschadigd, nu wel op grond van het nieuwe artikel 125n Sv kunnen worden 'vernietigd'. De tweede reden waarom een dergelijke keuze – gegevens uit het juridische goedsbegrip te verbannen – opmerkelijk is, is omdat dit helemaal niet strookt met het streven van de overheid geen verschil tussen 'online' en 'offline' te creëren. De beste manier hetzelfde te bereiken is niet door allerlei nieuwe en bijzondere regelingen te introduceren maar door bestaande regels toe te passen (zoals het Hof Arnhem[39] in het verleden gedaan heeft).

12.2.4 STRAFVORDERING

Wat met de Wet Computercriminaliteit (I) reeds zichtbaar was geworden, is dat criminaliteit in verband met computers van invloed is op de toepassing van dwangmiddelen en op het strafrechtelijk onderzoek in den brede. Het voornaamste probleem was destijds nog dat de tapbevoegdheid in de praktijk afhankelijk bleek van de interpretatie van de term 'telefoongesprek' door de (toenmalige) PTT, die bovendien geprivatiseerd zou worden terwijl de markt zou worden geliberaliseerd. Was het om die reden nodig de formulering van de tapbevoegdheid te veralgemenen, vervolgens was het ook de veranderende techniek van de telecommunicatie, onder meer het internetprotocol, die aanleiding gaf tot een ruime omschrijving van het 'tappen'.

Met de inwerkingtreding van de Telecommunicatiewet, in 1998, met de invoering van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (2000),[40] de Wet herziening van het gerechtelijk vooronderzoek,[41] de Wet vorderen gegevens telecommunicatie (2004),[42] de Wet bevoegdheden vorderen gegevens (2006),[43] de Wet verruiming opsporing en vervolging terroristische misdrijven (2007)[44] en de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens (2009)[45] is het accent thans in het bijzonder op de strafvordering komen te liggen. Aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en van telecommunicatiediensten zijn verplicht hun netwerken en diensten aftapbaar te maken, medewerking te verlenen aan het tappen van telecommunicatie en het ontsleutelen van informatie, en tot het verstrekken van gegevens over ge-

39 Hof Arnhem (Strafkamer) 27 oktober 1983, NJ 1984, 80, CR 1984–1, m.nt. J.M. Smits, (Computergegevensarrest I); Hof Arnhem 31 maart 1994, CR 1994–3, m.nt. H.W.K. Kaspersen.
40 Wet van 27 mei 1999, *Stb* 1999, 245.
41 Wet van 27 mei 1999, *Stb* 1999, 243.
42 Wet van 18 maart 2004, *Stb*. 2004, 105.
43 Wet van 16 juli 2005, *Stb*. 2005, 390.
44 Wet van 20 november 2006, *Stb*. 2006, 590.
45 Wet van 18 juli 2009, *Stb*. 2009, 333.

bruikers.[46] De reikwijdte van de verstrekking van gegevens is vrijwel volledig. Zij omvat 'persoonsidentificerende gegevens', zoals de NAW-gegevens, 'verkeersgegevens', dat wil zeggen gegevens met betrekking tot de adressering en de duur van de tot stand gekomen verbindingen, alsmede 'locatiegegevens', gegevens omtrent de geografische locaties waar de (mobiele) verbindingen met het netwerk zijn gelegd. De *providers* zijn verplicht de gegevens twaalf maanden te bewaren.[47]

12.2.5 INTERNATIONALE SAMENWERKING

Ook de toenemende druk op internationale samenwerking tekende zich al af onder de Wet Computercriminaliteit (I). Hoewel er in de periode voorafgaand aan de invoering van de wet, zo tussen 1987 en 1993, nog geen sprake was van grootschalig internetgebruik was het wel praktijk dat bedrijven over vaste datacommunicatieverbindingen beschikten voor communicatie tussen computers op verschillende locaties. Dat konden ook locaties in het buitenland zijn. Een mogelijke consequentie is, dat opsporingsambtenaren, wellicht zelfs zonder dat zij daar erg in zouden hebben, onderzoek zouden verrichten in computers die zich buiten Nederland bevonden, zonder dat daarover voorafgaand overleg met de justitiële autoriteiten van het betreffende land zou hebben plaatsgevonden.

Het wetsvoorstel Computercriminaliteit II hield onder meer de implementatie in van een aantal beginselen op strafvorderlijk terrein zoals vastgelegd in de aanbeveling van de Raad van Europa uit 1995. Aanvankelijk bevatte het geen voorzieningen op het terrein van het internationale strafrecht en de internationale rechtshulp. Met de wet zouden nadere regels gesteld worden voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van internetproviders (naar voorbeeld van de reeds bestaande 'drukkersexceptie'), voor de inbeslagneming en onttrekking aan het verkeer van gegevens, voor de uitbreiding van de verplichting tot medewerking aan ontsleuteling van telecommunicatie, voor de verruiming van de strafbaarstelling van werknemers van een telecommunicatieaanbieder die wederrechtelijk kennisnemen van niet voor hen bestemde email en voor een regeling dat in het kader van de pseudokoop 'gegevens' kunnen worden afgenomen. Voor de nadere regeling van internationale samenwerking was het wachten op de uitkomst van de werkzaamheden van het Committee of Experts on Crime in Cyber-space (PC-CY), door de Raad van Europa ingesteld met als opdracht een veelomvattend internationaal verdrag ter zake van de bestrijding van grensoverschrijdende computercriminaliteit voor te bereiden.[48]

De behandeling van het wetsvoorstel werd vervolgens doorkruist door de komst van de EG-richtlijn e-commerce.[49] Daarin was voor de regeling van de aansprakelijkheid van telecommunicatiedienstverleners (zoals *providers*)voor een civielrechtelijke oplossing gekozen, zodat de strafrechtelijke regeling van het wetsvoorstel

46 Te onderscheiden van 'eindgebruikers', van 'abonnees' en van 'consumenten', zie artikel 1.1 Tw.
47 Deze termijn wordt wellicht nog bekort; zie de laatste paragraaf van deze bijdrage.
48 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 671, nr. 3.
49 Richtlijn 2000/31/EG van 8 juni 2000 (*PbEG* nr. L 178 van 17 juli 2000).

aanpassing zou behoeven. De verdere behandeling van het wetsvoorstel werd opgeschort, mede tengevolge van het Cybercrime verdrag van 23 november 2001 en het daaropvolgende ratificatieproces.[50] De behandeling van het wetsvoorstel werd hervat in 2004, met een tweede nota van wijziging ter implementatie van de verdragsbepalingen. De Wet Computercriminaliteit II werd uiteindelijk op 30 mei 2006 aangenomen door de Eerste Kamer en trad in werking op 1 september 2006.[51]

Het Cybercrime verdrag bevat in de tweede afdeling van het hoofdstuk over de op nationaal niveau te nemen maatregelen uitgebreide procedurele voorzieningen. Het gaat daarbij om regelingen over spoedbewaring van gegevens, verplichtingen met betrekking tot de verstrekking van gegevens, het doorzoeken van computers en het inbeslagnemen van gegevens en de 'real-time' vergaring en onderscheppen van computergegevens. Hoofdstuk drie van het verdrag bevat bepalingen over internationale samenwerking, met name uitlevering en wederzijdse bijstand en de procedures daartoe. Onder de 'specifieke bepalingen' van dit hoofdstuk zijn bepalingen opgenomen die spoedbewaring en spoedverstrekking van gegevens regelen, hangende het voornemen van de verzoekende verdragspartij een verzoek om wederzijdse bijstand in te dienen bij een andere verdragspartij. Ook bevat deze afdeling regelingen voor grensoverschrijdende onderzoeksbevoegdheden en de beschikbaarheid van een 24/7-netwerk ter verzekering van onmiddellijke bijstand.

12.2.6 KINDERPORNOGRAFIE

Het Cybercrime verdrag bevat in de eerste afdeling van het hoofdstuk over de op nationaal niveau te nemen maatregelen enkele bepalingen van materieel strafrecht. Deze bepalingen worden onderverdeeld in een viertal categorieën: delicten tegen de vertrouwelijkheid, integriteit en beschikbaarheid van computergegevens- en systemen (titel 1), computer-gerelateerde delicten (titel 2), inhoud-gerelateerde delicten (titel 3) en delicten met betrekking tot inbreuken op auteursrecht en naburige rechten (titel 4). Ook deze indeling van ICT-criminaliteit geeft aanleiding tot verwondering. De enige reden waarom computerfraude en –valsheden, kinderpornografie en auteursrechtinbreuken – de drie delicten die concreet de categorieën van titel 2 tot en met titel 4 uitmaken – onder de noemer ICT-recht worden behandeld lijkt te zijn dat ze in verband met computers worden gebracht. De bepalingen met betrekking tot fraude en auteursrecht hebben bovendien niet eens wat met 'cyber' te maken, tenzij men een simpele computer al met 'cyber' wenst aan te duiden.[52] Over de relatie tussen de internationale verdragen met betrekking tot het auteursrecht en de naburige rechten en de IE-bepaling in het Cybercrime verdrag is overigens nog wel het een en ander uit te zoeken, al was het maar omdat de IE-bepaling daar ogenschijnlijk niets aan toevoegt, maar wel tot gevolg heeft

50 Convention on Cybercrime, Raad van Europa, 23 november 2001. Het verdrag werd van kracht na de vijfde ratificatie op 1 juli 2004 voor de ratificerende landen, voor Nederland op 14 juli 2006.
51 Met uitzondering van artikel 273d, tweede lid, dat op 1 september 2007 in werking trad.
52 Voor een bespreking van de herkomst van de term 'cyber' zie Wall 2008.

dat IE-inbreuken door de enkele opname van dit artikel onder de werking van de procedurele bepalingen van het verdrag worden gebracht.[53]

De regeling met betrekking tot de strafbaarstelling van kinderpornografie is niet zozeer opmerkelijk vanwege de – ten overvloede – opname van 'computersysteem' in de delictsomschrijvingen van het vervaardigen, aanbieden, verspreiden, verkrijgen of bezitten[54] van kinderpornografie. Het bijzondere zit hem erin dat er een inhoudelijk normatieve uitbreiding plaatsvindt van wat onder kinderpornografie wordt verstaan. We hebben met het Cybercrime verdrag – zo lijkt het – van doen met een aansporing er voor te zorgen dat bestaande delicten evenzeer de strafbare gedragingen blijven omvatten indien deze in verband met een computer worden verricht, wellicht noodzakelijk geworden door de opkomst van computers. Vervolgens wordt de term 'kinderpornografie' nader omschreven, waarbij het niet langer alleen gaat om pornografisch materiaal waar minderjarigen bij expliciet seksuele handelingen zijn betrokken. De term kinderpornografie omvat onder het verdrag ook pornografisch materiaal waar personen met het *voorkomen* van een minderjarige bij betrokken zijn en 'realistische afbeeldingen, voorstellende een minderjarige die betrokken is bij expliciet seksuele handelingen'. Dus niet alleen reëel, maar ook realistisch.

Dat dergelijke 'realistische afbeeldingen' tegenwoordig gemakkelijker met behulp van computers worden gemaakt, is wel een erg magere motivering om van 'cybercrime' te spreken. (Wat wellicht weer wel 'cybercrime' is, is kinderpornografie in zogenoemde 'virtuele werelden'.) Vooruitlopend op de implementatie van het Cybercrime verdrag is in 2002 artikel 240b Sr over kinderpornografie herzien.[55] De vraag die hierbij kan worden gesteld is of de uitbreiding van het delict kinderpornografie nu een uitvloeisel is van aanpassing aan de technologie, of van aanpassing aan bepaalde zedelijkheidsnormen. Natuurlijk zijn er voor de uitbreiding van de reikwijdte van kinderpornografie gronden aan te voeren.[56] Het is echter zonder meer kwestieus om die gronden te koppelen aan het relatieve gemak waarmee niet-reële kinderpornografie met behulp van computers kan worden vervaardigd. Dan is het immers wachten op aanpassingen van bijvoorbeeld geweldsdelicten zodat ook niet-reële, maar realistische kindermishandeling in films en computerspelen strafbaar wordt. Het valt niet te begrijpen dat 'virtuele moord' onbestraft zou blijven, waar 'virtuele kinderseks' wel strafbaar is. Het argument om iets dat *niet* is gebeurd strafbaar te stellen om de reden dat het moeilijk is te bewijzen dat iets *wel* is gebeurd is juridisch in ieder geval een bijzondere constructie.

53 Dat het bestrijden van kinderporno praktisch, juridisch en technich allerminst triviaal is blijkt bijv. uit: Kasperen, Kerstens, Leukfeldt en Lodder 2008.

54 Sinds de uitspraak van de Hoge Raad van 21 april 1998 (NJ 782, met noot van 't Hart) geldt in Nederland dat het bezit van een enkele afbeelding voor zichzelf eveneens begrepen moet worden geacht onder de bewoordingen 'in voorraad hebben' van artikel 240b Sr.

55 Wet van 13 juli 2002 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Gemeentewet (partiële wijziging zedelijkheidswetgeving) *Stb.* 2002, 388.

56 Zie voor de verschillende argumenten met betrekking tot de strafbaarstelling van virtuele kinderpornografie: Brasem en Schermer 2008.

De regeling van kinderpornografie in het verdrag is een goed voorbeeld van de grensoverschrijdende normvorming of normbeïnvloeding onder invloed van ICT. Met verwijzing naar de consensus over de wenselijkheid van strafbaarstelling van virtuele kinderpornografie in internationaal verband[57] wordt ten gronde gewoon het tekenen van vieze plaatjes onder de norm van kinderpornografie geschoven. Dat dit gebeurd is valt mogelijk te verklaren uit het feit dat voor politici die zich sterk maken voor de vrijheid van gedachten, met de vrijheid van virtuele kinderpornografie niet veel eer valt te behalen.

12.3 Opsporing en vervolging

Zoals in de vorige paragrafen is aangegeven kunnen criminele gedragingen waarbij informatietechnologie op enigerlei wijze een rol speelt lang niet altijd onder de noemer 'ICT-criminaliteit' worden gebracht. Datzelfde kan worden gezegd ten aanzien van de opsporing en vervolging van dit type gedragingen. In deze paragraaf worden ter illustratie van de specifieke mogelijkheden en problemen voor de opsporing en de vervolging enkele voorbeelden van ongewenste gedragingen wat specifieker toegelicht. De twee categorieën van gedragingen die daarbij allereerst aan de orde komen, namelijk die waarbij computers het instrument (of één van de instrumenten) vormen waarmee criminele gedragingen worden gepleegd en die waarbij computers zelf het object van zulke gedragingen vormen, sluiten aan bij twee van de categorieën uit de in paragraaf 12.1.3 besproken indeling van Parker. De benadering van opsporing en vervolging van ICT-criminaliteit die daarna wordt besproken, is in lijn met de 'pragmatische benadering' die in paragraaf 12.1.5 werd voorgestaan (op basis van de redenen die in de daarop volgende paragrafen werden besproken).

12.3.1 ICT als (hulp)middel bij criminele activiteiten

Wanneer ICT een instrumentele rol speelt bij criminele activiteiten, van welke aard dan ook (dus ook wanneer die activiteiten op zichzelf niets met techniek van doen hebben), is het sleutelwoord daarbij vrijwel altijd 'communicatie'. In de eerste plaats kan daarbij gedacht worden aan reguliere communicatietoepassingen zoals 'chatten', e-mail en gebruik van webfora. Al deze toepassingen zijn op zichzelf natuurlijk volkomen legaal, maar kunnen (net als andere vormen van communicatie) worden gebruikt voor criminele doeleinden. Specifieke vormen daarvan betreffen bijvoorbeeld het verspreiden van radicaliserende propaganda of het rekruteren van personen voor terroristische of andere illegale activiteiten. Ook allerlei vormen van financieel-economische criminaliteit en toepassingen als illegale handel – bijvoorbeeld via veilingsites op internet, in feite gespecialiseerde internet-

57 *Kamerstukken II* 2000/01, 27 745, nr. 3.

fora – vormen een specifieke categorie van misbruik van communicatietoepassingen. Met name wanneer daarbij gebruik wordt gemaakt van encryptie om de communicatie aan reguliere waarneming te onttrekken – of althans om daartoe een poging te doen – kan dit de opsporing aanzienlijk bemoeilijken.

12.3.2 ICT-TECHNOLOGIE ALS OBJECT VAN CRIMINEEL GEDRAG

Specifiekere criminele gedragingen zijn die waarbij een geautomatiseerd systeem zelf het object van het crimineel gedrag vormt. Hier kunnen ten minste twee hoofdcategorieën worden onderscheiden. In de eerste plaats het misbruiken van een computersysteem (of een aantal systemen) van een ander voor eigen (criminele) doeleinden of activiteiten. Essentieel onderdeel hierbij is in veel gevallen het zich op oneigenlijke wijze toegang verschaffen tot het systeem van een ander. Een tweede categorie omvat het manipuleren of het verstoren van de werking van een geautomatiseerd systeem door het bijvoorbeeld te overspoelen met irrelevante gegevens (zoals gebeurt bij een 'dDoS-aanval'[58]) of door het te infecteren met malafide software zoals computervirussen, wormen of Trojaanse paarden. Waren in de beginperiode (toch alweer zo'n twintig jaar geleden) de activiteiten op dit gebied nog relatief ongecoördineerd en vaak vooral bedoeld om het prestige van de programmeur in kwestie te verhogen (!) (hoewel ze daardoor niet noodzakelijkerwijs minder schadelijk waren), tegenwoordig worden deze middelen dikwijls ingezet in het kader van grootschalige, georganiseerde criminaliteit. Een gebruikelijke techniek is bijvoorbeeld om door middel van Trojaanse paarden (op het oog bonafide software die bijvoorbeeld als e-mail *attachment* aan gebruikers wordt toegestuurd) een gastcomputer te voorzien van malafide software die volkomen onzichtbaar voor de gebruiker voortdurend op de achtergrond actief is en het systeem onderdeel maakt van een zogenoemd 'botnet'.[59] De maker van de '*malware*' is in staat de computers die deel uitmaken van het botnet instructies te geven, zodat deze bijvoorbeeld overgaan tot een dDoS-aanval op een website of tot het op grote schaal versturen van 'spam', ongewenste e-mail. Het is bekend dat botnets worden verhandeld tussen criminelen, hetgeen de mogelijkheden tot misbruik natuurlijk alleen maar vergroot.[60]

12.3.3 OPSPORING EN VERVOLGING VAN ICT-CRIMINALITEIT

Bij de opsporing van criminele gedragingen, waaronder die waarvan in de voorgaande paragrafen voorbeelden werden gegeven, speelt 'communicatie' eveneens dikwijls een sleutelrol. Het is een essentieel element in vrijwel alle vormen van crimineel gedrag waarbij computers betrokken zijn: ofwel het gedrag bestaat zelf grotendeels uit het communiceren van (illegale) informatie (al dan niet in versleu-

58 Mirkovic, Dietrich, Dittrich en Reiher 2004.
59 Netwerken van 'softwarerobots'.
60 Zie voor meer informatie bijv. Ianelli en Hackworth 2007.

telde vorm), ofwel communicatie vormt een belangrijke schakel in een keten van handelingen die samen een bepaalde vorm van crimineel handelen mogelijk maken. In het laatste geval is het overigens dikwijls zo dat ook de afzonderlijke schakels al strafbare gedragingen kunnen opleveren die afzonderlijk vervolgd kunnen worden. Gezien het belang van het communicatieaspect ligt het voor de hand dat de opsporing dikwijls vooral op dit aspect wordt gericht.

Daar waar ICT vooral als instrument is gebruikt, is het meestal zaak om na te gaan van wie een bepaald bericht precies afkomstig is. Aangezien het bericht zelf daarover doorgaans geen informatie bevat (het is ofwel anoniem, ofwel de auteur gebruikt een gefingeerde naam) kan de herkomst alleen worden vastgesteld door middel van verkeersgegevens. Deze gegevens worden gedeeltelijk automatisch gegenereerd (als onderdeel van de protocollen die de communicatie via internet regelen) en voor een ander deel toegevoegd door ISP's (Internet Service Providers), die de toegang tot internet voor particulieren en bedrijven verzorgen. Deze ISP's leggen de verkeersgegevens vast in logbestanden, die gedurende een bepaalde tijd bewaard worden. Hoewel het via deze weg in de meeste gevallen wel lukt om vast te stellen vanaf welke computer (en daarmee indirect: door wie) een bepaalde uiting is verstuurd, kan de opsporing worden bemoeilijkt wanneer gebruik is gemaakt van tussenstations (zogenaamde 'anonymizers') om het eigen IP-adres te maskeren.

Naast het bepalen van de bron van uitingen die al hebben plaatsgevonden kan, met medewerking van de betreffende ISP, ook de communicatie van en met een bepaald netwerkadres worden 'afgeluisterd', zoals bedoeld in artikel 126m Sv.

Naast deze voornamelijk op het communicatieaspect gerichte toepassingen van technologie bij de opsporing van criminele gedragingen, zijn er mogelijkheden om ICT in te zetten ter ondersteuning van traditionele middelen. Zo wordt momenteel in het kader van een door de EU gefinancierd project gezocht naar methoden en technieken om de betrouwbaarheid van getuigenverklaringen zo goed mogelijk te 'meten'. Traditionele methoden om de validiteit van herinneringen te toetsen worden daarbij gecombineerd met technieken als MRI (hersen)scans en computer-ondersteunde analyse van tekstmateriaal (in dit geval: rapporten van dat wat ooggetuigen hebben waargenomen).[61]

12.4 Old School - New School

Het lijkt erop dat de term ICT-criminaliteit het duidelijkst is, indien deze wat betreft de materieelrechtelijke kant wordt gereserveerd voor de strafrechtelijke bescherming van de toegankelijkheid en het gebruik van computer- en communicatienetwerken.

61 Zie Goldsmith 2008.

Daaronder wordt dan in ieder geval begrepen hacken (onbevoegd binnendringen in computers), de installatie van malware (malafide software zoals virussen en spyware) en kwaadwillige verstoring van de werking van netwerken (bijvoorbeeld een dDoS-aanval). 'Spam', het ongevraagd versturen van commerciële informatie, is weliswaar in bepaalde gevallen verboden,[62] en kan weliswaar verband houden met malware,[63] maar valt pas onder ICT-criminaliteit als het ook strafbaar is, bijvoorbeeld vanwege het oogmerk tot verstoring van de telecommunicatie. Wat voorts onder ICT-criminaliteit zou kunnen worden begrepen is het (heimelijk) gebruik van andermans computer en wat men tegenwoordig noemt 'identiteitsdiefstal'.[64]

De hier besproken fraudedelicten, het stelen of vernielen van computers of van computergegevens, uitingsdelicten, kinderpornografie of IE-inbreuken lijken het best te worden gekwalificeerd onder de voor die delicten gebruikelijke algemene duidingen.

Voor wat betreft het formele strafrecht leidt de voortschrijdende ICT tot een heroriëntatie op de inzet van dwangmiddelen en opsporingsbevoegheden in een geautomatiseerde omgeving. Deze heroriëntatie staat evenwel niet zozeer in verband met ICT-delicten in het bijzonder, maar betreft eerder een generieke aanpassing aan de veranderende omgeving waarbinnen criminaliteit zich (ook) is gaan afspelen.

Wat dan weer wel vernieuwend is, is dat er binnen de herziening van het formele strafrecht tevens nieuwe procedurele regelingen worden geïntroduceerd vanwege de mogelijkheden die daartoe door de ICT worden geboden. Een voorbeeld daarvan is de EG-richtlijn dataretentie, op grond waarvan providers worden verplicht gedurende een bepaalde termijn gegevens te bewaren met het oog op gebruik binnen een gerechtelijk onderzoek.[65]

Technologie is van grote betekenis voor maatschappelijke ontwikkelingen. Creatieve omgang met technologie leidt veelal tot niet eerder gekende toepassingen die maatschappelijk zeer nuttig zijn. De effecten van nieuwe gebruiksmogelijkheden van technologie zijn echter niet geheel op voorhand te overzien. Dit speelt nog sterker wanneer de nieuwe gebruiksmogelijkheden het gevolg zijn van nieuwe technologie. Het verkrijgen van inzicht in de maatschappelijke effecten van nieuwe gebruiksmogelijkheden is moeilijker wanneer men ook nog begrip van de nieuwe technologie moet verwerven. Het is een bekend verschijnsel dat nieuwe ontwikkelingen die nog onvoldoende inzichtelijk zijn veeleer als bedreigend worden ervaren, dan dat wordt onderkend dat daarin nieuwe mogelijkheden liggen. Bijvoorbeeld de keuze het zogenoemde 'voorzorgbeginsel' tot officieel beleid te verklaren aan-

62 Sinds 2004 m.b.t. natuurlijke personen en sinds 1 oktober 2009 ook m.b.t. rechtspersonen (artikel 11.7, vijfde lid Tw).
63 Zie bijv. de mededeling van de Commissie betreffende de strijd tegen spam, spyware en kwaadaardige software (COM(2006) 688).
64 'Identiteitsdiefstal' is een verzamelnaam voor het ontfutselen van inloggegevens of van andere vertrouwelijke gegevens, bijv. d.m.v. bedrieglijke e-mailberichten (*phishing*) of bedrieglijke websites (*pharming*). Zie verder bijv. *Online Identity Theft*, OECD 2009.
65 Richtlijn 2006/24/EG van 15 maart 2006 (PbEG nr. L 105 van 13 april 2006).

gaande ontwikkelingen op het terrein van het milieu en dat van de gezondheid van mensen, dieren en planten, wordt door de Europese Commissie expliciet gemotiveerd met een verwijzing naar dit verschijnsel.[66]

Onder '*New School*' verstaan wij een benadering van technologie waarin het maatschappelijk nut van de techniektoepassingen centraal staat, en waarbij de maatschappelijke wenselijkheid als juridisch criterium wordt gehanteerd. De *New School* benadering breekt met de benadering waarin het gebruik van nieuwe techniektoepassingen moet voldoen aan de geldende juridische normen. In plaats van *normatieve inpassing* van technologie, maakt de *New School* benadering ruimte voor *normatieve werking* van de technologie, vanuit het besef dat maatschappelijke normen veranderen onder invloed van nieuwe technologie.

Zolang bij nieuwe gebruikstoepassingen van techniek het maatschappelijk nut nog moet uitkristalliseren, is regulering van de toepassing niet goed mogelijk. Vroegtijdige regulering is ook niet wenselijk. Dat is niet alleen zo vanwege de hier bedoelde normatieve werking, maar ook omdat het goed voorstelbaar is dat regulering helemaal niet nodig zal blijken te zijn. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de normatieve werking van technologie in de informatiemaatschappij.

12.4.1 NORMATIEVE WERKING VAN TECHNOLOGIE

De initiatieven op het gebied van wetgeving in de informatiemaatschappij lijken over het algemeen voort te komen uit de wens grip te krijgen op de nieuwe techniek en op de daarmee samenhangende maatschappelijke ontwikkelingen. Het onderscheidend karakter van de informatiesamenleving is dat apparaten data kunnen interpreteren.[67] Vanuit dit gezichtspunt is het merkwaardig te constateren dat veel nieuwe wetten nieuwe techniek trachten te reguleren op aspecten die weliswaar nieuw ogen, maar die *niet* essentieel nieuw zijn in de hier bedoelde zin. Het uitgangspunt daarbij is om die nieuw ogende aspecten zodanig te regelen dat zij in de pas blijven lopen met de juridische normen die gelden voor de bestaande, maar functioneel vergelijkbare techniek. In dit verband heeft men het dan over 'technologie onafhankelijk', 'wat *offline* geldt moet ook *online* gelden, of over 'functionele equivalenten' en 'gelijkstellen'. Computergegevens, bijvoorbeeld, worden dan gezien als nieuw, want computers zijn immers nieuw, en computergegevens worden ook nog eens op een nieuwe manier bewaard en op een nieuwe manier verplaatst. Vanuit deze gepercipieerde nieuwheid wordt dan een nieuw juridisch regime geconstrueerd, waar niets meer of minder mee wordt bereikt dan onder het bestaande regime reeds mogelijk was.

Wat vanuit het gezichtspunt van de ontwikkelingsfasen van de technologie eveneens merkwaardig is, is dat aspecten van de nieuwe techniek die *wel* essentieel nieuw zijn ook worden behandeld op een wijze dat zij in overeenstemming zijn

66 COM(2000)1 Definitief.
67 Door Verhoeff aangeduid als de vierde fase in de ontwikkeling van de technologie. Zie Verhoeff 1980.

met de bestaande juridische normen. Wanneer er in wet en regelgeving onvoldoende oog is voor het kernelement van de vierde-fase-technologie, dat computers data kunnen interpreteren, dan leidt dat onvermijdelijk tot onderbenutting van de mogelijkheden die deze vernieuwing met zich mee brengt. Wanneer we, bijvoorbeeld, in computers opgeslagen data *zelf* gaan analyseren, in plaats van dat wij dat aan de computer overlaten, dan zouden wij het net zo goed zonder die computer kunnen stellen. In het geval nieuwe ontwikkelingen niet tot normatieve veranderingen leiden is het vaak niet nodig nieuwe wetten te maken en in het geval nieuwe ontwikkelingen wel een normatieve invloed hebben is het nuttiger die ontwikkeling eerst even aan te zien.

Nieuwe technieken, en nieuwe toepassingen van bestaande technieken, maken dingen mogelijk die voorheen eenvoudigweg niet tot de mogelijkheden behoorden. Bij de normatieve beoordeling van de maatschappelijke ontwikkelingen die daaruit voortvloeien dienen we ons rekenschap te geven van het feit dat bestaande rechtsnormen uitkomst zijn van een afwegingsproces waarin die nieuwe mogelijkheden niet zijn betrokken. Dat brengt met zich mee dat bestaande rechtsnormen – de rechtsnormen waarmee wij zijn opgevoed en die juristen tijdens hun studie tot zich hebben genomen – geen bestendig karakter kan worden toebemeten. Het karakter van juridische normen is anders dan het karakter van technische normen, het karakter van wetten in het recht is anders dan dat van wetten in de natuurkunde. Juridische normen en wetten zijn aanmerkelijk veranderlijker. In de techniek is het dan ook veel logischer om nieuwe mogelijkheden inpasbaar te maken, want zij moeten wel conform technische normen zijn, en ze zijn onderhevig aan de wetten van de natuur. In het recht is het echter juist nuttig niet uit te gaan van 'normatieve inpasbaarheid' van nieuwe technologie, maar van 'normatieve werking' van technologie. Dat dit in de praktijk vaak niet eenvoudig blijkt, is deels te verklaren vanuit de noodzakelijke voorwaarde dat mensen (dus ook politici en juristen) in staat zijn zich los te maken van de normen-en-waarden-paradigmata uit hun vormingstijd, en hun vermogen in de loop van hun leven van paradigma te kunnen blijven wisselen. Daarnaast is het nu eenmaal zo dat assimilatie van nieuwe technologie een aantal stadia moet doorlopen. Het eerste stadium is dat van weerstand en afwijzing, veelal angst voor verandering, en verbieden. Het tweede stadium, als het besef doordringt dat de nieuwe techniek toch niet is tegen te houden, is dat van stringente regulering, toestaan onder voorwaarden. In het derde stadium wordt de nieuwe techniek langzamerhand als werkelijk nuttig ervaren, en gaat men over van regulering naar facilitering. Het vierde en laatste stadium is dat van integratie van nieuwe techniek. De nieuwe techniek neemt niet langer een bijzondere positie in, omdat zij inmiddels 'gemeengoed' is geworden. Bezien vanuit het bestaan van deze stadia lijkt het vaak nuttig de eerste twee stadia kort te houden. Dit is een belangrijk onderdeel van wat wij als *New School* beschouwen.

12.4.2 ICT-CRIMINALITEIT EN ONDERZOEK

Uit de analyse in de vorige paragraaf kan worden afgeleid dat aspecten van nieuwe technologie die essentieel nieuw zijn, meer dan de aspecten die *ogenschijnlijk* nieuw zijn, op grote weerstand van overheden stuiten en dat allerlei belangengroepen waarschuwen voor de gevaren van de nieuwe technologie. De daarmee samenhangende reacties lopen uiteen van botweg verbieden tot het opzetten van omvangrijke onderzoeksprojecten teneinde de nieuwe gevaren in kaart te brengen en het bedenken van passende maatregelen. Dat is niet steeds rationeel (hoewel het voor de betreffende politicus, beleidsmaker of belangengroepering zelf wel rationeel kan zijn). Zo repte EU commissaris Reding (Informatiemaatschappij en Media) in haar wekelijkse videoboodschap van 27 april 2009 over een potentiële economische schade van minstens € 150 miljard, als de internetfaciliteit in de Verenigde Staten of in Europa tengevolge van 'cyberaanvallen' voor een maand onderbroken wordt.[68] Uitspraken als deze, die naadloos passen in de eerste twee stadia van assimilatie van nieuwe technologie, kunnen worden gemaakt door allerlei partijen, over een veelheid van onderwerpen.

Een reëler gevaar dan waar overheden en belangengroepen voor waarschuwen ligt in de terughoudendheid die deze waarschuwingen tot gevolg heeft in het toepassen van nieuwe technieken, zowel in de maatschappij als bij de criminaliteitsbestrijding. Moeten er nu eerst nieuwe wetten komen, of weerhoudt die *opvatting* van aanpakken. Het uitvergroten van aspecten van nieuwe technologie die alleen ogenschijnlijk nieuw zijn, geeft voeding aan de opvatting dat de bestaande wetten niet toepasselijk zijn binnen de als nieuw gepercipieerde technische omgeving. Tegen ICT-criminaliteit kan (en mag) evenwel eenvoudig met de reeds bestaande delictsomschrijvingen worden opgetreden. Ten aanzien van die aspecten die wel essentieel nieuw zijn, leidt die afwachtende houding tot een onderbenutting van de mogelijkheden die het opsporingsapparaat ten dienste staan. ICT-criminaliteit is veeleer een kwestie van wetstoepassing en van handhaving, dan van rapporten en van wetswijziging. Doemscenario's dragen daar niet aan bij.

Beter dan met wetten het interactieve karakter van de informatiemaatschappij aan banden te leggen is het dat de overheid de nieuwe techniek zelf gaat gebruiken. Daarbij plaatsen wij de nieuwe techniek in het domein van de gewone opsporing en van de gewone criminaliteit. In het vierde stadium van de assimilatie van de nieuwe technologie wordt ICT-criminaliteit ook niet overgelaten aan ICT-specialisten, maar zijn moderne technieken geïntegreerd in de praktijk van alledag. Dat het karakter van de gewone opsporing en van de gewone criminaliteit aan verandering onderhevig is, is een vanzelfsprekend uitvloeisel van de veranderingen in de samenleving, in het bijzonder die tengevolge van de netwerktechnologie en de globalisering die daaruit voortvloeit. ICT-criminaliteit wordt ook wel in verband

68 Reding, 27 april 2009.

gebracht met de zogenoemde 'georganiseerde criminaliteit', en met terrorisme, maar dat is alleen maar zo omdat de netwerktechnologie organisatievermogen voortbrengt en grensoverschrijdende communicatie faciliteert. In essentie wordt het speelveld vergroot en wordt de tegenstander handiger. Daarom zullen ook de organisatie van het opsporingsapparaat en de vaardigheden van opsporingsambtenaren moeten transformeren. Vermeerdering van kennis speelt hier een belangrijke rol en onderzoek naar de omvang en de diversiteit van strafbare gedragingen in verband met de ICT-infrastructuur is veelal nuttig. Maar daarbij dient men eerder de criminaliteitsstatistieken voor ogen te hebben, dan fundamenteel onderzoek. De uitkomsten van dergelijk empirisch onderzoek zullen eerder als leidraad moeten dienen voor organisatie, strategie en opleidingsbehoefte binnen het strafrechtapparaat, dan voor wetgevingsoperaties.

12.4.3 ANTICIPERENDE OPSPORING

Van de omstandigheid dat nu ook machines data kunnen analyseren kan ook binnen het strafrechtapparaat gebruik worden gemaakt. Bijvoorbeeld, in plaats van het loutere cameratoezicht, waarbij mensen naar de beelden kijken op zoek naar afwijkende gedragingen, kunnen de camera's worden verbonden met gedragsherkenningssoftware, zodat de apparaten zelf zoeken naar afwijkende gedragingen. Toepassingen als deze bevinden zich thans nog in een ontwikkelstadium, maar worden in de toekomst als surveillancetechnologie even gewoon als de surveillanceauto dat nu is. Dat wil overigens niet zeggen dat zij in de plaats zullen komen van de surveillanceauto, net zo min als de auto in de plaats is gekomen van de fiets, of van surveillance te voet.

Wat al veel minder experimenteel is, zijn de zogenoemde *data profiling* technieken. *Data profiling* maakt het mogelijk verbanden tussen data te ontdekken, profielen op te stellen en ontbrekende data in te vullen. In de *marketing*, bijvoorbeeld, worden deze technieken veelvuldig gebruikt. Deze werkzaamheden zijn niet nieuw, alleen dat zij tegenwoordig door apparaten kunnen worden verricht is nieuw. En ook hier geldt weer, dat de apparaten zowel bron zijn van de te analyseren data, als middel om de data te analyseren. De hoeveelheid data is enorm toegenomen, net zoals de *efficiency* en de snelheid om de data te analyseren. Daarmee is de mogelijkheid tot op empirische gegevens gebaseerde kennisvermeerdering eveneens enorm toegenomen. Waar zo-even telecommunicatie en globalisering nog grote zorgen baarden, omdat criminele activiteiten zich aan het zicht en aan de rechtsmacht onttrokken, kunnen we hier opgelucht constateren dat die telecommunicatieactiviteiten zelf weer sporen achterlaten, en bovendien internationale verbanden zichtbaar maken. Locatiegegevens van gevoerde telecommunicatie zijn hierbij van groot nut.

Data profiling is belangrijk in het proces van opsporing, zowel reactief als anticiperend. Wel moeten we daarbij natuurlijk realistisch blijven. Er zijn veel creatieve

mogelijkheden tot het verrichten van criminele handelingen en er zijn veel creatieve mogelijkheden om criminele handelingen op het spoor te komen, en er zijn weer veel creatieve mogelijkheden om dat te ontwijken, enzovoort.

Angst voor *big brother* scenario's lijkt in een democratische rechtsstaat net zo ongefundeerd als de hierboven gememoreerde doemscenario's van Reding. Met enige ironie zou het gebruik van de *big brother* metafoor zelfs rechtsondermijnend genoemd kunnen worden, omdat het wel een uiterst krachtig beeld oproept, dat aanmerkelijk makkelijker te communiceren valt dan de in rechtsstaat en democratie ingebouwde waarborgen. Dat de context waarbinnen het spookbeeld van *big brother* wordt gebruikt in het algemeen niet strookt met die van Orwell's boek (1984) laten wij hier gemakshalve maar buiten beschouwing.

12.4.4 NOG ÉÉN KEER: DATARETENTIE

Binnen de gedachte van *data profiling* past de verplichting die is opgelegd aan telecommunicatiedienstverleners, om naast de persoonsgegevens ook de verkeers- en locatiegegevens gedurende zekere tijd te bewaren. De dataretentierichtlijn waarop de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens is gebaseerd, is opgesteld in reactie op de terroristische aanslagen van 11 september 2001. Wanneer we echter kijken naar de regeling in de dataretentierichtlijn dan kan het niet anders dan dat hij tot stand gekomen is als een compromis, en wel tussen *Old School* en *New School*. In plaats van overeenstemming omtrent de termijn gedurende welke de data bewaard moeten worden, is er een akkoord over een 'bandbreedte', namelijk tussen ten minste zes maanden en ten hoogste 24 maanden. Ook de implementatie van de richtlijn in Nederland was aanleiding tot een confrontatie tussen *Old School* en *New School*.[69] In Nederland komt het vaak voor dat er voor een 'poldermodel' oplossing wordt gekozen, in dit geval voor twaalf maanden.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel op 6 en 7 juli 2009 in de Eerste Kamer, waar de 'anciënniteit' groter is dan in de Tweede Kamer, heeft de *Old School* benadering echter toch nog gezegevierd. Naar aanleiding van de motie Strik[70] (GroenLinks) – in deze motie werd gewezen op bezwaren in het algemeen betreffende nut en noodzaak van de bewaarplicht en op bezwaren betreffende de termijn in het bijzonder, namelijk dat bij een langere termijn de effectiviteit zou afnemen terwijl de kosten voor de internetserviceprovider zouden toenemen – heeft de minister aangekondigd middels wetswijziging de bewaarplicht ten aanzien van internetgegevens terug te zullen brengen tot zes maanden. Dat GroenLinks zich hierbij bekommert om de kosten die dat voor de telecommunicatie providers betekent, heeft veel weg van een pact tussen Faust en Mephisto. Maar dat de minister deze toezegging heeft gedaan maar tegelijkertijd de bestrijding van kinder-

69 Zie Kleve en De Mulder, 'Niets verkeerd met het bewaren van telefoongegevens', *NRC* 7 april 2008, in reactie op Koops e.a. ("15 Hoogleraren"), 'Vrijwillig op weg naar de politiestaat', *NRC* 2 april 2008.
70 *Kamerstukken I* 2008/09, 31 145, L.

pornografie wil intensiveren, is onbegrijpelijk. Afwegingen zijn prima, maar dan wel graag rationeel.

DEEL II ANALYSE CRIMINALITEIT

13 Niets zo praktisch als een goede theorie

P.J.V. Van Calster en R. van Swaaningen

13.1 Inleiding

"Niets is zo praktisch als een goede theorie", zei de sociaal psycholoog Kurt Lewin. Theorieën kunnen immers een noodzakelijke reflectie bieden op wat je aan het doen bent. Ze helpen waar praktische kennis tekort schiet. De gebruikte theorie bepaalt niet alleen de methodologie die je gebruikt, maar kan de beschrijvingsvragen met betrekking tot een specifiek thema op een hoger plan tillen. Zonder theorie blijven de uitkomsten van empirisch onderzoek op een beschrijvend niveau hangen. Een losse verzameling van empirische feitjes en rijtjes levert weliswaar veel interessante weetjes op, maar blijft toch onbevredigend wanneer je er verder niets mee doet. Je vraagt je dan al snel af wat je nu eigenlijk wijzer bent geworden. Een theorie geeft daarom een logische interpretatie. Met andere woorden, theorieën hebben we nodig om problemen te kunnen begrijpen.

In dit hoofdstuk concentreren we ons op wat theorieën doen en op de wijze waarop ze inzicht (kunnen) geven op criminaliteit. De soort theorieën die zich toelegt op de oorzaken van criminaliteit noemen we etiologische theorieën (de leer van de oorzaken). Daarnaast zijn er nog de zogenaamde sociale reactietheorieën die trachten te verklaren welke functies de criminaliteitsbestrijding heeft en welk effect zij heeft op de aard en omvang van de criminaliteit. Op deze laatste groep gaan we in deze bijdrage niet in. Nochtans houdt de criminologie zich ook daarmee bezig. Het vakgebied van de criminologie is echter altijd sterk geënt geweest op het zogenaamde 'diagnose en therapie' model, waarbij we 'de oorzaken' van criminaliteit bestuderen om vervolgens te bekijken hoe we daar het meest adequate antwoord op kunnen bedenken. Een goede theorie kan daarom ook een bijzonder praktisch hulpmiddel zijn bij het ontwikkelen van maatregelen om de criminaliteit te beheersen.[1]

We willen daarom de diverse verklaringen toepassen op jeugdcriminaliteit, meisjescriminaliteit en op het ontstaan van criminele groepen jongeren. Door middel van deze concrete thema's willen we de lezer wegwijs maken in de veelheid van verklarende theorieën in de criminologie.

1 De richting waarin een analyse van een probleem gaat, bepaalt ook grotendeels de richting waarin de oplossing wordt gezocht. Uit een psychologische analyse van een 'antisociale persoonlijkheidsstructuur' zal niet zo snel de conclusie worden getrokken dat stadsvernieuwing het niveau van straatcriminaliteit naar beneden kan brengen, net zomin als op grond van een sociologisch onderzoek naar de relatie tussen de verpaupering van oude stadswijken en criminaliteit zal worden gepleit voor opvoedingsondersteuning voor ouders die hun kinderen niet de baas kunnen.

13.2 Over wetenschappelijke vooronderstellingen

Toen de wetenschapsfilosoof Thomas Kuhn aan een serie colleges over de oorsprong van de zeventiende-eeuwse mechanica werkte, vroeg hij zich af hoe de Griekse wijsgeer Aristoteles, die reeds in de 4e eeuw voor Christus de deductieve methode had bedacht, er zo volkomen naast zat over de aard van de fysieke wereld. Het was toen dat Kuhn begreep dat hij door de ogen van Aristoteles naar het heelal moest kijken om het werk van deze wijsgeer te kunnen begrijpen. De fout was dat Kuhn geprobeerd had om Aristoteles te begrijpen via het moderne wetenschappelijke instrumentarium waarmee hij in de jaren 1950 en 1960 vertrouwd was. Op basis van deze gedachte argumenteerde Kuhn dat elke wetenschapper binnen een bepaald denkkader of paradigma werkt, dat eigen is voor zijn tijd en plaats. Een paradigma is dus een overkoepelend raamwerk van veronderstellingen waarbinnen wetenschappelijk onderzoek plaatsvindt. Zo'n paradigma bepaalt de manier waarop de werkelijkheid wordt ervaren. Het kan dus niet anders dat een paradigma zeer invloedrijk is voor het werk van de wetenschapper. Het paradigma speelt immers een sturende rol bij de beslissing welke aspecten van de werkelijkheid men onderzoekt. Het paradigma oefent dus grote invloed uit op de interpretatie van de gegevens die het onderzoek van de wetenschapper opleveren. Daaruit volgend zal het paradigma van invloed zijn op de mogelijke relaties die er bestaan tussen onderzoeksresultaten en de verdere experimenten of onderzoeksgebieden die het gaat exploreren. Met andere woorden, wat Thomas Kuhn[2] op het spoor was, was dat wetenschappers hun wetenschappelijke bezigheden uitvoeren binnen een kader van veronderstellingen over de aard van een vraagstuk, een oplossing en een methode. Een dergelijke achtergrond van gedeelde veronderstellingen zorgt ervoor dat wetenschappers elkaars resultaten en werkwijze begrijpen omdat ze naar dezelfde kaders verwijzen en dezelfde uitgangspunten delen waarbinnen hun wetenschappelijk onderzoek plaatsvindt. Het paradigma geeft daarom het werk van de wetenschappelijke gemeenschap vorm en richting.

Het huidige paradigma dat momenteel dominant is binnen de criminologie zou je kunnen omschrijven als gefixeerd op rationaliteit en functionaliteit.[3] Bijgevolg zijn de vigerende onderzoeksopvattingen, probleemstellingen, theorieën en methodologieën die binnen het huidige paradigma ontwikkeld worden veelal gefocust op deze brandpunten. Laten we daarom eens kijken op welke wijze criminologen veelal aan onderzoek doen.

Net zoals de meeste onderzoekers hebben ook criminologen de neiging om de sociale werkelijkheid in delen op te breken en hun aandacht te richten op geïsoleerde en controleerbare elementen. Zij schrijven grenzen toe aan wat zij onderzoeken en zonderen daardoor hun onderzoeksobject af van de rest van de sociale werkelijkheid. Het resultaat is dat de sociale werkelijkheid in bepaalde categorieën

2 Kuhn 1962.
3 Van Calster 2005a.

wordt opgedeeld en dat deze categorieën quasi-homogeen worden voorgesteld.[4] Deze vereenvoudiging staat toe dat naar de relaties tussen categorieën wordt gekeken. Op deze manier zijn onderzoekers in staat om de patronen in de interacties tussen de categorieën te observeren, terwijl ze naar relaties en wetmatigheden zoeken. Op basis daarvan construeren zij dan verklaringen en mogelijke oplossingen voor opduikende problemen. Met andere woorden, onderzoekers plaatsen zich tijdens dit proces buiten het onderzoeksobject en stellen er als een soort objectieve waarnemers hypotheses over op.[5] Zij benaderen de sociale werkelijkheid dus op een afstandelijke manier. Het is juist deze manier van werken die ze de mogelijkheid geeft om algemene (voorspelbare) patronen te ontdekken. Elders hebben wij deze manier om aan criminologisch onderzoek te doen omschreven als een criminologie van het hoofd.[6]

Kortom, onderzoekers delen de sociale werkelijkheid op in vele deelaspecten, vaak in functie van wat ze willen onderzoeken of bestuderen. Theorieën helpen hen daarbij. Immers, elk onderzoek wordt bepaald en opgezet vanuit een bepaald theoretisch kader. Deze theoretische denkkaders zijn zeer praktisch voor onderzoekers omdat ze in een belangrijke mate bepalen wat onderzoekers precies bestuderen en welke gegevens moeten worden verzameld. Welk theoretisch kader gebruikt wordt, hangt daarom veelal af van de doelstellingen van het onderzoek. Immers, elk theoretisch kader heeft zijn eigen premissen en oefent daarom een voorkeur uit voor welbepaalde onderzoeksvragen, onderzoeksmethoden en de te verzamelen empirische gegevens. Theorie en methodologie horen dus eigenlijk samen.[7] De reden hiervoor is dat zowel de theorie als de methodologie in belangrijke mate bepalen wat we waarnemen en dus wat we meten en weten. Beide hebben een grote praktische waarde voor de wetenschapper, te vergelijken met landkaarten voor ontdekkingsreizigers: zonder hen zou niemand weten waar hij moest zoeken of hoe hij een onderzoek moest opzetten en gegevens verzamelen.

Op het gevaar af te filosofisch te worden, willen wij toch opmerken dat hiermee een belangrijk aspect van het wetenschappelijk onderzoek is blootgelegd. Theorieën en methodologieën worden immers noodzakelijkerwijze uitgedrukt in een taal (of het nu wiskunde is of Nederlands). De vraag is dan ook of taal afdoende is als middel om de werkelijkheid mee weer te geven? Eigenlijk dwingt deze vraag ons om ook na te denken over de (kennis die we kunnen hebben van de) werkelijkheid. Met andere woorden, vat je de werkelijkheid op als een objectief kenbare entiteit die de mens door systematische waarneming kan begrijpen zoals zij is? Of vat je de werkelijkheid op als iets wat afhangt van het (sociale) perspectief of theorie van de persoon die de waarneming doet? In het eerste geval ben je een realist, en in het tweede een relativist.

4 Allen 1998.
5 Van Calster 2005a, 2005b.
6 Van Calster 2006a.
7 Nader uitgewerkt in Staring en Van Swaaningen 2009.

Als realist meen je dat uit waarnemingen algemeen geldende wetmatigheden en causaliteitsverbanden kunnen worden afgeleid. Voor de realist is alleen cognitief zinvol wat door harde en observeerbare feiten binnen een (logisch of rationalistisch) wetenschappelijk vertoog kan worden gestaafd. Hij meent dat we uitsluitend door nauwgezette observatie en proefneming kennis kunnen verkrijgen. Volgens deze realistische opvatting is wetenschap waardevrij en objectief. Met andere woorden, realisten geloven dat er een objectieve werkelijkheid bestaat, onafhankelijk van henzelf. Voor hen bestaat deze werkelijkheid louter op grond van hoe de wereld is en kan in principe worden ontdekt met de methoden van de wetenschap. Deze realistische opvatting wordt vooral gedeeld door bètawetenschappers.

Voor een relativist daarentegen verandert wat waar is van tijdperk tot tijdperk, van samenleving tot samenleving en van theorie tot theorie. In de alfawetenschap, waartoe ook de criminologie behoort, hangen we vooral deze tweede stroming aan. Er zijn immers zeer verschillende delictsvormen die alle om een andere verklaring vragen. Zo kan een adequate verklaring van winkeldiefstal totaal tekortschieten wanneer die wordt toegepast op verkrachting en met een verklarende theorie over fraude kunnen we waarschijnlijk niet goed uit de voeten in een onderzoek naar oorlogsmisdaden. Er zijn weliswaar inzichten in de criminologie die zijn uitgewerkt voor verschillende delicten, maar een feit blijft dat de ene theorie probleem A beter doet begrijpen en de andere theorie probleem B. Bijvoorbeeld, in de verklaringen van jeugdcriminaliteit ligt een zwaar accent op opvoeding en school, en daar zul je voor het verklaren van georganiseerde drugshandel niet zo veel aan hebben. We zullen dat later in deze bijdrage verder illustreren wanneer we de verklaringen in de gebruikte teksten over jongenscriminaliteit op meisjes toepassen.

Daarom is het belangrijk dat je, zoals Thomas Kuhn ons heeft geleerd, kijkt naar de verschillende vooronderstellingen die elk theorie aanvaardt. Iedere theorie heeft immers zijn zogenaamde 'voorwetenschappelijke' vooronderstellingen. Er wordt impliciet uitgegaan van een uiteenlopend mens- en maatschappijbeeld. Het mensbeeld varieert van deterministisch (de vrijheid van handelen van een mens is sterk beperkt door zijn mogelijkheden en de omstandigheden waarin hij verkeert) tot voluntaristisch (ieder handelen is het resultaat van een vrije wilsbeslissing). Alle verklarende theorieën zitten qua mensbeeld tussen deze twee uitersten in.

Iets anders ligt het met betrekking tot het gehanteerde maatschappijbeeld. Veruit de meeste criminologische theorieën gaan impliciet uit van een consensusmodel (de regels die in de maatschappij gelden zijn vastgesteld in een democratisch proces waarin iedereen zijn zegje heeft kunnen doen). In dit sociaal contract denken wordt aan de overheid een neutrale rol toegekend en is criminaliteit per definitie iets dat haaks staat op wat wij allemaal vinden. In een enkele theorie wordt daarentegen uitgegaan van een conflictmodel (de regels die in een maatschappij gelden zijn opgelegd door degene die als winnaar van een machtsstrijd uit de bus is gekomen) waarin de overheid als partij in een maatschappelijk conflict wordt gezien en waarin het denkbaar is dat criminaliteit wordt gepleegd als verzet hiertegen.

Juist die meestal impliciet blijvende vooronderstellingen zijn onverzoenbaar, ook al komen zij in die extreme varianten eigenlijk nauwelijks voor. Je ziet zelfs vaak dat de ene theorie in tegenspraak met een andere wordt ontwikkeld, juist vanwege die vooronderstellingen.

Kortom, theorieën en methodologieën zijn als een bril waardoor we de werkelijkheid zien. En dit houdt onvermijdelijk in dat de werkelijkheid vervormd wordt. Maar dat kan ook niet anders. Zoals we eerder hebben gezien, is het verwerven van kennis geen zaak van passief registreren, maar een activiteit waarin de onderzoeker een constructieve rol speelt. Onder meer omwille van deze reden wordt er voortdurend aan theorieën en methodologieën gesleuteld en worden ze 'gerepareerd'. Ze worden verfijnd en er wordt een genuanceerder beeld van de werkelijkheid betracht. Elke studie is immers ingebed in een bepaalde onderzoekstraditie waarin wordt voortgebouwd op resultaten van weer andere studies. Telkens wanneer onderzoekers werken binnen het kader van veronderstellingen van welbepaalde theorieën worden de gebruikte theorieën gereconstrueerd en vaak zelfs in belangrijke mate verfijnd of aangevuld.

Het kan dus ook niet anders dan dat er veel theorieën bestaan. Zoals we eerder hebben gezien, komt dit omdat elke theorie een aparte invalshoek heeft. Theorieën stellen dus heel verschillende vragen.[8] Een belangrijk punt hierbij is het verklaringsniveau. Immers, de ene theorie probeert een probleem op maatschappelijk niveau (macro) te verklaren, de andere concentreert zich juist op het individu (micro). Iets dat op het macroniveau 'waar' is, hoeft dat op het microniveau nog niet te zijn en vice versa. Zo kan op macroniveau een relatie tussen werkloosheid en criminaliteit aannemelijk worden gemaakt, maar dat betekent nog niet dat, op microniveau, iedereen die werkloos wordt uit stelen gaat. De meeste criminologische theorieën kunnen op een schaal van micro naar macro worden geplaatst. Dit 'niveau-probleem' heeft ook te maken met het feit dat in de criminologie gebruik wordt gemaakt van de inzichten uit verschillende disciplines. De belangrijkste 'moederdisciplines' van de criminologie zijn, in chronologische volgorde, de statistiek, de medische wetenschap, de biologie, de psychologie, de sociologie, de culturele antropologie en de economie. Die hebben ieder hun eigen manier van kijken en analyseren met zich mee gebracht.

Hoewel we de verschillende theorieën hiermee geen recht kunnen doen, willen we ze voor de overzichtelijkheid op de volgende wijze indelen. De moederdisciplines focussen immers de aandacht van criminologen op:

1. genen, hormonen en neurotransmitters;
2. ontwikkeling van antisociale stoornissen;
3. opvoeding en sociaal leren;
4. informele sociale controle;
5. rationele keuze en gelegenheid;
6. cultuur en subcultuur;

8 Zie ook Van Ruller 1999.

7. buurtinvloeden;
8. armoede, 'spanning', absolute en relatieve deprivatie;
9. interactie met sociale reacties;
10. machtsverhoudingen en maatschappijstructuur.

Zoals gezegd, loopt deze indeling behoorlijk parallel met de eerder genoemde moederdisciplines van de criminologie. Bij 1 zitten we op het terrein van de medische wetenschap en de biologie. Die twee disciplines hebben aan de wieg gestaan van de criminologie. Sommige biomedische theorieën zijn inmiddels achterhaald (zoals die van Lombroso), maar er worden juist de laatste tijd ook weer heel veel nieuwe ontwikkeld (bijvoorbeeld die rond neurotransmitters). Iets dergelijks kan worden opgemerkt met betrekking tot de andere basisverklaringen: sommige zijn al heel lang geleden ontwikkeld en gelden als achterhaald, terwijl er binnen iedere verklaringsrichting ook nog steeds nieuwe theorieën worden ontwikkeld. Bij 2, 3 en 4 bewegen we ons van de klinische psychologie, via de ontwikkelingspsychologie naar de sociale psychologie. Bij 5 zien we duidelijk aan de economie ontleende ideeën over de *homo economicus* – de calculerende burger. Bij 6, wanneer de culturele antropologie een woordje mee spreekt, verlaten we het niveau van het individu en zijn directe omgeving, en van 7 tot en met 10 bewegen we ons van de stadssociologie naar de macrosociologie.

Samengevat zouden we kunnen zeggen dat de functies van een theorie drieërlei zijn: (i) een theorie legt verbanden; ze helpt verklaren en begrijpen; (ii) ze helpt bij het opzetten van empirisch wetenschappelijk onderzoek, omdat ze meehelpt bepalen wat de methodologie moet zijn en daarom de te verzamelen data en (iii) ze helpt het beleid. Bijgevolg zou een definitie over wat een theorie is er ongeveer aldus kunnen uitzien: een theorie is een systematische en consistente redenering die volgt uit een generalisering en abstrahering van onderzoeksgegevens, die een mogelijke verklaring aandraagt en die in zo veel mogelijk toetsbare termen is gevat.

We willen dit nu illustreren door enkele theorieën toe te passen op concrete criminologische processen.

13.3 Over jeugdcriminaliteit, meisjescriminaliteit en het ontstaan van criminele groepen jongeren

In deze paragraaf gaan we aan de slag met de diverse verklaringen over jeugdcriminaliteit, meisjescriminaliteit en het ontstaan van criminele groepen jongeren. We maken daarvoor gebruik van onder andere Loeber[9] en Bol,[10] die proberen na te gaan welke factoren het zwaarst wegen bij jeugdcriminaliteit. Zij lopen vrijwel

9 Loeber 1998.
10 Bol e.a. 1998.

alle verklarende theorieën na en illustreren hun tekst met veel levensgeschiedenissen van de delinquente jongens. Ook maken we gebruik van Bouw,[11] die nagaat in hoeverre al die theorieën toepasbaar zijn op meisjes. Een belangrijk punt hierbij is dat meisjes veel minder met politie en justitie in aanraking komen dan jongens. De vraag is dan natuurlijk: hoe komt dat?

Loeber kiest voor een ontwikkelingspsychologisch perspectief. In deze benadering, die het laatste decennium steeds meer een centrale rol begint te spelen bij het preventiebeleid van jeugddelinquentie, staat de vraag centraal welke factoren een rol spelen in de ontwikkeling van een kind tot adolescent bij het ontstaan van jeugdcriminaliteit. Het gaat Loeber hierbij vooral om *structurele* (in tegenstelling tot incidentele), vaak gewelddadige gedragingen waar een brede antisociale gedragsproblematiek aan ten grondslag ligt. Loeber signaleert een piek in dit soort gedragingen rond het zeventiende levensjaar. De meeste jongeren stoppen na die leeftijd en 'groeien' als het ware uit de criminaliteit (*growing out of crime*) wanneer zij volwassen verantwoordelijkheden hebben. Anderen gaan door. Het gaat Loeber om deze 'harde kern' van jeugddelinquenten.

Deze tweedeling is ontleend aan het zogenaamde tweepadenmodel van de criminologe Terry Moffitt.[12] Zij gaat ervan uit dat degenen die na de pubertijd met criminaliteit stoppen in hun vroege jeugd een andere ontwikkeling hebben doorgemaakt dan de persistente delinquenten.

De adolescentiegebonden criminaliteit komt op bij het begin van de pubertijd en eindigt daarna. Dit wordt door Moffitt verklaard met de theorie van de zogenaamde *maturity gap*, de kloof tussen de kindertijd en de volwassenheid. Kort samengevat luidt deze theorie als volgt: kinderen voelen zichzelf tegenwoordig eerder volwassen dan vroeger. Dit komt voornamelijk doordat zij op jongere leeftijd seksuele ervaringen hebben en op jongere leeftijd over eigen geld beschikken. Tegelijkertijd wordt de tijd waarop men volwassen verantwoordelijkheden krijgt uitgesteld. Er moet immers langer naar school worden gegaan, men trouwt later en er komen later kinderen. De pubertijd, waarin men zich wel volwassen voelt maar feitelijk nog steeds niet voor vol wordt aangezien, duurt langer. Vooral in de tijd dat men vroeger ècht op eigen benen moest staan (na het zestiende jaar) wringt dat het sterkst. De hieruit voortvloeiende spanningen leiden tot een hoog niveau van jeugddelinquentie. We haken hier op in wanneer we de tekst van Bol[13] bespreken.

Bij Loeber draait het vooral rond het tweede 'pad' dat door Moffitt is onderscheiden; dat van de *life course persistent* criminaliteit. Loeber gaat in op zogenaamde 'risicofactoren'; signalen waar serieus aandacht aan moet worden besteed voordat het definitief fout gaat met een jongen. De belangrijkste daarvan zijn (i) dat het eerste delict vaak al voor het twaalfde jaar is gepleegd, (ii) dat het kind al heel jong problemen heeft gehad met 'autoriteitsfiguren' (vooral ouders en leraren), (iii) een

11 Bouw 1995.
12 Moffit 1993.
13 Bol e.a. 1998.

onvermogen om conflicten op een niet-gewelddadige wijze op te lossen en (iv) een patroon van 'liegen en bedriegen' dat ook al op heel jonge leeftijd is ontstaan.

De oorzaken hiervan liggen volgens Loeber vooral 'binnen' het kind, in het bijzonder op de ADHD-problematiek (ernstige concentratiestoornis en hyperactiviteit: *Attention Deficit and Hyperactivity Disorder* ook wel vertaald als *Alle Dagen Heel Druk*) en binnen het gezin. Problemen op deze terreinen worden versterkt door 'verkeerde vrienden' en buurtinvloeden. Bij jonge kinderen (van 6-11 jaar) blijken vooral de sociaaleconomische status, het geweldgebruik en het alcohol- en drugsgebruik van de ouders heel belangrijke signalen te zijn voor een dreigende 'criminele carrière' van de kinderen. Bij iets oudere kinderen (van 12-14 jaar) dient vooral te worden gelet op factoren als zwakke sociale banden met derden, 'foute vrienden', een hekel aan school en aan werken en ADHD.

Over de vraag wat we met deze kennis, deze risicofactoren, precies aan moeten is Loeber minder duidelijk. De beleidsaanbevelingen vormen niet het sterkste deel van dit stuk. Zoals gezegd, wordt in heel veel recente beleidsstukken over jeugdcriminaliteit wel sterk aangehaakt bij deze ontwikkelingspsychologische onderzoekstraditie. Je zult de genoemde risicofactoren dan ook in vrijwel ieder rapport dat de laatste tien, vijftien jaar aan deze problematiek is gewijd, tegenkomen. De richting waarin naar effectieve maatregelen wordt gezocht is te onderscheiden in een tweetal paden. Allereerst de min of meer 'therapeutische' interventies ten aanzien van het kind of in het gezin om de gesignaleerde oorzaken weg te nemen of te reduceren (dus bijvoorbeeld t.a.v. de ADHD, het drugsprobleem van de ouders of een opvoedingsondersteuning). En ten tweede de interventieprogramma's wanneer zich een bepaalde combinatie van risicofactoren voordoet. Bij tijd en wijle zou er een controle (door wie, laat Loeber in het midden) moeten plaatsvinden om te bekijken hoe de situatie er met betrekking tot de genoemde risicofactoren voorstaat. Loeber vergelijkt dit met het halfjaarlijkse bezoek aan de tandarts.

Ook Bol[14] gaat het om de inventarisatie van risicofactoren. Waar Loeber echter aanneemt dat er vooral iets mis is met het kind en zijn ouders en nauwelijks ingaat op de vraag wat er mis is met de maatschappij en de reacties op het betreffende kind, gaat Bol[15] hier wel op in. Vooral de sociaaleconomische status, de etnische dimensie en culturele en maatschappelijke ontwikkelingen krijgen in hun analyse de nodige aandacht. Al lezend in de opgenomen levensgeschiedenissen van jeugddelinquenten wordt al snel duidelijk dat die factoren daadwerkelijk een belangrijke rol spelen. Naast deze en de reeds door Loeber genoemde factoren gaat Bol[16] ook in op de elementen 'verveling' en 'risicovolle vrijetijdsbesteding', waarmee onder meer het rondhangen op straat, in winkelcentra en rond coffeeshops wordt bedoeld. Ook 'pesten' komt nadrukkelijk aan de orde als risicofactor. Zowel pestgedrag als het veelvuldig gepest worden kan, volgens de auteurs, in criminaliteit ontaarden. Wie zelf veel pest, krijgt 'de smaak' als het ware te pakken en gaat,

14 Bol e.a. 1998.
15 Bol e.a. 1998.
16 Bol e.a. 1998.

wanneer hem niet heel duidelijk grenzen worden gesteld, steeds verder. Wie veel gepest wordt, vooral als dit met discriminatie en uitsluiting gepaard gaat, wil vroeger of later wraak nemen.

Ook hier wordt de vraag gesteld wat zinvolle beleidsmaatregelen zouden kunnen zijn om dit probleem het hoofd te bieden. Op deze punten is door de overheid vooral geïnvesteerd in het organiseren van zogenaamd 'zinvolle' vrijetijdsbesteding, waaronder huiswerkbegeleiding en sport. Ook wordt nadrukkelijk ingespeeld op het schuldbesef van deze jongens. De boodschap hierbij is: maak het ze niet te gemakkelijk om hun eigen verantwoordelijkheid te ontkennen.

Echter, een relatieve zwakheid van de tekst van Bol[17] is dat het over jongens gaat. Dat is niet zo vreemd. Immers, de meeste criminologische theorieën gaan over mannen. Het zou daarom een interessante vraag zijn in hoeverre deze theorie overeind blijft wanneer zij aan door vrouwen gepleegde criminaliteit wordt getoetst. De biologische constitutie van vrouwen is duidelijk anders dan die van mannen, de socialisatie van meisje tot vrouw loopt anders dan die van jongen tot man en bovenal: vrouwen komen veel minder vaak met politie en justitie in aanraking dan mannen. Dit is in de gehele westerse wereld het geval: nog geen 12-15% van alle processen verbaal betreft een vrouw en gemiddeld 4,5% van alle gedetineerden is een vrouw.

Daarom is het interessant om het artikel van Bouw[18] te bestuderen, omdat het over meisjes gaat. In dit stuk wordt niet zozeer ingegaan op risicofactoren, maar juist op zogenaamde *protectieve* factoren. Met andere woorden, wat weerhoudt iemand ervan criminaliteit te plegen? Deze laatste factoren worden gezocht in een aantal specifieke eigenschappen van meisjes. Naast de wetenschappelijke toets of de verschillende verklarende theorieën ook voor meisjes en vrouwen opgaan, wordt in deze tekst dus ook naar een praktisch antwoord gezocht op de vraag waarom meisjes zoveel minder criminaliteit plegen dan jongens en wat we hiervan zouden kunnen leren met betrekking tot het preventiebeleid.

In de ontwikkeling van de criminologie zijn verschillende fasen te onderscheiden in het denken over meisjes- en vrouwencriminaliteit. Hieronder geven we een chronologisch overzicht, maar we willen benadrukken dat ontwikkeling (of simpelweg geschiedenis op zich) nooit een verhaal van netjes onderscheiden fasen, modellen en perspectieven is. Integendeel, het latere perspectief komt veelal *bovenop* de eerdere terecht. Fragmenten van de oudere perspectieven zullen dus persisteren en zich met fragmenten van het nieuwe perspectief verbinden. Het is dus belangrijk te onderkennen dat verschillende benaderingswijzen veelal naast elkaar bestaan of zelfs tot een hybride zijn verworden.

In eerste instantie was er nauwelijks enige aandacht voor de criminaliteit van vrouwen. De omvang van het probleem werd zo gering gevonden dat men het niet de moeite waard vond zich er serieus mee bezig te houden. Impliciet werd (en

17 Bol e.a. 1998.
18 Bouw 1995.

wordt) ervan uitgegaan dat alle verklarende theorieën over mannen ook opgaan voor vrouwen. Echter, aan het einde van de negentiende eeuw kwamen er vooral heel rolbevestigende ideeën over vrouwencriminaliteit opzetten. Volgens Lombroso en Ferrero plegen vrouwen minder criminaliteit omdat zij over het algemeen fysiek zwakker, minder intelligent, passiever en gehoorzamer zouden zijn dan mannen. Vrouwen die tòch criminaliteit plegen, moeten volgens hen als 'te manlijk' worden gezien. Deze 'manwijven' zouden volgens beide heren vanzelf uitsterven omdat ze geen man zouden kunnen krijgen en zich derhalve niet zouden kunnen voortplanten. In de loop der tijd hebben heel wat theorieën over de onrustige hormoonhuishouding van vrouwen (zoals: wanneer zij ongesteld moeten worden, worden zij 'boosaardig' en kleptomaan) de revue gepasseerd. Dit soort 'verklaringen' wordt tegenwoordig nog steeds wel gehoord, zij het dat de hormonale verschillen tussen man en vrouw vooral worden gebruikt ter verklaring van de hogere agressie van mannen.

Aan het begin van de twintigste eeuw kwam het idee op dat vrouwen minder criminaliteit pleegden omdat zij in mindere mate in het maatschappelijk leven participeerden. Omdat hun leven zich grotendeels binnenshuis afspeelde, hadden zij simpelweg minder gelegenheid om criminaliteit te plegen. In Nederland werd deze thesis vooral naar voren gebracht door Bonger en door Loosjes. Indien deze thesis juist is, zou de vrouwencriminaliteit met een voortschrijdende emancipatie moeten toenemen. Omdat dit slechts ten dele het geval is, heeft deze theorie aan verklaringskracht ingeboet, maar, zoals we verderop zullen zien, helemaal terzijde kan zij ook niet worden geschoven.

In de late jaren zestig van de vorige eeuw kwam de belangstelling voor het thema vrouwen en criminaliteit vooral tot stand via de vrouwenbeweging. Enerzijds werd zodoende het specifieke patroon en de specifieke motieven van vrouwen om criminaliteit te plegen zichtbaar gemaakt door middel van interviews met vooral vrouwelijke gedetineerden en prostituees. Anderzijds was er zeer veel aandacht voor delicten waar juist vrouwen het slachtoffer van werden, zoals seksuele intimidatie, verkrachting of huiselijk geweld. Veel delinquentie door vrouwen bleek een reactie te zijn op eerdere eigen ervaringen als slachtoffer. We moeten dan denken aan vrouwen die als gevolg van incestueuze of seksueel gewelddadige ervaringen hun leven niet meer op orde hebben gekregen en bijvoorbeeld aan de drugs zijn geraakt of we denken aan het slachtoffer van huiselijk geweld dat na jarenlange terreur van manlief hem op zekere dag de hersens inslaat.

Een goed decennium later, toen de wegloopproblematiek een thema werd, kwamen jongere meisjes in de belangstelling te staan. Het bleek dat meisjes vaker in wegloophuizen terechtkwamen dan jongens. Veel van deze meisjes bleken het in het ouderlijk huis niet uit te kunnen houden, juist omdat ze erg kort werden gehouden. Zeker wanneer wegloopgedrag structureel wordt, worden deze meisjes bijzonder kwetsbaar om met 'pushers' in aanraking te komen die ze aan de drugs

brengen, met 'loverboys' die ze aan het tippelen brengen en komen ze ook wel in criminele jeugdgroepen terecht.

Ten slotte willen we wijzen op de 'gender studies' in de criminologie. 'Gender' is de sociaal-culturele variant van 'sekse'. Het gaat hierbij om de studie naar rolpatronen. Welke maatschappelijke en juridische regels zijn duidelijk door mannen gemaakt en stellen vrouwen op het tweede plan? De wetgeving rond abortus en verkrachting (een zedendelict in plaats van een delict tegen de persoonlijke integriteit) waren hiervan de duidelijkste voorbeelden. Ook wordt het voor mannen typerende 'haantjesgedrag' geproblematiseerd. Doordat mannen zich zo nodig moeten bewijzen, plegen zij ook meer 'expressieve' criminaliteit met de bedoeling hierdoor hun maatschappelijke status te verhogen. Waar mannen hun agressie op anderen richten, hebben vrouwen eerder de neiging hun agressie op zichzelf te richten: mannen doen anderen geweld aan, vrouwen vooral zichzelf. In die zin kunnen anorexia en boulimie worden gezien als de vrouwelijke reacties op eenzelfde problematiek die bij jongens tot criminaliteit leidt.

De redenen waarom er tegenwoordig veel meer aandacht is voor het thema sekse en criminaliteit heeft vooral te maken met een toegenomen emancipatie van de vrouw. Toen vrouwen nog hele dagen thuis zaten en de wetenschap nog volledig een mannenaangelegenheid was, was het eenvoudiger de vrouw als een slachtoffer en als een dader met een heel specifieke problematiek te negeren. Vanaf de opkomst van de tweede feministische golf in de jaren zestig van de vorige eeuw was dat niet meer zo goed mogelijk. Tegelijkertijd rees toen ook de angst dat door de toegenomen emancipatie ook de criminaliteit onder vrouwen zou toenemen. Dat nu is volgens Bouw toch niet zo gemakkelijk aannemelijk te maken. Bouw ontwikkelt daarvoor een aantal argumenten.

Allereerst is het zo dat meisjes, zeker in vergelijking met voorheen, veel vaker met politie en justitie in aanraking komen. Echter, het verschil in stijgingspercentages tussen door meisjes en door jongens gepleegde criminaliteit is volgens Bouw niet verontrustend groot. Daarnaast is het percentage vrouwen dat met politie en justitie in aanraking komt gestegen van 12 naar 14% van het totaal, maar het percentage vrouwelijke gedetineerden blijft vrij constant op zo'n 4 tot 5%. Ook dat houdt zeker geen gelijke tred met de emancipatie. Ten derde, meisjes en vrouwen plegen nog steeds veel minder geweldsdelicten dan mannen en zijn minder expressief in hun delictgedrag. Zij plegen immers minder criminaliteit om stoer te doen of om erbij te horen. Veelal spelen zij een ondersteunende rol bij het plegen van delicten, waarbij ze zich vooral door relationele overwegingen (vrienden helpen) laten leiden. Of ze plegen delicten wanneer zij voor zichzelf geen andere uitweg zien. Wanneer zij iets stelen, zijn zij daar zelden speciaal voor op uitgetrokken en stelen zelden om het te kunnen verkopen. Het is meer zo dat zij ergens 'toevallig' langskomen en de verleiding (van die mooie lingerie, parfum of lipstick; traditioneel vrouwelijke hebbedingetjes) niet konden weerstaan.

Met andere woorden, waar vrouwen vroeger vooral werden bestudeerd als (het mindere) spiegelbeeld van de 'normale' manlijke standaard (die er dan sterker, stoerder en slimmer bij afstak), worden zij tegenwoordig op meer autonome wijze en op eigen merites bekeken. Zeker met betrekking tot de ontogenese (dit is de uiteindelijke oorsprong van 'het zijn') en de ontwikkelingspsychologie is het tegenwoordig zo dat eerder de specifiek manlijke eigenschappen worden geproblematiseerd. Het is daarom interessant om te kijken welke elementen de gangbare verklarende theorieën kunnen aandragen met betrekking tot dit onderwerp.

Laten we beginnen met de biologische theorieën. Waar vroeger vooral aandacht was voor alle 'tekortkomingen' van vrouwen (m.b.t. intelligentie en kracht) die het voor hen minder goed mogelijk maakten om criminaliteit te plegen, is er tegenwoordig vooral aandacht voor de problematische rol die het manlijke hormoon testosteron vervult in de agressiehuishouding. Ook wordt nadrukkelijk gesteld dat meisjes minder last hebben van de eerder beschreven *maturity gap*. Enerzijds omdat zij minder obsessief met 'scoren' en 'presteren' bezig zijn dan jongens en anderzijds omdat puberende meisjes lang niet zo onzeker over hun vrouwelijkheid zijn dan jongens over hun mannelijkheid. Meisjes zijn biologisch veel verder dan jongens van dezelfde leeftijd en die voorsprong maakt jongens onzeker, waardoor zij (agressief, egocentrisch) mannelijk geacht gedrag willen overcompenseren. Bij meisjes is van meet af aan meer mentale ruimte voor de meer empatische en zorgzame kant.

Volgens de spannings- of *strain*theorie zullen vrouwen minder criminaliteit plegen omdat zij minder obsessief met het najagen van maatschappelijk succes bezig zijn dan mannen. Deze theorie blijkt ondanks de toegenomen emancipatie nog steeds te gelden. Interessant is ook dat de eerste Nederlandse vrouwelijke criminologe en strafrechtjuriste, Clara Wichmann, reeds in 1918 stelling heeft genomen tegen het idee dat vrouwen vooral minder criminaliteit plegen omdat ze daar minder gelegenheid toe hebben, door te stellen dat vrouwen beter met moeilijke omstandigheden kunnen omgaan dan mannen. Mannen hebben de neiging alle tegenslag als tegenwerking te interpreteren en hun energie vooral te verdoen aan het 'bestrijden' van degene die hun onrecht heeft aangedaan, terwijl een vrouw veeleer de boel in goede banen zal proberen te leiden. Dit idee, dat ondanks een toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen mannen mannen blijven en vrouwen vrouwen, biedt een verklaring voor het feit dat in de laatste decennia de vrouwencriminaliteit niet disproportioneel is gestegen.

De sociale controletheorie vestigt de aandacht op de situatie dat meisjes veel meer in de gaten worden gehouden dan jongens. Ze mogen simpelweg minder van hun ouders. Rondhanggedrag of (seksuele) uitbundigheid wordt van hen ook sociaal minder getolereerd; ze mogen vaak minder laat uitgaan en hebben vaak nog steeds meer huishoudelijke taken dan hun broertjes. Daartegenover staat dat zij een positievere houding ten aanzien van school hebben. Het feit dat deze verschillen bij moslimjongeren nog veel groter zijn dan bij autochtone Nederlanders

(moslimmeisjes worden thuis meestal veel 'strakker' gehouden dan autochtone Nederlandse meisjes en voor hen is school juist een legitieme en hoog aangeschreven 'uitlaatklep' om activiteiten buitenshuis te kunnen ondernemen, terwijl het gedrag buitenshuis van moslimjongens zich vaak juist veel sterker aan de controle van de ouders onttrekt dan bij autochtone Nederlandse jongens) verklaart ook waarom de discrepantie in politie- en justitiecontacten bij hen veel scherper is.

Wanneer we kijken naar de theorie over moraal en levensdoelen, kunnen we stellen dat de grote nadruk op (materieel) succesvol-zijn een belangrijke criminogene (criminaliteitsbevorderende) factor is. Immers, wanneer jongens en meisjes wordt gevraagd wat zij later willen bereiken dan staat voor jongens maatschappelijk succes (status, aanzien) nog steeds centraal, terwijl meisjes het onderhouden van goede relaties met familie en vrienden nog steeds het belangrijkst vinden. Belangrijke criminaliteitsremmende factoren zoals empathie, zorgzaamheid en plichtsbesef worden hierdoor vaak opzij geschoven. Bij meisjes kan hier veel meer een beroep op worden gedaan.

Ten slotte willen we nog opmerken dat meisjes vaak geneigd zijn om risico's te mijden, terwijl jongens ze juist opzoeken. Dit impliceert enerzijds dat meisjes minder snel situaties zullen opzoeken waar bijvoorbeeld vaak geknokt wordt (en dus minder snel met 'rotzooi' in aanraking zullen komen) en anderzijds dat zij beter op hun verantwoordelijkheden kunnen worden aangesproken en gevoeliger zijn voor sancties. Er moet echter ook een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Als 'de nood hoog is' blijken juist meisjes in staat te zijn om enorme risico's te nemen, bijvoorbeeld bij een wildvreemde man in de auto te stappen en met hem naar een 'afwerkplaats' op één of ander verlaten industrieterrein te gaan. Risicovoller gedrag dan dat bestaat haast niet. Anderzijds zijn het juist jongens die het risico om zelf klappen te krijgen proberen te minimaliseren door in groepen te opereren.

Betrekken we die groepsdimensie erbij dan zien we dat ook de rol van meisjes in een groep heel anders is dan die van jongens. Aan de ene kant vervullen meisjes meestal een ondersteunende rol in een 'bende' of zijn zij (en hun bescherming) de 'inzet' van de strijd tussen rivaliserende groepen, anderzijds zijn zij het juist die de jongens 'aanmoedigen', of ophitsen zo je wilt, om bravoureachtig gedrag te vertonen. Hen wordt vaak de rol van 'cheerleader' aangemeten. Vaak raken meisjes bij toeval bij een bende betrokken, meestal omdat zij verkering hebben met één van de jongens.

Dit brengt ons bij de vraag wat wij eigenlijk überhaupt in een groep zoeken. Uiteraard is het zo dat mensen over het algemeen geneigd zijn 'grote emoties' met anderen te willen delen. Bijvoorbeeld, wanneer jouw voetbalclub de cup gewonnen heeft wil je dat samen vieren, je verjaardag vier je samen en wanneer er iemand dood gaat verwerk je het verlies samen. Daarnaast is het zo dat impulsiviteit, sensatiezucht en imponeergedrag vooral worden versterkt in competitie met anderen, veelal mannen. In de strijd om de toppositie is het testosteronniveau het hoogst. Heeft men de top bereikt, dan valt het testosteronniveau weer terug naar het nor-

male peil. Bovendien heb je om status te verwerven een publiek nodig. In dit verband wordt ook wel gesproken van de drie R's van het bendeleven: Reputatie, Respect en Regulering. Aan de andere kant kan de groep ook voorkomen dat je gezichtsverlies lijdt. In de groep kun je voor de 'buitenwereld' anoniem blijven. Dat wordt het proces van de-individualisering genoemd. Niemand van buiten de groep kan immers zien of jij dan wel je vriend slaat en schopt. Dit proces geeft een gevoel van onaantastbaarheid. Verder is voor veel delicten samenwerking noodzakelijk. Je zoekt de juiste man voor de juiste job. Ook is er sprake van een zekere zelfselectie: je gaat ergens heen waar een bepaalde groep is omdat je weet dat je dan lekker kunt 'matten'. In een groep is een gelegenheid om te matten snel gevonden; een 'brutale' blik, een 'foute' opmerking, het aanspreken van iemands vriendin kan al genoeg zijn om klappen te krijgen. Ook het gebruik van alcohol (en in mindere mate drugs) is in groepen hoger dan wanneer deze jongens alleen zijn. Het tegen elkaar 'opdrinken' is een vrij gebruikelijke praktijk. Niemand wil immers voor elkaar onder doen. Juist omdat pubers 'normaal' zo slecht raad met zichzelf weten is alcohol een plezierig roesmiddel, waar men zowel overmoedig raakt en achteraf zijn falen aan kan wijten.

Maar wordt iemand die zich normaal gesproken als een lammetje gedraagt in een groep nu een beest? Nee natuurlijk. Maar in een groep escaleren de dingen wel eerder. In een groep ontstaat snel een 'wij tegen zij'-houding, waarbij enerzijds een solidarisering tussen de groepsleden optreedt als een ontkenning van verantwoordelijkheid voor wat er derden wordt aangedaan.

Volgens Loeber heeft het 'doorgroeien' van jongens richting de harde groepscriminaliteit vooral te maken met aanleg en opvoeding. Een andere belangrijke traditie in de criminologie waarmee dit wordt verklaard is het zogenaamde levensloopperspectief. Vooral wat er precies gebeurt in iemands latere leven is bepalend of een jeugddelinquent stopt of doorgaat. Krijgt hij een vriendinnetje, dan stopt hij meestal. Volgt er meer ellende in zijn leven, dan gaat hij door.

Met betrekking tot dit doorgroeien heeft de politie Haaglanden een typologie van groepen gemaakt.[19] Overigens is deze typologie weer ontleend aan de typologie die de criminologen Cloward en Ohlin in de jaren vijftig van de vorige eeuw hebben ontwikkeld. In Beke en Van Wijk's termen zijn er: (i) hinderlijke groepen, wier gedrag vooral bestaat uit het uitschelden en provoceren van mensen en met gettoblasters en ander lawaai overlast veroorzaken; (ii) overlastgevende groepen, die zich vooral aan zogenaamde 'recreatiecriminaliteit' schuldig maken, zoals het iemand in elkaar slaan voor de kick; en (iii) criminele groepen, die vermogens- en geweldscriminaliteit plegen primair voor het financiële gewin.

Vaak is het zo dat de leeftijd van de leden over het algemeen jong (14-17 jaar) is, maar juist bij de meest criminele groepen is de *range* het grootst (tussen de 12 en de 20 jaar). Bovendien blijkt dat hoe crimineler de groep, hoe strakker de organisatie. Bij (i) en (ii) kan niet echt van een bende worden gesproken. Daarvoor

19 Beke en Van Wijk, 2001.

hangen zij te veel als los zand aan elkaar. Het opleidingsniveau van de groepsleden is laag. VMBO is vaak de maatstaf. Ook kan men stellen dat het aantal leden in een groep die zonder enig diploma de school hebben verlaten en altijd werkloos zijn gebleven rechtevenredig is met het niveau van crimineel gedrag. Daarenboven is het zo dat het gebruik van roesmiddelen problematischer dimensies aanneemt naarmate de groep meer crimineel wordt. Bij (iii) wordt criminaliteit vaak juist gepleegd om drugs te kunnen bekostigen, en deels weer door te verkopen. Ook het wapengebruik neemt van (i) tot (iii) behoorlijk toe. Ten slotte loopt het soort sancties waarmee wordt gereageerd uiteen van een Halt-sanctie bij (i) tot regelmatige gevangenisstraffen bij de leden van groep (iii).

Hoewel onderzoekers het erover eens zijn dat er in Nederland geen *gangs* in de Amerikaanse stijl voorkomen,[20] aanvaardt men wel dat er bendevorming in Nederland is. Een belangrijk argument hiervoor is dat er door groepen jongens *jackmoves* (gewelddadige berovingen) worden gepleegd. Maar of auteurs nu al dan niet beweren dat Nederland een *gang*-probleem heeft, wel is het zo dat de traditionele criminologische theorieën over criminele groepen bijna uitsluitend gericht zijn op jeugdbendes en *gangs*.[21] Groepen van volwassenen zijn dikwijls in de schaduw hiervan gebleven.[22]

13.4 Besluit

In dit hoofdstuk hebben we de richtinggevende dimensie van theorieën bekeken. Iedere theorie geeft een bepaalde richting aan waarin naar een verklaring wordt gezocht. De keuze van de ene of de andere theorie houdt vooral verband met het soort vraag dat men stelt en met het soort probleem dat men wil bestuderen. Daarnaast neemt iedere wetenschapper in zijn onderzoek ook zichzelf als mens met een heel bepaalde (wetenschappelijke, culturele, maatschappelijke, enzovoort) achtergrond en denkbeelden mee. Wanneer iemand die een theorie ontwikkelt zegt 'bekijk het eens vanuit dit perspectief' betekent dat niet dat hij geen oog zou hebben voor andere inzichten. Theorieën sluiten elkaar dan ook lang niet altijd op alle punten uit. Er wordt echter, bijna altijd, wel een duidelijk accent gelegd: dáár wordt dan belangrijkste verklarende kracht aan toegekend. Loeber bijvoorbeeld wijst er wel op dat buurtinvloeden en sociaaleconomische omstandigheden de aard en omvang van de jeugdcriminaliteit beïnvloeden, maar het accent ligt bij hem toch duidelijk op het individuele niveau: op de ontwikkeling van peuter tot puber. Dat weegt in zijn verklaring van jeugdcriminaliteit het zwaarst. We hebben eveneens geargumenteerd dat elke theorie een aantal vooronderstellingen aanvaardt. Deze vooronderstellingen zijn vaak plaats- en tijdgebonden. We noemen dit een

20 Beke en Van Wijk (2001) en ook Hakkert (1999) menen dat de organisatiegraad en continuïteit zowel als de expressiviteit van het (harde) geweld daar toch te gering voor zijn.
21 zie bijv. Sarnecki 1986; Ball en Curry 1995; Warr 1996; Fleisher 1998.
22 Weerman 2001.

paradigma. Het vigerende paradigma wordt gekenmerkt door een fixatie op rationaliteit en functionaliteit. De mens- en wereldbeelden die veelal ten grondslag liggen aan huidige theorieën zijn deterministisch en voluntaristisch van aard.

Kortom, theorieën helpen waar praktische kennis tekort schiet en rijgen losse empirische 'feitjes en rijtjes' bijeen tot een coherent geheel. Ze bieden een noodzakelijke reflectie op wat je aan het doen bent. Of zoals Kurt Lewin het uitdrukte: "Niets is zo praktisch als een goede theorie".

14 Daders

A.G. Donker

14.1 Inleiding

Iemand die een delict pleegt, is de dader van dat delict. Een delict is een strafbaar feit, dat omschreven is in het wetboek van strafrecht. In het wetboek wordt een onderscheid gemaakt in overtredingen en misdrijven. Misdrijven zijn over het algemeen ernstiger dan overtredingen. Een meerderheid van de mensen pleegt ooit wel een keer een delict.[1] Bij de meeste mensen gaat het om overtredingen, een minderheid pleegt ook één of meer misdrijven. Waarom doen mensen dat, en waarom doet de ene mens veel meer dan de ander? Daarover gaat dit hoofdstuk. De huidige wetenschappelijke kennis op dit gebied zal beknopt worden behandeld aan de hand van drie onderwerpen.

Het eerste onderwerp is de continuïteit van daderschap. Voor de meeste mensen is daderschap iets dat sporadisch of in ieder geval tijdelijk voorkomt, maar bij sommige mensen is er sprake van langdurige continuïteit in daderschap. Zoals later ter sprake zal komen, is de kans op een langdurige carrière als dader groter als al op jonge leeftijd veel antisociaal gedrag wordt vertoond. Antisociaal gedrag is een paraplu-term voor alle vormen van gedrag waarbij regels worden overtreden ten koste van anderen, waaronder ook het regelovertredende gedrag van kinderen die nog niet strafrechtelijk vervolgbaar zijn. Het tweede onderwerp gaat over risicofactoren voor daderschap. Bij het laatste onderwerp wordt ingegaan op de kennis omtrent de altijd weer opspelende overlast van de 'jeugd van tegenwoordig'. Voordat de verklaring van daderschap besproken wordt, volgt hieronder eerst nog een aantal opmerkingen over de lastige kanten van hoe je daderschap kunt meten en wat de prevalentie van daderschap is als je mensen zelf daarover ondervraagt.

14.1.1 De prevalentie van daderschap op basis van zelfrapportage

Hoeveel daders zijn er eigenlijk in Nederland? Om daar meer over te weten te komen is het mogelijk om de politie- en justitiecijfers na te gaan, maar dat zegt natuurlijk niets over hoe vaak het betreffende gedrag is vertoond. Het is ook mogelijk om het mensen zelf te vragen. Dat heet zelfrapportage-onderzoek. Uit het zelfrapportage-onderzoek van Van der Laan en Blom (2006) bleek dat van de Nederlandse jongeren (10-17 jarigen) 56% aangeeft in het afgelopen jaar een delict

1 Farrington 2001.

te hebben gepleegd.[2] Onder Nederlandse (jong)volwassenen (18-30 jarigen) is gevonden dat 32% zegt zich schuldig te hebben gemaakt aan een of meer delicten in het afgelopen jaar.[3]

Het merendeel van de delicten die mensen rapporteren zijn niet ernstig. Een aantal delicten komen zeer veel voor, maar welke dat zijn verschilt voor jongeren en (jong)volwassenen. Jongeren steken vuurwerk af buiten de periode waarin dat is toegestaan (38%) en eenzesde (16%) doet aan zwartrijden.[4] Zonder deze twee typen overtredingen rapporteert ook nog 40% zich in het afgelopen jaar schuldig te hebben gemaakt aan minimaal één delict. Onder (jong)volwassenen is te hardrijden met de auto (meer dan 30km/uur te hard) veel voorkomend.[5] Ruim eenderde (35%) zegt in het jaar voorafgaand te hard te hebben gereden, wat is gekwalificeerd in het wetboek van strafrecht als een misdrijf. Zwartrijden in het openbaar vervoer is met 13% de meest gerapporteerde overtreding onder deze leeftijdsgroep. Van de overige delicten worden diefstal van het werk (8,4%) en heling (kopen van gestolen goederen; 8,1%) het meest gerapporteerd. Navraag bij een specifieke groep jong-volwassenen (studenten) leert dat zij massaal doen aan illegaal downloaden van internet (85%) en ook veel aan grafitti (37%), diefstal van het werk (23%) en heling (20%).[6]

14.1.2 DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN ZELFRAPPORTAGE-GEGEVENS

Zoals hiervoor ter sprake kwam is het nadeel van het gebruik van officiele justitie- of politiecijfers dat als iemand geen veroordeling op zijn of haar naam heeft staan, dit niet wil zeggen dat die persoon nooit delicten heeft gepleegd. Daarmee valt lastig te bepalen wie als dader kan worden aangemerkt.

Aan de zelfrapportage-methode kleven ook nadelen. Bij zelfrapportage-studies worden vragen over ernstige misdrijven zoals moord en verkrachting vaak niet opgenomen in de vragenlijst. Dat komt omdat er maar een hele kleine kans is dat een respondent zich schuldig heeft gemaakt aan een dergelijk delict, terwijl wordt verondersteld dat de kans wel groot is dat respondenten van vragen over heftige onderwerpen schrikken en dan niet meer mee willen doen. Over bepaalde zaken worden dus geen vragen gesteld en zullen we daarom via zelfrapportage ook niks te weten komen.

Er zijn meer redenen waarom delicten die wel gepleegd zijn niet gemeld worden bij zelfrapportage. Mensen moeten namelijk wel bereid zijn om delicten die ze gepleegd hebben te rapporteren. Bovendien moeten ze ook weten dat ze een bepaald delict hebben gepleegd. De vraag moet ook duidelijk genoeg zijn zodat de herinnering eraan getriggerd wordt. Inmiddels is er veel bekend over de methodologische

2 Van der Laan en Blom 2006.
3 Donker 2004.
4 Van der Laan en Blom 2006.
5 Donker 2004.
6 Donker 2006.

voorwaarden waaraan een goede zelfrapportage vragenlijst moet voldoen.[7] Helaas lost dat de hiervoor besproken beperkingen niet op. Tegelijkertijd is bijvoorbeeld uit de Cambridge Study in Delinquent Development (hierna te noemen Cambridge studie) gebleken dat er veel delicten gemist worden wanneer alleen op officiele cijfers wordt afgegaan. De Cambridge studie is één van de weinige studies ter wereld waarbij over meerdere decennia zowel via de zelfrapportage-methode als via justitiële databanken informatie is verzameld over dezelfde groep jongens die opgroeiden in een arme wijk in Londen.[8] Die studie begon toen de jongens acht jaar waren. Bij de tot nu toe laatste meting waren zij vijftig jaar. Op basis van deze gegevens was het mogelijk om de voorspellende waarde te berekenen van zelfgerapporteerde delicten en te vergelijken met de voorspellende waarde van veroordelingen. Beide meetmethoden bleken met een vergelijkbare kracht in staat om toekomstig delictgedrag te voorspellen.[9] Dat is een belangrijke bevinding gebleken voor de acceptatie van de validiteit van de zelfrapportage-methode, waar in eerste instantie nogal aan getwijfeld werd.[10]

Uit analyse van de Cambridge-gegevens is ook gebleken dat voor ieder delict waarvan justitie heeft kennisgenomen er gemiddeld 40 keer meer delicten worden gerapporteerd. Per delicttype loopt het nogal uiteen. Winkeldiefstal of geweld worden veel vaker gerapporteerd dan dat er een veroordeling op volgt (respectievelijk 132 en 77 keer vaker) vergeleken met inbraak dat 6 keer vaker wordt gerapporteerd dan veroordeeld.[11] Deze enorme verschillen illustreren de aanvulling die zelfrapportagelijsten bieden op officiele databestanden.

Zelfrapportagelijsten werken niet bij heel jonge kinderen. Om te meten in welke mate zij antisociaal gedrag vertonen, wordt er vaak gebruik gemaakt van ouderrapportage- of docentrapportage-vragenlijsten. Ook bij deze lijsten is het van belang inzicht te hebben in de mogelijkheden en beperkingen van verschillende informanten.[12] Ouders kennen bijvoorbeeld het gedrag van hun kind het best, want het langst en in verschillende situaties. Docenten kennen het gedrag van hun leerling alleen in de klassikale situatie, maar in tegenstelling tot ouders hebben zij doorgaans het vermogen om het gedrag van een leerling te vergelijken met dat van andere leerlingen in dezelfde klas, of uit eerdere klassen.

Uitgangspunt bij studies naar daderschap is doorgaans dat de combinatie van rapportages van verschillende informanten het meest realistische beeld geeft, en dat geldt ook voor de combinatie van officieel geregistreerde delicten en zelfgerapporteerde delicten.[13] Justitie-cijfers hebben wel een voordeel boven zelfrapportage bij de classificatie van de ernst van een delict, dat in de volgende paragraaf besproken zal worden.

7 Elliott en Huizinga, 1989; Junger-Tas en Haen Marshall, 1999; Thornberry en Krohn 2000.
8 Farrington e.a. 2006.
9 Farrington 1989.
10 Coleman en Moynihan 1996.
11 Farrington e.a. 2006.
12 Hoeve e.a. 2008.
13 Coleman en Moynihan 1996.

14.1.3 BEPALEN VAN DE ERNST VAN EEN DELICT

Bij veroordelingen is er altijd een rechter aan te pas gekomen, waardoor duidelijk is welk wetsartikel van toepassing is bevonden op het veroordeelde gedrag. De maximumstraf die bij dat artikel hoort, vertelt iets over de ernst van het vertoonde gedrag. Ook de straftoemeting, hoewel onderhevig aan meer factoren, geeft daarvan een inschatting.

Bij zelfrapportage-onderzoek is de ernst van een delict erg lastig te bepalen omdat een dergelijke professionele toets via de rechter ontbreekt. Daar komt nog bij dat ieder delict vele dimensies kent die meebepalen hoe ernstig het was. Het zou heel veel vragen vergen om al die dimensies precies in kaart te kunnen brengen. Per delict zou je daarvoor eigenlijk vragen moeten stellen over de aangedane schade (hoeveel is de buit waard?); over de ervaren schade (zat er voor het slachtoffer bijvoorbeeld extra (emotionele) waarde aan de buit?); over in hoeverre de dader wist (of kon weten) wat het delict bij het slachtoffer veroorzaakte?; over in hoeverre de dader handelde uit noodzaak (honger, of geld nodig voor medicijnen voor een ziek kind?).

Om de ernst van een delict vast te stellen is het dus eigenlijk nodig om het hele dossier rond het delict te kennen. Bij veel onderzoek is dat heel vaak niet mogelijk, omdat het te veel tijd kost. Dus hoe meten we dan de ernst van daderschap? Gelukkig zijn er wel een aantal indicatoren die bij benadering inschatten hoe ernstig dat gedrag is.

Loeber en Farrington (1998) hebben laten zien dat variëteit en frequentie de beste indicatoren zijn van de ernst van iemands delictgedrag. Des te vaker iemand delicten pleegt, en hoe meer verschillende delicten dat zijn, des te ernstiger zijn ook de delicten die gepleegd worden.[14]

Daarnaast is er de factor leeftijd. De leeftijd van de dader is voor het slachtoffer niet direct belangrijk, maar wel voor het beoordelen of inschatten van de ernst van daderschap. Gedrag wordt namelijk ernstiger geacht naarmate het meer afwijkt van wat normaal is voor de leeftijdsgroep waartoe iemand behoort. Kleine kinderen zijn bijvoorbeeld veel vaker fysiek agressief dan oudere kinderen, jongeren of volwassenen. Sommige kleine kinderen zijn in vergelijking met hun leeftijdsgenootjes nog veel vaker fysiek aggresief. Ze vertonen antisociaal gedrag in veel sterkere mate dan gebruikelijk voor die leeftijdsgroep. Dat is een indicatie van een zorgwekkende prognose, en daarmee voor de ernst van dat gedrag.[15]

Al in de jaren vijftig van de vorige eeuw werd er gesproken over de curve die ontstaat wanneer veelvoorkomende vormen van criminaliteit worden afgezet tegen de leeftijd van daders van criminaliteit.[16] Opgenomen in deze curve zijn doorgaans vermogensdelicten, agressie- en geweldsdelicten, en vandalisme. De *age-crime* curve voor deze typen delicten laat een snelle stijging zien vanaf leeftijd 12, een

14 Loeber, Farrington, en Waschbusch 1998.
15 Patterson, Capaldi, en Bank 1991.
16 Gottfredson en Hirschi 1990.

piek rond het 17e/18e jaar, en vervolgens een geleidelijke daling tot een heel klein percentage. Uit de age-crime curve is af te lezen dat van alle delicten die worden gepleegd, het leeuwendeel voor rekening komt van jongeren en jong-volwassenen. Daar moet meteen wel bij worden opgemerkt dat dit niet geldt voor verkeersdelicten en een aantal typen werkgerelateerde vermogensdelicten.[17] Het was een tijd onduidelijk of de stijging aan het begin van de curve veroorzaakt wordt door een stijging in het aantal daders of door een stijging in het aantal delicten per dader. Allebei blijkt waar te zijn.[18] Daaruit blijkt ook dat er iets bijzonders aan de hand is rond die leeftijd. Wat dat is zal verderop worden besproken onder het kopje 'de jeugd van tegenwoordig'. Hier zal eerst nader worden ingegaan op wat er gebeurt voor het twaalfde jaar omdat echte continuïteit in daderschap al vroeg blijkt te beginnen.

Concluderend kan hier ten slotte nog gezegd worden dat de meest informatieve gegevens afkomstig zijn van longitudinale studies waarbij meerdere meetmethoden worden gecombineerd. Bij longitudinale studies is weer wel een probleem dat er selectieve uitval plaatsvindt. Helaas staat de groep die de meeste delicten pleegt erom bekend dat zij het minst geneigd zijn met een dergelijk onderzoek mee te doen en vooral ook mee te blijven doen.[19] Kortom, alle meetmethoden hebben beperkingen. Het is aan de wetenschap om die beperkingen goed te kennen en te beschrijven en uit die methoden toch te proberen er op de meest rationele manier de beste informatie uit te halen.

14.2 Continuïteit van daderschap: Eens een dief, altijd een dief?

Het is al geruime tijd bekend dat een vroege aanvang van antisociaal gedrag van groot belang is in de ontwikkeling van langdurig crimineel gedrag. Lee Robins beschreef bijvoorbeeld al in 1978 dat verreweg de meeste volwassen criminelen bij nadere beschouwing al in hun kindertijd meer antisociaal gedrag vertoonden vergeleken met leeftijdsgenoten.[20] Omgekeerd gaat dit verband niet op. De meeste kinderen die veel meer antisociaal gedrag vertonen, vergeleken met leeftijdsgenootjes, worden later als volwassene niet crimineel.[21] Dit lijkt misschien paradoxaal, maar dat is het niet. Het is zelfs vrij goed te verklaren waarom beide verbanden bestaan. Bij het bespreken van die verklaring zal ook duidelijk worden waarom het niet mogelijk is te voorspellen welk kind wel, en welke niet zal uitgroeien tot volwassen crimineel.

In 1982 beschreef Rolf Loeber drie basisprincipes voor het risico op langdurig daderschap die tot op de dag van vandaag geldig blijken te zijn.[22] Twee principes

17 Farrington 1986.
18 Farrington 1986.
19 Liberman, 2008a; Thornberry en Krohn 2003.
20 Robins 1978.
21 Loeber en Farrington 1998.
22 Loeber, Farrington, Stouthamer-Loeber, en Raskin White 2008.

hebben betrekking op variëteit in type delicten en variëteit in de situaties waarin delicten worden gepleegd: het risico op langdurig antisociaal gedrag neemt toe naarmate kinderen meer verschillende vormen van antisociaal gedrag vertonen en naarmate zij dat in meer verschillende situaties doen. Het derde basisprincipe is de leeftijd waarop antisociaal gedrag begint: Naarmate iemand jonger is als het antisociale gedrag begint, des te groter is de kans dat het gedrag langdurig vertoond wordt.[23] Ook al geruime tijd bekend is dat er een kleine groep is, die verantwoordelijk is voor disproportioneel veel criminaliteit.[24] De groep die op jonge leeftijd begint is de aangewezen kandidaat om daarvoor verantwoordelijk te zijn, wat ook gebleken is uit bijvoorbeeld de Cambridge studie.

Uit de Cambridge studie bleek dat qua justitiële veroordelingen, 7% van de mannen (of 17% van alleen de mannen met een veroordeling uit de steekproef) verantwoordelijk was voor de helft van alle door de totale steekproef gepleegde delicten (417 van de 808 delicten). De mannen die op jonge leeftijd tegen hun eerste veroordeling waren aangelopen, bleken ruimschoots oververtegenwoordigd in deze groep. Dat komt overeen met het hiervoor beschreven basisprincipe dat naarmate iemand jonger is als het antisociale gedrag begint, het risico op langdurig daderschap groter is. De jongens uit de Cambridge studie die voor het eerst veroordeeld werden op 10-13 jarige leeftijd, kregen gemiddeld in totaal 9 veroordelingen. Bij de jongens die voor het eerst veroordeeld werden op 14-16 jarige leeftijd lag dat gemiddelde op 6 veroordelingen. Deze twee groepen waren samen verantwoordelijk voor maar liefst driekwart van alle veroordelingen van de totale steekproef (620 van de 808).[25] Het gaat hier om jongeren die crimineel actief zijn op een leeftijd die ruim of enkele jaren eerder ligt dan de piekleeftijd van criminaliteit, zoals eerder besproken in verband met de age-crime curve. Dit kan daarom ook als een illustratie gezien worden van het hierboven beschreven verband tussen leeftijdongebruikelijk gedrag en de ernst daarvan. In de volgende paragraaf wordt het theoretisch model besproken dat hierop van toepassing is.

14.2.1 THEORETISCHE MODEL VAN DADERSCHAP: TWEE PADEN

In 1993 beschreef Terrie Moffitt een theoretisch model over de ontwikkeling van daderschap waarbij het belang van de aanvangsleeftijd centraal staat. Dit *Dual Taxonomy model* onderscheidt twee groepen daders. De kleinste groep (ongeveer 5-10% van de jongens en waarschijnlijk een kleine 1% van de meisjes) vertoont vanaf de vroege kindertijd meer antisociaal gedrag dan hun leeftijdsgenoten en zij gaan daar ook langdurig mee door. In het model wordt dit type dader de *life-course-persistent* delinquent genoemd. De andere groep is veel groter in aantal, maar het antisociale gedrag van deze daders begint niet voor de adolescentie, is in het

23 Loeber 1982.
24 Wolfgang, Thornberry, en Figlio 1987.
25 Farrington e.a. 2006.

algemeen minder gewelddadig en het stopt in de volwassenheid.[26] Dit type dader wordt de *adolescence-limited* delinquent genoemd in het model. In recente overzichten van het model wordt overigens benadrukt dat volwassenheid pas begint vanaf het 25e jaar, althans dat geldt voor de generaties geboren vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw.[27]

Het Dual Taxonomy model beschrijft twee verschillende typen delinquenten, met verschillende ontwikkelingspaden, maar ook met een verschillende etiologische achtergrond, dat wil zeggen met een verschillende oorzakelijke achtergrond van de ontwikkeling van dat gedrag. In de adolescentie zijn beide groepen nauwelijks van elkaar te onderscheiden qua daderschap, met als uitzondering dat de *life-course-persistent* dadergroep meer geweld laat zien. De ontwikkeling van antisociaal gedrag van de *life-course-persistent* is het resultaat van een negatieve wisselwerking van jongsaf aan tussen neurocognitieve kenmerken van een kind en de risicovolle omstandigheden waarin dat kind opgroeit. De ontwikkeling van deze groep wordt gekenmerkt door relatief veel psychopathologie. Dat geldt niet voor de hierna te bespreken *adolescence-limited* daders.

De *adolescence-limited* daders gaan, na het doorlopen van een normale kindertijd, delinquent gedrag vertonen uit onvrede met hun onvolwassen status in de adolescentie. De basis voor die onvrede zou bestaan uit de discrepantie tussen het wel biologisch volgroeid zijn (want in staat tot voortplanting) maar maatschappelijk nog niet als volwassene worden erkend. Dit verschijnsel staat bekend onder de term *maturity gap*. Geïnspireerd door de *life-course-persistent* delinquenten, gaan *adolescence-limited* delinquenten het met name statusgevoelige delinquente gedrag imiteren (bijvoorbeeld joyriding, maar ook middelengebruik of diefstal) in een poging op die manier ook meer volwassen privileges te verwerven. In het model wordt de ontwikkeling van de *adolescence-limited* delinqenten beschreven als een normatief proces, dat wil zeggen als een ontwikkeling waarmee het merendeel van de jongeren te maken krijgt.[28]

Het cruciale verschil tussen de ontwikkelingspaden van beide typen daders is dat kinderen op het *life-course-persistence* ontwikkelingspad te maken krijgen met een cumulatie van negatieve gevolgen van de interactie tussen de aanwezige risicofactoren en het antisociale gedrag. Dat heeft veel consequenties voor hun functioneren. Op school leidt de combinatie van dat gedrag, met een laag (verbaal) IQ en veel impulsiviteit en hyperactiviteit bijvoorbeeld tot een moeizame relatie met de leraar, spijbelen op de basisschool en voortijdig schoolverlaten. Het gebrek aan diploma's in combinatie met de inmiddels verworven negatieve reputatie maakt dat de kans om op een legitieme manier aan geld te komen kleiner wordt, terwijl het antisociale en impulsieve gedrag ook nog bijdraagt aan de kans op ontslag als het wel lukt om een baan te bemachtigen. Deze ongunstige opeenstapeling van consequenties van gedrag en risicofactoren maakt dat de mogelijkheden tot posi-

26 Moffitt 1993.
27 Arnett 2000; Moffitt 2006.
28 Moffitt 1993; 2006.

tieve verandering steeds wat kleiner wordt voor *life-course-persistent* daders. In tegenstelling tot de *adolescence-limited* daders, hebben de *life-course-persistent* daders nauwelijks geleerd om zich sociaal te gedragen in hun kindertijd.[29] Veranderen is voor deze groep om die reden moeilijker, zoals verderop ook nog besproken zal worden.

14.2.2 EMPIRISCHE ONDERBOUWING EN AANPASSING VAN HET DUAL TAXONOMY MODEL

Moffitt baseerde haar model op de gegevens van de Dunedin Multidisciplinary Health and Development Study. Dunedin is een plaatsje in Nieuw-Zeeland. Bij dit onderzoek zijn ruim duizend jongens en meisjes (een geboorte-cohort, dat wil zeggen iedereen die in Dunedin in een bepaald jaar geboren is) al vanaf hun 3e jaar gevolgd, waarbij zowel ouder-, docent- en zelfrapportage-vragenlijsten als officiele bronnen zijn geraadpleegd. Inmiddels zijn er metingen en analyses van de ontwikkeling tot 32 jaar.[30] Uit deze analyses bijkt dat er duidelijke verschillen zijn in de ontwikkeling tussen beide groepen, waarvoor op heel veel onderdelen ruime empirische ondersteuning is gevonden sinds het verschijnen van het model.[31]

Moffitt formuleerde in 1993 een aantal hypothesen. Eén daarvan stelde dat er in een steekproef uit de algemene bevolking minder stabiliteit in daderschap is te verwachten tussen kindertijd en adolescentie dan tussen kindertijd en volwassenheid.[32] Dat komt omdat beide dadergroepen wel in de adolescentieperiode aanwezig zijn (en dan niet uit elkaar gehouden kunnen worden), maar alleen de *life-course-persistent* daders vertonen al delinquent gedrag in de kindertijd. Deze hypothese gaat in tegen wat wel de longitudinale wet wordt genoemd: hoe meer tijd tussen twee metingen zit, hoe lager de stabiliteit in gedrag gemeten op beide momenten. Deze zogenaamde stabiliteits-hypothese is getoetst met Nederlandse data van de Zuid-Holland studie. De Zuid-Holland studie is een epidemiologische studie waarbij ruim 2000 kinderen en jongeren (jongens en meisjes) uit de algemene bevolking van Zuid-Holland zijn gevolgd in hun gedragsontwikkeling over een periode van bijna 25 jaar.[33] Conform het *Dual Taxonomy* model bleek dat antisociaal gedrag van kinderen van 6-11 jaar een bijna drie keer sterkere voorspellende waarde had voor geweldsdelicten in jong-volwassenheid (20-25 jaar) dan de voorspellende waarde van dat gedrag van jongeren van 12-17 jaar.[34]

Op basis van de studies die er gedaan zijn sinds het verschijnen van het *Dual Taxonomy* model lijken twee aanpassingen gerechtvaardigd. De eerste heeft betrekking op de erkenning van een toegevoegde groep met een vergelijkbaar agressief

29 Moffitt 1993.
30 Moffitt, Caspi, Harrington, en Milne 2002; Moffitt 2006.
31 zie voor het meest recente overzicht van die empirische onderbouwing: Moffitt 2006.
32 Moffitt 1993.
33 Reef, Diamantopoulou, Van Meurs, Verhulst, en Van der Ende 2009; Verhulst, Akkerhuis, en Althaus 1985.
34 Donker, Smeenk, Van der Laan, en Verhulst 2003.

en andersinds antisociaal gedragspatroon in de kindertijd als de *life-course-persister* maar met een verminderde ernst en intensiteit van het daderschap na de kindertijd. Deze groep wordt wel *childhood-limited* of *low-level chronics* genoemd, waarbij de tweede naam de lading het beste lijkt te dekken. In eerste instantie werd de groep door Moffitt en collega's de 'herstelgroep' (*recoveries*) genoemd, maar dat bleek te optimistisch. In tegenstelling tot de *life-course-persistent* daders is er bij de *low-level chronic* daders na de kindertijd geen sprake van ernstige delinquentie, ook niet in de adolescentie, maar wel van een persistent maar weinig frequent daderschap. Dat bleek voor het eerst uit analyses van de Cambridge studie.[35] Nadere beschouwing van de gegevens van zowel de Dunedin studie als de Cambridge studie heeft laten zien dat het hier vooral gaat om kinderen die in hun adolescentie een sociaal-teruggetrokken leven leiden, met dientengevolge weinig invloed van delinquente leeftijdsgenoten.[36] Veelvoorkomende diagnoses in deze groep in volwassenheid waren depressie, angst en een hoge mate van neuroticisme, wat laat zien dat er bij deze kinderen geen sprake is van herstel, maar van negatieve uitkomstmaten in het sociale en psychische domein, meer dan op strafrechtelijk vlak.[37]

De andere aanpassing die het Dual Taxonomy model behoeft, betreft de vermeende normativiteit van de *adolescence-limited* groep. De theoretische beschouwing van het model geeft een verklaring voor alle adolescenten die beginnen met het plegen van delicten, of ze dat nu heel soms of met grote regelmaat doen. Het proces waarbij frustratie optreedt veroorzaakt door de *maturity gap* heeft ook betrekking op alle jongeren. Wanneer de gepubliceerde analyses naar beide groepen echter worden bestudeerd, blijkt het niet meer om alle jongeren te gaan. In de artikelen op basis van de Dunedin studie blijkt de *adolescence-limited* groep gevormd wordt door die adolescenten die ernstige delinquente gedragingen rapporteren. Dat is conform de theorie dat beide groepen in de adolescentie niet van elkaar te onderscheiden zijn, maar het laat ook zien dat het geen normatieve meerderheid betreft. Ongeveer een kwart van de jongens en ruim 15% van de meisjes vertonen dergelijk daderschap in de adolescentie. De meerderheid van de adolescenten pleegt af en toe een delict, maar benadert bij lange na niet het niveau van de twee dadergroepen. Door het achterwege laten van een meer gedifferentieerde beschouwing van daderschap in de adolescentie blijft de (ook in recente publicaties onderschreven) claim dat we hier te maken hebben met normatief gedrag niet ondersteund.[38] Verderop zal worden beschreven wat voor theorieën dit hiaat met betrekking tot daderschap in de adolescentie tegenwoordig opvullen.

Er is sinds het verschijnen van het Dual taxonomy model met name veel discussie geweest over het nut en de validiteit van een onderscheid in typen delinquenten.[39] Robbert Sampson en John Laub zijn waarschijnlijk de meest invloedrijke

35 Nagin en Land 1993; Nagin, Farrington, en Moffitt 1995.
36 Farrington e.a. 2006; Moffitt e.a. 2002.
37 Moffitt 2006.
38 Zie hiervoor ook Donker en Slotboom 2008, waarin ook wat nader wordt ingegaan op de wat ongelukkige naamgeving binnen het model.
39 Jeglum Bartusch, Lynam, Moffitt, en Silva, 1997; Sampson en Laub 2005.

criticasters van het tweeledige onderscheid van delinquenten. In hetzelfde jaar waarin Moffitts artikel verscheen, publiceerden zij hun boek *Crime in the making*.[40] Daarin presenteerden zij voor het eerst geavanceerde statistische analyses op al langer bestaande data. Op basis van deze opnieuw geanalyseerde data komen zij tot een theorie die gezien kan worden als een variant op de inmiddels klassieke Social Control Theory van Travis Hirschi uit 1969.[41] Centraal in die theorie staat de binding van een individu met anderen (zoals ouders) en de maatschappij. Het zijn, volgens Hirschi, deze bindingen en de daarmee gepaard gaande sociale controle die maken dat mensen zich gesocialiseerd gedragen. Sampson en Laub hebben hun theorie op dit basisidee gebaseerd en verder uitgewerkt. Bindingen met formele instituties zijn belangrijk, bijvoorbeeld werk en huwelijk, maar ook binding met informele instituties, zoal de militaire dienst, kan bijdragen aan de benodigde sociale controle. Veranderingen in de mate van binding kan grote invloed hebben. De nadruk op die veranderingen lijkt de belangrijkste theoretische bijdrage van Sampson en Laub. Het zijn de momenten dat er veranderingen plaatsvinden in iemands leven, waardoor de bindingenstructuur verandert, en waarmee de mogelijke geneigdheid tot criminaliteit verandert. Negatieve voorbeelden van deze transities of *turning points* zijn bijvoorbeeld een ontslag of een scheiding.

Hoewel het nut van het onderscheid van verschillende typen daders door hen niet onderschreven wordt, lijkt de notie van turning points wel een belangrijke rol te kunnen gaan spelen in het verklaren van de verschillen in de snelheid en de mate waarin beide groepen bij het ouder worden stoppen met het plegen van delicten. Dit proces wordt *desistance* genoemd. Turning points waarvan ook op basis van Nederlands onderzoek bekend is dat zij een belangrijke bijdrage leveren aan desistance zijn huwelijk en werk.[42] Uitgangspunt van de Dual Taxonomy is dat deze turning points niet eenzelfde effect hebben bij beide groepen. Deze stellingname is nog onvoldoende bestudeerd, dus harde conclusies op dit terrein zijn nog niet mogelijk. De verwachting is dat bij adolescence-limited daders er met het ouder worden steeds meer sprake is van prosociale partners en banen die helpen bij het stoppen met criminaliteit. Life-course-persistent daders daarentegen hebben vaker partners die zelf ook delinquent zijn en verkrijgen moeizaam banen of gebruiken hun werknemerschap voor criminele gedragingen.[43]

Concluderend kan worden gezegd dat niet zondermeer gesteld kan worden dat wie eens een dief was, dat altijd zal blijven. Duidelijk is dat de kans daarop toeneemt naarmate de betreffende persoon jonger was toen hij (of zij) daarmee begon. En de kans neemt ook toe naarmate die persoon nog meer delicten pleegt en dat doet ongeacht de situatie. Maar tegelijk is heel duidelijk gebleken uit de verschillende studies dat welliswaar continuïteit in daderschap al op jonge leeftijd begint, maar dat niet geldt dat jonge daders door zullen gaan met het plegen van delicten. Tot

40 Sampson en Laub 1993.
41 Hirschi 1969.
42 Blokland en Nieuwbeerta 2005.
43 Moffitt 2006, waarin ook een respons op de kritiek van Sampson en Laub is te lezen.

nu toe is er nog niet veel gezegd over de factoren die bijdragen aan de kans op daderschap. Daarover gaat het in het volgende deel.

14.3 Risicofactoren voor daderschap

Hiervoor ging het voornamelijk over continuïteit en discontinuïteit in antisociaal gedrag, en het belang van de aanvangsleeftijd van dat gedrag. Bij het bespreken van het Dual Taxonomy model zijn er een aantal risicofactoren ter sprake gekomen die daarbij van belang zijn en die hier wat uitgebreider zullen worden besproken. Op basis van de eerder genoemde longitudinale studies is er veel informatie verzameld over de factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van antisociaal gedrag. Nog niet eerder genoemd, maar van zeer groot belang bij de kennisontwikkeling op dit gebied, zijn de studies van het *Program of Research on the Causes and Correlates of Delinquency*, dat onder leiding staat van Rolf Loeber. De longitudinale studies die hieronder vallen zijn gericht op de ontwikkeling van jongens (Pittsburgh Youth Study), meisjes (Pittsburgh Girls Study) en jongens en meisjes (Rochester Youth Development Study en Denver Youth Study).[44]

Een belangrijke bevinding met betrekking tot risicofactoren, voor het eerst gedaan op basis van de Pittsburgh Youth Study, is de notie dat de kans op een ongunstige ontwikkeling niet zozeer van een afzonderlijke risicofactor afhangt, maar meer van de cumulatie van dergelijke factoren.[45] Meer precies gezegd hangt die kans af van het aantal risicofactoren minus het aantal beschermingsfactoren. Risicofactoren verhogen de kans op antisociaal gedrag, en beschermingsfactoren verlagen die kans. Er bestaan dus geen risico- of beschermingsfactoren die allesbepalend zijn. Het is vergelijkbaar met het verband tussen roken en longkanker. Roken is aantoonbaar een risicofactor, maar niet iedereen die rookt krijgt longkanker en niet iedereen met longkanker heeft ooit gerookt. Recent hebben Van der Laan, Blom en Kleemans dit ook voor het eerst met Nederlandse data laten zien.[46]

In het Dual Taxonomy model wordt het *life-course-persistence* ontwikkelingsproces beschreven waarbij er sprake is van cumulatie van risicofactoren bij zowel het kind als bij de ouder(s).[47] Voor het belang van die factoren is veel empirische evidentie gevonden in de Dunedin studie tot aan het 26e jaar. De belangrijkste risicofactoren in de kindertijd bleken een hoge mate van impulsiviteit en hyperactiviteit, lage (verbale) intelligentie en een moeilijk temperament (opstandig, agressief en negatief). De belangrijkste familie-risicofactoren bleken tienermoeder- en éénouderschap, moeders met problemen op het gebied van de geestelijke gezondheid, disciplinering via hardhandig en inconsistent straffen, veel familiale conflicten en

44 Zie voor meest recente overzicht van de karakteristieken en resultaten van deze studies: Loeber e.a. 2008.
45 Loeber 1997.
46 Van der Laan, Blom, en Kleemans 2008.
47 Moffitt 1993.

veel veranderingen (door bijvoorbeeld scheiding en verhuizing en verandering van gezinssamenstelling), en een lage sociaaleconomische status. In de adolescentie was de afwijzing door leeftijdsgenoten ook een voorspeller van deze ontwikkeling.[48]

Het belang van deze kindertijd-factoren voor een vroege aanvang van antisociaal gedrag is ook gevonden in de eerder genoemde longitudinale studies.[49] De belangrijkste voorspellende risicofactoren in de kindertijd zijn samen te vatten tot zes categorieën. Drie daarvan hebben betrekking op het kind, namelijk: disruptief en/of antisociaal gedrag, lage intelligentie/slechte schoolprestaties, impulsiviteit (waaronder ook risicozoekend gedrag, hyperactiviteit en gebrek aan concentratie). Drie categorieën hebben betrekking op de omgeving: deviantie of criminaliteit in de familie, ongunstige opvoedmethoden (zoals het eerder te sprake gekomen hardhandig en inconsistent disciplineren) en armoede, wat zich vertaalt in weinig inkomen en slechte huisvesting en grote gezinnen.[50] Disruptief en/of antisociaal gedrag op leeftijd 8-10 jaar is de sterkste voorspeller voor later daderschap maar draagt niet bij aan de verklaring van dat gedrag, omdat het in essentie om dezelfde gedragingen gaat.

Farrington en collega's berekenden voor de respondenten van de Cambridge studie een *antisocial*-score op basis van docent- en klasgenoot-rapportages over 10 gedragingen als vechten, stelen, risicozoekend gedrag en ongevoeligheid voor straf.[51] Van de overige vijf categorieën werd een *vulnerability*-score berekend. Beiden werden gerelateerd aan timing en frequentie van justitiele veroordelingen. Daaruit bleek dat van alle respondenten van de Cambridge studie die nooit tegen een veroordeling waren opgelopen toch nog 15% de hoogste antisociale-score hadden gehaald op 8-10 jarige leeftijd. Van de meest kwetsbare groep kinderen (met 4 tot 5 van de categorieën aanwezig op 8-10 jarige leeftijd) kreeg bijna 20% nooit een veroordeling. Dat het wel om relevante factoren gaat blijkt uit de eveneens gevonden dosis-respons verhouding tussen aantal aanwezige factoren en aantal en patroon van veroordelingen.[52] Deze analyses maken duidelijk waarom het niet mogelijk is om met zekerheid op individueel niveau voorspellingen te doen in de kindertijd over de toekomstige criminele carrière. Dat geldt overigens ook voor de adolescentie, wanneer het hebben van delinquente vrienden de meest invloedrijke factor lijkt te zijn.[53] Daarover gaat het in de volgende paragraaf.

48 Meest uitgebreide overzicht van deze bevindingen: Moffitt, Caspi, Rutter, en Silva 2001.
49 Zie voor overzichten Farrington 2007; Liberman 2008b; Thornberry en Krohn 2003.
50 Farrington 2007.
51 Farrington en Hawkins 1991; Farrington e.a. 2006.
52 Farrington e.a. 2006.
53 Loeber e.a. 2008.

14.4 De jeugd van tegenwoordig: "Delinquency as a shared misunderstanding"

Eerder kwam ter sprake dat aan het begin van de adolescentie er een behoorlijk scherpe stijging is in de curve die wordt veroorzaakt doordat jongeren die al delicten plegen dat gaan doen met een toegenomen frequentie, maar ook neemt het aantal jongeren dat delicten pleegt sterk toe. De vraag is natuurlijk wat kan verklaren dat dit gebeurt in die periode. Volgens het Dual Taxonomy model wordt de toename in daderschap veroorzaakt doordat adolescenten gefrustreerd zijn door de discrepantie tussen hun maatschappelijke en biologische status.[54]

In 2002 verscheen er een boek van Mark Warr waarin hij op heldere wijze bespreekt wat er bekend is over de verklaring van jeugdcriminaliteit.[55] Centraal daarbij staat dat jeugdcriminaliteit groepscriminaliteit is. Verreweg de meeste delicten die jongeren plegen worden gepleegd in groepsverband. Dan gaat het niet om grote groepen en het gaat ook niet om stabiele georganiseerde groepen. Het gaat juist om kleine, ongeorganiseerde groepjes van gemiddeld twee tot vier jongeren die zich ergens schuldig aan maken zonder dat ze daar nou langdurig van te voren over na hebben gedacht. Wanneer jongeren elkaar ergens treffen, kunnen ze besluiten om iets te gaan doen, wat rechtstreeks of indirect tot een delict kan leiden. De vraag is: Waarom doen jongeren dat? Warr (2002) maakt aannemelijk dat een belangrijk deel van de verklaring van het mechanisme achter jeugdcriminaliteit begrepen moet worden vanuit de motivatie van de jongeren zelf.

Een delict plegen met andere jongeren verschaft een spanning, die vaak als aangenaam wordt ervaren maar belangrijker nog is dat het de jongeren ook het gevoel geeft dat ze aanzien (status) genieten bij hun vrienden. Juist omdat jongeren zoveel belang hechten aan het aanzien dat ze genieten in de ogen van leeftijdsgenoten, zijn ze enorm benauwd om mikpunt te worden van spot en daarmee uit de gratie te vallen. Die angst gecombineerd met de sterke wens voor aanzien maakt dat jongeren meedoen met wat ze denken dat van ze wordt verwacht.[56] Dit inzicht is overigens al in 1964 door Matza omschreven met de treffende zinsnede: "*Delinquency as a shared misunderstanding*". Als alle jongeren denken dat het eigenlijk over de schreef is, maar dat anderen het doen, dus dan zij ook maar (en dan kan het toch nooit zo erg zijn, want iedereen doet het toch?), dan berust het totale gedrag en daarmee het delict op één groot misverstand.

Deze theorie kan worden beschouwd als een verfijning van de klassieke criminologische theorie van Sutherland over de invloed van omgaan met delinquente vrienden.[57] De meerwaarde ervan is vooral dat het inzichtelijk maakt dat de motivatie van veel van het overlastgevende of delinquente gedrag van 'de jeugd van tegenwoordig' vooral gericht is op het verkrijgen van onderling aanzien.

54 Moffitt 1993.
55 Warr 2002.
56 Warr 2002.
57 Sutherland 1947.

De sterke behoefte aan status en de neiging tot conformeren hangt nauw samen met de onzekere fase die jongeren doormaken, wanneer hun identiteit aan het veranderen is, losraakt van de grotendeels door ouders bepaalde identiteit. Het gevoel aanzien te hebben onder leeftijdsgenoten biedt een sterke bekrachtiging van het idee dat het met die eigen identiteit de goede kant op gaat, en dat neemt wat weg van de onzekerheid. De theorie is juist daardoor bruikbaar bij het verklaren van gedrag van jongeren in achterstandsposities. Wanneer je vanuit een achterstandspositie deelneemt aan de maatschappij en moet omgaan met negatieve vooroordelen is het nog moeilijker en verwarrender om je eigen identiteit te vormen. Aansluiting bij andere jongeren in dezelfde positie biedt dan duidelijke voordelen. Je wordt niet afgewezen om je achtergrond, en kunt die achtergrond onderdeel maken van je identiteit.

Warr beschrijft dat de kern van een groepje dat zich schuldig maakt aan jeugdcriminaliteit de persoon is die voorstelt iets regelovertredends te gaan doen. Die persoon noemt hij de *instigator*. Wie de rol van instigator op zich neemt, is net zo wisselend als de samenstelling van die groepjes.[58] Integratie met het eerder besproken Dual Taxonomy model suggereert dat een uitgelezen kandidaat voor de rol van instigator de *life-course-persistent* dader is, want vergeleken met de meeste andere leeftijdsgenoten ruim ervaren in delinquent gedrag, agressiever en impulsiever.[59] Dat zijn allemaal eigenschappen die de kans vergroten dat een jongere eerder zelf bedenkt om een delict te gaan plegen zonder dat omstandigheden of omstanders daarvoor nodig zijn.

De vraag waarom sommige jongeren meer delicten in groepsverband plegen wordt met de tot nu toe behandelde theorieën niet beantwoord. Er zijn aanwijzingen dat internalizerende problemen de kans op daderschap vergroten bij de jongeren die lijken op *adolescence-limited* daders.[60] Recente resultaten uit de Britse Peterborough Adolescent Development Study wijzen op het belang om bij het beantwoorden van die vraag niet alleen rekening te houden met individuele verschillen tussen jongeren, maar ook met de omgeving waar ze zich in hun vrije tijd ophouden.[61] Dit bleek met name van belang voor jongeren die qua zelfbeheersing en prosociale attitudes niet hoog, maar ook niet laag scoorden. Bij de jongeren waarvoor die combinatie aanwezig was, bleek de mate van delinquent gedrag sterker samen te hangen met omgevingsfactoren dan voor jongeren die hoog of juist laag scoorden op de genoemde individuele factoren. Naar verwachting zal meer inzicht in de redenen waarom sommige jongeren hoger scoren dan anderen op voornoemde factoren ook bijdragen aan het begrip van de onderlinge verschillen in de mate waarin sommige jongeren vanaf de adolescentie veel meer dan anderen in daderschap vervallen.

58 Warr 2002.
59 Moffitt, 1993; Moffitt e.a. 2001.
60 Aguilar, Sroufe, Egeland, en Carlson 2000.
61 Wikstrom en Treiber 2007.

14.5 Tot slot

De vraag wie de meest kans heeft om een dader te worden is niet eenduidig te beantwoorden. De aanvang van antisociaal gedrag en de continuïteit van daderschap zijn nauw met elkaar verweven, maar ook op basis van een vroege aanvang van antisociaal gedrag kan niet met zekerheid worden voorspeld dat *life-course-persistent* daderschap volgt. Dat neemt niet weg dat het voor preventie- en interventieprojecten aanbeveling verdiend rekening te houden met verschillen in de etiologie achter daderschap. En hetzelfde geldt uiteraard voor het onderzoek naar de verklaring van daderschap. De kennis over die verklaring is ontegenzeggelijk toegenomen in de afgelopen decennia waarin de hier beschreven longitudinale studies van kindertijd naar (jong)volwassenheid zijn gegroeid. Dat groeien gaat natuurlijk door en dat biedt de komende decennia zicht op de verklaring van daderschap tot in de middelbare leeftijd en de fasen daarna. Het zou een waardevolle toevoeging bieden als daarmee het onderzoek naar de verklaring van daderschap van witteboordencriminaliteit nieuw leven zou worden ingeblazen.

15 Slachtoffers van misdrijven: kenmerken, hulpbehoeften en rechten

J.J.M. van Dijk

15.1 Inleiding

Binnen de strafrechtspleging in westerse landen werd tot voor kort weinig of geen aandacht besteed aan de gedupeerden, veelal aangeduid als 'slachtoffers'. Het strafrecht was dadergericht. Pas in de jaren zestig of zeventig van de vorige eeuw ontstond er enige belangstelling voor de gedupeerde partij. Volgens Hans Boutellier[1] zou de strafrechtspleging zich in de huidige tijd meer op het slachtoffer oriënteren omdat in een geseculariseerde cultuur niet meer evident is waarom criminaliteit moreel verwerpelijk zou zijn en door middel van strafoplegging zou mogen worden bestreden. Aandacht voor het leed van het slachtoffer zou onmisbaar zijn geworden ter legitimering van de bestraffing van de daders. De overheid straft uit naam van het slachtoffer. In dit verband wordt gesproken van de *victimisering* van de strafrechtspleging. Empirisch onderzoek toonde inmiddels aan dat veel slachtoffers door de onverschillige of soms zelfs vijandige bejegening die ze van de zijde van politie en justitie ondervonden vaak nieuwe trauma's opliepen. Dit verschijnsel wordt aangeduid als *secundaire victimisatie*. Burgers in een democratische samenleving verwachten ook in hun hoedanigheid van slachtoffer een betere dienstverlening van overheidsdiensten. In veel landen ontstond om deze redenen omstreeks 1980 een maatschappelijke roep om een betere bejegening van slachtoffers door het strafrechtelijke systeem.[2] Daarnaast werd ook de psychosociale opvang en maatschappelijke hulpverlening aan slachtoffers allengs verbeterd. Slachtofferhulp werd een specialisme binnen de justitiegebonden hulpverlening, naast de reclassering. Deze hervormingen hebben in Nederland en elders aanvankelijk de nodige weerstanden opgeroepen bij strafrechtsdeskundigen en bij functionarissen van politie en justitie. Van slachtoffers werd binnen de westerse cultuur nu eenmaal verwacht dat zij hun lot ondergaan in lijdzaamheid.[3] Ondanks deze weerstanden kan worden geconstateerd dat criminaliteitsbeleid en de strafrechtspleging , onder maatschappelijke druk, allengs iets meer slachtoffer-vriendelijk zijn geworden. De slachtofferzorg door politie en justitie en de slachtofferhulp door Slachtofferhulp Nederland en andere organisaties zijn thans niet meer uit het Nederlandse veiligheidsbeleid weg te denken.

1 Boutellier 1993.
2 Groenhuijsen 1985.
3 Van Dijk 2008.

Het onderzoek naar slachtoffers heeft geleid tot de ontwikkeling van een nieuwe wetenschappelijke discipline, de victimologie of slachtofferkunde.[4] Het belangrijkste onderzoeksthema binnen de moderne victimologie is de hulpverlening aan slachtoffers van misdrijven bij de verwerking van de gevolgen van het misdrijf binnen of buiten het kader van het strafrecht. Victimologen bestuderen daaarnaast de kenmerken die iemand disponeren om slachtoffer te worden en de mogelijke rol die het slachtoffer heeft gespeeld in de voorgeschiedenis van het misdrijf. Binnen de victimologie staan tegenwoordig dus drie thema's centraal:

a. *de risicokenmerken voor slachtofferschap en de mogelijke eigen rol van slachtoffers bij het ontstaan van misdrijven*;
b. *de materiële en immateriële gevolgen van misdrijven voor slachtoffers, waaronder de ontwikkeling van post traumatische stress stoornissen; en*
c. *de verschillende vormen van hulpverlening en rechtshulp in brede zin om deze gevolgen zo veel mogelijk te beperken*.

Hieronder zal nader worden ingegaan op deze drie centrale onderzoekthema's binnen de victimologie.

15.2 Kenmerken van slachtoffers

Uit enquêtes onder de bevolking naar ervaringen met criminaliteit als slachtoffer (zogenoemde *slachtofferenquêtes*), blijkt dat sommige groepen in onze maatschappij een relatief hoge kans lopen om slachtoffer van een misdrijf te worden.[5] Uit de analyses van de slachtofferenquêtes wordt allereerst duidelijk dat inwoners van grote steden een ongeveer tweemaal zo grote kans hebben om slachtoffer te worden van bepaalde, veel voorkomende vormen van criminaliteit als Nederlanders die elders woonachtig zijn. Deze criminaliteit betreft fietsendiefstal, diefstal uit auto's, zakkenrollerij, bedreiging en vernieling. Ook ten aanzien van andere delicten geldt dat de kans op victimisatie in grote steden hoger is dan elders in het land. In tabel 15.1 zijn de *victimisatierisico's* (kansen op slachtofferschap) weergegeven van enkele andere bevolkingsgroepen. Uit de tabel valt af te lezen dat de slachtofferkansen van jongeren drie keer zo groot zijn als die van bejaarden. De verschillen tussen mannen en vrouwen zijn onder ouderen gering. In het algemeen is de slachtofferkans van vrouwen iets kleiner. Dit geldt echter niet voor zedenmisdrijven.

4 Van Dijk, Van Winkel en Letschert 2008.
5 Van Dijk, Kesteren en Smit 2007.

Tabel 15.1: Percentage slachtoffers van criminaliteit in Nederland in 1999, naar leeftijd en geslacht

	mannen	vrouwen	totaal
15-17 jaar	41	35	38
18-24 jaar	43	38	40
25-34 jaar	37	31	34
35-44 jaar	28	27	28
45-54 jaar	24	22	23
55-64 jaar	20	18	19
65-74 jaar	15	13	14
75 jaar en ouder	9	6	7

Bron: CBS

Naast deze drie zeer duidelijk aangetoonde algemene risicokenmerken, zijn er nog tal van andere specifieke risicoverhogende kenmerken gevonden. Kenmerken die het risico op slachtofferschap bepalen, kunnen met behulp van een theoretisch model worden verklaard (het *lifestyle-exposure model*). Volgens dit model wordt het risico op slachtofferschap bepaald door drie categorieën van factoren: de nabijheid tot daders vanwege woonplaats en levensstijl, de attractiviteit als doelwit van bepaalde typen van criminaliteit en de kwaliteit van de beveiliging/bewaking, en van de sociale controle in de omgeving.[6] Verschillen in victimisatierisico's tussen bevolkingsgroepen kunnen met hehulp van dit model worden verklaard. Jongeren houden er bijvoorbeeld gemiddeld een meer uithuizige levensstijl op na waardoor ze vaker in de nabijheid van delinquenten verkeren. Ze zijn bovendien vaak wat minder genegen hun eigendommen goed te beveiligen. Personen uit de laagste inkomensgroep lopen een verhoogd risico slachtoffer te worden van zowel vermogens-als geweldsdelicten vanwege hun locatie in problematische buurten waar relatief veel daders wonen.[7] Gescheiden of nooit gehuwde mensen lopen een verhoogde kans op slachtofferschap van geweldsmisdrijven, ook na controle voor leeftijd, omdat ze vaker in de avonduren buitenshuis verkeren. In het algemeen gaat een actief uitgaansleven samen met verhoogde risico's op slachtofferschap, mede vanwege hiermee samengaande risicofactoren zoals alcohol- en drugsmisbruik.[8]

Herhaald slachtofferschap

Personen of bedrijven die slachtoffer van een bepaald misdrijf zijn geworden, lopen een verhoogd risico om binnen korte tijd voor een tweede maal slachtoffer te worden. 'Herhaald slachtofferschap' treedt zeer vaak op bij geweld tegen vrouwen door partners. Herhaald slachtofferschap komt echter ook veel voor bij woninginbraken en diefstallen uit auto's. De kans om de komende twaalf maanden slacht-

6 Wittebrood 2006.
7 Eggen en Kalidien 2008.
8 Wittebrood 2006.

offer te worden van een inbraak is voor huishoudens waar recent is ingebroken, vier à vijf keer groter dan voor die waar niet werd ingebroken.[9] Uit slachtofferenquêtes blijkt dat van de inbraakslachtoffers 20% nog hetzelfde jaar wederom slachtoffer van een inbraak wordt.

Voor het verschijnsel van herhaald slachtofferschap worden twee typen van verklaringen aangevoerd. Herhaald slachtofferschap kan ten eerste worden verklaard vanuit de hierboven besproken structurele risicokenmerken van personen (o.a. een jeugdige leeftijd, grote stad als woonplaats, een uithuizige levensstijl, type wijk). Bij degenen die recentelijk slachtoffer zijn geworden, zijn de personen met de bekende risicokenmerken oververtegenwoordigd. Vanwege deze kenmerken lopen zij ook in de toekomst een verhoogd risico op slachtofferschap. Vooral in sociaal-zwakkere wijken waar veel daders van vermogensmisdrijven wonen, komt veel herhaald slachtofferschap voor. Deze verklaring staat in de literatuur bekend als *heterogeniteit* (de bevolking is heterogeen qua risicokenmerken). Men spreekt in dit verband ook wel van *victim proneness*.

De tweede verklaring zoekt de oorzaak van het verhoogde risico in de gevolgen van de victimisatie als zodanig en wordt daarom incident-afhankelijk (*event dependent*) genoemd. Volgens deze verklaring zijn eerdere slachtoffers extra kwetsbaar omdat de dader kan besluiten zijn slag nog eens te slaan bij hetzelfde slachtoffer. Sommige inbrekers zijn bijvoorbeeld geneigd bij adressen waar zij eerder met succes hebben ingebroken, na enkele weken of maanden terug te keren. Zulk gedrag is vanuit daderoogpunt rationeel. Op deze adressen is immers al een keer gebleken dat de baten groter waren dan de risico's. Na enkele maanden is bovendien de kans groot dat de gestolen spullen zijn vervangen door nieuwe exemplaren (bijvoorbeeld nieuwe elektronische apparatuur).

Andere bijzondere risicogroepen

In zijn oratie aan de Tilburgse universiteit besprak S. Bogaerts[10] dat de psychische stoornis Attention Deficit Hyperactivity Disorder (ADHD) niet slechts, zoals reeds lang bekend, disponeert om dader te worden van geweldsmisdrijven maar ook om slachtoffer te worden. Door hun overactieve, impulsieve gedrag lopen personen met ADHD een verhoogd risico op victimisaties. Daders van criminaliteit lopen in het algemeen een verhoogd risico op slachtofferschap. Dit geldt in hoge mate voor de agressieve delinquent. Van degenen die de afgelopen 12 maanden zelf een geweldsmisdrijf hebben gepleegd was 33% in die periode tevens slachtoffer geweest van een gewelddelict. Onder degegen die nooit dader waren geweest , was het slachtofferpercentage 5%.[11] De verklaring hiervoor is ten eerste dat veel daders risicokenmerken bezitten: het zijn veelal jeugdige mannen met een uithuizige levensstijl. Een deel van de daders leidt verder aan ADHD. Naast deze verklaring vanuit de heterogeniteit van de bevolking qua risico's op slachtofferschap is er ook

9 Kleemans 1996.
10 Boogaerts 2009.
11 Wittebrood 2006.

een incident-gerelateerde verklaring. Door gewelddelicten te plegen, loopt men het risico doelwit te worden van vergeldingsacties van de zijde van de dader of zijn vrienden. In zulke gevallen is het verhoogde risico dus een gevolg van het plegen van een misdrijf.

Ook het omgekeerde, dat iemand tot het plegen van delicten overgaat nadat hij eens of meermalen slachtoffer is geweest, komt regelmatig voor. Uit onderzoeken blijkt dat bij sommige vormen van diefstal, daders, slachtoffers en omstanders in sterke mate met elkaar overlappen.[12] De victimisatie door een diefstal leidt tot een acute behoefte om zichzelf op de een of andere manier schadeloos te stellen, terwijl tegelijkertijd een manier wordt gesuggereerd waarop dit snel zou kunnen gebeuren, namelijk door zelf een soortgelijke diefstal te plegen. De normatieve remmingen om te stelen zullen bovendien kunnen zijn verzwakt door het besef dat anderen in dezelfde omgeving zich hierdoor ook niet hebben laten weerhouden. Met betrekking tot de 'abstracte' anderen kan het slachtoffer zichzelf ook voorhouden dat zij door het te plegen delict slechts met gelijke munt krijgen terugbetaald wat zij hem hebben aangedaan. Bijvoorbeeld bij het delict fietsendiefstal komen zogenoemde 'compenserende diefstallen' onder studenten op grote schaal voor. Dit verschijnsel vormt waarschijnlijk de verklaring voor het sterke, exponentiële verband tussen het fietsenbezit en fietsendiefstal. In typische fietslanden zoals Nederland, Zweden en China, werkt het fenomeen van de *compenserende diefstal* als *criminogene multiplier* van het aantal gepleegde fietsendiefstallen.

15.3 Het post-traumatische stress syndroom als kernbegrip

We komen dan nu toe aan de behandeling van het tweede hoofdthema binnen de moderne victimologie, de omvang en aard van de gevolgen van criminaliteit. De laatste twintig jaar is er, zoals gezegd, gaandeweg meer aandacht gekomen voor de gevolgen van misdrijven voor de slachtoffers en de daarop gerichte hulpverlening. Deze gevolgen bestaan deels uit financiële schade en uit fysiek letsel. De collectieve schadeposten ten gevolge van criminaliteit bedragen in Nederland per jaar naar schatting twintig miljard, oftwel € 1.262 per inwoner.[13] Het slachtofferschap van criminaliteit kan ook belangrijke psychische en emotionele gevolgen hebben.[14] De verwerking van deze gevolgen kan maanden of zelfs jaren duren. Psychiatrisch onderzoek heeft uitgewezen dat sommige slachtoffers van zware geweldsmisdrijven dezelfde psychotrauma's vertonen als slachtoffers van oorlogsgeweld of concentratiekampen. Tot de symptomen behoren de herbeleving van het gebeuren op onverwachte en ongewenste momenten (flashbacks), angsten, woede-uitbarstingen en een groot gevoel van wantrouwen jegens anderen. Het

12 Van Dijk 1986.
13 Moolenaar 2008.
14 Steinmetz 1990; Kleber, Brom en Defares 1986.

geheel van deze symptomen wordt aangeduid als het *posttraumatische stress-syndroom* (PTSS). De victimoloog Frans Willem Winkel vergelijkt in zijn Tilburgse oratie uit 2008 het syndroom met een psychisch alarm-mechanisme dat door excessief gebruik ontregeld is geraakt en daardoor te scherp staat afgesteld.[15] Onderzoek wijst uit dat slachtoffers van ernstige geweldsmisdrijven, waaronder seksueel misbruik, een kans hebben van 20 tot 30% om PTSS te ontwikkelen.[16]

Het verwerkingsproces verschilt per type misdrijf en per categorie slachtoffers. In de literatuur worden echter enkele vrij algemeen voorkomende wetmatigheden in de verwerking van een ernstig misdrijf geschetst die als volgt kunnen worden samengevat.[17] De eerste fase van het verwerkingsproces bestaat vaak, na een primaire reactie van verbazing of ongeloof, uit wilde paniek. Het slachtoffer is angstig, hulpeloos en gedesoriënteerd. De tweede fase bestaat uit ontkenning van het gebeuren en/of een staat van gedeeltelijke verdoving. Het slachtoffer wil er niet te veel meer over horen. De omgeving denkt vaak dat de psychische schade gelukkig is meegevallen. Ten onrechte, want de derde fase, die soms pas weken, maanden of zelfs jaren later intreedt, wordt gekenmerkt door het terugkomen van de herinneringen aan het delict. Het gebeuren wordt afwisselend herbeleefd en verdrongen. De verdringing wordt soms ondersteund door een vlucht in het gebruik van alcohol of drugs. Het vermogen van het slachtoffer om de pijnlijke herinneringen tot het bewustzijn toe te laten, kan worden vergroot door de beschikbaarheid van een vertrouwenspersoon in de omgeving of een hulpverlener. In deze fase begint de eigenlijke verwerking. Het slachtoffer beseft door de gewelddaad te zijn geraakt in de kern van de eigen persoon. Veel slachtoffers voelen zich minderwaardig en gebroken. Dit besef maakt zeer hevige gevoelens van agressie los die zich tegen de eigen persoon kunnen keren. Bij een gunstig verlopende verwerking is de agressie vooral op de dader gericht. Hierbij kan generalisatie optreden naar groepen personen met dezelfde kenmerken of naar de gehele samenleving. Algeheel verlies aan vertrouwen in de medemens en in de overheid is een veel voorkomend symptoom bij slachtoffers van zware criminaliteit (*posttraumatisch cynisme*).

Naarmate de herinnering aan het gebeuren minder pijnlijk wordt, raakt gaandeweg de persoon van de dader als de veroorzaker van het leed enigszins op de achtergrond en komt het vertrouwen in de omgeving en het zelfvertrouwen terug. Het slachtoffer concentreert zich op de eigen gevoelens, gedachten en toekomstplannen en zoekt, samen met zijn/haar omgeving naar een levensverhaal waarbinnen de slachtofferervaring is geïntegreerd. De terminologie van het filmwezen is hier verhelderend. Het slachtoffer haalt de beelden van het misdrijf net zo vaak terug uit het geheugen, tot ze iets van hun emotionele scherpte verliezen ('uitdoving'). Op een gegeven moment heeft het slachtoffer voldoende afstand tot het gebeuren om te kunnen beginnen aan de verstandelijke verwerking ervan. Er

15 Winkel 2007.
16 Lamet en Wittebrood 2009.
17 Steinmetz 1990.

worden acceptabele verklaringen gezocht voor het misdrijf en de slachtofferervaring wordt opgenomen in een nieuwe visie op het leven. Het slachtoffer past als het ware het script van zijn eigen leven net zo lang aan, totdat de slachtofferervaring er een zinvolle plaats in heeft gekregen. Het misdrijf krijgt bijvoorbeeld de betekenis van een eindpunt of een beginpunt van een levensfase of wordt als een leerervaring, een uitdaging of een waarschuwing gezien. Door de slachtofferervaring een betekenis toe te kennen in het eigen, nog onvoltooide, levensverhaal krijgt het slachtoffer de controle terug over wat hem/haar is overkomen. De soms nog terugkomende beelden van het misdrijf overweldigen hem daarom niet meer. Als een dergelijke helende zingeving heeft plaatsgevonden, is het verwerkingsproces in beginsel tot een goed einde gekomen.

Goede resultaten worden geboekt met een nieuwe behandelingsmethodiek die bekend staat als Eye Movement Desensitization and Reconstruction (EMDR). Bij deze methodiek wordt het slachtoffer gevraagd terug te keren naar het moment van het misdrijf of de ramp en daarbij met de ogen van links naar rechts te bewegen. Deze aanpak blijkt vaak te leiden tot een spoedige vermindering van flash backs en aldus te verwerking te bevorderen.

De laatste jaren is er bij behandelaars en onderzoekers meer aandacht gekomen voor mogelijke positieve effecten van slachtofferschap van ingrijpende gebeurtenissen zoals *persoonlijke groei*. Een grote minderheid van slachtoffers van misdrijven of rampen constateren dat zij door de negatieve ervaringen sterker zijn geworden of zich anderszins verrijkt voelen, bijvoorbeeld omdat ze zich sterker verbonden voelen met naasten die hen hebben ondersteund. Bij veel slachtoffers bestaat een natuurlijke behoefte om zich in zetten voor het voorkomen van slachtofferschap van anderen of om lotgenoten bij te staan (*posttraumatisch altruïsme*). Deze behoefte vindt zijn uitdrukking in verschillende lotgenotenorganisaties.

Aan de andere kant zijn er, zoals gezegd, ook slachtoffers die door het gebeuren juist blijvend vervreemd raken van hun medemensen en verbitterd door het leven gaan. Een van de meest tragische en nog slechts weinig onderzochte gevolgen van victimisatie in de jeugdjaren, is dat de slachtoffers die hun trauma's niet goed hebben verwerkt, soms op latere leeftijd zelf het gedrag gaan vertonen waarvan zij slachtoffer zijn geweest en/of dat zij regelmatig hebben waargenomen. In dit verband wordt wel gesproken van de vicieuze cirkel van (seksueel) geweld waarbij slachtofferschap en daderschap elkaar opvolgen en van de ene op de andere generatie worden doorgegeven.

15.4 Modellen van slachtofferhulp

Het derde centrale thema binnen de victimologie betreft de interventies om gevolgen van misdrijven te verzachten. De hulpverlening aan slachtoffers van criminaliteit kan op verschillende manieren worden aangepakt. Volgens de pleitbezorgers

van slachtofferhulp als bijzondere vorm van dienstverlening heeft de overheid een eigen verantwoordelijkheid voor het verlenen van hulp aan de slachtoffers en kunnen burgers hierop aanspraak maken. In deze visie moet de slachtofferhulp zijn gebaseerd op een bestuursrechtelijke regeling, vergelijkbaar met andere overheidsvoorzieningen van verzorgende aard. Volgens een andere opvatting behoort slachtofferhulp primair een onderdeel te zijn van de strafrechtspleging. Het slachtoffer zou een sterkere positie moeten krijgen binnen het strafproces tegen de dader. Anderen stellen zich juist op het standpunt dat het bij misdrijven in de eerste plaats gaat om een conflict tussen de dader en het slachtoffer waarmee de overheid zich zo min mogelijk zou moeten inlaten. In deze visie behoort slachtofferhulp tot het domein van het burgerlijke recht. Deze visie wordt tegenwoordig gepropageerd door aanhangers van het zogenoemde herstelrecht (*restorative justice*). Er kan dus worden gesproken van drie verschillende modellen van slachtofferhulp die de oplossingen voor de problemen elk zoeken binnen een ander gebied van het recht. We zullen deze drie modellen hieronder kort toelichten aan de hand van Nederlandse voorbeelden.

Het (bestuursrechtelijke) verzorgingsmodel

De oudste vorm van slachtofferhulp zijn uitkeringen uit overheidsfondsen ter vergoeding van opgelopen materiële of immateriële schade. In Nederland bestaat er sinds 1975 het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Personen die in Nederland zwaar lichamelijk of psychisch letsel oplopen door een *opzettelijk* gepleegd misdrijf waarbij geweld is gebruikt, kunnen uit dit fonds een uitkering krijgen als de schade niet op andere wijze kan worden vergoed en de schade door het slachtoffer niet zonder bezwaar zelf kan worden gedragen.

Maximaal kan voor vermogensschade € 22.700 worden uitgekeerd en voor immateriële schade € 9.100. Aanvragers wier verzoek werd afgewezen, kunnen tegen deze beslissing in beroep gaan bij het gerechtshof in Den Haag. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven keert thans jaarlijks schadeloosstellingen uit aan ruim zevenduizend slachtoffers. Ongeveer 20% van de aanvragen wordt afgewezen. Gemiddeld wordt € 908 voor materiële schade en € 1.815 voor immateriële schade per geval uitgekeerd (www.schadefonds.nl). Uit onderzoek blijkt dat slachtoffers het ontvangen van een uitkering vooral als erkenning van hun slachtofferschap ervaren.[18] Wel blijkt dat veel slachtoffers liever schadevergoeding van de dader ontvangen dan van een overheidsfonds.[19]

Grotendeels immaterieel is de hulp die sinds het midden van de jaren zeventig wordt geboden aan slachtoffers van seksueel geweld door lokale opvanggroepen (*rape crisis centres*) en aan mishandelde vrouwen in bijvoorbeeld de zogenaamde 'Blijf van m'n Lijf'-huizen. Jaarlijks worden ruim 2.000 vrouwen in 'Blijf van m'n Lijf'-huizen opgevangen. Daarnaast worden nog eens ruim 6.000 vrouwen in

18 Mulder 2006.
19 Cozijn 1988.

andere vrouwenopvangcentra opgenomen. In 2008 is aan de burgemeesters de wettelijke mogelijkheid gegeven om plegers van huiselijk geweld voor enige tijd uit huis te plaatsen. In dat jaar hield Renee Romkens haar oratie aan de Universiteit van Tilburg als de eerste Nederlandse hoogleraar in Interpersoonlijk Geweld verbonden aan het instituut INTERVICT.[20] In deze oratie trekt zij in twijfel of nieuw gecreëerde juridische strijdmiddelen tegen huiselijke geweld in hun toepassing werkelijk gunstig voor de slachtoffers zullen uitpakken. Ook mishandeling van mannen door hun partners is geen zeldzaamheid. Mannelijke slachtoffers komen meestal terecht bij de algemene crisisopvang.

Bijzondere vermelding verdienen de in Nederland reeds langer bestaande vertrouwensartsen voor kindermishandeling. Vermoedens van (seksuele) kindermishandeling kunnen door iedere burger, al dan niet in overleg met de betrokkenen, worden gemeld bij de regionale Advies en Meldpunten Kindermishandeling. De daarbij aangesloten vertrouwensartsen zullen als regel nader onderzoek verrichten en medeverantwoordelijkheid nemen voor eventuele interventies. In evidente gevallen van kindermishandeling kan ook rechtstreeks melding worden gemaakt bij de plaatselijke Raden voor de Kinderbescherming.

In 1984 is verder de organisatie Slachtofferhulp Nederland (voorheen de Landelijke Organisatie Slachtofferhulp) opgericht. Bij deze vereniging zijn inmiddels vijfenzeventig lokale bureaus voor slachtofferhulp aangesloten. Vanuit deze lokale bureaus wordt door vrijwilligers contact opgenomen met slachtoffers van misdrijven en desgewenst hulp verleend bij de verwerking van het gebeuren en bij de oplossing van praktische en juridische problemen (waaronder schadevergoeding van de dader). Jaarlijks wordt contact opgenomen met meer dan 120.000 slachtoffers van misdrijven en ernstige verkeersongevallen. In 2008 werd aan ruim 100.000 van deze gecontacteerde slachtoffers feitelijk hulp verleend. Het gaat hierbij om een soort 'Eerste Hulp Bij Misdrijven'. De organisatie heeft tevens als nieuwe, wettelijk verankerde taak gekregen om slachtoffers te ondersteunen bij de uitoefening van hun rechten in de strafrechtelijke procedure (voor details zie hieronder). Een deel van de slachtoffers kampt met ernstige psychische of sociale problemen en wordt doorverwezen naar de professionele hulpverlening. Gebleken is dat vooral slachtoffers van woninginbraken en geweldsmisdrijven behoefte hebben aan opvang en hulp. Hoewel de effecten van deze vorm van hulpverlening moeilijk objectief zijn te meten, staat vast dat de slachtoffers er zeer positief over oordelen.[21] De lokale gemeenschap laat op deze wijze blijken zich solidair te voelen met het slachtoffer. Bij slachtoffers van zware misdrijven en nabestaanden is vaak behoefte aan meer intensieve hulp, bijvoorbeeld ondersteuning bij de uitoefening van slachtofferrechten in het strafproces. Voor dit doel worden door Slachtofferhulp Nederland tegenwoordig beroepskrachten ingezet.

20 Römkes 2008.
21 Steinmetz, opus cit.; Winkel 1990.

Allochtonen komen minder vaak dan autochtonen bij de Bureaus voor Slachtofferhulp terecht, maar lopen een minstens even hoge kans op victimisatie.[22] De hulpbehoefte van allochtone slachtoffers verschilt echter niet wezenlijk van die van autochtonen. De opvang in 'eigen kring' maakt externe hulpverlening niet overbodig. Vooral bij het met schaamte en eerschending gepaard gaande slachtofferschap is hulp van buiten van groot belang, omdat de eigen gemeenschap niets van het gebeurde mag weten. Recent onderzoek heeft uitgewezen dat het op emotionele ondersteuning gerichte aanbod van Slachtofferhulp Nederland niet goed aansluit bij de verwachtingen in allochtone kring.[23] Het verbeteren van het hulpaanbod aan allochtone slachtoffers is een van de uitdagingen voor Slachtofferhulp Nederland in de toekomst.

Het strafrechtelijke genoegdoeningsmodel

Uit onderzoek onder slachtoffers is gebleken dat vooral slachtoffers van ernstige delicten er groot belang aan hechten dat de dader straf krijgt opgelegd.[24] Voor slachtoffers is naast de bestraffing van de dader de bejegening door politie en justitie van grote betekenis. Veel van de slachtoffers die hierover zijn ondervraagd, gaven aan goed te willen worden geïnformeerd over de procedure en serieus te willen worden genomen door de betrokken politiemensen, officieren en rechters.[25]

In Nederland is de rechtspositie van de slachtoffers in het strafproces de afgelopen twintig jaar geleidelijk verbeterd. Belangrijke verbeteringen betreffen de regeling van schadevergoedingen door de dader binnen het kader van het strafrechtproces (1995) en het scheppen van de mogelijkheid voor slachtoffers om de strafrechter te informeren over de gevolgen die het misdrijf voor hen heeft gehad (2004). In 2010 is een afrondende wetswijziging ingevoerd waarbij een Slachtofferafdeling is toegevoegd aan het Wetboek van Strafvordering. In deze afdeling zijn alle, de afgelopen jaren ingevoerde, nieuwe slachtofferrechten bijeengebracht. Deze rechten vallen in vier groepen uiteen:

1. recht op correcte bejegening door politie en justitie;
2. recht op passieve informering door politie en justitie (informatie over de afloop van het onderzoek, de procedure en over rechten), eventueel in de vorm van een gesprek met de officier van justitie die de zaak behandelt;
3. recht op actieve informering van de rechter over de gevolgen van het delict (schriftelijk of mondeling);
4. recht op inspanning van OM en rechter om schadevergoeding door de dader te regelen.

De politie moet in het kader van het nieuwe, wettelijk verankerde beleid:

22 Lempens e.a. 1998.
23 Korf en Bovenkerk 2008.
24 Van Mierlo en Pemberton 2009.
25 Wemmers 1996; Van Mierlo & Pemberton 2009.

– de aangiften zorgvuldig opnemen en waar dat noodzakelijk is de slachtoffers doorverwijzen naar hulpverlenende instanties, zoals de bureaus voor slachtofferhulp;
– slachtoffers van seksuele misdrijven kunnen desgewenst door een vrouwelijke rechercheur worden gehoord en kunnen anoniem blijven;
– informatie over het verdere verloop van de zaak, volgend op de aangifte, geven en het slachtoffer uitdrukkelijk vragen of deze schadevergoeding wenst en over het verdere verloop van de zaak op de hoogte gehouden wil worden;
– inlichtingen geven over de schaderegeling en bij de schaderegeling bemiddelen en, waar de voorwaarden zijn gegeven, wijzen op de mogelijkheid een aanvraag in te dienen bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven of het Waarborgfonds Motorverkeer;
– in het proces-verbaal alle relevante informatie opnemen over het slachtoffer en de bemoeienissen die de politie heeft gehad met het slachtoffer.

Het Openbaar Ministerie moet volgens het nieuwe beleid bij binnenkomst van een proces-verbaal, waarop is aangegeven dat het slachtoffer bekend is, het slachtoffer schriftelijk vragen of het:
– op de hoogte wil worden gehouden over het verloop van de procedure;
– prijs stelt op een schadevergoeding binnen het strafproces;
– prijs stelt op een gesprek met de behandelende officier van justitie voorafgaande aan de behandeling ter zitting;
– prijs stelt op het opstellen van een schriftelijke 'slachtofferverklaring' die tijdens de zitting wordt voorgelezen of uitoefening van het mondelinge spreekrecht.

In 1995 is de strafrechtelijke maatregel van de schadevergoeding landelijk ingevoerd. De schadevergoedingsmaatregel bestaat, zoals daar beschreven, uit de betaling van een som geld door de veroordeelde aan de staat ten behoeve van het slachtoffer. Voorwaarde is dat de verdachte jegens het slachtoffer naar burgerlijk recht aansprakelijk is voor de schade. Het Openbaar Ministerie is met de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel belast. Deze is in handen van het Centraal Justitieel Incassobureau. Indien de veroordeelde niet aan zijn verplichting tot schadevergoeding op grond van de door de rechter opgelegde maatregel voldoet, beschikt het Openbaar Ministerie over de bevoegdheid executoriaal beslag te laten leggen op zijn loon en, in het uiterste geval, de veroordeelde in hechtenis te laten nemen. De nieuwe maatregel wordt op grote schaal toegepast (15.000 zaken per jaar). In de meerderheid van de zaken wordt door de dader daadwerkelijk een schadevergoeding betaald.

Uit evaluatieonderzoek blijkt dat slachtoffers die volgens de nieuwe wettelijke normen zijn bejegend, positiever oordelen over de politie en het Openbaar Mini-

sterie.[26] Vanwege deze positievere houding ten aanzien van de autoriteiten zijn deze slachtoffers ook meer genegen zichzelf aan de wet te houden.[27] Uit deze uitkomsten blijkt dat politie en justitie door middel van slachtofferzorg ertoe bijdragen dat slachtoffers hun vertrouwen in de rechtsorde behouden of herwinnen. Op deze manier wordt dus tevens een bijdrage geleverd aan het draagvlak van de rechtsorde en daarmee aan de preventie van criminaliteit.

Een zwak punt in de regeling is dat een groot deel van de daders pas na lange tijd betaalt en dat een kleine minderheid dit nooit doet. Om een dergelijke voor de slachtoffers teleurstellende gang van zaken te voorkomen, is bij de nieuwste wetswijziging een voorschotregeling in het vooruitzicht gesteld: indien de dader na enkele maanden nog steeds niet heeft betaald, zal de overheid een voorschot kunnen uitkeren dat vervolgens op de dader zal worden verhaald.

Van recente datum is ook de invoering, naar Amerikaans voorbeeld, van de schriftelijke slachtofferverklaring en het beperkte spreekrecht (2004). Slachtoffers of nabestaanden van zware misdrijven kunnen kiezen tussen twee mogelijkheden. Ze kunnen tijdens het proces door de rechter een, met ondersteuning van een medewerker van Slachtofferhulp Nederland opgestelde schriftelijke verklaring laten oplezen over de gevolgen van het delict. Zij kunnen er ook voor kiezen om zelf tijdens het proces een verklaring af te leggen over deze gevolgen. Na een weifelende start heeft vooral de schriftelijke verklaring een grote vlucht genomen.

Het herstelrechtelijke model

Door voorstanders van het herstelrecht wordt betwijfeld of de strafrechtelijke procedure ooit genoegdoening zal kunnen verschaffen aan het slachtoffer. Het strafrecht zou naar zijn aard nu eenmaal worden beheerst door de publiekrechtelijke belangen en de belangen van de verdachte. Zij bepleiten, vanwege de schadelijke effecten van de strafrechtspleging op zowel daders als slachtoffers, een radicale terugtred van het strafrecht ten behoeve van alternatieve vormen van conflictoplossing. In een Engels document van de *Restorative Justice Consortium* wordt de volgende definitie van herstelrecht gegeven: "*Restorative justice* probeert het juiste evenwicht te vinden tussen de belangen van het slachtoffer en van de gemeenschap enerzijds, en van het belang om de dader te reintegreren in de maatschappij anderzijds. Gepoogd wordt om het herstel van het slachtoffer te bevorderen en om alle betrokkenen partijen zo veel mogelijk aan de rechtsgang te laten deelnemen."

Slachtoffers zouden in deze visie moeten worden bijgestaan om via bemiddeling of onderhandeling over schadevergoeding e.d. hun conflicten met de daders op te lossen.[28] Een voorbeeld van de civielrechtelijke aanpak zijn de straatverboden die door de kortgedingrechter kunnen worden opgelegd aan ex-partners die regelmatig overlast veroorzaken. In sommige landen is op grond van deze opvattingen geëxperimenteerd met *bemiddeling (mediation)* als alternatief voor een strafrechtelijke

26 Van Erp en Van Berk 2001.
27 Wemmers 1996.
28 Knap 1985.

vervolging van de dader. In sommige landen, waaronder Australië, Nieuw Zeeland en België, worden vormen van *restorative justice* toegepast als alternatief voor het jeugdstrafrecht. In België is tevens bij de wet geregeld dat de uitkomst van bemiddelingsgesprekken tussen dader en slachtoffer aan de rechter kunnen worden voorgelegd die er dan bij de straftoemeting rekening mee moet houden.

In Nederland is enige tijd geexperimenteerd met bemiddeling over schaderegelingen als alternatief voor een strafrechtelijke afdoening (het project strafrechtelijke dading). Door de Nederlandse overheid is echter de voorkeur gegeven aan een grootscheepse invoering van de nieuwe mogelijkheden tot schadevergoeding binnen het kader van de strafrechtspleging. Daarnaast worden op enige schaal gesprekken gearrangeerd tussen dader en slachtoffer nadat het strafproces is afgerond. Deze gesprekken worden voorbereid door de stichting Slachtoffer in Beeld, een organisatie die is opgericht door Slachtofferhulp Nederland.

15.5 Discussie

De afgelopen twintig jaar is de hulpverlening aan slachtoffers verbeterd en is ook hun rechtspositie versterkt. De verankering van enkele essentiële rechten in het Wetboek van Strafrecht in een speciale Slachtofferafdeling in het Wetboek van Strafvordering betekent een mijlpaal voor de slachtofferbeweging. Het evenwicht tussen de rechten van de twee bij misdrijven direct betrokken partijen is daarmee althans enigszins hersteld.

De rechten van de slachtoffers zijn inmiddels vastgelegd in een verklaring van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (*The Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, UN, 1985) en in twee resoluties van de Raad van Ministers van Justitie van de Raad van Europa (R85/11; R87/21).

In 2002 is van kracht geworden een zogenoemde *Framework Decision on the Standing of Victims in Criminal-procedure* van de *Council of the European Union* (2001/220/JHA) Deze kaderbeslissing verplicht de lidstaten om de positie van het slachtoffer in de strafrechtelijke procedure op essentiële punten te versterken. De Nederlandse wetgeving voldoet al aan de meeste normen van de *Framework Decision*. Betwijfeld kan echter worden of de Nederlandse regeling voor de informering van slachtoffers over de voorlopige invrijheidstelling van gedetineerden voldoet aan het Raamwerk Besluit. Door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is in 2001 een verdrag aangenomen tegen transnationale georganiseerde misdaad en tevens een protocol tegen vrouwenhandel. In deze verdragen hebben enkele van de belangrijkste normen uit de eerdergenoemde verklaring, bijvoorbeeld het spreekrecht, een plaats gekregen. Deze slachtofferrechten zijn verdragverplichtingen voor de toegetreden lidstaten, zoals Nederland. De in de verklaring neergelegde

fundamentele slachtofferrechten hebben ook een plaats gekregen in het Statuut van Rome dat de wettelijke basis vormt van het Internationale Strafhof in Den Haag voor oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid.

Enkele auteurs hebben de vrees geuit dat door de nieuwe oriëntatie op het slachtoffer het strafrecht punitiever zal worden en dat de rechtsbescherming van de verdachte in het gedrang kan komen (Elias 1993; Buruma 1994). Hierbij wordt vaak gewezen op de ontwikkelingen in de Verenigde Staten. Een van de onderdelen van de zogenoemde *Victim Bill of Rights* is het recht om aan de jury en/of rechter mondeling of schriftelijk informatie te geven over de gevolgen van het misdrijf (een *victim impact statement*). In veel staten van de Verenigde Staten is aan de slachtoffers ook het recht toegekend om tegenover de rechter een mening uit te spreken over de straf die aan de dader zou moeten worden opgelegd (een *victim statement of opinion*). In Nederland wordt door sommigen bepleit om het thans geldende beperkte spreekrecht om te vormen tot een volledig spreekrecht waarbij het de slachtoffers vrij staat zich over alle aspecten van de strafzaak uit te spreken, dus ook over de strafwaardigheid van de dader.[29] Door invoering van een onbeperkt spreekrecht zou aan slachtoffers als het ware inspraak kunnen worden gegeven in de straftoemeting. Tevens wordt ervoor gepleit slachtoffers te consulteren over de eventuele oplegging van voorwaarden bij vroegtijdige invrijheidstelling, bijvoorbeeld de voorwaarde dat de dader niet zal terugkeren naar de woonplaats waar het misdrijf is gepleegd. In België is een dergelijke consultering reeds in de wet geregeld.

De critici van deze nieuwe slachtofferrechten wijzen erop dat daardoor een element van willekeur in de straftoemeting kan sluipen. De strafmaat zou immers hoger kunnen uitvallen in zaken waarin een getuigenis heeft plaatsgevonden van een slachtoffer met een uitzonderlijk sterke strafbehoefte. Hierbij moet worden bedacht dat de opvattingen van het slachtoffer over de hoogte van de straf op zichzelf losstaan van de verwijtbaarheid van het gepleegde delict. Als nadeel van zulke verklaringen is ook genoemd dat het slachtoffer kan worden aangevallen door de verdediging vanwege de afgelegde verklaring. Een mogelijk nadeel zou ook zijn dat slachtoffers zich verantwoordelijk gaan voelen voor de opgelegde straf terwijl dit een verantwoordelijkheid van de overheid zou dienen te blijven.

Door de voorstanders wordt erop gewezen dat het slachtoffer bevrediging zou kunnen vinden in het persoonlijk afleggen van een verklaring. Dit zou hen kunnen helpen bij de verwerking van de gevolgen van het delict. Ook is erop gewezen dat door de verdediging vaak verzachtende omstandigheden worden aangevoerd die erop zijn gericht de strafmaat naar beneden toe te beïnvloeden. Het zou daarom niet meer dan fair zijn om ook de slachtoffers in de gelegenheid te stellen zich tijdens het strafgeding over alle aspecten van de zaak te kunnen uitspreken. Ook zou de rechter in staat moeten worden geacht de door beide partijen geboden subjectieve informatie op waarde te schatten.

29 Van Dijk 2008.

Uit evaluatiestudies in de Verenigde Staten is gebleken dat de verklaringen van slachtoffers slechts weinig invloed hebben op de strafmaat.[30] Het risico dat slachtofferrechten zullen leiden tot zwaardere straffen lijkt dus gering. Vooralsnog lijkt het risico dat de strafrechtspleging in Nederland onder invloed van de nieuwe slachtofferrechten punitiever zal worden niet groot. De slachtofferbeweging heeft zich in Nederland anders dan in de VS nooit opgeworpen als pleitbezorger voor zwaardere straffen. De Nederlandse rechters zijn bovendien anders dan hun Amerikaanse collega's voor het leven benoemd en kunnen dus in volledige onafhankelijkheid oordelen over de op te leggen straffen. Of het huidige beperkte spreekrecht in Nederland aan de verwachtingen zal voldoen, dient te worden afgewacht. Een verder uitbreiding van de slachtofferrechten ligt, mede vanwege internationale verplichtingen, in de lijn der verwachting.

Terwijl enerzijds wordt aangedrongen op verdere uitbreiding van de strafprocessuele slachtofferrechten, wordt er anderzijds, bijvoorbeeld door de *European Forum for Restorative Justice*, gepleit voor meer herstelrechtachtige afdoeningen buiten het strafrecht. Door de aanhangers van deze beweging wordt een herstelrechtachtige afdoening waarbij het slachtoffer schadevergoeding ontvangt gezien als een win-win situatie voor dader en slachtoffer. De dader blijft de schade van een bestraffing bespaard en het slachtoffer ontvangt een tegemoetkoming in de schade. Idealiter komt ook een verzoening tussen de partijen tot stand.

Volgens de critici wordt door de pleitbezorgers van herstelrecht over de wenselijkheid van een verzoening met de dader vanuit de optiek van het slachtoffer te gemakkelijk gedacht. Het ideaal van de verzoening is vanuit de optiek van het slachtofferbelang waardevol maar niet zonder risico's. Door sociale druk om de dader te vergeven wordt het slachtoffer wellicht geremd in zijn verwerking. Het slachtoffer kan zich over zijn weerstand schuldig gaan voelen. Ook staat allerminst vast dat een ontmoeting met de dader van een ernstig misdrijf voor het slachtoffer gunstig zal zijn. Alleen indien de dader op een overtuigende wijze zijn eigen gedrag verklaart en/of op een oprechte manier zijn verontschuldigingen ervoor aanbiedt, kan zo'n ontmoeting helpen het geschonden vertrouwen in de medemens te hervinden.[31]

De reacties van de omgeving en van de overheid, inclusief politie en justitie, zijn voor het herstel van vertrouwen in de medemens – en in instituties van de overheid – minstens even belangrijk en misschien zelfs belangrijker dan een dialoog met de dader zelf. De veroordeling van de dader in een openbaar strafproces is door Jan Philip Reemtsma, slachtoffer van een ontvoering om losgeld, getypeerd als een verwelkoming van het slachtoffer door de rechtsgemeenschap, vergelijkbaar met de vriendelijke kaartjes van onbekende medeburgers met de tekst 'welkom thuis'. Politie en justitie lijken nog te weinig te beseffen dat zij aan het herstel van

30 Erez 2000.
31 Remberton 2010.

het vertrouwen van het slachtoffer in de rechtsorde een unieke bijdrage kunnen leveren. Zij zouden slachtofferzorg daarom als een van hun kerntaken moeten beschouwen.

In Nederland is in 2005 aan de Universiteit van Tilburg het *International Victimology Institute Tilburg* op gericht (INTERVICT). Dit instituut behoort inmiddels tot de toonaangevende onderzoeksinstituten op dit gebied in de wereld. Het onderzoek naar de slachtofferkant van criminaliteit wordt tevens bevorderd door de *World Society of Victimology*. Deze wetenschappelijke organisatie organiseert driejaarlijkse symposia. Er wordt jaarlijks een tweeweekse cursus voor studenten en hulpverleners georganiseerd over victimologie in Dubrovnik (Kroatië). Jaarlijkse conferenties worden tevens georganiseerd door het *European Forum on Restorative Justice* te Leuven.

Actuele informatie over slachtofferhulp en slachtofferrechten is te vinden op de websites:
www.worldsocietyofvictimology.org
www.fh-niederrhein.de/fb06/index-home.html
www.ojp.usdoj/bjs/cvict.htm
www.rjkbase.org.uk (restorative justice)
www.slachtofferhulp.nl
www. Euforumrj.org

16 Criminaliteit in de multi-etnische samenleving

J.P. van der Leun

16.1 Inleiding

In discussies over criminaliteit en overlast duikt de multi-etnische samenleving al snel op. Op internet zijn de commentaren bij foto's van overvallers en verdachten die door veiligheidscamera's in beeld zijn gebracht niet mis. Deze foto's bevestigen voor veel mensen het door hen veronderstelde verband tussen een migratieachtergrond en criminaliteit. Onbekookte berichten die bijvoorbeeld suggereren dat negentig procent van de overvallers van allochtone afkomst is, of dat een groot deel van de asielzoekers crimineel is, doen de rest.[1]

De dagelijkse aandacht voor criminele allochtonen[2] spitst zich sterk toe op de buurten in de grote steden waar veel legale en illegale migranten wonen en waar de criminaliteit en de overlast hoog zijn. De laatste tijd trekt ook het geweld tegen hulpverleners en autoriteiten de aandacht, maar hierover bestaat weinig informatie. Daders van Marokkaanse en Antilliaanse herkomst die delicten plegen of hinderlijke overlast veroorzaken in groepsverband staan in het brandpunt van de belangstelling. Vrij algemeen wordt aangenomen dat er een verband is tussen gebrekkige integratie van jongeren uit deze groepen en hun betrokkenheid bij criminaliteit.

Er is meer algemeen over criminele betrokkenheid ruimschoots empirisch onderzoek beschikbaar. Alweer ruim een decennium geleden bracht de nota *Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden* (CRIEM) de oververtegenwoordiging van allochtonen of migranten bij de geregistreerde criminaliteit onder de aandacht.[3] Onderzoeken door de jaren heen wijzen stelselmatig op een oververtegenwoordiging van allochtonen in alle fasen het strafrechtelijk systeem. Dit begint bij de HKS-registratie van de politie en loopt via registraties bij het

1 Respectievelijk de Limburgse politie in het NOS Journaal 22-01-2009 en discussie rondom een Gronings politierapport in 2001. Dit zijn slechts twee voorbeelden uit een lange reeks. Recent was er landelijke ophef over 'straatterreur' in Gouda (zie ook de bijdrage van Koemans in deze bundel).

2 'Migranten' is een relatief neutrale term die in veel landen gebezigd wordt. In Nederland wordt vaker gesproken van allochtonen: personen van wie ten minste een van de ouders in het buitenland is geboren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen personen die zelf in het buitenland zijn geboren (eerste generatie) en personen die in Nederland zijn geboren (tweede generatie). In het dagelijks taalgebruik wordt met 'Marokkaan' of 'Antilliaan' zowel de eerste als de tweede generatie bedoeld, ook als mensen in Nederland zijn geboren. Voorts is door het CBS een administratieve tweedeling gemaakt in westerse en niet-westerse allochtonen. Tot de categorie niet-westers rekent het CBS allochtonen uit Turkije, Afrika, Zuid-Amerika en Azië met uitzondering van Indonesië en Japan. Tot de categorie westers behoren allochtonen uit Europa (exclusief Turkije), Noord-Amerika, Australië, Nieuw-Zeeland, Indonesië en Japan.

3 Ministerie van Justitie/BZK 1997.

Openbaar Ministerie tot en met de penitentiaire inrichtingen.[4] Ondanks de hardnekkige gedachte dat een taboe in Nederland onderzoek naar deze kwestie lange tijd heeft verhinderd, leert een eenvoudige blik in de voornaamste literatuurbestanden dat dit een mythe is. Reeds in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw werd veel onderzoek op dit terrein verricht. Destijds stonden andere groepen centraal zoals Surinamers en Molukkers en de toon was veel voorzichtiger dan in het huidige tijdsgewricht. Discriminatie kreeg meer nadruk dan criminele activiteiten zelf. Maar dat neemt niet weg dat internationaal gezien in Nederland juist veel onderzoek op dit punt wordt gedaan,[5] terwijl het vraagstuk bepaald niet beperkt is tot Nederland.

In dit hoofdstuk wordt eerst kort ingegaan op migratie vanuit het buitenland die Nederland tot multi-etnische samenleving maakte (paragraaf 16.2). Vervolgens wordt aandacht besteed aan theoretische perspectieven op de betrokkenheid van migrantengroepen bij criminaliteit (paragraaf 16.3). Vervolgens wordt cijfermatige criminaliteit gepresenteerd en besproken (paragraaf 16.4). De nadruk zal liggen op commune criminaliteit en niet op participatie van etnische groepen in de georganiseerde misdaad. Ook slachtofferschap wordt buiten beschouwing gelaten.[6] In paragraaf 16.5 komt een specifieke categorie migranten aan bod, die veelal buiten beeld blijft in publicaties op dit terrein: illegale migranten. Paragraaf 16.6 is toegespitst op vragen rondom selectiviteit van het strafrechtssysteem.

16.2 Migratie naar Nederland

Veelal wordt gedacht dat migratie naar Nederland in de omvang die we nu kennen een volkomen nieuw verschijnsel is. Weinigen weten dat in Nederland in 1914 bijna een miljoen Belgische vluchtelingen verbleven en dat rond 1600 bijna eenderde van de Amsterdamse bevolking in Duitsland was geboren.[7] In de jaren vijftig en zestig werd Nederland een emigratieland. Nederlanders op zoek naar betere kansen togen massaal naar Canada, Australië en Nieuw-Zeeland om aan een nieuw leven te beginnen. Sommigen vertrokken met slechts een zeer vaag beeld van 'het buitenland' in hun hoofd.

In de jaren zeventig van de vorige eeuw werden de rollen omgedraaid en kwamen de eerste gastarbeiders uit Spanje, Portugal, Tunesië, Marokko en Turkije naar Nederland om de openstaande vacatures hier op te vullen.[8] De groei van de economie zorgde voor een grote vraag. Een deel van de mensen werd geworven door werkgevers, een deel kwam spontaan. De gedachte bij migranten en bij Nederlanders was dat deze migratie van tijdelijke aard zou zijn. Toen in de jaren ze-

4 Boone en Moerings 2004.
5 Tonry 1997; Tonry en Bijleveld 2007; Bovenkerk 2007.
6 Hiervoor wordt respectievelijk verwezen naar Kleemans 2007 en Bovenkerk en Korf 2006.
7 www.iisg.nl/cgm/website.php.
8 Lucassen en Penninx 1999.

ventig bleek dat niet iedereen terugkeerde werd gezinshereniging (van vrouwen en kinderen) een belangrijk motief voor migratie. Ook de oud-koloniën speelden een rol in de immigratie. Een aanzienlijk deel van de naoorlogse immigratie in Nederland werd gevormd door immigranten uit voormalige of overzeese koloniën. De onafhankelijkheid van Indonesië in 1945 zorgde voor een grote instroom van repatrianten, voor het merendeel van gemengd Nederlands-Indische afstamming en tevens een groep Molukkers.

In 1954 werd een nieuw handvest voor het Koninkrijk der Nederlanden opgesteld waarbij de inwoners van Suriname en de Antillen de Nederlandse nationaliteit kregen. Het gevolg hiervan was een onverwacht grote stroom van immigranten uit deze gebieden, die aanhield tot na de onafhankelijkheid van Suriname in 1975. Uiteindelijk heeft eenderde van de Surinaamse bevolking zich in Nederland gevestigd.[9] Antillianen kwamen aanvankelijk vooral vanwege studie naar Nederland, later kwamen daar slechte werkgelegenheidsperspectieven op de eilanden bij. Vanaf de jaren zestig hadden de grote olieraffinaderijen op Curaçao en Aruba steeds minder werknemers nodig. Omdat Antillianen en Arubanen een Nederlands paspoort hebben trokken zij vaak naar Nederland. Dit gold nog sterker toen Shell en Exxon hun raffinaderijen op Curaçao en Aruba sloten. Antillianen en Arubanen die eerst bekend stonden als modelimmigranten kregen gaandeweg een slechtere naam omdat veel laag opgeleide kansloze jongeren naar Nederland kwamen.

In de jaren zeventig kwamen ook relatief kleine aantallen vluchtelingen, vooral uit Vietnam maar bijvoorbeeld ook uit Chili, naar Nederland. Door de oliecrisis in 1973 en de daarmee gepaard gaande economische recessie in het midden van de jaren zeventig werd de werving van buitenlandse arbeiders stopgezet. In plaats van een verwachte afname van immigratie groeide vanaf dat moment het aantal nieuwkomers gestaag.

In de tweede helft van de jaren tachtig kwam dit vooral door gezinsvormende immigratie. Partners kwamen naar Nederland met het oog op een huwelijk of samenwonen met een reeds verblijvende migrant. Door de sterke banden met het land van herkomst werden partners voornamelijk uit het land van herkomst gehaald. Dit verschijnsel maakte deel uit van de zogenaamde kettingmigratie of volgmigratie. In de jaren negentig kwamen weer veel gezinsherenigers, toen vooral familieleden van asielmigranten. Sinds begin jaren tachtig is het aantal asielzoekers sterk toegenomen, van circa 1000 tot ruim 43.000 in 2000. Deze groei kon deels verklaard worden uit vluchtelingengenererende conflicten zoals de Balkanoorlog, de beperking van arbeidsmigratie en de ontwikkeling van wereldwijde communicatie- en transportverbindingen. De piek, die halverwege de jaren negentig lag, zorgde voor veel onrust.[10] De invloed van de overheid hierop werd gezien als zeer beperkt, hetgeen een negatieve uitwerking had op de publieke opinie. De overheid reageerde met een sterk restrictief beleid dat er mede toe leidde dat het aantal asielzoekers

9 Lucassen 2003.
10 Van Amersfoort en Penninx 1998.

sterk daalde tot beneden de 10.000 in 2004.[11] Dit aantal, dat ook zeer sterk wordt beïnvloed door andere oorzaken dan het Nederlandse beleid, is daarna weer gestegen tot rond de 15.000 in 2008.[12]

In de loop der tijd is het aandeel asielzoekers dat een status krijgt toegekend sterk afgenomen. Het ligt voor de hand dat dit (ook) heeft geleid tot meer illegale migratie. Schattingen door de jaren heen laten zien dat het aantal illegale migranten echter niet heel erg fluctueert, het ligt stabiel rond de 100.000. De uitbreiding van de EU in oostelijke richting heeft zelfs tot een lichte daling van de ramingen geleid.[13] De afgelopen jaren is de (legale) immigratie gedaald en de emigratie gestegen. Daardoor is de bevolkingsgroei afgeremd.[14]Van de Nederlandse bevolking behoort op dit moment ongeveer een op de negen personen tot de niet-westerse immigranten, deels van de tweede generatie.

Hoewel immigratie al vanaf de wederopbouw (weer) aan de orde is, heeft het bijzonder lang geduurd tot Nederland ook door de overheid openlijk werd betiteld als immigratieland.[15] In hoeverre een immigratieland ook een multiculturele samenleving is, is onderwerp van debat. Duidelijk is dat in het laatste decennium veel mensen teleurgesteld zijn geraakt in het ideaal van de multiculturele samenleving met zijn positieve uitleg van diversiteit. Er wordt meer gedacht in termen van assimileren en aanpassing vanuit de migrantengemeenschappen. Migranten worden vaker gezien als een last voor de samenleving en de verzorgingsstaat. Dat een diverse samenleving met goede verhoudingen inspanningen van twee kanten vergt, is daarbij op de achtergrond geraakt. Negatieve effecten van migratie staan sterk in de belangstelling en door de angst voor terrorisme en radicalisme is deze tendens versterkt.

16.3 Verklaringen voor criminaliteit bij migranten

Dat er een verband bestaat tussen een migratieachtergrond en criminaliteit is theoretisch niet vanzelfsprekend. Eerstegeneratiemigranten staan bijvoorbeeld van oudsher bekend als uiterst wetsgetrouw.[16] Zij komen om hun positie te verbeteren en het laatste wat ze willen is met de politie in aanraking komen. Dit geldt nog sterker voor mensen die niet legaal verblijven, zij riskeren immers uitzetting naar het land van herkomst.[17] Verklaringen voor criminaliteit van allochtonen spitsen zich dan ook meestal toe op de tweede en soms ook derde generatie legale migranten. Ruwweg leggen de verschillende typen verklaringen de nadruk op:

11 Garsen, Nicolaas en Sprangers 2005.
12 www.ind.nl.
13 Van der Leun en Ilies 2009, zie ook www.clandestino.eliamep.gr.
14 www.cbs.nl.
15 WRR 2001.
16 Bovenkerk 2003; Leuw 1997.
17 Engbersen en Van der Leun 2001.

a. Reacties van de omgeving

Een hogere vertegenwoordiging in de geregistreerde criminaliteit kan ontstaan door onbewuste en soms ook moedwillige selectiviteit bij de politie of andere actoren in de strafrechtketen.[18] Vroege criminologische studies in Nederland op dit terrein besteedden hier veel aandacht aan. Wanneer bij alle fasen van de strafrechtspleging enige selectiviteit plaatsvindt (zie ook paragraaf 6) kan dit zeker bijdragen aan de oververtegenwoordiging van allochtonen in de gevangenispopulatie die in veel West-Europese landen zichtbaar is.[19] Er kan ook een vicieuze cirkel ontstaan waarbij politie en justitie steeds meer gaan letten op bepaalde groepen, waarmee de cijfers ook weer worden opgeblazen. Dit past binnen de labelingbenadering uit de criminologie.

b. Factoren in de sociale omgeving van een individu

Kijkend naar sociale factoren kan ten eerste ook weer een vertekend beeld ontstaan door bepaalde achtergrondkenmerken. Sociaaleconomische verschillen, het wonen in slechte wijken en een laag opleidingsniveau kunnen een deel van de oververtegenwoordiging van bepaalde groepen in de criminaliteit verklaren. Inmiddels is echter duidelijk dat er dan toch een aanzienlijk verschil overblijft dat door andere factoren verklaard wordt.[20]

Ten tweede kunnen migranten zich buitengesloten voelen in de samenleving waar ze verblijven en kunnen ze frustraties opdoen als ze zich vergelijken met meer succesvolle burgers. In de criminologische *strain*benadering, gebaseerd op Merton[21] wordt dit relatieve deprivatie genoemd. Wanneer dit doorzet kunnen subculturen ontstaan waarbinnen volgende generaties gesocialiseerd worden. Dit lijkt op zijn minst ten dele een verklaring die hout snijdt bij de hoge criminaliteitscijfers van de tweedegeneratiejongeren met een Marokkaanse achtergrond in Nederland. Zij zullen zich immers vergelijken met leeftijdsgenoten op straat, school en op televisie. Bovendien storen zij zich aan de slechte maatschappelijke positie van hun ouders. Vanuit dit gezichtspunt lijkt het er meer op dat de hoge criminaliteit onder Marokkaanse (en Marokkaans-Nederlandse) jongeren niet voorkomt uit een gebrek aan integratie, maar eerder uit een snelle of ongelijkmatige assimilatie waarbij ze op korte termijn succes willen boeken. Dat zou bovendien ook weer discriminatie in de hand kunnen werken, omdat ze eerder als concurrent worden gezien door autochtonen.[22] Turkse jongeren die meer binnen een sterke etnische gemeenschap opgroeien lijken hier minder last van te hebben.

Controletheorieën of 'sociale bindingen'-benaderingen hebben betrekking op de mate van gehechtheid van allochtone kinderen en adolescenten aan de zogenoemde conventionele wereld: gezin, school, kerk/moskee, vereniging. Dit sluit

18 De Haan en Bovenkerk 1993.
19 Wacquant 2005.
20 Junger 1990, Blom e.a. 2005.
21 Merton 1957.
22 Stevens, Veen en Vollebergh 2009.

aan bij het klassieke criminologische werk van Hirschi.[23] Hirschi benadrukt dat sociale bindingen met anderen een rem vormen op de motivatie tot criminaliteit die in principe bij iedereen aanwezig zou zijn. Hoewel dit vaak het geval is, ligt de relatie waarschijnlijk veel complexer, zoals hierboven ook al is aangegeven.

c. Factoren in het individu

De derde richting van verklaringen zoekt oorzaken in het individu. Bepaalde risicofactoren in de aanleg of in de psychologische ontwikkeling kunnen in samenspel met de opvoeding en omgeving van een kind zorgen voor een gebrekkige gewetensontwikkeling of morele ontwikkeling.[24] In zijn latere werk benadrukt Hirschi dat gebrekkige bindingen kunnen leiden tot verstoring van de zelfbeheersing bijvoorbeeld wanneer de opvoeding binnen het gezin liefdeloos of onharmonieus verloopt. Er zijn Nederlandse studies die suggereren dat de morele ontwikkeling van kinderen met een Marokkaanse en Turkse achtergrond achterblijft bij die van andere groepen. Dit zou te maken kunnen hebben met een opvoedingsstijl die minder ruimte geeft voor onderhandeling met ouders en een weinig ontwikkelde affectieve band met de ouders. Er zijn ook studies die laten zien dat criminele jeugdigen vaker kampen met psychische problemen dan niet-criminele jeugdigen,[25] uiteenlopend van gedragsstoornissen en ADHD tot ernstige psychopathologie.

Het meest passend binnen de tweede benadering, is een specifieke invulling, namelijk het verklaren van criminaliteit mede op basis van cultuur. Was het lange tijd niet gebruikelijk te verwijzen naar culturele factoren, tegenwoordig gebeurt dat wel. Criminologen waarschuwen daarbij voor het zien van 'cultuur' als een vaststaand gegeven dat door migranten is 'meegenomen' uit hun land van herkomst (ook wel essentialistische opvatting genoemd). Iedereen maakt deel uit van allerlei steeds veranderende culturen die gevormd worden door de betrokkenen en omgeving zelf. In het geval van deze laatste 'constructivistische' of dynamische opvatting zouden etniciteit en cultuur uitleg behoeven en niet als vaststaand gegeven een verklaring kunnen dienen voor crimineel gedrag. Van San en Leerkes[26] vatten samen dat het probleem met alle culturele benaderingen is dat cultuur altijd belangrijk is, maar dat het ook heel lastig blijkt die invloed op genuanceerde wijze te 'vangen'.

Van Gemert[27] en Van San[28] hebben voor respectievelijk jongens met een Marokkaanse en Antilliaanse achtergrond daar pogingen toe gedaan. Zij noemen zaken als schaamte binnen de Marokkaanse cultuur, de vergoelijkende opvoeding door Antilliaanse moeders, maar ook onderlinge beïnvloeding binnen groepen. Recente studies leggen de sterk de nadruk op straatcultuur.[29] Hierbij speelt ook het proces

23 Hirschi 1969; zie ook Weerman 2001.
24 De Ruiter en van Oorschouw 2007.
25 Vreugdenhil, Van den Brink, Wouters, en Doreleijers, 2003.
26 Van San en Leerkes 2001.
27 Van Gemert 1998.
28 Van San 1998.
29 De Jong 2007.

van de *selffulfilling prophecy*. Jongeren reageren immers ook weer op de positie die zij in de samenleving innemen en zij gaan hun criminele imago als een geuzenidentiteit zien. Binnen die netwerken groeien de jongere jongens vervolgens weer op.

Samenvattend kunnen we stellen dat jongeren met een Antilliaanse en Marokkaanse achtergrond oppervlakkig bezien enkele kenmerken passend binnen de verschillende benaderingen gemeen hebben: een lage sociaaleconomische positie, een laag aanzien en vaak wonend in slechtere buurten; een gebrekkige interne sociale controle van de groep of gemeenschap en een opvoedingsstijl binnen gezinnen die niet goed lijkt aan te sluiten bij de sociale context van Nederland. Bovendien zijn bepaalde processen zelfversterkend. Het lijkt daarom onmogelijk de problematiek uit elkaar te rafelen omdat sociale klasse, achterstand, uitsluiting en buurtproblemen er allemaal in meespelen. De verschillende verklaringen spelen in samenhang een rol.[30]

16.4 Criminaliteitscijfers: verdachten en delicten

Cijfermatige bevindingen zijn beschikbaar. Het thema migratie en criminaliteit is echter politiek gevoelig en er zitten problematische kanten aan de dataverzameling.[31] In veel bestaande grootschalige bestanden wordt – om ethische en privacyredenen – etniciteit niet geregistreerd en in grootschalige enquêtes zijn allochtonen vaak ondervertegenwoordigd.[32] Bovendien wijken zij wat betreft achtergrondkenmerken in veel opzichten af van de autochtone bevolking, hetgeen interpretaties bemoeilijkt.[33] Etnografisch veldwerk onder migranten is tijdrovend en arbeidsintensief en leidt tot waardevolle maar vaak moeilijk generaliseerbare bevindingen. Ook ontbreekt vaak een vergelijking met een autochtone controlegroep.

Vanaf de jaren negentig werden de politiegegevens ten gevolge van de toegenomen automatisering beter en in 1997 toonde de CRIEM-nota vrij onomstreden aan dat criminaliteitscijfers onder bepaalde migrantengroepen hoog waren. Allochtonen kwamen vaker dan autochtonen in aanraking met politie en justitie.[34] De bevolkingssamenstelling in gevangenissen ondersteunt deze bevinding.[35] Hoewel de vertekening van data en de selectiviteit van het strafrechtssysteem hierbij een rol spelen (zie paragraaf 6) bestaat er consensus dat dat niet de gehele oververtegenwoordiging kan verklaren.[36] In dit meest recente overzicht wat een samenwerking is geweest van CBS en SCP[37] is ook de tweede generatie in beeld gekomen,

30 cf. Brons, Hilhorst en Willemsen 2007.
31 Kromhout en van San 2003.
32 Engbersen, Van der Leun en De Boom 2007.
33 Junger 1990.
34 BZK/Justitie 1997.
35 Boone en Moerings 2007.
36 Blom e.a. 2005.
37 Blom e.a. 2005.

een belangrijke stap naar betere gegevens. Dit werd bereikt door een koppeling met de bevolkingsadministratie en andere bestanden. Gewerkt werd met een gegevensbestand van personen die in 2002 in Nederland zijn geregistreerd met zowel de kenmerken van de misdrijven waarvan zij worden verdacht en waarvan zij in het verleden van verdacht werden alsook hun demografische en sociaaleconomische achtergronden. Sindsdien is deze exercitie niet herhaald.

16.4.1 VERDACHTEN

Allereerst herinneren de cijfers van Blom e.a.[38] eraan dat slechts een kleine minderheid van de bevolking als verdachte in contact komt met de politie. In 2002 was 0,9% van de autochtonen bij de politie geregistreerd als verdachte en 2,2% van de allochtone groepen. Met andere woorden; in welke groep we ook kijken, veruit de kleinste minderheid komt met de politie in aanraking. Dit is zeker een onderschatting, er is een groot *dark number,* maar er zijn ook redenen om aan te nemen dat allochtonen eerder sneller in zicht van de politie komen dan minder snel. Met andere woorden: er is een probleem, maar dit dient wel in proporties te worden gezien. De berichtgeving waar aan het begin van dit hoofdstuk naar verwezen werd, verliest deze proporties regelmatig uit het oog.

Kijkend naar verschillen tussen groepen is het beeld dat uit de analyses van Blom e.a. komt bovendien divers. Gecorrigeerd voor leeftijd en geslacht, tellen de Dominicaanse (5,9%) en Antilliaanse (5,6%) bevolkingsgroepen het hoogste percentage geregistreerde verdachten. Ook bevinden zich onder de bevolkingsgroepen met hoge verdachtenpercentages veel groepen van Afrikaanse herkomst. Op plaats drie staat Angola (4,9%), gevolgd door Congo (4,5%), Sierra Leone (3,9%), Tunesië (3,7%) en Algerije (3,7%). Ook Marokko (3,3%), Kaapverdië (3,3%), Nigeria (3,2%), Somalië (3,1%) en Ethiopië (2,7%) bevinden zich in de bovenste regionen. Suriname, op plaats acht met 3,6%, de voormalige Sovjet-Unie op plaats twaalf met 3,1% en Iran op plaats veertien met 2,8% completeren de 15 hoogst scorende herkomstlanden. Relatief lage percentages vertonen de meeste bevolkingsgroepen van West-Europese en van Aziatische afkomst.[39] Het criminaliteitsvraagstuk betreft dus zeker niet alleen Marokkanen en Antillianen. Deze beeldvorming vertroebelt tot op zekere hoogte het zicht op de diversiteit, al moeten we ook de absolute aantallen niet vergeten.

Als we meer willen weten over achtergronden zijn de uitkomsten van de multivariate analyses het meest informatief omdat daarbij verschillende kenmerken in hun onderlinge samenhang worden meegewogen. Deze analyses wijzen uit dat ook na de correcties voor achtergrondkenmerken de meeste allochtone groeperingen onder de geregistreerde verdachten zijn oververtegenwoordigd. Tegelijkertijd verdient toch ook aandacht dat de verschillen tussen autochtonen en allochtonen voor

38 Blom e.a. 2005.
39 Blom e.a. 2005.

bijna de helft 'wegverklaard' kunnen worden door leeftijd, geslacht en sociaal-economische kenmerken.[40]

De analyses bevestigen de rol van onderwijs. De kans dat een jongere zonder diploma verdacht wordt van het plegen van een misdrijf is na correctie voor de overige achtergrondkenmerken nog steeds bijna 2,5 keer zo groot als de kans voor een jongere met diploma. Dit geldt eveneens bij geweldsdelicten. Diplomabezit verklaart in deze analyse meer dan alle overige opgenomen achtergrondkenmerken bij elkaar.[41]

Al met al springen de uitkomsten voor de eerstegeneratie Antillianen en de tweedegeneratie Marokkanen van wie beide ouders in het buitenland geboren zijn, het meest negatief in het oog. De laatsten hebben een bijna vier keer grotere kans om verdacht te zijn dan autochtonen, rekening houdend met de andere relevante kenmerken. Ook onder jongere verdachten (18-24 jarigen) vinden we bij verdachten met een Marokkaanse achtergrond relatief veel veelplegers en veel verdachten die zich schuldig maken aan verschillende typen criminaliteit.

16.4.2 TYPE CRIMINALITEIT

In eerdere publicaties werden wel 'profielen' opgesteld van verschillende groepen. Verdachten geboren in Nederland zouden relatief vaak verdacht zijn van delicten als vernieling, openbare orde en gezag en verkeer. Bij de verdachten binnen de grote migrantengroepen, Marokkanen, Antillianen/Arubanen, Surinamers en Turken, kwamen opiumdelicten veel voor. Turkse verdachten werden relatief vaak verdacht van geweld en bij de verdachten onder de Marokkanen, Antillianen/Arubanen en Surinamers werden veel vermogensdelicten met geweld gezien.[42] Hoewel voorzichtig moet worden omgegaan met dit soort profielen geven ze wel een indicatie van bepaalde patronen in type delicten.

Ook Blom e.a.[43] besteden aandacht aan het type criminaliteit. Volgens deze bron zijn allochtonen van eerste en tweede generatie naar verhouding het vaakst geregistreerd voor een vermogensmisdrijf, gevolgd door geweld- en verkeersmisdrijven. Bij de tweede generatie zien we bij Oost-Europese herkomstgroepen een wat ander patroon (ten opzichte van de eerste generatie) van minder vermogenscriminaliteit en meer verkeerscriminaliteit. Zij vinden opmerkelijk genoeg over de hele linie geen grote verschillen in delicttypen tussen eerste en tweede generaties. Opvallend is dat bij vernieling en verstoring van de openbare orde autochtone verdachten en West-Europeanen hoger scoren dan de allochtone verdachten. Dit laatste strookt niet met de maatschappelijke onrust over overlast, die vooral wordt toegeschreven aan allochtonen of aan Marokkanen in het bijzonder. Dit betekent niet dat de maatschappelijke onrust niet terecht is. Het kan ook zijn dat die bijzon-

40 Blom e.a. 2005.
41 Blom e.a. 2005.
42 Martinez, Groeneveld en Kruisbergen 2002.
43 Blom e.a. 2005.

der geconcentreerd is doordat in bepaalde wijken, vooral in steden, de invloed van de straatcultuur dusdanig is dat het lokaal tot een groot probleem is uitgegroeid. Een kwalitatieve verkenning in 12 zogenaamde 'Vogelaarwijken', uitgevoerd in 2008, toonde aan dat er probleemwijken zijn waar overlast geen enkele rol van betekenis speelt. Maar er zijn ook wijken waar volgens lokaal betrokkenen (bewoners, winkeliers, politieagenten) de buurt inderdaad geterroriseerd wordt door groepen jongeren (zie ook de bijdrage van Koemans in deze bundel). Hierbij dient ook bedacht te worden dat criminaliteitscijfers over het algemeen op individueel niveau worden verzameld. Over collectieve problemen zeggen ze dan ook niet zoveel. Daarvoor zijn bijvoorbeeld registraties van jeugdgroepen informatiever.[44] Dit soort registraties wijzen uit dat de meeste voorkomende groepen hinderlijk en overlastgevend zijn. Groepen waarbij ook een deel van de jongeren het criminele pad op is gegaan, zijn aanzienlijk minder talrijk.[45]

Een recente studie maakt voor het eerst systematisch een vergelijking tussen een groep van ongeveer 150 preventief gehechte jongens met een Marokkaanse achtergrond en evenveel preventief gehechte Nederlandse jongens. Ook werden hun ouders geïnterviewd en vergeleken met jongens uit de algemene bevolking. Preventief gehechte jongens van Marokkaanse komaf bleken een minder ernstig risicoprofiel te hebben dan jongens met een Nederlandse achtergrond: hun delictpatroon kenmerkte zich vaker door vermogensdelicten (met en zonder geweld), zij hadden minder emotionele problemen en gedragsproblemen en de relatie met hun moeders week niet sterk af van de relatie die Marokkaanse jongens uit de algemene bevolking hebben met hun moeders. Wel zagen de auteurs vaker een patroon van weinig toezicht door de moeder en weinig affectie-expressie tussen moeder en kind in de Marokkaanse groep. Dit patroon werd overigens ook aangetroffen bij de Nederlandse groep jongens in preventieve hechtenis onder wie meer geweldsdelinquenten, zedendelinquenten en brandstichters werden aangetroffen. Onduidelijk bleef in hoeverre het gevonden profiel van vooral vermogensdelicten ook niet mede is veroorzaakt door extra aandacht voor 'criminele Marokkanen' vanuit van het justitiële systeem.

Samenvattend is met inbegrip van de tweede generatie ruim eenderde deel van alle in Nederland woonachtige geregistreerde verdachten van een misdrijf van allochtone herkomst: ruim twee keer zo veel als te verwachten zou zijn op basis van hun aandeel in de bevolking. Van alle geregistreerde verdachten behoort een kwart tot de allochtone bevolking van de eerste generatie en ruwweg één op zeven tot die van de tweede generatie en scoren niet-westerse allochtonen hoog. Binnen deze groep is het aandeel van de eerste generatie in de verdachtenpopulatie bijna drie keer zo groot als op grond van hun aandeel in de bevolking mag worden verwacht. Van de tweede generatie is dit aandeel bijna vier keer zo groot.

44 Dit type onderzoek maakt gebruik van een bepaalde methodiek om groepen te inventariseren, zie Beke e.a. (2000).
45 zie bijv. Gemeente Amsterdam 2005.

16.4.3 ZELF-GERAPPORTEERDE CRIMINALITEIT

Tot zover betreft dit politiecijfers. Nu zijn daar in het algemeen enkele bekende problemen mee. Politiecijfers weerspiegelen niet alleen de criminaliteit, maar ook het werk van de politie. Prioriteiten, capaciteit maar ook eventuele vooroordelen zijn er dus op van invloed. Voorts komen slachtofferloze delicten en delicten waarvan mensen niet zo snel aangifte doen er weinig in voor. Een alternatief is zelfrapportage; jongeren krijgen vragenlijsten voorgelegd over hun eigen regelovertredend gedrag. Ook dat is geen bron zonder problemen. Jongeren kunnen ofwel hun gedrag verzwijgen of het juist opkloppen om stoer te doen. Bovendien vergissen mensen zich vaak in termijnen (ze denken dat iets korter of langer geleden is dan het in werkelijkheid is). De uitkomsten zijn echter zeker een aanvulling op politiecijfers.

Vaak vallen allochtonen door slechte bereikbaarheid of taal- of communicatieproblemen buiten dit soort onderzoeken. In een recent surveyonderzoek van het Verwey Jonker Instituut en het Willem Pompe Instituut[46] zijn allochtonen wel goed vertegenwoordigd met 35%. In totaal is aan 2.300 leerlingen aan het begin van het voortgezet onderwijs gevraagd of zij delicten gepleegd hebben en zo ja hoe vaak en onder welke omstandigheden.

Bijna de helft van de ondervraagde jongeren geeft aan ooit een strafbaar feit te hebben begaan. Het gaat meestal om lichte delicten: vechtpartijen, winkeldiefstal, het dragen van een wapen en vandalisme. Andere delicten zoals diefstal, afpersing, inbraak en mishandeling komen minder vaak voor. Een kleine groep van jongeren (8%) pleegt regelmatig zowel lichte als zwaardere delicten. Daarbij is naar zes verschillende groepen gekeken. Tweedegeneratiemigranten geven meer delictgedrag op dan eerstegeneratiemigranten en dan autochtone Nederlandse jongeren. Het gaat dan om inbraken, diefstal, vechtpartijen en mishandeling. Turkse jongeren rapporteren meer geweld en Marokkaanse jongeren meer vermogensdelicten. Marokkaanse jongeren zijn ook relatief vaak lid van jeugdbendes.[47]

Tot zover zijn de resultaten redelijk in overeenstemming met andere bevindingen. Opmerkelijk is dat in de multivariate analyses de variabele etniciteit nauwelijks meer een rol speelt. De onderzoekers concluderen opvallend genoeg dat crimineel gedrag van jongeren vooral sterk samenhangt met de kwaliteit van de buurt waarin zij opgroeien (zie ook Sampson en Laub 1993). Een buurt met veel criminaliteit, overlast en drugsgebruik geeft opgroeiende jongeren de boodschap af dat het om normale verschijnselen gaat. Ouderlijke controle en sociale controle binnen de buurt is volgens dit onderzoek ook belangrijk. Jongeren dienen begeleid en ondersteund te worden bij hun schoolcarrière en voortijdige schooluitval is een voorspeller van probleemgedrag. Het betekent een lage status, marginalisering en weinig perspectief op een redelijke baan.[48] Deze uitkomsten zijn een correctie op

46 Junger Tas, Steketee en Moll 2008.
47 Junger Tas e.a. 2008.
48 ibid.

een stroom van onderzoek die het belang van de buurt relativeert.[49] Een verklaring kan zijn dat buurteffecten bijna altijd in zijn algemeenheid worden onderzocht. Mogelijk is de invloed van de buurt juist bij allochtone jongeren veel groter dan algemeen onder de bevolking. Dat zij veel tijd op straat doorbrengen en veel optreden in groepen kan daartoe bijdragen. Dit sluit weer aan bij het belang van een straatcultuur in verklaringen voor criminaliteit en overlast.[50]

16.5 Illegale migranten en criminaliteit

De hiervoor aangehaalde literatuur ziet een categorie migranten stelselmatig over het hoofd. Illegale migranten (zij die geen formele toestemming hebben om in Nederland te verblijven) komen namelijk niet voor in de gebruikelijke politiebestanden en participeren ook niet in surveyonderzoek. Volgens de justitieplannen van het huidige demissionaire kabinet en allerlei grootstedelijke gemeentelijke beleidsstukken zijn illegalen wel een specifieke doelgroep binnen het veiligheidsbeleid. Steeds vaker worden ze beschouwd als bedreigend voor de openbare orde.[51]

Langlopend onderzoek op basis van vreemdelingenaanhoudingen laat zien dat illegalen een sterke motivatie hebben om zich verre te houden van criminele activiteiten. Wel neemt het aandeel aanhoudingen voor criminele feiten recentelijk toe, hetgeen te maken heeft met het aangescherpte beleid en daardoor de verslechterde leefomstandigheden voor personen zonder verblijfsstatus,[52] maar tot op zekere hoogte ook met importcriminaliteit.[53] Illegalen worden relatief vaak aangehouden voor bestaanscriminaliteit. De meest recente analyses van politiecijfers waarin delicttypen zijn uitgesplitst betreffen de jaren 1997 tot en met 2003.[54] De analyses laten zien dat vooral aanhoudingen voor kleine delicten zoals winkeldiefstal, diefstal uit woningen of auto's, vandalisme en het bezit van valse papieren, maar ook ernstige delicten, zoals diefstal met geweld of bedreiging, zijn gestegen door de jaren heen. Het percentage aanhoudingen wegens verdenking van het plegen van kleine delicten is in de loop van de tijd toegenomen: in 1997 betrof dit 18% van het totaal aantal aanhoudingen (waarbij ook aanhoudingen wegens illegaal verblijf zijn meegerekend), in 2002 ging het om bijna 30%. In absolute aantallen was dit een stijging van ruim 2.700 aanhoudingen naar ruim 5.700 in 2003. Vooral aanhoudingen vanwege verdenking van diefstal en van het hebben van valse papieren namen toe.[55]

Vertegenwoordigers van de politiekorpsen in de grote steden spreken nogal eens publiekelijk hun zorgen uit over de invloed van de moeilijk aan te pakken

49 Rovers 1997, Pauwels 2008.
50 De Jong 2007.
51 Kromhout, Wubs en Beenakkers 2007.
52 Engbersen, van der Leun en de Boom 2007.
53 Leerkes 2007.
54 Leerkes e.a. 2004, zie ook Engbersen e.a. 2002.
55 Leerkes e.a. 2004.

criminele illegalen. Een probleem is dat ze slecht uitzetbaar zijn en dus vaak de dans van de opsporing ontspringen. Leerkes e.a.[56] onderzochten de invloed op de wijken waar de illegalen verblijven. In buurten waar veel illegalen wegens een misdrijf zijn aangehouden, hebben de aanwezigen een licht verhoogde kans op slachtofferschap voor specifieke delicttypen. Het gaat dan voornamelijk om eenvoudige vermogensdelicten. De invloed is echter zwak. Er is tevens een licht effect op gevoelens van onveiligheid in de betreffende buurten. Zaken als drugsoverlast, aan groepen verhuurde panden met een hoge doorstroming spelen daarbij een rol. Maar ook hier is het effect gering.

16.6 Selectiviteit in opsporing en aanpak

Veel van de gegevens hiervoor zijn uitkomsten van het sociale proces van opsporing en kunnen vertekend zijn door selectiviteit.[57] Hoewel geroeid is met de riemen die we hebben, is het vraagstuk voor de Nederlandse context nog eens tegen het licht gehouden. De Nederlandse Vreemdelingenwetgeving is ingericht om discriminatie van migranten tegen te gaan. Volgens sommige auteurs slaagt de wet daar ook in,[58] anderen zijn daar kritischer over.[59] Volgens oudere studies hebben politieagenten in Amsterdam zo hun eigen ideeën over niet-westerse migranten en sijpelen die stereotypen in hun werk door.[60] Niet-westerse migranten zouden ook vaker staandegehouden worden.[61] Junger[62] vond dat de selectiviteit bij de politie niet racistisch was, maar eerder getuigde van statistische discriminatie. De politie richt zich logischerwijs sterker op groepen met een oververtegenwoordiging. Rovers[63] vatte een en andere samen en concludeerde dat er aan het begin van de strafrechtsketen geen bewijs was voor selectiviteit. Naarmate de statistieken betrekking hadden op een latere fase in de strafrechtelijke keten werd de kans op oververtegenwoordiging groter. Dit kan samenhangen met selectiviteit bij politie en justitie, maar het kan ook duiden op het feit dat kenmerken van het misdrijf (en de omstandigheden waaronder dit plaatsvond) verschillen naar etnische groepering.[64] Meer recent maakte Wittebrood[65] gebruik van een multi-level onderzoeksdesign om het opnemen van een aangifte te bestuderen. Zij concludeerde dat dit nogal complex ligt. De politie is in achterstandswijken meer op haar hoede en beschouwt mensen

56 Leerkes e.a. 2004.
57 Engen, Steen en Bridges 2002.
58 Boekhoorn, Speller en Kruijssen 2004.
59 Den Boer 1995.
60 Esmeijer en Luning 1978.
61 Junger-Tas en Van de Zee-Nefkens 1977; Bovenkerk 1991.
62 Junger 1990.
63 Rovers 1999.
64 Rovers 1999.
65 Wittebrood 2004.

eerder als dader, maar als slachtoffers een delict melden de neiging tot registreren juist lager.[66]

De conclusie kan luiden dat selectiviteit in de opsporing bijdraagt aan de oververtegenwoordiging van allochtone daders, maar dat deze de oververtegenwoordiging niet geheel en al kan verklaren.[67]

We moeten hieraan toevoegen dat de invloed van het anti-immigratie segment dat de laatste in Nederland heerst hierbij nauwelijks onderzocht is. Boekhoorn, Speller en Kruijssen[68] zeggen in een evaluatie van de Vreemdelingenwet 2000 dat politieagenten in het toezicht op vreemdelingen niet grootschalig discriminatoir optreden maar dat ze soms wel de grenzen van de wet opzoeken.[69] Hoe dat uitwerkt blijft niet helder.

Over de situatie verder in de strafrechtsketen is ook recent onderzoek beschikbaar. Weenink[70] onderzocht of, en zo ja hoe, etniciteit een rol speelt in de beslissingen van officieren van justitie in jeugdzaken. Etnische ongelijkheid treedt volgens hem op, zowel de beslissing een jongere vast te houden in een politiecel als om de jongere aan de kinderrechter voor te geleiden. In het eerste geval speelt dit vooral in een stedelijk arrondissement, waar verdachten ongeacht hun etnische afkomst, vaker worden vastgehouden. In het tweede geval komt het door moeilijkheden die optreden in de interacties tussen jonge verdachten uit etnische minderheden en de justitiële werkers waar ze mee te maken hebben. De werkers hebben het gevoel geen grip op de jongeren te krijgen en dat werkt (onbedoeld) tegen hen. Die laatste conclusies van Weenink[71] (ibidem) sluiten aan bij het werk van Komen en Van Schooten[72] die aangeven dat moeilijkheden in de interacties tussen de jongere en justitiële werkers bijdragen aan een zwaardere bestraffing van jongeren uit etnische minderheden. De recente bevinding dat jongens met een Marokkaanse achtergrond in preventieve hechtenis een lichter delictprofiel hebben dan jongens met een autochtone achtergrond lijkt op zijn minst ten dele ook in deze richting te wijzen.[73]

16.7 Conclusies

Uit allerlei bronnen komt een oververtegenwoordiging van bepaalde groepen migranten naar voren. Dit vraagstuk dat in heel West Europa speelt krijgt in Nederland veel aandacht. Recente politiecijfers laten zien dat bepaalde groepen allochtonen inderdaad oververtegenwoordigd zijn in de geregistreerde criminaliteit. Maar de

66 Wittebrood 2004.
67 Tonry 1997; Haen-Marshall 1997; Van San en Leerkes 2001.
68 Boekhoorn, Speller en Kruijssen 2004.
69 Boekhoorn, Speller en Kruijssen 2004.
70 Weenink 2007.
71 Weenink 2007.
72 Komen en Van Schooten 2006.
73 Stevens e.a. 2009.

nuance die in de mediaberichtgeving nogal eens achterwege blijkt er ook uit. Ten eerste gaat het landelijk gezien om een probleem van overzichtelijke schaal. Als 0,9% van de autochtonen bij de politie geregistreerd is als verdachte, geldt dat voor 2,2% van de allochtonen. Met andere woorden; in welke groep we ook kijken, veruit de kleinste minderheid komt met de politie in aanraking. Nu vormen politiecijfers altijd een onderschatting (niet alle criminaliteit komt de politie ter ore), maar de verdeling zal eerder minder scheef dan schever zijn. De politie zal namelijk eerder meer dan minder op allochtonen letten. Bij dit alles moet natuurlijk wel bedacht worden dat lokaal de draaglast veel hoger kan zijn. Migranten wonen meer dan gemiddeld in steden en dan ook vaak geconcentreerd in bepaalde buurten die toch al te kampen hebben met sociale problematiek. Uit recent zelfrapportageonderzoek blijken die buurten er ook meer toe te doen dan vaak wordt aangenomen. Bovendien speelt collectief gedrag vaak een rol.

Voorts zijn er in overeenstemming komst met de perceptie relatief sterke en omvangrijke problemen met jongeren met een Antilliaanse en een Marokkaanse achtergrond. Ook hier is echter het beeld divers. Ook Afrikaanse groepen scoren bijvoorbeeld hoog, terwijl daar maatschappelijk meestal niet veel over te doen is. En Aziaten scoren bijzonder laag. Een eenvoudig rechtstreeks verband met integratie of het gebrek daaraan is er niet. De tweede generatie doet het in het algemeen wel slechter dan de eerste, hetgeen eerder lijkt te wijzen op te hoge verwachtingen over de samenleving waarbinnen men opgroeit en frustraties daaromtrent.

Een groep die buiten de reguliere statistieken valt en in zelfrapportages ook niet in beeld komt, is de categorie van illegale of irreguliere migranten. Bij deze migranten is over de jaren heen een stijging van de criminaliteit te zien in aanhoudingsdata. Het aangescherpte beleid heeft geleid tot verslechterde leefomstandigheden voor personen zonder verblijfsstatus (zoals bedoeld) en onbedoeld leidt dit ertoe dat meer illegale migranten in de bestaanscriminaliteit terechtkomen. Zij plegen delicten om in hun levensonderhoud te voorzien bijvoorbeeld. Hier draagt een totaal gebrek aan kunnen integreren dus wel bij aan criminele activiteiten. Het effect op de criminaliteit en de onveiligheidsgevoelens in buurten is niet sterk.

Tot slot: criminaliteit kan weliswaar niet eenvoudig worden verklaard vanuit een gebrekkige integratie, maar kan er wel een negatieve uitwerking op hebben. Personen met een delinquent verleden hebben minder kans om in de reguliere maatschappij hogerop te komen. Het pad dat ze hebben ingeslagen sluit andere paden af. Ten tweede bestaat het risico dat het deel van een etnische groepering dat criminele activiteiten ontplooit een nieuwe lichting jongeren meesleept. Dit zelfversterkende proces dat verloopt via een straatcultuur waarin criminaliteit en overlast veroorzaken gewoon is her en der in Nederland zeker zichtbaar. Dit leidt ten derde weer tot een belangrijke negatieve rol in de beeldvorming over eerste- en tweedegeneratiemigranten, die momenteel haast onstuitbaar lijkt. Opmerkelijk is dat daarbij heel veel geklaagd wordt over collectieve overlast. Voor zover de geraadpleegde bronnen (op individueel niveau) daar indicaties van geven (vernieling

enzovoort) zien we zowel in politiedata als zelfrapportage-uitkomsten dat autochtone Nederlanders daar hoger op scoren dan allochtonen. Wellicht speelt hierbij de concentratie in bepaalde buurten hier ook weer een rol, maar daarover geeft deze literatuur geen uitsluitsel.

17 Media en criminaliteitsbestrijders[1]

B. van Gestel

17.1 Inleiding

Belangstelling van media en publiek voor criminaliteit is niet nieuw. Al in 1873 werd in Nederland een tijdschrift opgericht dat zich primair richtte op 'Buitengewone Voorvallen, Misdaad en Ongelukken'. Het blad, dat de titel 'Geïllustreerd Politienieuws' droeg, deed wekelijks gedetailleerd met naam en toenaam verslag van onderwerpen als moord, doodslag, verkrachting en roof. Naast weekbladen besteedden ook reguliere kranten in het begin van de twintigste eeuw ruime aandacht aan criminaliteit. Kamerleden maakten zich zorgen over de verderfelijke invloed die krantenpublicaties over misdaad op de jeugd zouden kunnen hebben, zo blijkt bijvoorbeeld uit een verslag dat in 1932 door de Tweede Kamer bij de justitiebegroting werd gevoegd. Zij drongen er bij de minister van Justitie op aan met de pers afspraken te maken over 'matiging' van dergelijke publicaties.[2]

Nieuws over criminaliteit verschijnt ook vandaag de dag frequenter dan nieuws over welk ander maatschappelijk probleem ook. Criminaliteit krijgt relatief veel media-aandacht in vergelijking met andere 'urgente' sociale kwesties en schattingen van het aandeel van berichten over criminaliteit lopen uiteen van vijf tot vijfentwintig procent van het totaal aantal berichten in kranten, afhankelijk van de definitie en de tijd en plaats van het onderzoek.[3] Verder blijkt uit overzichtsstudies dat over ernstige geweldsdelicten (vooral moord en doodslag) en interpersoonlijke criminaliteit (vooral seksgerelateerde delicten) sterk wordt overgerapporteerd, terwijl over vermogensdelicten en verkeersdelicten sterk wordt ondergerapporteerd.[4]

Bezorgdheid over de ruime aandacht voor geweld en criminaliteit gaat meestal gepaard met de veronderstelling dat mediaberichtgeving kwalijke invloeden heeft op kijkers, lezers en luisteraars. Effectstudies die zich richten op misdaadverslaggeving kunnen globaal in twee stromingen worden ingedeeld.[5] Aan de ene kant is er een onderzoeksstroming die zich richt op mogelijke gedragsveranderingen, met name bij jongeren. De veronderstelling is dat mensen die worden blootgesteld aan criminaliteit en geweld op televisie zelf ook gewelddadig en crimineel gedrag gaan vertonen. Media vormen in deze benadering een bedreiging voor de bestaande orde, ze zetten mensen immers aan tot deviant gedrag. Studies die zijn verricht

1 Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op het boek *Nieuws, beleid en criminaliteit*, Van Gestel 2006a.
2 Van de Plasse 1991.
3 Coenen 1976; Ericson 1989; March 1991; Van der Plasse 1991; Surette 1992; Reiner 2007.
4 March 1991; Iyengar 1997; Becket en Sasson 2000; Greer 2003.
5 Reiner 2007.

naar het effect van media op het gedrag van mensen hebben tot nu toe niet veel 'harde feiten' opgeleverd. De grote moeilijkheid bij dit type effectonderzoek blijkt telkens het vaststellen van causaliteit. Als er al een samenhang wordt gevonden tussen media en het gedrag van burgers, blijkt het problematisch om de richting van het effect te achterhalen en het causale verband aan te tonen. De talloze variabelen die kunnen interveniëren inachtnemend, wordt binnen de communicatiewetenschap wel gesproken over de 'beperkte effecten' van media.

Aan de andere kant wordt onderzoek verricht naar de invloed van de mediaberichtgeving op de onveiligheidsgevoelens van mensen. Hier wordt verondersteld dat gedetailleerde verhalen over geweld en criminaliteit de onveiligheidsgevoelens van mensen versterken. Media cultiveren in deze opvatting de angst van mensen om zelf slachtoffer te worden van criminaliteit. Als gevolg van die angst zullen mensen pleiten voor harder politie-optreden en voor strengere straffen. In deze onderzoekstraditie gaat men ervan uit dat media dus indirect de staatscontrole versterken en een daadkrachtig repressief optreden van de overheid stimuleren.

Uit de vele studies die inmiddels zijn gedaan naar de invloed van misdaadnieuws op onveiligheidsgevoelens van burgers komen geen eenduidige conclusies naar voren.[6] Empirische bevindingen spreken elkaar tegen en als wel eens een effect wordt aangetoond, relativeren anderen dat weer weg op grond van methodologische tekortkomingen. Wel is in de loop der jaren redelijke overeenstemming bereikt over het feit dat *lokaal* nieuws over *lokale* situaties en gebeurtenissen meer impact heeft op onveiligheidsgevoelens van mensen dan nieuws over gebeurtenissen die zich verder van huis afspelen.[7]

In het verlengde van de veronderstelde invloed van media op het gedrag en gevoel van burgers, zouden mediaberichten ook op een negatieve manier van invloed zijn op het optreden van de overheid. Een veelgehoorde opvatting is althans, dat mediaberichten in sterke mate het optreden van criminaliteitsbestrijders bepalen. Bestuurders zouden zich laten opzwepen door mediahypes en de politie zou alleen nog maar in actie komen nadat verontrustende berichten zijn verschenen in krant of op televisie. Maar is de opvatting dat mediaberichten het optreden van criminaliteitsbestrijders beïnvloeden eigenlijk wel juist? Is het zo dat autoriteiten pas in actie komen nadat reportages zijn verschenen in krant en op televisie? Of zijn het juist overheidsinstituties die een stempel drukken op berichtgeving in de krant en op televisie? Wie volgt wie, en wie beïnvloedt wie? In deze bijdrage staat de wisselwerking tussen media en criminaliteitsbestrijders centraal. Die wisselwerking wordt in twee delen uitgewerkt.

Het eerste deel is theoretisch en conceptueel van aard. Gebruikmakend van begrippen en inzichten uit de bestuurskunde en de communicatiewetenschap, worden drie ideaaltypische modellen van beïnvloeding geconstrueerd. De modellen

6 Vgl. Ditton e.a. 2004.
7 Vrij en Winkel 1990; Chiricos e.a. 2000; Vgl. Vanderveen 2006.

maken inzichtelijk wat de belangrijkste denkbare beïnvloedingsrichtingen nu eigenlijk zijn als we uitgaan van een democratische samenleving waarin op democratische wijze besluiten worden genomen. In de eerste richting nemen *burgers en maatschappelijke groepen* het initiatief voor berichtgeving en beleid, in de tweede richting neemt de *overheid* het initiatief en in de derde richting ligt het initiatief bij *journalisten*. De conceptuele richtingen van beïnvloeding kunnen als theoretisch handvat dienen bij de empirische bestudering van relaties tussen media en criminaliteitsbeleid.

In het tweede deel van dit hoofdstuk worden de drie beïnvloedingslijnen gepreciseerd en geproblematiseerd aan de hand van empirische studies en (wetenschappelijke) beschouwingen. Per paragraaf staat dan telkens één beïnvloedingsrichting centraal.

Dit hoofdstuk is primair gericht op *nieuwsberichtgeving* in 'traditionele' massamedia zoals krant en televisie. Onder media worden in dit hoofdstuk dus gedoeld op *nieuws*media en *niet* op andere mediagenres (zoals amusement, film, muziek, soaps en comedy).

17.2 Democratische besluitvorming en mediafuncties

De overheid doet voortdurend pogingen om maatschappelijke ontwikkelingen te sturen. De plannen, acties en maatregelen die zij daarvoor bedenkt en uitvoert, noemen we overheidsbeleid. Kenmerkend voor een *democratisch* beleidsproces is de invloed die burgers kunnen uitoefenen op dat overheidsbeleid. In een democratie bestuurt de overheid het land immers 'namens het volk' en bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid moet zij daarom op de hoogte blijven van de wensen, problemen en meningen van burgers. Aan de andere kant verwachten we in een democratie dat mensen op de hoogte gehouden worden van het doen en laten van de overheid. Burgers kunnen zich alleen een mening vormen en deelnemen aan het politieke debat – actief of passief – als ze weten waar de politici en andere overheidsdienaren mee bezig zijn.

Uit dit zogenaamde *normatieve* democratiemodel volgt logischerwijs dat het nodig is dat overheid en burgers met elkaar communiceren.[8] Naast het directe contact dat plaatsvindt tussen overheid en burgers – via brieven, gesprekken, inspraakreacties en internet – vindt een groot deel van de communicatie tussen hen plaats via massamedia zoals krant, radio en televisie. Media zijn om die reden van cruciaal belang voor het goed functioneren van de democratie, ze worden geacht als brug te fungeren tussen overheid en burgers. Daarnaast wordt van journalisten ook verwacht dat zij de handel en wandel van de overheid en de machthebbers

8 Gelijkheid, een term die vaak geassocieerd wordt met 'democratie', komt in dit normatieve model dus tot uiting in de formele regels die bestaan voor de vorming van beleid en niet zozeer in de uitkomsten van dat beleid. (Bonger 1934; Scholten 1982)

kritisch volgen en controleren. Uitgaande van dit normatieve democratiemodel worden media dus geacht drie specifieke functies te vervullen:[9]

1. een *expressiefunctie* – media informeren de overheid over de problemen, wensen en eisen van de bevolking ten aanzien van het overheidsbeleid en alles wat daarmee samenhangt (de zogenaamde 'platformfunctie');
2. een *informatiefunctie* – media informeren burgers over overheidsbeleid en alles wat daarmee samenhangt;
3. een *kritiekfunctie* – media controleren de overheid en bekritiseren het bestuur, het beleid of het ontbreken van beleid.

Uit deze drie mediafuncties kunnen we drie richtingen van beïnvloeding destilleren. De functies zijn immers gebaseerd op de mogelijke gevolgen voor de ontvanger van de mediaberichtgeving. De expressiefunctie impliceert dat burgers en maatschappelijke groepen dominant met hun mening in de mediaberichten aanwezig zijn en zodoende de overheid beïnvloeden. De informatiefunctie impliceert dat de overheid dominant met haar visie in de berichtgeving aanwezig is en zodoende burgers beïnvloedt. De kritiekfunctie impliceert dat journalisten autonoom, zonder actieve bron van buitenaf, zelf de media-aandacht richten op beleid of op het ontbreken daarvan en zodoende de overheid beïnvloeden.

Tabel 17.1: Functies van de media voor het democratische beleidsproces en richting van beïnvloeding tijdens het beleidsproces.

Functie nieuwsmedia in democratie	**Initiator van mediaberichtgeving en richting van beïnvloeding**	
	Initiator/actieve actor	**Ontvanger/passieve actor**
Expressiefunctie	Burger →	Media, Overheid (andere burgers)
Informatiefunctie	Overheid →	Media, Burgers
Kritiekfunctie	Journalist →	Overheid (en burgers)

Als we nauwkeuriger willen weten hoe het proces van beïnvloeding plaatsvindt, is het nodig te kijken naar de wijze waarop maatschappelijke problemen worden gedefinieerd. Actoren zullen namelijk niet alleen hun best doen een probleem onder de aandacht te brengen, zij zullen ook proberen 'het frame' van de berichtgeving te beïnvloeden om zodoende greep te krijgen op het criminaliteitsbeleid.[10]

9 O.a. Scholten 1982; De Ridder en Scholten 1993; Bakker 1998; Bovens 2001; Hoogerwerf en Herweijer 2003; McQuail 2005, Brants en Van Praag 2005.
10 O.a. Van Deth en Vis 1990:31; Hoogerwerf en Herweijer 2003.

17.3 Framing

Het begrip 'frame' verwijst naar de wijze waarop een onderwerp wordt 'ingekaderd', de manier waarop een onderwerp wordt gepresenteerd.[11] Welke aspecten van het onderwerp worden naar voren gehaald, en welke aspecten worden verzwegen? Een frame bepaalt niet alleen *waarover* mensen denken, maar ook *hoe* ze over iets denken.[12] Met behulp van het begrip frame kan achterhaald worden op welke manier een tekst – of dat nou een beleidsnota, een toespraak van de hoofdcommissaris of een nieuwsitem is – een interpretatiekader biedt voor mensen. Elke tekst bevat een frame, dat overigens niet altijd bewust tot stand is gekomen. Frames beïnvloeden de wijze waarop mensen een bepaald verschijnsel interpreteren en beoordelen.[13] Uit een frame volgt logischerwijs *wat* er aan het probleem gedaan moet worden en, niet minder belangrijk, *wie* verantwoordelijk is om er iets aan te doen. Voor autoriteiten die steun van de bevolking nodig hebben voor de uitvoering van beleid, is het van groot belang invloed te kunnen uitoefenen op het frame van nieuwsberichten.[14] Het dominante frame in een tekst geeft impliciet of expliciet aan hoe door de overheid gehandeld dient te worden en welke beleidsmaatregelen op de meeste steun kunnen rekenen. Om die reden voeren actoren die invloed willen uitoefenen op het beleid voortdurend strijd over het in omloop zijnde frame. In het volgende kader staat een voorbeeld van verschillende frames over het issue drugsoverlast.

> In mediaberichten, beleidsnota's, brieven, petities en inspraakreacties over de bestrijding van drugsoverlast in een stadswijk, kunnen grofweg twee frames worden onderscheiden: een openbare orde frame en een zorgframe. In het openbare orde frame staat het lawaai, de rommel en onveiligheid centraal die verslaafden op straat veroorzaken en de diefstallen en berovingen die zij plegen. Hieruit volgt dat meer agenten de straat op moeten om harder op te treden tegen de drugsgebruikers en drugsdealers. Daarnaast wordt gepleit voor de plaatsing van camera's en het instellen van gebiedsverboden. In het zorgframe daarentegen ligt de nadruk op de slechte gezondheidstoestand van verslaafden en op het gebrek aan goede zorgvoorzieningen. Een oplossing wordt als gevolg hiervan gezocht in betere opvang en medische zorg.

Burgers en belangengroepen doen pogingen hun frame dominant in berichtgeving aanwezig te laten zijn, om zo invloed uit te oefenen op de beleidskeuzen van de overheid. De overheid op haar beurt, probeert het frame dat zij hanteert in beleidsnota's – het zogenaamde *beleidsframe* – door de media over te laten nemen, om zo

11 Het begrip framing is geïntroduceerd door de socioloog Goffman (1963) en daarna toegepast in verschillende onderzoekstradities. In deze studie wordt het begrip framing gebruikt in de betekenis van Entman.
12 Entman 2003.
13 Entman 1993.
14 Entman 1993.

steun te verwerven voor het voorgenomen of uitgevoerde beleid. Als bron van het nieuws kunnen verschillende actoren invloed uitoefenen op de inhoud en het frame van de mediaberichtgeving.

17.4 Bronnen van het nieuws

Zowel de overheid als betrokken burgers en belangengroepen zullen tijdens de vorming van beleid proberen in de positie van *nieuwsbron* te komen. Bronnen zijn verschaffers van informatie op grond waarvan de journalist een nieuwsbericht opstelt.[15] Het initiatief om iemand als bron te gebruiken voor een nieuwsbericht kan uitgaan van de journalist, maar evengoed van de bron zelf. Overheid, burgers en maatschappelijke groeperingen zijn potentiële informatieverschaffers en bepalen daardoor mede de inhoud en het frame van het nieuws. Met andere woorden: ook niet-journalistieke actoren zijn actief betrokken bij de productie van nieuws en bepalen mede de inhoud van mediaberichtgeving.[16]

De activiteiten die niet-journalistieke actoren ondernemen om in de positie van bron te komen om zo het nieuws en het mediaframe te beïnvloeden, wordt ook wel *nieuwsmanagement* genoemd. Een cruciale rol daarbij speelt het vermogen om nieuwswaardige informatie aan te leveren, bijvoorbeeld door het creëren van een nieuwswaardige gebeurtenis of door het doen van een nieuwswaardige uitspraak over een gebeurtenis of maatschappelijk verschijnsel. De overheid die een persconferentie geeft over nieuwe veiligheidsmaatregelen, winkeliers die een ludieke open dag organiseren om steun te verwerven voor behoud van ruime openingstijden of bewoners die luidruchtig de straat opgaan en de weg versperren om te protesteren tegen drugsoverlast; zij allen proberen aandacht van de media te winnen door het organiseren van een zogenaamde *media event*.[17] De socioloog Gans spreekt over *eager sources*, daarmee verwijzend naar de gretigheid waarmee bronnen over het algemeen informatie aanleveren om publiciteit te krijgen voor hun verhaal.[18]

Naast *beschikbaarheid* van bronnen is het vervolgens aan journalisten om een inschatting te maken van de *geschiktheid* van bronnen. Want bronnen kunnen zich wel aandienen met nieuwswaardige informatie, het is de journalist die uiteindelijk beslist welke bronnen hij gebruikt en welke hij onbenut laat. Inherent aan het vak van de journalistiek is immers de macht om te selecteren. Journalisten bepalen door selectie uiteindelijk – bedoeld of onbedoeld – welke wensen, eisen en 'misstanden' snel bekend raken bij een breed publiek en over welke maatschappelijke kwesties we minder te weten komen. Terwijl de journalist gezien kan worden als de poortwachter van het nieuws, bepalen de bronnen wat er zoal te kiezen valt.[19]

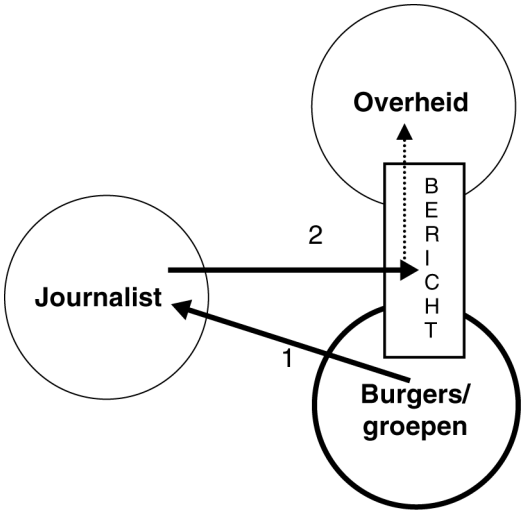
15 Rennen 2000.
16 Vgl. Schlesinger en Tumber 1994; McNair 1998, Rennen 2000.
17 O.a. Gans 1979; Rennen 2000.
18 Gans 1979. Vgl. Prenger en Van Vree 2004.
19 Vasterman en Aerden 1995; Rennen 2000.

Op basis van de in de vorige paragraaf genoemde mediafuncties, mogen we verwachten dat journalisten een evenwichtige selectie maken van bronnen van het nieuws en dat zij aan uiteenlopende actoren gelijke aandacht besteden.[20]

17.5 Drie modellen van beïnvloeding

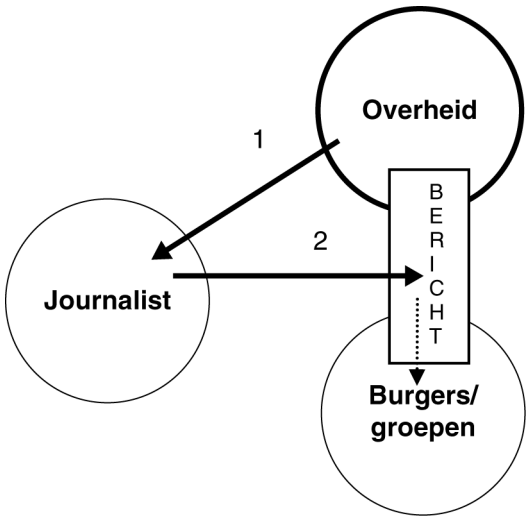
Uit de beïnvloedingsrichtingen die in tabel 17.1 zijn weergegeven kunnen, tezamen met de conceptualisering van framing en bronnen van het nieuws, drie ideaaltypische modellen van beïnvloeding worden geconstrueerd. In figuur 17.1,17. 2 en 17.3 zijn ze schematisch uitgewerkt, met daarbij de positie van journalisten en mediaberichtgeving elke keer apart aangegeven. De vetgedrukte pijlen in de modellen geven het moment weer waarop actoren actief invloed uit kunnen oefenen op het mediaframe; de vetgedrukte cirkels geven aan welke actor het initiatief heeft genomen voor de mediaberichtgeving en bron is van het nieuws.

Figuur 17.1: Beïnvloedingsrichting I: burgers sturen (media oefenen expressiefunctie uit)

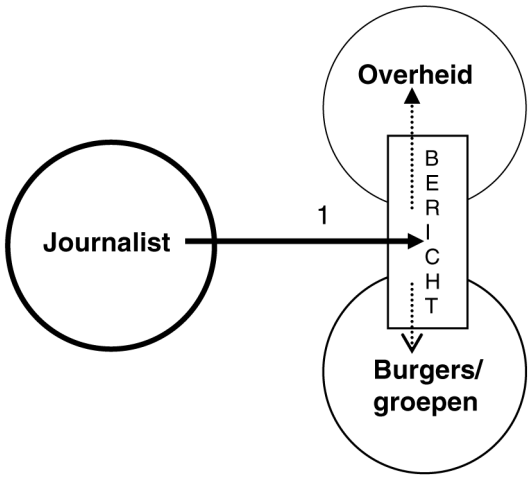


20 Rennen 2000; Van Ginneken 2002.

Figuur 17.2: Beïnvloedingsrichting II: de overheid stuurt (media oefenen informatiefunctie uit)



Figuur 17.3: Beïnvloedingsrichting III: de journalist stuurt (media oefenen kritiekfunctie uit)



Gaan we uit van *democratische* besluitvorming en bijbehorende mediafuncties, dan mag verwacht worden dat alledrie de beïnvloedingsrichtingen zich voordoen gedurende de vorming en uitvoering van criminaliteitsbeleid. In dit licht bezien is het dus niet verwonderlijk dat bestuurders bij de vorming van criminaliteitsbeleid rekening houden met berichtgeving in de media, je zou zelfs kunnen stellen dat het

een essentiële voorwaarde is voor het goed functioneren van de democratie.[21] De vraag is vervolgens, welke actor met zijn verhaal of zijn probleem in het nieuws komt en zo het beleid probeert te beïnvloeden. Hoe manifesteren de verschillende beïnvloedingsrichtingen zich in de alledaagse beleidspraktijk, en hoe verhouden deze zich tot elkaar?

In de nu volgende paragrafen worden de drie beïnvloedingsrichtingen becommentarieerd aan de hand van wetenschappelijke literatuur en empirische studies. Per paragraaf staat telkens één actor centraal die invloed uitoefent op de andere 'spelers' in het beleidsveld. In paragraaf 17.6 wordt de (mogelijke) invloed van burgers en maatschappelijke groepen op berichtgeving uitgewerkt. Daarna staan in paragraaf 17.7 onderzoeksbevindingen centraal die gericht zijn op de invloed van overheidsactoren op de media. De laatste paragraaf (17.8) behandelt de rol die journalisten spelen bij de vorming en uitvoering van criminaliteitsbeleid.

17.6 Burgers en maatschappelijke groepen als initiators

Het proces waarbij mensen maatschappelijke problemen onder de aandacht van het publiek en de politiek brengen, wordt wel 'agendabuilding' ofwel 'agendabouw' genoemd. In de traditionele opvatting van agendabouw is altijd sprake van een probleem dat op een bepaald moment door een maatschappelijke groepering of door individuele burgers wordt 'ontdekt'. Deze groep probeert politieke aandacht op te eisen voor het ontdekte probleem en moet daarbij concurreren met tal van andere maatschappelijke groeperingen en hun probleem. Hilgartner en Bosk spreken van een 'publieke arena' waarbinnen verschillende sociale problemen met elkaar moeten concurreren om aandacht en erkenning.[22] De publieke ruimte is schaars en daardoor is slechts ruimte voor een beperkte hoeveelheid onderwerpen. Het aantal erkende problemen in een samenleving wordt niet bepaald door het aantal 'objectieve problemen' maar veeleer door de *carrying capacity of public institutions*.[23] Mensen en maatschappelijke groepen die hun probleem op de politieke agenda willen krijgen, worden daardoor gedwongen tot 'dramatisering' van het probleem.

In onze huidige samenleving zijn massamedia niet meer weg te denken als we een probleem snel onder de brede publieke belangstelling willen brengen. Ook met de komst van internet blijven krant en televisie van groot belang voor het zichtbaar maken van problemen en gebeurtenissen. Burgers en maatschappelijke groepen die publieke aandacht willen voor hun probleem, concurreren als het

21 De veronderstelling kan nader worden gespecificeerd door te kijken naar de afzonderlijke fasen van het beleidsproces. Elders is schematisch uitgewerkt hoe verschillende fasen in het beleidsproces verbonden zijn met de beïnvloedingsrichtingen die volgen uit het normatieve democratiemodel (Van Gestel 2006a).
22 Hilgartner en Bosk 1988.
23 Hilgartner en Bosk 1988.

ware met elkaar om een plek op de agenda van de massamedia.[24] En hoewel burgers op internet zonder tussenkomst van een journalist aandacht kunnen vragen voor hun problemen of misgenoegens, is het bereik van de berichtgeving op internet (bijvoorbeeld op een blog) vooralsnog minder groot dan massamedia als krant, radio en televisie. Daar komt bij dat een groot deel van de inhoud van nieuwssites op internet direct afkomstig is uit krant en televisie, zodat deze massamedia in grote mate blijven bepalen welke kwesties op brede publieke belangstelling kunnen rekenen.[25]

Toegang tot de media

Uit onderzoek blijkt telkens dat grote en relatief 'bekende' belangenorganisaties sneller toegang hebben tot massamedia dan kleine en relatief onbekende groepen of individuele burgers.[26] Goed georganiseerde belangenorganisaties hebben de middelen om kennis te genereren en om te investeren in strategieën voor een efficiënt nieuwsmanagement.

Andersom is het ook zo dat verslaggevers in hun dagelijkse routine vanwege tijdsdruk vooral afgaan op een beperkt aantal bronnen, die al bekend zijn en die zij betrouwbaar achten, zo blijkt uit literatuur.[27] Voor een reactie op een nieuwe overheidsinterventie bijvoorbeeld, zullen journalisten hun oor eerder te luisteren leggen bij een grote en bekende belangenvereniging die al eerder heeft bewezen snelle en 'betrouwbare' informatie te kunnen leveren, dan bij een kleine weinig gezaghebbende actiegroep. Belangengroepen met weinig gezag en maatschappelijk aanzien halen vaak alleen op een negatieve manier het nieuws.[28] De kansen op toegang tot de media zijn dus niet gelijk verdeeld.

Dit geldt niet alleen voor groepen maar ook voor individuele burgers. Onbekende burgers die het nieuws halen zijn vooral relschoppers, regelovertreders, demonstranten of juist slachtoffers van criminaliteit of ordeverstoorders.[29] Verder zijn onbekende mensen in het nieuws als zich negatieve gebeurtenissen voordoen zoals ongelukken of rampen. Terwijl we in achtergrondreportages en documentaires over maatschappelijke problemen wel zien dat gewone mensen centraal staan, spelen zij in het dagelijkse 'harde nieuws' een marginale rol.[30] Daarom is voor 'onbekenden' het organiseren van een gebeurtenis die nieuwswaarde heeft een manier om in de positie van bron te komen en zodoende toch media-aandacht te krijgen voor een probleem of standpunt, hoe negatief die aandacht ook is. Deze *media events* – bijvoorbeeld het gooien van een taart of het houden van een hongerstaking – zullen de kans op een citaat in de krant of op televisie aanzienlijk vergroten.

24 O.a Gusfield 1989; Schlesinger e.a. 1991.
25 O.a Blanken 2009; Commissie Brinkman 2009.
26 O.a. Cobb e.a 1976; Schlesinger e.a. 1991; Mc Nair 1998; Vasterman 1999; Bennet 2005.
27 O.a. Gans 1979; Vasterman en Aerden 1995; Rennen 2000; Van Ginneken 2002.
28 Bennett 2005: 118; O.a. McQuail 2005: 258 e.v.
29 Vasterman en Aerden 1995; Bennet 2005.
30 Vasterman en Aerden 1995.

Burgers als professionale nieuwsmanagers

Dit beeld van ongelijke toegangskansen wordt genuanceerd als we kijken naar criminaliteit en berichtgeving op lokaal niveau. De visie van 'gewone' burgers en kleine belangengroepen blijkt prominent in de mediaberichtgeving aanwezig te zijn als sprake is van een langdurig lokaal probleem waar lokale autoriteiten vooralsnog weinig aan doen. Denk bijvoorbeeld aan drugsoverlast in een woonwijk. Media vertolken dan vooral de stem van burgers, lokale ondernemers en lokale groepen. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat burgers bij een lastig te bestrijden lokaal probleem 'professionele nieuwsmanagers' worden. De hardnekkigheid van het probleem maakt dat burgers en andere betrokkenen die het probleem aan den lijve ondervinden, in de loop der tijd (noodgedwongen) hebben nagedacht over het onderwerp, over oplossingen en mogelijke strategieën om invloed uit te oefenen op het beleid van de overheid. Het bespelen van media is één van die strategieën.[31]

Burgers en kleine belangengroepen blijken goed in staat om zichzelf in de positie van bron te manoeuvreren: ze anticiperen op de informatiebehoefte van journalisten (bijvoorbeeld door het verspreiden van persberichten, door het actief benaderen van een journalist of door het aankondigen van een protesttocht) en proberen als beschikbare bron bij nieuwsorganisaties bekend te raken. Mediaberichten waarin kritiek van burgers of belangengroepen wordt vertolkt, kunnen de totstandkoming van criminaliteitsbeleid versnellen of juist vertragen.[32] Het volgende kader geeft een voorbeeld van een versnelling van het beleidsproces.

In een plantsoen neemt het aantal verslaafde drugsgebruikers in korte tijd toe, als gevolg van politieacties in een nabijgelegen prostitutiegebied. Omwonenden van het plantsoen spreken de wijkpolitie hierover aan. De wijkpolitie bezoekt het plantsoen dan vaker, maar heeft te weinig bevoegdheden en mankracht om een structureel einde te maken aan de overlast. De wijkagent gaat in overleg met de bureauchef en deze overlegt met de districtschef en met het stadsdeel over de aanpak. Ze proberen het onderwerp op de agenda van de korpsleiding te krijgen. In een deelraadvergadering komt het onderwerp nu ook ter sprake want bewoners hebben een brief gestuurd naar een fractievoorzitter van de deelraad. Als na enige tijd de interventies van de overheid in de ogen van bewoners te lang op zich laten wachten, besluiten bewoners contact op te nemen met het lokale televisiestation. Vervolgens verschijnt een reportage op de televisie over de vele verslaafden in het plantsoen. Gemeenteraadsleden grijpen het onderwerp aan om de burgemeester vragen te stellen, waar weer mediaberichten over verschijnen. Alle verantwoordelijke autoriteiten zijn nu op de hoogte en het beleidsproces komt in een stroomversnelling.

31 Van Gestel, 2006a; 2006b.
32 Van Gestel 2006a.

17.7 De overheid als initiator

Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw is als gevolg van de ontzuiling en de daarmee gepaard gaande roep om meer openheid, het aantal voorlichters bij de overheid sterk toegenomen.[33] Bijna alle overheidsinstanties hebben inmiddels een eigen voorlichtingsdienst die zich volledig toelegt op het beantwoorden van vragen van journalisten en het verstrekken van informatie over beleid. Het openbaar maken van nieuwe wetten, maatregelen en agendapunten gebeurt in de regel via de dagelijkse stroom van persberichten die voorlichters opstellen en naar de redacties van nieuwsmedia sturen.

Het nieuwsmanagement van de overheid is de afgelopen decennia sterk geprofessionaliseerd. Dat uit zich onder meer in het grote aantal woordvoerders, communicatieadviseurs en PR-functionarissen dat bij de overheid in dienst is getreden, met name op politiek terrein. Terwijl toename van het aantal voorlichters oorspronkelijk voortkwam uit de roep om meer openheid, neemt overheidsvoorlichting volgens sommige auteurs nu vaak meer de gedaante aan van sturing en manipulatie van het nieuws.[34] Het communicatiebeleid van de overheid is niet alleen gericht op het overbrengen van beleidsinformatie, maar evenzeer op beeldvorming en imago. Op tal van manieren probeert de overheid in de positie van bron te komen of juist *uit* de schijnwerpers van nieuwsmedia te blijven, om zo controle uit te oefenen op de inhoud van de mediaberichtgeving. Overheidsvoorlichters proberen vertrouwelijke relaties met journalisten op te bouwen door hen zo nu en dan *off-the-record* informatie toe te schuiven, daarbij rekening houdend met de deadlines van de media. Het onverwachts aanleveren van nieuwswaardige en 'exclusieve' informatie over bijvoorbeeld een nieuw beleidsplan kan de band met de journalist ten goede komen. Die wordt immers geholpen in zijn dagelijkse zoektocht naar nieuwswaardige informatie en kan dankzij de toeschietelijke overheidsactor scoren met een primeur. In ruil voor die 'informatiesubsidie' krijgt de overheid publieke aandacht voor het plan en enige controle over de wijze waarop een onderwerp wordt belicht. Het doorspelen van (quasi)vertrouwelijke informatie naar een journalist heeft meer in het algemeen als grote voordeel dat het journalisten meestal gunstig stemt, wat weer van invloed is op de inhoud en toon waarop over de betreffende overheidsfunctionaris of organisatie verslag wordt gedaan.[35] En een goede relatie kan de bereidwilligheid van journalisten vergroten om op belangrijke momenten bepaalde informatie naar buiten te brengen of juist stil te houden. Andersom kunnen overheidsvoorlichters besluiten een journalist niet meer te trakteren op aardige nieuwtjes of vertrouwelijke informatie, als 'straf' voor onwelgevallige of al te kritische berichten. Een andere manier van de overheid om media-aandacht te krijgen voor een probleem of beleidsmaatregel is het organiseren van een *media event*, een gebeurtenis die een leuk of interessant beeld of een nieuwswaardige

33 De Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) is ook voortgekomen uit die roep om meer openheid.
34 O.a. Koole 2002; Van Ginneken 2002.
35 Bennett 2005:142.

uitspraak oplevert. Bijvoorbeeld een toespraak, een persconferentie, een demonstratie van politie te paard of het bezoek van een bestuurder aan een achterstandswijk. Ook het uitnodigen van journalisten om met een politieactie 'mee te lopen' of een ontruimd pand te komen bezoeken, kan gezien worden als een voorbeeld van zo'n *media event*. Het beeld of verhaal dat door de voorlichter van te voren is geconstrueerd kan via mediaberichtgeving als icoon gaan dienen voor een probleem of oplossing.[36] De inspanningen die de overheid levert om met haar verhaal het nieuws te halen, zijn in principe gericht op *free publicity*. Het is als het ware 'gratis reclame' voor een opvatting, idee of standpunt. Het grote voordeel van vrije publiciteit is niet zozeer dat het geen geld kost (dat doet het immers wel gezien het grote aantal communicatie-experts dat door de overheid wordt ingehuurd om mediaberichtgeving te beïnvloeden) maar dat de informatieverstrekkende bron het eigen belang ondoorzichtig maakt, doordat het etiket 'journalistiek' als het ware op de aangereikte informatie is geplakt.[37]

Toegang tot media

Welke feitelijke invloed hebben al die inspanningen van de overheid om het nieuws naar haar hand te zetten nu op de inhoud van mediaberichten? Uit literatuur blijkt dat het voor overheidsactoren minder ingewikkeld is om toegang tot de media te krijgen dan voor burgers en groepen met weinig gezag. Studies over de productie van nieuws laten telkens zien dat politici, politiefunctionarissen en andere gevestigde overheidsactoren sneller aandacht van journalisten krijgen dan andere maatschappelijke actoren. In vijftig tot zeventig procent van de harde nieuwsberichten zijn overheidsactoren de primaire bron van de mediaberichtgeving, zo blijkt uit onderzoek dat in diverse landen in de afgelopen decennia is uitgevoerd.[38]

Vooral nieuws over criminaliteit blijkt grotendeels afkomstig te zijn van overheidsactoren die belast zijn met orde- en rechtshandhaving zoals politie, justitie en het Openbaar Ministerie. Vanaf het moment dat een criminaliteitsprobleem in de mediabelangstelling staat, beïnvloeden gevestigde autoriteiten de inhoud van de berichtgeving, gedurende alle fasen van het politieke beleidsproces.[39] De auteurs Hall e.a. spraken in de jaren zeventig van de vorige eeuw over 'primaire definieerders', daarmee doelend op politieke machthebbers die bij de productie van nieuws als eerste door journalisten in de gelegenheid worden gesteld om een definitie van een gebeurtenis of verschijnsel te geven.[40] Media vervullen zodoende vooral een ondersteunende rol voor het optreden van de overheid, zij kanaliseren de ideologie en visie van de staat. Dankzij mediaberichtgeving is de overheid in staat de voorstellingen van burgers te beïnvloeden en de wijze waarop mensen verschijnselen

36 Van Gestel 2006a.
37 Rennen 2000: 104 e.v.
38 O.a. McQuail 2005; Van Ginneken 2002; Kleinnijenhuis 2004; Bennett 2005; Beunders en Muller 2005; Van Gestel 2006a.
39 O.a. Chibnall 1977; Brants 1991: 208; Beunders en Muller 2005; Van Gestel 2006a.
40 Hall e.a. 1978.

definiëren en interpreteren. Met andere woorden, media zorgen in deze optiek voor reproductie van de dominante ideologie.

Op dit (neo) marxistische gedachtegoed van Hall e.a. is veel kritiek gekomen, met name het begrip 'primaire definieerders' is onder vuur komen te liggen. Het begrip impliceert dat andere (niet-gouvernementele) actoren in het veld nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op het criminaliteitsbeeld dat door de media wordt overgebracht. Journalisten mogen bij de productie van nieuws dan wel geneigd zijn zich te richten op de politieke elite, zo menen critici, dat wil niet zeggen dat ze geen enkele autonomie bezitten.[41] De term 'primaire definieerders' suggereert bovendien een tamelijk passieve rol van de overheid, terwijl de overheid keer op keer energie en moeite moet steken in het bereiken van de media en het verwerven van een positie als bron.[42]

Niettemin bestaat in de literatuur grote overeenstemming over de dominante aanwezigheid van overheidsactoren in het nieuws. In divers onderzoek dat zich richt op kenmerken van het nieuwsproductieproces komt naar voren dat journalisten zich in sterke mate oriënteren op gevestigde autoriteiten en professionele bronnen. Vanuit dit organisatorische perspectief staan journalisten echter niet opzettelijk en doelbewust 'in dienst' van het staatsapparaat. De afhankelijkheid kan daarentegen grotendeels worden toegeschreven aan een onbedoeld gevolg van de routines in de beroepspraktijk van verslaggevers.[43] Door de snelheid waarmee journalisten in de regel informatie verzamelen om deadlines te halen, maken zij in de praktijk vooral gebruik van bronnen die met de regelmaat van de klok veel informatie kunnen aanleveren. De bron moet efficiënt en snel met informatie kunnen komen, de journalist wil vanwege chronisch tijdgebrek het liefst met zo min mogelijk bronnen zo veel mogelijk informatie boven tafel krijgen. Eerder gebleken geschiktheid en betrouwbaarheid van de bron en het vermogen zich kort en bondig uit te drukken spelen voor de journalist een rol, zoals we in de vorige paragraaf over burgers ook zagen. De overheid met haar geprofessionaliseerde voorlichtingsdiensten is per definitie zo'n anticiperende informatieverschaffer.[44]

De inspanningen die autoriteiten leveren om met hun verhaal het nieuws te halen, hebben meestal succes; journalisten gebruiken de aangeleverde informatie en verwerken het frame van de bron in hun verslaggeving.[45] Maar ook als de overheid weinig moeite doet om de pers actief van nieuwswaardige informatie te voorzien, zorgt de dagelijkse stroom van persberichten die voorlichters opstellen er voor dat de overheid prominent en voortdurend in de mediaberichtgeving aanwezig is. Een groot deel van het nieuws dat we dagelijks krijgen voorgeschoteld,

41 O.a Brants en Brants 1991.
42 Ericson e.a 1989; Brants en Brants 1991; Schlesinger en Tumber 1994; Rennen 2000; Van Gestel 2006a.
43 McNair 1998; Prenger en Van Vree 2004.
44 Rennen 2000.
45 Van Gestel 2006a.

wordt gedomineerd door het zogenaamde 'agendanieuws', dat voortkomt uit officiële en routinematige persberichten en persbijeenkomsten.[46]

Onderzoek naar de wisselwerking tussen lokale media en lokale criminaliteitsbestrijders laat ook zien dat journalisten de ernst van een criminaliteitsprobleem zoals dat in beleidsnota's en persberichten wordt geschetst, vrijwel altijd in de berichtgeving overnemen, zonder de uitspraken van de politie en het lokale bestuur verder te onderzoeken of vraagtekens te plaatsen bij de vermeende toename of verergering van het probleem. Als bijvoorbeeld een stadsbestuur met een ambtelijke beleidsnota naar buiten komt waarin de toestroom van Bulgaarse migranten in verband worden gebracht met georganiseerde criminaliteit en met 'berovingen en vergeldingen tussen verschillende criminele groeperingen', nemen regionale én landelijke media dat meteen over (een landelijk krant kopt '*Politie legt het af tegen maffia*') zonder zich af te vragen op welke informatie de ambtelijke nota nu is gestoeld.[47]

Media als platform voor overheidsactoren

De bevinding hierboven behoeft enige precisering, want er bestaat tussen autoriteiten lang niet altijd overeenstemming over de definitie van een verschijnsel of over de omvang van een probleem. Vooral bij incidenten en 'nieuw' gesignaleerde problemen, waarbij nog niet duidelijk is welke overheidsdienst precies verantwoordelijk is om iets aan het probleem te doen, proberen verschillende overheidactoren media-aandacht te krijgen voor hun eigen definitie en de daarbij behorende oplossing; ze proberen het probleem naar zich toe te trekken of juist van zich af te schuiven. Als gevolg daarvan komen uiteenlopende overheidsfunctionarissen in de media aan het woord die op elkaar reageren en elkaar via krant en televisie proberen te beïnvloeden.

Naast brug tussen overheid en burgers, zien we dat media dus ook als brug optreden tussen diverse overheidsactoren die zich met de bestrijding van criminaliteit bezighouden, ze verzorgen als het ware de communicatie tussen de verschillende overheidsdiensten, politici en bestuursniveaus. Dat is bijvoorbeeld het geval als media door overheidsfunctionarissen worden ingeschakeld om een gesignaleerd probleem op een hoger bestuursniveau op de agenda te krijgen. De volgende casusbeschrijving kan dat verduidelijken.[48]

> In een koude winter opent een regionale krant haar zaterdageditie met de kop 'Centraal Station 's nachts vrijstaat zwervers'. Volgens de krant bivakkeren er elke nacht honderdvijftig tot tweehonderd zwervers en daklozen op en rondom het Centraal Station, mede door de recente toestroom van Oost-Europeanen en de sluiting van een nachtopvang voor

46 Van Ginneken 2002; Van Gestel 2006a.
47 Van Gestel 2006a.
48 Van Gestel 2006a.

daklozen in de buurt. Het station is een toevluchtsoord geworden voor zwervers en junks en de criminaliteit rond het station neemt de laatste tijd toe, aldus de krant.

De lokale autoriteiten zijn niet blij met het stuk, in hun ogen heeft de krant de problematiek erg zwaar aangezet. Problemen met verslaafden en daklozen rond het station zijn niet van vandaag of gisteren maar bestaan al veel langer, zo menen zij, en ook bestaat er al een tijd een ambtelijke werkgroep waarin functionarissen van politie en gemeente nadenken over oplossingen voor de veiligheidsproblemen rond het CS. Niettemin worden na verschijning van het bericht extra agenten vrijgemaakt om in en rond het station te surveilleren, agenten die zich voorheen concentreerden op straatrovers in de binnenstad. Daarnaast komt de reeds bestaande werkgroep met spoed bijeen en stelt in een mum van tijd een concreet Plan van Aanpak op.

Als we de totstandkoming van bovenstaand bericht over zwervers reconstrueren, blijkt dat het initiatief voor de media-aandacht niet bij de krant ligt maar bij een commissaris van politie. Als chef van een wijkbureau waaronder ook het Centraal Station valt en lid van de reeds genoemde en in zijn ogen slapende werkgroep, heeft de commissaris er bij de gemeente verschillende keren op aangedrongen dat het station veiliger moet worden, er nachtopvang voor drugsverslaafden moet komen en dat het sluiten van de nachtelijke 'soepbus' de situatie heeft verergerd. Keer op keer blijkt echter dat de CS-problematiek bij de gemeente lage prioriteit heeft en dat de problemen telkens weer op het bordje van de politie terechtkomen.

In een nieuwe poging de aandacht van de gemeente te trekken, benadert de commissaris van politie dan enkele Tweede Kamerleden en leidt ze op een nacht door de hallen en gangen van het station. De Kamerleden schrikken van de vele zwervers, junks en psychiatrische patiënten die ze er aantreffen en stellen de week erop direct kamervragen over de wantoestanden op het station. Over die vragen faxen ze een persbericht naar verschillende nieuwsredacties. Een politieverslaggever die het persbericht in handen krijgt gaat met het onderwerp aan de slag en schrijft een artikel dat onder de kop 'Centraal station 's nachts vrijstaat zwervers' de volgende dag op de voorpagina van een regionale krant verschijnt.

Nu blijkt hoe de informatie uit het krantenbericht over de vele zwervers en de recente toename van criminaliteit op het station grotendeels te herleiden is tot de politiecommissaris. Deze is opgetogen over het effect van de media-aandacht omdat de gemeente zich na verschijning van het bericht sterker is gaan bemoeien met de problemen rond het station, zo meent hij. Via Tweede Kamerleden en de daarop volgende aandacht van de media heeft de politiefunctionaris het probleem dus hoog op de agenda van het gemeentebestuur weten te plaatsen.

Uit dit voorbeeld komt naar voren dat media en criminaliteitsbestrijders van invloed zijn op elkaars doen en laten, echter op een minder eenduidige manier dan we op het eerste gezicht zouden denken. Want het betreft hier een overheidsfunctionaris die informatie heeft toegespeeld naar een journalist en zo heeft geprobeerd andere overheidsactoren te beïnvloeden en het beleidsproces te versnellen. De mediabe-

richtgeving doet hier dus dienst als communicator tussen verschillende bestuursniveaus en overheidsdiensten.

Media bieden ook een podium voor de uiteenlopende ideeën die circuleren binnen de overheid. Discussies tussen overheidsfunctionarissen worden gevoerd via krant en televisie en op zo'n wijze vervullen media een ondersteunende rol voor de overheid. Ze vormen als het ware een platform voor diverse overheidsactoren die zich via media willen profileren en via media invloed willen uitoefenen op de beeldvorming, hun imago en op de politieke besluitvorming.[49] Een voorbeeld daarvan is de media-aandacht die in 2008 ontstond over Marokkaanse jongeren in Gouda.

> Toen bekend werd dat in Gouda een busbedrijf besloot niet meer met de bus door een achterstandswijk te rijden wegens bedreigingen door Marokkaanse jongeren, reageerde het Kamerlid Wilders furieus. Hij stelde voor de Nederlandse legertroepen uit Uruzgan over te plaatsen naar de Goudse wijk en vroeg een spoeddebat aan over de toestand in Gouda, en meer in het algemeen over 'het Marokkaanse geweld in Nederland'. Over deze reactie werd uitvoerig verslag gedaan door vrijwel alle kranten en televisiezenders. Andere Kamerleden van diverse politieke partijen bleven niet achter en hun boze reacties op de gebeurtenissen in Gouda ('Goudse straatterreur', 'Het land staat in brand') en hun geopperde oplossingen ('vliegende brigadiers', 'heropening van politieposten') zorgden voor een aanhoudende golf van mediaberichtgeving over deze kwestie. De korpschef van Gouda mengde zich na enige tijd ook in het publieke debat en uitte in een krantenbericht zijn verbazing over hoe uiteenlopende Kamerleden 'een betrekkelijk klein incident hebben opgeklopt'. Hij liet in de krant en 's avonds op televisie weten dat er in de betreffende wijk slecht sprake was geweest van twee aangiften en dat de toestand in Gouda zwaar werd overdreven door de volksvertegenwoordigers. Vervolgens verschenen in diverse gedrukte media berichten waarin de korpschef zowel kritiek kreeg als bijval van prominente politici. Bloggende bestuurders ventileerden op internet hun mening over de kwestie, waar weer in andere media verslag van werd gedaan. Ook de burgemeester van Gouda liet van zich horen en richtte in een talkshow op televisie de pijlen op de rijksoverheid, door te stellen dat het voeren van een spoeddebat prima is 'als dit ook leidt tot landelijke instrumenten om de echte probleemgevallen aan te kunnen pakken'.

De casus laat zien dat uiteenlopende politici de beslissing van de busmaatschappij in Gouda aangrepen om hun eigen standpunten kracht bij te zetten en hun eigen politieke beleidslijn te profileren. Oplossingen en probleemdefinities duikelden over elkaar heen en media fungeerden hier voornamelijk als platform voor overheidsactoren. Dankzij de *primeurdrang* van journalisten konden de felle en verontwaardigde reacties ook rekenen op brede publieke aandacht. Want nieuws dat is

49 Van Gestel 2006a.

gericht op conflicten tussen autoriteiten is voor journalisten aantrekkelijk, omdat daar weer nieuwe reacties op volgen die opnieuw zorgen voor berichtgeving. Op het belang van nieuwswaardigheid wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

17.8 Journalisten als initiators

In een democratische rechtstaat wordt van journalisten verwacht dat zij ook op eigen initiatief aandacht besteden aan maatschappelijke problemen en misstanden. Daarnaast worden zij geacht het beleid van de overheid kritisch te volgen en te verslaan. In die zin wordt wel gesproken over de waakhond- of kritiekfunctie van de journalistiek. Het zogenaamde *aanjagende* effect dat als gevolg daarvan kan optreden, is legitiem vanuit het oogpunt van het democratische politieke beleidsproces.[50]

In onderzoek binnen de criminologie naar de rol van de media, wordt die aanjagende, initiërende functie van journalisten over het algemeen echter niet in verband gebracht met 'een gezonde dosis kritiek', maar veeleer met nodeloze ophef over een *non-issue*, poeha over een probleem dat eigenlijk nauwelijks bestaat. Mediaaandacht voor een maatschappelijk verschijnsel of incident staat volgens veel auteurs in geen verhouding tot de feitelijke criminaliteitsproblemen en wakkert de onveiligheidsgevoelens van burgers alleen maar aan.[51] Met andere woorden: de berichtgeving komt los te staan van de realiteit, maar heeft wél reële sociale gevolgen. Het nieuws zorgt voor paniek in de samenleving waardoor weer nieuwe mediaaandacht ontstaat, die wederom nieuwe maatschappelijke reacties uitlokt.[52]

Wellicht het bekendste onderzoek op het terrein van criminaliteit naar de aanjagende rol van media is uitgevoerd door de Britse criminoloog Cohen.[53] In zijn onderzoek naar rellen tussen twee bendes in de jaren zestig in Engeland – *'the creation of the mods and the rockers'* – concludeert hij onder meer dat het vooral aan de media te danken is dat de rellen en de reacties daarop tot een mediahype leidden. De rellen vonden werkelijk plaats, zo meende Cohen, en wezen onder meer op een veranderende jeugdcultuur. De ruzies tussen de bendes kregen echter disproportionele media-aandacht en het grootscheepse politieoptreden dat daarop volgde, werd vervolgens ook weer breed in de media uitgemeten. Cohen accentueert in zijn analyse de dominante rol van de media bij de constructie van *morele paniek*, die als gevolg van de berichtgeving bij gezagsdragers en het publiek ontstond. Als een maatschappelijk verschijnsel of een gebeurtenis opeens als een bedreiging van de maatschappelijke orde wordt gedefinieerd, kan gesproken worden van morele paniek. Die paniek wordt gevoed door gelovigen, politici, experts en hulp-

50 McQuail 2005.
51 Cohen 1972; Fishman 1978; Hall e.a. 1978; Franke 1986; Vasterman 2004.
52 Vasterman 2004.
53 Cohen 1972.

verleners, maar media initiëren het proces en zwengelen de morele opwinding aan.[54]

De toename van het aantal nieuwsmomenten – steeds meer nieuwsberichten en nieuwsuitzendingen op steeds meer momenten van de dag – draagt ertoe bij dat de problemen die journalisten verslaan gemakkelijker in een amplificatiespiraal terecht kunnen komen: het issue wordt herhaald, door andere media overgenomen, vergeleken met soortgelijke gevallen in het verleden, in een bredere context geplaatst en van deskundig (politiek) commentaar voorzien, wat weer voor nieuwe reacties en daarmee nieuwe berichtgeving zorgt. Als een onderwerp een bepaald nieuwsmomentum heeft bereikt, krijgt het vanzelf meer aandacht en roept het nieuwe mediabelangstelling op.[55] Een onderwerp kan zo steeds grotere proporties aannemen en via maatschappelijke onrust en verontwaardiging leiden tot een publieke oproep aan de politiek om iets aan een probleem te doen.

Primeurs en toenemende concurrentie

Meer in het algemeen wordt door auteurs geconstateerd dat er in de afgelopen decennia een intensievere concurrentie tussen media is ontstaan, waarbij marketingstrategieën in toenemende mate bepalend zijn voor het optreden van journalisten.[56] Daar komt bij dat media als gevolg van de ontzuiling niet meer kunnen rekenen op een vaste achterban van luisteraars of kijkers. Om nog kranten te kunnen verkopen en advertentie-inkomsten te kunnen genereren, moeten media een voortdurende slag om consumenten leveren en is nieuwswaardigheid een doorslaggevend criterium geworden om ergens aandacht aan te besteden.[57] Door de groei van het aantal media en door de groei van het aantal journalisten – er is meer tv-nieuws dan ooit tevoren – is in Nederland de concurrentie tussen media groter geworden. Dit heeft onder meer geleid tot de drang van journalisten om niet te missen wat de ander heeft en tegelijkertijd te scoren met primeurs.[58] Ochtendbladen kijken naar de televisiejournaals de avond ervoor en avondbladen en -programma's zijn weer gefocused op de ochtendbladen van diezelfde dag.[59]

Een ander geconstateerd gevolg van de toenemende concurrentie tussen verschillende media is het onzorgvuldig hanteren van de gangbare journalistieke richtlijnen, zoals objectiviteit, betrouwbaarheid ('*check and double check*') en onafhankelijkheid.[60] Door de zucht van journalisten naar primeurs neemt de macht van de bron ook toe. Vertrouwelijke informatie – een roddel, gerucht of vaag verhaal – vormt niet meer het uitgangspunt voor nadere journalistieke *research* maar wordt

54 Cohen 1972. Vgl ook Franke 1986; Vasterman 2004.
55 Kitzinger en Reilly 1997; Brants 2000; Vasterman 2004.
56 Ericson e.a 1989, 1991; Brants 2000, Vasterman 2004.
57 McQuail 2005; Koole 2002.
58 Brants 2000.
59 Van Schuur en Vis 2002.
60 Brants 2000.

nieuws op zichzelf.[61] Geïnstitutionaliseerde bronnen maken ondertussen gebruik van die kennis over het door primeurs gedreven nieuwsproductieproces, door bijvoorbeeld vlak voor de deadline een nieuwtje naar een journalist door te spelen. Ze sluiten met hun voorlichtingspraktijken aan bij de medialogica, bij de behoefte van journalisten aan nieuwswaardige verhalen, en proberen zo de inhoud van het nieuws naar hun hand te zetten, zoals we al zagen in de paragrafen hiervoor.[62]

Mediacratie?

De vraag is in welke mate in Nederland nu sprake is van zo'n door medialogica beheerste berichtgeving. In het afgelopen decennium hebben in Nederland verschillende adviescommissies van de overheid een rapport uitgebracht over het functioneren van de media.[63] De adviescommissies hebben zich daarbij niet gebaseerd op empirische gegevens, maar op uitspraken, veronderstellingen en ervaringen van uiteenlopende deskundigen uit het beleidsveld. Nederland is volgens de rapporten in een *mediacratie* terecht gekomen waarin media en journalisten te veel invloed hebben op het politieke debat en het politieke beleidsproces.[64] De overheid zou zich noodgedwongen voegen in de logica van media en zich aanpassen aan de wetten van de 'dramademocratie'.

Maar ondanks alle aannames over media als machtige *agenda setters*, wijzen recent uitgevoerde empirische studies niet op een aanjagende rol van berichtgeving voor het politieke beleidsproces. De studies laten zien dat we in Nederland niet in een *mediacratie* leven omdat de media-agenda tot op grote hoogte wordt bepaald door de politieke agenda.[65] Journalisten zijn vooral volgend in hun keuze voor een onderwerp en frame. En politici blijken in veel sterkere mate de media te beïnvloeden dan dat ze erdoor worden beïnvloed.[66]

Wel verschijnen met de regelmaat van de klok ook berichten waarin kritiek wordt geuit op het criminaliteitsbeleid van de overheid en op het falen van verantwoordelijk bestuurders. Maar die kritische berichten worden in hoofdzaak geïnitieerd door andere (niet-journalistieke) actoren. De mate waarin in mediaberichtgeving kritiek wordt geuit op het overheidsbeleid, wordt daardoor in sterke mate bepaald door de toevallige activiteit en beschikbaarheid van niet-journalistieke actoren – burgers, maatschappelijke groepen, belangengroepen, volksvertegenwoordigers, deskundigen – die moeite doen zichzelf in de positie van kritische bron te plaatsen. Daarnaast is de kritiekfunctie van de media afhankelijk van allerlei toevallige omstandigheden, zoals de persoonlijke relatie van de verslaggever met bronnen en persoonlijke interesses van journalisten. Zo levert een lokale televisiezender in een serie reportages kritiek op de grootschalige uitzettingen van Bulgaarse arbeids-

61 Brants 2000.
62 Atheide and Snow, 1979; vgl. Bennett, 2005.
63 Raad voor het Openbaar Bestuur 2003; Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling 2003; de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2005.
64 Raad voor Openbaar bestuur 2003.
65 Kleinnijenhuis 2004.
66 Keinnijenhuis 2004; Van Gestel 2006a.

migranten. Die kritische berichtgeving kan worden toegeschreven aan de toevallige aanwezigheid van een Turkse stagiaire op de redactie van de nieuwszender, die dezelfde taal spreekt als de Bulgaren en via via connecties met hen heeft. De televisiereportages belichten als gevolg daarvan vooral het perspectief van de arbeidsmigranten.[67]

De invloed van mediaberichten op het criminaliteitsbeleid

Kritische mediaberichtgeving blijkt nauwelijks van invloed te zijn op de *inhoud* van het overheidsbeleid. Door toedoen van de mediaberichtgeving kan een onderwerp wel kortstondig in de belangstelling komen te staan van overheidactoren, maar autoriteiten trekken uiteindelijk hun eigen plan als het aankomt op de inhoud van beleid. Ze nemen alternatieve frames en de daarbij genoemde oplossingsrichting niet uit de berichtgeving over.[68] Zo had de kritische berichtgeving van het televisiestation in het hierboven genoemde voorbeeld geen invloed op het uitzettingsbeleid van de overheid.

Wel kunnen mediaberichten van invloed zijn op het tempo van een reeds in gang gezet politiek besluitvormingsproces. Media kunnen, zoals hiervoor al naar voren kwam, als communicator fungeren tussen verschillende bestuursniveaus, bijvoorbeeld tussen gemeenten en het rijk, of tussen de wijkpolitie en het stadsbestuur. Na media-aandacht staat de beleidskwestie dan direct bovenaan de agenda van *alle* relevante overheidsactoren. Mediaberichten versnellen dan als het ware het besluitvormingsproces; een issue is ergens binnen het overheidsapparaat al onderwerp van beleid maar staat door toedoen van een mediabericht in een mum van tijd op de agenda van *alle* betrokken autoriteiten. Sommige spelers in het beleidsveld kunnen daar baat bij hebben, bijvoorbeeld als ze willen dat iemand de verantwoordelijkheid voor een probleem sneller en adequater op zich neemt. Niet zelden is het een overheidsfunctionaris die informatie toespeelt naar een journalist, al dan niet in samenwerking met burgers of belangengroepen, en zo probeert de berichtgeving en andere actoren in het beleidsproces te beïnvloeden en te versnellen.[69]

Mediaberichten kunnen het politieke beleidsproces ook vertragen. Dat is bijvoorbeeld het geval als veel media-aandacht wordt besteed aan kritische geluiden en aan de argumenten van burgers, belangengroepen of politici die tegenstander zijn van het voorgestelde beleid. In die gevallen vertraagt de besluitvorming omdat de overheid dan meer tijd nodig heeft om draagvlak voor de plannen te creëren en beter haar best moet doen zich te verantwoorden. Een voorbeeld daarvan is het protest dat buurtbewoners en ondernemers in een gemeente hebben gevoerd tegen de plannen van de lokale overheid om de raamprostitutiebranche te reduceren en strikte sluitingstijden voor prostituees in te voeren. Dat protest kreeg veel aandacht in de regionale krant en op de televisie, waardoor de politieke beleidsvorming van

67 Van Gestel 2006a.
68 Paletz 1998; Kingdom 2003; Van Gestel 2006a, 2006b.
69 Kingdon 2003; Van Gestel 2006a.

het stadsbestuur door gemeenteraadsleden met extra aandacht werd gevolgd. De inhoud van de voorgestelde maatregelen werd door het protest echter niet gewijzigd, wel het tempo waarin het besluitvormingsproces zich voordeed. Zoals een nauw betrokken politiefunctionaris achteraf vertelt *"Als de pers er niet was geweest was ik in veertien dagen klaar geweest, dan had ik gewoon in veertien dagen de hele reut ingevoerd."*[70]

17.9 Tot slot

Mediaberichten geven een vertekend beeld van de criminele werkelijkheid, zo kwam in de inleiding van dit hoofdstuk naar voren. Maar op grond van die constatering kan nog geen uitspraak worden gedaan over de invloed van media op het politieke beleidsproces. Toch gebeurt dat regelmatig. Men concludeert dan op basis van een inhoudsanalyse dat media een onjuist beeld geven van de werkelijk gepleegde criminaliteit en men veronderstelt vervolgens – impliciet of expliciet – dat die vertekening wel effect moet hebben op het beleid van politie en bestuur, zonder dat verder empirisch te onderzoeken.[71] De feitelijke invloed die media uitoefenen op het criminaliteitsbeleid blijft dan een assumptie. Maar als we willen weten welke rol media werkelijk spelen voor criminaliteitsbestrijders, is het nodig te reconstrueren hoe nieuws tot stand is gekomen en welke rol de bron van het nieuws speelt bij de totstandkoming van nieuws en de vorming van criminaliteitsbeleid. Pas als een analytisch onderscheid wordt gemaakt tussen het nieuwsbericht, de bron van het nieuws en de journalist, wordt inzichtelijk hoe beïnvloeding in werkelijkheid plaatsvindt.

Zullen de in dit hoofdstuk geschetste beïnvloedingsrelaties tussen journalistiek, burgers en criminaliteitsbestrijders nu wezenlijk veranderen door intensivering van internetgebruik? Vooralsnog valt dat niet te verwachten omdat veel nieuwssites hun inhoud voor een groot deel ontlenen aan traditionele massamedia.[72] Daarnaast zien we dat kranten en televisie-omroepen zoeken naar nieuwe wegen om nieuwe generaties internetgebruikers toch te bereiken, door hun producten op internet toegankelijk te maken. Een groot deel van de informatie die we op internet vinden, is dus afkomstig van de traditionele massamedia. We consumeren het nieuws dat ons interesseert en selecteren dat zelf via zoekmachines en via favoriete websites en blogs, maar blijven daarbij vooral putten uit berichtgeving die oorspronkelijk afkomstig is van massamedia. Bij al het nieuws dat we vergaren over criminaliteit – via welk medium dan ook – dienen we ons voortdurend de vraag te stellen wiens visie wordt vertolkt, op wiens initiatief het nieuws tot stand is gekomen en wie belang heeft bij de berichtgeving.

70 Van Gestel 2006a.
71 O.a. Pfeifer e.a. 2005. Zie ook Kleinnijenhuis e.a. 2003.
72 O.a Blanken 2009; Commisie Brinkman 2009.

18 Ruimtelijke verplaatsing van criminaliteit: theorie, methodologie en empirie[1]

G. Bruinsma, W. Bernasco en H. Elffers

18.1 Ruimtelijke verplaatsing van criminaliteit

Landelijke en lokale overheden nemen voortdurend maatregelen om de misdaad tegen te gaan. Veel maatregelen zijn hoofdzakelijk bedoeld om de gelegenheid tot het plegen van misdrijven te beperken. Men plaatst camera's, verbetert verlichting en sloten, vervroegt de sluitingstijden van uitgaansgelegenheden of verhoogt de surveillance van de politie.

Tegen zulke gelegenheidsbeperkende maatregelen wordt vaak het bezwaar ingebracht dat zij geen soelaas bieden, omdat zij er uitsluitend toe zouden leiden dat de daders elders hun misdrijven gaan plegen. Dat veronderstelde verschijnsel wordt *ruimtelijke verplaatsing* genoemd. Een populaire aanduiding is *waterbedeffect*: het uitoefenen van druk op één plek leidt tot daling op de plek zelf maar tot stijging elders, en het totale volume blijft gelijk. Bij verplaatsing worden andere locaties dus de dupe van een effectieve maatregel tegen misdaad op de doelwitlocatie. Anderzijds kan het ook voorkomen dat andere locaties meeprofiteren van succesvolle maatregelen. We spreken dan van positieve uitstraling of *diffusion of benefits*. Ook dat effect is in de metafoor van het waterbed te vangen: wanneer we immers met een hand op het waterbed duwen, dan beweegt niet alleen het materiaal onder onze hand mee naar beneden, maar ook het materiaal direct daaromheen. Verplaatsing en uitstraling zijn beide ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen voor misdaadbestrijding.

Met betrekking tot verplaatsing kunnen theoretische, methodologische en empirische aspecten worden onderscheiden. Van elk geven we in dit hoofdstuk de belangrijkste. Wat is ruimtelijke verplaatsing? Bestaat daarover in de literatuur consensus? Welke processen liggen aan verplaatsing ten grondslag en wat is er bekend over onder welke condities verplaatsing wel en niet voorkomt, bij welke maatregelen, op wat voor soort plaatsen, bij welk soort misdrijven, en daders en slachtoffers? En hoe weten we waarom dat zo is? Wat weten we empirisch over het voorkomen van verplaatsing?

1 Dit hoofdstuk is een bewerkte en geactualiseerde versie van twee artikelen die onder de titels 'Het waterbedeffect. Ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen tegen criminaliteit' in het *Tijdschrift voor Criminologie* (2006, 48(3): 243-258) en 'De methodologie van onderzoek naar ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen tegen criminaliteit', *Panopticon*, 2006, 26(1), 31-45 zijn verschenen.

18.2 Kernbegrippen

Om het verschijnsel ruimtelijke verplaatsing van misdaad te begrijpen zijn drie kernbegrippen van belang. In de *eerste* plaats het kernbegrip *plaatsgebonden maatregelen,* die op een bepaalde plaats worden genomen met het doel om specifiek op die plaats misdrijven te voorkómen of te kunnen vervolgen. Voorbeelden zijn extra intensieve politiesurveillance in de buurt van hot spots, cameratoezicht op een plein of station, straatverlichting of detectiepoorten op scholen. Sommige maatregelen richten zich speciaal op bepaalde delicten, zoals geweld of inbraak, andere hebben een algemeen oogmerk. Zij zijn plaatsgebonden als ze betrekking hebben op een duidelijk afgebakend geografisch gebied. De grootte van het gebied is meestal niet in de definitie vastgelegd en verplaatsing kan op verschillende ruimtelijke schaalniveaus optreden. In de te bespreken studies worden maatregelen bestudeerd met een reikwijdte die varieert van een klein gebied (met een enkel object zoals station of flatgebouw) tot een hele woonbuurt.

Het *tweede* kernbegrip is *verplaatsing*. In navolging van Reppetto[2] worden doorgaans vijf vormen van verplaatsing onderscheiden. Behalve verandering van locatie (ruimtelijke verplaatsing) zijn dat verandering van tijdstip, van doelwit, van methode en van type misdrijf. We zullen ons in deze bijdrage beperken tot *ruimtelijke* verplaatsing ten gevolge van een plaatsgebonden maatregel. Ruimtelijke verplaatsing komt meestal aan de orde in het kader van een evaluatiestudie waarin wordt nagegaan of de maatregel in het interventiegebied leidt tot een reductie in misdaad. De vraag naar verplaatsing komt dus alleen voor beantwoording in aanmerking als er sprake is van een primair geografisch effect: als de maatregel heeft geleid tot een reductie van misdaad op de plek waar de maatregel is ingevoerd.

Het kan gebeuren dat de gunstige effecten in het interventiegebied zich ook in nabijgelegen gebieden voordoen, hoewel daar geen maatregelen zijn ingevoerd. Die (positieve) uitstraling is de al genoemde *diffusion of benefits,*[3] het *derde* kernbegrip. Een mogelijke verklaring voor dit 'onlogische' uitstralingseffect is dat daders de reikwijdte van de interventies verkeerd percipiëren en ten onrechte de indruk hebben dat de interventies in hun 'werkgebied' zich ook richten op die omringende gebieden. Een andere verklaring kan zijn dat in die gevallen de nabijgelegen gebieden feitelijk door dezelfde daders worden bestreken die actief zijn in het interventiegebied. Als deze daders besluiten te stoppen met hun activiteiten in het interventiegebied, en er misschien helemaal niet meer te komen, dan profiteren de buurgebieden mee.

2 Repetto 1976.
3 Clarke en Weisburd 1994.

18.3 Theorie betreffende ruimtelijke effecten

18.3.1 SITUATIONELE PREVENTIE, ROUTINEACTIVITEITEN EN RATIONELE KEUZE

Het onderzoek naar ruimtelijke effecten van plaatsgebonden interventies vloeit voornamelijk voort uit de praktijk van situationele misdaadpreventie,[4] dat goed verenigbaar is met twee theoretische perspectieven in de criminologie, de rationele-keuzetheorie[5] en de routine-activiteitentheorie.[6]

In de routine-activiteitentheorie is een noodzakelijke en voldoende voorwaarde voor het plaatsvinden van een misdaad dat een gemotiveerde dader en een onbeschermd doelwit of slachtoffer zich op hetzelfde moment op dezelfde plaats bevinden. Volgens deze theorie is het plaatsvinden van misdaden op bepaalde plaatsen en tijdstippen dus vooral het gevolg van systematisch toeval. Om misdaad te bestrijden kan men in theorie iets doen aan de motivatie van de dader, aan de mate van bescherming van het doelwit of slachtoffer, of aan de kans dat dader en doelwit in tijd en ruimte samenkomen. Situationele misdaadpreventie richt zich op deze laatste twee: ervoor zorgen dat die gemotiveerde dader op die plaats of geen doelwit meer aantreft, of zorgen dat het doelwit beschermd is door toezicht of anderszins. Omdat de routine-activiteitentheorie niet erg specifiek is over de grondslagen van individueel gedrag van daders (of slachtoffers), vallen op grond van deze theorie geen specifieke voorspellingen te doen over het al dan niet optreden van verplaatsing. De theorie stelt vooral dat dadermotivatie alleen niet een voldoende voorwaarde is voor het plaatsvinden van misdrijven.

De rationele-keuzetheorie verklaart het plegen van misdrijven op bepaalde plaatsen en tijdstippen uit keuzen en gedragingen van daders. Volgens de rationele-keuzetheorie wordt een misdrijf gepleegd wanneer een dader verwacht dat het betreffende doelwit meer opbrengt dan kost, waarbij hij het gevolg van gepercipieerde rechtshandhaving (onderbreken van zijn misdrijf, arrestatie en bestraffing) onder de kosten meetelt. Bovendien moeten andere doelwitten minder aantrekkelijk zijn in termen van zijn kosten-batenbalans. Plaatsgebonden interventies verhogen de verwachte kosten van de doelwitten in een bepaald gebied. Niettemin kunnen de opbrengsten nog altijd hoog genoeg zijn om het uitvoeren van het misdrijf de moeite waard te maken en nog steeds meer de moeite waard dan het verleggen van de aandacht naar andere doelwitten, buiten het gebied. In die omstandigheden gebeurt er, ceteris paribus, niets: de daders zullen gewoon doorgaan met hun criminele activiteiten in het doelgebied van de maatregel en de maatregel is dan dus niet effectief. Het kan ook zijn dat de dreiging die uitgaat van de interventiemaatregelen zo groot is, dat de intrinsieke aantrekkelijkheid van het begaan van een misdrijf in het betreffende gebied negatief uitpakt. In dat geval stopt de misdaad

4 Clarke 1997.
5 Cornish en Clarke 1986; Elffers 2005.
6 Cohen en Felson 1977.

in het interventiegebied. Of verplaatsing naar elders optreedt, hangt dan opnieuw af van de kosten-batenbalans van de voormalige daders. Als het plegen van misdrijven elders ondanks mogelijke andere extra kosten (reistijd, informatiekosten) nog steeds meer oplevert dan het kost, dan treedt verplaatsing op naar andere gebieden.

De rationele-keuzetheorie voorspelt dus wel onder welke voorwaarden verplaatsing optreedt. We zien dus in ieder geval dat volgens de rationele-keuzetheorie behalve de aanwezigheid van gemotiveerde daders en het niveau van de afschrikking ook de beschikbaarheid van alternatieve doelen en hun ruimtelijke verdeling naar aantrekkelijkheid een rol speelt. Als buurgebieden geen of veel minder aantrekkelijke doelen bevatten, of moeilijk te bereiken zijn vanwege fysieke of sociale barrières[7] is verplaatsing niet te verwachten.

18.3.2 RUIMTELIJKE EFFECTEN EN KENMERKEN VAN INTERVENTIES, VAN ALTERNATIEVEN EN VAN DADERS

Op grond van het voorafgaande is aannemelijk dat het effect van interventies niet alleen afhangt van het karakter van die interventies, maar ook van aantrekkelijke alternatieven. Daarom kan het heel goed voorkomen dat een interventie in het ene gebied wel tot verplaatsing leidt en een identieke interventie in een ander gebied niet. En dat maakt het lastig om resultaten van onderzoek in een bepaalde situatie, hoe onberispelijk ook uitgevoerd, te generaliseren naar andere situaties. In het algemeen zal het niet eenvoudig zijn om goed inzicht te krijgen in de beschikbaarheid en verdeling van alternatieve doelwitten.[8]

Het feit dat verdeling van de aantrekkelijkheid van doelwitten een belangrijke rol speelt bij de mogelijke ruimtelijke effecten van interventies maakt ook duidelijk waarom verplaatsingsonderzoek zich vooral richt op misdrijven waarvan veel doelwitten beschikbaar zijn, zoals inbraak, autodiefstal, uitgaansgeweld, enzovoort. Wanneer het aantal voorhanden doelwitten veel bescheidener is, zoals bij liquidaties of kunstroof, ziet men nagenoeg geen verplaatsingsstudies: het keuzeproces wordt gedomineerd door dat ene doelwit. In zulke gevallen is er ook zelden sprake van gebiedsgebonden interventies, maar van objectgebonden interventies. Verplaatsing naar andere doelwitten als gevolg van deze objectgerichte interventies is ook dan zeer wel denkbaar, maar veelal zullen de alternatieve doelwitten niet in de nabijheid van de oorspronkelijke liggen. Bovendien kunnen de verplaatsingskosten dan dermate hoog zijn dat verplaatsing niet lonend meer is. Verplaatsing houdt dus niet altijd in dat de dichtsbijzijnde gelegenheid wordt gekozen.

Er zijn overigens nog wel andere zaken die meespelen dan alleen de verdeling van doelwitten. Voor een goed begrip van verplaatsing is het essentieel zich het effect te realiseren van het afsluiten van mogelijkheden op het '*frame of mind*' van een overtreder. Ook is het op voorhand erg moeilijk af te leiden wat voor effect dat

7 Zie bijv. De Poot e.a. 2005.
8 Vergelijk Elffers 2004.

zal zijn, vooral ook omdat het van zoveel omgevingsparameters afhankelijk is.[9] Hesseling[10] wees er ook al op dat verplaatsing mede afhangt van kenmerken van de daders die verantwoordelijk zijn voor de misdrijven die met de maatregel worden bestreden. Zo stelt hij dat de kans op verplaatsing kleiner zal zijn als de criminele betrokkenheid van de daders gering is en wanneer zij sterk gespecialiseerd zijn in een bepaald type misdrijf. Zonder kennis van de daderpopulatie kan het lastig zijn om verplaatsingseffecten te begrijpen.

18.3.3 RUIMTELIJKE EFFECTEN EN HET GEDRAG VAN DADERS

Ten slotte merken we op dat het er bij ruimtelijke effecten van plaatsgebonden interventies altijd om gaat dat dezelfde daders als gevolg van een interventie andere keuzen gaan maken. Dat geldt zowel voor verplaatsingseffecten als voor uitstralingseffecten. Het op directe wijze vaststellen van ruimtelijke effecten van interventies vereist dus in eerste instantie onderzoek naar effecten van de interventies op het gedrag van daders. Dat is echter zelden het geval in reguliere effectevaluaties van maatregelen tegen misdaad. In de meeste evaluaties worden zowel de primaire effecten van de maatregelen (reductie van criminaliteit in de interventiegebieden) als eventuele verplaatsingseffecten gedefinieerd in termen van verandering van de omvang van misdaad op geaggregeerd niveau, dus los van de vraag wie de daders zijn en in hoeverre zij hun gedrag hebben veranderd.[11] We moeten wel kennis hebben van de beweegredenen van daders maar zulke informatie ontbreekt vrijwel altijd in evaluatieonderzoek. Een probleem daarbij is dat voor de meeste misdrijven het opheldering spercentage zo laag is dat noch de politie noch criminologen zicht hebben op wie de daders zijn. Bovendien bereikt de onderzoeker meestal vrijwel uitsluitend de mogelijk selecte groep van gearresteerde of gedetineerde daders.

18.4 Methodologische aspecten van verplaatsing

Verplaatsingsonderzoek vindt tegenwoordig (vooral in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk) plaats op meer instrumentele en pragmatische gronden, als onderdeel van effectevaluaties. Verplaatsing wordt in die context veelal beschouwd als een ongewenst neveneffect van criminaliteitsbestrijding. De vraag of een bepaalde maatregel tot verplaatsing of tot positieve uitstraling leidt is dus zeker niet alleen een academische kwestie, maar van belang voor iedereen die betrokken is bij de opzet, uitvoering of interpretatie en beoordeling van effectevaluaties van plaatsgebonden maatregelen tegen misdaad. Immers, als bij het verrichten van effectevaluaties niet of niet adequaat wordt nagegaan of ongewenste neveneffecten zoals verplaatsing optreden, dan beschikken we over onvoldoende informatie om

9 Clarke 1995.
10 Hesseling 1994b.
11 Hesseling 1994b.

middelen in te zetten. Als verplaatsing optreedt, overschatten we de effectiviteit van de maatregelen en besteden we er mogelijk te veel middelen aan. Als we niet op valide wijze vaststellen dat gewenste neveneffecten zoals uitstraling optreden, dan onderschatten we juist de effectiviteit van de maatregelen.

Er is de laatste jaren veel vooruitgang geboekt door de *Campbell Crime and Justice Group*, een samenwerkingsverband van onderzoekers op het gebied van overzichtstudies van evaluaties. *Evidence-based* is het sleutelbegrip in deze benadering. De kernpublicatie op dit terrein[12] biedt een systematisch overzicht van maar liefst 675 wetenschappelijke evaluaties van maatregelen voor het bestrijden van criminaliteit. Daaronder is ook een groot aantal studies naar plaatsgebonden 'situationele' maatregelen[13] en naar politie-interventies (Sherman en Eck 2002) die vaak ook een plaatsgebonden karakter hebben. De in die overzichten opgenomen effectevaluaties dienen aan strenge methodologische criteria te voldoen.[14]

Een hulpmiddel bij het beoordelen van evaluatiestudies is de *Maryland Scientific Methods Scale* (SMS),[15] een eenvoudige meetschaal voor de methodologische kwaliteit van evaluatiestudies. De SMS vindt zijn wortels in het bekende werk van Cook en Campbell[16] en onderscheidt vijf niveaus:

1. SMS I: alleen interventie, alleen nameting.
2. SMS II: alleen interventie, voormeting en nameting.
3. SMS III: interventie en controleconditie, voormeting en nameting.
4. SMS IV: als niveau III, maar met matching op relevante kenmerken achteraf.
5. SMS V: als niveau III of IV, maar met random toewijzing van de interventie.

Volgens de criteria van Cook en Campbell[17] en die van de *Campbell Crime and Justice Group* is de minimale eis die aan evaluatieonderzoek moet worden gesteld dat er een voormeting en een nameting gehouden wordt in zowel de experimentele conditie als in een controleconditie (SMS III). Diverse meta-evaluaties van de Campbellgroep hebben laten zien dat vaak slechts een verrassend kleine minderheid van studies beschikbaar is die aan deze minimale eis voldoen. Bij plaatsgebonden interventies wil de Campbell-eis zeggen een voormeting en nameting in zowel een experimentgebied als in een (vergelijkbaar) controlegebied.

De SMS is een bruikbare maar ook vrij ongenuanceerde schaal. Er zijn diverse aanvullingen te geven bij de beoordeling van de methodologische kwaliteit van empirisch evaluatieonderzoek. Zo wordt de validiteit van de bevindingen bijvoorbeeld groter naarmate er sprake is van meer experimentgebieden en controlegebieden, en naarmate er meer dan twee meetmomenten zijn, bijvoorbeeld een tijdreeks in plaats van alleen een voormeting en een nameting. Ook is het denkbaar dat eisen

12 Sherman, Farrington, Welsh, en MacKenzie 2002.
13 Eck 2002.
14 Van der Laan 2004.
15 Farrington, Gottfredson, Sherman, en Welsh, 2002.
16 Cook en Campell 1979.
17 Cook en Campbell 1979.

worden gesteld ten aanzien van de minimale frequentie van incidenten. Welsh en Farrington[18] bijvoorbeeld formuleren in een systematisch overzicht van studies naar de effecten van verlichting en cameratoezicht de aanvullende eis dat er in zowel het experimentele als het controlegebied tijdens de voormeting minstens 20 incidenten moeten hebben plaatsgevonden.

In het kader van ruimtelijke effectstudies is vooral één extra desideratum boven de Campbell-eis van belang. We kunnen ons niet beperken tot alleen een experimenteel en een controlegebied, ook niet als we daar over voor- en nametingen beschikken (SMS III). Die opzet is onvoldoende om vast te kunnen stellen of plaatsgebonden interventies ook ruimtelijke effecten hebben. Er is namelijk een controlegebied nodig om het effect van een interventie te kunnen scheiden van het effect van een autonome ontwikkeling in de tijd die niets te maken heeft met die interventie. Dat geldt in elke effectevaluatie. Als we alleen zien dat in het interventiegebied de misdaad afneemt, kunnen we dat zeker niet (alleen) aan de interventie toeschrijven als in een controlegebied de misdaad net zo veel afneemt. Maar de moeilijkheid bij verplaatsingsstudies is dat een gebied waarheen we verplaatsing of uitstraling verwachten daarmee ongeschikt wordt om als controlegebied te functioneren. Het verschil met het experimentele gebied wordt dan immers deels door het interventie-effect in het experimentele gebied bepaald, deels door een ruimtelijk effect van verplaatsing of uitstraling. Beide effecten zijn onlosmakelijk verstrengeld (*confounded*) en we kunnen geen twee parameters (interventie-effect en ruimtelijk effect) bepalen op grond van één gegeven (het verschil in misdaadniveau tussen beide gebieden).

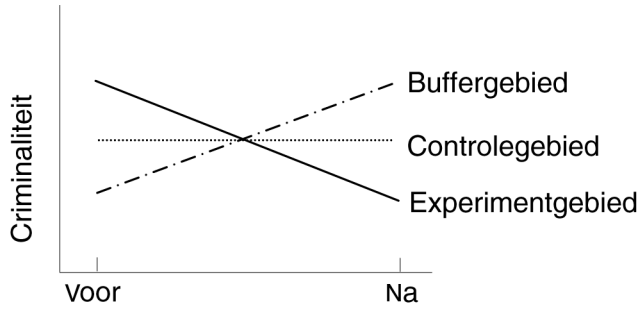
Daarom dienen we, om die effecten wel te kunnen scheiden, naast het experimentele gebied twee vergelijkingsgebieden op te nemen: een apart verplaatsingsgebied, buffer genoemd, en een *controlegebied*, waarheen verplaatsing/uitstraling juist onmogelijk wordt geacht.[19] Dat gebied waarheen we verplaatsing of uitstraling mogen verwachten noemen wij kortheidshalve buffergebied. Het wordt in de Angelsaksische literatuur met verschillende termen aangeduid, zoals '*buffer zone*' of '*buffer area*',[20] '*catchment area*' en '*displacement area*'.[21]

Zonder een driedeling in experimentgebied, controlegebied en buffergebied kunnen het primaire effect van de interventie (in het experimentgebied) en het ruimtelijke neveneffect van de interventie (in het buffergebied) niet meer onafhankelijk van elkaar worden vastgesteld. Het primaire effect is namelijk het verschil in criminaliteitsontwikkeling tussen het controlegebied en het experimentgebied, het ruimtelijke neveneffect is het verschil in criminaliteitsontwikkeling tussen het controlegebied en het buffergebied. Het controlegebied fungeert als ijkgebied voor de beide andere gebieden en er zijn dus minstens drie afzonderlijke gebieden nodig om beide effecten te kunnen meten.

18 Welsh en Farrington 2004.
19 Bowers en Johnson 2003; Clarke en Eck 2003; Eck 1993; Hamilton-Smith 2002; Hesseling 1994a.
20 Bowers en Johnson 2003; Hamilton-Smith 2002.
21 Weisburd en Green 1995.

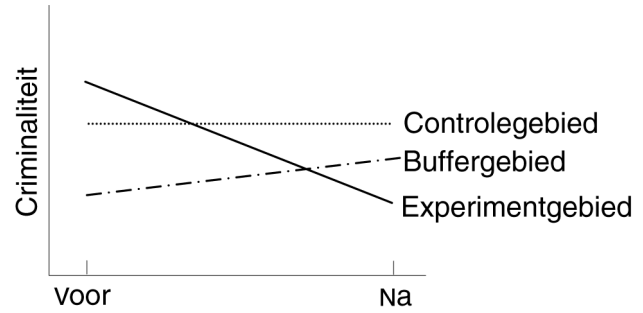
Het vaststellen van eventuele ruimtelijke effecten van maatregelen vereist dus de keuze van een experimentgebied, een buffergebied en een controlegebied. Voordat we in de volgende paragraaf beschrijven op basis van welke criteria die drie gebieden dienen te worden gekozen, maken we eerst aanschouwelijk op welke wijze veranderingen in de omvang van de criminaliteit in deze drie gebieden als primaire effecten, als verplaatsingseffecten en als uitstralingseffecten van de maatregel kunnen worden geïnterpreteerd.

Figuur 18.1: Volledige verplaatsing



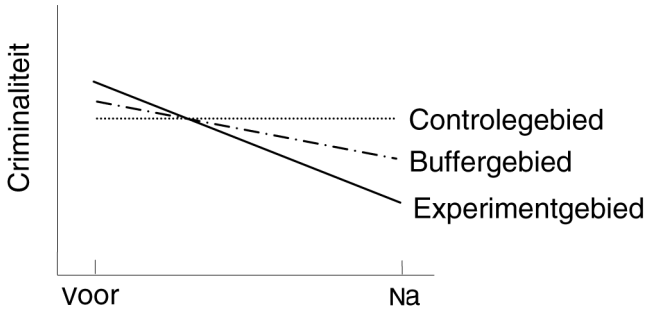
Figuur 18.1 toont een situatie waarin het misdaadniveau na invoering van de maatregel aanzienlijk is gedaald, terwijl het misdaadniveau in het controlegebied constant is gebleven. De maatregel is in het experimentgebied dus bijzonder effectief. De daling van het misdaadniveau in het experimentgebied wordt in dit voorbeeld echter geheel tenietgedaan door een even zo grote stijging in het buffergebied. We spreken in dat geval van volledige verplaatsing. Het totale effect van de maatregel is nihil.

Figuur 18.2: Onvolledige verplaatsing



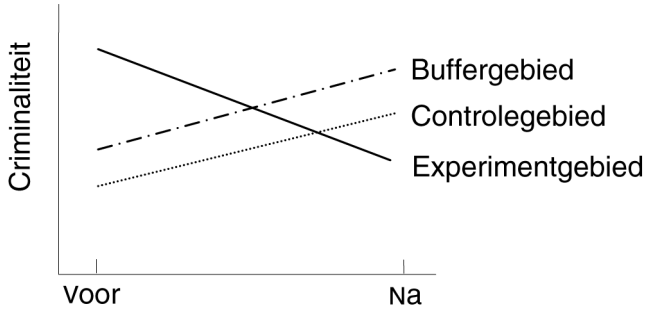
In figuur 18.2 is eveneens sprake van een daling van de criminaliteit in het experimentgebied, een gelijkblijvend niveau in het controlegebied en een stijging in het buffergebied, maar hier compenseert de stijging in het buffergebied niet de volledige daling in het experimentgebied. Met andere woorden: er heeft zich een onvolledige verplaatsing voorgedaan van het experimentgebied naar het buffergebied. De maatregel is effectief, maar het totale effect is minder groot dan men op basis van de vergelijking tussen het experimentgebied en het controlegebied zou denken.

Figuur 18.3: Positieve uitstraling



In figuur 18.3 is sprake van uitstraling. Ook hier daalt de criminaliteit in het experimentele gebied en blijft zij gelijk in het controlegebied. Hier daalt de criminaliteit echter ook in het buffergebied. Het totale effect van de maatregel is dus zelfs groter dan men op basis van de vergelijking tussen experimentgebied en controlegebied zou denken.

Figuur 18.4: Geen verplaatsing: belang onderscheid buffer- en controlegebied



Figuur 18.4 is bedoeld om aanschouwelijk te maken dat een onderscheid tussen drie gebieden noodzakelijk is om verplaatsingseffecten onafhankelijk van primaire

effecten te kunnen vaststellen. In figuur 18.4 is de maatregel duidelijk effectief, omdat de criminaliteit in het experimentgebied daalt terwijl de criminaliteit in het controlegebied en in het buffergebied stijgt. Omdat de stijging in het buffergebied even sterk is als in het controlegebied, kan deze stijging niet aan verplaatsing worden toegeschreven, maar dient er een andere externe oorzaak voor te worden gezocht.

Merk op dat een maatregel in het experimenteel gebied effectief is wanneer de ontwikkeling van de criminaliteit in dat gebied gunstig afsteekt bij het controlegebied. Dat kan overigens ook het geval zijn als er op zich geen ontwikkeling wordt waargenomen, of zelfs een stijging is te zien.

Bij de keuze van een buffergebied en een controlegebied horen methodologische overwegingen een belangrijke rol te spelen.[22] Het gaat dan om vragen als: Hoe groot moeten het controlegebied en het buffergebied zijn? In welke opzichten moet het controlegebied vergelijkbaar zijn met het experimentgebied en met het buffergebied? Is het wenselijk om meerdere experiment-, buffer-, of controlegebieden te selecteren? Is het nodig dat een buffergebied aan een experimentgebied grenst, en een controlegebied juist niet? In het algemeen is de eenheid van analyse in de geografische criminologie een belangrijk keuze met gevolgen voor onderzoek en conclusies.[23] Een bondige aanbeveling voor de keuze van experiment, buffer en controlegebieden is te vinden in Clarke en Eck 2003. De auteurs stellen dat (1) het buffergebied en het controlegebied even groot dienen te zijn als het experimentgebied, dat (2) het buffergebied bij voorkeur aan het experimentgebied grenst (omdat verplaatsing of uitstraling naar nabijgelegen gebieden meer voor de hand ligt dan verplaatsing of uitstraling naar veraf gelegen gebieden) en dat (3) het controlegebied juist door grote afstand of een andere fysieke barrière van het experimentgebied gescheiden is (omdat verplaatsing of uitstraling naar het controlegebied dan zo veel mogelijk is uitgesloten). De theorie en praktijk achter de selectie van geschikte buffergebieden en controlegebieden wordt uitgebreider besproken door Hamilton-Smith,[24] die het model voor de selectie van bufferzones beschrijft dat werd ontwikkeld ten behoeve van ruim 160 anti-inbraak projecten in het Verenigd Koninkrijk.

Het theoretische beginpunt van dat model is dat men zich verplaatst in de doorsnee potentiële dader en op basis van kennis en verwachtingen over diens (ruimtelijke) gedrag een voorspelling opstelt over de meest waarschijnlijke richting van criminaliteitsverplaatsing. Waar komen zij vandaan? Langs welke route komen zij in het doelwitgebied? Hoe mobiel zijn zij? Welke activiteiten verrichten zij verder nog in het doelwitgebied en in aangrenzende gebieden? Plegen zij hun

22 Dat geldt ook voor de keuze van het experimentgebied, maar bij die keuze spelen maatschappelijke urgentie en andere politieke overwegingen veelal een overheersende rol.
23 Zie Weisburd, Bruinsma en Bernasco 2008.
24 Hamilton-Smith 2002.

misdrijven planmatig of impulsief? Doen zij dat alleen of in groepsverband? En ten slotte: wat zijn op grond hiervan de meest waarschijnlijke alternatieve pleeglocaties als de mogelijkheid tot het plegen van misdrijven in het doelwitgebied geblokkeerd wordt? Een uitgebreid model van ruimtelijk gedrag van daders ten behoeve van de voorspelling van verplaatsing is beschreven door Brantingham en Brantingham.[25]

Als buffergebieden worden bij voorkeur gebieden gekozen die de meest waarschijnlijke kandidaten zijn voor verplaatsing van criminaliteit of voor uitstraling van criminaliteitsreductie. Volgens het principe van de minste moeite en vanwege de beperkte actieradius van veel daders, is dat meestal een gebied dat grenst aan het experimentgebied. Dat is echter uitsluitend de meest algemene regel die op verreweg de meeste vormen van criminaliteit van toepassing is. Ruimtelijke verplaatsing van criminaliteit is alleen mogelijk als elders alternatieve doelwitten en gelegenheden voorhanden zijn. Daarom dan ook dienen we de ruimtelijke verdeling van alternatieve gelegenheidsstructuren te kennen om te kunnen bepalen wat precies de 'meest waarschijnlijke kandidaat' is voor verplaatsing of uitstraling. Omdat ruimtelijke gelegenheidsstructuren afhankelijk zijn van de aard van het misdrijf (winkelcentra bieden bijvoorbeeld gelegenheden voor winkeldiefstal; trein-, metro- en busstations voor zakkenrollen en woonwijken voor woninginbraak), voert het te ver om daar per type misdrijf in deze paragraaf dieper op in te gaan.

Hamilton-Smith[26] onderscheidt naar vorm en ligging twee soorten buffergebied: een concentrisch buffergebied rondom het experimentgebied, en een niet-concentrisch maar aangrenzend buffergebied (zie figuur 18.5).

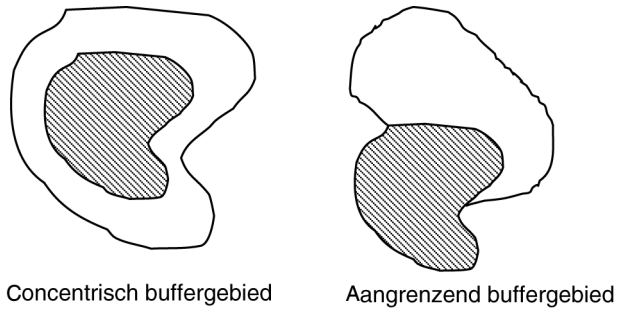
Een concentrisch buffergebied is een veilige keuze in situaties waar men verplaatsingseffecten of uitstralingseffecten naar de directe omgeving het meest waarschijnlijk acht zonder een duidelijk idee over de vermoedelijke richting. Een voorbeeld is te vinden bij Weisburd en Green,[27] die er voor kiezen om een gebied van twee *blocks*[28] rondom experimentele locaties als buffergebied te bestempelen. Bij een dergelijke vorm en ligging is veelal wel nauwkeurige ruimtelijke informatie over de pleeglocaties van misdrijven nodig.[29]

De keuze voor een niet-concentrisch aangrenzend gebied wordt veelal gemaakt op basis van een specifieke verwachting over verplaatsingseffecten of uitstralingseffecten, maar vaak in combinatie met de praktische beperking dat informatie over criminaliteit alleen op geaggregeerd niveau beschikbaar is. De keuze van een niet-concentrisch buffergebied in figuur 18.5 ligt bijvoorbeeld voor de hand als de

25 Brantingham en Brantingham 2003.
26 Hamilton-Smith 2002.
27 Weisburd en Green 1995.
28 In het rasterachtige stratenplan van veel Amerikaanse steden bestaat een *block* uit alle woningen die men kan onderling bereiken zonder een straat over te steken. Veelal begint de huisnummering in straten na een dwarsstraat bij het volgende honderdtal. Hierdoor is het relatief eenvoudig om adresgegevens aan *blocks* toe te wijzen.
29 Bowers en Johnson 2003.

grenzen van de gebieden vastliggen en er alleen geaggregeerde gegevens over de gebieden beschikbaar zijn.

Figuur 18.5: Twee alternatieve soorten buffergebied



Indien de gelegenheidsstructuur voor de misdrijven waartegen de maatregel gericht is erg ongelijkmatig verspreid is, of wanneer het vermoeden bestaat dat de daders gespecialiseerd zijn, verdient het soms aanbeveling om een buffergebied te selecteren dat niet aan het experimentgebied grenst. Bij de evaluatie van een plaatsgebonden maatregel tegen inbraken op een industrieterrein ligt het wellicht meer voor de hand om het dichtstbijzijnde industrieterrein als buffergebied te kiezen, dan om de aangrenzende woonwijk als buffergebied te kiezen.

Om zo veel mogelijk uit te sluiten dat tussen de drie gebieden verschillen ontstaan door andere factoren dan de maatregel en de ruimtelijke effecten ervan, dienen het experimentgebied, het buffergebied en het controlegebied zo veel mogelijk vergelijkbaar te zijn in termen van sociale samenstelling en functioneel gebruik. Om eventuele verschillen met voldoende statistische *power* (onderscheidingsvermogen) te kunnen opsporen, is het ook wenselijk dat het experimentgebied en het buffergebied bij benadering vergelijkbaar zijn in termen van oppervlakte en in termen van de omvang van de criminaliteit tijdens de voormeting. Indien het buffergebied veel groter is dan het experimentgebied, dan worden de ruimtelijke effecten dermate 'verdund' dat ze vrijwel onmeetbaar worden.[30] Als bijvoorbeeld het experimentgebied bij de voormeting 100 incidenten per maand kent en het buffergebied 1000, dan leidt zelfs volledige verplaatsing van een kwart van de misdrijven (25) tot een toename van slechts 2,5% in het buffergebied. Dit neemt natuurlijk niet weg dat criminaliteitsverplaatsing soms wel degelijk de vorm van verspreiding kan aannemen doordat het in vele richtingen en over grote afstanden plaatsvindt. In zulke gevallen zal ook een zorgvuldige keuze van controle- en buffergebieden er zelden toe leiden dat verplaatsing kan worden vastgesteld.

30 Barr en Pease 1990; Bowers en Johnson 2003; Weisburd en Green 1995.

Bij het kiezen van buffer en controlegebied lopen we vier gevaren:

1. De vrees dat het controlegebied en het buffergebied eigenlijk óók onderhevig zijn aan speciale aan dat gebied gebonden processen waarop we geen vat hebben, die ze als vergelijking ongeschikt maken (er vinden wellicht ook allerlei veranderingen en interventies plaats).
2. De onzekerheid dat het controlegebied géén doelwit van verplaatsing of uitstraling uit het experimentele gebied zal zijn.
3. De onzekerheid dat de buffer alle, de meeste, of zelfs maar een deel van de verplaatsing of uitstraling zal opvangen, zodat we het verplaatsingseffect verkeerd inschatten. Mogelijk verplaatst het criminaliteitsprobleem zich naar een ander gebied, omdat de theoretische argumentatie onjuist blijkt, of de kennis over de kenmerken van de dadergroep vertekend blijkt te zijn.
4. Dat eventuele verplaatsing of uitstraling naar een buffergebied daar allerlei tweede orde reacties (van daders of rechtshandhavers) tot stand brengt.

Kortom, de opzet van een doorslaggevend onderzoek naar ruimtelijke effecten van een plaatsgebonden interventie vergt heel wat van de onderzoekers en van hen die de interventie vormgeven en uitvoeren. Het is daarom te betreuren dat veel van zulk onderzoek slechts als een bijproduct van een interventie-evaluatie wordt gedaan. Dat leidt nogal eens tot onvoldoende aandacht voor de eisen die aan verplaatsingsonderzoek behoren te worden gesteld. We behoeven wellicht niet zo ver te gaan als Weisburd en Green[31] die stellen dat "*real progress in the study of displacement and ... diffusion cannot be made until we place these problems as central rather then secondary issues of study*". Een combinatie van primaire en secundaire vraagstellingen ligt echter voor de hand. Wel dient men bij zo'n combinatie van meet af in de onderzoeksopzet rekening te houden met de noodzaak verplaatsingseffecten te onderzoeken en tegemoet te komen aan de eisen die dat met zich brengt. Slechts dan kan men op onberispelijk en doorslaggevend onderzoek rekenen.

Het gebruik van geografische software lost deze problemen in principe niet op. Die keuzen blijven bij de onderzoeker en moeten altijd worden beargumenteerd. GIS (Geografische Informatie Systeem) is bijvoorbeeld een prachtig middel om verplaatsingeffecten te visualiseren,[32] maar ook daarin moet gekozen worden wat de eenheid van analyse is en wat de experimentele-, buffer- en controlegebieden.

18.5 Empirische bevindingen

We hebben hiervoor geschreven dat onderzoek naar de ruimtelijke effecten van maatregelen vaak een onderdeel is van onderzoek naar de primaire effecten van die maatregelen. Omdat ruimtelijke effecten in principe denkbaar zijn bij allerlei

31 Weisburd en Green 1995.
32 Badurek 2007.

vormen van plaatsgebonden maatregelen kunnen overzichtstudies van effectonderzoeken als die van Knutsson,[33] Braga,[34] Eck,[35] Sherman en Eck,[36] Welsh en Farrington[37] worden gebruikt om de empirische bevindingen van verplaatsing weer te geven. Daarnaast bestaan er nog internationale overzichtstudies over verplaatsing[38] en Nederlandstalige als Hesseling[39] en Wittebrood en Van Beem.[40]

18.5.1 PLAATSGEBONDEN MAATREGELEN

Eck's overzicht van 109 effectevaluaties van plaatsgebonden preventiemaatregelen[41] is ingedeeld naar object of gebied: woningen, winkels, banken en financiële instellingen, uitgaansgelegenheden, openbaar vervoer, parkeerplaatsen, vliegvelden en de openbare ruimte. Hoewel Eck niet van elke evaluatie aangeeft of verplaatsing en uitstraling zijn onderzocht – en dus het vraagstuk van ruimtelijke neveneffecten niet systematisch benadert – meldt hij dat dit zelden gebeurt en dat studies waar het wel gebeurt methodologisch veel te wensen overlaten. Inhoudelijk concludeert Eck dat als het al onderzocht wordt, verplaatsing zelden voorkomt. Ook is een uitstraling van het effect van plaatsgebonden interventies naar omliggende objecten en gebieden waarschijnlijker dan verplaatsing.

Een andere conclusie is dat de resultaten van de directe effectiviteit van de maatregelen en van de ruimtelijke neveneffecten bijzonder moeilijk generaliseerbaar zijn. Dezelfde maatregelen (cameratoezicht) blijken bij dezelfde misdrijven (inbraak in auto's) op functioneel vergelijkbare plaatsen (parkeergarages) soms wel en soms niet effectief te zijn, en soms wel en soms niet tot verplaatsing te leiden.

In een overzicht van negen Zweedse evaluatiestudies naar diverse soorten situationele misdaadpreventiemaatregelen constateert Knutsson[42] dat in drie studies onderzoek naar ruimtelijke neveneffecten is gedaan. Het ging om studies naar effecten van tijdelijke vrijheidsberoving, zaterdagsluiting van drankwinkels en extra politiesurveillance tegen openbare ordeverstoringen, alcoholgerelateerde misdrijven en openbare dronkenschap, en drugshandel. In alledrie de gevallen trad onvolledige verplaatsing op: het voorkomen van overtredingen en misdrijven gaat gepaard met een minder grote stijging elders.

In het algemeen valt bij effectevaluaties van plaatsgebonden interventies op dat onderzoek naar verplaatsing of uitstraling vaak achterwege blijft, zelfs als deze verschijnselen te verwachten zijn en ook onderzocht kunnen worden. Daar waar

33 Knutsson 1998.
34 Braga 2001.
35 Eck 2002.
36 Sherman en Eck 2002.
37 Welsh en Farrington 2003; 2004.
38 Eck 1993; Hesseling 1994a.
39 Hesseling 1994b.
40 Wittebrood en Van Beem 2004a; 2004b.
41 Eck 2002.
42 Knuttson 1998.

wel onderzocht wordt of ruimtelijke neveneffecten optreden, is het onderzoek volgens de auteurs van de overzichtsstudies veelal gering.[43]

18.5.2 INZET EN WERKWIJZE VAN DE POLITIE

Maatregelen op het terrein van de inzet en werkwijze van de politie zijn vaak ook plaatsgebonden. In de overzichtsstudie van Sherman en Eck[44] van tientallen evaluatiestudies naar de effectiviteit van allerlei vormen van politie-inzet, zoals versnelde reactie op noodoproepen, random surveillance, gerichte (hot-spot) surveillance, reactieve en proactieve arrestatie, gebiedsgebonden politiezorg (community policing) en probleemgeoriënteerde politie-inzet wordt geen verplaatsingeffect gevonden. Sherman en Eck besteden helaas bijzonder weinig aandacht aan ruimtelijke neveneffecten. Zij beperken zich tot een verwijzing naar het negen jaar eerder verschenen overzicht van Eck: "*The retort to these findings is that crime simply moved elsewhere (...). Neither empirical evidence nor theory supports such universal pessimism.*[45]"[46]

Meer empirische kennis over ruimtelijke effecten van gerichte (hot-spot) politiesurveillance is te vinden in het aanzienlijk minder omvangrijke maar wel meer gerichte overzicht van negen studies van Braga.[47] Primaire- en neveneffecten zijn daarin beoordeeld op grond van veranderingen in aantallen bij de politie binnengekomen meldingen van misdrijven en overlast, en aantallen aangiften van misdrijven, in een aantal gevallen nader uitgesplitst naar aard van de gemelde of aangegeven incidenten. In één studie ging het specifiek om wapenbezit en -gebruik. Braga neemt de vraag naar ruimtelijke neveneffecten systematisch onder de loep. In een tabel wordt van elke studie aangegeven of verplaatsing werd gemeten, hoe het werd gemeten en wat de bevindingen waren. In zeven van de negen studies bleek gerichte surveillance effectief. In vijf studies werd meer dan minimale verplaatsing geconstateerd, terwijl in drie studies enige evidentie voor lichte uitstralingseffecten was.

Andere effectevaluaties op het gebied van politie-inzet en werkwijze ondersteunen deze conclusie. Zo blijkt uit een gerandomiseerd experiment naar de probleemgeoriënteerde politieaanpak[48] dat deze methode op de doelwitlocaties effectief was zonder dat er noemenswaardige verplaatsing naar de directe omgeving werd geconstateerd. Een vergelijkbare conclusie werd ook getrokken over onderzoek naar de directe en verplaatsingseffecten van agressief politieoptreden (*crackdowns*) op overvallen en inbraak (Novak e.a. 1999). In een recente studie die niet primair bedoeld was om de effectiviteit van politieoptreden te evalueren maar juist speciaal was opgezet om ruimtelijke neveneffecten in kaart te brengen, concluderen de

43 Bijv. Knuttson 1998.
44 Sherman en Eck 2002.
45 Eck 1993.
46 Sherman en Eck 2002.
47 Braga 2001.
48 Braga e.a. 1999.

auteurs dat er ten gevolge van verhoogde politie-inzet geen verplaatsing van drugshandel en prostitutie was naar nabijgelegen locaties, maar dat juist sprake was van ruimtelijke uitstraling van de effectiviteit van de verhoogde politie-inzet.[49] De uitkomsten van het empirische onderzoek wijzen er op dat effectieve lokale verhoogde politie-inzet nauwelijks tot verplaatsing leidt maar vaak juist wel tot uitstraling naar nabijgelegen gebieden. Dat komt vermoedelijk doordat daders voor kortere of langere tijd gedetineerd worden. In hoeverre een dergelijk incapacitatie-effect de effectiviteit en de ruimtelijke uitstraling ervan verklaart, is vooralsnog onduidelijk.

Een voorbeeld waarin ook een (weliswaar gering) uitstralingseffect werd gevonden is het evaluatieonderzoek naar de effecten van de SMART-benadering in Oakland, California.[50] De SMART-benadering richt zich op het beter beheersbaar maken van problemen rond drugshandel en openbare orde en maakt daarbij onder meer gebruik van technieken die bij ons tot 'bestuurlijke criminaliteitspreventie' gerekend zouden worden. Het bijzondere van deze studie is dat de onderzoekster niet alleen de geregistreerde criminaliteit in 321 experiment-, controle- en potentiële verplaatsingsgebieden registreerde, maar ruimtelijke effecten ook op directe wijze vaststelde aan de hand van individuele dadergegevens. De 'verplaatsingen' van daders werden bepaald met behulp van arrestaties naar aanleiding van drugsmisdrijven en van observaties door de politie gedurende twee jaren (circa 118.000 arrestaties/observaties) waarbij werd opgetekend *wie* zich *wanneer waar* bevond. Green concludeerde dat er sprake was van een gering uitstralingseffect van het SMART-programma naar de potentiële verplaatsingsgebieden.

Matthews[51] rapporteert een Londens project waarbij straatprostitutie wordt bestreden met intensievere surveillance en verkeersmaatregelen. De auteur meent dat er wel sprake is van enige verplaatsing, maar acht dat niet slecht als resultaat, omdat dan verdunning van prostitutieoverlast optreedt. De wijze waarop hij dit heeft vastgesteld is impressionistisch. Interessant detail is dat hij terugkomt op een eerder prostitutieproject[52] in een andere wijk: toen was hij in de politieregisters nagegaan of de bij dat onderzoek bekend geworden prostituees weer (na acht jaar) in de politieregisters zijn terug te vinden: 25% blijkt opnieuw wegens tippelen in hun oorspronkelijke wijk te zijn gearresteerd, 20% heeft zich elders met prostitutie beziggehouden en 55% komt niet opnieuw voor in de registers. Dat lijkt dus te wijzen op een flinke verplaatsing na een lange tijd van acht jaar: zelfs als we geloven dat die 55% die niet terug is te vinden helemaal is gestopt, heeft toch 27% van hen die niet doorgingen in dezelfde wijk zich verplaatst naar andere gebieden. Dat toch weer tippelaarsters in dezelfde wijk waren aangehouden wijst op een tijdelijke verplaatsing, want de auteur beweerde eerder in zijn artikel van 1990 dat daar de

49 Weisburd e.a. 2006.
50 Green 1995.
51 Matthews 1993.
52 Matthews 1990.

prostitutie helemaal was gestopt en deze buurt een rustige woonwijk was geworden. Op wat langere termijn blijkt deze eerdere conclusie toch te voorbarig.

18.5.3 CAMERATOEZICHT EN VERLICHTING

Welsh en Farrington[53] publiceerden een overzicht van Engels en Amerikaans onderzoek naar de effecten van cameratoezicht en van straatverlichting in de openbare ruimte. In 11 van de 19 effectevaluaties van cameratoezicht en in 12 van de 13 effectevaluaties van straatverlichting werden verplaatsingseffecten en uitstralingseffecten onderzocht. In alle studies werden effecten vastgesteld op basis van aantallen door de politie geregistreerde misdrijven en/of meldingen van misdrijven of overlast (alle categorieën, en veelal daarnaast geselecteerde misdrijf- of overlastcategorieën), en in een studie op basis van een survey onder de bevolking. De resultaten van cameratoezicht zijn zeer wisselend: soms is sprake van (lichte) verplaatsing, soms van uitstraling en soms van geen van beide. Voor straatverlichting lijken de resultaten er op te wijzen dat verplaatsing onwaarschijnlijk is en uitstraling soms kan optreden. De auteurs zelf menen echter dat conclusies over verplaatsing of uitstraling voorbarig zijn gezien de slechte methodologische kwaliteit van veel effectevaluaties. Tot die conclusie komt ook Geelhoed[54] in haar overzichtsstudie van 12 Nederlandse evaluatiestudies van cameratoezicht, waarin zij overigens geen selectie vooraf maakte op grond van methodologische kwaliteit, zoals wel gebeurde in Welsh en Farrington.[55] Een voor cameratoezicht interessante studie is het onderzoek van Short en Ditton,[56] dat als een van de weinige onderzoeken gebruik maakt van interviews met gearresteerde daders. Zij hebben zich veelal voor het oog van de camera's aan misdrijven of wangedrag schuldig gemaakt. Daders weten zeer goed waar camera's staan en hoe ze werken. Zij vertellen vooral dat zij zich aan de camera aanpassen (door te bezien of de beweegbare camera zich niet net op hen richt). Zij rapporteren over hun eigen gedrag vooral in termen van kleine verplaatsingen (om de hoek, achter een bushokje).

18.5.4 RUIMTELIJKE EFFECTEN IN NEDERLANDSE EFFECTEVALUATIES

Er is in Nederland één studie te vinden die niet als effectstudie van een maatregel is opgezet en waarin ruimtelijke verplaatsing een van de te onderzoeken verschijnselen was. Bruinsma en Luijkx[57] gingen in een 'natuurlijk' experiment na wat de gevolgen waren van de Enschedese vuurwerkramp van 13 mei 2000 op de criminaliteit in de stad Enschede. Op 13 mei vernietigde een ontploffing van een vuurwerkopslag een complete woonbuurt. Ruim 5000 mensen werden dakloos. Op

53 Welsh en Farrington 2004.
54 Geelhoed 2005.
55 Welsh en Farrington 2004.
56 Short en Ditton 1998.
57 Bruinsma en Luijkx 2004.

grond van theoretische voorspellingen (gelegenheid, solidariteit en routine) onderzochten de auteurs in hoeverre in de twee weken na de ramp de criminaliteit zich had verplaatst naar de omliggende buurten. Zij constateerden geen enkele ruimtelijke verplaatsing van de misdaad. Op grond van een studie kan echter geen conclusie over ruimtelijke verplaatsing worden gebaseerd.

We moeten dus kijken studies waarin de effecten van maatregelen worden bestudeerd. De 42 door Wittebrood en Van Beem[58] bestudeerde effectevaluaties hadden betrekking op maatregelen met een plaatsgebonden karakter. Verplaatsingseffecten of uitstralingseffecten worden sporadisch vermeld, maar er is niet systematisch geïnventariseerd of er ruimtelijke neveneffecten zijn onderzocht, hoe ze zijn onderzocht en wat de bevindingen waren. Om die reden hebben wij als aanvulling op het werk van Wittebrood en Van Beem de door hen bekeken 42 studies opnieuw onder de loep genomen. Waar effectevaluaties zonder controlegroep al niet toereikend zijn om primaire effecten op het spoor te komen, zijn ze volledig ongeschikt om ruimtelijke neveneffecten vast te stellen. Daarom hebben we uitsluitend de rapportages bestudeerd van die 26 effectevaluaties die door Wittebrood en Van Beem met een score van 2B of hoger op de Maryland Scientific Methods schaal[59] zijn beoordeeld. Dat wil zeggen dat er sprake is van ten minste een voormeting en een nameting met een experimentele conditie en een controleconditie. We hebben deze 26 effectevaluaties beoordeeld aan de hand van de vraag of ruimtelijke neveneffecten op een adequate manier onderzocht zijn (dat wil zeggen volgens de door ons besproken criteria in dit hoofdstuk, en zo ja, wat de bevindingen waren.

Concluderend kan worden gesteld dat in de bestudeerde Nederlandse effectevaluaties van plaatsgebonden maatregelen nauwelijks systematisch onderzoek naar ruimtelijke effecten is verricht. In veel effectevaluaties wordt de mogelijkheid van verplaatsing of uitstraling uitsluitend in de kantlijn genoemd. In andere evaluaties wordt de mogelijkheid van ruimtelijke verplaatsing of uitstraling tevens of uitsluitend in kwalitatieve zin onderzocht, bijvoorbeeld door politieagenten of andere betrokkenen naar hun *mening* over verplaatsingseffecten te vragen.[60]

Er zijn ook nogal wat effectevaluaties waarin op basis van betwistbare argumenten conclusies worden getrokken over het al dan niet bestaan van ruimtelijke effecten. Zo wordt soms het uitblijven van een misdaadtoename in het controlegebied geïnterpreteerd als een aanwijzing voor de afwezigheid van een verplaatsingseffect.[61] Dat is ten onrechte, omdat het controlegebied in een effectevaluatie juist fungeert om te bepalen of een eventueel effect specifiek aan de maatregel is te wijten. Ook worden soms conclusies over verplaatsing of uitstraling getrokken in situaties waarin geen sprake lijkt te zijn van een primair effect van de maatregel.[62] In deze

58 Wittebrood en Van Beem 2003.
59 Farrington e.a. 2002.
60 Gemeente Utrecht 2002; Korterik 2000.
61 Bijv. Boumeester en Wassenberg 1996.
62 Bijv. Van Leiden en Ferwerda, 2002.

publicatie wordt overigens wel beargumenteerd dat de stijging van het aantal geregistreerde misdrijven na installatie van cameratoezicht een effect is van de registratie door de camera's, maar wordt niets vermeld over het werkelijke misdaadremmende effect van de camera's op de plaats waar zij hangen.

Tot slot van deze paragraaf gaan we nader in op drie Nederlandse effectevaluaties, waarin naar ons oordeel wel op zorgvuldige wijze aandacht is besteed aan het onderzoeken van de mogelijkheid van ruimtelijke verplaatsing of uitstraling. De studies zijn geen modelstudies die op alle fronten voldoen aan de gebruikelijke methodologische eisen, maar ze kunnen wel beschouwd worden als geslaagde pogingen om de weerbarstige methodologische problemen van dit soort onderzoek serieus aan te pakken. De eerste Nederlandse studie waarin ruimtelijke effecten van misdaadpreventie onderzocht werden, is het WODC-onderzoek naar de effecten van voetsurveillance en preventievoorlichting in Amsterdam-Osdorp.[63] De maatregelen waren bedoeld om de relatie tussen politie en publiek te verbeteren en om de kleine criminaliteit in de wijk te doen verminderen. Met betrekking tot woninginbraak is nagegaan of de maatregelen tot verplaatsingseffecten (in het rapport als 'verschuivingseffecten' aangeduid) leidden door de inbraakcijfers in het experimentgebied te vergelijken met die in de (vergelijkbare) controlewijk en in de buurten rondom de experimentele wijk (het mogelijke verplaatsingsgebied). Omdat de percentuele stijging van het aantal woninginbraken in zowel de experimentwijk als de omliggende wijken sterk achterblijft bij de stijging in de controlewijken, concludeert Spickenheuer dat er sprake was van een primair effect in de experimentwijk met een uitstralingseffect naar de omliggende wijken.

Het tweede onderzoek betreft een WODC-studie naar de effectiviteit van maatregelen tegen auto-inbraken.[64] Dit onderzoek maakte deel uit van een overkoepelende studie naar criminaliteitspreventie en verplaatsing, waarvan ook de literatuurstudie van Hesseling[65] deel uitmaakte. Maatregelen tegen auto-inbraak in het centrum van Rotterdam blijken effectief, vooral door het vastzetten van daders. Hoewel het aantal auto-inbraken in andere wijken van Rotterdam toeneemt, wordt dit door de auteurs om drie redenen niet toegeschreven aan verplaatsingseffecten. Allereerst voeren zij aan dat de toename geringer is dan de afname in het (experimentgebied) centrum. Dat is geen afdoende argument, omdat deze uitkomst wel met een gedeeltelijke verplaatsing is te rijmen. Verder werd beargumenteerd dat het patroon van toename in de andere Rotterdamse wijken past in een langlopende trend van toenemende aantallen inbraken in auto's. Ten slotte blijkt uit interviews met 81 verdachten van auto-inbraken dat zij hun werkgebied niet veranderen. Het onderzoek had geen design met duidelijk onderscheiden experiment-, verplaatsings- en controlegebieden. Het is vooral de toevoeging van kwalitatieve informatie uit de eerste hand (interviews met verdachten) over ruimtelijke verplaatsingseffecten die deze studie interessant maakt, naast het feit dat ook andere verplaatsingseffecten

63 Spickenheuer 1983.
64 Hesseling enAron 1995.
65 Hesseling 1994b.

onderzocht zijn (verplaatsing van auto-inbraak naar andere typen vermogensmisdrijven).

Als derde onderzoek noemen we een studie van de effecten van cameratoezicht op drie locaties in Amsterdam.[66] In de nabijheid van een van de drie locaties (August Allebéplein) is een gebied vastgesteld waarnaar de criminaliteit en overlast zich zou kunnen verplaatsen. Uit de analyse van totaalcijfers blijkt niet dat het cameratoezicht tot verplaatsing naar het potentiële verplaatsingsgebied leidt. Opsplitsing naar delicttype suggereert echter dat de zwaardere misdrijven (bedreiging, beroving en diefstal uit auto's) zich (deels) naar het potentiële verplaatsingsgebied verplaatsen en dat een positief uitstralingseffect optreedt voor de lichtere misdrijven zoals fietsendiefstal en voor overlast door groepen jongeren.

18.6 Conclusie en discussie

De overzichtsstudies naar verplaatsing van Hesseling en van Eck zijn inmiddels vijftien jaar oud en de vraag komt naar voren wat de theoretische stand van zaken is en in hoeverre kennisaccumulatie heeft plaatsgevonden op basis van empirische onderzoeksresultaten.

Vastgesteld kan worden dat het werk van met name Hesseling in *theoretische* zin nog even actueel is als vijftien jaar geleden. Een belangrijke reden voor de afwezigheid van nieuw theoretisch of theoriegestuurd onderzoek naar verplaatsing is de gangbare inbedding van verplaatsingsonderzoek in effectevaluaties waarin de vaststelling van primaire effecten centraal staat. In de praktijk van de effectevaluatie krijgen ruimtelijke neveneffecten weinig aandacht, al was het maar omdat die neveneffecten pas kunnen optreden als de maatregel zelf effectief is (en dat is maar een enkele keer het geval). Dat gegeven is ook waarneembaar in de methodologie van verplaatsingsonderzoek. Vaak wordt het onderzoek zo opgezet dat de primaire effecten beter geanalyseerd kunnen worden dan de neveneffecten.[67] Maar in het algemeen wordt aan de methodologische criteria van effectevaluaties zoals die in deze bijdrage zijn besproken, nog maar zeer sporadisch voldaan. Misschien is dat ook niet zo verwonderlijk als we ons realiseren dat effectevaluaties in eerste instantie bedoeld zijn om de lokale hoofdeffecten op het spoor te komen en pas in de tweede instantie om na te gaan of er ongewenste of gewenste neveneffecten optreden. Daar komt bij dat een effectevaluatie die zich uitsluitend richt op lokale effecten aanzienlijk eenvoudiger (en goedkoper) is uit te voeren dan bij een effectevaluatie waarbij op methodologisch verantwoorde wijze tevens de ruimtelijke neveneffecten in beschouwing worden genomen. Het vergt dus van onderzoekers en rechtshandhavers extra investeringen om zulk onderzoek op de rails te zetten

66 Flight en Heerwaarden 2003; Flight e.a. 2003.
67 Weisburd e.a. 2006.

en tot een goed einde te brengen. Aan de daarvoor benodigde methodologische kennis hoeft het in ieder geval niet te liggen, want die is beschikbaar.

Heeft er dan *empirische kennisaccumulatie* plaatsgevonden? Weten we inmiddels beter dan in 1994 welke maatregelen onder welke condities bij welke soorten misdrijven tot verplaatsing zullen leiden of tot een uitstraling van het primaire effect? Hesseling concludeerde vijftien jaar geleden dat ruimtelijke verplaatsing lang niet altijd optreedt, dat verplaatsing als het optreedt veelal niet volledig is, en dat verplaatsing even waarschijnlijk is als uitstraling. Die algemene conclusie geldt nog steeds, maar kan nauwelijks verder worden gepreciseerd. De literatuur van de afgelopen vijftien jaar overziend moeten we tot de conclusie komen dat er weliswaar nieuwe studies zijn verricht waarin ruimtelijke verplaatsing centraal staat, maar dat er nog weinig lijn in de resultaten is. Er kan dus nauwelijks van kennisaccumulatie worden gesproken. Op grond van de bestudeerde literatuur kan niet voorspeld worden of een bepaalde interventie op een bepaalde plaats wel of niet tot verplaatsingseffecten of uitstralingseffecten zal leiden. Een complicerende factor daarbij is dat telkens nieuwe maatregelen tegen misdaad worden bedacht. Zo zijn bijvoorbeeld alleen al in Nederland in de afgelopen jaren twaalf evaluaties van cameratoezicht verricht,[68] een maatregel die in 1994 nog nauwelijks werd toegepast.

Hoewel uit de literatuurstudie niet onomstotelijk komt vast te staan waaraan die wisselende resultaten te wijten zijn, denken wij dat de aangetroffen variëteit aan resultaten vooral toe te schrijven zijn aan de sterke lokale verschillen in doelwitten en daders. De ruimtelijke verdeling van alternatieve doelwitten is vaak dermate specifiek voor de lokale situatie dat zelfs eenzelfde maatregel bedoeld voor eenzelfde probleem toch op verschillende locaties tot verschillende uitkomsten zal moeten leiden.

Als het gaat om de lokale bijzonderheden van daders heeft Hesseling al benadrukt dat er grote verschillen in criminele betrokkenheid en in specialisatie van de lokale daderpopulatie mag worden verwacht. Als dat het geval is zullen al om deze reden de effecten van plaatsgebonden maatregelen op verschillende plaatsen verschillend uitpakken.

Is er uitzicht op kennisaccumulatie in de nabije toekomst? Wat zou er nodig zijn opdat over een aantal jaren een overzicht van verplaatsingsstudies een helderder en eenduidiger beeld te zien geeft? We moeten onder ogen zien dat dat mogelijkerwijs niet het geval zal zijn, als inderdaad de idiosyncrasie van lokale omstandigheden de boventoon voert. Dan zal er weinig vooruitgang kunnen worden geboekt: het verschijnsel is immers essentieel verschillend op verschillende locaties.

Maar als dat verhoudingsgewijs minder van belang is, kan vooruitgang op twee manieren worden geboekt. In de eerste plaats dient de beschikbare methodologische kennis beter te worden benut. Onderzoek naar ruimtelijke neveneffecten vraagt een eigen methodologie waarin voormeting en nameting niet alleen in het experi-

68 Geelhoed 2005.

mentele gebieden en in controlegebieden, maar ook in de potentiële verplaatsings- en/of uitstralingsgebieden moeten plaatsvinden. De kennis hierover is inmiddels wel aanwezig, maar wordt te weinig toegepast in onderzoek naar verplaatsing en kan beter benut worden, niet alleen in Nederland. Deze constatering geldt ook voor een deel van de door ons besproken studies waar de onderzoekers kansen hebben laten liggen. In de tweede plaats zou onderzoek naar ruimtelijke verplaatsing en uitstraling moeten worden losgekoppeld van reguliere effectevaluaties.[69] Weisburd en Green[70] stellen zelfs dat vooruitgang in het onderzoek naar verplaatsing en uitstraling alleen dan geboekt kan worden als deze verschijnselen als kernvragen van het onderzoek behandeld worden, in plaats van als nevengeschikte onderwerpen.

69 Weisburd en Green 1995; Weisburd e.a., 2006.
70 Weisburd en Green 1995.

DEEL III CRIMINALITEITSBESTRIJDING

19 Preventie van criminaliteit

J.M. ten Voorde

19.1 Inleiding

Ter rechtvaardiging van strafrechtelijke sancties wordt in strafrechtelijke handboeken onder andere gewezen op preventie.[1] Door middel van een strafrechtelijke sanctie (een straf of maatregel) moeten ofwel de veroordeelde ofwel de overige leden van de samenleving ervan worden weerhouden om in de toekomst (vergelijkbare) strafbare feiten te begaan. Deze varianten van preventie worden respectievelijk speciale en generale preventie genoemd. Beide varianten hebben onder straftheoretici belangrijke aanhangers gekend, maar evenzoveel tegenstanders.

De belangstelling voor de preventieve werking van strafrechtelijke sancties is niet alleen onder straftheoretici aanwezig. Criminologen hebben zich intensief beziggehouden met de vraag of strafrechtelijke sancties daadwerkelijk de samenleving of de individuele veroordeelde ervan weerhoudt strafbare feiten te begaan. In deze bijdrage wordt daarom niet alleen stilgestaan bij de strafrechtstheoretische bespiegelingen rond beide preventietheorieën, maar ook ingegaan op criminologisch onderzoek naar de vraag of strafrechtelijke sancties preventieve werking hebben. In deze bijdrage wordt allereerst aangegeven hoe preventie als sanctietheorie wordt uiteengezet. Daarin worden generale en speciale preventie en verdere onderscheidingen daarbinnen besproken. Daarna wordt ingegaan op criminologisch onderzoek naar de preventieve werking van strafrechtelijke sancties. Vervolgens worden de voor- en nadelen van beide varianten van preventie behandeld. Aan het slot worden hedendaagse ontwikkelingen rond preventie besproken.

Hoewel de preventietheorie zich vanouds beperkte tot strafrechtelijke sancties en op dat terrein nog steeds (criminologisch) onderzoek plaatsvindt, zien we dat preventie niet enkel meer hoeft te worden bewerkstelligd door middel van een strafrechtelijke sanctie. Van het straf(proces)recht als geheel wordt verondersteld dat daarvan een preventieve werking kan uitgaan. Op tal van terreinen, niet alleen het sanctierecht, zijn maatregelen genomen om preventie te bereiken.

1 Remmelink 1996; Pompe 1959.

19.2 Preventie als sanctietheorie

19.2.1 INLEIDING

Als sanctietheorie wordt preventie onderscheiden in generale en speciale preventie. Kort gezegd is er sprake van generale preventie wanneer door de sanctie anderen dan de veroordeelde ervan worden weerhouden strafbare feiten te plegen en van speciale preventie wanneer de dader als gevolg van het ondergaan van de strafrechtelijke sanctie geen strafbare feiten meer pleegt. Bij generale preventie is het doel algemene criminaliteitsreductie, bij speciale preventie is het doel vermindering van recidive van de veroordeelde. In deze paragraaf worden beide varianten uiteengezet.

Plato (428/427 – 438/347 voor Chr.) stelde al dat met straf de dader moet worden bewogen om nooit meer strafbare feiten te plegen.[2] Ook in de (late) Middeleeuwen werden preventietheorieën, vaak in combinatie met (christelijke) vergeldingstheorieën, aangehangen.[3] Hoe interessant deze beschouwingen ook zijn, de preventietheorieën komen pas tot wasdom op het moment dat de straf niet meer op basis van een hogere macht kon worden gerechtvaardigd maar een eigenstandige rechtvaardiging behoeft.[4]

We bevinden ons dan in het midden van de achttiende eeuw, het tijdperk van de Verlichting, waarin de macht van de staat niet langer wordt gebaseerd op God[5] maar (bijvoorbeeld) op een sociaal contract. Machtsuitoefening is in het contractsdenken niet vanzelfsprekend. Macht kan pas worden uitgeoefend wanneer mensen besluiten soevereine macht aan de soeverein over te dragen. In het (op John Locke gebaseerde) sociale contract staan mensen een deel van hun natuurlijke vrijheden (‘*life, liberty, and estate*’) af. De som van alle deeltjes afgestane vrijheid vormt de basis voor machtsuitoefening en voor het recht op straffen, dat in de opvatting van Locke volledig aan de soeverein wordt overgedragen, terwijl de soeverein binnen de grenzen van de natuurlijke vrijheden wetten stelt en handhaaft.[6] De rechtvaardiging van het handelen van de staat (waaronder het recht op straffen) ligt dan niet meer in het bevestigen van een door God geschapen natuurlijke ordening, maar in de op basis van een sociaal contract gevestigde culturele ordening. Die ordening vergt constante legitimatie, omdat zij een door mensen geschapen ordening is en mensen, als vrije burgers van een maatschappij, telkens legitimatie van die ordening (die inbreuk kan maken op de fundamentele vrijheden van burgers) verlangen. De preventietheorieën kunnen worden gezien als een legitimatie van een specifieke vorm van machtsuitoefening, namelijk het opleggen van strafrechtelijke sancties.

2 Plato 2004.
3 De Monté Verloren 1942.
4 Zie Dupont 1979; Foqué en ‘t Hart 1990.
5 Taylor 1998.
6 Locke 1993.

Voorop gesteld zij dat de preventietheorieën *een* legitimatie aan de strafrechtelijke sanctie geven, maar zij is niet de enige legitimatie die is ontwikkeld. De belangrijkste tegenhanger is het retributivisme of vergeldingsdenken. Ook het retributivisme kent een lange geschiedenis en vindt haar oorsprong onder andere in het bijbelse talio principe (oog voor oog, tand voor tand). Het retributivisme wordt hier niet behandeld.[7] Tot slot wordt een verenigingstheorie onderscheiden waarin elementen van de preventietheorieën en het retributivisme zijn samengebracht.

19.2.2 GENERALE PREVENTIE

Op basis van het sociale contract wordt gezagsuitoefening meer dan ooit gerationaliseerd: volgens de bekende Italiaanse strafrechtshervormer Beccaria (1738-1794) wordt op basis van een sociaal contract een straf- en strafprocesrecht vormgegeven dat, in tegenstelling tot het straf- en strafprocesrecht van het *ancien régime*, is gebaseerd op heldere en voor eenieder gelijke regels. Strafbepalingen worden in wetten opgenomen, straffen kunnen niet met terugwerkende kracht worden opgelegd (legaliteitsbeginsel), de rechter past de wet toe zonder de inhoud van de bepaling eigenstandig te interpreteren en legt de in de wet neergelegde strafmaat op.[8] Het doel van de straf is volgens Beccaria niet het herstel van de goddelijke ordening die door het delict zou zijn verstoord, maar is het voorkomen dat anderen opnieuw strafbare feiten begaan. Preventie dus. Dit standpunt wordt door verschillende auteurs op eigen wijze uitgewerkt. Volgens de Britse filosoof Bentham (1748-1832) moet de staat het grootste geluk voor iedereen garanderen en voorkomen dat mensen elkaar pijn toebrengen. Met de straf, die ook pijn toebrengt, moeten burgers ertoe worden bewogen anderen geen pijn meer toe te brengen.[9] De Duitse strafrechtsgeleerde von Feuerbach (1775-1833) stelde dat de straf als psychologische dwang dient waardoor de overige leden van de gemeenschap na de veroordeling moeten worden weerhouden in de toekomst strafbare feiten te plegen.[10]

Sommige generale preventietheorieën hanteren het mensbeeld van het subject, dat zo veel mogelijk genot voor zichzelf beoogt en zo min mogelijk pijn wil ondervinden. Het krijgen van zo veel mogelijk genot kan tot het plegen van strafbare feiten leiden. De straf moet daarom zoveel pijn toebrengen dat het niet meer loont om strafbare feiten te plegen. De straf moet afschrikken. Aanhangers van deze idee vinden een bijkomend moreel oordeel over het strafbare feit dat is gepleegd niet nodig: straftoemeting wordt gezien als een volkomen rationele, zelfs wiskundige, aangelegenheid. Een strafbaar feit kan, zoals von Feuerbach in het Beierse wetboek van strafrecht van 1813 liet zien, op een bepaalde wijze worden gecategoriseerd en vervolgens worden bedreigd met een vaste straf.[11] Een moreel oordeel

7 Zie Remmelink 1996.
8 Beccaria 1971.
9 Bentham 1995.
10 Vervaele 1990.
11 Vervaele 1990; Beccaria 1971.

over het begane strafbare feit is volgens Bentham zelfs ongepast, omdat daarmee beïnvloeding van des daders morele overtuiging wordt beoogd. Dit vormt een te grote inbreuk op diens fundamentele vrijheden.[12] Op basis van de gedachte dat mensen slechts een klein deel van hun vrijheid hebben afgestaan, moet elke verdere inbreuk op vrijheden (die niet aan de soeverein zijn afgestaan) worden voorkomen.

Generale preventie als afschrikking van andere burgers wordt negatieve generale preventie genoemd. Negatief, omdat met de straf slechts iets nadeligs wordt beoogd, namelijk het afschrikken iets te doen dat genot kan bezorgen door met de straf pijn toe te brengen. Deze variant van generale preventie is vooral aan het eind van de achttiende en begin van de negentiende eeuw dominant, al zijn er nog steeds hedendaagse aanhangers.[13] Naast het mensbeeld van het rationele subject dat vrijwillig zijn beslissingen kan nemen (dit neigt naar indeterminisme), wordt de staat voorgesteld als nachtwakersstaat. De staat treedt niet in de morele en ethische keuzen van zijn burgers, want ziet hen als rationele subjecten die zelfstandig kunnen (en volgens sommigen zelfs moeten) bepalen wat goed en slecht is. De staat ordent de samenleving slechts ter voorkoming van wanordelijkheden als gevolg van een te ruime toepassing van individuele vrijheden en beperkt die vrijheden slechts voor zover het sociale contract dat toelaat.

Hiervan wordt positieve generale preventie onderscheiden. Bij positieve generale preventie staat communicatie en niet afschrikking centraal. Uitgangspunt is dat een strafbaar feit een inbreuk is op de bestaande rechtsorde en daarin geldende sociale- en rechtsnormen. Straffeloos laten van dergelijk gedrag stelt deze normen ter discussie. Daarmee wordt de legitimiteit van de strafrechtelijke rechtsorde onder druk gezet.[14] Met het opleggen van een sanctie bevestigt de staat niet alleen de norm, tevens worden de aan die norm ten grondslag liggende waarden bekrachtigd en gepoogd de door het strafbare feit veroorzaakte deuk in de rechtsorde te repareren en daarmee de sociale ordening te herstellen. Met de straf communiceert de staat met andere woorden de normatieve uitgangspunten van de heersende ordening.[15]

Positieve generale preventie is vanaf het midden van de negentiende eeuw ontstaan, in een tijd waarin diverse Europese landen de rechtsstaat steeds meer zien als natiestaat met een eigen unieke cultuur, eigen tradities en geschiedenis, met waarden en sociale normen die zo belangrijk worden geacht, dat zij met behulp van onder andere het strafrecht moeten worden afgedwongen. Het strafrecht dient niet alleen de heersende cultuur te beschermen en af te dwingen (culturele assimilatie), zij is ook uitdrukking van die cultuur. De staat wenst de cultuur te beschermen, uit angst dat de maatschappij vervalt in een 'anomische toestand'.[16] Simpel

12 Bean 1981.
13 Zie Easton en Piper 2005.
14 Ashworth 2005.
15 Jonkers 1999. Zie uitgewerkt Mathiesen 1994.
16 Buruma 1999.

gezegd is dit een toestand van 'zinledigheid en normloosheid'.[17] Het belang die cultuur te preserveren leidt ertoe dat met de straf wordt beoogd burgers moreel besef bij te brengen. De staat is geen nachtwakersstaat, maar zedenmeester. Indien blijkt dat de criminaliteit welig tiert, betekent dat normloosheid. Hoe erger die normloosheid, hoe groter het gevaar dat de natiestaat onherstelbare averij oploopt, hoe zwaarder de straf ter voorkoming daarvan moet zijn. Het is in abstracto de wetgever die de strafmaxima stelt, en in concrete gevallen de rechter die door middel van bestraffing de heersende orde tracht te beschermen.[18]

19.2.3 SPECIALE PREVENTIE

Met generale preventie wordt niet primair beoogd de dader te straffen voor wat hij heeft misdaan, maar om de samenleving ervan te doordringen dat dergelijke strafbare feiten niet zijn toegestaan en te voorkomen dat deze strafbare feiten opnieuw worden gepleegd. Een staat die belang hecht aan de naleving van bepaalde normen, kan, zo luidt de kritiek, het mogelijk maken om de dader te gebruiken als voorbeeld (zondebok) voor de rest van de samenleving,[19] zonder zich om de toekomst van de dader te bekommeren. Disproportioneel zware straffen (en de executie daarvan) kunnen daarvan het gevolg zijn.

Dat bleek in de negentiende eeuw inderdaad de consequentie van het generaal preventieve denken. Bentham's panopticon, een type gevangenis waarin met minimale kosten zo veel mogelijk daders zo intensief mogelijk in de gaten konden worden gehouden, leverde bijzondere gevangenisarchitectuur op, het welzijn van de veroordeelde was niet van belang.[20] Diverse groeperingen, waaronder in Nederland de voorganger van de huidige reclassering, het in 1823 opgerichte Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen, hebben zich vanaf het begin van de negentiende eeuw ingespannen om straffen op andere dan deze mensonterende wijze te executeren. De tenuitvoerlegging van de straf moest zijn gericht op verbetering van de persoon van de dader, oftewel speciale preventie. Aan het eind van de negentiende eeuw heeft deze opvatting ook verschillende belangrijke (Nederlandse) strafrechtsgeleerden beïnvloed. Zij kunnen worden gerekend tot de Moderne Richting in het strafrecht. Daarin werd niet alleen gestreefd naar een andere wijze van executie van de straf. Haar aanhangers ontwikkelden ook sancties die op de persoon van de dader en diens problematiek moesten zijn toegesneden.[21]

Onder problematiek moet worden verstaan de sociale en psychische problemen die (mede) ten grondslag liggen aan het door de dader begane strafbare feit. Door die problemen centraal te stellen wordt de mens niet langer gezien als een

17 Zijderveld 1996.
18 Hooykaas 1999.
19 Duff 1998; Ashworth 2005; Falcón y Tella en Falcón y Tella 2006.
20 Foucault 1989; Franke 1990.
21 Zie hiervoor Groenhuijsen en Van der Landen 1990.

rechtsubject met een vrije wil.[22] De mens kiest er niet voor om strafbare feiten te plegen, hij wordt daartoe door sociale deprivatie en/of psychische stoornissen gedwongen (determinisme). Een straf kan op basis van dit mensbeeld eigenlijk niet worden opgelegd, omdat voor het opleggen van straf de dader vrijwillig moet hebben gehandeld (schuldbeginsel). Tegelijkertijd kon men er aan het einde van de negentiende eeuw niet omheen dat veel mensen met sociale en psychische problemen met het strafrecht in aanraking kwamen en de strafrechter steeds vaker de behoefte voelde voor deze gevallen met een passende oplossing te komen, maar daartoe geen adequate mogelijkheden tot zijn beschikking had.[23] De oplossing voor dit probleem werd onder andere gevonden in het invoeren van maatregelen.[24] Maatregelen kunnen worden opgelegd aan personen die ernstige sociale en/of psychische problemen hebben en het door hen begane feit niet (of slechts in verminderde mate) kan worden toegerekend. Maatregelen hebben daarbij als 'voordeel' dat zij in duur onbeperkt kunnen zijn: zij kunnen van kracht blijven zolang de sociale en/of psychische problemen voortduren. In Nederland is terbeschikkingstelling (tbs) lange tijd het voorbeeld van een dergelijke maatregel geweest, nu zij tot 1988 niet was gemaximeerd, terwijl sindsdien tbs slechts onder bepaalde voorwaarden voor onbepaalde tijd kan worden geëxecuteerd (artikel 38e Sr). In het algemeen kan een maatregel in zekere mate disproportioneel zijn ten opzichte van het gepleegde delict (winkeldiefstal van vijf euro kan tot tweejarige opsluiting leiden wanneer er sprake is van bijvoorbeeld ernstige recidive en andere problematiek).[25]

Ook de straf kan beter worden ingericht om speciale preventie te bereiken. Dan moet weliswaar voorop blijven staan dat de straf slechts kan worden opgelegd als iemand uit vrije wil heeft gehandeld (waarbij verminderde toerekenbaarheid overigens niet aan het opleggen van een straf in de weg hoeft te staan: HR 10 september 1957, NJ 1958, 5 Zwarte Ruiter), tijdens de tenuitvoerlegging ligt de nadruk op de sociale en mogelijk ook psychische problematiek van de veroordeelde. Het onderscheid tussen het karakter van de straf (waarin indeterminisme voorop kan staan) en de tenuitvoerlegging daarvan (waarin determinisme de boventoon voert) brengt de verenigingstheorie tot uitdrukking (de straf is vergelding van schuld, het doel van de tenuitvoerlegging is (speciale) preventie). Dit komt in Nederland sinds 1953 onder andere tot uitdrukking door de bepaling dat met behoud van het karakter van de straf (vergelding) de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf is gericht op terugkeer in de maatschappij: het resocialisatiebeginsel (nu: artikel 2, tweede lid, Penitentiaire Beginselenwet). Bij de invoering van dit beginsel stond een actieve benadering door het gevangenispersoneel en andere functionarissen van de gedetineerde voorop: er moest tijdens de tenuitvoerlegging van de straf daadwerkelijk worden gewerkt aan de verbetering en veilige terugkeer in de samenleving van de

22 Bean 1981; Honderich 2006.
23 Zie Hofstee 1987.
24 Van der Landen 1992.
25 De zogeheten maatregel inrichting voor stelselmatige daders (Boek I, Titel IIA, Derde Afdeling WvSr).

gedetineerde. Halverwege de jaren zeventig werd duidelijk dat recidivecijfers hoog waren en de inspanningen om veroordeelden te resocialiseren niet werkten. Hierdoor werden de ambities sterk teruggeschroefd, hoewel de laatste tijd – zij het met de nodige voorzichtigheid – het resocialisatiebeginsel weer aan belang lijkt toe te nemen.[26]

Op het eerste gezicht lijkt speciale preventie dus vooral een positieve kant te hebben: er wordt gewerkt aan heropvoeding en er wordt getracht voor de problemen van een ander een oplossing te vinden.[27] Schijn bedriegt. Speciale preventie is als een januskop: de wens om te verbeteren en te heropvoeden gaat gepaard met de wens tot beveiliging. Dit is de andere kant van speciale preventie. De veroordeelde moet worden 'geneutraliseerd' zodat wordt voorkomen dat hij in de toekomst nog strafbare feiten pleegt. Er is daarom sprake van een spagaat: aandacht voor de problematiek van de dader met als doel die problemen te onderkennen en op te lossen betekent ook dat duidelijk kan worden hoe gevaarlijk hij is en hoe ongewenst terugkeer in de samenleving is. Diverse maatregelen zijn als gevolg van deze spagaat zo vormgegeven dat bij de beoordeling van een eventuele verlenging daarvan nadrukkelijk met die gevaarlijkheid rekening wordt gehouden en in het belang van de openbare orde en veiligheid de veroordeelde langer kan worden vastgehouden dan het door de veroordeelde begane delict rechtvaardigt. In geval van bijvoorbeeld tbs, kan, zelfs wanneer de verdachte voor een relatief licht feit is veroordeeld, tbs levenslang worden geëxecuteerd wanneer de veroordeelde een gevaar voor de samenleving blijft vormen. In Nederland en in andere westerse landen is de nadruk op gevaarlijkheid de laatste twintig jaar sterk toegenomen. De teruggeschroefde resocialisatieambities lieten niet alleen een stijging toe van het aantal gedetineerden en de gemiddelde duur van de gevangenisstraf en een versobering van het detentieregime, maar ook een andere kijk op de straf en maatregel waarin beveiliging van de gemeenschap tegen een gevaarlijk individu in plaats van resocialisatie van dat individu de boventoon voert.[28]

Beveiliging en langere straffen worden gerechtvaardigd doordat bij speciale preventie, gelijk generale preventie, niet achteruit wordt gekeken maar vooruit: van belang is niet wat de veroordeelde precies heeft begaan, maar dat uit het door hem begane feit blijkt dat hij onaangepast is en hij ofwel moet worden heropgevoed, ofwel moet worden opgesloten om te voorkomen dat hij nog meer strafbare feiten pleegt en de samenleving daardoor is beveiligd tegen toekomstig crimineel gedrag van de veroordeelde.

26 *Kamerstukken II* 2007/08, 24.587, nr. 299.
27 Falcón y Tella en Falcón y Tella 2006.
28 Downes en Van Swaaningen 2007.

19.3 Hebben strafrechtelijke sancties preventieve werking?

De laatste decennia is veel criminologisch onderzoek verricht naar de stelling dat straffen preventieve werking hebben. Zowel de stelling dat straffen de gemeenschap ervan weerhouden strafbare feiten te plegen, als de veroordeelde,[29] is onderzocht.

In algemene zin blijkt uit Amerikaans onderzoek dat de strafrechtspleging een generaal preventieve werking heeft.[30] Deze algemene conclusie heeft echter weinig waarde: bijna niemand denkt er tegenwoordig nog aan het strafrecht af te schaffen. Van groter belang is daarom de vraag of onderdelen van de strafrechtspleging, waaronder strafrechtelijke sancties, een preventieve werking hebben. Een algemeen antwoord op deze vraag is niet te geven. In deze paragraaf laat ik daarom enkele onderzoeksresultaten naar de preventieve werking van strafrechtelijke sancties de revue passeren. Het overzicht is zeker niet compleet. Ik heb gezocht naar enkele thema's die in het hedendaagse Nederlandse debat over straffen en maatregelen aan de orde zijn geweest. Deze thema's zijn: de doodstraf, de lange gevangenisstraffen en de taakstraf.

Met betrekking tot de doodstraf is de vraag uiteraard niet of zij speciaal preventieve werking heeft. Wel interessant is de vraag of de doodstraf een generaal preventieve werking heeft. Worden derden ervan weerhouden vergelijkbare strafbare feiten te plegen? Hoewel artikel 114 Grondwet het opleggen en ten uitvoer leggen van de doodstraf in Nederland verbiedt, blijkt er soms een meerderheid onder de bevolking voor invoering van deze straf te bestaan en is zij zo nu en dan onderwerp van debat.[31] Uit Amerikaans onderzoek blijkt echter telkens weer dat de doodstraf geen generaal preventieve werking heeft. Hoewel op basis van economisch onderzoek de suggestie is gewekt dat elke executie van een ter dood veroordeelde achttien levens zou sparen, wordt dit standpunt in criminologisch onderzoek niet gedeeld.[32]

Met betrekking tot langere gevangenisstraffen werd bij de behandeling van de Wet herijking wettelijke strafmaxima door sommige Tweede Kamerleden gesteld dat langere tijdelijke gevangenisstraffen een preventieve werking hebben.[33] Onderzoek naar de vrij dramatische verhoging van tijdelijke gevangenisstraffen in New York in de jaren negentig van de vorige eeuw liet een scherpe daling van criminaliteitscijfers zien en voedde de gedachte dat verhoging van de strafmaxima inderdaad een preventieve werking zou hebben. Uit Amerikaans en Engels onderzoek blijkt dat dit niet eenduidig kan worden vastgesteld.[34] Wel blijkt dat de zekerheid van sanctionering preventieve werking kan hebben. Conklin heeft in zijn onderzoek naar de daling van criminaliteitscijfers in New York tussen het begin en het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw gesteld dat de verzwaring van straffen

29 Bonta 2002; Zimring en Hawkins 1973.
30 Tonry 2008.
31 www.nu.nl/algemeen/1512254/veel-verdonk-aanhangers-willen-doodstraf-terug.html (laatst bezocht op 3 september 2009).
32 Levitt en Miles 2007; Beckett en Sasson 2004.
33 *Kamerstukken II* 2003/04, 28.484, nr. 34.
34 Zie o.a. Von Hirsch e.a. 1999.

op het eerste gezicht kan worden verklaard door preventie (met name afschrikking), maar dat uit nadere analyse van de verschillende maatschappelijke ontwikkelingen in New York (zoals een aantrekkende economie en daarmee gepaard gaande daling van de werkloosheid), niet met zekerheid kan worden gesteld dat er een duidelijke causale relatie bestaat tussen verhoging van straffen en vermindering van criminaliteit. Daardoor kan niet worden gesteld dat de vermindering van de criminaliteit veroorzaakt wordt door een groter preventief effect van zwaardere straffen.[35]

Onlangs is de preventieve werking van taakstraffen door Kamerleden ter discussie gesteld. Deze discussie, die zich vooral afspeelde rond de vraag of taakstraffen mogen worden opgelegd na bewezenverklaring van bepaalde strafbare feiten, zoals verkrachting of poging tot doodslag, richtte zich overigens niet alleen op de veronderstelde ineffectiviteit van taakstraffen (taakstraffen zouden niet tot vermindering van recidive leiden). Uit deze discussie blijkt dat vooral vergelding werd benadrukt. Hier zien we dat in het politieke (maar ook in het juridische debat) preventie niet dominant is. Andere straftheorieën zijn voor het kunnen begrijpen van bepaalde ontwikkelingen op het terrein van het sanctiestelsel minstens zo belangrijk.[36] Dat betekent ook dat indien uit onderzoek zou blijken dat taakstraffen wel preventieve werking hebben, zoals uit recent onderzoek zou blijken,[37] dit van belang is voor een *evidenced-based* debat over (taak)straffen, maar er niet per definitie toe zal leiden dat over de taakstraf anders zal worden gedacht.

19.4 Voor- en nadelen van preventie

19.4.1 VOORDELEN VAN PREVENTIE

Er blijken in ieder geval vier varianten van preventie te kunnen worden onderscheiden. Daarom is het niet eenvoudig de voor- en nadelen van preventie te bespreken. Toch kunnen enkele algemene opmerkingen worden gemaakt, te beginnen met de voordelen.

De preventietheorieën blijven niet hangen in het verleden maar kijken vooruit. Het belang van het straffen is niet gelegen in wat is misdaan. Het gaat erom te voorkomen dat een (vergelijkbaar) strafbaar feit door anderen of door de veroordeelde wordt begaan. De nadruk op de toekomst maakt het nodig te kijken naar de effectiviteit van de op te leggen sanctie. Zo kan bijvoorbeeld worden gekeken welke sanctie de beste is om een bepaald strafbaar feit af te schrikken. Dit maakt het mogelijk om te differentiëren in sanctiemodaliteiten. Op basis van preventietheorieën is in het verleden bijvoorbeeld onderzocht welke sanctie de meest effectieve is om bepaalde verkeersovertredingen (dronken rijden en te hard rijden) te

35 Conklin 2003; Sutton, Cherney, White 2008.
36 Moerings 2003. Andersom: Langemeijer 1975.
37 Wermink e.a. 2009.

voorkomen.[38] Ook tegenwoordig worden diverse onderzoeken gedaan naar de effectiviteit (preventieve werking) van strafrechtelijke sancties. Geconcludeerd wordt dat preventie door middel van strafrechtelijke sancties afhangt van allerlei bijkomende situationele, sociale, economische en zelfs biologische factoren.[39] Hieruit blijkt dat het zojuist beschreven voordeel nauwelijks praktische waarde heeft: of een sanctie enige preventieve werking heeft, hangt van zoveel meer dingen af dan de sanctie zelf, dat de preventieve werking van strafrechtelijke sancties moeilijk kan worden aangetoond.

Een tweede voordeel is dat op grond van de preventietheorieën geen filosofisch debat hoeft te worden gevoerd over de vrije wil van de mens. Dit uitgangspunt, dat ook in het strafrecht dominant is (door de centrale positie van de leerstukken opzet en schuld), is altijd in meer of mindere mate onderwerp van discussie geweest. De bekende Italiaanse criminologen Lombroso en Ferri stelden eind negentiende eeuw al dat de in het strafrecht gepropageerde vrije wil niet bestaat.[40] Strafrechttheoretici die argumenten zochten om deze opvatting te bestrijden werden het niet makkelijk gemaakt. Uiteindelijk leidde dat tot tussenoplossingen, zoals verminderde toerekenbaarheid waarmee weliswaar in de praktijk kan worden gewerkt, maar wat theoretisch toch weinig systematisch is. In de tegenwoordig in opkomst zijnde biosociale perspectieven in de criminologie[41] wordt wilsvrijheid eveneens bediscussieerd, hetgeen strafrechtstheoretici opnieuw voor de vraag stelt of het strafrecht nog steeds van de vrije wil moet uitgaan. Het voordeel van de preventietheorieën is dat ofwel aansluiting wordt gezocht bij enige vorm van determinisme, of dat het mogelijk is om de vrije wil weg te denken bij de bepaling van de straf waardoor het belang van het determinisme/indeterminisme debat wordt gerelativeerd. Tegelijkertijd is een belangrijk effect van het denken in termen van schuld de proportionaliteit van straffen. Juist daaraan lijkt het bij de preventietheorieën te schorten. Op dit moment lijken de preventietheorieën onvoldoende overtuigende argumenten te kunnen formuleren om proportionaliteit ook daadwerkelijk gestalte te geven.[42] Dit wordt als een ernstig probleem beschouwd.

19.4.2 NADELEN VAN PREVENTIE

Het omarmen van determinisme of niet kiezen voor indeterminisme met betrekking tot de straf is ook reden om kritiek te leveren op de preventietheorieën. Duff merkt bijvoorbeeld op dat preventietheorieën (die deels op basis van utiliteitstheorieën zijn gebaseerd) onvoldoende rekening houden met de autonomie van burgers. Ook al gaat met name generale preventie uit van rationeel denkende burgers, de vrijheid die daarmee samenhangt is volgens Duff slechts een *consequential end*

38 Easton en Piper 2005.
39 Robinson en Darley 2004; Tonry 2008.
40 Vervaele 1990.
41 Blokland, Thienpont en Donker 2005; Walsh & Beaver 2008.
42 Knigge 1988.

maar geen "*right which sets constraints on the means by which we may pursue our consequentialist ends: the citizen has a right to be left free to conduct her own life, so long as she obeys the law's justified requirements; and the state has a duty to respect, not merely to maximize, her freedom.*"[43] Het gevolg van het utiliteitsdenken (straffen zijn gerechtvaardigd als ze nut hebben) is op de eerste plaats dat de duur van de straf nauwelijks aan een grens te binden is als wordt aangenomen dat de straf nut heeft (dat wil zeggen toekomstige strafbare feiten voorkomt). Op de tweede plaats kan niet worden gegarandeerd dat onschuldigen nooit worden gestraft.[44] Immers, als sancties anderen ervan weerhouden strafbare feiten te begaan, waarom dan niet iemand als voorbeeld voor de rest van de samenleving opsluiten? Dat ondermijnt de legitimiteit van de sanctie (en schaadt ons rechtsgevoel) die een reactie zou moeten zijn op door de dader begaan onrecht. Op de derde plaats kunnen ook preventieve straffen, omdat zij zouden afschrikken of omdat de gestrafte gevaarlijk zou zijn, niet bij voorbaat worden uitgesloten. Op de vierde plaats stellen sommigen dat ook geestelijk gestoorden tot zware straffen kunnen worden veroordeeld, nu in extreme varianten van de preventietheorieën geen onderscheid wordt gemaakt tussen toerekenbaarheid en ontoerekenbaarheid.

Deze consequenties kunnen tot rechtsonzekerheid en disproportionele sancties leiden.[45] Alles wat effectief is, moet worden ingevoerd, zonder daarbij na te denken wat eigenlijk binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat aanvaardbaar is. Preventietheorieën lopen het gevaar te stappen in de val van het instrumentalisme: het doel heiligt de middelen, maar de middelen die worden gebruikt kunnen zo extreem zijn dat daarmee fundamentele mensenrechten terzijde worden geschoven of ten minste onder druk kunnen komen te staan. Door de nadruk te leggen op effectiviteit, in termen van afschrikking, sociale stabiliteit of genezing van zieke misdadigers, wordt in theorie alles mogelijk. De straf kan daardoor totalitaire trekjes krijgen.[46] Immers, wie bepaalt dat iemand geestelijk gestoord is of de sociale stabiliteit aantast? In termen van Foucault is het primaire doel van de straf dan niet het behandelen van geestelijk gestoorden, of het garanderen van sociale stabiliteit, maar het disciplineren van individuen en de maatschappij. De retoriek van het behandelen en sociale stabiliteit verhult waar het bij de straf werkelijk om gaat: controle en disciplinering.[47] En wanneer het geloof in de straf zo groot wordt, kan alles opzij worden gezet. Het gevolg daarvan kan zijn wat in sommige staten van de Verenigde Staten (o.a. California) realiteit is geworden: grote aantallen mannen van bepaalde etnische groepen bevinden zich in het penitentiaire systeem: als (levenslang) gedetineerde of als voorwaardelijk in vrijheid gestelde.[48]

43 Duff 1998.
44 Bean 1981; Easton en Piper 2005.
45 Bean 1981.
46 Honderich 2006.
47 Foucault 1989.
48 Zimring, Hawkins en Kamin 2001.

19.5 Van sanctietheorie naar strafrechtstheorie

19.5.1 EEN CULTUUR VAN CONTROLE

Sinds het begin van de jaren tachtig tekent zich een radicaal andere opvatting van het straf- en strafprocesrecht af. Criminaliteit wordt als een bijzonder ernstig probleem gezien waartegen moet worden opgetreden. De bestrijding van (de risico's van) criminaliteit is een prioriteit geworden van westerse overheden waaraan grote sommen geld worden besteed. Garland spreekt in een beschrijving van deze ontwikkeling van een sterk veranderende politieke en maatschappelijke cultuur die is gericht op de bestrijding van criminaliteit. In deze 'cultuur van controle' gaat het niet alleen om strafrechtelijke rechtshandhaving. De zoektocht naar controle heeft volgens Garland uiteindelijk geleid tot een uitgebreid netwerk van "*intensive regimes of regulation, inspection and control*"[49] die op een technische en rationele wijze het hedendaagse punitieve discours inbedt in een beleid dat vooral op (generale) preventie is gericht.[50]

Garland beschrijft elf 'aanwijzingen van verandering' die hebben geleid tot deze cultuur van controle.[51] Enkele daarvan geven ook inzicht in de hedendaagse veranderingen in het denken over preventie. Niet alleen geven zij aan dat speciale generale preventie en positieve generale preventie dominant zijn geworden, tevens blijkt dat denken in termen van preventie niet langer is beperkt tot denken over straffen, maar is uitgebreid naar het hele straf- en strafprocesrecht *en* invloed uitoefent op voor de gehele maatschappij.

De eerste indicatie is de hiervoor al genoemde afkalving van het resocialisatieideaal. Hoewel positieve speciale preventie nooit helemaal is verdwenen uit de strafrechtspraktijk, heeft zij wel sterk aan belang ingeboet. Rond positieve speciale preventie, vooral de wijze waarop dat in de jaren vijftig en zestig werd vormgegeven, hing een zweem van idealisme. Het ging om een ontmoeting met, begrip voor en in extreme gevallen zelfs om een liefdevolle benadering van de veroordeelde. Dit idealisme verdween in de jaren zeventig en tachtig (bijna) volledig. Tegenwoordig spreken we van risicomanagement. Resocialisatiekansen worden geschat op basis van wetenschappelijke modellen die bepalen hoe gevaarlijk iemand is en of er redenen zijn iemand langer vast te houden of een bepaalde sanctie op te leggen (zoals de maatregel plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (isd), artikel 38m e.v. Sr). In deze bij uitstek negatieve benadering van speciale preventie[52] is voor een begripvolle benadering van de veroordeelde en diens sociale en psychische problematiek nauwelijks ruimte. Die problematiek wordt wel onderzocht, maar slechts ten behoeve van het kunnen inschatten van het recidiverisico. Daarbij geldt volgens sommige auteurs zelfs dat afstand wordt genomen van het determi-

49 Garland 2001.
50 Zedner 2002.
51 Garland 2001.
52 Moerings 2003.

nistische mensbeeld dat met speciale preventie is verbonden. Het dominante mensbeeld is dat van het verantwoordelijke subject dat, ondanks alle mogelijke pathologie, aansprakelijk kan worden gesteld voor het door hem gepleegde strafbare gedrag.[53]

Ten tweede wijst Garland op de herontdekking van 'expressieve' straftheorieën. Garland stelt dat vooral retributieve theorieën weer in opkomst zijn (*just deserts*). Samengevat: vergelding mag weer. Daaraan kan worden toegevoegd dat ook positieve generale preventie weer terug van weggeweest is. In de jaren na de Tweede Wereldoorlog stond deze theorie in een slecht daglicht, omdat op basis hiervan de pluriformiteit van de samenleving wordt ontkend. Juist in een samenleving waarin individuele vrijheden van burgers steeds meer op de voorgrond kwamen te staan, past positieve generale preventie minder. De cultuur van controle brengt volgens Garland echter een verminderde tolerantie met zich mee en een grotere hang naar culturele uniformiteit. Het doel van straffen kan – met gebruikmaking van positieve generale preventie – gericht zijn op assimilatie.[54]

Ten derde blijkt er sprake te zijn van een "expanderende infrastructuur van criminaliteitspreventie".[55] Garland wijst hierbij op door de overheid geïnitieerde maatregelen die burgers en bedrijven in staat moeten stellen zichzelf beter te beveiligen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verlenen van subsidies om inbraken in woningen en auto's te verminderen, het maken van veilige parkeerplaatsen langs snelwegen voor vrachtauto's en dergelijke. De staat legt hiermee een deel van de verantwoordelijkheid voor criminaliteitsreductie in handen van private partijen (zij moeten van die subsidie gebruik maken en hun vrachtauto's op die veilige parkeerplaats zetten) en spreekt hen aan wanneer hun gedrag onvoldoende tot criminaliteitsreductie leidt. De centrale of gemeentelijke overheid maakt ook afspraken met de politie om preventieprojecten op te zetten en controleert of de doelstellingen van die projecten worden gehaald. De politie treedt bij criminaliteitspreventie met verschillende petten op. Enerzijds gaat het hierbij uiteraard om de daadwerkelijke strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, anderzijds kan bij preventieprojecten ook worden gedacht aan hulpverlening door het geven van advies aan burgers en ondernemingen hoe zij zich het best tegen strafbare feiten kunnen beveiligen. Bij criminaliteitspreventie gaat het overigens naast politie, burgers en bedrijven, ook om andere actoren zoals scholen, gezinnen en buurtgemeenschappen.[56]

53 Rose 2000; Garland 2001.
54 Ten Voorde 2008; Kamerstukken II 2007/08, 30 388, nr. 27.
55 Zie ook Hughes 1998; Sutton, Cherney en White 2008.
56 Sherman e.a. 2006.

19.5.2 EXPANDERENDE INFRASTRUCTUUR VAN CRIMINALITEITSPREVENTIE EN DE STRAFRECHTSPLEGING

Deze expanderende infrastructuur van criminaliteitspreventie is ook in het strafrecht zelf waarneembaar.[57] Het gaat hierbij niet alleen om het verhogen van het aantal gevangeniscellen, het ontwikkelen van een strafrechtelijke maatregel voor verslaafden (isd), of het verhogen van geldboetes bij bepaalde strafbare feiten (zoals verkeersdelicten), maar ook om wetgeving en andere maatregelen die betrekking hebben op iets anders dan de sanctie. De inzet van het strafrecht om risico's uit te bannen en veiligheid na te streven, kortom preventief tegen toekomstige misdaad op te treden, wordt *risicojustitie* genoemd. Het strafrecht verliest hierdoor zijn klassieke repressieve rol.[58]

Op de eerste plaats kan worden gedacht aan strafbaarstelling van bepaalde gedragingen.[59] In Nederland zijn diverse strafbepalingen ingevoerd waarvan een preventieve werking wordt beoogd. Daarbij gaat het vooral om generale preventie. Bekend is in dit verband de invoering van strafbare voorbereidingshandelingen (artikel 10a Opiumwet en artikel 46 Sr). Zij kunnen op zichzelf relatief onschuldige handelingen betreffen die door het misdadige doel hun onschuld verliezen. Van een concreet strafbaar feit hoeft bij voorbereidingshandelingen nog geen sprake te zijn. Het gaat slechts om het verzamelen of voorhanden hebben van materiaal dat ooit zou kunnen worden gebruikt bij het begaan van een strafbaar feit. Door bepaalde gedragingen al in een vroegtijdig stadium strafbaar te stellen wordt voorkomen dat in de toekomst een ernstiger feit (namelijk een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving acht jaar of meer gevangenisstraf is gesteld) wordt begaan. Door de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen stelt de strafwetgever opsporingsdiensten in staat om preventief in te grijpen.[60] Hetzelfde geldt voor samenspanning (artikel 80 Sr), welk leerstuk bij invoering van de Wet terroristische misdrijven een belangrijker plaats in het Wetboek van Strafrecht heeft gekregen.[61] Ook bij samenspanning geldt dat van een concreet strafbaar feit geen sprake hoeft te zijn; slechts het gegeven dat twee of meer personen zijn overeengekomen bepaalde ernstige misdrijven te plegen is voldoende. De wetgever beoogt hiermee te voorkomen dat in de (nabije) toekomst veel ernstiger delicten kunnen of zullen worden gepleegd.[62]

Preventie wordt hier op een andere dan op de klassieke wijze gebruikt. Met strafbaarstelling wordt getracht te voorkomen dat een zeer ernstig strafbaar feit wordt gepleegd, terwijl de klassieke interpretatie van preventie ervan uitgaat dat met het opleggen van een straf wordt voorkomen dat *nieuwe* strafbare feiten worden

57 Ashworth 2009. Zie ook Roef 2003, Buruma 2005.
58 Borgers 2007.
59 Borgers.
60 Roef en Prakken 2004.
61 Zie Lintz 2005.
62 Borgers 2007; Keulen 2009.

begaan. De oude preventietheorieën zijn dus in wezen reactief: met straf wordt op begaan onrecht gereageerd terwijl het doel van de straf is nieuw onrecht te voorkomen. Met de zojuist genoemde wetswijzigingen wordt met preventie primair beoogd het onrecht nooit te laten plaatsvinden door preventief in te grijpen. We kunnen spreken van *proactieve* preventie of simpelweg voorkomen. Met een wettelijke regeling wordt met potentiële daders gecommuniceerd dat op het eerste gezicht onschuldige gedragingen door het criminele oogmerk alsnog strafbaar kunnen zijn en kunnen worden bestraft. Op zich is deze vorm van preventie niet nieuw, elke strafbepaling beoogt immers preventie. Nieuw is dat onder het mom van het willen voorkomen van ernstiger strafbare feiten een aantal materieelrechtelijke dogma's ter discussie wordt gesteld. Samenspanning en strafbare voorbereidingshandelingen staan op gespannen voet met het klassieke gedragingsbegrip, dat in beginsel een fysieke handeling betreft. De wetgever kan met een beroep op de preventieve werking van strafbaarstelling dit concept echter nuanceren.[63]

Op de tweede plaats kan ook worden gedacht aan de verhoging van de preventieve werking van het strafproces.[64] Dat het strafproces preventieve werking kan hebben werd reeds door Beccaria onderkend. Hij pleitte daarom voor een snelle opsporing en vervolging.[65] In zijn tijd werd hieraan op theoretisch niveau nauwelijks aandacht besteed. Dat laat zich verklaren door een gedurende lange tijd gebrekkige, bijna onbestaande aandacht voor het strafprocesrecht. In Nederland heeft het strafprocesrecht pas sinds het einde van de jaren zestig op theoretisch niveau aandacht gekregen. Dit houdt verband met de groeiende overtuiging dat de in het strafrecht na te streven rechtsbescherming voor verdachten niet alleen kan worden bereikt door een zo overtuigend mogelijke sanctietheorie en een zo systematisch mogelijk materieel strafrecht, maar ook door een strafprocesrecht waarin de rechten van de verdachte zo nauwkeurig mogelijk behoren te zijn omschreven en te worden nageleefd. Een straf is in deze opvatting pas rechtvaardig wanneer de verdachte zich tijdens het strafproces op een zodanige wijze heeft kunnen verdedigen dat het resultaat, het rechterlijk vonnis, is gebaseerd op alle relevante (en rechtmatig vergaarde) informatie die nodig is om strafrechtelijke aansprakelijkheid vast te stellen en een passende straf op te leggen.

Het moge duidelijk zijn dat de aandacht voor het strafprocesrecht in eerste instantie vooral gericht was op het verbeteren van de belangen van de verdachte. Het strafprocesrecht te hanteren ter preventie van strafbare feiten was lange tijd nauwelijks denkbaar. Denken in termen van preventie gaat namelijk niet over rechtsbescherming, maar heeft betrekking op de instrumentele kant van het strafprocesrecht. Het gaat dan om de effectiviteit van opsporing en vervolging. Deze 'profane' zijde van het strafprocesrecht werd zo vanzelfsprekend geacht, dat zij nauwelijks aandacht kreeg, behalve wanneer de rechtsbescherming in het geding was.[66] De

63 Buruma 2007.
64 Zie uitgebreid Borgers 2007.
65 Beccaria 1971.
66 Peters 1972.

laatste jaren zien we steeds meer dat wetgeving wordt ingevoerd die de preventieve werking van het strafprocesrecht moet vergroten. Ook hier gaat het om voorkomen. Meest helder kan deze ontwikkeling worden geschetst aan de hand van het verdenkingsbegrip. Tot 2000 gold voor het Wetboek van Strafvordering dat opsporing slechts mocht worden geïnitieerd in geval van een verdenking. Uit artikel 27, eerste lid, Sv blijkt dat van een verdenking slechts sprake is wanneer een strafbaar feit is gepleegd. Strafvorderlijk handelen was op grond hiervan slechts reactief. Met de invoering van de bijzondere opsporingsbevoegdheden is het wettelijk mogelijk gemaakt (in de praktijk was hiervan al sprake) ook proactief op te treden. In eerste instantie was dit proactieve optreden door opsporingsambtenaren slechts mogelijk in geval er een redelijk vermoeden bestond dat in georganiseerd verband ernstige strafbare feiten worden *beraamd*. Sinds 2006 is dit proactieve optreden ook mogelijk in geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf nu van een dergelijk misdrijf onder andere sprake is in geval van een oogmerk om de bevolking vrees aan te jagen of een overheid dwingen iets te dulden (artikel 83a Sr). Hieruit blijkt een preventieve werking van het strafprocesrecht: voorkomen wordt dat een strafbaar feit wordt begaan door de mogelijkheid van vroegtijdig ingrijpen. Er is nu een breed scala aan opsporingsbevoegdheden voorhanden dat een veelheid aan toepassingsmogelijkheden biedt. Deze ontwikkeling, die overigens niet alleen in Nederland zichtbaar is, zal het strafprocesrecht in de toekomst alleen maar meer op preventie (proactief optreden) doen richten. Daarbij komt dat in combinatie met de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen en de verruimde toepassing van samenspanning door opsporingsambtenaren nu in een zeer vroegtijdig stadium strafvorderlijk kan worden ingegrepen. Cleiren spreekt hier van een *multiplier effect*.[67]

In hoeverre deze ontwikkeling ook daadwerkelijk tot meer (succesvolle) preventie leidt, is de vraag. Uit onderzoek blijkt dat het inzetten van het strafrecht (strafbaarstelling) om strafbare feiten te voorkomen op zichzelf nauwelijks effect sorteert. Dit geldt in relatie tot bijzondere delicten, zoals zedendelicten,[68] maar ook in meer algemene zin werkt strafbaarstelling niet altijd preventief.[69] Hierbij moet evenwel de kanttekening worden gemaakt dat de wetgever, zeker in het huidige Nederlandse politieke discours, de preventieve werking van het strafrecht of het straffen niet als enige argument naar voren brengt. Preventie vormt een argument, maar daarnaast wordt nog steeds, en zelfs steeds vaker gewezen op vergelding. Preventie als strafdoel wordt weliswaar in de sfeer van het toezicht, de opsporing en de executie van strafrechtelijke sancties benadrukt, de wetgever balanceert tussen preventie en vergelding en lijkt, zoals ik al aangaf bij de discussie over taakstraffen, de laatste tijd vooral weer nadruk te leggen op vergelding. Dat kan worden verklaard door de emoties die met een debat over straffen en strafrecht gepaard gaan. De

67 Cleiren 2006.
68 Howitt 2006.
69 Robinson en Darley 2004.

discussie over preventie is steeds sterker *evidence-based* geworden[70] en daardoor verengd tot een debat over wat werkelijk werkt, waardoor de emotie die altijd met debatten over straffen en strafrecht verband houden over een andere band moet worden geventileerd. Preventie en vergelding zullen mede om die reden altijd tezamen de discussie over de legitimiteit van strafrechtelijke sancties en interventies blijven bepalen.

19.6 Slot

In dit hoofdstuk is ingegaan op de betekenis van preventie in het strafrechtelijke denken. In de eerste plaats is preventie op te vatten als een sanctietheorie: preventie rechtvaardigt het opleggen van een sanctie aan burgers. Preventie wordt onderscheiden in generale en speciale preventie. Generale preventie ziet op het voorkomen van strafbare feiten door anderen dan de dader, speciale preventie is gericht op het voorkomen van recidive. Beide theorieën kunnen worden onderscheiden in een positieve en negatieve variant. Er werd in de klassieke preventietheorieën nauwelijks aandacht besteed aan de preventieve mogelijkheden van het materiële strafrecht en het strafprocesrecht. Weliswaar werd erkend dat het opstellen van strafbepalingen en snelle opsporing en berechting een preventieve werking kan hebben, een nadere uitwerking hiervan heeft pas in onze tijd plaatsgevonden. De nadruk op preventie houdt verband met de wens risicovol gedrag onder het bereik van de strafwet te plaatsen. Noch samenspanning, noch strafbare voorbereiding hebben veel van doen met de klassieke strafrechtelijke gedraging. De verklaring voor (uitbreiding van) strafbaarstelling ligt vooral in het willen bestrijden van risicovol gedrag dat mogelijk tot nog ernstiger delicten zou kunnen leiden. Ook in het strafprocesrecht geldt dat preventie, het voorkomen van strafbare feiten, op de voorgrond is komen te staan. We zien dat het Openbaar Ministerie en vooral de politie steeds meer gericht zijn op proactief, preventief handelen. Deze ontwikkeling, die al in de jaren tachtig werd ingezet, zal naar verwachting de komende jaren alleen nog maar toenemen.

70 Sherman e.a. 2006.

20 Het tegenwoordige beleid inzake de bestrijding van criminaliteit

C.J.C.F. Fijnaut

20.1 Inleiding

In het *Coalitieakkoord* dat op 7 februari 2007 werd gesloten door de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, wordt in het kader van *Veiligheid, stabiliteit en respect* tamelijk veel aandacht geschonken aan de bestrijding van criminaliteit.[1] Omdat de bestrijding van criminaliteit in dit akkoord nauw verweven is met de bevordering van veiligheid, is het niet zo eenvoudig om er precies die punten uit te halen die betrekking hebben op criminaliteitsbestrijding.

20.1.1 HET AKKOORD VAN DE COALITIE

Enerzijds is evenwel duidelijk dat de genoemde partijen het er over eens zijn dat allerlei vormen van (commune) criminaliteit die rechtstreeks raken aan de integriteit van personen en hun bezittingen, langs diverse wegen ten opzichte van 2003 met 25% moeten worden verminderd. In het bijzonder denken zij hierbij aan de bestrijding van de 'groeiende jeugdcriminaliteit', van huiselijk geweld en van eergerelateerde misdrijven.

Anderzijds laten zij er geen misverstand over bestaan dat de bestrijding van terrorisme een voortdurend punt van aandacht blijft, dat de bestrijding van de illegale drugshandel en illegale drugsverkoop onverminderd wordt voortgezet en meer bepaald de aanpak van de grootschalige productie van wiet wordt geïntensiveerd en dat de vrouwenhandel met kracht dient te worden bestreden.

Complementair aan het vorenstaande wordt gesteld dat het witwassen van criminele gelden door middel van de toepassing van de wet-BIBOB moet worden tegengegaan en dat de plukze-wetgeving moet worden aangepast om de beslaglegging op winsten uit, ook relatief minder ernstige, criminele activiteiten te vereenvoudigen.

De steun die wordt uitgesproken voor de versterking van 'executieve samenwerking' van politie en justitie in Europa, moet vanzelfsprekend vooral worden gezien in het kader van de bestrijding van de zware misdaad.

1 Dit akkoord werd niet in officiële stukken gepubliceerd.

20.1.2 HET PROGRAMMA VAN BALKENENDE IV

Een aantal van deze punten is overgenomen in *Samen werken, samen leven* – het beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV voor de jaren 2007-2011.[2] Dit programma vormt op zijn beurt weer de nadere grondslag voor het beleid inzake criminaliteitsbestrijding zoals dit is uitgewerkt in het veiligheidsprogramma dat in november 2007 werd gepubliceerd onder de titel *Veiligheid begint bij voorkomen* en dat uitdrukkelijk moet worden gezien als het vervolg op het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* dat in de jaren 2003-2006 werd uitgevoerd.[3]

Met dit nieuwe programma is evenwel niet alles gezegd over het beleid inzake de bestrijding van criminaliteit. Want in dit programma worden niet alleen op een aantal terreinen nog weer nadere plannen toegezegd maar wordt de uitwerking van een aantal plannen ook voor een stuk in handen gegeven van de meest betrokken overheden en diensten, dit wil zeggen gemeenten, Openbaar Ministerie en politie.

Met andere woorden: het is niet eenvoudig om het tegenwoordige beleid van het huidige demissionaire kabinet inzake criminaliteitsbestrijding in beeld te brengen en op deze manier bespreekbaar maken.

20.1.3 DE OPZET VAN DEZE BIJDRAGE

In deze bijdrage wordt in de eerste plaats uiteengezet welk beleid het kabinet Balkenende IV conform het coalitieakkoord en zijn beleidsprogramma op hoofdlijnen voert waar het gaat om de bestrijding van criminaliteit.

In de tweede plaats wordt aan de hand van het veiligheidsprogramma *Veiligheid begint bij voorkomen* nagegaan hoe dit algemene beleid in het voorbije anderhalve jaar op een aantal gebieden is geconcretiseerd. Aan de ene kant door dit programma zelf te ontleden. Aan de andere kant door de verdere uitwerking ervan op een aantal terreinen in beeld te brengen.

In de derde plaats wordt de voortgang van onderhavig veiligheidsprogramma besproken en de mate waarin het de gestelde doelen bereikt, kan bereiken.

20.2 Het gevoerde beleid op hoofdlijnen

In het *Coalitieakkoord* wordt – zoals al werd aangegeven – stilzwijgend een tweedeling gemaakt tussen aan de ene kant commune criminaliteit en anderzijds (vormen

2 Kabinet Balkenende 2007.
3 Het programma *Naar een veiliger samenleving* kan worden geraadpleegd via de websites van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken (www.justitie.nl en www.minbzk.nl). Het programma *Veiligheid begint bijvoorkomen* is te vinden in de stukken van de Tweede Kamer: *Kamerstukken II* 2007/08, 28 684, nr. 119.

van) georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Het ligt dus voor de hand om hierna deze tweedeling vast te houden.

20.2.1 DE VERDERE TERUGDRINGING VAN DE COMMUNE CRIMINALITEIT

Het uitgangspunt in het beleidsprogramma van het kabinet is dat Nederland er in de jaren 2003-2006 op het vlak van diefstallen en geweldplegingen tegen burgers wel al een stuk veiliger op is geworden, maar toch nog niet veilig genoeg, zeker niet in vergelijking met andere Europese landen. In elk geval is het doel dat in het vorige veiligheidsprogramma werd gesteld, namelijk om de criminaliteit met 25% te verminderen, niet bereikt. In de sfeer van de geweldsmisdrijven bleef de vermindering sinds 2002 steken op 6% (tot een niveau van 1,1 miljoen) en valt er dus nog 19% te gaan, in de sfeer van de vermogensdelicten was er sprake van een daling van 20% (tot een niveau van 1,3 miljoen) en moet er dus nog 5% daling worden gehaald.

20.2.1.1 Het gestelde doel: een vermindering van 25%

Om het gestelde doel wel te kunnen realiseren stelt het kabinet dat in de afgelopen jaren de strafrechtelijke aanpak van criminaliteit reeds behoorlijk werd verstevigd en dat het er nu dus op aankomt om de preventieve aanpak meer *body* te geven. Burgers en ondernemingen moeten hierbij naar vermogen zelf een belangrijke rol spelen, net zoals het maatschappelijk middenveld, maar de gemeenten moeten, met de steun van de rijksoverheid, juist ook in dit verband volop de regisserende rol spelen die ze bij de oplossing van veel veiligheidsproblemen hebben.

Wat het kabinet concreet nastreeft, is een reductie van criminaliteit en overlast van ten minste 25% in 2010 ten opzichte van 2002. Deze doelstelling – die qua tijdsbestek een jaar ruimer is gesteld ten opzichte van het tijdbestek (2003-2010) dat in het *Coalitieakkoord* wordt aangegeven – moet niet over de hele linie in gelijke mate worden bereikt. Het gaat daarentegen om 19% minder geweldsdelicten en om 5% minder vermogensdelicten onder een gelijktijdige verbetering van het opheldering spercentage met 15% en een daling van de recidive met 10%; de daling van de criminaliteit tegen ondernemingen moet 25% bedragen. In 2007 zijn deze doelstellingen overigens herijkt op het jaar 2006 als gevolg van de invoering van de Veiligheidsmonitor Rijk. Dit betekent bijvoorbeeld dat de geweldsdelicten met 20% zouden moeten dalen en de vermogensdelicten met 6%.

Om deze (sub)doelen te halen wordt een heel arsenaal van middelen ingezet. Sommige van deze middelen zijn uitdrukkelijk gebonden aan bepaalde categorieën van delicten, andere daarentegen hebben betrekking op bepaalde categorieën van daders. Daarenboven gaat het om een enkele algemene maatregel die dit onderscheid doorsnijdt.

20.2.1.2 Delictgerichte maatregelen

Met betrekking tot de terugdringing van de geweldsdelicten gaat het onder meer om de invoering van een tijdelijk huisverbod in het geval van huiselijk geweld en eergerelateerd geweld.

In relatie tot zowel de terugdringing als de opheldering van de vermogensdelicten, in het bijzonder inbraken in woningen en ondernemingen, worden 500 'forensische assistenten' in het vooruitzicht gesteld om meer sporenonderzoek te kunnen doen en zo meer daders in de kraag te kunnen grijpen. Verdere afspraken over de preventieve en repressieve aanpak van vermogenscriminaliteit tegen ondernemingen – al dan niet gepleegd door werknemers – zullen worden gemaakt in het Actieplan veilig ondernemen III dat door het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing wordt vastgesteld.

Het kabinet wil in het bijzonder maatregelen nemen tegen de vele fietsdiefstallen die de criminaliteitscijfers van Nederland – in vergelijking met die van andere landen – zo omhoog stuwen (750.000 diefstallen per jaar!). Om dit grote aantal te reduceren worden enerzijds preventieve maatregelen genomen zoals meer veilige stallingsmogelijkheden, benutting van het bestaande landelijke registratiesysteem en technische beschermingsmethoden. Anderzijds zullen maatregelen worden getroffen om de heling van gestolen fietsen tegen te gaan.

20.2.1.3 Dadergerichte maatregelen

In het beleidsprogramma wordt uitdrukkelijk gekozen voor een persoonsgerichte aanpak bij risicojongeren en recidivisten. Het kan hierbij gaan om een 'harde', justitiële, aanpak om te verhinderen dat men door blijft gaan met het plegen van delicten. Als dit niet nodig is en er zijn andere, gedragsbeïnvloedende, mogelijkheden om hen 'op het rechte pad' te houden of hier weer op te brengen, dan moeten die worden uitgeprobeerd. Mede hiertoe zal worden overgegaan tot de landelijke invoering van campussen die gericht zijn op scholing en arbeidstoeleiding.

Verder neemt het kabinet zich voor om het nodige te doen tegen overmatig alcoholgebruik door jongeren dat samen met drugsgebruik 'de aanjager van geweld' is, met name in het uitgaansleven. Maatregelen waaraan in dit verband vooral wordt gedacht, is de beperking van de verkrijgbaarheid van alcohol voor jongeren in combinatie met strenger toezicht op de verkoop van alcohol aan hen. Het eerste zou kunnen worden bereikt door het optrekken van de leeftijdsgrens van 16 naar 18 jaar voor de verkoop van alcohol, in het bijzonder door supermarkten. Via pilotprojecten zal worden bekeken hoe het tweede – een meer intensieve controle op leeftijdsgrenzen door gemeenten en politie – kan worden gerealiseerd.

20.2.1.4 Een algemene maatregel: het Veiligheidshuis

Het kabinet is klaarblijkelijk erg gecharmeerd van Veiligheidshuizen zoals het Veiligheidshuis dat enkele jaren geleden in Tilburg voor het eerst werd gerealiseerd.

Vooral het feit dat in zulke huizen preventie en repressie op elkaar worden afgestemd in nauwe onderlinge samenwerking tussen gemeente, jeugd- en zorginstellingen, politie en justitie, wordt gezien als hun sterke punt. Zodoende is snel en doeltreffend optreden tegen criminaliteit en overlast mogelijk, met aandacht voor zowel het slachtoffer als de dader. Het kabinet is dan ook van plan om naar het voorbeeld van het Tilburgse Veiligheidshuis een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen op te zetten.[4]

20.2.2 DE BESTRIJDING VAN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT EN TERRORISME

20.2.2.1 De aanpak van georganiseerde criminaliteit

Onder het kopje *Bestrijding vormen van ernstige criminaliteit* wordt gewag gemaakt van een "steviger aanpak van georganiseerde misdaad, fraude en cybercrime".

Wat het eerste punt betreft wordt speciaal aangegeven dat de georganiseerde misdaad met behulp van de wet-BIBOB meer de voet dwars zal worden gezet. Deze wet moet in de ogen van het kabinet 'krachtig' worden gebruikt; in de periode 2007-2011 zou het aantal aanvragen om een advies bij het landelijk bureau omhoog moeten gaan van 250 naar 500. Verder wordt gesteld dat nog in 2007 een actieplan voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. In dit plan wordt voorzien in de oprichting van (inter)regionale expertisecentra waar gemeenten terecht kunnen voor ondersteuning bij BIBOB-trajecten.

Met betrekking tot het tweede punt wordt gewezen op het feit dat er al een actieprogramma financieel-economische criminaliteit is opgezet waarin speciaal aandacht wordt geschonken aan de bestrijding van witwassen van crimineel geld en voordeelontneming bij criminele activiteiten.

Aangaande de aanpak van cybercrime wordt aangegeven dat hiertoe in 2008 een programma zal worden opgesteld dat onder meer ook voorziet in voorlichtende activiteiten voor burgers en ondernemingen.

Verder wordt in het beleidsprogramma uitdrukkelijk gesteld dat het kabinet een kaderwet zal uitwerken voor de verschillende takken van de seksindustrie. Complementair hieraan wordt toegezegd dat justitie streng zal optreden tegen criminele misstanden in de prostitutiebranche, in het bijzonder waar sprake is van bedreiging, intimidatie en mensenhandel.

In aansluiting op deze punten is verderop in het beleidsprogramma opgenomen dat versterking van de capaciteit en kwaliteit van de politie en – in samenhang hiermee – van de justitie terzake nodig is.

Eveneens wil het kabinet zich sterk maken voor meer praktische operationele grensoverschrijdende samenwerking. Veel criminaliteit heeft nu eenmaal een in-

4 Zie over de rol van het Tilburgse veiligheidshuis, Fijnaut 2008.

ternationale dimensie of is zonder internationale samenwerking niet op te lossen, zegt het beleidsprogramma.

20.2.2.2 De bestrijding van terrorisme

Waar het gaat om de bestrijding van terrorisme worden hoofdzakelijk maatregelen opgesomd die in het teken staan van de preventie van radicalisering. Hierbij wordt allereerst gewezen op de belangrijke rol die gemeenten – samen met wijkagenten, jeugdwerkers, leerplichtambtenaren en leraren – in dit verband kunnen spelen. Verder wordt het noodzakelijk geacht om – zowel met het oog op het tegengaan van radicalisering als met het oog op de bestrijding van terrorisme – de surveillance op het internet op te voeren en om in ieder geval met de hulp van providers strafbare uitingen en informatie bestemd voor terroristische doeleinden zoveel als mogelijk te blokkeren.

In aansluiting op het vorenstaande wordt gesteld dat er een inhaalslag nodig is bij de verdediging tegen 'catastrofaal terrorisme', in het bijzonder terrorisme waarbij mogelijks chemische, biologische, radiologische of nucleaire middelen (CBRN) worden ingezet. Hiertoe moeten niet alleen preventieve maatregelen worden getroffen ter fysieke beveiliging van onderzoeksinstellingen maar moeten ook voorzieningen worden geschapen – in termen van gekwalificeerde mensen en materieel – om op te kunnen treden wanneer zich onverhoopt een aanslag met CBRN-middelen zou voordoen.

Daarenboven zal – zo zegt het beleidsprogramma – spoedig de wet worden ingediend waarin de minister van Justitie doorzettingsmacht krijgt bij terrorismebestrijding.

20.2.3 HET COALITIEAKKOORD EN HET BELEIDSPROGRAMMA VERGELEKEN

Bij vergelijking tussen het coalitieakkoord en het beleidsprogramma vallen een paar dingen op.

Ten eerste dat er natuurlijk sprake is van een aantal overeenkomsten. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de terugdringing van commune criminaliteit, aan de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, aan de bestrijding van terrorisme en aan de versterking van de internationale samenwerking.

Maar er zijn, ten tweede, ook opmerkelijke verschillen. Een van deze verschillen is dat er in het beleidsprogramma geen aandacht wordt geschonken aan de bestrijding van de drugsproductie en drugshandel, terwijl hun krachtdadige aanpak in het coalitieakkoord toch een behoorlijk belangrijk punt is. Een ander verschil is dat er in het programma – in tegenstelling tot het akkoord – wel specifiek werk wordt gemaakt van financieel-economische criminaliteit en cybercrime.

Deze vergelijking laat iets zien van de tamelijke willekeur waarmee criminaliteitsproblemen en hun aanpak kennelijk al dan niet hoog op de politieke agenda

kunnen komen. Deze vaststelling maakt natuurlijk de vraag naar de grondslag van de keuze van de criminaliteitsproblemen die in het coalitieakkoord en het kabinetsprogramma prioriteit krijgen, tot een belangrijk punt.

Ligt aan hun keuze een soort van algemene analyse van de criminaliteitsontwikkelingen ten grondslag die verder gaat dan een vergelijking tussen de criminaliteitsstatistieken van 2002 en die van 2006? Of, als zo'n analyse in het kader van onderhandelingen over een regeerakkoord te veel is gevraagd, is hun keuze dan misschien gebaseerd op bekendheid – niet bij de onderhandelaars zelf, maar wel bij deskundigen op de achtergrond – met een aantal belangrijke rapporten en initiatieven betreffende (de beheersing van) die ontwikkelingen in de voorbije jaren? Of gaat het hier enkel om een opsomming van kwesties die in partijpolitieke discussies of in discussies van de Tweede Kamer bij voortduring naar voren zijn gekomen?

De stukken die tot hiertoe zijn besproken, bieden geen duidelijk antwoord op deze vragen. Wat natuurlijk niet wil zeggen dat zo'n analyse niet werd gemaakt, dat die rapporten niet werden meegenomen of dat zulke discussies niet hebben plaatsgegrepen.

Hetzelfde kan worden opgemerkt ten aanzien van het beleid dat op hoofdlijnen wordt gevoerd. Waarop zijn de maatregelen gebaseerd die in het coalitieakkoord en het beleidsprogramma worden voorgesteld. Zijn die gebaseerd op een analyse van de resultaten die onder het vorige programma voor een stuk werden bereikt? Zijn zij ingegeven door wat er links en rechts door onderzoekers is geschreven over de manier waarop de prioritaire problemen het beste kunnen worden aangepakt? Of zijn zij bovenal gebaseerd op opvattingen die in de kring van de betrokken politieke partijen en door hen geraadpleegde deskundigen leven omtrent de beste aanpak van de bepaalde criminaliteitsproblemen? Ook op dit punt bewaren beide documenten goeddeels het stilzwijgen.

Natuurlijk ligt de vraag voor de hand of er wel zo'n punt moet worden gemaakt van deze zwijgzaamheid van het coalitieakkoord en het beleidsprogramma. Spreekt zij welhaast niet voor zichzelf? Gegeven het karakter van deze beide documenten misschien wél. En bij 'karakter' moet dan vanzelfsprekend vooral worden gedacht aan het feit dat het hier natuurlijk gaat om stukken met een hoog partijpolitiek gehalte. Niettemin is het eigenaardig dat de totstandkoming van de keuzen in de criminele politiek die door een kabinet wordt uitgestippeld, in nevelen is gehuld. Uiteindelijk bepalen deze keuzen in hoge mate het beleid dat in de daaropvolgende jaren wordt gevoerd en hebben zij vaak vergaande praktische consequenties voor instellingen, diensten en mensen. Daarenboven zou een expliciete onderbouwing van de gemaakte keuzen de legitimiteit van het gevoerde beleid ten goede kunnen komen.

Belangrijk is ook de vraag of bij de omzetting van het coalitieakkoord en het beleidsprogramma van het kabinet in een actieprogramma wel op een herkenbare manier meer werk is gemaakt van zowel de analyse van de aard en omvang van

de problemen die in het beleid van een kabinet op het vlak van de criminaliteitsbestrijding centraal staan als van een beoordeling van het nut van de maatregelen die worden voorgesteld om deze problemen aan te pakken. Ook deze vraag kan in het kader van deze bijdrage echter niet worden beantwoord, omdat dit een ander en omvangrijk nader onderzoek zou vergen.

Dit neemt niet weg dat hier wel moet worden gezegd dat in dit programma op tal van plaatsen wordt verwezen naar rapportages en (onderzoeks)rapporten, niet alleen om de selectie van problemen te verantwoorden maar ook de keuze van maatregelen om ze aan te pakken. Hierom maakt dit programma op een aantal terreinen dan ook een redelijk onderbouwde indruk.

20.3 De concretisering van het beleid: Veiligheid begint bij voorkomen

Hierna zal eerst de algemene opzet van het actieprogramma *Veiligheid begint bij voorkomen* worden uiteengezet. Vervolgens worden in twee stappen de hoofdlijnen van dit programma weergegeven. Ten eerste wordt ingegaan op het beleid ten aanzien van belangrijke vormen van commune criminaliteit. Ten tweede wordt het beleid ten aanzien van drie vormen van ernstige criminaliteit uiteengezet. Waarbij moet worden aangetekend dat in beide gevallen tevens wordt aangegeven in hoeverre er in de loop van 2007-2008 sprake is geweest van verdere uitwerking van de voornemens die in het actieprogramma rond belangrijke kwesties zijn verwoord.

20.3.1 DE ALGEMENE OPZET VAN HET ACTIEPROGRAMMA

Het onderhavige programma *Veiligheid begint bij voorkomen* vormt een lijvig document en wordt uitdrukkelijk gepresenteerd als een vervolg op het inmiddels afgeronde veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*.[5] Hiermee wordt meteen voor een stuk de vraag beantwoord waarop het huidige beleid is gebaseerd: in belangrijke mate op de ervaringen zoals die zijn neergelegd in de zevende (uit mei 2006) en de achtste voortgangsrapportage (uit oktober 2006) over laatstgenoemd programma.[6] In hoeverre dit ook is ingegeven door de ervaringen in de voorgaande jaren wordt niet met zoveel woorden gezegd, maar in het begin van het nieuwe veiligheidsprogramma onderstreept het kabinet wel dat dit actieprogramma zich onderscheidt van het vorige:

"door nadrukkelijk te kiezen voor een combinatie van preventie, bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en nazorg. Het lokale bestuur wordt, naast het Openbaar Ministerie

5 Zie voor de tekst van eerstgenoemd actieprogramma: Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2002.
6 De twee genoemde voortgangsverslagen zijn opgenomen in de stukken van de Tweede Kamer: *Kamerstukken II* 2006/07, 28 684, nr. 85 en 92.

en de politie, bij deze integrale aanpak een belangrijke rol toegekend, samen met de maatschappelijke organisaties als woningcorporaties, arbeidsmarktorganisaties, onderwijs en zorg. Ook wil het kabinet de burgers actief betrekken bij zowel de preventie als de aanpak van criminaliteit, overlast en verloedering."

Het zou natuurlijk te ver voeren hier de rapportages te bespreken die betrekking hebben op het vorige veiligheidsprogramma. Er moet echter wel worden opgemerkt dat hierin onder verwijzing naar allerhande statistieken, rapportages en monitoren wél zo goed en zo kwaad als mogelijk wordt beredeneerd welke de meest hardnekkige en belangrijke problemen zijn op het vlak van de commune criminaliteit en wat daar – in het verlengde van de eerder genomen maatregelen – wellicht verder tegen valt te doen.

De problemen in de sfeer van de georganiseerde criminaliteit en terrorisme komen in deze rapportages daarentegen niet als zodanig aan bod, en dus ook niet de maatregelen die zijn genomen of kunnen worden getroffen om aan deze problemen het hoofd te bieden. Er wordt in de zevende rapportage alleen gesteld dat kwesties als financieel-economische criminaliteit en cybercrime aanvullend aandacht verdienen. In de achtste rapportage wordt daarbij aangetekend dat deze vraagstukken al zijn meegenomen in de beleidsplannen van het Openbaar Ministerie en politie voor de komende jaren.

Wat het terrorismevraagstuk betreft wordt er kennelijk van uitgegaan dat de zesmaandelijkse voortgangsrapportages terrorismebestrijding en de bijbehorende dreigingsbeelden afdoende voorzien in de informatiebehoefte terzake.[7] Op het vlak van de georganiseerde criminaliteit wordt er wellicht van uitgegaan dat de *Monitor georganiseerde criminaliteit* die om de zoveel jaar door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum wordt gemaakt en het jaarlijkse *Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit* van het Korps Landelijke Politiediensten volstaan.[8]

Het spreekt evenwel voor zichzelf dat het alleen al terwille van het overzicht inzake het beleid aangaande criminaliteitsbestrijding beter is dat de twee laatstgenoemde vraagstukken ook in de algemene actieprogramma's veiligheid worden besproken. In *Veiligheid begint bij voorkomen* gebeurt dit nu gedeeltelijk. Hierin zijn wel al de maatregelen inzake georganiseerde en financieel-economische criminaliteit meegenomen, maar niet die inzake terrorisme. Het zou evenwel beter zijn als ook – al was het maar op hoofdlijnen – het antiterrorismebeleid een plaats krijgt in dit en volgende actieprogramma's. Niet alleen omdat het in deze beide gevallen gaat om criminaliteit, maar ook omdat er tussen deze twee vormen van

7 In december 2008 werd de *Negende voortgangsrapportage terrorismebestrijding* publiek gemaakt: *Kamerstukken II* 2008/09, 29 754, nr. 140. Hierin is ook een samenvatting van het meest recente *Dreigingsbeeld terrorisme* opgenomen.

8 De laatste *Monitor georganiseerde criminaliteit* werd gepubliceerd in 2007. Zie Van de Bunt en Kleemans 2007. Het laatste *Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit* – dit rapport wordt gepubliceerd door het Korps Landelijke Politiediensten – heeft betrekking op 2008.

criminaliteit en allerhande vormen van commune criminaliteit allerhande dwarsverbanden kunnen bestaan.

Zo kan de omvang van commune criminaliteit en van overlast in bepaalde buurten niet los worden gezien van de mate waarin hier druk wordt gehandeld in illegale drugs. En men mag ook niet uit het oog verliezen dat juist ook marginale delinkwente jongeren vatbaar kunnen zijn voor islamistische radicalisering.

20.3.2 HET ACTIEPROGRAMMA OP HOOFDLIJNEN

Zoals eerder werd aangegeven zal hierna – conform het onderscheid dat in het actieplan zelf is gemaakt – onderscheid worden gemaakt tussen het beleid inzake de problematiek van commune criminaliteit en dat ten opzichte van bepaalde vormen van ernstige criminaliteit. Bij de beschrijving van het beleid op de onderscheiden hoofdpunten zal tevens worden aangegeven in hoeverre het te voeren beleid nog werd uitgewerkt in meer specifieke actieprogramma's.

20.3.2.1 Vijf beleidsthema's inzake commune criminaliteit

De vijf thema's in de hoek van de commune criminaliteit die in het actieprogramma centraal staan, zijn de volgende: de aanpak van agressie en geweld, de aanpak van diefstal, de aanpak van criminaliteit tegen het bedrijfsleven, de aanpak van overlast en verloedering, en de persoonsgerichte aanpak van risicojongeren en recidivisten.

20.3.2.1.1 De aanpak van agressie en geweld

Bij de aanpak van deze problematiek wordt in de eerste plaats een onderscheid gemaakt tussen diverse vormen agressie en geweld, afhankelijk van de fysieke plaats en de culturele context waar(in) zij zich manifesteren. Meer bepaald betreft het hier de aanpak van geweld in de (semi)publieke ruimte, de aanpak van huiselijk geweld en de aanpak van eergerelateerd geweld.

Wat het eerste punt betreft wordt teruggegrepen op het *Actieplan tegen geweld* dat eind 2005 het licht zag.[9] Hierin worden tal van maatregelen voorzien om dit type van geweld terug te dringen, gaande van acties tegen onmatig alcoholgebruik en wapenbezit tot en met de invoering van gedragscodes op scholen. De toepassing van een aantal van deze maatregelen wordt volgens onderhavig plan geïntensiveerd, met name waar het gaat om de persoonsgerichte preventie van geweld in het (semi)publieke domein. Medio 2008 zijn de voornemens op dit punt – het geweld in het (semi)publieke domein – uitgewerkt in het *Programma geweld*. Hierbij wordt onder meer het accent gelegd op justitieel ingrijpen in het alcoholgebruik van jongeren en ouderen.

In relatie tot het tweede actiepunt – de aanpak van huiselijk geweld – wordt eveneens teruggegrepen op het al eerder opgesteld programma *Privé geweld – publieke zaak* en op de infrastructuur die op grond van dit programma werd opge-

9 *Kamerstukken II* 2004/05, 26 648, nr. 65.

bouwd om dit type geweld te verminderen, zoals de Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld. In het bijzonder wordt verwezen naar het wetsvoorstel omtrent het tijdelijk huisverbod en de pilots die in dit kader werden opgezet om het gebruik van dit middel uit te proberen.[10] Op 1 september 2008 heeft de aanpak van dit geweld een programmatisch vervolg gekregen in het *Plan van aanpak huiselijk geweld "De volgende fase"*.[11] In dit nieuwe plan zijn – complementair aan een aantal maatregelen om specifiek kindermishandeling tegen te gaan, zoals omschreven in het actieplan *Kinderen veilig thuis*[12] – maar liefst 23 actiepunten opgenomen. Hierbij gaat het onder meer om een aanscherping van de strafrechtelijke aanpak en om toespitsing van de reclassering op bemoeienis met problemen van huiselijk geweld. Voor het overige werd op dat moment veel verwacht van de invoering van het tijdelijk huisverbod per 1 januari 2009.

Met betrekking tot eergerelateerd geweld wordt voortgegaan op de weg die al in 2006 met een speciaal *Programma eergerelateerd geweld* werd ingeslagen.[13] Dit programma omvat een groot aantal maatregelen op het gebied van maatschappelijke preventie, bescherming en opvang, en bestuurlijk en strafrechtelijk optreden. Daarenboven behelst het onderzoek om het inzicht in de aard en omvang van dit type geweld structureel te vergroten. In 2008, in een voortgangsrapportage, werd nog eens onderstreept dat het er op aan kwam om de uitvoering van deze maatregelen te verankeren in de organisaties die op de een of andere manier met deze vorm van geweld worden geconfronteerd.[14]

In de tweede plaats wordt in het actieprogramma zelf een punt gemaakt van het wegnemen van belemmeringen – met name in de sfeer van de bescherming van persoonsgegevens – die de samenwerking tussen met name rechtshandhavers en hulpverleners bemoeilijken. Er zal een commissie worden ingesteld om advies uit te brengen over de regulering van, voorlichting over en werkwijzen rond de omgang met persoonsgegevens wanneer het gaat om de bevordering van de veiligheid van personen. Het rapport van deze commissie is in januari 2009 verschenen.[15]

20.3.2.1.2 De aanpak van vermogenscriminaliteit

Om de verdere vermindering van de vermogenscriminaliteit te realiseren worden twee maatregelen genomen: de aanstelling van 500 forensisch assistenten om sporenonderzoek op de plaats delict te doen en de aanpak van fietsendiefstal (100.000 gestolen fietsen minder in 2010) via landelijke registratie van gestolen fietsen en de invoering van technische beschermingsmiddelen.

10 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 657, nr. 1 e.v.
11 *Kamerstukken II* 2007/08, 28 345, nr. 70.
12 *Kamerstukken II* 2007/08, nr. 62.
13 *Kamerstukken II* 2005/06, nr. 3.
14 *Kamerstukken II* 2007/08, 30 388, nr. 30.
15 Commissie veiligheid en persoonlijke levenssfeer 2009.

Het is met name deze laatste vorm van diefstal die in de loop van 2008 de aandacht heeft gekregen. Per 10 juli 2008 werd in elk geval een speciaal *Plan van aanpak fietsdiefstal 2008-2010* gepubliceerd.[16] In dit plan zijn tal van maatregelen opgenomen om deze kwaal systematisch terug te dringen. Zo is er een landelijk register voor fietsen geopend bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Alle fietsen krijgen een uniek framenummer. En er is een Centrum Fietsdiefstal opgericht om gemeenten te helpen bij de bestrijding van dit delict.

20.3.2.1.3 De aanpak van criminaliteit tegen het bedrijfsleven

In het actieplan wordt erop gewezen dat al sinds jaren plannen zijn gemaakt en op grond hiervan tal van projecten zijn uitgevoerd om criminaliteit tegen te gaan waar het bedrijfsleven slachtoffer van is, bijvoorbeeld projecten rond legitimatiefraude, heling en winkelcriminaliteit. En dit niet zonder resultaat: tussen 2004 en 2006 daalde het slachtofferschap van winkelcriminaliteit met 20% en dat van inbraak met 31%. Dit is echter geen reden om niet met dit speciale programma door te gaan.

Op 26 september 2007 werd het *Actieplan Veilig ondernemen deel 3* naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin negen nieuwe projecten zijn opgenomen.[17] Bij deze projecten gaat het onder meer om het project financieel-economische criminaliteit, het project vernieling in en om de horeca, het project overvallen en ramkraken, en het project versterking (boven)lokale veiligheid.

In een later stadium is er bovendien geld uitgetrokken om nog in 2008 het samenstel van maatregelen dat behoort bij het Keurmerk Veilig Ondernemen, in te voeren op 75 bedrijventerreinen en op 50 winkelcentra. In 2009 en 2010 zullen niet alleen nieuwe terreinen en centra van dit keurmerk worden voorzien maar zullen bestaande locaties die dat keurmerk al hebben, worden herkeurd.

20.3.2.1.4 De aanpak van overlast en verloedering

Er wordt toegezegd dat voor eind 2007 een actieplan voor de aanpak van overlast en verloedering op tafel ligt. De uitvoering van dit plan moet leiden tot een vermindering van de fysieke verloedering en ernstige sociale overlast met een kwart in 2010 (ten opzichte van 2002). Vier thema's zullen in dit plan centraal staan: overlast door jongeren, uitgaansoverlast, overlast in woon- en leefomgeving en verloedering van deze omgeving.

De concrete acties die in relatie tot deze vier thema's in het vooruitzicht worden gesteld zijn onder meer een wetsvoorstel *Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*, de implementatie van de nieuwe wetgeving op de bestuurlijke boete tegen overlast in de openbare ruimte,[18] en de vervanging (op grond van de Wet OM-afdoening van 7 juli 2006[19]) van de transactiebevoegdheid van buitenge-

16 *Kamerstukken II* 2007/08, 28 684, nr. 162.
17 *Kamerstukken II* 2007/08, 28 684, nr. 116.
18 *Kamerstukken II*2006/07, 30 101, nr. 23 en 24.
19 *Stb.*, 2006, 330.

wone opsporingsambtenaren door de strafbeschikking die zowel door bestuursorganen als buitengewone opsporingsambtenaren kan worden toegepast.

Daarnaast stelt het kabinet een pakket maatregelen in het vooruitzicht om de negatieve effecten van het gebruik van alcohol in te perken. Hierbij gaat het zowel om preventieve maatregelen als om mogelijkheden om alcoholgerelateerde overlast tegen te gaan. Parallel wordt ingezet op de terugdringing van de drugs- en coffeeshop-problematiek. In dit verband wordt onder meer gewezen op de noodzaak om de coffeeshops systematisch te verwijderen uit de omgeving van scholen, om de AHOJ-G-criteria voor de coffeeshops strikter te handhaven en om de problemen met coffeeshops in de grensstreek onder controle te brengen.

Tot slot wordt in *Veiligheid begint bij voorkomen* gesteld dat de wijken veiliger moeten. Om dit te bereiken zal het aantal wijkagenten tot 2011 met 500 worden uitgebreid. Wijkagenten zijn immers cruciaal, zo wordt gezegd, voor het tegengaan van overlast en verloedering in de wijken. In dit kader moet ook de invoering van Burgernet worden gezien: dit internetsysteem biedt burgers niet alleen de kans om een beter beeld te krijgen van het niveau van veiligheid en leefbaarheid in hun wijk, maar verschaft hen ook de mogelijkheid om dit niveau te verhogen door mee te doen aan opsporings- en handhavingsacties.

Het speciale actieplan, *Actieplan overlast en verloedering*, dat in het actieprogramma werd toegezegd, werd op 10 maart 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden.[20] Hierin is een belangrijk aantal van de maatregelen die in het veiligheidsprogramma werden aangekondigd, meer in detail vastgelegd. Punten die in dit actieplan een belangrijk rol spelen zijn de aanpak van ernstige overlastgevers, de doorzettingsmacht van de burgemeester om in te kunnen grijpen in gezinssituaties, de koppeling van straf en zorg in het geval van jeugddelinquenten en de terugdringing van de alcohol- en drugsgerelateerde overlast.

Wat specifiek de problematiek van de coffeeshops aangaat hebben allerlei ontwikkelingen – zoals de discussie over beperking van het drugstoerisme in Limburg, de sluiting van een grote coffeeshop in Terneuzen en de komende sluiting van coffeeshops in Roosendaal en Bergen op Zoom – het kabinet ertoe gebracht om een commissie in te stellen die hem moet adviseren omtrent de herziening van het drugsbeleid in het algemeen. Deze commissie heeft voor de zomer 2009 haar advies neergelegd in een rapport met de titel *Geen deuren maar daden; Nieuwe accenten in het Nederlands drugsbeleid*.[21] Hierin wordt onder meer gepleit voor verkleining van de coffeeshops tot verbruiksruimten voor de lokale Nederlandse rokers en, waar wenselijk, tot vermindering van het aantal shops of, waar noodzakelijk, vermeerdering.

20 *Kamerstukken II* 2007/08, 28 684, nr. 130.
21 Adviescommissie drugsbeleid 2009.

20.3.2.1.5 De persoonsgerichte aanpak van risicojongeren en recidivisten

Hier stelt het kabinet zich ten doel om de recidive onder jongeren te laten dalen met 10%. Om dit doel te bereiken is het nodig dat alle partijen – en dit zijn er nogal wat – de handen ineen slaan. In het bijzonder wordt veel verwacht van de Centra voor Jeugd en Gezin, de Veiligheidshuizen en de Zorgadviesteams bij het schoolwezen.

Voor het overige wordt teruggegrepen op het programma *Jeugd terecht* dat in 2002 werd gestart om de jeugdcriminaliteit terug te dringen. In dit programma stonden namelijk de persoonsgerichte aanpak, de verhoging van de effectiviteit van sancties en de nazorg centraal. Van de 58 maatregelen die in relatie tot deze speerpunten werden genomen, werden er 40 uitgevoerd en afgerond. Het kabinet wil met een nieuw programma op de ingeslagen weg verdergaan. Hiertoe worden verschillende wegen bewandeld.

Ten eerste wil men meer gericht werk maken van vroegtijdige signalering van probleemgedrag bij jongeren onder de twaalf. Het plan is om in de loop van 2008 een screeningsinstrument te ontwikkelen en in pilots uit te testen om twaalfminners te screenen op recidiverisico.

Ten tweede zal worden gewerkt aan de bouw van een instrumentarium om de effectiviteit van gedragsinterventies te bepalen en, mede in het kader hiervan, aan de uitwerking van wettelijke mogelijkheden voor de rechter om jeugdsancties met elkaar te combineren en daarenboven gedragsbeïnvloedende maatregelen te nemen.

Ten derde wordt er werk van gemaakt om uiterlijk in 2009 een landelijk dekkend systeem van Veiligheidshuizen klaar te hebben, waarin preventie, repressie en nazorg hand in hand gaan.

Ten vierde wordt er gehamerd op de verdere intensivering van de persoonsgerichte aanpak. De maatregelen die dit voornemen betreffen, zijn onder meer de verbetering van de werking van de Inrichtingen voor Stelselmatige Daders, meer en beter gebruik van justitiële voorwaarden, doorgaan met het anti-recidive-traject in het gevangeniswezen, verregaande verbetering van het reclasseringstoezicht, een veel betere aansluiting van de nazorg op strafrechtelijke trajecten, te realiseren via het *Programma sluitende aanpak nazorg* dat begin 2008 zal worden bekendgemaakt.

Al deze maatregelen werden in de loop van 2008 niet in speciaal actieplan meer en detail neergelegd of verder uitgewerkt. Wel werd bij brief van 29 augustus 2008 aan de Tweede Kamer uiteengezet hoe – ter vermindering van de recidive – op allerlei manieren concreet wordt gepoogd om bestraffing en zorg via sluitende re-integratietrajecten aan elkaar te koppelen.[22]

20.3.2.2 Vier vormen van ernstige criminaliteit: een beleidsthema apart

Zoals hierboven al werd aangestipt gaat het in het actieprogramma om drie vormen van wat in dit verband ernstige criminaliteit wordt genoemd: financieel-economi-

22 *Kamerstukken II* 2007/08, 24 587, nr. 299.

sche criminaliteit, cybercriminaliteit en georganiseerde misdaad. Voor elk van deze criminaliteitsvormen is daarenboven een apart programma uitgewerkt. Zoals hiervoor al werd aangegeven, blijft terrorisme in de stukken van het kabinet betreffende het veiligheidsprogramma buiten beschouwing. Omdat hier echter ook om een vorm van ernstige criminaliteit gaat, wordt verderop wel kort ingegaan op het beleid dat het kabinet terzake voert.

20.3.2.2.1 De aanpak van de financieel-economische criminaliteit

Wat de financieel-economische criminaliteit betreft zal het desbetreffende programma worden gericht op drie probleemcomplexen: de krachtige bestrijding van het omvangrijke, veelvormige en steeds groeiende probleem van fraude, een krachtiger aanpak van witwassen en versterking van het afnemen van criminele winsten. De bestrijding van de fraude zal niet alleen worden verbeterd langs preventieve weg (maatregelen die bedrijven en belanghebbenden zelf kunnen nemen) maar ook langs strafrechtelijke weg, met name door versterking van de capaciteit van de bovenregionale fraudeteams. De aanpak van witwasserij zal zowel worden geïntensiveerd door extracapaciteit te geven aan de FIOD/ECD als door verbetering van de uitwisseling van informatie door alle betrokken instellingen en diensten. En de afroming van criminele winsten zal zowel worden bevorderd door de expertise bij de politie te versterken als door het BOOM uit te bouwen, vooral met het oog op de internationale ontneming van criminele winsten. Tot slot zal zowel de corruptiebestrijding worden bevorderd via de uitbreiding van de rijksrecherche zodat deze dienst zijn informatiepositie kan versterken en ook meer opsporingsonderzoeken kan doen.

Eind 2007 is dit samenstel van maatregelen in de vorm van een speciaal *Actieprogramma financieel-economische criminaliteit* gegoten.[23] In dit programma wordt een indrukwekkend aantal maatregelen aangekondigd om zowel de horizontale (die tussen private partijen) als de verticale fraude (waar op de een of andere manier de overheid bij betrokken is) binnen de perken te houden; die gaan van maatregelen binnen het bedrijfsleven tot en met strakkere samenwerking tussen overheidsinstanties. Hetzelfde is waar voor de bestrijding van witwassen en afroming van crimineel vermogen: op tal van punten en op tal van manieren zal er worden geïnvesteerd in de capaciteit van politie, Openbaar Ministerie en Belastingdienst om op beide gebieden succesvoller te kunnen opereren. Op het vlak van de corruptiebestrijding bevat het weinig nieuws.

20.3.2.2.2 De aanpak van de cybercriminaliteit

De intensivering van de bestrijding van de cybercriminaliteit loopt ook via meerdere sporen. Er zal wetenschappelijk onderzoek worden bevorderd om meer inzicht te krijgen in de aard, omvang en ontwikkeling van dit betrekkelijk nieuwe fenomeen. Verder zal er worden geïnvesteerd in de bewustwording van de gevaren van

23 *Kamerstukken II* 2007/08, 29 911, nr. 10.

cybercriminaliteit. Tot slot wordt er een aantal maatregelen in het vooruitzicht gesteld om binnen politie en Openbaar Ministerie de deskundigheid en de opsporingscapaciteit te vergroten.

Meer details over de aanpak van dit betrekkelijk nieuwe fenomeen zijn op 14 april 2008 per brief aan de Tweede Kamer bekend gemaakt.[24] Een heus actieprogramma is op dit gebied niet in elkaar gezet.

20.3.2.2.3 De aanpak van de georganiseerde misdaad

Bij de versterking van de aanpak van de georganiseerde misdaad wordt weliswaar voortgebouwd op de programma's die in het verleden al werden uitgevoerd, maar wordt toch ook modernisering van de aanpak in het vooruitzicht gesteld, bijvoorbeeld in de vorm van de programmatische aanpak. Deze aanpak wordt toegepast op vier probleemcomplexen: de mensenhandel, de georganiseerde hennepteelt, het misbruik van vastgoed en in een bijzonder project in Amsterdam waarin rijksoverheid en lokale autoriteiten ten nauwste samenwerken bij de bestrijding van criminele machtsconcentraties, witwasconstructies en achterliggende gelegenheidsstructuren in de binnenstad van Amsterdam. Overigens blijft deze aanpak niet in nevelen gehuld: bij elk van de domeinen wordt al een aantal voorbeelden gegeven van wat de programmatische aanpak concreet zal behelzen.

Met betrekking tot mensenhandel/prostitutie wordt onder meer een wet in het vooruitzicht gesteld die de gehele prostitutiesector zal omvatten. Waar het gaat om de grootschalige hennepteelt wordt gewezen op de oprichting van de *taskforce* die moet bewerkstelligen dat deze teelt eind 2011 zichtbaar is gereduceerd. In relatie tot de aanpak van malversaties in het vastgoed wordt gewezen op het vaste voornemen om de derden-rekening bij notarissen te ontsluiten voor de Belastingdienst. En in relatie tot het Amsterdamse project – Emergo geheten – wordt speciaal geattendeerd op de samenwerking die er tussen de betrokken overheden wordt georganiseerd om het genoemde doel te bereiken, hierbij ondersteund door een onderzoeksteam.

Naast deze vier projecten wordt de versterking van de bestrijding van de georganiseerde misdaad ten eerste gezocht in de verdere ontwikkeling van de bestuurlijke en preventieve aanpak van deze misdaad, onder meer via de oprichting van een netwerk van expertisecentra om de informatiepositie en daarmee de slagkracht van het lokaal bestuur te verbeteren. Ten tweede wordt de strafrechtelijke aanpak aangescherpt, ten dele vooral via de verbetering van informatie-analyse en ten dele via de intensivering van de samenwerking tussen de rechercheonderdelen van de politie op lokaal, bovenregionaal en nationaal niveau. En ten derde wordt onderzocht hoe de internationale strafrechtelijke samenwerking – ook in het kader van de Europese Unie – kan worden versterkt via verdere verbeteringen op het gebied van de internationale rechtshulp.

24 *Kamerstukken II* 2007/08, 28 684, nr. 133.

Eind 2007 zijn de algemene maatregelen ter bekrachtiging van de aanpak van de georganiseerde misdaad in meer uitgewerkte vorm bekendgemaakt in het *Actieprogramma versterking aanpak georganiseerde misdaad*, dat in februari 2008 werd gecompleteerd met een speciaal *Actieprogramma bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad*.[25]

In het eerstgenoemde programma wordt de aandacht in het bijzonder gericht op maatregelen om de bestuurlijke en preventieve aanpak aan te scherpen (zoals verbetering van het BIBOB-instrument en versterking van de integriteit van advocatuur en notariaat), op de strafrechtelijke bestrijding (verdere professionalisering van de opsporing, sterkere nadruk op financieel rechercheren), op de internationale samenwerking (de operationele samenwerking meer op structurele voet organiseren en de relaties met Europol intensiveren) en op de programmatische aanpak op de eerder genoemde terreinen.

In het laatstgenoemde programma is onder meer uitgewerkt hoe de regionale informatie- en expertisecentra worden georganiseerd en ook op nationaal niveau moeten gaan werken, hoe de uitwisseling en analyse van informatie tussen alle partijen via een landelijk convenant gestalte kan krijgen en hoe ook in bestuurlijk verband de internationale samenwerking kan worden bevorderd.

Tot slot moet er in dit verband op worden gewezen dat de Tweede Kamer zich in de loop van 2008 via de Werkgroep Verwevenheid Onder- en Bovenwereld ook zelf heeft verdiept in de problematiek van de georganiseerde misdaad in ons land. Deze werkgroep heeft op 9 oktober 2008 haar rapport aan de voltallige Kamer aangeboden.[26] In dit rapport wordt erkend dat moeilijk te zeggen valt hoe omvangrijk het probleem van de verwevenheid is, maar dat er hier een probleem is ontstaan, staat voor de werkgroep buiten kijf. Een van de aanbevelingen die de werkgroep doet om dit probleem in het oog te houden en, waar nodig, ook onder controle te brengen, is de aanbeveling om hiertoe een landelijk coördinator aan te stellen. Verder heeft de werkgroep een groot aantal vragen gesteld aan het kabinet omtrent de diensten die bij de beheersing van de georganiseerde misdaad zijn betrokken, over hun bevoegdheden en over hun onderlinge samenwerking, met name waar het gaat om de uitwisseling van informatie. Het kabinet heeft deze vragen in maart 2009 uitvoerig beantwoord.[27]

20.3.2.2.4 De aanpak van het terrorisme

Onlangs heeft de Commissie Evaluatie Antiterrorismebeleid haar beoordeling gepubliceerd van het beleid dat de laatste jaren is gevoerd om terrorisme onder controle te houden.[28] Haar rapport laat zien dat er in de voorbije jaren een indrukwekkend arsenaal aan maatregelen is getroffen dan wel gepland om dit doel te bereiken. Hierbij kan evengoed worden gedacht aan vormen van strafbaarstelling

25 *Kamerstukken II* 2007/08, 29 911, nr. 10 en 11.
26 *Kamerstukken II* 2008/09, 29 911, nr. 13.
27 *Kamerstukken II* 2008/09, 29 911, nr. 23.
28 Commissie evaluatie antiterrorismebeleid 2009.

van gedrag die vroegtijdig preventief ingrijpen van de overheid mogelijk maken als aan maatregelen die de bewegingsvrijheid beperken van personen die verdacht (kunnen) worden van mogelijke betrokkenheid bij terroristische activiteiten.

De commissie besluit haar rapport met een aantal vragen die deels te maken hebben met de aard van de maatregelen zelf, deels met de verhoudingen tussen de instellingen en diensten die ze moeten uitvoeren en deels met de doeltreffendheid van de maatregelen. Zolas de titel van het rapport al aangeeft, dringt de commissie aan op een integrale evaluatie van het gevoerde beleid.

Wie een dergelijke evaluatie moet uitvoeren, ontsnapt er niet aan om – meer dan de commissie heeft gedaan – ook nauwgezet het samenstel van instellingen en diensten te onderzoeken die betrokken zijn bij de ontwikkeling en de uitvoering van het antiterrorismebeleid. Hierbij moet natuurlijk zowel worden gedacht aan de departementen van Algemene Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie, het College van Procureurs-Generaal, het lokaal bestuur en het bureau van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding als aan de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, inclusief de regionale inlichtingendiensten, en de meer of minder speciale interventie-eenheden van de politie en de krijgsmacht. En ter voorbereiding van een dergelijke evaluatie zal het nodig zijn om op z'n minst de publieke bronnen te raadplegen die – naast de handelingen van de Tweede en de Eerste Kamer – betrekking hebben op het antiterrorismebeleid. Zij maken het in elk geval mogelijk om in grote lijnen niet alleen het gevoerde beleid als zodanig in kaart te brengen maar ook de manier waarop dit beleid in de voorbije jaren is geëvolueerd. Het spreekt welhaast voor zichzelf dat hiervoor niet alleen wordt gedoeld op de jaarverslagen en bijzondere rapporten van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, maar met name ook op de Voortgangsrapportages Terrorismebestrijding die de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – nog los van de samenvattingen van de Dreigingsbeelden Terrorisme Nederland – twee keer per jaar naar de Tweede Kamer sturen.

Zo laten de laatste voortgangsrapportages uit 2008 en 2009 duidelijk zien dat de actie die is ingezet inzake de preventie van radicalisering onverminderd wordt voortgezet, dat er meer werk wordt gemaakt van beveiliging tegen CBRN-terrorisme en tegen explosieven, dat de nodige aandacht wordt geschonken aan psychosociale effecten van langdurige dreiging en beveiliging, dat de adviezen van de commissie die de herinrichting van het stelsel van speciale eenheden heeft bestudeerd, inmiddels in uitvoering zijn genomen en dat op bepaalde punten – zoals de preventie van radicalisering – de samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie verbetert.[29]

29 De achtste voortgangsrapportage is opgenomen in *Kamerstukken II* 2007/08, 29 754, nr. 131, de negende voortgangsrapportage in *Kamerstukken II* 2008/09, 29 754, nr. 140, en de tiende voortgangsrapportage in *Kamerstukken II* 2008/09, nr. 162.

20.4 De uitvoering van het programma in de loop van 2007-2008

Er is niet veel verbeelding voor nodig om vast te stellen dat het programma *Veiligheid begint bij voorkomen* een veelomvattend veiligheidsprogramma is en dat dit programma als gevolg van de vele meer specifieke programma's waarin het op onderdelen is uitgewerkt, nauwelijks nog in zijn geheel te bevatten valt. En dan is een aantal van de voornemens ook nog eens meer in detail vastgelegd in kaderafspraken met onder meer de politie, het Openbaar Ministerie en de gemeenten.[30] Het kan dan ook niet verbazen dat de eerste voortgangsrapportage die in oktober 2008 verscheen, al even omvangrijk is als de tekst van *Veiligheid begint bij voorkomen* zelf.

Het ligt voor de hand dat de betrokken ministers in de rapportage niet alleen de voortgang van zijn uitvoering bespreken maar ook ingaan op het samenstel van effecten op veiligheid, overlast en verloedering die tot op dat moment, eind 2008, werden bereikt respectievelijk tegen de tijd van de afloop van het programma kunnen worden verwacht. Welke effecten in dit verband worden genoemd, wordt verderop ook besproken. Hierna wordt echter eerst stilgestaan bij de stand van de uitvoering van het programma. Waarbij direct dient te worden aangetekend dat de schets die hiervan wordt gegeven, op geen enkele manier kan worden beschouwd als een vorm van procesevaluatie van het *Veiligheid begint bij voorkomen*. Om zo'n evaluatie door te kunnen voeren zal gericht uitvoerig onderzoek nodig zijn.

20.4.1 DE VOORTGANG VAN HET VEILIGHEIDSPROGRAMMA

De voortgangsrapportage demonstreert dat in de sfeer van de commune criminaliteit op tal van punten uitvoering is gegeven aan de voornemens die werden gepresenteerd in *Veiligheid begint bij voorkomen*. Hierbij kan worden gewezen op de daadwerkelijke invoering en toepassing van het tijdelijk huisverbod, op de uitvoering van projecten bedoeld om de veiligheid van ondernemingen te vergroten, op de concrete ondersteuning van gemeenten bij acties om overlast en verloedering tegen te gaan, op de 'uitrol' van het trajectberaad ten overstaan van jeugddelinquenten, en op de verdere oprichting van Veiligheidshuizen (per 1 september 2008 waren er 25).

Hetzelfde kan worden gezegd van het beleid dat op het getouw is gezet met betrekking tot de beheersing van ernstige criminaliteit. De voortgangsrapportage laat zien dat ook in dit verband op vele punten de uitvoering van voornemens ter hand is genomen. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de kwantitatieve en kwalitatieve versterking van het Openbaar Ministerie en politie met gekwalificeerde medewerkers om onder meer op het vlak van de misdaadanalyse de tenuitvoerlegging van beleidsmaatregelen te bevorderen, de verbetering van de strafrechtelijke samenwerking met de omringende landen en landen buiten de Europa, de uitbrei-

30 *Kamerstukken II* 2007/08, 28 824, nr. 50.

ding van de FIOD met het oog op een steviger aanpak van het witwassen, de aanscherping van de corruptiebestrijding door de rijksrecherche, de introductie van allerlei maatregelen (geld, proefonderzoeken) om bij de politie de specialisatie in de sfeer van cybercriminaliteit op gang te trekken en de opstart van een programma om identiteitsfraude tegen te gaan.

Wat de vormen van ernstige misdaad betreft waarop de zogenoemde programmatische aanpak in het bijzonder wordt toegepast, is zeker ook voortgang geboekt.

Met betrekking tot de verbetering van de aanpak van de mensenhandel moet mededeling worden gemaakt van twee belangrijke nieuwe bouwstenen. Ten eerste heeft de Task Force Aanpak Mensenhandel in januari 2009 een *Plan van aanpak* neergelegd waarin in de vorm van negen complexen van maatregelen overduidelijk is aangegeven hoe het probleem van de mensenhandel kan en zal worden teruggedrongen. Deze complexen gaan van versterking van het toezicht op de prostitutiesector tot en met de intensivering van de internationale samenwerking en de opleiding van (medewerkers van) de rechterlijke macht en meest betrokken ministeries.[31] Ten tweede hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie – na uitvoerige consultatie van de meest betrokken partijen in het najaar van 2008 – op 24 april 2009 een *Wetsontwerp regulering prostitutie* naar de Tweede Kamer gestuurd. In dit wetsontwerp worden niet alleen alle seksbedrijven vergunningplichtig gemaakt, maar worden ook prostituees strafbaar gesteld als zij zonder registratie werken of werken in een bedrijf zonder vergunning. Daarenboven worden klanten strafbaar die gebruikmaken van illegale prostituees.[32]

In relatie tot de aanpak van de grootschalige hennepteelt heeft de desbetreffende taskforce in augustus 2008 een *Programma aanpak georganiseerde hennepteelt* vastgesteld. In dit programma wordt uitvoerig beschreven welke strategie met welke doelen zal worden gevolgd bij de aanpak van de bedoelde hennepteelt, welke activiteiten door wie tegen welke kosten in dit verband zullen worden ontplooid en welke planning in de komende jaren zal worden aangehouden.[33]

Wat betreft de misbruiken in het vastgoed hebben de ministers van Justitie, Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een brief van 3 november 2008 de Tweede Kamer uitvoerig geïnformeerd over hun plannen om die misbruiken tegen te gaan.[34] Die bestrijken maatregelen om de integriteit van juridische en financiële dienstverleners op peil te houden, om de transparantie van transacties in de vastgoedmarkt te vergroten, om het overheidstoezicht op de sector aan te scherpen en om hard op te treden tegen plegers van misbruiken. Concreet gaat het onder meer om de oprichting van het Vastgoed Intelligence Centre – een coproductie van het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst – en om de versterking van de witwasbestrijding en de ontneming van wederrechtelijk verkregen

31 Task force aanpak mensenhandel 2009.
32 Dit wetsontwerp is gevoegd bij een persbericht van de regering d.d. 24 april 2009 (www.regering.nl/Actueel/Persberichten_ministerraad).
33 Dit programma werd tot op heden niet publiek gemaakt.
34 *Kamerstukken II* 2008/09, 29 911, nr. 16.

voordeel. Een Nationale Regiegroep Aanpak Misbruik Vastgoed moet de samenhangende uitvoering van het programma bevorderen en bewaken.

Naar buiten toe is nog niets gepubliceerd over de manier waarop het Emergoproject is uitgewerkt dat in Amsterdam loopt om de criminele gelegenheidsstructuren in de binnenstad terug te dringen.

20.4.2 DE UITKOMSTEN VAN HET VEILIGHEIDSPROGRAMMA

Zoals hiervoor werd aangegeven heeft het kabinet in *Veiligheid begint bij voorkomen* duidelijk gesteld welke doelen zij cijfermatig wil bereiken in de sfeer van de commune criminaliteit. Tevens heeft het toen gemeld dat aan de hand van de Veiligheidsmonitor Rijk en de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven zowel zal worden nagegaan hoe de door burgers ondervonden criminaliteit en de door hen ervaren buurtproblemen zich ontwikkelen als hoe het gaat met de door het bedrijfsleven ondervonden criminaliteit.

Voor de meting van de evolutie van de drie vormen van ernstige criminaliteit zijn in het actieprogramma echter geen speciale doeleinden geformuleerd en is dus ook niet gepreciseerd hoe zou worden nagegaan in welke mate die doeleinden worden bereikt. Het beleid inzake de ernstige criminaliteit wordt echter wel meegenomen in de jaarlijkse voortgangsrapportages die door het kabinet in het vooruitzicht worden gesteld, zoals hiervoor is gebleken. En dus kan men, alleen al hierom, moeilijk om de vraag heen hoe enigermate kan worden vastgesteld of er al dan niet een belangrijke reductie van de betrokken vormen van ernstige criminaliteit in het verschiet ligt.

Het is in elk geval moeilijk om te berusten in een situatie waarin wel zou kunnen worden nagegaan hoe de commune criminaliteit zich (mede) onder druk van het gevoerde beleid ontwikkelt maar helemaal niet welke effecten het beleid heeft op de evolutie van de ernstige criminaliteit.

20.4.2.1 De uitkomsten ten overstaan van de commune criminaliteit

Het kabinet voelt zich bij het opmaken van de balans na een jaar enorm gesteund door een recent rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau naar de effecten van het Veiligheidsprogramma 2002-2006.[35] Hierin wordt namelijk aanbevolen om het beleid vooral te richten op verhoging van de pakkans, de gecombineerde inzet van bestraffing en behandeling, de levering van maatwerk bij sancties en nazorg, de speciale aandacht voor verslaafden, de integrale benadering van risicojongeren en de gecombineerde inzet van menselijk toezicht en technische beveiliging. Maar dit wil natuurlijk niet zeggen dat nu al ferme conclusies kunnen worden getrokken over de uitkomsten en in het bijzonder de effecten van het gevoerde beleid op de aard, omvang en ontwikkeling van de commune criminaliteit.

35 Van Noije en Wittebrood 2008.

Een van de redenen is natuurlijk dat van effecten in veel gevallen nog geen sprake kan zijn omdat het beleid nog maar nauwelijks daadwerkelijk in uitvoering is genomen. Men moet immers niet uit het oog verliezen dat er een wereld van overleg tussen autoriteiten en diensten, van toedeling van verantwoordelijkheden en middelen, van herziening van doelen en procedures enzovoort ligt tussen de officiële formulering van voornemens en de mogelijke registratie van daadwerkelijke effecten. Beleid kan niet à la minute en op mechanische wijze worden omgezet in actie en actie heeft niet automatisch de gewenste effecten op fenomenen. En voor zover er van effecten sprake is, is altijd de vraag waaraan die precies kunnen of moeten worden toegeschreven, zeker in het geval van een programma waarin zoveel en zoveel verschillende maatregelen in uiteenlopende kader worden gestapeld. Aan welke maatregelen kunnen dan om welke redenen welke effecten concreet worden toegeschreven? Kan het niet zijn dat effecten bij wijze van spreken na-ijleffecten zijn van maatregelen die in een veel vroeger stadium werden getroffen maar nu pas resultaat genereren? En is het ook niet mogelijk dat bepaalde ontwikkelingen in de commune criminaliteit helemaal niets te maken hebben met het gevoerde beleid, maar de resultante zijn van algemene, bijvoorbeeld demografische of economische of technologische evoluties, die helemaal niet geprogrammeerd zijn?

Hoe dan ook, in het programma *Veiligheid begint bij voorkomen* is vrij nauwkeurig aangegeven welke effecten worden beoogd en op welke manieren de beoogde effecten worden gemonitord. Bij de effecten gaat het, zoals in het begin van deze bijdrage al werd aangestipt, om een reductie van de criminaliteit met 25% in 2010 ten opzichte van 2002 en in deze zelfde tijdsspanne eveneens 25% minder verloedering en ernstige overlast; en meer en detail: 19% minder geweldsdelicten, 5% minder vermogensdelicten; daling criminaliteit tegen ondernemingen met 25%; daling recidive met 10%; verbetering oplossingspercentage met 15%; en 100.000 gestolen fietsen minder. Als gevolg van de invoering van de Veiligheidsmonitor Rijk zijn in 2007 deze doelstellingen herijkt en is 2006 bestempeld tot het nieuwe ijkjaar.

Aan de hand van de Veiligheidsmonitor Rijk 2008 stelt het kabinet in de voortgangsrapportage vast dat in 2008 de geweldsdelicten ten opzichte van 2006 met 6% zijn afgenomen en dat er van de 20% dus nog 14% valt te realiseren tot in 2010. Wat de vermogensdelicten betreft laten de cijfers zien dat hier de doelstelling van 6% ten opzichte van 2006 in 2008 ruimschoots werd behaald (reductie van 8%). Op het punt van de overlast, die ten opzichte van 2006 met 17,5% zou moeten dalen, is in 2008 daarentegen nog niets substantieels bereikt. Hetzelfde is waar voor de verloedering. Ook de stijging van het ophelderingspercentage – van 22,9% in 2006 naar 26,3% in 2011 – is tot nu toe niet gerealiseerd.[36] Wat betreft de criminaliteit tegen het bedrijfsleven laat de Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven

36 Centraal Bureau voor de Statistiek, Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008.

volgens het kabinet een aanzienlijke daling zien ten opzichte van 2004. Zo ging het aantal diefstallen terug van 1.500.00 naar 974.000, een enorme daling van 35% dus. In de hoek van de geweldsdelicten bedroeg de daling maar liefst 29%.

Zeker voor dit moment, maar in het bijzonder ook voor de lange(re) termijn, is het natuurlijk van primordiaal belang te weten waaraan deze, in het algemeen zonder meer positieve, cijfermatige ontwikkelingen kunnen worden toegeschreven. Het kabinet zoekt de verklaring van de dalingen in drie factoren: toenemende preventieve maatregelen door burgers, instellingen en bedrijven, de veel sterker persoonsgerichte aanpak van risicogroepen, in het bijzonder heroïneverslaafden, en de veel bredere en scherpere inzet van het strafrechtelijke middelen. Het waagt zich op grond van deze analyse echter niet aan voorspellingen van wat er de komende jaren te gebeuren staat als het beleid, zoals dit is neergelegd in *Veiligheid begint bij voorkomen*, onverkort wordt doorgezet. In plaats hiervan wordt gesteld dat er geen enkele reden is om tevreden achterover te leunen. Er is, integendeel, nog een blijvende inspanning nodig om de criminaliteit, overlast en verloedering nog verder terug te dringen.

Belangrijk is wel om bij het vorenstaande te onderstrepen dat een recente studie van B. Vollaard e.a. uitwijst dat de verklaring die ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken geven voor de daling van de commune criminaliteit sinds 2002 op de twee laatstgenoemde punten tot nader order heel aannemelijk is. Of de preventieve rol van burgers, instellingen en bedrijven zo groot is, als de ministers suggereren, wagen zij echter te betwijfelen. In hun ogen speelden bovenal strenger en gerichter politieoptreden, intensivering van opsporing, vervolging en bestraffing, en de langere opsluiting van verslaafde veelplegers, een doorslaggevende rol in de daling van de commune criminaliteit in de voorbije jaren.[37]

Naast eerste pogingen om langs statistische weg nu al met min of meer concludente uitspraken te komen over de doeltreffendheid van onderhavig veiligheidsprogramma, worden er ook evaluaties doorgevoerd omtrent de manier waarop onderdelen van dit programma in de praktijk feitelijk functioneren en waarop eventuele problemen hierbij kunnen worden opgelost. Om twee redenen is het belangrijk dat ook zulk onderzoeken worden gedaan. Zij zijn belangrijk om problemen bij de uitvoering van het beleid tijdig te kunnen aanpakken, maar zij zijn ook nodig om algemene cijfers over de daling of stijging van bepaalde vormen van criminaliteit en overlast beter te kunnen interpreteren.

Een goed voorbeeld van het hiervoor bedoelde onderzoek is de indringende evaluatie van de wetten Victor, Victoria en Damocles om met name drugsgerelateerde overlast in relatie tot met name woningen – drugspanden – tegen te gaan. Deze evaluatie laat goed zien waarom bepaalde maatregelen in de praktijk wel werken en waarom andere maatregelen haast niet worden toegepast. De aanbeve-

37 Vollaard, Versteegh en Van den Brakel 2009.

lingen om het beleid op bepaalde punten aan te passen zijn dan ook zeer to the point.[38]

Een ander treffelijk voorbeeld betreft het onderzoek naar het functioneren van de Veiligheidshuizen. Hier werd recent zelfs zoveel onderzoek naar verricht dat men zich kon afvragen of er geen sprake was van overkill en een deel van de middelen dat hiervoor werd gebruikt, niet beter besteed had kunnen worden aan de evaluatie van andere belangrijke onderdelen van het programma.[39] Hoe dan ook, deze onderzoeken laten wel op overtuigende wijze zien welke de vele sterke punten maar ook de zwakke kanten van de Veiligheidshuizen zijn, bijvoorbeeld onvoldoende daadwerkelijke *commitment* van de betrokken moederorganisaties aan de afspraken die worden gemaakt.

20.4.2.2 De uitkomsten ten overstaan van de ernstige criminaliteit

In de voortgangsrapportage onthouden de verantwoordelijke ministers zich volledig van uitspraken over de effecten die al werden bereikt bij de bestrijding van de ernstige vormen van criminaliteit. Dit ligt natuurlijk in de lijn van het vertrekpunt in *Veiligheid begint bij voorkomen* zelf: ook hier wordt deze kwestie niet aangeroerd. Gelet op de ernst van de situatie zoals die in ettelijke rapporten wordt omschreven en zeker gelet ook op de vele middelen die dientengevolge worden geïnvesteerd in de bestrijding van deze vormen van criminaliteit, is dit vanzelfsprekend een opmerkelijk stilzwijgen.

Dit stilzwijgen vloeit heel zeker voort uit het feit dat er in de voorbije decennia, ook in internationaal verband, geen methodologie is ontwikkeld om de evolutie van zware criminaliteit op de een of andere manier goed in kaart te brengen, sterker nog: er is al deze jaren ook internationaal nauwelijks gediscussieerd over de mogelijkheden en onmogelijkheden om zulke methodologie te ontwikkelen. Het is hier natuurlijk niet de plaats om deze discussie wel in de volle omvang en diepgang te voeren. Maar het is wel een plaats om aandacht te vragen voor de manier waarop die discussie in Nederland vroeg of laat zou kunnen worden gevoerd.[40]

De eerste vraag die in een dergelijke discussie aan de orde is, is vanzelfsprekend de vraag hoe een enigermate betrouwbaar beeld kan worden geconstrueerd van de aard, omvang en ontwikkeling van de problemen die worden gesteld. Heel vaak is dit beeld in wezen gebaseerd op de inzichten die strafrechtelijk optreden hebben opgeleverd. Binnen grenzen is hier helemaal niets op tegen want er bestaat in een aantal opzichten nu eenmaal geen beter middel dan het strafrecht om de waarheid te achterhalen. Men moet zich evenwel bewust zijn van de beperkingen die deze bron per definitie kent: enerzijds een eenzijdige, gewoonlijk sterk bewijstechnische, kijk op de aard van de betrokken problemen, anderzijds een kijk op hun omvang

38 Inspectie Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2009.
39 Hierbij doel ik onder meer op het volgende onderzoek: Adviesbureau Van Montfort 2008; Dammen, Van der Varst, Bervoets e.a. 2008; Nelissen 2007.
40 Zie in het algemeen de studie van Levi en Maguire 2004.

en ontwikkeling die sterk worden bepaald door de omvang en ontwikkeling van de middelen – mensen, bevoegdheden enzovoort – die werden ingezet. Hierom is het van het grootste belang dat wordt gezocht naar mogelijkheden om de negatieve gevolgen van deze dubbele blikvernauwing in te perken, liefst mogelijkheden die geheel en al losstaan van de inspanningen van de overheid. Waarbij natuurlijk in het oog moet worden gehouden dat het probleem van de grootschalige hennepteelt in een aantal opzichten een heel ander probleem is dan het probleem van de vrouwenhandel in de prostitutie, om het bij deze twee voorbeelden te laten.

Neem het voorbeeld van de grootschalige hennepteelt: van de omvang van deze teelt kan moeilijk een schatting worden gemaakt aan de hand van het aantal ruimingen van plantages want dit aantal wordt – naast anonieme meldingen van burgers, meldingen van brand of wateroverlast e.a. – sterk bepaald door de prioriteit die aan deze teelt wordt gegeven. Hetzelfde is waar voor de omvang van de inbeslagnemingen van nederwiet in het buitenland: de omvang hiervan zegt weinig of niets over de omvang van de teelt in Nederland, maar wellicht heel veel over de omvang van het optreden van politie en douane in de betrokken landen. Iets beter is het gesteld met het maken van een schatting aan de hand van het aantal coffeeshops. Men zou kunnen proberen te schatten hoeveel Nederlandse cannabis bepaalde (categorieën) coffeeshops per jaar verkopen en zo kunnen berekenen hoeveel van zulke cannabis er minimaal moet worden geteeld om dit gedoogde deel van de markt te kunnen bedienen. Hiermee weet men echter nog niet hoeveel er boven dit minimum in Nederland wordt geteeld. Dan zijn meer inventieve onderzoeksmethodes nodig. Die zouden bijvoorbeeld kunnen worden gericht op de omvang van de verkoop van technische apparaten in Nederland (en de omringende landen) die specifiek nodig zijn voor grootschalige hennepteelt. Ook zou men kunnen denken aan een verfijnde analyse van het afval dat uit delen van steden of uit bedrijventerreinen wordt afgevoerd. En wellicht kunnen de verzamelde gegevens van de verenigde energiemaatschappijen over ongebruikelijk dan wel verdacht energiegebruik eveneens behulpzaam zijn.

Het spreekt welhaast voor zich dat er zich bij de bepaling van de aard en omvang van de problemen in relatie tot mensenhandel en speciaal vrouwenhandel in het prostitutiemilieu, voor een stuk heel andere methodische problemen voordoen. Hetgeen van deze problemen zichtbaar wordt, is gewoonlijk eveneens sterk afhankelijk van de aard en omvang van het optreden van politie en justitie, al dan niet op aangeven van vrouwen die op de een of andere manier worden gedwongen zich te prostitueren. Er zijn zeker mogelijkheden om het beeld dat wordt gewonnen uit strafrechtelijke onderzoeken, aan te vullen en te verfijnen, bijvoorbeeld met gegevens uit buitenlandse politieonderzoeken en/of uit de administratie van speciale hulpverleningsinstanties, maar deze gegevens werpen toch ook altijd maar een beperkt aanvullend licht op een fenomeen waarin van oudsher geheimhouding en gewelddadigheid een grote rol spelen. En, anders dan in het geval van de grootschalige hennepteelt, zijn er niet direct meer onafhankelijke, meer objectieve,

methoden om te 'meten' wat er op welke schaal aan de hand is. Men zou bijvoorbeeld wel kunnen denken aan een enquête onder de mannelijke bevolking van een bepaalde stad of streek omtrent hun bezoek aan prostituees waarin ook wordt gevraagd naar hun inschatting van het aantal vrouwen dat wordt uitgebuit. Maar de vraag is natuurlijk of een enquête wel zo'n geschikte methode is in dit geval: bereik je de goede doelgroep wel? In hoeverre zijn mannen bereid vragen te beantwoorden over hun bezoek aan prostituees? En in hoeverre hebben zij werkelijk zicht op de mogelijke uitbuiting van de vrouwen die zij bezoeken. Zou het dan niet beter zijn om een of twee keer per jaar alle gespecialiseerde eenheden van de gehele Nederlandse politie op pad te sturen met de vraag om in hun gebied zo nauwgezet mogelijk te controleren hoeveel vrouwen er als prostituee in deze sector werken en te schatten hoeveel van hen op welke manier mogelijks worden uitgebuit. Dergelijke nationale acties veronderstellen evenwel een politie die operationeel heel anders is georganiseerd dan nu het geval is, als een nationale politie namelijk.

In de tweede plaats spreekt het welhaast voor zichzelf dat voor een beetje behoorlijke evaluatie van een beleid tegen ernstige criminaliteit nauwgezet moet worden omschreven wat dit beleid concreet behelst, hoe het feitelijk wordt uitgevoerd en wat het in termen van output heeft opgeleverd. In het geval van het geïntegreerde beleid dat het huidige kabinet met recht en reden voorstaat, betekent dit nogal wat. Dan zal niet alleen in kaart moeten worden gebracht welke strafrechtelijke, bestuurlijke en fiscale mogelijkheden de overheid in theorie ten dienste staan om bepaalde problemen aan te pakken, maar zal ook precies moeten worden uitgemeten met hoeveel middelen en op welke schaal deze mogelijkheden gedurende bepaalde tijdvakken tegen die problemen zijn ingezet. Dat een dergelijk onderzoek niet altijd eenvoudig is, moge voor zichzelf spreken. Niet alleen niet omdat het moeilijk zal zijn om op grotere schaal te bepalen wat het daadwerkelijke optreden concreet aan inzet van bevoegdheden, mensen enzovoort heeft betekend maar ook niet omdat tevens zal moeten worden bekeken welke kansen en moeilijkheden zich bij hun inzet hebben voorgedaan, met andere woorden hoe hun inzet concreet is verlopen. En in het verlengde van deze procesevaluatie zal moeten worden onderzocht wat het optreden vrij direct en op langere termijn concreet heeft opgeleverd aan bijvoorbeeld aanhoudingen, inbeslagnemingen, afromingen, fiscale boetes, ingetrokken of geweigerde vergunningen, vrijheidsstraffen enzovoort.

In het verlengde van deze dynamische analyse van de output zal in de derde plaats moeten worden bekeken welke effecten langs deze wegen zijn teweeggebracht op het verschijnsel zelf dat bestreden moest worden. Of anders gezegd: er zal moeten worden nagegaan welke de outcome, oftewel de impact, is geweest van de output die werd gerealiseerd. Dit betekent in eerste orde dat in de mate van het mogelijke onder ogen zal moeten worden gezien welke strategische, tactische of technische reacties het menigvuldige optreden van de overheid op korte of op langere termijn teweeg heeft gebracht of teweeg zou kunnen brengen in de kring van degenen tegen wie het was gericht. Hierbij kan – om bij het voorbeeld van de

hennepteelt te blijven – worden gedacht aan de verplaatsing van wietplantages naar de omringende landen of aan de spreiding van plantages over meer locaties. In tweede orde betekent dit dat moet worden onderzocht in welke mate de maatregelen die zijn toegepast en de output die zij hebben opgeleverd, de organisatie zelf van de georganiseerde hennepteelt voor kortere of langere termijn hebben ontregeld of verzwakt. Het optreden van deze eerste- en tweede-orde-effecten werd in Nederland door A. Spapens en H. van de Bunt bestudeerd in relatie tot de xtc-business en de wietteelt.[41] Ten overstaan van de Italiaanse maffia in Zuid-Italië en New York City werden zij onderzocht door A. La Spina en J. Jacobs.[42] Er bestaan dus voorbeelden aan de hand waarvan onderzoek naar de output en impact van beleid tegen ernstige criminaliteit kan worden opgezet en uitgevoerd.

Alles tezamen genomen wil het vorenstaande zeggen dat een evaluatie van het beleid dat door het huidige kabinet met betrekking tot ernstige criminaliteit wordt gevoerd, vraagt om een majeure gekwalificeerde onderzoeksinspanning over een breed front en over een lange termijn. Anders zal het onmogelijk zijn om deugdelijke uitspraken te doen over de effecten die dit beleid in eerste en/of in tweede orde heeft gehad.

20.5 Besluit

Het beleid dat het kabinet Balkenende IV voert inzake de bestrijding van commune en ernstige criminaliteit heeft veel weg van een delta: hoofdstromen van beleid lijken zich eindeloos te vertakken in steeds kleinere beleidsstromen. Het veiligheidsbeleid dat dit kabinet voert is, zeker nu de uitvoering ervan op stoom komt, big business. En dit beleid is niet zo veelomvattend omdat het kabinet om welke redenen dan ook steeds weer nieuwe of steeds weer andere problemen verzint die moeten worden aangepakt, maar omdat de problemen van criminaliteit en overlast in een samenleving als de onze zoveel verschillende gedaanten aannemen en dus van de overheid vragen om zeer uiteenlopende en vaak ook gecompliceerde antwoorden.

Het ontwerp en de uitvoering van een adequaat criminaliteitsbeleid stelt dan ook hoge eisen aan de overheid. In de eerste plaats op het niveau van het rijk. Op dit niveau moet zijn voorzien in een programmadirectie die in elk geval op hoofdlijnen weet wat er in het land gaande is, die de kwalitatieve capaciteit heeft om problemen om te zetten in oplossingen en die daarenboven het vermogen heeft de uitvoering van het actieprogramma aan te sturen. Wie zich verdiept in het criminaliteitsbeleid van het kabinet komt vroeg of laat evenwel voor de vraag te staan of er momenteel wel is voorzien in een sturingsapparaat dat deze drie kwaliteiten heeft. Gelet op de beleidsstukken die tot nu toe zijn verschenen kan

41 Schapens 2006; Van de Bunt en Rastovac 2007.
42 La Spina 2006; Jacobs 1999.

men daar zijn twijfels over hebben. Belangrijke onderdelen van het beleid zijn toevertrouwd aan een wirwar van stuurgroepen, taskforces en commissies zonder dat er sprake is van een overkoepelende architectuur.

Dit roept in de tweede plaats de vraag op of het lokaal bestuur, de politie en het Openbaar Ministerie op het niveau van de grote gemeenten en/of belangrijke regio's beschikken over een ondersteunend apparaat dat genoegzaam in staat is om op een adequate manier het hiervoor geschetste criminaliteitsbeleid in praktijk te brengen. Er zijn goede redenen om te betwijfelen of dit zo is.[43] En dus ligt er ook op dit niveau een opgave voor het kabinet om de 'machinerie' op peil te brengen die nodig is om het criminaliteitsbeleid vlot en doeltreffend te doen draaien.

Waar het gaat om de doeltreffendheid van het criminaliteitsbeleid dat wordt gevoerd, moet men natuurlijk geen absurde eisen stellen aan een overheid, bijvoorbeeld door van alle beleid te eisen dat het *evidence-based* moet zijn. Een dergelijke eis is niet alleen absurd omdat wetenschappelijk onderzoek per definitie nooit zulke onwrikbare grondslagen voor beleid kan leveren als wordt gesuggereerd in de quasifilosofie die achter deze slogan schuilgaat, maar zij is dit ook omdat onderzoek met betrekking tot belangrijke onderdelen van beleid om tal van redenen op geen enkele manier bewijzen kan opleveren als waarom met die slogan ogenschijnlijk wordt gevraagd. Het onderzoek naar allerlei vormen van ernstige criminaliteit laat dit overduidelijk zien.

Dit wil natuurlijk niet zeggen dat er dan maar geen onderzoek moet worden gedaan. Het wil wel zeggen dat, als men onderzoek belangrijk vindt voor de beoordeling van de uitkomsten van criminaliteitsbeleid, het noodzakelijk is om een realistische onderzoeksstrategie te ontwikkelen. Een dergelijke strategie is geen onderdeel van het veiligheidsprogramma dat in *Veiligheid begint bij voorkomen* is uitgetekend. Het heeft er in dit beleidsstuk en ook in de eerste voortgangsrapportage meer van dat er te hooi en te gras onderzoek wordt gedaan. Hiermee staan de verantwoordelijke ministers voor de opgave om zich af te vragen of zij op deze manier willen doorgaan of niet. Als het antwoord op deze vraag 'nee' is, dan rest hen weinig anders dan een groep van ervaren en gekwalificeerde beleidsmakers en onderzoekers alsnog te belasten met het ontwerp van een passende onderzoeksstrategie en deze groep – binnen bepaalde budgettaire marges – alle vrijheid te geven om dit te doen. Dit laatste is belangrijk omdat anders het risico dreigt dat onvoldoende creatief wordt nagedacht over een dergelijke strategie en van meet af aan ideeën terzijde worden geschoven die uiteindelijk heel waardevol blijken te zijn. Hierbij zou men kunnen denken aan de aanduiding van sommige gemeenten, stadsdelen of regio's als proefgebieden voor een geïntegreerde evaluatie van het gehele beleid in plaats van een weinig coherente en evenwichtige verdeling van onderzoeksmiddelen op rijksniveau over een aantal losse onderwerpen.

43 Hierbij mag ik verwijzen naar twee recente onderzoeken waar ik zelf bij betrokken was. Ten eerste het onderzoek in het kader van de Visitatiecommissie Veiligheid in Eindhoven: Fijnaut, Boutellier, Van Riessen en Van den Bos 2008. En ten tweede het onderzoek naar de ontwikkeling van de criminaliteit in Almere: Moors, Rovers, Bruinsma en Finaut 2009.

21 Effecten van veiligheidsbeleid

K. Wittebrood en L. van Noije

21.1 Inleiding

Het vergroten van de sociale veiligheid – dat wil zeggen de feitelijke criminaliteit en overlast én de onveiligheidsbeleving – staat hoog op het lijstje beleidsprioriteiten sinds de lancering van het programma *Naar een veiliger samenleving* van het eerste kabinet-Balkenende in 2002.[1] De aandacht gaat daarbij primair uit naar die vormen van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte waar burgers en bedrijven/instellingen mee worden geconfronteerd. De opeenvolgende kabinetten-Balkenende streven een landelijke reductie na van criminaliteit en overlast met 25% tussen 2006 en 2010 (ten opzichte van 2002). Ook de veiligheidsbeleving moet in deze periode substantieel zijn toegenomen.

Bij de start van het kabinet Balkenende IV – begin 2007 – was het algemene beeld dat er met het in 2002 gestarte Veiligheidsprogramma (VP) veel in gang is gezet en gerealiseerd: Nederland is veiliger geworden en de criminaliteit onder burgers en bedrijven is gedaald. Het Veiligheidsprogramma uit 2002 is vervangen door het project *Veiligheid begint bij Voorkomen*, waarbij de eerder in het VP geformuleerde doelstellingen van kracht blijven en dat waar nodig ingezette maatregelen worden voortgezet.

De optimistische geluiden over de effectiviteit van het veiligheidsprogramma werden niet door iedereen zonder meer overgenomen. In 2006 benadrukte de Algemene Rekenkamer dat "vrijwel niet valt na te gaan welke bijdrage het beleid van de rijksoverheid levert aan het oplossen van de maatschappelijke problemen waarvoor dat beleid wordt ingezet" en dat er "(geen) sprake (is) van een gedegen onderbouwing van de samenhang tussen middelen, maatregelen en gewenste effecten".[2]

Mede naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamer en de aanbevelingen die zij op grond daarvan heeft gedaan, hebben de ministers van BZK en Justitie met steun van de minister van Financiën besloten het Sociaal en Cultureel Planbureau een analyse te laten verrichten van de veronderstelde en werkelijke effecten van het veiligheidsbeleid.[3] De belangrijkste resultaten van dit onderzoek zijn – aan de hand van drie onderzoeksvragen – in dit hoofdstuk uiteengezet:

1. Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het sociale veiligheidsbeleid?
2. In welke mate en op welke wijze zijn de ingezette maatregelen effectief?

1 *Kamerstukken II* 2002/2003.
2 *Kamerstukken II* 2005/2006.
3 Van Noije en Wittebrood 2008.

3. In welke mate zijn de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het sociale veiligheidsbeleid plausibel?

21.2 Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het sociale veiligheidsbeleid?

De overheid zet uiteenlopende maatregelen in om de sociale veiligheid te vergroten, variërend van meer politie op straat en het invoeren van cameratoezicht tot de opvang en begeleiding van risicojongeren en het opleggen van zwaardere straffen. Van al deze maatregelen worden preventieve effecten verwacht. Dat wil zeggen, verondersteld wordt dat door het uitvoeren van deze maatregelen de criminaliteit en overlast in de toekomst zal verminderen. Verwacht wordt dat deze zelfde maatregelen er ook toe leiden dat burgers zich veiliger voelen. De ingezette maatregelen kunnen worden ondergebracht binnen enkele strategieën bedoeld om de sociale veiligheid te vergroten. In dit onderzoek gaan we uit van drie hoofdstrategieën:

1. rechtshandhaving,
2. ondersteuning en hulpverlening, en
3. gelegenheidsbeperking.

Het terugdringen van de criminaliteit en het verminderen van de onveiligheidsbeleving maakt al lang onderdeel uit van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw kan in dit verband als een keerpunt worden gezien. De sterke toename van door de politie geregistreerde criminaliteit in de jaren zeventig en begin jaren tachtig, alsmede de gesignaleerde onveiligheidsbeleving bij burgers, leidden tot de wens van een meer samenhangende aanpak van de criminaliteit. Waar tot het einde van de jaren zeventig vooral rechtshandhaving gezien werd als de belangrijkste strategie om de sociale veiligheid te vergroten, is er sinds het beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* meer ingezet op maatregelen gericht op het voorkomen dat jongeren het 'criminele pad' opgaan en op maatregelen om de gelegenheid tot het plegen van delicten terug te dringen. In het begin van de 21e eeuw werd het veiligheidsbeleid weer sterk justitieel en wordt vooral rechtshandhaving (opnieuw) gezien als de belangrijkste strategie om de sociale veiligheid te vergroten. Dit blijkt vooral uit de nota *Criminaliteitsbeheersing* uit 2001 en het Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* uit 2002. De laatste jaren zijn de beide andere strategieën weer iets meer in het vizier gekomen, maar in grote lijnen gaat men voort op de ingeslagen weg.

In deze studie ligt de nadruk op de veronderstellingen waarop het Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* is gestoeld. Om deze in kaart te brengen zijn we in eerste instantie uitgegaan van de beleidsnota's die bij het veiligheidsprogramma behoren. Deze nota's blijken echter nauwelijks te expliciteren op welke

aannames de gemaakte keuzen zijn gebaseerd. Onze zoektocht naar veronderstellingen bevestigt de observatie van Boutellier[4] dat de beleidstheorie lijkt te zijn dat deze niet nodig is. We zien dit als een serieuze tekortkoming van het VP.

Om deze reden hebben we moeten teruggrijpen op oudere nota's waarnaar in het veiligheidsprogramma soms expliciet is verwezen of waarvan soms stilzwijgend het gedachtegoed is overgenomen. We hebben gebruikgemaakt van beleidsdocumenten die tot en met 2006 verschenen zijn. Eventuele plannen die in de laatste fase van het VP zijn gepresenteerd, zijn niet meer als onderdeel van het VP tot uitvoering gekomen of hebben geen fundamentele impact meer op de identiteit van het VP gehad.

In het Veiligheidsprogramma ligt de nadruk op toezicht, opsporing, vervolging en sancties omdat juist daar de grootste tekorten zouden bestaan. Met name de lik-op-stukfunctie van de rechtshandhaving staat centraal in het Veiligheidsprogramma. De capaciteitstekorten zouden afbreuk doen aan de maatschappijbeveiliging door de opsluiting van criminelen, aan het straffen en afschrikken van (toekomstige) delinquenten, en daarmee aan de genoegdoening voor slachtoffer en maatschappij. Daarnaast wordt ook aan de expressieve functie van een krachtig optredend justitieel apparaat grote waarde toegekend. Verondersteld wordt dat het tekort in de rechtshandhaving het vertrouwen van de samenleving in de overheid schaadt en onveiligheidsgevoelens bevordert. Anders dan in voorgaand beleid wordt het strafrecht niet langer als *ultimum remedium* gezien,[5] maar als standaardremedie waarbij vergelding een zwaarwegend argument is. Niettemin probeert men bij risicojongeren voldoende vroegtijdig in te grijpen, zodat het strafrecht voor hen wel de uiterste schakel in de handhaving kan blijven.

Het Veiligheidsprogramma bouwt deels voort op eerder geformuleerd beleid, maar betekent op een aantal punten ook een duidelijke koerswijziging ten opzichte van dat eerdere beleid. Deze koerswijziging is met name te vinden in het onderscheid dat gemaakt wordt tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke aanpak. Het bestuursrecht wil men steeds vaker inzetten voor (lichte) strafbare feiten, terwijl het strafrecht ook overlastgevend gedrag aan moet pakken. Preventieve maatregelen die nog wel onderdeel uitmaakten van vorige programma's worden nog altijd onderschreven, maar in de praktijk van het Veiligheidsprogramma sterk naar de achtergrond gedrongen. Onorthodoxe maatregelen worden doorgevoerd door de grenzen van de bestaande wetgeving te verkennen, met name op het gebied van toezicht en detentie. Ook schakelt men particuliere beveiligingsbedrijven in voor toezicht in de publieke ruimte. De scheidslijn tussen het criminele en het onwenselijke, tussen verdachten en burgers en tussen het publieke en het private is daarmee minder scherp geworden.

4 Boutellier 2004.
5 Zie ook Boutellier 2005.

Wat zijn nu de belangrijkste veronderstellingen in het Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*? Een steeds terugkerende gedachte – zichtbaar in alle strategieën om de sociale veiligheid te vergroten – is de veronderstelling dat *als* veelplegers en probleemjongeren van de straat worden gehaald, dat *dan* zowel de criminaliteit en overlast als de onveiligheidsbeleving met een beperkte inspanning relatief sterk zullen afnemen. Vanuit iedere strategie is deze veronderstelling anders uitgewerkt, waarbij aanvullende veronderstellingen zijn gemaakt al dan niet voortbouwend op het reguliere veiligheidsbeleid. Aan deze inhoudelijke veronderstelling is een praktische veronderstelling gekoppeld. Men stelt de ketenbenadering als systeemmaatregel centraal, noodzakelijk om het inhoudelijke doel daders van straat te halen, te kunnen bereiken. Hierbij moet tussen alle betrokken actoren in een – justitiële en/of maatschappelijke – keten effectieve en efficiënte afstemming worden bereikt.

De belangrijkste algemene veronderstelling achter rechtshandhaving is dat er een preventieve werking vanuit gaat (specifiek en generaal) en dat deze bijdraagt aan het herstel van de rechtsorde. In het Veiligheidsprogramma is veelal sprake van intensiveringen binnen de reguliere rechtshandhaving. Twee doelgroepen staan in het Veiligheidsprogramma centraal: veelplegers en jongeren. Een deel van de veronderstellingen is echter ook van toepassing op de totale populatie delinquenten. In de eerste plaats is sterk ingezet op het vergroten van de pakkans: een teveel aan non-interventies zou de afschrikkende werking van de sanctie ondermijnen, de effectiviteit van de sanctie verkleinen indien deze wel wordt opgelegd en afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving. In de tweede plaats is verondersteld dat door de doorlooptijden binnen het justitiële systeem te verkorten en daardoor sneller te kunnen straffen, de effectiviteit van de opgelegde sancties toeneemt waardoor de recidive wordt teruggedrongen. In de derde plaats is de veronderstelling dat 'maatwerk' in de sanctietoepassing de kans op recidive verlaagt: door niet langer te kiezen voor een delictgebonden, maar een persoonsgebonden aanpak zouden sancties en nazorg effectiever zijn.

Binnen de tweede strategie is de algemene veronderstelling dat individueel delinquent gedrag bepaald wordt door een combinatie van onder meer leefsituatie, groepsdruk, opvoedkundige kwaliteiten van de ouders en toekomstperspectief. Het succes van interventies wordt geacht mede bepaald te worden door de vroegtijdigheid van ingrijpen. Hierdoor zijn de maatregelen binnen deze strategie hoofdzakelijk gericht op jongeren. In het Veiligheidsprogramma worden risicofactoren van jeugdcriminaliteit benoemd (zoals voortijdig schoolverlaten, taalachterstand, werkloosheid en drank- en drugsmisbruik). Ook is er aandacht voor een gunstige ontwikkeling van jongeren door bijvoorbeeld hulpverlening. De uitwerking en uitvoering wordt echter grotendeels overgelaten aan de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), waar het om jongeren gaat die (nog) geen politiecontacten hebben. Sommige interventies, met name waar het hulpver-

lening betreft, kunnen ook een onderdeel van een sanctie vormen en vallen daarmee binnen de strategie van de rechtshandhaving.

De strategie van de gelegenheidsbeperking is gestoeld op de gedachte dat door de gelegenheidsstructuur aan te passen – zoals de situatie moeilijker of onaantrekkelijker maken voor de potentiële dader – voorkomen wordt dat delicten worden gepleegd. In het Veiligheidsprogramma worden bepaalde onderdelen van de gelegenheidsbeperkende strategie eruit gelicht. Belangrijk is de veronderstelling dat herhaaldelijke overtredingen van regels samen met een tekort aan zichtbaar toezicht in het publieke domein een voedingsbodem zijn voor een handhavingstekort dat breed in de samenleving wordt gevoeld. Ingezet wordt daarom op het afgeven van een normbevestigend signaal door de 'kleine norm' consequent te handhaven. Een andere belangrijke veronderstelling is dat extra toezicht op *hot spots* en *hot times* de grootste winst oplevert. Verder wordt in het Veiligheidsprogramma verondersteld dat door het nemen van onder meer fysieke beveiligingsmaatregelen, potentiële daders worden ontmoedigd om hun delicten te plegen.

Om de maatregelen die binnen de drie bovengenoemde strategieën wordt genomen als processen beter te laten functioneren, is er in het Veiligheidsprogramma ook aandacht voor systeemmaatregelen. De belangrijkste hiervan, de ketenbenadering, heeft vooral betrekking op het versterken van relaties tussen ketenpartners. Binnen de rechtshandhaving gaat het in de eerste plaats om afstemming tussen partners binnen de justitiële keten: de politie moet in 2006 40.000 extra verdachten aan het OM afleveren, hetgeen alleen zin heeft als het OM deze van een adequate reactie kan voorzien door haar werkprocessen aan te passen, terwijl ook de rechter niet overspoeld raakt door het aantal zaken. Daarnaast maakt de aansluiting tussen het justitiële traject dat een dader doorloopt en de maatschappelijke hulpverlening en reclassering erna deel uit van de ketenbenadering. Binnen de strategie ondersteuning en hulpverlening betekent de ketenbenadering eerder de naadloze aansluiting van verschillende zorginstanties, scholen, de gemeente en de politie, zodat problemen vroegtijdig worden opgespoord en probleemjongeren niet door slechte communicatie of tegenstrijdige strategieën uit beeld verdwijnen of schade oplopen. Bij de gelegenheidsbeperking draait het vooral om publiek-private samenwerking.

21.3 In welke mate en op welke wijze zijn de ingezette maatregelen effectief?

Om het veiligheidsbeleid te kunnen onderbouwen is het noodzakelijk te weten of de ingezette maatregelen inderdaad de beoogde invloed hebben op de sociale veiligheid. Evaluatieonderzoek zou daar een antwoord op moeten kunnen geven (zie Box 1). Op basis van een systematisch literatuuronderzoek hebben we daarom de empirische bevindingen uit Nederlandse effectevaluaties in kaart gebracht en deze

aangevuld met uitkomsten uit andere landen.[6] We hebben ons daarbij geconcentreerd op evaluatieonderzoek dat objectief kan aantonen dat de sociale veiligheid is veranderd als gevolg van een bepaalde maatregel. Dit betekent dat de uitkomstmaat (veelal een maat voor recidive, criminaliteit, overlast of onveiligheidsbeleving) expliciet moet zijn gemeten. Bij de inventarisatie zijn geen restricties aangebracht wat betreft de kwaliteit van de effectevaluaties. Dit biedt de mogelijkheid om de kwaliteit van de studies die in Nederland worden uitgevoerd ook in kaart te brengen. Verder zijn geen restricties aangebracht aan het jaar waarin de evaluatie heeft plaatsgevonden. De belangrijkste reden is dat ook in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw enkele goede effectevaluaties zijn verschenen die we in deze studie graag mee willen nemen omdat zij inzicht geven in de plausibiliteit van bepaalde veronderstellingen.

De zoekcriteria hebben geresulteerd in een overzicht van 152 Nederlandse effectevaluaties die de afgelopen decennia zijn uitgevoerd. Vervolgens is op elke studie een inhoudsanalyse uitgevoerd, waarbij ook een beoordeling van de kwaliteit heeft plaatsgevonden. De interne validiteit hebben we expliciet beoordeeld: naarmate deze hoger is, kan met meer zekerheid worden vastgesteld of een bepaalde maatregel inderdaad de gewenste verandering heeft veroorzaakt. Het is noodzakelijk dat er minimaal sprake is van een voor- en een nameting en dat er een interventiegroep of -gebied is en een controlegroep of -gebied. Om uitspraken te kunnen doen over de mogelijke effecten van maatregelen om het beoogde doel te bereiken, is het immers nodig te weten of er een verandering heeft plaatsgevonden en of die ook zou hebben plaatsgevonden zonder interventie. Van de gevonden effectevaluaties hadden er 60 minimaal een quasi-experimentele opzet. Wanneer er bovendien sprake is van statistische controle op bepaalde kenmerken of wanneer de interventie random wordt toegewezen aan de experimentele groep en aan de controlegroep kunnen deze uitspraken met meer zekerheid worden gedaan.

Box 1: Effectevaluatieonderzoek

Om inzicht te krijgen in de mate waarin bepaalde maatregelen bijdragen aan het vergroten van de sociale veiligheid, zijn effectiviteitsevaluaties nodig (Cook en Campbell 1979; Rossi en Freeman 1993; Swanborn 1999). In dergelijke evaluaties staat de vraag centraal of na invoering van een bepaalde maatregel de sociale veiligheid is vergroot en of dat veroorzaakt is door die maatregel of door iets anders. Daarnaast is het belangrijk dat de evaluaties duidelijkheid geven over mogelijke neveneffecten. De methodologische kwaliteit van effectevaluaties is afhankelijk van verschillende criteria, namelijk de interne validiteit, descriptieve validiteit, statistische validiteit, begripsvaliditeit en externe validiteit (zie ook Farrington 2003). We zullen deze criteria nu toelichten.

6 Zie bijv. Sherman e.a. 2006.

De *interne validiteit* verwijst naar de mate waarin de gebruikte onderzoeksopzet geschikt is om na te gaan of een bepaalde maatregel de gewenste verandering in de sociale veiligheid heeft veroorzaakt. Naarmate dit met meer zekerheid kan worden vastgesteld, is de interne validiteit van de effectevaluatie hoger. In een effectevaluatie is het daarom belangrijk dat zowel voor als na de invoering van de maatregel de sociale veiligheid is gemeten. Daarnaast is het nodig dat er rekening wordt gehouden met alternatieve verklaringen voor de eventuele vergroting van de sociale veiligheid. Misschien wordt de toename door iets anders veroorzaakt dan de ingezette maatregel. Om deze reden wordt vaak gebruik gemaakt van een controlegroep (bij voorkeur meerdere groepen). Deze controlegroep (het kan hierbij gaan om een groep mensen, maar bijvoorbeeld ook om gebieden) moet vergelijkbaar zijn met de experimentele groep, maar krijgt de betreffende maatregel niet opgelegd. Het gaat hierbij om een zogenaamde quasi-experimentele opzet. Als de sociale veiligheid in de experimentele groep sterker toeneemt dan in de controlegroep, kan geconcludeerd worden dat de ingezette maatregel effectief is. Door gebruik te maken van meer experimentele en controlegroepen, waarbij rekening gehouden wordt met kenmerken van deze groepen die de sociale veiligheid mogelijk beïnvloeden, vindt een sterkere toetsing plaats van alternatieve verklaringen. Een opzet waarbij groepen willekeurig al dan niet een maatregel krijgen toegekend, vormt de beste manier om inzicht te krijgen in de effectiviteit van een bepaalde maatregel.

De experimentele onderzoeksopzet biedt niet alleen alternatieve verklaringen voor een gevonden toename in de sociale veiligheid na invoering van een maatregel, maar verschaft ook inzicht in allerlei gewenste of ongewenste neveneffecten. Zo'n ongewenst neveneffect kan zijn dat daders hun criminele activiteiten verplaatsen, in plaats van er helemaal van af te zien. In de literatuur wordt meestal een onderscheid gemaakt in vijf vormen van verplaatsing: er kan een geografische verplaatsing van de criminaliteit optreden, de criminaliteit kan zich verplaatsen naar andere tijdstippen, er kunnen andere doelwitten worden uitgekozen, de werkwijze (modus operandi) bij delictpleging kan veranderen en er kan sprake zijn van een functionele verplaatsing, waarbij daders overstappen van het ene delicttype op het andere (Hesseling 1994:1). Rekening houden met de genoemde vormen van verplaatsing is soms lastig, maar het is goed mogelijk een geschikte onderzoeksopzet te vinden (zie verder Clarke en Eck 2003:43).

Niet alleen de interne validiteit is van belang voor de kwaliteit van effectevaluaties, maar ook andere vormen van validiteit. Zo is een adequate verslaglegging van de uitgevoerde evaluatie uitermate belangrijk (descriptieve validiteit). Dit betekent dat duidelijk en volledig een beschrijving moet worden gegeven van onder meer het gebruikte onderzoeksdesign, de steekproefgrootte, metingen van de afhankelijke en onafhankelijke variabelen, de onderzoeksperiode en de effectgrootte, alsmede een beschrijving van de maatregel en de uitvoering ervan, en de naam van de eventuele opdrachtgever van het onderzoek. Hoe uitgebreider en preciezer de verslaglegging, hoe beter de kwaliteit van de evaluatie kan worden beoordeeld.

Verder is de statistische validiteit relevant, waarbij de voornaamste vraag is of de maatregel en het beoogde effect daadwerkelijk gerelateerd zijn of dat de samenhang op

toeval berust. De effectgrootte en de bijbehorende betrouwbaarheidsintervallen moeten daarom kunnen worden berekend. Ook significantietoetsen zijn van belang, maar omdat significante effecten zowel kunnen wijzen op kleine effecten in een grote steekproef als op grote effecten in een kleine steekproef, is het belang ervan geringer. Vooral te kleine steekproeven en grote heterogeniteit in de onderzoeksgroep maken het lastig effecten van maatregelen aan te tonen.

De mate waarin de meting van de begrippen een adequate afspiegeling vormt van de theoretische begrippen die ten grondslag liggen aan de maatregel en de uitkomsten, is een ander belangrijk aspect dat de kwaliteit van de evaluatie beïnvloedt (begripsvaliditeit). Het gaat hier vooral om de betrouwbaarheid en de validiteit van de gegevens. Maar ook het probleem dat de maatregel niet alleen de experimentele groep bereikt, maar eveneens de controlegroep, beïnvloedt bijvoorbeeld de begripsvaliditeit.

Tot slot noemen we hier de externe validiteit als relevant criterium. Naarmate de bevindingen uit de evaluatie beter generaliseerbaar zijn naar andere situaties en andere populaties (gebieden, individuen, tijdstippen, enzovoort), is de externe validiteit groter.

De nadruk die we in ons onderzoek hebben gelegd op kennis over de effectiviteit van maatregelen (wat werkt en wat niet?) en op de wetenschappelijke criteria waaraan effectevaluaties zouden moeten voldoen, wordt niet door iedereen even belangrijk gevonden. Met name waar het de evaluatie van sociale interventies betreft, stuit deze empirische (en experimentele) benadering nog wel eens op kritiek.

Zo zou het door de 'strenge' methodologische criteria haast onmogelijk zijn om effecten van maatregelen aan te tonen. We hebben in ons onderzoek laten zien dat er wel degelijk goede effectevaluaties zijn waaruit blijkt dat bepaalde maatregelen een positief of negatief effect hebben op de sociale veiligheid. Maar ook goede evaluaties waaruit blijkt dat een maatregel niet het beoogde effect heeft, zijn natuurlijk waardevol. Internationale meta-evaluaties over maatregelen om de criminaliteit terug te dringen zijn wat dit betreft overtuigender en laten wel degelijk zien dat bepaalde maatregelen wel of niet werken. Hierbij zijn het juist de kwalitatief sterkere studies die effecten vinden en de kwalitatief zwakkere waar dat niet het geval is.

Ook wordt wel aangegeven dat de nadruk op effectiviteit binnen een experimentele opzet niet zo zinnig is: we weten dan immers 'alleen' maar of een maatregel wel of niet werkt en het blijft onduidelijk welke mechanismen daarachter schuilgaan. Hoewel uiteraard van belang is na te gaan in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een maatregel effectief is, is een eerste stap in de goede richting toch de vraag: werkt het of niet? Daarbij is het wel relevant rekening te houden met de generaliseerbaarheid van de uitkomsten. Gelden de bevindingen alleen voor de onderzochte situaties, tijdstippen en populaties, of zijn deze breder toepasbaar? En verschillen de effecten misschien tussen subpopulaties? Mogelijk werkt een interventie voor sommige groepen beter dan voor andere. In toekomstig effectevaluatieonderzoek zou hier meer rekening mee moeten worden houden.

Het argument dat via kwalitatieve, etnografische methoden veel meer bekend wordt over de effectiviteit van maatregelen, wordt eveneens vaak genoemd. Betrokkenen worden dan bijvoorbeeld ondervraagd over hun ervaringen met de maatregel. Hierbij kan het gaan om direct belanghebbenden (zoals politie en ondernemers) of burgers die zich in de onderzochte publieke ruimte begeven. Een belangrijk nadeel van deze methoden is echter dat deze betrokkenen niet altijd goed inschatten of de beoogde effecten worden gehaald. Hiervoor is een objectieve voor- en nameting van de sociale veiligheid nodig. Kwalitatieve, etnografische methoden zijn dan ook zeker een welkome aanvulling, maar kunnen geen vervanging zijn voor (quasi)experimenteel effectevaluatieonderzoek.

In het algemeen blijkt dat het merendeel van de maatregelen die de afgelopen decennia door de overheid zijn ingezet, niet zijn geëvalueerd op de effecten die zij mogelijk hebben op de sociale veiligheid. Een aanzienlijk deel (55%)van de uitgevoerde evaluaties blijkt bovendien niet aan de minimale onderzoeksopzet te voldoen (dat wil zeggen een quasi-experimentele opzet) voor een effectevaluatie. Hierdoor blijft het in deze gevallen onduidelijk of een eventuele verbetering van de sociale veiligheid veroorzaakt is door de betreffende maatregel of door iets anders. Verder zien we dat de maatregelen vaak in een bepaalde periode geëvalueerd worden. Zo heeft het onderzoek naar de effecten van het detentieregime vooral in de jaren zeventig van de vorige eeuw plaatsgevonden, dat naar leerstraffen voor minderjarigen vooral in de jaren negentig en het onderzoek naar de effecten van cameratoezicht met name in deze eeuw. Deze concentratie van aandacht komt redelijk overeen met de ontwikkelingen in het sociale veiligheidsbeleid. Dat is niet verrassend omdat veel effectevaluaties op verzoek van ministeries of de lokale overheden plaatsvinden.

De kwaliteit van de effectevaluaties is afhankelijk van de uitvoerder. Evaluaties verricht door onderzoekers die behoren tot de organisatie die de maatregel uitvoert hebben relatief de minste kwaliteit. Vrijwel geen van de intern uitgevoerde evaluaties liet uitspraken toe over de effectiviteit van de onderzochte maatregel. De kwaliteit van effectevaluaties uitgevoerd door commerciële onderzoeksbureaus wisselt sterk: er zijn goede en minder goede onderzoeken. Kenmerkend voor deze evaluaties is echter dat zij – ongeacht de interne validiteit – vaak minder kritisch zijn bij de beschrijving van de uitkomsten dan evaluaties van 'onafhankelijke' onderzoeksinstituten. De evaluaties uitgevoerd door (para-)universitaire instellingen en onafhankelijke overheidsonderzoeksinstituten zijn gemiddeld van betere kwaliteit en zijn ook kritischer dan de evaluaties door anderen verricht.

We bespreken hieronder de belangrijkste bevindingen uit de Nederlandse effectevaluaties die ten minste een quasi-experimentele opzet hebben. Deze combineren we met de uitkomsten van recente *systematic reviews* en overzichtstudies uit andere landen. Deze hebben veelal betrekking op onderzoek uit de Verenigde Staten, het

Verenigd Koninkrijk en andere Angelsaksische landen. De bevindingen worden per strategie besproken.

21.3.1 RECHTSHANDHAVING

Binnen de strategie van de rechtshandhaving hebben 54 Nederlandse effectevaluaties plaatsgevonden. Het grootste deel daarvan (namelijk 38) hadden minimaal een quasi-experimentele opzet. Opvallend is dat er relatief weinig studies in Nederland zijn verricht naar maatregelen die betrekking hebben op de opsporing, vervolging en berechting. Vrijwel alle studies gaan over de effecten van opgelegde straffen of bepaalde programma's op de recidive enige tijd na beëindiging van de interventie.

Wanneer we de bevindingen uit de Nederlandse effectevaluaties combineren met die uit andere landen blijkt dat extra politie effectief kan zijn wanneer deze wordt ingezet in probleemgebieden. Internationale bevindingen laten zien dat voorzichtigheid geboden is wanneer men alleen aan arrestatie denkt als oplossing voor alle criminaliteit. Vooral minderjarigen, maar ook plegers van lichte overtredingen blijken namelijk eerder geneigd om nog meer delicten te plegen, wanneer ze eenmaal een keer opgepakt zijn. Daarmee is arrestatie niet altijd een effectief instrument om de recidive terug te dringen. Ook is er geen empirische ondersteuning dat sneller straffen de effectiviteit van de opgelegde sanctie vergroot. Een enkele studie naar de Halt-afdoening bij minderjarigen wijst zelfs op het tegendeel: een *langere* straf*dreiging* zou de kans op recidive kunnen verlagen.

Nederlandse en internationale studies naar de effectiviteit van opsluiting laten zien dat opsluiting alleen niet effectief is in het terugdringen van recidive. Er moet zelfs rekening worden gehouden met negatieve effecten van detentie op recidive. Zowel de generale preventie als de specifieke preventie kunnen hierdoor ondermijnd worden. Dit neemt niet weg dat opsluiting wel effectief kan zijn als het doel is mensen voor de duur van de straf onschadelijk te maken en voor het herstel van de rechtsorde (vergelding). Cognitief gedragstherapeutische behandelingen en sociaal-leren of sociale vaardigheidstrainingen zijn internationaal het meest effectief gebleken als onderdeel van een vrijheidsstraf. Voor jongeren zijn deze effectiever in een ambulante setting dan in residentiële setting.

Nationaal onderzoek geeft aan dat re-integratieprogramma's voor volwassen gedetineerden die de maatschappelijke perspectieven proberen te verbeteren door middel van opleiding en werk, ten minste als veelbelovend mogen worden aangemerkt. Hoewel ook de internationale studies geen effectiviteit aantonen, geven ze wel aan dat programma's die ondersteuning bieden bij het volgen van een opleiding en het vinden van passend werk veelbelovend zijn. Dit geldt ook voor programma's waarbij de gedetineerden al in de gevangenis de gelegenheid krijgen werkervaring in de samenleving op te doen en dit na detentie te continueren. Naar het belang van nazorg voor de reductie van recidive is geen Nederlandse evaluatieonderzoek

gedaan. Internationale studies hebben zich overwegend op jongeren gericht. Daaruit blijkt de noodzaak begeleiding naast toezicht te bieden. Toch wordt nazorg vaak medeverantwoordelijk gehouden voor het succes van resocialisatieprogramma's. Alternatieve vrijheidsstraffen waarbij de veroordeelden worden beperkt in hun fysieke vrijheid werken niet, wanneer er geen aandacht is voor begeleiding en behandeling. Voor een speciale groep van de veelplegers (namelijk verslaafden) blijkt SOV effectief. Hierin wordt de straf gecombineerd met verslavingszorg en maatschappelijke ondersteuning.

Opvoedingsondersteuning, die een centrale rol speelt in het beleid voor de groep minder zware criminele jongeren, is veelbelovend, hoewel het vaak niet afdoende is om het probleemgedrag helemaal of voor de lange termijn op te lossen. Idealiter gaat het samen met andere vormen van hulpverlening gericht op de verschillende levensdomeinen van jongeren, zoals de school of de straat. Voor jongeren die minder ernstige criminaliteit plegen, zijn overwegend positieve effecten gevonden van Halt-afdoeningen. Uit de nationale literatuur komen ambulante programma's die de sociale competentie en praktische vaardigheden moeten verbeteren (bijv. Cashba) voorzichtig als veelbelovend naar voren. Dit sluit aan bij de internationale conclusie over het belang van cognitief-gedragstherapeutische behandelingen en sociale vaardigheidstrainingen. Vaak wordt in deze programma's tegelijk gewerkt aan het toekomstperspectief van de jongeren. Een belangrijke factor in het succes lijkt, volgens zowel de nationale als de internationale literatuur, de omgeving waarin deze behandelingen voor jongeren plaatsvinden. Zo recidiveren jongeren in ambulante programma's minder dan jongeren in residentiële programma's (bijv. Equip). In het verlengde hiervan worden er weinig optimistische resultaten behaald door disciplinaire heropvoedingsinstituten, -kampen of -tochten (bijv. Glen Mills en Den Engh), waarbij jongeren ook voor bepaalde tijd uit de natuurlijke omgeving worden gehaald om mede door groepsdynamiek gedragsverandering tot stand te brengen.

21.3.2 ONDERSTEUNING EN HULPVERLENING

Relatief weinig evaluaties binnen deze strategie zijn expliciet gericht op het vaststellen van de effecten op sociale veiligheid. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat veel maatregelen vooral indirect tot doel hebben delinquent gedrag van jongeren te voorkomen. Delinquent gedrag is dan geen onderdeel van de evaluatie. Hierdoor vallen ze buiten het veiligheidsbeleid zoals dat in deze studie centraal staat. In totaal zijn er 35 Nederlandse studies gevonden binnen de strategie gericht op voorkoming van criminaliteit en overlast door ondersteuning en hulpverlening. Daarvan waren er 18 van voldoende kwaliteit om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de onderzochte maatregel.

Nationaal onderzoek op het gebied van opvoedingsondersteuning haalt vaak de kwaliteitsdrempel voor effectevaluaties niet. Een enkel programma dat wel valide is geëvalueerd, blijkt niet effectief om probleemgedrag te verminderen. De internationale conclusies over gezinsinterventies zijn overwegend positief. De diversiteit onder de programma's is groot en vaak wordt een programma voor de ouders gecombineerd met een programma voor het kind thuis, op school, in de buurt of in een kliniek (volgens de principes van multisysteemtherapie). We concluderen op basis van de internationale literatuur dat opvoedingsondersteuning vooralsnog veelbelovend lijkt als aanvulling op andere programma's, met name als deze gericht is op meerdere actoren.

De school biedt eveneens voldoende gelegenheid voor effectieve preventieprojecten. Nemen we de versnipperde Nederlandse resultaten en de internationale resultaten samen, dan blijken twee clusters van interventies het meest kansrijk. Het eerste is het scheppen van orde en discipline in de school en klas door middel van een schoolbreed beleid gericht op normbevestiging. Jongeren lijken positief te reageren op een omgeving waar regels consequent worden gehanteerd en positief gedrag wordt beloond. Het tweede cluster interventies zijn intensieve programma's, zowel klassikaal, groepsgewijs als individueel, waarbij cognitieve gedragstherapeutische technieken worden gecombineerd met sociale vaardigheidstraining. Dit zijn interventies van lange adem. Zowel uit Nederlands als uit internationaal onderzoek komt naar voren dat eenvoudige klassikale voorlichting niet bewezen effectief is ter preventie van criminaliteit. Hooguit werkt het normbevestigend voor kinderen die toch al weinig risico lopen. Let wel, voorlichting wordt dus niet gediskwalificeerd als middel om kennis te verspreiden onder jongeren. Zo kunnen seksuele voorlichting en voorlichting over de uitwerking van verschillende drugs zeer nuttig zijn om jongeren de informatie te geven die nodig is om zich tegen risico's te kunnen wapenen. Voorlichting wordt hier wel gediskwalificeerd als middel om verandering van delinquentie of probleemgedrag tot stand te brengen.

Helaas moet ook voor de buurt vastgesteld worden dat op basis van Nederlands onderzoek geen inzicht in de effectiviteit van preventieprojecten wordt verkregen. We zullen ons wederom op de internationale literatuur baseren om tot uitspraken te komen, al wordt ook internationaal vastgesteld dat er te weinig kwalitatief goed onderzoek is om uitspraken te doen over de effectiviteit van preventie. Successen via buurtpreventie lijken beperkter dan via gezins- of schoolpreventie. Wel zouden er meer kansen kunnen liggen om de subjectieve veiligheid te verbeteren, zoals ook blijkt uit het internationale positieve effect van buurtmobilisatie op onveiligheidsgevoelens. Dit geldt expliciet niet voor de buurtwacht die een puur toezichthoudende taak op zich neemt, maar voor buurtprojecten en -activiteiten van en door bewoners. Het effect van buurtmobilisatie op de veiligheidsbeleving zou verklaard kunnen worden doordat activiteiten in de buurt meer openbaar plaatsvinden dan interventies in huis en op school. Mensen lijken zich veiliger te voelen wanneer er een sociaal netwerk is dat zich zichtbaar actief inspant om de lokale

veiligheidssituatie te verbeteren, los van de feitelijke resultaten van deze inspanningen. Wat betreft de feitelijke criminaliteit merken we de buurtvaders of andere rolmodellen op straat aan als veelbelovend, gezien de gelijkenis met de internationaal als positief geëvalueerde buurtcoaching.

21.3.3 GELEGENHEIDSBEPERKING

Veel effectevaluaties hebben betrekking op gelegenheidsbeperkende maatregelen (63 studies). In tegenstelling tot de beide andere strategieën hebben weinig studies een quasi-experimentele opzet. Dit is niet verrassend, omdat gelegenheidsbeperkende maatregelen vaak betrekking hebben op bepaalde gebieden en het is soms moeilijk vergelijkbare gebieden te vinden. Toch zijn er wel degelijk goede effectevaluaties verschenen binnen deze strategie (namelijk 13). Verder zien we dat vooral binnen deze strategie maatregelen zijn geëvalueerd waarbij ook de effecten op onveiligheidsbeleving zijn bekeken.

Uit het evaluatieonderzoek kunnen we concluderen dat de inzet van menselijk toezicht buitengewoon belangrijk is. Hierbij kan in de eerste plaats gedacht worden aan gericht politie-inzet op *hot spots* en *hot times*. Surveillanceteams die willekeurig wordt ingezet, evenals meer agenten op straat zonder duidelijke functie, is niet effectief. Het verhogen van de zichtbaarheid en beschikbaarheid van politieagenten is wel veelbelovend voor het verminderen van de onveiligheidsgevoelens. Een andere belangrijke vorm van menselijk toezicht is het functionele toezicht dat mensen uit hoofde van hun beroep uitoefenen. Huismeesters en conducteurs hebben binnen hun functie al controlerende taken, maar er kan ook gedacht worden aan barmannen en huisbazen. De effecten van cameratoezicht op criminaliteit en overlast blijken erg afhankelijk van de situatie. Veel is nog onduidelijk, maar cameratoezicht werkt bijvoorbeeld beter tegen vermogensdelicten en vernieling dan tegen geweld (daarvoor werkt het namelijk niet), en beter in parkeergelegenheden dan in het openbaar vervoer. Er zijn geen effecten op de onveiligheidsbeleving. Technische beveiliging van doelwitten werkt om de criminaliteit terug te dringen. Veelbelovend is straatverlichting: met name in woongebieden en ten aanzien van geweld kan de criminaliteit hierdoor verminderen. Eveneens hoopvol is het fysieke onderdeel van de *broken-window*stheorie, waarbij vernielingen snel worden hersteld. Binnen de gelegenheidsbeperkende strategie zijn veel potentieel effectieve maatregelen voorhanden, maar de effectiviteit is vooral afhankelijk van de situatie waarin de maatregel wordt toegepast. Van verplaatsingseffecten – waarbij in deze strategie nog al eens op wordt gewezen – is maar beperkt sprake.

21.4 In welke mate zijn de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het sociale veiligheidsbeleid plausibel?

Door de beleidsveronderstellingen uit het Veiligheidsprogramma (antwoord op de eerste onderzoeksvraag) te confronteren met de beschikbare kennis over de effectiviteit van bepaalde maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten (antwoord op de tweede onderzoeksvraag), hebben we inzicht verkregen in de plausibiliteit van de gemaakte veronderstellingen en kunnen we de derde onderzoeksvraag beantwoorden. We doen dat opnieuw per strategie, waarbij we ons concentreren op de veronderstellingen waarvan we aan kunnen geven dat ze plausibel zijn of juist niet en op belangrijke omissies in de beleidstheorieën. Voor de andere veronderstellingen en voor meer details verwijzen we naar Van Noije en Wittebrood.[7]

21.4.1 RECHTSHANDHAVING

Binnen de eerste fase van de rechtshandhaving – de opsporing – is de belangrijkste beleidsveronderstelling dat door zeker (of consequent) straffen, via verschillende wegen, de sociale veiligheid zal toenemen. Veel maatregelen hebben dan ook tot doel het verhogen van de pakkans. Op grond van ons onderzoek kunnen we concluderen dat het verhogen van de pakkans vooral gunstig uitpakt wanneer de politie haar inzet concentreert op *hot spots* en *hot times* en daarmee verdachten in ieder geval tijdelijk 'uit de roulatie' haalt. Ook lijkt er een generaal afschrikkende werking uit te gaan van een hoge pakkans. Deze generale preventie geldt niet wanneer de politie achteraf tot arrestatie overgaat (reactieve arrestatie), maar alleen bij gericht en anticiperend optreden. Weinig plausibel is echter de veronderstelling dat een verhoogde pakkans een afschrikkende werking heeft op de verdachten zelf. De drempel om nieuwe delicten te plegen wordt juist lager, met name bij minderjarigen en bij mensen die relatief lichte vergrijpen plegen.

In de fase van vervolging zet het beleid in op snellere doorlooptijden van zaken, zodat verdachten sneller berecht en bestraft kunnen worden. Verondersteld wordt dat daardoor de effectiviteit van de opgelegde sanctie groter is. Het Nederlandse onderzoek op dit terrein laat zien dat deze veronderstelling weinig plausibel is: er is geen positief effect van sneller straffen op recidivevermindering aangetoond.

Centraal in de fase van sanctionering en nazorg is de gedachte dat door een persoonsgerichte aanpak meer 'maatwerk' kan worden geleverd en dat daardoor de effectiviteit van straffen zal toenemen. In de eerste plaats zijn er hoge verwachtingen van vrijheidsbeneming. Opsluiting blijkt effectief voor de duur van de detentie: verdachten en veroordeelden zijn immers tijdelijk onschadelijk gemaakt en kunnen (nauwelijks) strafbare feiten plegen. Zoals in de beleidstheorie al verondersteld is,

7 Van Noije en Wittebrood 2008.

is het niet plausibel dat vrijheidsbeneming zal bijdragen aan het terugdringen van de recidive na vrijlating. Sterker nog, er zijn zelfs aanwijzingen dat er sprake kan zijn van negatieve effecten. Met deze mogelijkheid wordt in de beleidstheorie in het geheel geen rekening gehouden, terwijl de consequentie voor de langere termijn kan zijn dat er mensen met een verhoogd recidiverisico vrijkomen. Dit betekent dat vooral detentie gecombineerd met behandeling, alsmede andersoortige straffen, als alternatief voor vrijheidsstraffen aandacht verdienen. Conform de beleidsveronderstelling lijken korte vrijheidsstraffen in ieder geval zinloos. Als er voor een gevangenisstraf wordt gekozen, kan deze beter voldoende lang zijn om de delinquent een resocialisatieprogramma te laten doorlopen, mits er dan ook werkelijk sprake is van een effectief programma ter resocialisatie.

Hoewel in het Veiligheidsprogramma aandacht is voor behandelingen van gedetineerden, komen veronderstellingen over een effectieve aanpak niet echt aan de orde. Ook hier bevindt zich een lacune in de beleidstheorie. Onderzoek laat echter zien dat cognitief-gedragstherapeutische behandelingen en sociale vaardigheidstrainingen het meest effectief zijn. De beleidsveronderstelling dat een gefaseerde re-integratie en nazorg door toezicht en begeleiding bijdraagt aan het terugdringen van de recidive kan als plausibel worden aangemerkt.

Ook voor de groep gedetineerden met vrijheidsbeperkende straffen zijn resocialisatieprogramma's en begeleiding belangrijk. De beleidsveronderstelling dat dit type straffen als alternatief voor detentie de sanctiecapaciteit vergroot, is op de korte termijn plausibel. Op de langere termijn is deze veronderstelling alleen geldig, wanneer deze straffen effectief zijn in het terugdringen van de recidive. Voor de voorwaardelijke vrijheidsstraffen lijkt dit het geval. Wanneer de straffen alleen de bewegingsvrijheid beperken en er geen sprake is van resocialisatieprogramma's en begeleiding, is de kans op recidive aanzienlijk. Dat betekent dat veroordeelden op een later moment alsnog sanctiecapaciteit in beslag gaan nemen.

Binnen de fase van sanctionering en nazorg vormen de veelplegers – veelal verslaafden – een belangrijke doelgroep. Zij worden gezien als de belangrijkste veroorzakers van zowel de veelvoorkomende criminaliteit als het tekort in de rechtshandhaving. Met name de langere vrijheidsbeneming (maximaal 2 jaar) vormt bij deze groep een belangrijke maatregel. Vanuit de gedachte van maatschappijbeveiliging is deze maatregel effectief. Voor een selecte groep – namelijk degenen die als meest beïnvloedbaar worden ingeschat – wordt deze tijd benut voor gedragsinterventies. Er zijn aanwijzingen dat daardoor de recidive na afloop wordt teruggedrongen, maar de dwang achter deze maatregel lijkt niet nodig. De overigen staat een versoberd regime te wachten en als dat betekent dat gedetineerden vooral op hun cel verblijven, mag een nadelig effect op de recidive worden verwacht.

De tweede doelgroep uit het veiligheidsprogramma in de fase van sanctionering en nazorg bestaat uit jongeren. Voor de groep minder ernstige criminele jongeren, wordt de beleidsveronderstelling dat opvoedingsondersteuning positief bijdraagt aan recidivevermindering empirisch ondersteund, vooral wanneer deze wordt aangevuld met andere vormen van hulpverlening. Ook het idee om deze jongeren door te verwijzen naar Halt wordt ondersteund. Dergelijke 'alternatieve straffen' lijken in ieder geval veel effectiever dan bijvoorbeeld de Amerikaanse *scared straight* programma's die zelfs recidiveverhogend kunnen werken. Jongeren die ernstig en vaak crimineel gedrag vertonen worden veelal onder toezicht en behandeling gesteld of zelfs in een instelling geplaatst voor heropvoeding. Net als bij volwassenen lijken ook bij de jongeren cognitief-gedragstherapeutische behandelingen en sociale vaardigheidstrainingen het meest veelbelovend. De beleidsveronderstelling dat op discipline gerichte heropvoeding (zoals bijvoorbeeld de Glen Mills School en de aanpak in Den Engh) gunstig is om de recidive terug te dringen is dan ook weinig plausibel. De kritiek op de disciplinaire heropvoedingsmethoden kunnen we vooralsnog niet doortrekken naar het lik-op-stukbeleid, omdat over de effectiviteit nauwelijks iets bekend is.

21.4.2 ONDERSTEUNING EN HULPVERLENING

Over de plausibiliteit van de beleidstheorie waarin de nadruk ligt op jeugdinterventies kunnen we kort zijn. Kenmerkend voor deze theorie is namelijk dat het geen mechanismen beschrijft die middelen aan doelen koppelen, maar alleen problemen (delinquent gedrag) verbindt met oorzaken (zoals schooluitval, opvoedkundige kwaliteit van de ouders en alcoholgebruik). De plausibiliteit van de aanpak kunnen we dan ook niet beoordelen. In grote lijnen zijn de factoren die in de beleidstheorie genoemd worden als belangrijke risicofactoren van delinquent en agressief gedrag plausibel, hoewel de causaliteit die in de beleidstheorie wordt aangenomen, nog geen uitgemaakte zaak is. Het is wenselijk om in toekomstig beleid ook de veronderstelde relatie tussen de maatregelen en de risicofactoren uiteen te zetten. Alleen dan kan beoordeeld worden of het beleid kans van slagen heeft.

21.4.3 GELEGENHEIDSBEPERKING

In de strategie van de gelegenheidsbeperking is vooral ingezet op maatregelen die duidelijk zichtbaar zijn en bedoeld om een normbevestigend signaal af te geven. Binnen deze strategie gaat het uitsluitend om generale preventie; zodra er iemand daadwerkelijk wordt 'opgepakt' bevinden we ons op het terrein van de rechtshandhaving. De beleidsveronderstelling dat formeel toezicht (lees: politie) leidt tot een afname van de criminaliteit en overlast kan als plausibel worden gezien, met name wanneer deze op *hot spots* en *hot times* plaatsvindt. Ook is er ondersteuning voor het idee dat zichtbare aanwezigheid effectief is om de onveiligheidsbeleving terug

te dringen. Waar het formele toezicht via camera's plaatsvindt, zijn de inzichten over de effectiviteit onduidelijk. Cameratoezicht blijkt vooral nuttig om snel politieingrijpen te bevorderen en opsporing te faciliteren. De beleidsveronderstelling dat cameratoezicht als vorm van formeel toezicht criminaliteit en overlast voorkomt, is twijfelachtig. De veronderstelling dat met cameratoezicht de onveiligheidsbeleving kan worden verminderd, kan met meer stelligheid worden afgewezen.

Maatregelen om doelwitten beter te beveiligen en daardoor potentiële daders te belemmeren delicten te plegen, krijgen ook veel aandacht in het Veiligheidsprogramma. Het gaat hierbij vooral om maatregelen gericht op technische beveiliging (waarbij overigens burgers en ondernemers gestimuleerd worden hun eigen verantwoordelijkheid te nemen). Vanwege overwegend positieve onderzoeksresultaten wordt deze beleidsveronderstelling over beschermende maatregelen plausibel geacht. Weinig is bekend over de effecten op onveiligheidsbeleving.

Al met al zijn de gelegenheidsbeperkende maatregelen die in het Veiligheidsprogramma de nadruk krijgen en die de overheid tot haar eigen – in plaats van particuliere – verantwoordelijkheid rekent, sterk dadergericht. Het idee van de strategie van de gelegenheidsbeperking is echter omvangrijker. Het lijkt erop dat bij de uitvoering van het beleid op lokaal niveau wel in de volle breedte maatregelen worden ingezet en (ook) maatregelen worden ingezet die zich richten op potentiële slachtoffers en situaties. Binnen de beleidstheorie is echter gekozen voor maatregelen die dicht tegen de strategie van de rechtshandhaving aanzitten. Dat is jammer, omdat bijvoorbeeld de inzet van functioneel toezicht (zoals huismeesters en conducteurs) veelbelovend lijkt. Hoewel de onderzoeksresultaten zeker niet eenduidig zijn, wijzen de bevindingen in een positieve richting voor het terugdringen van de veelvoorkomende criminaliteit en de onveiligheidsbeleving.

21.5 Algemene conclusie

In hoeverre is nu bekend of het Veiligheidsprogramma heeft bijgedragen aan de recente daling van de criminaliteit en de onveiligheidsgevoelens? Door de heterogeniteit van het Veiligheidsprogramma kan geen eindoordeel over het programma als geheel gegeven worden. Sommige delen zijn veelbelovend om de criminaliteit en overlast terug te dringen (zoals de inzet van politie op hot spots en *hot times*, aandacht voor opvoedingsondersteuning en het gebruik van keurmerken), andere niet (zoals de versobering van detentie, arrestaties voor lichte vergrijpen en op discipline gerichte heropvoedingsinstituten) en van weer andere is het effect onbekend (zoals cameratoezicht).

De veelplegeraanpak, die in het VP als speerpunt centraal is gesteld, is illustratief voor de gemengde resultaten die met het VP behaald zijn. Zo kan men positief

zijn over het terugdringen van de 'draaideurcriminaliteit'. Politie en justitie zorgen er niet alleen voor dat de veelplegers van straat gehaald worden, maar ook dat ze de volgende dag niet meteen weer buiten staan om hun criminele activiteiten ongestoord voort te zetten. Hier zien we dat het beleid op de korte termijn goed scoort: er is sprake van onmiddellijke maatschappijbeveiliging. Mogelijk straalt dit ook positief af op de maatschappelijke genoegdoening. Over de doelgroep, en het vervolgtraject dat de opgepakte veelplegers doorlopen, komen we tot een veel kritischer conclusie. Ten eerste gaat men eerder over tot arrestatie bij lichtere overtredingen, hetgeen onbedoeld een stimulans kan zijn voor een criminele loopbaan. Ten tweede legt men ter bestrijding van de draaideurcriminaliteit langere vrijheidsstraffen op, zonder echter duidelijkheid te geven over verdere gedragsinterventies en tijdsbesteding tijdens en na de detentie. Op het gebied van recidivevermindering, bepalend voor succes op de langere termijn, zijn er dus geen aanwijzingen dat met 'zeker, sneller en strenger straffen' meer successen geboekt worden dan met ander beleid het geval zou zijn geweest.

22 Organisaties in de criminaliteitsbestrijding

E.R. Muller

22.1 Inleiding

Criminaliteitsbestrijding betekent werk voor veel verschillende organisaties. Zij werken samen in complexe netwerken teneinde criminaliteit te voorkomen, strafbare feiten op te sporen, verdachten te berechten en veroordeelden in detentie te nemen. Voor een goed begrip van het functioneren van de criminaliteitsbestrijding zal ik in dit hoofdstuk op hoofdlijnen de relevante organisaties in de criminaliteitsbestrijding beschrijven en analyseren. In het bijzonder ga ik daarbij in op het rijk, de gemeenten, de politie, het Openbaar Ministerie, de rechters en de detentieorganisatie in Nederland.[1] Deze organisaties vormen de kernactoren in de criminaliteitsbestrijding. Het gaat hier om een eerste inleiding met betrekking tot deze organisaties. In de literatuurlijst zijn de relevante boeken en artikelen weergegeven die een diepgaander beeld geven van deze organisaties. Voordat ik specifiek inga op de afzonderlijke organisaties schets ik kort de bredere context waarin deze organisaties moeten functioneren.

22.2 Thema's in de veiligheidszorg

Organisaties in de criminaliteitsbestrijding spelen een belangrijke rol in de veiligheidszorg. De afgelopen jaren hebben veiligheidszorg en veiligheidsorganisaties veel aandacht gekregen. De cruciale ontwikkelingen in dit veiligheidsveld zijn ook van belang voor de organisaties in de criminaliteitsbestrijding. Veiligheid is uitgegroeid tot een van de belangrijkste vraagstukken voor publiek, media en politiek. Veiligheid is hot en sexy. Zij trekt veel aandacht. Dit is niet alleen te wijten aan de toegenomen objectieve onveiligheid van de burgers. Het heeft een relatie met verhoogde subjectieve onzekerheid en onveiligheid die de burgers (en bedrijven) ervaren. Een van de meest complexe vragen is hoe de subjectieve gevoelens van het publiek worden beïnvloed. Het lijkt erop dat deze subjectieve gevoelens niet zozeer beïnvloed zijn door hun eigen ervaringen met onveiligheid, maar vooral door de beelden die mensen hebben via de media en verhalen van anderen. Het traditionele onderscheid tussen strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en openbare orde handhaving begint te vervagen. Criminaliteitsbestrijding is niet alleen maar de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie en de politie, maar

1 In dit hoofdstuk besteed ik slechts zijdelings aandacht aan enkele andere relevante organisaties in de criminaliteitsbestrijding zoals de bijzondere opsporingsdiensten, de inspecties, de advocatuur, de reclassering, de kinderbescherming en de jeugdzorg.

in toenemende mate ook van de burgemeester, de gemeente en vele andere organisaties.

De toegenomen aandacht voor veiligheid en veiligheid betekent ook toegenomen wetenschappelijke aandacht.[2] Het aantal wetenschappelijke publicaties op dit gebied is groot en nog steeds groeiende. Niet alleen uit de criminologie en het recht, maar in veel gebieden van de wetenschap wordt aandacht besteed aan veiligheid en criminaliteitsbestrijding. Het is op dit moment bijna onmogelijk om een overzicht van de verschillende perspectieven of aspecten met betrekking tot veiligheid te bieden. Een overzicht van belangrijke kwesties in de huidige wetenschappelijke literatuur over de veiligheid in een democratische rechtsstaat is wel mogelijk.

Veel aandacht wordt besteed aan de vraag of de intensiteit en de omvang van de bevoegdheden van veiligheidorganisaties zijn toegenomen. Is de dreiging van (nieuwe) risico's, zoals terrorisme, een rechtvaardiging voor de toename van het aantal en de aard van de bevoegdheden van de verschillende veiligheidsorganisaties? Het lijkt zeker dat de politie, justitie, en inlichtingendiensten een sterke toename van het aantal bevoegdheden in de afgelopen jaren hebben gekend. Niet altijd is duidelijk of deze bevoegdheden daadwerkelijk nodig zijn. Het is ook niet altijd duidelijk voor welke dreiging deze bevoegdheden zijn toegekend. En het is niet altijd duidelijk of de uitbreiding van de bevoegdheden een doeltreffende impact hebben op het terugdringen van onveiligheid. Het debat over veiligheid gaat vaak en veel over de precieze omstandigheden waarin elke organisatie gebruik mag maken van de nieuwe bevoegdheden. Het hele debat over de veiligheid heeft daarom een sterke juridische connotatie.

Een ander cruciaal punt in het debat over de veiligheid in een democratische staat betreft de vraag of er te veel inbreuk op de rechten van de burgers wordt gemaakt. Dat de bevoegdheden van alle betrokken organisaties zijn uitgebreid lijkt duidelijk. Dat dit mogelijk leidt tot een verdere schending van de fundamentele rechten van de burgers lijkt geen twijfel. Het debat gaat over de vraag of deze bevoegdheden wettig, legitiem en noodzakelijk zijn. Kan de staat intensief inbreuk maken op de rechten van een individu om de massa te beschermen? En welke waarborgen zijn beschikbaar voor diegenen die geconfronteerd worden met deze bevoegdheden? Verschillende kampen hebben zich gevormd rond de antwoorden op deze vragen. Een leger van mensenrechtenspecialisten beschouwt de inbreuken op de fundamentele rechten te veel en te ver. Een ander leger van vooral politici, politie, openbare aanklagers en inlichtingendiensten beweren dat de huidige bedreiging van de veiligheid het noodzakelijk maakt de individuele rechten van burgers te schenden.

2 Zie bijv. Loader 1999; Zedner 2003; Loader and Walker 2004; Muller 2004; Zedner 2005; Zedner 2009.

Een thema dat steeds meer aandacht krijgt in de wetenschappelijke literatuur over de veiligheid is de mate waarin de staat een voortdurende verantwoordelijkheid heeft om veiligheid te realiseren voor zijn burgers. Traditioneel werd veiligheid gezien als een van de onderscheidende kerntaken van de overheid. De overheid heeft het monopolie op geweld. De laatste decennia is er een explosieve toename van de particuliere beveiligingsindustrie te zien. In veel landen is het aantal particuliere beveiligingsmedewerkers veel groter dan de publieke veiligheidsmedewerkers. In veel landen zijn delen van de veiligheidszorg geprivatiseerd. In sommige landen worden cruciale onderdelen van de veiligheidszorg uitgevoerd door particuliere ondernemingen zoals bij bewaking en detentie. Dit leidt tot vragen over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid, maar ook over kwaliteit, beheer en controle. Is de veiligheidszorg een verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur of dienst of gewoon een product?

Hoe veilig of onveilig het is, is ook een belangrijk aspect in de wetenschappelijke debatten over veiligheid. Cijfers over veiligheid leiden altijd tot discussie. Wie heeft ze verzameld, wie heeft ze geanalyseerd, en welke onderwerpen worden behandeld zijn slechts een paar vragen die zijn opgeworpen. Er is geen duidelijk beeld over hoe veilig of onveilig het is. Hoewel er vele officiële cijfers zijn, is er altijd discussie over de specifieke toepassing. Informatie en kennis over veiligheid betekenen macht en autoriteit. De persoon die kan bepalen wat de formele cijfers zijn, beslist welk beleid succesvol is en welk beleid niet. Het is onnodig om te zeggen dat dit belangrijke organisatorische en machtsaspecten in zich bergt.

De samenwerking tussen alle organisaties die betrokken zijn bij veiligheid is een ander cruciaal probleem. Veel organisaties zijn betrokken bij veiligheid. In elk land is het veiligheidsbestel georganiseerd op een andere manier. Elke organisatie heeft verschillende bevoegdheden. De verantwoordelijkheden van deze organisaties verschillen en is er enige overlapping van verantwoordelijkheden tussen deze organisaties. Er zijn intensieve en complexe samenwerkingsregelingen om effectief samen te werken en te coördineren. De complexiteit van deze samenwerking leidt niet altijd tot goede resultaten.

Een belangrijk onderwerp in de wetenschappelijke literatuur over de veiligheid is het risicodenken. Veel auteurs hebben er op gewezen dat sinds een paar jaar risicodenken dominant is geworden in het veiligheidsbeleid. Het is nu vooral belangrijk om de veiligheid en de veiligheid te voorkomen. Deze risico's moeten worden vermeden en voorkomen. Dit betekent dat op basis van risicoanalyse inschattingen worden gemaakt welke personen, situaties, plaatsen en processen het grootste risico zijn. Met betrekking tot deze personen, situaties, plaatsen en processen worden preventieve maatregelen getroffen. Deze preventieve maatregelen zijn vaak gerelateerd aan bevoegdheden om informatie te verzamelen over deze personen, situaties,

plaatsen en processen voordat het risico werkelijkheid is geworden. Dat betekent nu vaak dat persoonlijke informatie wordt verzameld zonder dat een concrete verdenking van een strafbaar feit aanwezig is. In het verleden waren veiligheidsorganisaties gericht op het reageren na een misdrijf. De focus van veel veiligheidsorganisaties is nu verschoven naar de preventie van risico's.

De mate van verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voor hun eigen veiligheid is ook een onderwerp dat regelmatig wordt beschreven. De staat is momenteel in veel landen de eerstverantwoordelijke voor veiligheid. Hoewel in sommige landen delen van de veiligheidszorg zijn geprivatiseerd, blijft er een cruciale publieke verantwoordelijkheid. Het is echter al langer duidelijk dat de overheid alleen niet in staat is om ervoor te zorgen dat alle risico's worden voorkomen en bestreden. Burgers en bedrijven moeten ook een rol spelen in de veiligheidszorg. De vraag is hoe ver deze verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven gaat. Kan van alle burgers worden verwacht dat zij preventieve maatregelen treffen? Hoe kan een gelijkwaardig niveau van veiligheid worden bereikt voor zowel de rijkere als voor de armere burgers? Deze vragen leiden tot ingewikkelde discussies over de verantwoordelijkheid van overheid, burgers en bedrijven voor veiligheid.

22.3 Rijk en gemeenten

Om de criminaliteitsbestrijding en veiligheidszorg in Nederland goed te kunnen begrijpen is het niet alleen noodzakelijk om te kijken naar traditionele organisaties zoals de politie, het Openbaar Ministerie en detentieorganisaties maar in toenemende mate ook naar het rijk en de verschillende departementen en naar de gemeenten. Het bestuur in Nederland heeft de afgelopen jaren een steeds belangrijkere rol genomen in de criminaliteitsbestrijding.

22.3.1 RIJK

In Nederland zijn verschillende departementen intensief betrokken bij criminaliteitsbestrijding en veiligheidszorg. Primair zijn dit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Justitie. In Nederland bestaat geen ministerie van Veiligheid. De weerstand tegen een dergelijk ministerie is groot aangezien het dan te veel bevoegdheden en macht zou krijgen ten aanzien van veiligheidszorg. Anderen menen echter dat met een ministerie van Veiligheid de effectiviteit en efficiency van de veiligheidszorg in Nederland stevig zou toenemen.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft – samen met de minister van Justitie – een integrale verantwoordelijkheid voor de veiligheid in

Nederland. Binnen deze ministeries worden nationale veiligheidsbeleidsplannen worden gemaakt. De minister van Binnenlandse Zaken maakt – samen met de minister van Justitie – afspraken met de politie over prestatiedoelstellingen. Cruciale delen van het beheer van de politie vindt plaats vanuit dit ministerie. Dit beheer omvat alles van financiën, personeel, materieel om voertuigen, uniformen en wapens. De invloed van beide ministeries op het dagelijks beheer van de politie is sterk toegenomen in de afgelopen jaren. Crisisbeheersing en rampenbeheersing zijn ook een essentieel onderdeel van de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken evenals de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een zekere verantwoordelijkheid voor de bestrijding van terrorisme. De Nationale Coördinator Terrorismebestrijding is gedeeltelijk onderworpen aan de minister van Binnenlandse Zaken.

Het beheer van het Korps Landelijke Politiediensten vindt plaats binnen dit ministerie. De benoeming van burgemeesters in Nederland is de taak van de minister van Binnenlandse Zaken. Aangezien de burgemeester een belangrijke rol op lokaal niveau heeft met betrekking tot veiligheid heeft de minister op deze manier enige invloed. Binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken functioneert een Openbare Orde en Veiligheid Inspectie voor het toezicht en de controle van het veiligheidsbeleid en de criminaliteitsbestrijding in Nederland. Deze inspectie houdt toezicht op de politie en gemeenten ten aanzien van hun rol in het veiligheidsbeleid.

Het Ministerie van Justitie is primair verantwoordelijk voor de rechtshandhaving en terrorismebestrijding. Dit ministerie is het bevoegd gezag van het Openbaar Ministerie, dat grotendeels een onafhankelijke rol heeft. Het Ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie formuleren richtlijnen om de handhaving door de politie en bijzondere opsporingsdiensten te reguleren. Dit ministerie is tevens politiek verantwoordelijk voor de rechterlijke macht in samenwerking met de Raad voor de Rechtspraak en het College van procureurs-generaal. De rechterlijke macht bestaat in Nederland zowel uit rechters als uit het Openbaar Ministerie. Daarnaast vallen ook de gevangenissen onder de verantwoordelijkheid van dit ministerie, alsook het Nederlands Forensisch Instituut. De minister van Justitie is de eerstverantwoordelijke minister voor terrorismebestrijding. De Nationale Coördinator Terrorismebestrijding valt onder de directe verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. De administratieve en strafrechtelijke handhaving in Nederland is grotendeels de politieke verantwoordelijkheid van dit ministerie.

Naast deze beide ministeries spelen de ministeries van Algemene Zaken, van Wonen, Werken en Integratie, van Volkhuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu een rol in de criminaliteitsbestrijding. De bredere veiligheidszorg is mede de verantwoordelijkheid van de ministeries van Defensie, van Buitenlandse Zaken,

van Verkeer en Waterstaat en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Al deze departementen hebben op een deelterrein van criminaliteitsbestrijding en veiligheidszorg een zekere verantwoordelijkheid. In twee onderraden van de ministerraad, namelijk de Raad voor Veiligheid en de Rechtsorde en de Raad voor de Nationale Veiligheid wordt geprobeerd tot afstemming en coördinatie tussen de betrokken departementen te komen.

Veel departementen in Nederland hebben dus een verantwoordelijkheid voor veiligheidszorg en criminaliteitsbestrijding. Het is overbodig te zeggen dat dit leidt tot intensieve coördinatie. Dit leidt in sommige gevallen echter ook tot intensieve bureaupolitieke conflicten. Eigenlijk kan geen van de ministeries onafhankelijk vergaande beslissingen over veiligheidszorg en criminaliteitsbestrijding nemen. Er is altijd samenwerking met andere ministeries noodzakelijk. Binnen de Nederlandse regering heeft geen minister het gezag over een andere minister. Zelfs de minister-president moet tot gezamenlijke beslissingen komen. Mede door de altijd aanwezige behoefte aan politieke coalities in Nederland is er geen hiërarchische relatie tussen de premier en andere ministers. De minister-president is eerste onder gelijken. Het resultaat van deze compromisstructuur – ook wel bekend als polderpolitiek – is dat slechts kleine veranderingen in het veiligheidsbeleid kunnen worden gerealiseerd, maar meestal wel met brede steun van politiek, ambtenaren en deskundigen.

22.3.2 GEMEENTEN

De meer dan 400 gemeenten in Nederland spelen een belangrijke rol in het veiligheidsbeleid. Mede vanwege de centrale rol van de burgemeester in verband met de politie en brandweer, is de Nederlandse lokale overheid de afgelopen jaren uitgegroeid tot een centrale actor in veiligheid en veiligheidsbeleid. De burgemeester in Nederland heeft het gezag over de politie en de brandweer. In het tripartiete overleg tussen burgemeester, officier van justitie en politiechef wordt over vele aspecten van veiligheid besloten.

De positie van burgemeester in de Nederlandse grondwet is bijzonder. Hij wordt benoemd door de Kroon. Hij is niet rechtstreeks door het volk gekozen, hoewel de gemeenteraad nu een bijna bindende voordracht doet aan de minister van Binnenlandse Zaken. Niet de burgemeester, niet het college van burgemeester en wethouders, maar de gemeenteraad is het hoofd van een Nederlandse gemeente. Niettemin zijn de belangrijkste bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid toevertrouwd aan de burgemeester. De gedachte is dat in gevallen van (dreigende) verstoringen van de openbare orde en veiligheid een eenhoofdig orgaan moet kunnen beslissen en moet geen afhankelijkheid bestaan van overleggen met anderen.

De burgemeester heeft verschillende rollen met betrekking tot veiligheid. Hij heeft het formele gezag over de politie en de brandweer. Hij doet de bestuurlijke leiding tijdens crisissen en rampen. Hij beschikt over veel bevoegdheden om de openbare orde te herstellen of te voorkomen dat de openbare orde wordt gestoord. De burgemeester ontvangt (vertrouwelijke) informatie over veiligheid. De burgemeester speelt een belangrijke rol in het driehoeksoverleg met de officier van justitie en de politiechef. De burgemeester neemt deel aan het regionaal college, dat verantwoordelijk is voor het beheer van de politie. In sommige gevallen is de burgemeester is ook korpsbeheerder, voorzitter van de veiligheidsregio en voorzitter van de brandweerregio en de regio van de medische hulpdiensten. Dit geldt voor burgemeesters van de grotere gemeenten. De burgemeester coördineert de bestuurlijke handhaving. De burgemeester krijgt doorzettingsmacht ten opzichte van andere organisaties om activiteiten te realiseren voor een specifieke persoon. Al met al hebben burgemeesters veel macht ten aanzien van veiligheidsvraagstukken en criminaliteitsbestrijding.

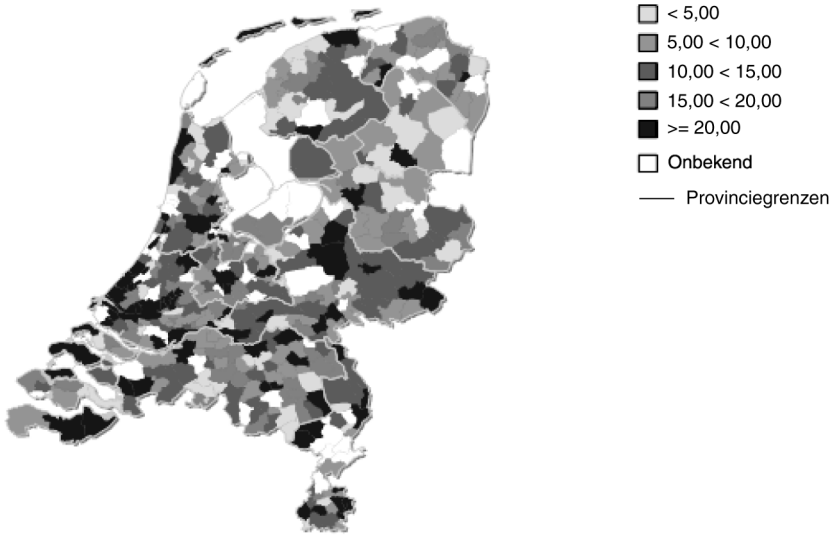
In de praktijk zien we dat de burgemeesters die deze rollen vervullen deze heel anders invullen. Sommige burgemeesters handelen als een sheriff en pakken alle veiligheidsproblemen van hun burgers direct en repressief op. Sommigen proberen boven alle partijen te blijven staan, ook in veiligheidsvraagstukken. Anderen proberen te helpen bij specifieke personen en zorgen voor een sterke samenwerking tussen alle organisaties die betrokken zijn. En natuurlijk zijn er veel mogelijke combinaties van deze vormen van taakuitvoering. Het is sterk afhankelijk van de persoonlijkheid van de burgemeester, de onveiligheid in de gemeente en de externe druk (van gemeenteraad, media en burgers) op welke wijze de burgemeester zijn rol ten aanzien van veiligheidszorg inneemt.

De gemeenteraden in Nederland hebben in de afgelopen jaren steeds meer druk op de gemeenten en de burgemeesters gelegd om meer aandacht te besteden aan veiligheid en criminaliteitsbestrijding. Dit heeft geleid tot uitgebreide veiligheidsprogramma's vooral in de grotere gemeenten. Het leidde ook tot een toename van het aantal mensen en middelen op lokaal gemeentelijk niveau die werken op het terrein van veiligheid. Niet langer is het slechts een paar mensen de burgemeesters bezig met veiligheid, maar alle gemeentelijke diensten dragen bij aan de veiligheidszorg in een gemeente. Het heeft ook geleid tot een aanzienlijke uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester en de gemeente op het gebied van de openbare orde en criminaliteitsbestrijding.

De gemeenten in Nederland variëren sterk in grootte en capaciteit. De meest intensieve vorm van lokaal veiligheidsbeleid vindt plaats in de grotere gemeenten. De kleinere gemeenten proberen vaak een vorm van regionaal veiligheidsbeleid te realiseren. De regionaliseringstendens is een belangrijke ontwikkeling in de veiligheidszorg in Nederland. De politie, brandweer, Geneeskundige Hulpverlening

bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en crisisbeheersing en rampenbestrijding zijn georganiseerd in regionale organisaties. Daartoe zijn specifieke organisaties opgericht, zoals de politieregio's, brandweerregio's, GHOR-regios en veiligheidsregio's. Het lokale veiligheidsbeleid moet worden verbonden met deze regionale organisaties. Dit leidt tot ingewikkelde coördinatieproblemen zoals een *factsheet* van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten laat zien: "De veiligheid en veiligheidsbeleid van een gemeente bestaat uit vijf gebieden: een veilige leefomgeving, bedrijvigheid en veiligheid, jeugd en veiligheid, fysieke veiligheid en integriteit en veiligheid. Binnen het gebied van veiligheid zijn er veel verschillende thema's: van overlast van drugs, verkeersveiligheid de risico's van natuurrampen. Een ander kenmerk van het gebied van veiligheid is de grote impuls op zowel nationaal als lokaal niveau. Wat vandaag geen prioriteit is, kan morgen bovenaan de politieke agenda staan. Een goed voorbeeld hiervan is radicalisering. De veelheid van onderwerpen en belanghebbenden verhoogt de kans op een grote versnipperde aanpak. De uitdaging voor gemeenten is het bereiken van een uitgebreid veiligheidsbeleid dat wordt gedragen door de partners."[3] In onderstaande overzichten worden de uitgaven van de verschillende gemeenten ten aanzien van openbare orde en veiligheid en brandweer en rampenbestrijding weergegeven.

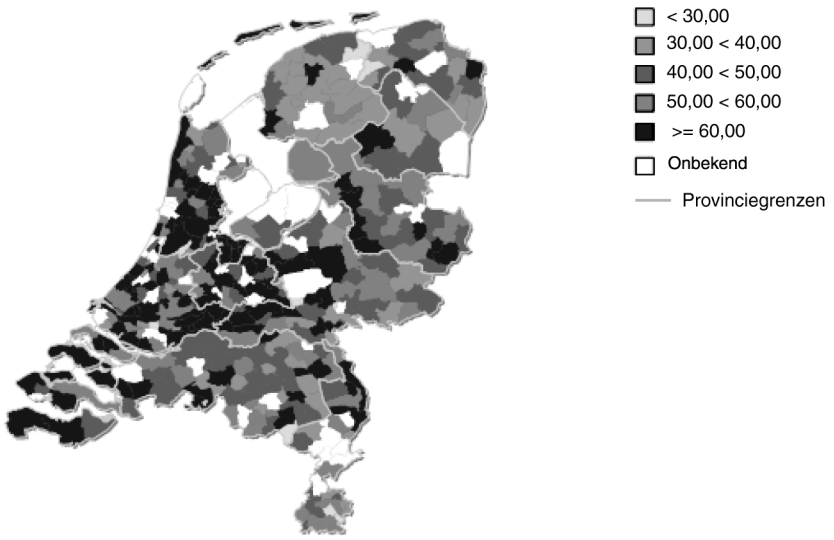
Figuur 22.1: Uitgaven handhaving openbare orde en veiligheid per inwoner



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

3 Factsheet Vereniging Nederlandse Gemeenten, Lokaal veiligheidsbeleid, 2009.

Figuur 22.2: Uitgaven brandweer en rampenbestrijding per inwoner



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

De afgelopen jaren zijn er in Nederland zogenaamde Veiligheidshuizen tot stand gekomen in verschillende gemeenten. In deze Veiligheidshuizen werken gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Jeugdzorg, Kinderbescherming, Reclassering, scholen en anderen samen om ten aanzien van concrete personen afspraken te maken wie welke maatregelen treft. Deze Veiligheidshuizen vormen steeds meer een focuspunt in gemeenten waar de activiteiten ten aanzien van veiligheidszorg bij elkaar worden gebracht. Op dit moment kennen de Veiligheidshuizen verschillende vormen.[4]

4 Adviesbureau Van Montfoort 2008.

Tabel 22.1: De varianten van de veiligheidshuizen

	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Focus van beleid	Gericht op de justitieketen: verbeteren van de samenwerking in de strafrechtsketen.	Gericht op het verbreden van de samenwerking met partner in de zorg; er ontstaan verbindingen tussen straf en zorg.	Integraal, lokaal veiligheidsbeleid is onderdeel van het veiligheidshuis. Strafrecht, zorg, toezicht en bestuurlijke handhaving worden verbonden.
Thema's	De drie hoofdthema's aangevuld met lokale gebiedsgerichte thema's.	Dominant zijn de drie hoofdthema's aangevuld met het thema nazorg.	Integraal veiligheidsbeleid waar naast de hoofdthema's aandacht is voor vernieuwende lokale thema's.
Regie	Openbaar Ministerie.	Dominant is gezamenlijke regie door Openbaar Ministerie en gemeente.	Gemeente.
Geografische reikwijdte	Deelgebied binnen een gemeente.	Varieert van gemeente tot arrondissement.	Gemeente (eventueel met omliggende gemeenten).
Doelen	Gericht op het verbeteren van de doorlooptijden in de strafrechtsketen.	Gericht op het verminderen van recidive.	Gericht op het verbeteren van de veiligheidsgevoelens van de burgers in de gemeente.

Gemeenten in Nederland moeten een richtinggevende rol vervullen met betrekking tot de veiligheidszorg en criminaliteitsbestrijding. Zij moeten in staat zijn de partijen die betrokken zijn in veiligheid te stimuleren en te verenigen. Deze richtinggevende rol zal juridisch worden vastgelegd doordat gemeenten doorzettingsmacht krijgen over andere organisaties. De gemeenten zijn verplicht om elke vier jaar een veiligheidsplan te maken waarin het veiligheidsbeleid wordt uitgewerkt en wordt aangegeven welke organisatie welke bijdrage zal leveren. Het voornemen is in Nederland een dekkend netwerk van Veiligheidshuizen vorm te geven. Op deze manier wordt de rol van gemeenten en burgemeesters in het veiligheidsbeleid nog belangrijker.

22.4 Politie[5]

22.4.1 ORGANISATIE EN BEVOEGDHEDEN

De Nederlandse politie bestaat uit 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Een regionaal politiekorps is verantwoordelijk voor de politie in een bepaald gebied dat bekend staat als de politie regio. De grootte van een regionaal politiekorps is afhankelijk van factoren als bevolkingsomvang, criminaliteitniveaus en bebouwingsdichtheid. Elke regionale korpskracht is op zijn beurt verdeeld in een aantal districten of divisies.

Het gezag over de politie in Nederland is verdeeld over de burgemeester en de officier van justitie. Bij gezag gaat het om de vraag wat de politie moet doen. De burgemeester heeft het gezag over de politie voor zover het gaat over de openbare ordehandhaving en de hulpverlening. De officier van justitie heeft het gezag over de politie als het gaat over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en criminaliteitsbestrijding. De scheiding tussen de openbare ordehandhaving en hulpverlening en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en criminaliteitsbestrijding begint echter steeds meer te vervagen. Daarom is het noodzakelijk dat de burgemeester en de officier van justitie samen met de politiechef in het driehoeksoverleg een en ander goed met elkaar afstemmen.

Het beheer over de politie is formeel in handen van het regionaal college, een overlegorgaan van alle burgemeesters van de regio aangevuld met de hoofdofficier van justitie. De burgemeester van de grootste gemeente fungeert als korpsbeheerder en voorzitter van het regionaal college. De korpsbeheerder vormt op dit moment de centrale actor ten aanzien van het beheer van de Nederlandse politie.

De organisatie en werking van de politie in Nederland is gebaseerd op de Politiewet 1993. In deze wet zijn de taken en (deel van) de bevoegdheden van de politie beschreven. In artikel 2 worden de taken van de Nederlandse politie weergegeven: handhaving van de rechtsorde en verlenen assistentie aan degenen die hulp nodig hebben. De handhaving van de rechtsorde bestaat uit de handhaving van het strafrecht en de handhaving van de openbare orde. Zoals hierboven vermeld heeft de burgemeester het gezag over de politie als het gaat om handhaving van de openbare orde en het Openbaar Ministerie als het gaat om strafrechtelijke handhaving van de wet. De politie heeft dus twee directe bazen, de burgemeester en de officier van justitie. Zij zijn verantwoordelijk voor de activiteiten van de politie. De officier van justitie is formeel het hoofd van het strafrechtelijk onderzoek, hoewel natuurlijk veel taken en bevoegdheden worden overgedragen aan politie-officieren. Ervaren politie-officieren zijn ook vaak hulpofficier van justitie en in die hoedanigheid kunnen zij sommige taken van de officier van justitie uitvoeren.

5 Zie meer uitgebreid Fijnaut, Muller, Rosenthal en Van der Torre, 2007.

Bij de uitoefening van haar functies kan de politie gebruikmaken van een scala van bevoegdheden gedeeltelijk gebaseerd op de Politiewet 1993, deels op het Wetboek van Strafrecht en van Strafvordering en gedeeltelijk op basis van specifieke wetten. De politie mag geweld gebruiken, in sommige gevallen dodelijk geweld, onder strikt omschreven voorwaarden. De politie heeft de bevoegdheid bij verdenking van een strafbaar feit om het lichaam en kleding van individuen te onderzoeken, personen te arresteren en goederen in beslag te nemen. De politie kan verdachten horen. Het recht om te zwijgen is cruciaal in de uitoefening van deze bevoegdheid. De politie kan een huis en correspondentie doorzoeken en kan onder specifieke voorwaarden verschillende vormen bijzondere opsporingsmethoden inzetten (systematische observatie, infiltratie, enzovoort). Ophouden, aanhouden en stoppen voor verhoor zijn bevoegdheden van de politie zelf. Verdergaander bevoegdheden moeten worden goedgekeurd door de officier van justitie en in sommige gevallen zelfs door de rechter commissaris. De politie kan bepaalde strafbare feiten afdoen door de het geven van een waarschuwing of een lage boete.[6]

Aan het begin van 2009 zijn nieuwe plannen voor veranderingen in de Nederlandse politie systeem openbaar gemaakt. Hoewel de regering uitdrukkelijk benadrukt dat de regionale politiesysteem bewaard is gebleven, zijn de voorstellen vormen van centralisatie en nationalisatie. Het voorstel is om het Korpsbeheerdersberaad een wettelijke en meer invloedrijke rol te geven. Het Korpsbeheerdersberaad is de verzameling van alle 26 korpsbeheerders (burgemeesters van grote steden) in Nederland. Het Korpsbeheerdersberaad zal rechtstreeks afspraken maken met de minister van Binnenlandse Zaken over de prestaties van de politie in Nederland in het algemeen en de politie in de regio in het bijzonder. Ook maken zij afspraken over de taakuitvoering en het beheer van de politie. De besluiten van het Korpsbeheerdersberaad zijn bindend voor alle politieregio's. Deze raad zal een onafhankelijke voorzitter krijgen. De raad legt verantwoording af aan de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, die vervolgens verantwoording verschuldigd zijn aan de Tweede Kamer van het Parlement. De Raad van Korpschefs krijgt een adviserende rol met betrekking tot het Korpsbeheerdersberaad. Er zal ook een nationale politieorganisatie worden gevormd die in aanvulling op de individuele politieregio's verantwoordelijk is voor personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting van de Nederlandse politie.[7]

Het beheer van de Nederlandse politie is met deze voorstellen daadwerkelijk genationaliseerd. Formeel is er geen nationale politie, omdat er geen rechtstreekse gezagsrelatie tussen de nationale regering en de politie is. De ontwikkeling is echter duidelijk in de richting van een nationale politieorganisatie. Gezag en beheer zijn formeel gescheiden in het Nederlandse politiebestel. Maar ze hebben natuurlijk alles te maken met elkaar. Nu financiën, personeel, huisvesting, organisatie, infor-

6 Zie verder Buruma 2007.
7 Zie website Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor voortgang van deze plannen.

matie worden georganiseerd en besloten op nationaal niveau, zal de ruimte voor nationale materiële controle van de taken en prioriteiten van de politie toenemen. Hoewel de ministers formeel geen direct gezag over de politie heeft, krijgen ze dit wel door de beheersbeslissingen.

Deze beschrijving maakt duidelijk hoe complex de Nederlandse politieorganisatie is. De Nederlandse politie is ook altijd in ontwikkeling. De relaties tussen alle organisaties die betrokken zijn, zijn complex. Geschiedenis, structuur en cultuur bepalen grotendeels hoe de politieorganisatie in Nederland is vormgegeven. De precieze structuur van de politie is nog en blijft steeds onderwerp van discussie. Sommigen vinden het te gecentraliseerd, anderen te gedecentraliseerd. Sommigen vinden het effectief, andere niet. Sommigen geloven dat de burgemeesters te veel macht hebben, anderen zijn van mening dat de rol van het Openbaar Ministerie te belangrijk is. Sommigen geloven dat de nationale wensen prioriteit moet hebben, anderen geloven dat de nadruk moet liggen op de lokale gemeenschap. Sommigen geloven dat de nationale overheid veel meer te zeggen zou moeten hebben over de politie, anderen geloven dat de politie in de eerste plaats een lokale aangelegenheid moet blijven. Sommigen geloven dat de politie moet worden gecontroleerd door een rechtstreeks gekozen parlement, anderen verdedigen de indirecte verantwoording die nu bestaat. Deze vragen zullen blijven. Ze gaan uiteindelijk allemaal over de macht en het gezag over de politie.

22.4.2 PRIVATE VEILIGHEIDSZORG EN CRIMINALITEITSBESTRIJDING

De veiligheidszorg en criminaliteitsbestrijding krijgt in Nederland niet alleen vorm door de publieke politieorganisatie. De private veiligheidszorg en criminaliteitsbestrijding wordt steeds belangrijker. In Nederland groeide de particuliere beveiligingsmarkt in de afgelopen jaren, hoewel niet zo sterk als in andere landen. Er zijn ongeveer 30.000 particuliere beveiligingsmedewerkers in Nederland (op een totaal van meer dan 50.000 politieagenten). In totaal zijn er ongeveer tussen de 250 en 400 operationele particuliere veiligheidsbedrijven in Nederland, die een jaarlijkse omzet van meer dan een miljard hebben. In vergelijking met andere Europese landen heeft Nederland slechts een beperkte privatisering.[8]

8 Button 2007.

Tabel 22.2: Grootte, volgorde en rang van privébeveiligingsindustrieën in de EU

Country	*Population*	*Police*	*Security*	*Security/police ratio*
Hungary	10,000,000	40,000	80,000	2.00
Poland	38,600,000	103,309	200,000	1.94
Ireland	3,900,000	12,000	20,000	1.67
Luxembourg	462,000	1,573	2,200	1.40
Estonia	1,400,000	3,600	4,900	1.36
United Kingdom	60,270,000	141,398	150,000	1.06
Slovakia	5,400,000	21,500	20,839	0.97
France	60,400,000	145,000	117,000	0.81
Finland	5,200,000	7,500	6,000	0.80
Germany	82,500,000	250,000	170,000	0.68
Netherlands	16,300,000	49,000	30,000	0.61
Portugal	10,500,000	46,000	28,000	0.61
Slovenia	2,000,000	7,500	4,500	0.60
Czech Republic	10,200,000	47,400	28,101	0.59
Sweden	9,000,000	18,000	10,000	0.56
Greece	10,700,000	49,900	25,000	0.50
Cyprus	776,000	3,000	1,500	0.50
Lithuania	3,600,000	20,000	10,000	0.50
Latvia	2,300,000	10,600	5,000	0.47
Belgium	10,300,000	39,000	18,321	0.47
Spain	40,280,000	193,450	89,449	0.46
Malta	397,000	1,800	700	0.39
Denmark	5,400,000	14,000	5,250	0.38
Italy	58,100,000	240,114	55,000	0.23
Austria	8,200,000	30,000	6,790	0.23
European Union	456,185,000	1,495,644	1,088,550	0.73

Bronnen: CoESS/UNI-Europa (2004) en Benyon e.a.(1994).

Van Steden verklaart de groei van de particuliere beveiliging industrie in Nederland door het positieve overheidsbeleid ten aanzien van de particuliere sector en de economische rationaliteiten. Oorzaken zoals de toename van de criminaliteit, de groei van de massa privé-eigendom en een overbelaste politie zouden minder van toepassing zijn in Nederland. De professionalisering van de particuliere beveiliging heeft een bijdrage geleverd aan deze groei.[9]

Daarnaast heeft Nederland een lange traditie van intensieve publiek-private samenwerking op het gebied van veiligheid. Deze publiek-private samenwerking is gericht op zowel specifieke situaties, zoals de beveiliging van winkelcentra of bedrijfsterreinen, als op gezamenlijke projecten om criminaliteit te voorkomen.

9 Van Steden, hoofdstuk11 en 12. Zie ook Van Steden and Huberts 2006.

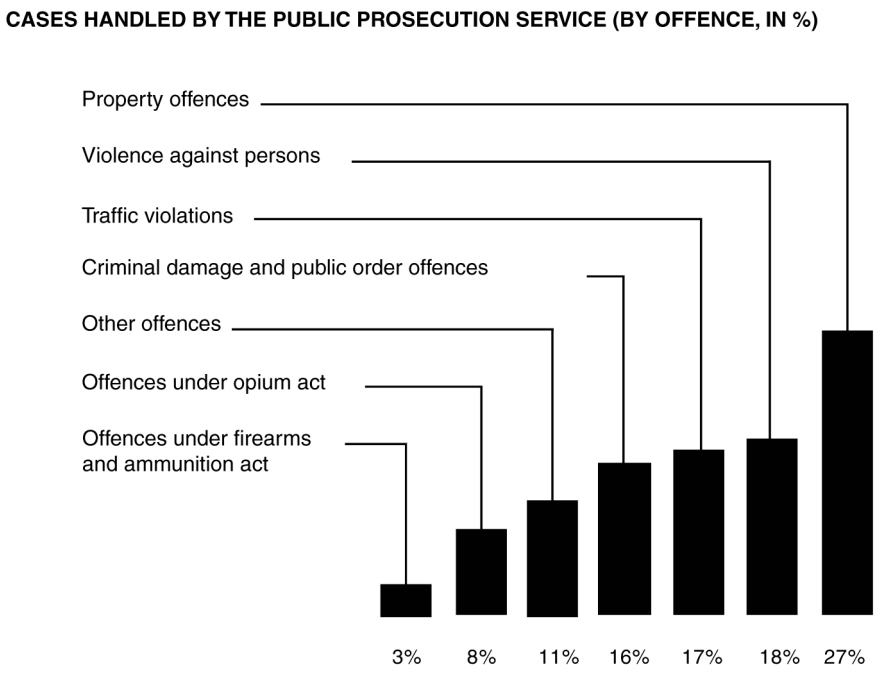
In de regionale en landelijke instanties is intensieve samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven op het gebied van veiligheid georganiseerd.[10]

22.5 Openbaar Ministerie[11]

22.5.1 ORGANISATIE OPENBAAR MINISTERIE

Het Nederlandse Openbaar Ministerie heeft drie hoofdtaken: opsporing van strafbare feiten, de vervolging van overtreders en zorg dragen voor uitvoering van straffen. In Nederland is het Openbaar Ministerie de enige instantie die kan besluiten om iemand te vervolgen. Ze hebben een monopolie op vervolging. In de volgende tabel worden de zaken behandeld door het Openbaar Ministerie worden getoond.

Figuur 22.3: Zaken behandeld door het Openbaar Ministerie



10 Hoogenboom and Muller 2002.
11 Zie meer uitgebreid Muller en Cleiren 2006.

Tak heeft de huidige organisatie van het Openbaar Ministerie als volgt beschreven: "Het Openbaar Ministerie is een landelijke organisatie van openbare aanklagers. Het is hiërarchisch georganiseerd. Aan de top staat het College van Procuereurs-generaal. De dienst functioneert onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie, maar het is geen agentschap van het ministerie van Justitie. De dienst is onderdeel van de rechterlijke macht, maar zijn positie verschilt van het andere deel van de rechterlijke macht, dat wil zeggen de rechters. De rechters zijn onafhankelijk, zijn voor het leven benoemd en zijn niet ondergeschikt aan het ministerie van Justitie. Officieren van justitie zijn ambtenaren, kunnen worden ontslagen en vallen onder de politieke verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie. (...) Het Openbaar Ministerie is georganiseerd in twee lagen, die overeenkomen met rechtbanken van eerste aanleg en de gerechtshoven. Bij de negentien rechtbanken bestaat het Openbaar Ministerie uit officieren van justitie met de rang van de hoofdofficier van justitie, senior officieren van justitie, officieren van justitie en substituut officieren van justitie. (...). Bij de vijf gerechtshoven bestaat het Openbaar Ministerie uit de hoofdadvocaat-generaal en de advocaten-generaal. De belangrijkste taak van het Openbaar Ministerie bij de gerechtshoeven is de rol van aanklager bij hoger beroep."[12]

In aanvulling op de negentien parketten van het Openbaar Ministerie bij de rechtbanken is er een landelijk parket en een functioneel parket. Het landelijk parket is verantwoordelijk voor het strafrechtelijk onderzoek naar de georganiseerde en internationale misdaad en terrorisme. Zij vormt het gezag over de Nationale Recherche welke de politieorganisatie is die verantwoordelijk is voor het strafrechtelijk onderzoek van de georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Het functioneel parket is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van fiscale en economische criminaliteit, fraude, sociale zekerheidscriminaliteit en milieudelicten. Daarom hebben ze het gezag over de vier bijzondere opsporingsdiensten: de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst-Economische Controle Dienst (FIOD-ECD), Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), de VROM Inlichtingen en Opsporingsdienst (VROM-IOD) en de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Het Nederlandse Openbaar Ministerie wordt geleid door het college van procureurs-generaal. Alle officieren van justitie in Nederland zijn ondergeschikt aan dit college. Het Openbaar Ministerie in Nederland is een organisatie. Het college kan algemene of meer specifieke instructies aan de individuele officieren van justitie geven. In het Nederlandse strafrecht is de officier van justitie de leider van het strafrechtelijk onderzoeksproces en heeft dus gezag over de politie. Het Openbaar Ministerie heeft een grote invloed op het politiewerk in Nederland. Het college van procureurs-generaal kan op een verregaande manier invloed uitoefenen op de besluiten van

12 Tak 2008.

de afzonderlijke openbare aanklagers. Het Ministerie van Justitie en het college van procureurs-generaal hebben een nauwe relatie.

Maar de officier van justitie of magistraat is niet alleen verantwoordelijk voor het strafrechtelijk onderzoeksproces. Sinds 2006 werd het mogelijk voor de officier van justitie om iemand direct te straffen. Nieuwe wetgeving creëert een nieuwe strafmogelijkheid voor het Openbaar Ministerie. De officier van justitie krijgt een onafhankelijke autoriteit, zonder tussenkomst van de rechter om een dwangsom op te leggen voor misdrijven en misdrijven waarop een gevangenisstraf van maximaal zes jaar staat. De wetgever beoogt met deze wet te bevorderen dat alleen meer ernstige misdrijven worden beoordeeld door de rechter. Sommige van de uitspraken die vóór deze wetswijzigingen werden gemonopoliseerd door de rechters wordt nu overgedragen aan het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie is hiermee zelf deels rechter geworden.

22.5.2 HET OPENBAAR MINISTERIE EN STRAFRECHTELIJK ONDERZOEK

"Het Openbaar Ministerie heeft een bijzondere centrale positie in de Nederlandse strafrechtelijke procedure. De centrale rol wordt geïllustreerd door de volgende eigenschappen. De politie functioneert onder het gezag van het Openbaar Ministerie (artikel 13, Politiewet van 1993). Een officier van justitie is gerechtigd orders te geven aan de politie in strafzaken en de politie is verplicht om die orders te gehoorzamen. Wat de vervolging betreft, is het Openbaar Ministerie in een monopoliepositie (artikelen 167 en 242, Wetboek van Strafvordering). Derde partijen, waaronder slachtoffers, kunnen geen vervolging instellen tegen de vermoedelijke dader van een strafbaar feit. Toch zijn er enkele uitzonderingen op deze regel. De algemene regel is dat een officier van justitie dominus litis is in strafrechtelijke procedures. Bovendien is het besluit tot vervolging geleid door het beginsel van de kans of opportuniteit (opportuniteitsbeginsel, paragraaf 2 van de artikelen 167 en 242, Wetboek van Strafvordering). Voor een lange tijd werd dit beginsel toegepast op een negatieve manier wat betekende dat de regel vervolging was en niet vervolgen de uitzondering. Tegenwoordig wordt het opgevat op een positieve manier. Dit betekent dat alleen wanneer het algemeen belang wordt gediend, vervolging plaatsvindt. Aan het einde van een strafrechtelijke procedure wanneer een rechter een straf heeft opgelegd, het Openbaar Ministerie is wettelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de straf (artikel 553, Wetboek van Strafvordering). Echter, de uitvoering van de gevangenisstraf is in de praktijk meer een kwestie van het Ministerie van Justitie dan van het Openbaar Ministerie. Aan de andere kant beschikt een officier van justitie over een ruime bevoegdheid om bepaalde andere (vormen van) straffen, zoals de transactie en de voorwaarden voor een voorwaardelijke straf op te leggen."[13]

13 De Doelder 2000.

De officier van justitiedienst in Nederland is daarmee de meest belangrijke actor in het strafrechtelijk onderzoeksproces. De officier van justitie is de leider van het strafrechtelijk onderzoeksproces. Hij beslist of een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden gebruikt in een specifiek geval. De politie moet hem op regelmatige basis raadplegen over het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Hoewel de minister van Justitie een politieke verantwoordelijkheid kent voor het Openbaar Ministerie, zal hij zich niet mengen in een bepaalde strafzaak, hoewel hij daar formeel wel toe in staat is. Het Openbaar Ministerie kan onafhankelijk de eis voor de rechtbank formuleren. In Nederland zou politieke invloed door een minister van Justitie in een specifiek geval zeer ongepast zijn. Er is een diep gevoelde behoefte aan afstand tussen het Openbaar Ministerie en de politiek.

"De officier van justitie leidt het onderzoek, en als zodanig heeft hij wettelijk toezicht op het strafrechtelijk onderzoek door de politie of de bijzondere opsporingsdiensten. Dit is niet alleen noodzakelijk voor een effectief en efficiënt zoeken naar de waarheid, maar ook om de belangen van de eerbiediging van de verdachte en andere betrokkenen te garanderen, zoals getuigen, deskundigen, slachtoffers of de nabestaanden, de burgers in het algemeen, de pers en andere openbare instanties, zoals gemeenten (handhaving van de openbare orde) en provincies (milieu)."[14] De officier van justitie is ook verantwoordelijk voor de belangen van de verdediging. In Nederland moet de officier van justitie magistratelijk handelen. Soms wordt een officier van justitie ook een magistraat genoemd. Dit betekent dat hij niet alleen verantwoordelijk is voor het schuldig en veroordeeld krijgen van een verdachte, maar ook voor een eerlijk proces en het juist gebruik van opsporingsbevoegdheden. Dit betekent dat informatie die positief is voor de verdachte en wordt gevonden door de politie moet worden gebracht in een strafrechtelijke dossier. De officier van justitie is verantwoordelijk voor de manier waarop de politie de verdachte behandelt.

De wijze waarop het Openbaar Ministerie functioneert, is sterk veranderd na de zogenaamde Schiedammer Parkmoord. In deze moord werden allerlei fouten in het opsporingsonderzoek gemaakt door de politie en het Openbaar Ministerie. Politiemensen en officieren van justitie waren te veel gericht op het realiseren van een veroordeling. Hierdoor is een onschuldig persoon veroordeeld. Dit heeft geleid tot een uitgebreid programma ter verbetering van strafrechtelijk onderzoek en vervolging. In dit programma worden verschillende soorten maatregelen getroffen. De belangrijkste zijn het intensiveren van de leiding van de officier van justitie over het strafrechtelijk onderzoek door de politie, de organisatie van het contrabewijs en tegenspraak, een intensievere en betere samenwerking tussen de politie,

14 De Roos 2005.

het Openbaar Ministerie en forensische deskundigen en audio-visuele registratie van verhoren.

22.6 Rechters[15]

22.6.1 ORGANISATIE

De rechterlijke organisatie in Nederland bestaat uit verschillende organen. Op de website van de rechterlijke macht wordt de organisatie van rechterlijke macht met betrekking tot het strafproces als volgt weergegeven: "De rechtspraak in Nederland is opgebouwd uit diverse instanties. Deze instanties zijn verspreid over allerlei locaties in Nederland. Er zijn negentien rechtbanken en vijf gerechtshoven en er is één Hoge Raad. Een zaak begint meestal bij de rechtbank. Als een van de partijen het oneens is met de uitspraak van de rechter, kan de zaak via een hoger beroep terechtkomen bij het gerechtshof en vervolgens door middel van cassatie bij de Hoge Raad. Het Openbaar Ministerie is de organisatie die strafbare feiten voor de rechter brengt. De leden van het Openbaar Ministerie voeren in de rechtszaal altijd staande het woord. Ze worden daarom staande magistratuur genoemd. De rechters blijven zitten als ze aan het woord zijn. Zij heten daarom de zittende magistratuur. Naast de rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad zijn er nog enkele andere rechterlijke instanties. Dat zijn de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. De eerste behandelt het hoger beroep in ambtenarenzaken en sociale zekerheidszaken, de tweede behandelt zaken op het terrein van het sociaaleconomisch bestuursrecht. Ook de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State behandelt beroepszaken. Het gaat dan om bestuurszaken (zaken tegen de overheid). De Raad van State maakt echter geen deel uit van de rechterlijke organisatie.

De Raad voor de rechtspraak vormt de schakel tussen de minister van Justitie en de gerechten. Hij behartigt het gemeenschappelijk belang van de gerechten naar buiten, draagt zorg voor gerechtsoverstijgende voorzieningen, houdt toezicht op bedrijfsvoering en financieel beheer en geeft voor zover nodig algemene aanwijzingen op het gebied van de bedrijfsvoering. De Raad is tegelijkertijd het aanspreekpunt voor en de woordvoerder van de rechtspraak in het politieke en maatschappelijke debat."[16] In de onderstaande tabel staan de kerncijfers van de activiteiten van de rechterlijke macht.

15 Zie meer uitgebreid Muller en Cleiren 2006.
16 www.rechtspraak.nl.

Tabel 22.3

Kerncijfers

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Burgerlijk recht (uitspraken[2])	*x 1 000*								
Dagvaardingsprocedures									
Rechtbanken, sector kanton	215,7	235,4	254,7[1]	255,6[1]	318,8[1]	382,3[1]	398,3[1]	388,4[1]	386,1[1]
Rechtbanken, sector civiel	34,8	30,2	29,2[1]	30,4[1]	32,0[1]	34,6[1]	32,7[1]	31,3[1]	29,7[1]
Gerechtshoven	3,3	3,1	3,4[1]	3,5[1]	3,9[1]	4,3[1]	4,7[1]	4,7[1]	4,6[1]
Hoge Raad	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Verzoekschriftprocedures									
Rechtbanken, sector kanton	149,4	129,1	145,6[1]	178,8[1]	201,8[1]	206,2[1]	213,4[1]	219,0[1]	215,7[1]
Rechtbanken, sector civiel	94,1	100,5							
Rechtbanken, sector civiel		113,6[1]	121,2[1]	123,1[1]	126,4[1]	135,2[1]	140,2[1]	143,7[1]	150,7[1]
Gerechtshoven	3,1	3,1	3,0[1]	3,5[1]	3,9[1]	4,5[1]	5,4[1]	6,0[1]	6,1[1]
Hoge Raad	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Bestuursrecht (uitspraken[2])									
Rechtbanken, sector bestuursrecht[3]	57,9	29,1	29,8	30,1	33,1	35,4	40,1	49,2	49,0
Centrale Raad van Beroep	4,2	4,7	5,1	5,5	5,3	5,7	6,0	6,3	5,8
Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak	11,9	4,9	5,9	7,2	8,4	9,7	10,0	9,2	8,4
College van Beroep voor het Bedrijfsleven	0,9	0,7	0,9	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8
Gerechtshoven (belastingkamer)	10,9	8,8	9,5	11,4	12,0	10,1	8,3	3,4	2,3
Hoge Raad (belastingkamer)	0,7	0,8	0,7	0,7	1,0	1,0	1,1	1,0	0,9
Strafrecht (afdoeningen)									
Openbaar Ministerie									
kantonstrafzaken	248,3	144,5	94,7	89,3	130,1	140,1	123,7	113,0	101,1
rechtbankstrafzaken	147,5	118,4	115,5	120,7	128,7	127,7	123,0	126,1	122,3
Beschikkingen CJIB[4] (Wet Mulder)	3 263,8	7 794,0	9 203,1	9 536,9	10 570,0	10 372,7	10 977,4	11 943,7	12 640,8
Rechter in eerste aanleg									
kantonstrafzaken (bij de sector kanton)	124,7	87,6	90,1	108,5	135,6	174,1	165,4	181,0	155,7
rechtbankstrafzaken (bij de rechtbank)[5]	102,3	111,0	112,0	116,8	134,6	133,2	132,6	134,4	127,6
Rechter in hoger beroep									
kantonstrafzaken[6]	5,2	4,8	4,8	.	.	.	.	.	.
rechtbankstrafzaken (bij het hof)	9,7	.	.	.	.	.	.	.	.
Rechter in cassatie (bij de Hoge Raad)	2,6	1,8	2,8	3,0	2,9	2,8	3,4	3,1	3,0

1) Uit PCSII-systeem.
2) Afdoeningen exclusief ingetrokken of op andere wijze afgedane zaken.
3) Exclusief Vreemdelingenzaken.
4) Centraal Justitieel Incassobureau.
5) Exclusief voegingen ter zitting.
6) Tot en met 2001: bij de rechtbank.

Bron: CBS.

In Nederland kunnen drie bestuurlijke niveaus binnen de rechterlijke macht worden onderscheiden: de rechters, de Raad voor de Rechtspraak en het Ministerie van Justitie.[17] De Hoge Raad oefent een toezichthoudende functie in relatie tot de rechterlijke organisatie uit. Deze organisatiestructuur bestaat sinds het begin van deze eeuw na een grote herstructurering. Sinds 1 januari 2002 is er een nieuwe Wet op de rechterlijke organisatie die hierdoor een nieuwe gerechtelijke organisatorische indeling kreeg. Langbroek geeft een duidelijke beschrijving van de specifieke veranderingen en de huidige situatie: "De ingrijpende wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie komt er kort gezegd op neer dat de derde macht in het verband van een eigen beheerskader komt te functioneren,waarvoor de minister van Justitie, en dus de regering, politiek verantwoordelijk kan worden gehouden. De vernieuwing van de rechterlijke organisatie behelst het verenigen van de gerechten en de gerechtelijke diensten onder dezelfde organisatorische en institutionele vlag. De organisatorische integratie van gerechten en arrondissementale diensten heeft de facto al plaatsgevonden vanaf 1989 en de vernieuwde Wet op de rechterlijke organisatie geeft deze organisatorische integratie een nieuw institutioneel kader. De vernieuwing beoogt de politieke verantwoordelijkheid voor de rechtspraak te reduceren tot begrotings-,wetgevings-, regelgevings- en toezichtsbevoegdheden. In verband daarmee is thans ook de ontvlechting van de ondersteuningsorganisaties van de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie gerealiseerd. Het traditionele stelsel met volle politieke ministeriële beheersverantwoordelijkheid werd vervangen door een stelsel waarbij de ministeriële beheersverantwoordelijkheid grotendeels werd overgedragen aan de Raad voor de rechtspraak. Maar de minister heeft nog steeds veel zeggenschap over de rechterlijke organisatie:

– De minister heeft bevoegdheden voor wet- en regelgeving aangaande de rechterlijke organisatie.
– De bestuursleden van de gerechten en de leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd, evenals de rechters. Verschil is dat de leden van de Raad en de leden van de gerechtsbesturen worden benoemd voor een periode van zes jaar, rechters worden benoemd voor het leven. De minister van Justitie doet de voordracht voor benoeming.
– De minister van Justitie kan leden van de Raad voor schorsing en ontslag voordragen.
– De begroting voor de rechterlijke organisatie maakt deel uit van de justitiebegroting, en de financiering berust op een speciale AMvB, thans het Besluit financiering rechtspraak 2005. (...)

De Raad voor de rechtspraak heeft een budgetverdelende bevoegdheid ten opzichte van de gerechtsorganisaties, heeft een ondersteunende taak voor het organisatorisch functioneren van de gerechten en is ook uitgerust met toezichtsbevoegdheden jegens de besturen en de bestuurders van de gerechten. Effectief zijn de Raad voor

17 Boven d'Eert 2006.

de rechtspraak en de gerechtsorganisaties daarmee zelfstandige bestuursorganen. (...) Dat neemt echter niet weg dat de minister van Justitie via de justitiebegroting en het besluit financiering rechtspraak, alsmede door de regelgeving aanmerkelijke invloed kan uitoefenen op het beheer van de rechtspraak. Voorafgaand aan de vernieuwing van de rechterlijke organisatie had het Ministerie van Justitie weinig inzicht in de gang van zaken binnen de gerechten en de arrondissementsorganisaties. Het nieuwe stelsel bevordert zoveel transparantie in de verhouding tussen ministerie, Raad en gerechten, dat het gerechtvaardigd is te zeggen dat het departement nog nooit zoveel inzicht heeft gehad in het functioneren van de rechterlijke organisatie als nu. Het departement en de Raad voor de rechtspraak '*are living apart*' maar ze zijn om een goed beheer te kunnen voeren zeer op elkaar aangewezen, en daarom toch ook '*together*'."[18]

"Na deze grote reorganisatie van de rechterlijke macht heeft een onafhankelijke commissie uitgebreid onderzoek gedaan naar hoe de modernisering van de rechterlijke macht heeft plaatsgevonden. De belangrijkste conclusies van deze rapporten zijn positief over de ingevoerde veranderingen. De commissie is onder de indruk geraakt van wat de rechtspraak in de afgelopen jaren heeft gerealiseerd. De belangrijkste doelstellingen van de wetten en de moderniseringsoperatie in bredere zin zijn in belangrijke mate binnen bereik gebracht. Een majeure stelselwijziging is zonder grote schokken succesvol verlopen. Gezien de stevige discussies die zijn gevoerd bij de voorbereidingen van dit nieuwe stelsel, was dat zeker niet vanzelfsprekend. Het beeld van de commissie is dat de betrokken gerechten, de Raad voor de rechtspraak en het Ministerie van Justitie, elk voor hun deel, verantwoordelijk zijn voor het welslagen van de modernisering van de rechtspraak. De rechtspraak is grotendeels weer bij de tijd. Er is dan ook geen reden tot drastische ingrepen in het recent vernieuwde stelsel. Daar waar tekortkomingen zijn te signaleren, komen deze veelal niet zozeer voort uit de huidige wettelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, als wel uit de wijze waarop die thans door de betrokken partijen worden ingevuld."[19]

Aan het begin van 2009 kondigde de regering verdere maatregelen aan om de wet toegankelijker te maken en de gerechtelijke kaart van Nederland efficiënter en effectiever te maken. In feite betekent dit dat bepaalde gerechtelijke arrondissementen administratief zullen worden verplaatst naar een ander gebied.

22.6.2 RECHTERLIJKE MACHT EN SAMENLEVING[20]

De rechterlijke macht, zowel de rechtsprekende macht als het Openbaar Ministerie, ziet zich steeds meer genoodzaakt om haar organisatie en functioneren af te

18 Langbroek 2006.
19 Commissie Deetman 2006.
20 Zie meer uitgebreid Muller 2006.

stemmen op de verwachtingen en wensen van de maatschappij. De recente reorganisaties van zowel de zittende magistratuur als het Openbaar Ministerie kwamen voort uit politieke en publieke ontevredenheid met het functioneren van deze organisaties. De veelal informele gang van zaken paste niet meer bij de wens tot transparantie en formaliteit. Incidenten met rechtszaken en opsporingsonderzoeken waarbij ten onrechte burgers werden veroordeeld hebben tot fundamentele herbezinning van het functioneren van de rechterlijke macht geleid. Interne regelingen op basis waarvan rechters en officieren tot een oordeel komen, moeten steeds meer openbaar worden. Er is een steeds grotere roep om openbaarheid en transparantie van de werkzaamheden van de rechterlijke macht, zowel de rechtsprekende macht (camera's in de rechtszaal) als het OM (beleidsregels).

Rechterlijke onafhankelijkheid betekent niet (meer) dat de rechterlijke macht zich niets hoeft aan te trekken van de wensen en eisen van de maatschappij. In organisatorische en regelgevende zin wordt het functioneren van de zittende magistratuur en het Openbaar Ministerie steeds verder geregeld. De rechterlijke macht en de rechtspraak zijn en blijven favoriete onderwerpen voor een politieke discussie. Mijn verwachting is dat de komende jaren deze verhouding tussen rechterlijke macht en maatschappij steeds intensiever zal worden. Daardoor kunnen zich conflicten voordoen, waarbij de noodzaak van onafhankelijkheid en distantie zich niet verhoudt met de kortetermijnwensen en -verlangens van de politiek, de media en de burgers. De leden van de rechterlijke macht zouden juist actief moeten deelnemen aan het maatschappelijk debat en in sommige gevallen bepaalde onderwerpen juist entameren. Daarbij moeten de grenzen wel in de gaten worden gehouden, maar vooralsnog is er geen sprake van het naderen of overschrijden van grenzen.

De rechterlijke onafhankelijkheid geldt nog wel voor de uitspraken in concrete zaken. Daar is geen directe formele bemoeienis van anderen dan rechtsprekenden met een concreet vonnis. Maar ook daar zien we dat de politiek en burgers zich steeds vaker voor, tijdens en na de rechtspraak intensief bemoeien met de inhoud van de rechtspraak. De vroeger wel benoemde afstand tussen politiek en rechtspraak lijkt steeds kleiner te worden. Hetzelfde kan gesteld worden ten aanzien van burgers of actiecomités die op basis van eigen onderzoek eisen dat een strafproces overgedaan wordt. Aan de andere kant zijn er ook meer rechters en leden van het Openbaar Ministerie die zich actief en in het openbaar bemoeien met nieuwe vormen van wetgeving, zoals rond de terrorismewetgeving. De vraag is of dit wenselijk is. De scheiding tussen de machten, zeker als het gaat om de scheiding tussen de wetgevende en uitvoerende macht aan de ene kant en de rechtsprekende macht aan de andere kant, is cruciaal en wezenlijk voor een democratische rechtstaat. Het is noodzakelijk die scheiding scherp in de gaten te houden. De langetermijngevolgen van een schending van die scheiding zijn groter dan de kortetermijnvoordelen in een specifieke zaak.[21]

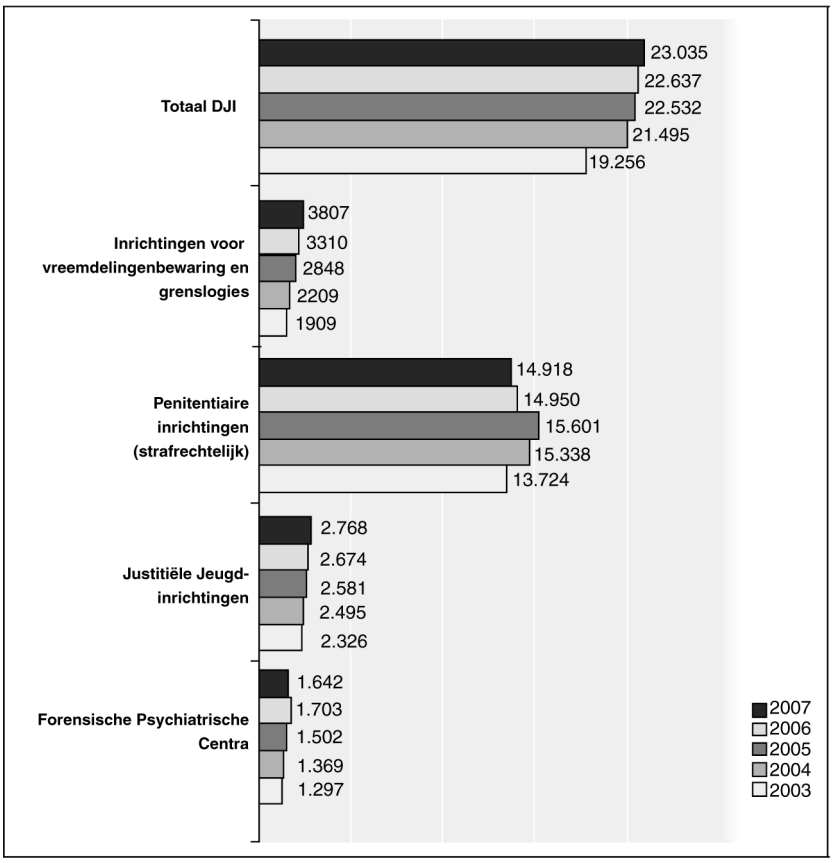
21 Zie meer uitgebreid Muller 2005.

22.7 Detentie[22]

22.7.1 ORGANISATIE DETENTIE

Detentie omvat de organisatie van de uitvoering van straffen in Nederland. De minister van Justitie is uiteindelijk verantwoordelijk voor het detentiebeleid en de Dienst Justitiële Inrichtingen. De staatssecretaris van Justitie oefent deze politieke verantwoordelijkheid in de dagelijkse praktijk uit. De totale formele capaciteit van detentie in Nederland is in de onderstaande tabel opgenomen.

Figuur 22.4



22 Zie meer uitgebreid Boone en Moerings 2007; Muller en Vegter 2009.

In Nederland zijn verschillende vormen van detentie te onderscheiden: "Hier te lande bestaan uiteenlopende vormen van vrijheidsbeneming. De kern wordt gevormd door die vormen die geschieden in verband met overtreding van de strafwet. Vrijheidsontneming geschiedt in dat kader in afwachting van de berechting van een strafbaar feit: voorlopige hechtenis als strafvorderlijk dwangmiddel. Daaraan vooraf gaan dan doorgaans nog het ophouden voor verhoor en de inverzekeringstelling. Vrijheidsontneming kan tevens worden toegepast als *sanctie* nadat door de rechter is vastgesteld dat een strafbaar feit is begaan. Die vrijheidsontneming kan als straf of als maatregel worden opgelegd. Bij de straf domineert de vergelding en bij de maatregel de beveiliging van de maatschappij. Voor personen boven de achttien jaar zijn er twee vrijheidsbenemende straffen: gevangenisstraf en hechtenis. Gevangenisstraf is de gewone *vrijheidsbenemende straf* ter zake van misdrijven, terwijl hechtenis de hoofdstraf is voor overtredingen. Hechtenis als hoofdstraf wordt ook wel aangeduid als principale hechtenis in tegenstelling tot de hechtenis die ten uitvoer wordt gelegd ter vervanging van een andere sanctie (bijvoorbeeld taakstraf of geldboete). Die vorm van hechtenis wordt aangeduid als vervangende hechtenis. Tot september 2003 werd bij betaling van het door de rechter vastgestelde bedrag tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel eveneens vervangende hechtenis geëxecuteerd. Thans is dat niet meer mogelijk, maar moet bij tenuitvoerleggingsperikelen het Openbaar Ministerie de rechter verzoeken om zogenoemde lijfsdwang toe te passen. De term vrijheidsstraf overkoepelt de gevangenisstraf en de principale hechtenis. Naast en als alternatief van de vrijheidsstraf heeft zich in de tweede helft van de vorige eeuw een nieuwe vrijheidsbeperkende straf ontwikkeld. Aanvankelijk werd die straf aangeduid met de term dienstverlening. In 1989 koos de wetgever voor onbetaalde arbeid ten algemenen nutte. Sinds 2001 is de wettelijke terminologie taakstraf, die kan bestaan uit een werkstraf en/of een leerstraf. In de praktijk wordt de kern van de straf doorgaans gevormd door een beslag op de vrij beschikbare tijd van de veroordeelde door hem eenvoudige arbeid te laten verrichten niet zelden ten behoeve van maatschappelijk nuttige instanties. In het najaar van 2008 heeft de minister van Justitie aangekondigd de opleggingsmogelijkheden van de taakstraf te willen beperken door van de rechter extra motivering te verlangen bij het opleggen van een taakstraf voor delicten met een aanzienlijk strafmaximum."[23]

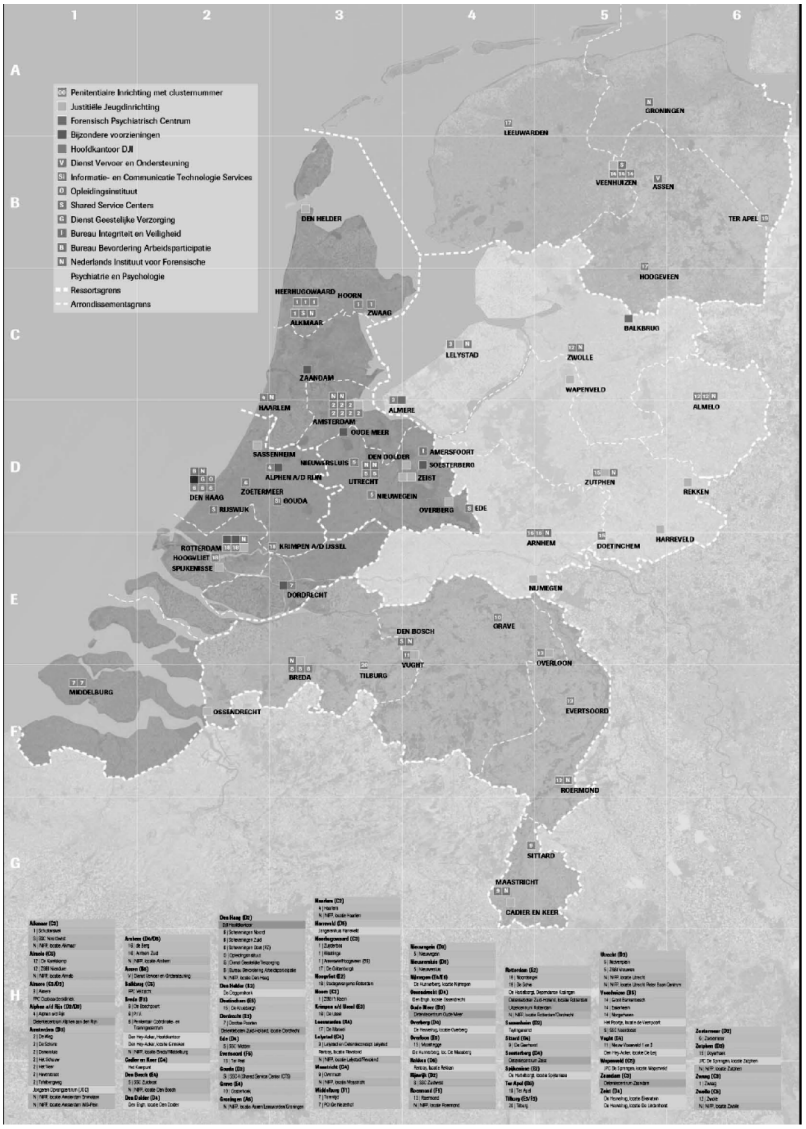
Het is in Nederland ook mogelijk andere vrijheidbeperkende maatregelen op te leggen. Het belangrijkste is de Ter Beschikking Stelling (tbs) in specifieke tbs-instellingen. In de laatste jaren is een nieuwe vorm van vrijheidbeperking ontstaan als gevolg van de zogenaamde veelplegers van criminaliteit. In Nederland kunnen deze veelplegers worden geplaatst in een inrichting voor stelselmatige daders voor een periode van twee jaar. Jeugddelinquenten hebben hun eigen detentie-instellin-

23 Vegter 2009.

gen. De laatste vorm van detentie die moet worden vermeld is de detentie van vreemdelingen (vreemdelingen zijn inwoners die niet genaturaliseerd zijn).

Het detentiesysteem in Nederland werd grondig gereorganiseerd in de jaren negentig. Een belangrijk probleem van het bestaande detentiesysteem was dat elke inrichting zijn eigen beleid en regelgeving maakte. Er was nauwelijks een nationaal beleid of regelgeving. Met de oprichting van de nationale Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) kon een meer geïntegreerd en nationaal beleid en organisatie van de detentieorganisatie tot stand komen. DJI is de centrale autoriteit over alle detentieinrichtingen in Nederland. DJI heeft vier directies: directie gevangeniswezen, directie forensische zorg, directie jeugd en directie voor speciale gedetineerden als illegale immigranten en stelselmatige daders. In totaal werkten er in de detentiesector meer dan 11.000 mensen (exclusief externe medewerkers) in 2007. Dat betekent dat er in 2007 een medewerker was voor elke 2,15 gevangenen. Hoewel deze ratio is gestegen in de afgelopen jaren, is het nu gestabiliseerd.

Figuur 22.5



De uitvoering van detentie in Nederland wordt gecontroleerd door de Inspectie voor de Sanctietoepassing dat deel uitmaakt van het Ministerie van Justitie. De onafhankelijkheid van dit toezicht wordt gewaarborgd in een specifieke regeling. Deze inspectie heeft een grote hoeveelheid specifieke inspectieverslagen op vrijwel elk onderdeel van detentie in Nederland uitgebracht. "De Inspectie voor de Sanctietoepassing is kritisch over de verschillen tussen justitiële instellingen en organi-

saties in Nederland. Gedetineerden kunnen juridische ongelijkheid ervaren. Dit is de belangrijkste boodschap in het jaar verslag 2008 van de Inspectie voor de Sanctietoepassing. Het lijkt erop dat de operatie en uitvoering van nationale regels in de detentie-organisaties zelf te verschillend zijn. Veel gevangenen komen tijdens hun 'carrière' in contact met detentie-organisaties op verschillende locaties, zodat ze een vergelijking kunnen maken. De inspectie dringt er bij het hoofd van DJI opnieuw op aan meer sturing te geven aan de detentie-inrichtingen en de invoering van nieuw beleid."[24] De onafhankelijke Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming geeft advies en neemt beslissingen in specifieke klachtenprocedures. De raad heeft 60 leden: specialisten in het gevangenisrecht, jeugdige en gezinswet- en gedragswetenschappen, leden van de rechterlijke macht en de advocatuur, het openbaar bestuur, en een aantal artsen.

In totaal heeft Nederland ongeveer honderd detentie-inrichtingen. De verschillende vestigingen hebben nauwe contacten met de gemeente, politie en brandweer. Vooral na de grote brand in een gevangenis op Schiphol op 27 oktober 2005 waar 11 illegale immigranten overleden, is de veiligheidskant in detentie-inrichtingen van cruciaal belang. Dit betekent dat de penitentiaire instellingen, gemeenten, politie, brandweer en medische hulpdiensten nu regelmatig oefenen met verschillende soorten crisis die zich kunnen voordoen. Bovendien participeren sommige penitentiaire instellingen in de zogenaamde Veiligheidshuizen die worden vormgegeven in verschillende gemeenten.

Er is veel debat en discussie over de exacte structuur van de organisatie van het detentiebestel in Nederland. Plannen voor grootschalige hervormingen worden geconfronteerd met sterke bezwaren van organisaties in medezeggenschap. De macht van de afzonderlijke inrichtingen en de medezeggenschap van werknemers is te groot om omvangrijke veranderingen te maken. Het Nederlandse kabinet heeft een nieuw beleid voor de komende jaren vormgegeven om te komen tot een vermindering van de recidive van gedetineerden. Hulp en ondersteuning van het personeel van de penitentiaire instellingen is daarbij essentieel.

In Nederland was er vele jaren veel verzet tegen meer personen in een cel. Dit was volgens velen niet in overeenstemming met de belangrijkste detentie-uitgangspunten die werden gedomineerd door resocialisatie. In de afgelopen vijf jaar zijn echter veel gevangenissen verbouwd om het mogelijk te maken meer (meestal twee) personen in een cel te plaatsen. Er zijn nu experimenten met gevangenissen waar zes personen in een cel worden geplaatst. De kritiek lijkt nagenoeg verstomd, ook nu in Nederland inmiddels voldoende cellen vrij zijn. Meerpersoonscellen lijken eerder standaard dan uitzondering te worden.

24 Jaarbericht Inspectie voor de Sanctietoepassing, 2008.

22.7.2 DETENTIE IN DE SAMENLEVING

De geschiedenis van de detentie toont aan dat bij het maken van beleid en het inrichten van de organisaties binnen de detentie steeds rekening is gehouden met de maatschappelijke ontwikkelingen. Hoewel er wel een zeker vertragingseffect is op te merken, past detentie zich steeds weer aan aan de nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. De jaren zestig en zeventig kenmerken zich door veel aandacht voor de verdachte, en dus ook de gedetineerde en zijn rechten. De jaren tachtig en negentig concentreerden zich op de verbetering van de effectiviteit en efficiency in de samenleving en dus ook van de detentie. Tegenwoordig is er vooral aandacht voor de repressieve en functionele kant in de samenleving, dus ook bij detentie. In de steeds veranderende regels, richtlijnen, organisatievormen en zelfs nieuwe vormen van detentie toont zich de constante aanpassing aan de veranderende samenleving.

Daarmee blijft detentie een afspiegeling van de wijze waarop er in de samenleving wordt gedacht en gehandeld.

Meerpersoonscellen, specifieke voorzieningen voor strafrechtelijk verslaafden, aanpassing van de tbs, persoonsgerichte benadering en differentiatie, zwaar beveiligde inrichtingen en bezuinigingen zijn allemaal een antwoord op specifieke maatschappelijke ontwikkelingen. De samenleving legt meer nadruk op het toebrengen van leed na een strafbaar feit in plaats van uitgebreide vormen van resocialisatie. De detentiesector volgt. Verreweg de meest ingrijpende verandering in de detentiesector in de afgelopen jaren is het realiseren van meerpersoonscellen. Enkele jaren gelden was dit politiek nog onhaalbaar, inmiddels zijn er nog nauwelijks tegenstanders te vinden. Meerpersoonscellen lijken in toenemende mate de norm te worden.

Detentie heeft zich in de afgelopen eeuwen steeds weer aangepast aan de nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Er bestaat ook een noodzaak tot constante veranderingen en aanpassingen aan de ontwikkelingen in de samenleving. De vorm en inhoud van detentie is een afspiegeling van de staat van de samenleving. Anders gezegd, de samenleving krijgt de detentie die zij verdient.

22.7.3 AFSLUITING

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste organisaties in de criminaliteitsbestrijding beschreven en geanalyseerd. Voor elk van deze organisaties geldt dat een hoge mate van complexiteit zowel ten aanzien van de interne organisatie als ten aanzien van de samenwerking met andere organisaties als de verhouding met de samenleving. Deze organisaties vormen alle geen rustig bezit. Zij moeten zich steeds aanpassen aan de steeds veranderende eisen van de samenleving. Criminaliteit is een constant veranderend fenomeen. Dat betekent dat de organisaties die zich bezighouden met criminaliteitsbestrijding een vergelijkbare dynamische structuur

en cultuur moeten hebben. Constante veranderingen in organisaties in de criminaliteitsbestrijding zijn essentiële voorwaarden voor een effectieve, efficiënte, democratische en gelegitimeerde criminaliteitsbestrijding.

23 Opsporing en recherche; enkele overpeinzingen

H. Nelen

23.1 Inleiding

"It seemed to me that a careful examination of the room and the lawn might possibly reveal some traces of this mysterious individual. You know my methods, Watson. There was not one of them which I did not apply to the inquiry. And it ended by my discovering traces, but very different ones from those which I had expected."

Zie hier de les die Sherlock Holmes in het verhaal *The Crooked Man* meegeeft aan zijn trouwe assistent Watson.[1] Kernachtig vat Holmes samen waar het in recherchewerk al sinds jaar en dag om draait: informatie verzamelen, combineren en deduceren. Recherche wordt in dit type verhalen – maar evenzeer geldt dat voor moderne culturele uitingsvormen, zoals de populaire televisieserie *Crime Scene Investigation* –geassocieerd met instinct, vakmanschap en doorzettingsvermogen. Aan het einde van het boek of de vijftig minuten durende episode worden de 'nietsontziende criminelen' als gevolg van sluw en doortastend politieoptreden steevast ontmaskerd en ingerekend.

Studenten die zich blindstaren op deze geromantiseerde, veelal van elke realiteitszin gespeende verhalen over recherche maar zich graag laten prikkelen door de moderne massamedia raad ik tegenwoordig aan om eens kennis te nemen van de Amerikaanse kwaliteitserie *The Wire*.[2] Deze serie laat een rauwe kijk op misdaad en misdaadbestrijding zien in de stad Baltimore en portretteert het recherchewerk aanmerkelijk minder prozaïsch dan in menig andere politieserie. Hoewel gesitueerd in een Amerikaans grootstedelijke context, passeert ook vanuit Nederlands rechercheperspectief een aantal actuele en herkenbare thema's de revue, zoals de maatschappelijke en politieke druk om de ophelderingspercentages te verhogen, de discussie over prestatieafspraken, de kloof tussen management en uitvoering, het gezag over de opsporing, de organisatie van de opsporing en het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden – de titel van de serie verwijst niet voor niets naar het tappen van telefoongesprekken. Een opgelucht gevoel houdt de kijker overigens niet aan het kijken van *the Wire* over, eerder blijft hij achter met de vraag

1 The Memoirs of Sherlock Holmes (1893) Doubleday.
2 'The *Wire*' strekt zich uit over vijf seizoenen – waarin telkens een specifiek facet van de stad Baltimore (drugs, havenproblematiek, onderwijs, journalistiek) wordt belicht – en was te zien op de Amerikaanse betaalzender HBO tussen 2 juni 2002 en 9 maart 2008, goed voor in totaal 60 episodes. Via de Nederlandse kabel is de serie nooit uitgezonden.

of de hedendaagse recherche inderdaad zo zieltogend is als de serie af en toe suggereert.

Het is niet mijn intentie om de kwaliteit van de recherche tot uitgangspunt van dit hoofdstuk te verheffen en aan het einde van de beschouwing hierover een oordeel in de vorm van een rapportcijfer te geven . Een keuze daartoe zou namelijk impliceren dat er eenduidige normatieve opvattingen bestaan over wat goede en slechte recherche is en wat de meest geschikte wijzen van organisatie en sturing zijn. Juist op deze punten bestaat echter meer verschil van mening dan consensus. Van de Bunt[3] heeft terecht opgemerkt dat ten aanzien van de recherche in meer dan één opzicht een goede prestatiemaat ontbreekt. Het feit dat het beeld van de zieltogende recherche toch wordt aangehaald dient een ander doel, namelijk om te onderstrepen dat, zonder dat dit overigens kan worden gestaafd met empirisch bewijs, zowel binnen als buiten de politiewetenschap de overtuiging heeft postgevat dat de opsporing gedurende de afgelopen decennia beduidend aan kwaliteit heeft ingeboet. Hoe moet dat afnemend vertrouwen in het functioneren van de recherche worden geduid? En welke maatregelen zijn genomen of worden overwogen om het vertrouwen te herstellen? Omdat het onmogelijk is om in het bestek van dit hoofdstuk alle aspecten te behandelen die bij de beantwoording van deze vragen van belang zijn, spits ik, na een korte algemene verhandeling over de belangrijkste veranderingen die in de samenleving hebben plaatsgevonden in relatie tot de recherchefunctie, de beschouwing toe op de organisatie van de recherchefunctie binnen politie Nederland en op een analyse van het Programma Versterking Opsporing. Dit programma zag enkele jaren geleden het licht nadat in een aantal strafrechtelijke onderzoeken – zoals de Puttense moordzaak, de Schiedammer Parkmoord en de zaak van Lucy de B – ernstige gebreken werden vastgesteld in de bewijsgaring en de aansturing daarvan. In het bijzonder het rapport van de Commissie Posthumus, dat een analyse bevat van het strafrechtelijk onderzoek in de Schiedammer Parkmoord, heeft als vliegwiel gefungeerd voor het in gang zetten van een aantal fundamentele veranderingen in de wereld van opsporing en vervolging.

Als gevolg van de bovengenoemde accenten blijft een aanzienlijk deel van het rechercheveld buiten beschouwing. Zo zal geen aandacht worden besteed aan vormen van opsporing die buiten de reguliere politie plaatsvinden (door de bijzondere opsporingsdiensten, de Koninklijke Marechaussee, de rijksrecherche enzovoort[4]). Een andere beperking is dat voorbijgegaan wordt aan de specifieke problemen die zich bij internationale politiesamenwerking voordoen. Ook wordt slechts zijdelings stilgestaan bij het complexe thema van het gezag over de opsporing. Een vierde belangrijke beperking is gelegen in het feit dat het hoofdstuk uitsluitend

3 Van de Bunt 2004.
4 Zie voor meer informatie over de BOD'en de bijdrage van Nelen en Vugs in de bundel Politie van deze reeks (Fijnaut e.a., (red.), 2007. De Kmar wordt in dezelfde bundel besproken door Gunther Moor en Van der Vijver in hoofdstuk 41.

betrekking heeft op publieke vormen van opsporing en recherche. De wereld van de (stormachtig) groeiende private recherche wordt derhalve onbesproken gelaten.[5]

23.2 Recherche in een snel veranderende samenleving

De verwijzing naar Sherlock Holmes aan het begin van dit hoofdstuk is niet van nostalgie gespeend. Graag laten we ons leiden door de gedachte dat 'vroeger alles beter was'. Rechercheurs hadden het handwerk in de vingers, beschikten over een scherpe speurneus en feilloos instinct en dwongen bij 'het geboefte' respect af. De geschiedenis laat zien dat op dit clichébeeld het nodige valt af te dingen. Niettemin zijn vriend en vijand het er wel over eens dat de wereld van misdaad en misdaadbestrijding in een aantal opzichten gedurende de laatste vijftig jaar fundamenteel veranderd is. Niet alleen zijn, zoals elders in deze bundel uitvoeriger wordt besproken, het criminaliteitsprobleem qua aard en omvang en de samenstelling van de verdachtenpopulatie ingrijpend gewijzigd, ook vindt het recherchewerk plaats in een complexere en niet altijd even toegankelijke maatschappelijke omgeving. Daar komt bij dat opsporing, vervolging en berechting de afgelopen decennia onder het vergrootglas zijn komen te liggen. In de jaren negentig bracht het rapport van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden,[6] waarin de veelzeggende woorden 'Crisis in de Opsporing' werden gebezigd – een behoorlijke schokgolf in de samenleving teweeg. In het afgelopen decennium is de kritische maatschappelijke aandacht verschoven van de aanpak van georganiseerde criminaliteit naar het rechercheonderzoek in grootschalige opsporingsactiviteiten in het algemeen. Een aantal rechercheonderzoeken en de rechterlijke bewijsbeoordeling in die zaken is kritisch tegen het licht gehouden – niet alleen door misdaadjournalisten maar ook door 'verontruste opinieleiders' en wetenschappers[7] – hetgeen tot veel commotie leidde in de politieke arena en de kijkcijfers van sommige televisieprogramma's tot ongekende hoogten opstuwde. Niet alleen staat sindsdien in de beeldvorming de kwaliteit van de opsporing ter discussie, maar bestaat er ook onvrede over de geringe hoeveelheid zaken die door de recherche ter hand wordt genomen. Symptomatisch voor deze onvrede was de mededeling van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken in de onder hun verantwoordelijkheid tot stand gekomen nota *Criminaliteitsbeheersing* uit 2002 dat jaarlijks ongeveer 80.000 aangiften van misdrijven

5 Het aantal werknemers in de particuliere veiligheidszorg werd medio 2004 geschat op 30.000. (Politie in Ontwikkeling, 2005). Uiteraard gaat het in het merendeel van de gevallen om beveiligers. De omvang van de particuliere opsporingsmarkt is moeilijker in te schatten. In het rapport van Klerks e.a. (2001) wordt aangegeven dat er ongeveer 1000 mensen werkzaam zijn bij particuliere rechercheburo's. Naast medewerkers van dit typen bureaus voeren echter ook medewerkers van sommige bedrijfsbeveiligingsdiensten, informatiebureaus en (forensische) onderzoek- en adviesbureaus activiteiten uit die als recherchewerk te betitelen zijn. Naar de omvang van de laatstgenoemde groepen is echter nooit onderzoek gedaan.

6 Enquêtecommissie Opsporingsmethoden 1996.

7 Zie bijv. de acht publicaties die tot dusverre verschenen zijn in de door Boom Juridische uitgevers uitgegeven reeks Gerede Twijfel en de rechtspsychologische reconstructie van de Schiedammer Parkmoord van Van Koppen (2003).

op de plank bleven liggen, terwijl er wel degelijk aanknopingspunten voor opsporingsacties zouden zijn geweest. Het OM legde de politie vervolgens via een *Aanwijzing voor de opsporing* de duimschroeven aan (Van de Bunt 2004). Tevens werd de politie in de sfeer van financiering gebonden aan prestatieafspraken.

Toch kan het afgenomen vertrouwen in de recherche niet alleen aan bovengenoemde oorzaken en omstandigheden worden toegeschreven. Het vertrouwen van burgers in alle maatschappelijke instellingen is namelijk in het post-Fortuyn tijdperk aanzienlijk gedaald. Algemene gevoelens van onbehagen en onveiligheid blijken de percepties van burgers over het presteren van maatschappelijke instituties negatief te beïnvloeden en zijn koren op de molen van populistische politici. Diverse auteurs[8] hebben dan ook het verlangen naar veiligheid aangemerkt als het sleutelbegrip in de sociale ordening van de hedendaagse risicomaatschappij. De beheersing van criminaliteit wordt in dat verband gezien als een brede maatschappelijke opdracht waaraan, behalve politie en justitie, door allerhande maatschappelijke instanties een bijdrage wordt geleverd. Garland[9] spreekt in dit verband van responsabilisering van de samenleving en Boutellier[10] heeft de metafoor geïntroduceerd van het voetbalelftal. Tussen de burgers die in die beeldspraak de voorhoede van de criminaliteitsbestrijding vormen en justitie en politie die het doel verdedigen, is een stevige verdedigings- en middenlinie geformeerd. De achterhoede bestaat uit instituties die zich primair bezighouden met het verminderen van risico's, zoals particuliere beveiligingsinstellingen, allerhande toezichthouders enzovoort. Op het middenveld bevinden zich instituties waar veiligheid en risicobeheersing afgeleide functies zijn van activiteiten die in het teken staan van het versterken van sociale cohesie en, het bevorderen van integratie, binding aan de samenleving, werkgelegenheid, inkomen, welzijn, opvoeding, scholing enzovoort. De momenteel als paddestoelen uit de grond schietende Veiligheidshuizen zijn een voorbeeld van een dergelijk verstevigd middenveld. In een dergelijk lokaal of regionaal samenwerkingsverband wordt een integrale, probleemgerichte aanpak nagestreefd om de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te bevorderen. Eén van de belangrijkste aspecten van dit concept is dat doorlopend informatie-uitwisseling plaatsvindt over zorg- en risicogroepen.

Een voetbalelftal kan uit nog zoveel talenten zijn samengesteld, het zal geen wedstrijd winnen als er geen evenwicht is tussen de linies, geen bereidheid bestaat om zich ondergeschikt te maken aan het teambelang en het elftal zonder enig strategisch en tactisch concept het veld betreedt. Wat het laatste betreft is sedert de publicatie van Castells[11] over de netwerksamenleving het toverwoord in Nederlandse politiekringen de nodale oriëntatie. Volgens de in 2005 verschenen visie van de Raad van Hoofdcommissarissen zal de Nederlandse politie zich minder

8 Zie o.a. Elchardus 2002, Beck 1992, Van Swaaningen 2005, Van de Bunt en Bijleveld 2003 en Boutellier 2002.
9 Garland 1996.
10 Boutellier 2007.
11 Castells 1996.

moeten oriënteren op plaatsen en juist meer op stromen – van mensen, goederen, geld en vooral (mede als gevolg van de razendsnelle ontwikkelingen op ICT-gebied) informatie – en de knooppunten waar die stromen samenkomen. In het recherchewerk heeft dat invulling gekregen door de introductie van het concept Informatie Gestuurde Opsporing. Dit concept, dat oorspronkelijk ontwikkeld was ten behoeve van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit maar later bredere invulling heeft gekregen[12] – past uitstekend in het denken over de risicosamenleving. Rechercheactiviteiten worden in toenemende mate voorafgegaan en begeleid door risicotaxaties, dreigingsbeelden en andere – al dan niet wetenschappelijke – methoden om de ontwikkeling van criminaliteit, de toegebrachte schade, de kans op recidive en de kans op succesvolle interventie – niet alleen in repressieve zin maar ook bijvoorbeeld in de sfeer van het verstoren van markten, 'tegenhouden' en technische preventie – te voorspellen. Behalve het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit, dat inmiddels tweemaal is verschenen en als leidraad voor politie en OM fungeert bij het benoemen van relevante onderzoeksdomeinen en het prioriteren van opsporingsonderzoek, kan bij wijze van voorbeeld gewezen worden op het bij het KLPD ondergebrachte programmabureau Kennisontwikkeling in Modellen (KIM). Vanuit dit bureau worden projecten en ideeën gelanceerd om op een meer modelmatige wijze te kijken naar opsporing en opsporingsprocessen, bijvoorbeeld door middel van het gebruik van indicatoren bij het ontrafelen en analyseren van criminele samenwerkingsverbanden.

Op managementniveau worden kortom prachtige vergezichten ontvouwd over nieuwe vormen van politiezorg en recherche. Maar wat zien we hier nu eigenlijk van terug op de werkvloer? In hoeverre is de organisatie van de recherche aangepast en toegesneden op de nodale oriëntatie en informatiegestuurde opsporing? En zijn er aanwijzingen dat programma's als ABRIO (Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding) en Versterking Opsporing en Vervolging hebben geleid tot fundamentele aanpassingen in de rechercheprakijk? Op bovenstaande vragen gaan we hieronder nader in.

23.3 De huidige inrichting van de recherche

Niettegenstaande de introductie van tal van nieuwe concepten blijkt de opsporing in Nederland tamelijk klassiek georganiseerd. Binnen de reguliere politie is de recherche onverminderd verspreid over 25 korpsen, een aantal bovenregionale teams (BRT's), het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), waartoe ook de Nationale Recherche (NR) behoort en de rijksrecherche. Daarnaast houden vier bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en zijdelings ook de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) zich met recher-

12 De Hert e.a. 2005.

cheactiviteiten bezig. Hieronder passeren de diverse recherchemodaliteiten binnen de politiewereld in vogelvlucht de revue.

23.3.1 DE RECHERCHE OP REGIONAAL NIVEAU

De 25 regiokorpsen hebben een grote mate van autonomie ten aanzien van de inrichting van de eigen organisatie. Over het algemeen is een regiokorps opgedeeld in een aantal geografische eenheden (districten), die op hun beurt weer uiteenvallen in kleinere eenheden (basiseenheden). De basiseenheid is vaak weer onderverdeeld in 'teams' of 'groepen'.

In beginsel wordt op elk niveau van de politieorganisatie gerechercheerd. Afhankelijk van de ingeschatte omvang en ernst wordt een zaak opgepakt door hetzij de basispolitie, – voor zover aanwezig – de districtsrecherche, de regionale recherche of een bovenregionale eenheid. Gangbaar is een onderscheid te maken tussen de veelvoorkomende criminaliteit, de middencriminaliteit (of lokaal ernstige criminaliteit) en de zware criminaliteit. De eerste categorie zaken wordt veelal afgehandeld door de basispolitie; de lokaal ernstige criminaliteit is theoretisch gezien een aandachtsveld van de districtsrecherche (en in een aantal gevallen van de bovenregionale teams (BRT's); zie over deze eenheden hieronder meer), terwijl de zware criminaliteit onderdeel is van de werkzaamheden van de centrale (regionale) recherche en DNR.

In de praktijk is deze driedeling in werkaanbod en rechercheniveau minder stringent. Aangezien de omvang, aard en complexiteit van een zaak op voorhand niet altijd is in te schatten, worden zaken soms doorgeschoven naar een ander afdoeningsniveau, waarbij overigens een gerede kans bestaat dat een aantal zaken tussen de wal en het schip belandt. Los van dat probleem spoort de organisatieopzet slecht met de aard van de criminaliteit. Die houdt uiteraard niet op bij de grenzen van een wijk, district of regio. Als gevolg van de geografische insteek van de rechercheorganisatie ontbreekt een goed zicht op de mobiliteit van daders, goederen-, geld- en informatiestromen. De organisatie van de recherche op regionaal niveau bemoeilijkt met andere woorden de realisatie van het uitgangspunt van *nodal policing* om recherchetechnisch in te zoomen op de knooppunten van genoemde stromen.

Naast de genoemde driedeling in organisatieonderdelen worden er in de regiokorpsen meer of mindere permanente teams ingezet op diverse criminaliteitstereinen, zoals roofovervallen, woninginbraken en autodiefstallen. Voorts is het in vrijwel alle politieregio's gebruik om, in geval van ernstige calamiteiten, een Team Grootschalige Opsporing (TGO) te formeren.

De technische recherche ondersteunt in beginsel de rechercheactiviteiten op alle niveaus. Verder beschikt elk regiokorps over specifieke vormen van ondersteuning, zoals observatieteams (OT's), arrestatieteams (AT's) en Bureaus Financiële Recherche.

Op het gebied van intelligence en informatie hebben zich de afgelopen jaren enkele noemenswaardige veranderingen voltrokken, waarbij de ontwikkeling naar één centraal informatieloket binnen de regio's en een regionale Dienst Recherche Informatie – waaronder bijvoorbeeld ook de Criminele Inlichtingen Eenheid ressorteert – de meest in het oog springende is. Dit is lijn met het concept Informatie Gestuurde Opsporing dat een sterke koppeling veronderstelt tussen het opsporings- en het informatieproces. Zoals hierboven al kort is uiteengezet, moeten gegevens en informatie leiden tot sturing op strategisch niveau voor het formuleren van beleid op het gebied van misdaadbestrijding en sturing op tactisch niveau ten aanzien van concrete keuzen in onderzoeken. Laatstgenoemde keuzen vinden veelal plaats in weegploegen of soortgelijke selectiecommissies en worden afgestemd met het bevoegd gezag.

Problematisch is van oudsher de automatisering van de informatiepoot. Lang hebben rechercheafdelingen in de diverse regio's gewerkt met uiteenlopende bedrijfprocessensystemen (BPS, X-Pol enzovoort) die niet compatibel met elkaar waren met als gevolg dat de onderlinge communicatie uiterst moeizaam verliep. Rondom deze systemen is sinds kort een schil gelegd in de vorm van twee basisvoorzieningen, te weten de Basisvoorziening Opsporing en de Basisvoorziening Handhaving. Via de applicatie Blueview kunnen de korpsen tegenwoordig elkaars BVO en BVH raadplegen, hetgeen als een vooruitgang kan worden beschouwd. Toch zijn met deze aanpassingen in de architectuur van de systemen nog lang niet alle problemen van de baan. Het uitgangspunt dat het bedrijfsproces van de recherche wordt gecentreerd rondom informatievoorzieningen lijkt nog niet geheel ingedaald in de organisatie. Een belangrijk gebrek schuilt in de ondermaatse voeding van de systemen. Gegevens worden niet of slecht ingevoerd, hetgeen analyses bemoeilijkt en leidt tot een gebrek aan overzicht in lopende onderzoeken. De Algemene Rekenkamer heeft zich de afgelopen jaren meermaals kritisch uitgelaten over de lage discipline bij het registreren en up-to-date houden van politiële gegevensbestanden.

Volgens Van de Bunt[13] is deze gebrekkige discipline niet alleen een kwestie van niet kunnen of niet willen delen van informatie, maar ook van het onvoldoende onderkennen van de relevantie. Onvoldoende wordt ingezien dat elk opsporingsdossier een goudmijntje aan kennis bevat over de criminaliteit en de mogelijkheden en grenzen van de opsporing. Door systematische analyse van processen-verbaal valt veel te leren over de rol van de faciliterende omgeving en van personen die bewust of onbewust mee werken aan de logistieke processen van criminele organisaties. Analyse van de dossiers levert ook nog antwoorden op vele andere interessante vragen: hoe vaak bekennen verdachten eigenlijk? Wat is het relatieve gewicht van de verschillende opsporingsmethoden? Hoe essentieel is de inbreng en de kennis van de surveillance voor het oplossen van zaken? Hoe is de criminaliteit

13 Van de Bunt 2004.

gespreid over de stad? Hoe vaak komen woninginbrekers terug op hetzelfde adres (herhaald slachtofferschap)? Wie zijn eigenlijk de veelplegers?[14]

23.3.2 DE BOVENREGIONALE TEAMS (BRT'S)

Het ontstaan van de BRT's is terug te voeren op de constatering van een aantal jaren geleden dat de aanpak van bepaalde vormen van criminaliteit in het gedrang dreigde te raken. Gedoeld werd in het bijzonder op vormen van 'middencriminaliteit', zoals woninginbraken, overvallen enzovoort, waarin het werkveld van de daders of dadergroepen zich uitstrekt over meer dan één regio. Nadat de Algemene Rekenkamer in haar rapport over de uitwisseling van gegevens tussen de (toenmalige) divisie CRI en de politieregio's een aantal kritische noten had gekraakt over de onderlinge samenwerking,[15] achtten het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen de tijd rijp voor de vorming van bovenregionale rechercheteams. Ook aan deze teams is een aantal specifieke aandachtsgebieden toegewezen, zoals overvallen, mensenhandel/vrouwenhandel, kinderporno, synthetische drugs, vuurwapens, woninginbraken, voertuigcriminaliteit en milieu. Periodiek wordt bezien of deze aandachtsgebieden bijstelling behoeven. De beoordeling hiervan is in handen gelegd van de minister van Justitie, die in dit verband geadviseerd wordt door de Commissie Bovenregionale Opsporing.

23.3.3 DE DIENST NATIONALE RECHERCHE

Sedert de tweede helft van de jaren tachtig groeide in Nederland langzamerhand het besef dat de zware c.q. georganiseerde criminaliteit op een ander niveau moest worden aangepakt dan tot dan toe gebruikelijk was. Dat leidde via de oprichting van de interregionale teams (IRT's) en de kernteams uiteindelijk tot de vorming van de Dienst Nationale Recherche (DNR) op 1 juli 2003. DNR is organisatorisch ondergebracht bij het KLPD, voor de justitiële aansturing is het landelijk parket van het Openbaar Ministerie verantwoordelijk.

Een belangrijk uitgangspunt is dat de Nationale Recherche sterke wortels heeft in de regiokorpsen. Daarom is niet gekozen voor één centrale vestigingsplaats, maar is DNR gedeconcentreerd gehuisvest bij een aantal over het land gespreide regiokorpsen.

De informatiepoot van DNR wordt gevormd door de Dienst Nationale Recherche Informatie (DNRI). Deze dienst is de opvolger van de in 2000 opgeheven Centrale Recherche Informatiedienst (CRI). Per 9 april 2008 is DNRI samengevoegd met de Dienst Internationale Politiesamenwerking van het KLPD onder de naam Dienst IPOL. De belangrijkste taak van DNRI is het verzamelen en veredelen van nationale en internationale politie-informatie. De dienst wordt geacht het *intelligence*

14 Van de Bunt 2004.
15 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 215, nr. 1-2.

platform voor de Nederlandse politie te zijn. Vanuit DNRI worden dreigingsbeelden en criminaliteitsbeeldanalyses vervaardigd en projectvoorbereidingen verricht in verband met rechercheonderzoeken.

Op basis van het – tot dusverre tweemaal verschenen – Nationale Dreigingsbeeld van DNRI worden aandachtsgebieden voor aangewezen en rechercheonderzoeken geprioriteerd. De huidige aandachtsgebieden van DNR zijn:

– smokkel van en grensoverschrijdende handel in cocaïne, heroïne, mensen, vuurwapens en explosieven;
– de productie van en handel in synthetische drugs;
– witwassen;
– ideologische misdaad (terrorisme en gewelddadig activisme).

Hoewel het zwaartepunt van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit ligt bij de activiteiten van DNR worden er ook binnen de twee andere zuilen van de Nederlandse recherche (de BOD'en en de KMar) de nodige opsporingsactiviteiten ontplooid. In de praktijk van de opsporing van de zware vormen van criminaliteit (georganiseerde criminaliteit, organisatiecriminaliteit) zijn deze partijen naar elkaar toegegroeid, maar in beheersmatig opzicht opereren de drie zuilen onverkort los van elkaar. Hoewel volgens diverse auteurs (o.a. Fijnaut en Van de Bunt 2000; Nelen en Vugs 2007) een integratie, dan wel associatie van de belangrijkste spelers in dit veld voor de hand ligt, wordt onverkort elke discussie op dit punt uit de weg gegaan. Het feit dat de discussies over de toekomst van het politiebestel – wel of geen nationale politie – en van de bijzondere opsporingsdiensten volstrekt onafhankelijk van elkaar worden gevoerd, spreekt wat dit betreft boekdelen.[16]

23.4 Programmatische aanpak

Eind 2007 is door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie het programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad gelanceerd. Voor de invoering van dit programma hebben politie en OM het intensiveringsprogramma Bestrijding georganiseerde criminaliteit opgesteld. In het kader van het laatstgenoemde programma wordt op vier thema's (mensenhandel, inmenging van de georganiseerde misdaad in de vastgoedsector, grootschalige hennepteelt en financieel-economische criminaliteit) een zogenaamde programmatische aanpak gestart. Een programmatische aanpak houdt in dat een fenomeen zowel op lokaal, regionaal niveau als op landelijk en waar nodig internationaal niveau wordt aangepakt en dat alle betrokken partijen in onderlinge samenhang een werkwijze ont-

16 Toegegeven, in het visiedocument 'Politie in ontwikkeling' (2005) wordt integratie tussen DNR en de vier BOD'en weliswaar als een ideaalbeeld geschetst, maar veel verder dan een pleidooi voor nader onderzoek naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van een dergelijke integratie komt men in dit document vervolgens niet.

wikkelen waarbij zowel de bestuurlijke, de strafrechtelijke als de internationale aspecten voldoende aan bod komen.

De programmatische aanpak wordt toegepast in zogenoemde proeftuinen. Dit zijn leeromgevingen waar politie en OM niet alleen opsporen met innovatieve opsporingsmethoden, maar ook andere partners betrekken bij het bestrijden van het criminaliteitsprobleem. Inmiddels is het startschot gegeven voor de oprichting van tien Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's). Deze fungeren als informatieknooppunt tussen verschillende bij de geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit betrokken instanties, zoals de politie, het OM, de Belastingdienst, de FIOD-ECD, de SIOD en gemeenten.

Eén van de eerste experimenten in relatie tot de geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit betrof het Van Traa-project in Amsterdam.[17] Uit de evaluatie van Huisman e.a.[18] zijn wat deze aanpak betreft wel een paar belangrijke lessen te trekken. In het bijzonder het feit dat diverse partners op ad hoc basis kunnen besluiten wel of niet met projecten mee te doen en/of informatie te verstrekken legt een gevoelig punt in de geïntegreerde aanpak bloot. Elk deelproject drijft op het principe dat alle betrokken partijen er voldoende van overtuigd moeten zijn dat dat project ook voor henzelf toegevoegde waarde heeft. 'Synergie van overheidshandhaving' – zoals dat in beleidsdocumenten zo fraai heet – heeft alleen kans van slagen wanneer het algemene belang correspondeert met de deelbelangen van de betrokken diensten. Doordat alle diensten zich beheersmatig gebonden zijn aan prestatieafspraken, lopen die belangen slechts in uitzonderlijke gevallen parallel.

De programmatische c.q. geïntegreerde aanpak van de zware criminaliteit kan ook hoofdbrekens opleveren inzage de gezagmatige aansturing van de diverse activiteiten die worden ontplooid. Formeel zijn de lijnen helder – zo heeft het OM het gezag over de opsporing en vindt de bestuurlijke aanpak plaats onder auspiciën van de burgemeester – maar naarmate meer vormen van rechtshandhaving door elkaar gaan lopen, zal in de hectiek van alledag voor de betrokkenen niet altijd zonneklaar zijn wie voor welk onderdeel van de aanpak moet worden aangesproken.

23.5 Professionalisering van het recherchevak

Uit het hierboven geschetste overzicht van organisatorische voorzieningen en aanpassingen kan worden afgeleid dat de recherche in toenemende mate geconfronteerd wordt met nieuwe spelers op het terrein van de rechtshandhaving. Vanuit de recherche bezien zijn kennis, kunde en aanpassingsvermogen vereist om zich in deze nieuwe omgeving staande te houden. Een veelgehoorde klacht is echter dat de politie te weinig deskundigheid in huis zou hebben. De recherche zou te

17 Goed beschouwd was in de jaren tachtig en negentig ook al sprake van een geïntegreerde aanpak in de fraudebestrijding in de vorm van de multidisciplinaire teams die op dit terrein actief waren.
18 Huisman e.a. 2005.

generalistisch zijn ingesteld en onvoldoende in kunnen spelen op de ontwikkelingen die in rap tempo voltrekken op uiteenlopende specifieke terreinen – forensisch onderzoek, DNA, ICT, enzovoort. Niettegenstaande het feit dat historisch bezien de recherche met enige regelmaat slingerbewegingen heeft doorgemaakt tussen generalisme en specialisme, is de stelling niet houdbaar dat binnen de recherche in het geheel geen specialismen meer voorhanden zouden zijn. Sterker nog, het aantal specialismen lijkt de afgelopen jaren weer toe te nemen. Toch worden er in diverse onderzoeken kritische kanttekeningen geplaatst bij de deskundigheid en ervaring van het recherchepersoneel.[19] Tekortkomingen worden gesignaleerd in de sfeer van het forensische onderzoek, het verhoor, maar ook bijvoorbeeld bij de implementatie van nieuwe recherchetechnieken, zoals financieel rechercheren.[20] Ook enkele geruchtmakende strafzaken hebben duidelijk gemaakt dat fouten en omissies in de opzet en uitvoering van het rechercheonderzoek ernstige gevolgen kunnen hebben voor de rechterlijke bewijsbeoordeling.

De politie heeft de afgelopen jaren echter niet stilgezeten. Een aantal belangrijke ontwikkelingen – in relatie tot uiteenlopende thema's, zoals leiderschap, opleiding, procesgericht werken enzovoort – is in gang gezet tot verdergaande professionalisering van het recherchevak. In de eerste plaats moet in dit verband gewezen worden op het project ABRIO (Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding) waarmee gepoogd wordt om gemeenschappelijke standaarden te ontwikkelen voor de organisatie en uitvoering van rechercheprocessen. Daarnaast is een streven om de samenstelling van de diensten die zich met recherche bezighouden ingrijpend te veranderen. In toenemende mate worden hoger opgeleiden (HBO'ers en academici) verleid om binnen de politie een (recherche)functie te aanvaarden. Vooral op het vlak van criminaliteitsbeeld- en misdaadanalyses wordt van deze instroom van hoger opgeleiden het nodige verwacht. Problematisch in dit verband is wel dat de inschaling van de uitvoerende functies zich slecht verhoudt tot de eisen die het recherchewerk tegenwoordig stelt. Voor het aantrekken en vasthouden van professionals met specifieke vaardigheden is het salarisniveau van de doorsnee recherchefunctie te laag, met als gevolg dat het aanstellen van capabele mensen op een bij hun opleidingsniveau passende schaal problematisch is.

19 Zie bijv. het boek 'Rechercheportret' van De Poot e.a. 2004.

20 Het is niet overdreven om te stellen dat ondanks de grote inspanningen die in kringen van politie en justitie zijn gepleegd om financieel rechercheren in beide organisaties wortel te laten schieten – bijv. door middel van het project financieel rechercheren dat in de periode 1997-2002 grootschalig werd opgetuigd – er op dit terrein slechts in zeer geringe mate vooruitgang is geboekt. Zie in dit verband bijv. het rapport van Faber en Van Nunen 2002.

23.6 Het programma Versterking opsporing en vervolging[21]

Zoals in de inleiding opgemerkt, vormde het evaluatieonderzoek van de commissie Posthumus naar de Schiedammer Parkmoord in 2005 voor de minister van Justitie aanleiding de politie, het OM en het NFI opdracht te verstrekken de aanbevelingen uit te werken in dit programma Versterking opsporing en vervolging. De politie en het OM hebben vervolgens samen met het NFI de aanbevelingen vertaald in een groot aantal maatregelen. Voor de opsporing hebben deze maatregelen betrekking op de volgende, uiteenlopende terreinen:

- Het maken van afspraken over kwaliteitseisen waaraan opsporing en vervolging moeten voldoen.
- Tegenspraak; het organiseren van tegenspraak bestaat uit het intern georganiseerd en op een gestructureerde wijze doorlopend toetsen van beslissingen door niet bij het onderzoek betrokken medewerkers. Als toegevoegde waarde van tegenspraak wordt gewezen op het scherper ter discussie stellen van hypothesen, bewuster om gaan met besluitvorming en betere verslaglegging van beslissingen.
- Review: herbeoordeling van onderzoeken die nog niet tot een rechterlijke uitspraak hebben geleid door deskundigen van buiten het korps of het parket (review).
- Professionalisering van de Teams Grootschalige Opsporing (TGO). De afspraken over de organisatie en de inhoud (werkwijze) van TGO zijn vastgelegd in het Raamwerk TGO en gelden per 1 november 2006. Hierin zijn normen beschreven aangaande de definitie van een TGO, de voorbereiding van een TGO, de samenstelling in aantal en in kwalificatie van de (vaste) leden van een TGO en de opschaling en de reflectie binnen het team. Een TGO-team start zodra er sprake blijkt te zijn van een TGO-waardig delict, zijnde een kapitaal misdrijf; in en rondom een TGO bestaat een vaste kern van leidinggevenden (VKL), een vaste kern van uitvoerenden, TGO-officieren en tegensprekers.
- Forensische opsporing; betrokkenheid, kennis en expertise op gebied van het technisch sporenonderzoek versterken en de kwaliteit van de forensische opsporing bewaken. Genomen maatregelen betreffen onder andere Landelijk team voor forensische opsporing en de opleiding en aanstelling van FO-officieren op alle parketten.
- Auditieve en audiovisuele registratie van verhoren.
- Opleidingen.
- Auditing en borging.

21 De beschrijving van de inhoud van het programma Versterking opsporing en vervolging is gebaseerd op de voortgangsrapportages die naar aanleiding van dit programma zijn verschenen.

Het bovenstaande overzicht laat zien dat op het gebied van opsporing en vervolging niet alleen grote ambities bestaan maar dat deze ook reeds zijn vertaald in een aantal concrete maatregelen. Het is te vroeg om te bepalen of en welke effecten de diverse maatregelen sorteren. Een interessante vraag in dat verband is of het programma een bijdrage kan leveren aan het dichten van de veelbesproken kloof tussen uitvoering en management. In het verleden trof leidinggevenden nog wel eens het verwijt dat zij zich meer met beheerszaken bezighielden dan met de inhoud van het werk. In het boek *Rechercheportret* van De Poot e.a.[22] werd bijvoorbeeld geconcludeerd dat de meest voorkomende leiderschapsstijl neerkwam op "veel ruimte en vrijheid" voor de individuele rechercheurs. De auteurs spraken van een cultuur van de recherche "waarin vrijheid en eigen initiatief waardevol worden gevonden" (De Poot e.a., 2005 p. 346). Zonder dat deze waarden onmiddellijk overboord zullen worden gezet – een zekere vrijheid van handelen is tenslotte onlosmakelijk verbonden met recherchewerk – lijkt in ieder geval in TGO-verband een aanzet te zijn gegeven tot een strakkere aansturing van het rechercheproces (zowel van de zijde van de politie als het OM).

Bij lezing van het programma valt wel de nadruk op afspraken en protocollering op. In het verlengde daarvan ligt de vraag welke sancties zijn verbonden aan het niet nakomen van de gemaakte afspraken en protocollen? En welke weg wordt bewandeld wanneer er onvoldoende capaciteit en deskundigheid zijn gewaarborgd, bijvoorbeeld omdat er al drie andere TGO's in de regio actief zijn. Criminaliteit laat zich niet eenvoudig voorspellen en toekomstig onderzoek zal uit moeten wijzen in hoeverre gemaakte afspraken moeten wijken voor pragmatische overwegingen.

De introductie van concepten als tegenspraak en review is in die zin een vooruitgang dat in de gesloten wereld van opsporing en vervolging de luiken verder worden opengezet en dat de bereidheid bestaat om zich door collega's een spiegel te laten voorhouden. Dit (mede) om te voorkomen dat al te gemakkelijk wordt gestapt in een van de meest besproken valkuilen van opsporing en vervolging: het ontwikkelen van een tunnelvisie. Opmerkelijk is wel dat in de stukken met betrekking tot het programma *Versterking opsporing en vervolging* het woord 'evaluatie' slechts in zeer geringe mate wordt gebezigd. Termen als 'tegenspraak', 'review' en 'audit' kruipen weliswaar dicht tegen evalueren aan, maar in deze terminologie komt een belangrijk element van evaluatie onvoldoende tot uitdrukking, namelijk dat door middel van een reflectie op rechercheproces ervaringskennis wordt gebundeld, geborgd en (vooral) gedeeld. Onduidelijk is in hoeverre andere dan de bij de opsporing en vervolging van een specifieke zaak betrokken instanties in de gelegenheid worden gesteld om gebruik te maken van de kennis die in die zaak is opgedaan. Een vraag die daaraan vooraf gaat is of elke recherchezaak eigenlijk wel wordt geëvalueerd en hoe. In een bijdrage van een aantal jaren geleden heb ik in dat verband opgemerkt dat het enthousiasme waarmee de opsporing tot zelf-evaluatie wordt aangezet dreigt te worden ondergraven door een wildgroei aan model-

22 De Poot e.a. 2004.

len en instrumenten (Nelen 2000). Naar mijn overtuiging heeft die observatie aan actualiteitswaarde weinig ingeboet en zijn er anno 2009 nog steeds dusdanig veel evaluatieinstrumenten in omloop, dat de praktijk soms door de bomen het bos niet meer ziet. Daar komt nog iets bij. Het aanreiken van hulpmiddelen om gedegen evaluatieonderzoek te kunnen verrichten – zoals het aanbieden van opleidingen en gebruiksvriendelijke modellen en/of de inrichting van evaluatiebureaus – zet weinig zoden aan de dijk wanneer zowel op de werkvloer als op managementniveau de relevantie van evaluatie voor het dagelijkse doen en laten niet wordt ingezien. Ook op dit punt is weliswaar de afgelopen tien jaar progressie geboekt maar moet nog het nodige zendingswerk worden verricht.

23.7 Tot slot

Dit hoofdstuk stond in het teken van de vraag hoe het afgenomen vertrouwen in het functioneren van de recherche moet worden geduid en welke maatregelen zijn genomen of worden overwogen om het vertrouwen te herstellen. De nadruk lag daarbij op de organisatie van de opsporing en op de initiatieven, zoals verwoord in het programma Versterking opsporing en vervolging, om de recherche en de vervolging een kwaliteitsimpuls te geven.

De recherche in Nederland wordt sedert de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden kritisch gevolgd door media, politiek en wetenschap. Naast een daling van het vertrouwen in maatschappelijke instituties in het algemeen, hebben enkele geruchtmakende rechercheonderzoeken van de afgelopen jaren het vertrouwen van het publiek in de kwaliteit van de opsporing extra aangetast. De maatschappelijke omgeving waarin de recherche opereert is de afgelopen decennia ingrijpend gewijzigd, alsmede heeft zich op het terrein van de rechtshandhaving een aantal nieuwe spelers aangediend. De recherche zoekt het antwoord op deze ontwikkelingen vooral in de volgende twee richtingen: de nodale oriëntatie en informatiegeleide opsporing c.q. politiezorg.

De plannen die in diverse visiedocumenten worden ontvouwd verdragen zich in een aantal opzichten echter niet goed met de organisatieopzet van de recherche. Zo bemoeilijkt de getrapte organisatie van de recherche op regionaal niveau de realisatie van het uitgangspunt van *nodal policing* om recherchetechnisch in te zoomen op de knooppunten van geld-, goederen-, mensen-, en informatiestromen. Evenmin spoort de organisatie met de aard van de criminaliteit. De lokale organisatie van de recherchefunctie voldoet om in te spelen op de overlast en criminaliteit gepleegd door buurtgebonden jeugdgroepen, maar schiet tekort om adequaat in te spelen op mobiele dadergroepen of groepen die zich bewegen in een digitale omgeving.

De architectuur van de informatievoorziening en -verwerking heeft in de afgelopen jaren een transformatie doorgemaakt. De eerste stappen om volwaardig in-

formatiegestuurd te rechercheren zijn dus gezet. Een belangrijk gebrek schuilt nog in de ondermaatse voeding van de systemen. Gegevens worden niet of slecht ingevoerd, hetgeen analyses bemoeilijkt en leidt tot een gebrek aan overzicht in lopende onderzoeken. Daarnaast zijn meer specifieke deskundigheid en menskracht gewenst om op basis van de beschikbare informatie deugdelijke analyses te maken.

Er tekent zich een belangrijke positieve ontwikkeling af in de aansturing van rechercheprocessen. Afgaande op de in het kader van het programma *Versterking opsporing en vervolging* genomen maatregelen lijken de leidinggevenden en gezagsdragers dichter op de inhoud van het recherchewerk te gaan zitten. Ook de introductie van tegenspraak en review kunnen als belangrijke stappen vooruit worden gekenschetst. Of reflectie inderdaad leidt tot meer en indringendere discussies, openheid en het vergroten van het kritisch vermogen zal de toekomst uit moeten wijzen, feit is dat het rechercheproces minder naar binnen gekeerd is dan in het verleden het geval was. Op het vlak van het systematisch opslaan en delen van ervaringen in de vorm van wijd verspreide evaluaties ligt echter nog een uitdaging voor de recherche en het OM klaar.

De voortvarendheid waarmee de diverse maatregelen uit het programma *Versterking opsporing en vervolging* ter hand worden genomen duidt op een sterk ontwikkeld bewustzijn binnen de bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten betrokken instanties dat zij het zich niet kunnen permitteren om de voorstellen voor kwaliteitszorg en -bewaking naast zich neer te leggen. Of bedriegt de schijn en vluchten de betrokkenen in regels, afspraken en protocollering en verandert er in de praktijk weinig? Op die vraag kan nu nog geen antwoord worden gegeven, maar in een volgende editie van deze bundel verdient zij zeker aandacht.

24 Naar de gevangenis

L.M. Moerings

24.1 Inleiding

Een gewild onderwerp op verjaardagsfeestjes is de manier waarop we in Nederland met criminelen omgaan of beter gezegd, niet omgaan: misdadigers blijven te lang op vrije voeten, kort nadat ze door de politie zijn opgepakt staan ze weer op straat en de straffen die door de rechter worden opgelegd zijn veel te laag. Bovendien worden gevangenen te veel in de watten gelegd: ze mogen op verlof naar huis en laten zich daarna niet meer zien.

In deze bijdrage zal op straffen in het algemeen worden ingegaan, maar het accent zal liggen op mensen die in de gevangenis zitten.

Wie verblijven er in de gevangenis? Dat zijn vanzelfsprekend mensen die vanwege het plegen van een delict door de rechter tot gevangenisstraf zijn veroordeeld. Maar er verblijven nog andere categorieën mensen in de gevangenis, al is het correcter door de diversiteit van bestemmingen, de term penitentiaire inrichtingen te gebruiken. Het gaat om mensen die zijn opgepakt omdat ze verdacht worden van een vrije ernstig misdrijf en in afwachting van hun berechting worden opgesloten, de preventief gehechten. Voorts treffen we tbs-gestelden en vreemdelingen aan in de penitentiaire inrichtingen. Speciale aandacht verdienen ook de jeugdigen.

Het verzamelbegrip voor deze verschillende categorieën is gedetineerden.

Ik zal eerst ingaan op de ontwikkelingen en met name op de spectaculaire groei in de Nederlandse penitentiaire inrichtingen in de afgelopen twintig jaar. Daar zullen mogelijke verklaringen voor worden gegeven, waarbij de verschillende categorieën gedetineerden afzonderlijk voor het voetlicht worden gebracht. Tevens zal worden geschetst wat we als samenleving voor ogen hebben met het opsluiten van deze mensen: welke strafdoelen kennen we? Hoe proberen we die strafdoelen tijdens de opsluiting te realiseren: hoe ziet het leven er achter de muren uit? En lukt het als samenleving om de beoogde doelen te realiseren, zeker omdat bepaalde doelstellingen zoals beveiliging en resocialisatie nogal tegenstrijdig zijn aan elkaar?

Behalve dat de rechter iemand naar een penitentiaire inrichting kan sturen heeft hij de mogelijkheid voor andere sancties. Zo kan hij een geldboete of taakstraf opleggen. In dit kader zullen we ons beperken tot de vrijheidsbenemende sancties.

24.2 De groei van de gedetineerdenbevolking – sterke groei tot 2005

In 2007 publiceerden we een artikel,[1] waarin we de spectaculaire groei van de Nederlandse gevangenispopulatie illustreerden aan de hand van de genoemde categorieën gedetineerden. In 1985 bedroeg het aantal gedetineerden gemiddeld ongeveer 5000. Twintig jaar later (in 2005) was de gedetineerdenpopulatie gestegen tot 19000. Dat was tot dusver het absolute hoogtepunt. Sindsdien is er een daling ingetreden. Het aantal lag in 2008 rond de 15.000, overigens voornamelijk mannen. Er verblijven ongeveer 800 vrouwen in de penitentiaire inrichtingen voor volwassenen.

Het is gebruikelijk de detentiebevolking uit te drukken in het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners, de zogenaamde *prison rate* of 'detentieratio', om internationale vergelijking van de detentiepopulatie mogelijk te maken. In 1985 bedroeg de prison rate in Nederland 30, in 2005 bereikte die het hoogtepunt van 110, waarna een daling is opgetreden naar ruim 90.

Wat waren de belangrijkste oorzaken van die grote stijging tot 2005? In officiële justitiedocumenten komt men daarvoor steeds drie verklaringen tegen: de toename van de criminaliteit, het opleggen van zwaardere straffen door de rechter en de publieke verontwaardiging over de vroegtijdige vrijlating van gedetineerden vanwege een tekort aan cellen. De groei wordt dus sterk toegeschreven aan de ontwikkelingen rond veroordeelde gedetineerden.

Maar een analyse aan de hand van het gemiddelde aantal gedetineerden per categorie laat zien dat de groei juist, of in ieder geval in sterke mate, op het conto komt van andere categorieën, zoals weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 24.1: Toename van typen gedetineerden 1990[2]-2008 (afgeronde aantallen)

Voorlopig gehechten	van	2600	Naar	4.300
Veroordeelden	van	3500	Naar	4.200
Tbs-gestelden	van	450	Naar	1.700
Vreemdelingen in bewaring	van	400	Naar	1.900
Jeugdigen	van	700	Naar	2.500
Totaal	van	7650	Naar	14.600

24.2.1 VERKLARING VAN STIJGING AANTAL VOORLOPIG GEHECHTEN/PREVENTIEF GEHECHTEN

De toename van het aantal preventief gehechten is maar in geringe mate toe te schrijven aan een stijging van de officiële criminaliteitscijfers. De groei kan evenmin worden verklaard doordat de politie beter haar best is gaan doen en de opheldе-

1 Boone en Moerings 2007.
2 Niet van alle categorieën waren gegevens te krijgen vanaf 1985, vandaar dat wij hier de gegevens weergeven vanaf 1990.

ringscijfers hoger zouden zijn geworden. Veranderende opvattingen over de ernst van criminaliteit bij de rechterlijke macht lijken meer een rol te spelen bij de toename van voorlopige hechtenis, hoewel tevens de ernst van de criminaliteit daarop van invloed kan zijn. Zo legde de rechter in 1997 in slechts 9% van de zaken voorlopige hechtenis op en in 2006 in 12% van de zaken. Vooral bij minder ernstige geweldsdelicten als bedreiging en mishandeling besluit de rechter nu vaker tot preventieve opsluiting.

Ook zien we dat er andere gronden zijn om verdachten in afwachting van de behandeling van hun strafzaak vaker op te sluiten. Het aantal gedetineerden in huizen van bewaring zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland neemt toe, evenals het aantal verdachten uit het buitenland die geen vast onderkomen hebben in Nederland. Deze omstandigheden worden gezien als een serieus risico voor ontsnapping en onttrekking aan strafvervolging. Ter voorkoming daarvan worden deze verdachten in voorlopige hechtenis genomen.

Sterk verantwoordelijk voor de groei tussen 2002 en 2004 was het veranderde beleid ten opzichte van bolletjesslikkers uit Zuid-Amerikaanse landen waarmee Schiphol in die jaren werd overstroomd. Het Nederlandse gedoogbeleid maakte plaats voor een repressieve aanpak. Onder sterke politieke druk werden zij opgepakt en opgesloten in detentiecentra, waar zij in afwachting van hun zaak met medeverdachten werden opgesloten in een cel. De opsluiting van meerdere gedetineerden op een cel werd daarmee ingevoerd, zij het als proef. Inmiddels worden deze centra gebruikt voor het opsluiten van illegale vreemdelingen.

Een andere reden voor de groei van het aantal preventieve gehechten in de laatste jaren is de sterk toegenomen aandacht voor veelplegers: het betreft ongeveer 6.000 mensen, veelal drugsverslaafd, al dan niet in combinatie met een psychische problematiek. Zij zorgen voor veel maatschappelijke overlast, niet zozeer door de ernst van de afzonderlijke delicten maar wel door het steeds opnieuw plegen van winkeldiefstal, inbreken in auto's en huizen, het laten slingeren van naalden en het slapen op publieke plaatsen. Hiervoor werd enkele jaren geleden de ISD-maatregel (Inrichting voor Stelselmatige Daders) in het leven geroepen, die door de rechter voor een periode van twee jaar wordt opgelegd. In afwachting daarvan worden zij in preventieve hechtenis genomen waar zij gescreend worden op de factoren die verantwoordelijk zijn voor het plegen van criminaliteit (de criminogene factoren) en gekeken wordt welke strafrechtelijke interventies tijdens de tenuitvoerlegging van de maatregel geboden zijn. Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot een uitbreiding van de detentiecapaciteit met meer dan 1.000 plaatsen. De veelplegersaanpak past binnen het risicodenken dat net als in andere westerse landen in Nederland de afgelopen jaren ingang heeft gevonden, ook binnen justitie.[3]

De ISD-maatregel is, zoals de term aangeeft een maatregel en geen straf.

3 Zie onder andere Moerings 2003.

24.2.2 GROEI VAN HET AANTAL VEROORDEELDEN TOT GEVANGENISSTRAF

Als door de rechter is vastgesteld dat een strafbaar feit is begaan kan als sanctie gevangenisstraf aan de veroordeelde worden opgelegd. Dat betekent dat deze voor een bepaalde periode van zijn vrijheid wordt beroofd en die tijd in een gevangenis moet 'uitzitten'. De rechter houdt bij de oplegging van de straf rekening met de ernst van het gepleegde feit en de mate van verwijtbaarheid, waarbij de persoon van de dader en zijn sociale omstandigheden cruciaal zijn. Een straf moet evenredig zijn aan de ernst van het feit en de verwijtbaarheid/ de schuld (het proportionaliteitsbeginsel) Het wezen van een juridische straf, waarvan de gevangenisstraf het meest sprekende voorbeeld is, is dat het leed dat de dader aan de samenleving of een concreet slachtoffer heeft aangedaan vergolden wordt. Vergelding is, anders dan wraak, niet mateloos.

Een straf is niet hetzelfde als een vrijheidsbenemende maatregel, zoals bijvoorbeeld de hiervoor genoemde ISD-maatregel. Bij het opleggen van een maatregel hoeft die proportionaliteit niet in acht te worden genomen. Zo kan een alcoholverslaafde als hij voor ' de zoveelste keer' is opgepakt en veroordeeld voor het stelen van een fles sterke drank de ISD-maatregel voor een periode van twee jaar opgelegd krijgen. De overweging daarbij is de overlast die hij veroorzaakt, bestrijden en daarmee de veiligheid in de samenleving vergroten. Een bijkomende bedoeling is dat hij tijdens het verblijf in de inrichting behandeld wordt voor zijn verslaving.

De groei van het aantal veroordeelden tot gevangenisstraf in detentie, is zeker in de beginjaren, toe te schrijven aan een toename van het aantal opgelegde gevangenisstraffen, maar zeker ook aan de langere straffen, omdat de rechter tevens zwaardere zaken kreeg voorgelegd.[4]

Een andere verklaring voor de toename van het aantal veroordeelden in detentie ligt in de toegenomen punitiviteit van het OM en de rechter:[5] zij zijn bepaalde typen zaken ernstiger op gaan nemen, ongetwijfeld mede onder invloed van de roep uit de samenleving om zwaardere straffen.

Een volgende verklaring is dat het Openbaar Ministerie (OM) zijn taak anders is gaan opvatten. Rechters zijn afhankelijk van het aantal en type zaken dat het OM hen voorschotelt. Dat is inherent aan de grote zelfstandige beslissingsbevoegdheid die het OM heeft. Het kan behalve een zaak aan de rechter voorleggen, deze zelf afdoen via een onvoorwaardelijk sepot in geval van bewijsproblemen of via een voorwaardelijk sepot dan wel een transactie, uit overwegingen van criminele politiek. Aan het begin van de jaren negentig stelde het OM zijn eigen beleid aan de kaak en is het meer zaken aan de onafhankelijke rechter voor gaan leggen. Dat heeft geleid tot meer gevangenisstraffen.

Verreweg het grootste deel van de stijging van de detentiecapaciteit in deze periode van 1996 tot 2005 moet echter worden toegeschreven aan de toename van

4 Berghuis 1994.
5 Egelkamp 2002; Diverse bijdragen in Moerings 1994.

het aantal gedetineerden in de bijzondere categorieën: tbs-gestelden, vreemdelingen en jeugdigen.

24.2.3 TOENAME TBS-GESTELDEN

Tbs wordt opgelegd aan daders die zware criminaliteit hebben gepleegd, zoals moord, verkrachting, seksueel misbruik van kinderen en aan wie dat gedrag helemaal niet of alleen maar gedeeltelijk kan worden toegerekend, omdat er een stoornis in hun geestelijke ontwikkeling of hun persoonlijkheid heeft plaatsgevonden. Zij kunnen bijvoorbeeld hun gedrag niet onder controle houden en hebben daardoor een onweerstaanbare neiging om zich aan kinderen te vergrijpen. Voor de oplegging van tbs moet de rechter op basis van advies van deskundigen vaststellen dat er gevaar is voor herhaling waarbij de maatschappelijke veiligheid ernstig in het geding is.

Tbs is net als ISD een maatregel, die op de eerste plaats bedoeld is ter beveiliging van de samenleving. En tijdens de opsluiting wordt de tbs-gestelde behandeld voor zijn stoornis. Om de twee jaar wordt onderzocht of het verantwoord is de dader vrij te laten of dat hij langer moet worden vastgehouden. Tbs kan jarenlang of zelfs levenlang duren.

Vele delinquenten, zo leert de praktijk, geven de voorkeur aan een straf boven een tbs-maatregel. Bij een straf weet je waar je aan toe bent en wanneer je weer vrij bent. De maatschappij kan er bij gebaat zijn dat iemand tbs krijgt opgelegd en wordt behandeld voor zijn stoornis waardoor hij bijvoorbeeld niet van kleine kinderen af kan blijven. De tbs is een (vrij) unieke maatregel. Andere landen kennen die niet. Zo moest in Frankrijk een pedoseksueel na vijftien jaar gevangenisstraf worden vrijgelaten omdat zijn tijd er op zat. Hij had zijn tijd uitgezeten maar was niet behandeld. Het is niet verbazingwekkend dat hij na vrijlating zich alweer heel snel aan een kind vergreep. In Frankrijk gaan er stemmen op om naar Nederlands voorbeeld tbs in te voeren.

De tbs-sector heeft de afgelopen twintig jaar onder sterke politieke en maatschappelijke druk gestaan, onder andere door enkele gewelddadige incidenten, waaronder een moord, die zich tijdens proefverloven hebben voorgedaan. Het aantal keren dat de rechter tbs heeft opgelegd is sterk gestegen, maar ook de verblijfsduur is toegenomen, van gemiddeld zes jaar in 1995 tot zeven en een half jaar in 2005.

De toename van het aantal tbs-ers is, behalve aan het complexer worden van de problemen waaronder deze psychisch gestoorden lijden en die tot zware misdrijven hebben geleid, ook te wijten aan het falen van de hulpverlening in een eerder stadium.[6] Zeker zo belangrijk is echter het sterk toegenomen risicodenken in de samenleving, dat zijn neerslag heeft gevonden bij de rechtelijke macht. De tbs wordt steeds vaker om de twee jaar, als de verlengingstoets moet plaatsvinden,

6 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2007.

ook daadwerkelijk verlengd. Uitbehandelde tbs-gestelden, voor wie psychiaters en psychologen geen vooruitgang meer in de behandeling van hun stoornis zien, worden steeds vaker op *long stay* afdelingen geplaatst waar zij jarenlang, mogelijk tot de dood er op volgt, moeten verblijven.

24.2.4 TOENAME VAN JEUGDIGEN IN DETENTIE

De jeugdigen tussen de twaalf en achttien jaar in detentie worden als een aparte categorie vermeld vanwege de bijzondere samenstelling. Ze omvat jeugdigen die op een civielrechtelijke titel zijn opgesloten, dat wil zeggen het zijn jongeren die uit huis zijn geplaatst vanwege ernstige problemen in de opvoeding. Daarnaast gaat het om jongeren die vanwege het plegen van een delict zijn vastgezet. De categorie van jeugdigen in detentie is sterk toegenomen. Dit geldt met name voor de jeugdigen die op een civielrechtelijke titel werden ingesloten.[7] De groei van het aantal strafrechtelijk veroordeelde jeugdigen kent hetzelfde verloop als die van de volwassen strafrechtelijk gedetineerden en is toe te schrijven aan ernstiger criminaliteit, gevolgd door toenemende intolerantie vanuit de samenleving.

24.2.5 TOENAME VREEMDELINGEN

Er zijn twee typen vreemdelingen die opgesloten kunnen worden in de zogenaamde vreemdelingenbewaring. Het gaat om grenspassanten, dat wil zeggen de vreemdelingen die bij hun illegale binnenkomst in Nederland op het vliegveld Schiphol direct worden opgepakt en opgesloten, in afwachting van terugzending naar het land van herkomst. Daarnaast betreft het de vreemdelingen die al geruime tijd in Nederland hebben verbleven en bijvoorbeeld een jarenlange asielprocedure hebben doorlopen, maar uiteindelijk zonder succes. Deze laatste categorie kan alleen op specifieke gronden in vreemdelingenbewaring worden gezet, bijvoorbeeld omdat ze anders in de illegaliteit onderduiken of de openbare orde verstoren. Voor alle duidelijkheid: het gaat dus om vreemdelingen die worden vastgezet zonder dat zij verdacht zijn van of veroordeeld voor het plegen van een misdrijf.

Tot het eind van de jaren tachtig werd vreemdelingenbewaring alleen bij uitzondering toegepast. Voor een deel kan de groei worden toegeschreven aan het hogere aantal vreemdelingen dat zonder succes asiel aanvroeg. Tussen 1987 en 1994 steeg het aantal asielaanvragen in Nederland van rond de 10.000 naar meer dan 50.000. Het bleef met pieken en dalen hoog tot het eind van de vorige eeuw, om daarna sterk te dalen tot zo'n 10.000 aanvragen per jaar in 2005.[8]

7 Recent is de wetgeving op dit punt veranderd: jongeren met een civielrechtelijke titel worden niet langer in dezelfde inrichtingen opgesloten als jongeren die voor het plegen van een delict worden vastgezet.
8 Engbersen en de Haan 2006.

Behalve aan de toename van het aantal illegalen in Nederland kan de groei van het aantal mensen in vreemdelingenbewaring direct worden toegeschreven aan het veranderde beleid. De grootste stijging van het aantal plaatsen voor vreemdelingen vond namelijk, paradoxaal genoeg, plaats in de periode dat het aantal asielaanvragen sterk was afgenomen. Vreemdelingen worden eerder en voor een langere periode opgesloten In 1980 bedroeg de gemiddelde periode een maand, in 2000 was die periode opgelopen tot drie maanden.[9]

In 2005 bereikte de gedetineerdenpopulatie in Nederland haar (voorlopig) hoogtepunt. Sinds die tijd is het aantal gedetineerden met ongeveer 20% gedaald, zoals uit dit overzicht blijkt.[10]

Tabel 24.2: Aantal gedetineerden in 2008

	Eind 2008 (afgerond)[11]
Voorlopig gehechten	4300 (daling 10%)
Veroordeelden	4200 (daling 40%)
Vreemdelingen	1700 (daling 25%)
Tbs-gestelden	1900 (stijging 15%)
Jeugdigen	2500 (stijging 5%)

Onder veroordeelden en vreemdelingen is van de grootste daling sprake. Bij voorlopig gehechten is de daling geringer, terwijl het aantal tbs-gestelden nog blijft stijgen en het aantal jeugdigen ook in lichte mate. De meest recente ontwikkelingen beslaan maximaal een periode van drie jaar. Zijn er voorzichtige verklaringen voor te geven?

De daling in het aantal veroordeelde gedetineerden vindt vooral zijn verklaring in de straftoemeting door de rechter. Het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen dat wordt opgelegd door de rechter is gedaald.[12] Dit geldt ook voor de gemiddelde duur van de vrijheidsstraffen.[13] Volgens officieren, rechters en rechtbankverslaggevers zijn de prestatiecontracten die inmiddels met de politie zijn afgesproken om meer zaken af te handelen en daarmee de productie te vergroten, verantwoordelijk voor de instroom van lichtere zaken naar de rechtbanken ten koste van zwaardere. Lichtere zaken zijn in het algemeen namelijk makkelijker op te lossen door de politie. Dat betekent ook dat er minder zware straffen door de rechter worden opgelegd met een daling van de detentiepopulatie als gevolg.[14] In het verlengde hiervan ligt de vervanging van gevangenisstraffen door taakstraffen. Als gevolg van het cellentekort werden aan het eind van de vorige eeuw veel veroordeelden

9 *Kamerstukken II* 2001/02, 26 338, nr. 6.
10 Boone en Moerings 2008.
11 Gegevens DJI, oktober 2008.
12 Van der Heide en Eggen, 2007.
13 Van der Heide en Eggen, 2007, tabel 5.17.
14 Van der Heide, van Tulder en Wiebrens, 2007.

met individueel vervroegd ontslag gestuurd. Dat bracht rechters er toe de voorkeur te geven aan het opleggen van taakstraffen, een voorkeur die sindsdien stand heeft gehouden, ook doordat de juridische mogelijkheden voor het opleggen van een taakstraf zijn verruimd.

Daarnaast is ook het beleid ten aanzien van drugskoeriers, waaronder de bolletjesslikkers, weer versoepeld: ze worden vaker teruggestuurd naar het land van herkomst in plaats van vervolgd. Dat is ongetwijfeld ook mede van invloed op de daling van het aantal voorlopig gehechten in de laatste paar jaar.

De daling van het aantal vreemdelingen in bewaring lijkt voor rekening te komen van het verdere restrictieve vreemdelingenbeleid van de vorige minister van Integratie, die minder vreemdelingen het land binnenliet.

24.3 Enkele nadere overwegingen over de ontwikkeling in straffen

We hebben gezien dat de punitiviteit in de afgelopen – pakweg – 20 jaar sterk is toegenomen. Deze verklaart de stijging van het aantal veroordeelden in detentie, van het aantal voorlopig gehechten en van het aantal tbs-gestelden. Punitiviteit beperkt zich niet tot zware straffen voor serieuze delicten maar richt zich ook op een breed ingezette aanpak van kleine criminaliteit. Anders dan de officiële beleidsstukken willen doen geloven, blijkt er geen duidelijk verband tussen ontwikkelingen in de ernst en omvang van de criminaliteit en de enorme stijging van de detentiepopulatie vanaf 1996.

Daarnaast constateren we dat Nederland minder tolerant is geworden tegenover bepaalde minderheidsgroepen en andere kwetsbare bevolkingsgroepen. Daarvan getuigt het steeds vaker opsluiten van jeugdigen met een civielrechtelijke titel, van illegale vreemdelingen en asielzoekers, maar daarnaast ook van vreemdelingen en allochtonen die een delict hebben gepleegd. De overweldigend zwarte kleur van de gevangenispopulatie[15] wordt namelijk niet alleen veroorzaakt door de detentie van asielzoekers en illegalen. In 1993 was 47% van de detentiepopulatie niet in Nederland geboren, in 2004 was dat 58%.[16] Cavadino en Dignan[17] spreken van zeer disproportionele aantallen vreemdelingen en etnische minderheden in de Nederlandse gevangenissen. Hoeveel lager zou de detentieratio zijn als de integratie van etnische minderheden zich op minder problematische wijze zou hebben voltrokken?

15 Downes en van Swaaningen, 2007.
16 Post, 2005.
17 Cavadino en Dignan 2006.

24.4 Wat willen we met straffen; waarom wordt er gestraft?

Bij de verschillende categorieën gedetineerden zijn al bepaalde bedoelingen van straffen en maatregelen naar voren gekomen. Zo worden illegale vreemdelingen opgesloten om te voorkomen dat ze onderduiken en zich zo onttrekken aan uitzetting naar het land van herkomst. De voorlopige hechtenis is eveneens bedoeld om onderduiken te voorkomen, in dit geval van verdachten van ernstige misdrijven. Door opsluiting is de samenleving ervan verzekerd dat zij voor de rechter zullen verschijnen. Tevens wordt het hen onmogelijk gemaakt opnieuw een delict te plegen, te recidiveren. Tbs-gestelden worden ook uit veiligheidsoverwegingen in een kliniek opgesloten. Tevens is het de bedoeling hen te behandelen voor de stoornis, bijvoorbeeld de achtervolgingswaan die er toe leidde dat de dader een onschuldige voetganger heeft neergestoken.

Bij de doelen die voor straffen in het algemeen en die voor de gevangenisstraf specifiek gelden, blijven we uitvoeriger stilstaan.

Vergelding. Het belangrijkste strafdoel, ook wel de grondslag van straffen genoemd, is de vergelding. Omdat iemand een delict heeft begaan, waarvoor hij verantwoordelijk kan worden gehouden, wordt hem bewust leed aangedaan door de rechter uit naam van de samenleving. Hij moet voelen dat hij met zijn gedrag de grenzen van de wet heeft overschreden, dat hij met zijn gedrag te ver is gegaan. Daarbij moet de rechter de proportionaliteit in acht nemen: de straf mag niet zwaarder zijn dan de ernst van het feit en de persoonlijke verantwoordelijkheid van de dader daarvoor rechtvaardigt. Met deze 'toverformule' worden niet alle problemen opgelost: waaraan ontleent de rechter de ernst van het feit en hoe bepaalt hij de schuld/verwijtbaarheid van de dader? Zeker bij de beoordeling van de ernst van het feit zal hij zich mede laten leiden door de gevoelens in de samenleving. Zo werd er dertig jaar geleden met veel meer begrip gereageerd op seksueel contact met een kind dan tegenwoordig en dit leidt nu tot zware straffen of tbs in dit soort zaken.

Vergelding moet worden onderscheiden van wraak, die een disproportionele emotionele reactie impliceert. Vergelding is een gekanaliseerde – via de rechter – en tot de juiste proporties teruggebrachte vorm van wraak om de rechtsorde die door de misdaad is geschokt te herstellen. Vergelding vormt de bovengrens van de opgelegde straf. Het belang van andere strafdoelen mag er niet toe leiden dat iemand zwaarder gestraft wordt dan hij verdient.

De andere strafdoelen staan geheel of gedeeltelijk in het herstellen of verhogen van de maatschappelijke veiligheid.

Norminprenting of -bevestiging. In de wet is vastgelegd wat mag en niet mag in de samenleving. Als iemand de wet heeft overtreden stelt de rechter in zijn vonnis de desbetreffende rechtsnorm nog eens op scherp en bij de straftenuitvoerlegging wordt deze opnieuw voor het voetlicht gebracht. Het is de bedoeling dat de burger

zich op deze manier de rechtsnormen eigen maakt, in zijn leven integreert en zich daarnaar als vanzelfsprekend gedraagt.

Generale preventie. Daarnaast is de strafoplegging en -tenuitvoerlegging er op gericht om via de dader de samenleving af te schrikken en af te houden van crimineel gedrag: 'Burger, u wordt gewaarschuwd, als u de wet overtreedt kunt u daarvoor in de gevangenis komen'.

Speciale preventie. Het is natuurlijk ook de bedoeling dat de gestrafte dader zelf het voortaan uit zijn hoofd laat opnieuw een delict te plegen. De straf moet hem in de eerste plaats afschrikken opnieuw in de fout te gaan. De kosten van de (gevangenis)straf moeten hoger zijn dan de baten (bijv. de opbrengst van de inbraak), zodat hij er vanaf ziet een nieuw misdrijf te begaan.

Onschadelijkmaking/incapacitatie. Een doel dat is voorbehouden aan een verblijf in een penitentiaire inrichting wegens een opgelegde straf of maatregel. Tijdens de opsluiting wordt het de dader onmogelijk gemaakt om buiten, in de vrije maatschappij, opnieuw een delict te plegen. De maatschappij is in ieder geval tijdelijk, zo lang de vrijheidsbeneming duurt, tegen de dader beschermd.

Resocialisatie. Ook dit doel is exclusief voor een verblijf in een penitentiaire inrichting, als de gevangenis, de tbs-kliniek of de inrichting voor stelselmatige daders. Zo moet de veroordeelde tijdens zijn verblijf in de gevangenis worden voorbereid op zijn terugkeer in de maatschappij. Dat is een opdracht die expliciet in artikel 2 van de Penitentiaire Beginselen Wet is terug te vinden en die betekent dat hij zich tijdens de detentie vaardigheden eigen maakt – voor zover hij die mist – waarmee hij zich als een volwaardig burger staande kan houden in de samenleving. Dat houdt ook in dat hij niet zal recidiveren. Anders dan bij speciale preventie, houdt hij zich aan de wet, niet omdat een nieuwe straf hem afschrikt, maar omdat hij zo 'goed maatschappelijk uitgerust' terugkeert, over zoveel persoonlijke en sociale bagage beschikt, dat hij niet meer hoeft en wil recidiveren.

Herstel van aangedane leed en veroorzaakte schade. Dit is een strafdoel dat de laatste jaren steeds belangrijker is geworden door de roep uit de samenleving en de daaruit voortgekomen slachtofferbeweging dat alle aandacht naar de dader uit gaat en het slachtoffer in de kou blijft staan. De gevangenisstraf is echter de sanctie die tot nu toe het minst de gelegenheid biedt aan de dader om het leed dat hij teweeg heeft gebracht en de schade die hij heeft veroorzaakt te herstellen. Sancties op te leggen door de politie, zoals de Halt-afdoening en door de officier van justitie zoals het voorwaardelijk sepot, zijn daar geschikter voor.

Als we de verschillende strafdoelen naast elkaar bekijken zijn ze soms heel tegenstrijdig aan elkaar en moeilijk met elkaar te verenigen. Hoe vallen bijvoorbeeld beveiliging en resocialisatie met elkaar te rijmen? Beveiliging impliceert dat de gevangene geïsoleerd wordt van de samenleving, terwijl voor resocialisatie de banden met de samenleving moeten worden aangehaald.

Daarom zullen we ons nu richten op het wezen en de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf voordat we wat meer kunnen zeggen over de behaalde effecten: in hoeverre worden de doelstellingen gerealiseerd?

De gevangenis als totale institutie

In zijn werk, oorspronkelijk uit, 1961 typeert Goffman[18] een gevangenis als een totale institutie. Dat betekent dat de belangrijkste levensfuncties van de mens zich afspelen in een organisatie die buiten de gewone, alledaagse werkelijkheid staat. Wonen, werken, slapen en recreëren spelen zich af in een inrichting die door zware muren of hoge hekken van de samenleving is gescheiden. Het leven is er vanaf de vroege morgen tot de late avond strikt gereglementeerd en er is weinig tot geen eigen inbreng van de bewoners. In een totale institutie vindt, zoals Goffman zegt, een mortificatieproces plaats. Het ego van de mens wordt tenietgedaan, de eigen individualiteit van de mens krijgt geen kans zich te ontplooien. Dit wordt onderstreept door de gevangenen een uniform te laten dragen, al is het niet het klassieke gestreepte boevenpak dan wel een kaki, slecht zittende broek met dito jasje.

Een verblijf in zo'n gevangenis is bij voorbaat gedoemd om te mislukken voor zover het om resocialisatie gaat, waar juist de mogelijkheden van het individu tot ontplooiing moeten komen en waar het in stand houden en verbeteren van de sociale contacten noodzakelijk zijn voor een succesvolle terugkeer. Dit sluit ook aan bij de bindingentheorie van Hirschi. De essentie daarvan is dat mensen van criminaliteit worden weerhouden bij het bestaan van hechte sociale bindingen. Ontbreken die of zijn ze zwak dan bestaan er geen remmingen om criminaliteit te plegen.[19]

Voldoet de Nederlandse gevangenis (nog) aan deze typering of moet deze als archaïsch terzijde worden geschoven?

24.5 Soorten gevangenissen

Er zijn in Nederland verschillende soorten gevangenissen, die onderscheiden kunnen worden naar de mate van beveiliging: van zeer beperkt, beperkt, normaal, uitgebreid tot extra beveiligde inrichtingen.[20] Dit onderscheid werkt zowel door in de aard van het gebouw als in de regels, het regime waaraan de gevangenen zijn onderworpen.

Inrichtingen met een *'normale' beveiliging* sluiten het best aan bij wat we ons traditioneel bij een gevangenis voorstellen en bij de typering die Goffman daarvan geeft: een gebouw omgeven door hoge muren, met daarom eventueel een brede gracht, zij het dat elektronische beveiliging steeds belangrijker wordt. De gevangenen verblijven er in een regime met beperkte of algehele gemeenschap. In het

18 Goffman 1975.
19 Hirschi 1969.
20 Fiselier 2009.

eerste geval mogen ze overdag een aantal uren uit hun cel voor activiteiten als arbeid, recreatie en luchten, maar de rest van de dag, ook tijdens het eten, verblijven zij op hun cel, die ze al dan niet met een andere gevangene delen. Ook het regime van huizen van bewaring komt hier mee overeen. In een regime met algehele gemeenschap blijven overdag de deuren van de cel openstaan, zodat de gevangenen ook buiten de tijden van de activiteiten hun cel in en uit kunnen lopen. In de avond en de nacht gaan de celdeuren op slot.

Tot enkele jaren geleden had iedere gedetineerde zijn eigen cel, maar door capaciteitstekort en ook om financiële redenen is de mogelijkheid van 'celdeling' ingevoerd. Nu de grootste druk op het gevangeniswezen lijkt te zijn verdwenen houdt justitie dit systeem in stand; sterker nog, steeds vaker worden in cellen, oorspronkelijk gebouwd voor het onderbrengen van één gedetineerde, twee gevangenen gehuisvest. Er worden twee stapelbedden in gezet en de hoek om te wassen en naar toilet te gaan wordt wat beter afgeschermd. In sommige inrichtingen wordt aan het voeteneinde van elk bed een televisietoestel geplaatst. Dit lijkt een ongekend luxe 'elke gevangene zijn eigen televisietoestel' maar dat is gebeurd om onderlinge ruzies te voorkomen. De interne orde en veiligheid worden ermee gediend. Naast de strafdoelen waarover hiervoor is geschreven, heeft de penitentiaire inrichting dit belangrijke interne doel. Het leven in de gevangenis moet rustig en ordelijk verlopen. Zowel het personeel als de gevangenen moeten zich er bovendien veilig kunnen voelen.

Inrichtingen met een *uitgebreide beveiliging* zijn bestemd voor gedetineerden van wie de inschatting is – steeds vaker vindt zogenaamde risicotaxatie plaats – dat ze vluchtgevaarlijk zijn, een gevaar voor medegedetineerden opleveren of juist door medegedetineerden bedreigd worden. Zo zijn er afdelingen voor gedetineerden die een ernstig psychiatrisch ziektebeeld vertonen en daardoor agressief zijn naar medebewoners. Ook worden delinquenten die zich aan kinderen hebben vergrepen, wel op aparte afdelingen ondergebracht. Zij staan op de onderste tree van de hiërarchische ladder binnen de gevangenengemeenschap en lopen het risico door medegedetineerden in elkaar te worden geslagen. Deze gedetineerden ondergaan een individueel regime. Daarbij wordt steeds bekeken in hoeverre ze in staat zijn om aan gemeenschappelijke activiteiten deel te nemen of individueel moet luchten en recreëren.

In de inrichting met een *extra beveiligings*niveau komen gedetineerden terecht die, op basis van een opgesteld risicoprofiel extreem vluchtgevaarlijk zijn en van wie gevreesd wordt dat zij na een eventuele ontvluchting een ernstig geweldsdelict zullen plegen. Deze gedetineerden worden geplaatsts in de Extra Beveiligde Inrichting in Vught, bekend als de EBI.

Naast inrichtingen met meer dan normale beveiliging, bestaan er inrichtingen met een *beperkt* en een *zeer beperkt* beveiligingsniveau, traditioneel ook bekendstaand als halfopen en open inrichtingen. De beperkt beveiligde inrichtingen zijn bestemd voor gedetineerden met een beperkt vluchtgevaar en maatschappelijk ri-

sico. De beveiliging is vooral psychologisch van aard: mocht iemand ontvluchten dan weet hij dat hij wordt (terug)geplaatst in een gesloten inrichting. Voorwaarde voor onderbrenging daarin is ook dat hij een acceptabel verlofadres – niet in het criminele milieu – heeft. Maandelijks verlof is onderdeel van het regime.

Gedetineerden in een inrichting met een zeer beperkt beveiligingsniveau, de zogenoemde open inrichtingen, werken overdag buiten de inrichting bij een particulier bedrijf of voor een vrijwilligersorganisatie. Ook (her)scholing behoort tot de mogelijkheden. Elk weekend gaat men met verlof.

Behalve naar de mate van beveiliging bestaat een differentiatie op basis van gemeenschapsregime dan wel individueel regime. In dit laatste worden vooral ook gedetineerden geplaatst die bijzondere zorg nodig hebben, zoals die in het Pieter Baan Centrum, waar gedetineerden op hun toerekeningsvatbaarheid worden onderzocht, die op de Forensische Observatie- en Begeleidingsafdeling (FOBA) waar gedetineerden met zware psychiatrische problemen verblijven, die op de Individuele Begeleidingsafdelingen (IBA's) en die op de Verslaafden Begeleidingsafdelingen (VBA).

Deze indeling maakt duidelijk dat hoe zwaarder de beveiliging des te moeilijker het is de resocialiseringsopdracht inhoud te geven door contacten met de buitenwereld te blijven onderhouden of daar vorm aan te geven. Het is niet de bedoeling dat een gedetineerde die tot een lange gevangenisstraf is veroordeeld zijn hele tijd in hetzelfde type gesloten inrichting 'uitzit', maar wanneer hij daarvoor geschikt is, doorstroomt naar een halfopen en uiteindelijk een open inrichting. Dit staat bekend als *detentiefasering*. Deze geleidelijke overgang naar de maatschappij, met steeds meer vrijheden en verantwoordelijkheden, past binnen de opdracht aan het gevangeniswezen om een gedetineerde voor te bereiden op zijn terugkeer in de samenleving. In dit kader is ook het Penitentiair Programma (PP) van belang. Een gedetineerde kan daar de laatste maanden van zijn straftijd voor in aanmerking komen als hij daarvoor geschikt is. Hij mag niet vluchtgevaarlijk zijn, het risico op recidive wordt laag ingeschat. Hij is bereid aan een arbeidsproject, aan scholing of een bepaald programma (bijvoorbeeld tegen alcohol- of drugsverslaving) deel te nemen. Zijn hoofdverblijfplaats is niet langer de inrichting maar zijn eigen huis, een begeleid wonen project zoals een Exodushuis, of een verslavingskliniek. Formeel blijft hij onder de verantwoordelijkheid van de gevangenisdirecteur staan. Om strikt toezicht op hem te kunnen uitoefenen wordt hij wel onder elektronisch toezicht gesteld. Zo kan gecontroleerd worden of hij op de afgesproken tijdstippen op de plaats is waar hij hoort te zijn.

Door deze varianten denken burgers nogal eens dat een 'crimineel nu al weer op vrije voeten is' terwijl hij mogelijk met verlof is of aan een penitentiair programma deelneemt.

Op dit moment bestaan er ruim veertig differentiaties op de penitentiaire landkaart. Deze diversiteit zal worden teruggebracht tot voorzieningen voor zes doelgroepen: preventief gehechten, kortgestraften (met een straf of strafrestant tot

vier maanden), langgestraften, bijzondere groepen met een extra zorg- of beheersbehoefte, vreemdelingen (strafrechtelijke) en vrouwen.

24.6 Het beginsel van minimale beperkingen

Ondanks de verschillen van doelgroepen en bijbehorende inrichtingen wordt het leven in de gevangenis ingericht aan de hand van bepaalde uitgangspunten of beginselen.

- Gedetineerden houden tijdens hun vrijheidsbeneming zo veel mogelijk de rechten die zij als vrije burgers hadden. Inbreuken op grondrechten van personen die van hun vrijheid zijn beroofd zijn alleen toegestaan voor zover die noodzakelijk zijn voor het doel van de vrijheidsbeneming. Het uitgangspunt is dat de vrijheidsbeneming de straf is. "Het wezen van de vrijheidsbeneming is de onttrekking van justitiabelen aan het maatschappelijke verkeer."[21] Aan de gedetineerden moeten zo veel mogelijk de rechten worden aangeboden die hen ook in de vrije maatschappij ter beschikking staan.
- Het beginsel van minimale beperkingen is onder andere opgenomen in de Penitentiaire Beginselenwet (Pbw). Artikel 2, vierde lid, Pbw luidt: "Personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging plaatsvindt van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel worden aan geen andere beperkingen onderworpen dan die welke voor het doel van de vrijheidsbeneming of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn."
- Dit uitgangspunt lijkt helder, maar de ruimte voor verdergaande inperking op rechten wordt geboden door de doelen van de vrijheidsbeneming, die we eerder de revue hebben zien passeren zoals beveiliging van de samenleving. Dit doel is de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden. In dit zogenaamde veiligheidsdenken worden mensen steeds vaker opgesloten omdat zij een daadwerkelijk of vermeend gevaar zijn voor de samenleving. Daarvoor wijzen we op de ISD-maatregel. En ook de handhaving van de interne orde en de rust kan een rechtvaardiging zijn om bijvoorbeeld de bewegingsvrijheid van een gedetineerde sterk in te perken. Zo kan een gevangene van wie wordt vermoed dat hij samen met anderen een opstand aan het voorbereiden is, worden opgesloten in een isolatiecel.
- Van het uitgangspunt dat de vrijheidsbeneming de straf is ('vrijheidsbeneming *als* straf') en niet dat de straf met de vrijheidsbeneming een aanvang neemt ('de vrijheidsbeneming *voor* straf') lijkt in de dagelijkse penitentiaire praktijk daarom niet zoveel terug te vinden, maar het is zeker niet zonder betekenis. Het betekent bijvoorbeeld dat de kwantiteit en kwaliteit van het voedsel behoorlijk moet zijn en gevangenen niet op water en brood gezet mogen worden.

21 Handboek Rechtspositie Gedetineerden, Den Haag: Sdu uitgevers, 2004.

Het houdt ook in dat de gevangenen niet met een loden bal aan hun voet en geketend aan de muur mogen worden opgesloten. Het betekent ook goede medische voorzieningen. Het impliceert tevens dat de gedetineerden het recht op informatievoorziening via de televisie mogen hebben, maar het betekent in de praktijk wel dat gedetineerden verstoken blijven van televisiekanalen waarop harde porno wordt vertoond: de orde en rust in de inrichting – een van de inperkinggronden voor rechten van gedetineerden – zou dit niet verdragen, alhoewel daarover verschillend gedacht kan worden.

- Het beginsel van minimale beperkingen is een belangrijk uitgangspunt om extra leedtoevoeging in de gevangenschap tegen te gaan en sluit bovendien goed aan bij het serieus nemen en invullen van het resocialisatieprincipe, maar het is principiëler van aard. Het stelt eisen aan de inrichting van de detentie, ook als die niet ten dienste staan van de terugkeer in de maatschappij.[22]
- Ook al valt dit beginsel te herleiden uit de wet, niet iedere deskundige deelt dit uitgangspunt. Zo stelt Van Veen anders dan Kelk[23] op basis van het regime in de gevangenis dat de vrijheidsbeneming wel degelijk *voor* straf is. Met het ontnemen van de vrijheid gaan vele andere inperkingen van rechten gepaard, die niet zijn te verdedigen door de andere doelen van de gevangenisstraf of die voortvloeien uit het belang van de interne orde- en veiligheidhandhaving. Ze voegen bewust extra toe, zoals de geringe beloning voor arbeid.[24] En het moeten delen van een cel met een medegedetineerde die men niet zelf heeft uitgekozen.

24.7 Concrete rechten voor gedetineerden

In de penitentiaire inrichtingen moeten hoe dan ook bepaalde basisvoorzieningen (basisprogramma) aanwezig zijn. Ongeacht het type inrichting heeft een gedetineerde bepaalde rechten.

Een gedetineerde heeft wekelijks recht op bezoek van familieleden, dat in verband met de beschikbaarheid van personeel op werkdagen plaatsvindt; hij mag telefoneren, maar niet mobiel, omdat het nodig kan zijn om telefoongesprekken af te luisteren; hij heeft dagelijks recht op luchten: dagelijks mag hij ten minste een uur in de buitenlucht verblijven, op de luchtplaats. Iedere dag is er ook gelegenheid om buiten de cel te recreëren, afhankelijk van het regime alleen of samen met medegedetineerden. Regelmatig moet hij kunnen sporten.

Gedetineerden hebben het recht op arbeid, hoewel dat niet altijd voorhanden is. De ontsnappingsmogelijkheid zit in de formulering recht op arbeid "voor zover de aard van de detentie zich daar niet tegen verzet ..."(artikel 48, eerste en tweede

22 De Lange en Mevis 2009.
23 Kelk 2008.
24 Van Veen 1987.

lid, Penitentiaire beginselenwet). Voor zijn werk verdient een gedetineerde nog minder dan een euro per uur. Van dat geld kan hij – in inrichtingen wordt veel gerookt- zijn sigaretten of shag kopen, de huur van zijn televisie betalen en kan hij extra levensmiddelen aanschaffen als aanvulling op het eten dat hij in de inrichting krijgt verstrekt. Dat is kwantitatief voldoende, maar veel gedetineerden vinden het kwalitatief beneden niveau.

Als veroordeelde heeft hij niet alleen recht op werk, maar geldt er ook een arbeidsplicht. Gezien de gebrekkige scholing van de meeste gedetineerden is het werk eenvoudig van arbeid, zoals montage- en inpakwerkzaamheden. Eventueel wordt er via de arbeid bepaalde bekwaamheden bijgebracht die kunnen leiden tot het behalen van een bepaald diploma. Arbeid kan daarmee dienen als instrument voor de resocialisatie, maar het Ministerie van Justitie kijkt vooral ook of de binnengehaalde projecten waar gevangenen voor worden ingezet rendabel zijn. Als deze meer kosten dan ze opleveren dreigen ze te verdwijnen.

Gedetineerden hebben recht op onderwijs, zoals reken- en taallessen, maar ze kunnen ook computeronderricht volgen, zij het dat deze vaardigheden tijdens de detentie maar beperkt in praktijk kunnen worden gebracht, omdat aansluiting op internet niet is toegestaan. Via internet zouden wel eens criminele plannen ontwikkeld kunnen worden of voorbereiding worden getroffen om met hulp van buitenaf te ontsnappen.[25]

Van justitiezijde is enige tijd overwogen om vanwege bezuinigingen en het zeer beperkte rendement, het onderwijs voor kortgestraften die slechts enkele maanden vastzitten af te schaffen. De wet biedt daar de ruimte toe: recht op onderwijs en onderwijskundige activiteiten 'voor zover deze zich verdragen met de aard en de duur van de detentie' (artikel 48, eerste lid, PBW). Daar is de staatssecretaris van Justitie begin 2009 wel op teruggekomen, omdat nazorg aan ex-gedetineerden, in het kader van de resocialisatieopdracht prominenter op de agenda is komen te staan. Nazorg moet 'binnen beginnen' en 'buiten worden voortgezet'.

24.8 Werkt gevangenisstraf?

Worden de doeleinden van de gevangenisstraf met behulp van het regime en het programma, zoals kort beschreven ook bereikt? Werkt gevangenisstraf?

- Bij het stellen van deze laatste vraag denkt men vooral aan het terugdringen van recidive. Lukt het om door het opleggen van gevangenisstraf te voorkomen dat gedetineerden na vrijlating niet meer in de fout gaan? Deze algemeen gestelde vraag leidt tot het zeer algemene, ongenuanceerde antwoord dat gevangenisstraf niet erg succesvol is. 70% van de ex-gedetineerden komt binnen een periode van zes jaar opnieuw met justitie in aanraking.[26] Als we uitgaan

25 Zie de Jonge 2009.
26 Wartna 2009.

van het concept totale institutie en de geldingskracht van de controletheorie, dat het bestaan van sociale bindingen criminaliteit voorkomt, dan is zo'n hoog percentage niet verwonderlijk. Een verblijf in de gevangenis verzwakt eerder de banden met de samenleving dan dat ze deze versterkt. De zeer algemene conclusie lijkt gerechtvaardigd dat gevangenisstraf in zijn algemeenheid niet echt werkt, anders zouden de recidivecijfers veel lager moeten zijn.

- De vraag die zeker zo belangrijk is of lange straffen effectiever zijn dan korte en of gevangenissen met bepaalde regimes en met bepaalde programma's beter werken dan anderen of is het 'allemaal lood om oud ijzer'?
- Uit onderzoek blijken, anders dan de gemiddelde burger wil geloven, lange gevangenisstraffen niet een gunstiger effect te hebben op recidive dan korte. Bij straffen van langer dan twee jaar zijn de effecten zelfs omgekeerd: langere straffen verhogen de kans op recidive. Voor andere sancties zijn de resultaten zelfs gunstiger. Dat geldt bijvoorbeeld voor de geldboete die de dader meer afschrikt dan andere sancties.[27]
- In hoeverre speelt het regime of het aanbod van specifieke interventies een rol? Opsluiting gecombineerd met bepaalde behandelingen kunnen gunstig zijn voor de recidive. Dit geldt bijvoorbeeld voor drugsverslaafde daders in sterk gestructureerde therapeutische gemeenschappen maar ook voor gedetineerden in half open inrichtingen, waar meer contacten met de samenleving blijven bestaan.[28]
- Programma's die gericht zijn op de ontwikkeling en training van cognitieve ('inzicht in het eigen handelen') en sociale vaardigheden laten vaak gunstige resultaten zien. Anders ligt het bij resocialisatieprogramma's door middel van een 'harde aanpak', het bijbrengen van discipline. In Amerika is er veel ervaring opgedaan met zogenaamde *boot camps*, waarin een strakke discipline heerst en orde en tucht wordt bijgebracht via sport en lichamelijke arbeid. In tegenstelling tot wat het *gesundenes Volksempfinden* veronderstelt, blijkt nergens dat dergelijke programma's tot recidiveverminderingen hebben geleid.[29]
- Ook onderwijsprogramma's, zowel basiseducatie als specifieke scholing, kunnen effectief zijn of zijn op zijn minst veelbelovend. Ook programma's gericht op het krijgen van werk na de detentie zijn positief of veelbelovend.[30]
- Het zal de lezer zijn opgevallen dat de conclusies nogal voorzichtig en genuanceerd zijn als het om de afschrikwekkende werking van detentie(programma's) gaat op de veroordeelden.
- Dat komt omdat de gunstige effecten meestal beperkt van omvang zijn; de recidive gaat met slechts enkele procenten of tot hoogstens tien procent omlaag.[31]

27 Wartna 2009.
28 Wartna 2009.
29 Wartna 2009.
30 Wartna 2009.
31 McGuire 2000.

- Bovendien zijn er maar weinig 'goede' wetenschappelijke studies die aan de strikte methodologische criteria voldoen om harde conclusies te trekken over de gevolgen van de gevangenisstraf. Als onderzoek laat zien hoe hoog of hoe laag de recidive is, wil dat nog niet zeggen dat dit rechtstreeks het gevolg is van desbetreffende sanctie of interventie daarbinnen.
- Wil men harde conclusies kunnen trekken over de betekenis van het ondergaan van de gevangenisstraf voor recidive in vergelijking met die van andere straffen dan moeten de groep die gevangenisstraf krijgt opgelegd aan dezelfde kenmerken voldoen als de groep die bijvoorbeeld een geldboete of taakstraf krijgen toebedeeld. Als dit niet het geval is kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat verschillen in uitkomst te maken hebben met de invloed van de sanctie dan wel met persoons- en andere kenmerken.[32] Uit het oogpunt van effectmeting van sancties zou de rechter door het opgooien van een dobbelsteen moeten bepalen of een dader bijvoorbeeld een gevangenisstraf of geldboete krijgt. Pas dan zullen de twee onderzoeksgroepen niet systematisch van elkaar verschillen en kunnen meer stellige conclusies over de effecten van gevangenisstraf worden getrokken. Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid en bescherming van de samenleving is de rechter er niet toe te brengen om het lot te laten bepalen wie hij een zware straf oplegt voor een licht vergijp en een lichte straf voor een zwaar delict. Dat is in strijd met de uitgangspunten dat de rechter moet straffen in overeenstemming met de ernst van het feit en de schuld van de dader.
- Meer acceptabel is het om binnen de gevangenis willekeurig samengestelde groepen al dan niet te laten deelnemen aan interventies, zodat de invloed daarvan makkelijker is vast te stellen.
- We concentreerden ons op de betekenis van detentie op recidive. Dat kan het gevolg zijn van pure afschrikking (speciale preventie) maar ook van op resocialisatie gericht activiteiten, zoals onderwijs. Al eerder is vermeld dat speciale preventie en resocialisatie niet op een lijn mogen worden gesteld. Resocialisatie is, ook al heeft deze mogelijk effect op recidive, een doel op zichzelf. Zelfs als die niet tot vermindering van recidive leidt, kan die van betekenis zijn. Ze kan er toe bijdragen dat iemand met meer maatschappelijke bagage terugkeert, ook al blijkt dat niet uit lagere recidive.
- De resultaten van onderzoek, hebben – ondanks de beperkingen daarvan – samen met meer theoretische noties in het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw geleid tot de *what works*benadering. Dit was een reactie op het tijdperk dat begon in de jaren zeventig waarin het geloof in resocialisatie en het terugdringen van recidive tot het nulpunt was gedaald: *Nothing works,* zoals Martinson vaststelde[33] De *what works*benadering leidde tot het opstellen van een aantal voorwaarden waaraan een effectief programma moet

32 Dit is de basis om verantwoorde conclusies te kunnen trekken over de invloed van sancties en interventies. Voor een meer gedetailleerde en precieze beschrijving zie Wartna o.c. hoofdstuk 5.
33 Martinson 1974.

voldoen.[34] Allereerst moet worden vastgesteld hoe groot de kans op recidive (het risico) is van een bepaalde persoon. Vervolgens moet worden bepaald welke persoonlijke en sociale omstandigheden die kans op recidive bepalen (de criminogene factoren: bijv. leeftijd, huisvesting, werkloosheid en/of verslaving). Vervolgens is iemands leerstijl van belang, de responsiviteit (bijv. intelligentie, individueel of groepsgeoriënteerd). Na vaststelling moet worden bepaald welke interventies geschikt zijn. In Nederland is de RISc (Recidive Inschattingsschaal) ontwikkeld, een instrument dat de reclassering gebruikt om voorgaande vragen te beantwoorden.

- Deze aanpak suggereert dat voor iedereen een behandeling op maat beschikbaar is, maar in werkelijkheid zijn interventies nog volop in ontwikkeling. Programma's waar inmiddels frequent mee wordt gewerkt zijn cursussen cognitieve vaardigheden (COVA-cursussen) en sociale vaardigheidscursussen (SOVA-cursussen). De eerste zijn gericht op inzicht krijgen in het eigen gedrag ('waar gaat het bij mij vaak fout?'), de tweede vooral op de omgang met anderen zoals adequaat loketgedrag. Deze cursus is voor gedetineerden zeer relevant omdat velen na hun vrijlating met overheidsinstanties te maken krijgen voor het zoeken van werk, een huis of het ontvangen van een uitkering.
- Het beoogde maatwerk leidt in de praktijk tot confectie,[35] met een persoonlijke touch door de Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening (MMD-er) die samen met de gedetineerde initiatieven moet ondernemen voor de terugkeer, door contacten op te nemen met gemeentes en andere instanties voor bijvoorbeeld wonen, werken en huisvesting.
- Als de detentie erop zit valt de directe verantwoordelijkheid van Justitie weg. Er is niet langer een 'justitiële titel', zoals dat zo fraai heet, om de ex-gedetineerde op te vangen en te begeleiden. Dat is de verantwoordelijkheid geworden van de gemeente waar hij naar terugkeert. Het is daarom bijzonder van belang dat de opvang en nazorg vanuit de gevangenis in samenwerking met de gemeente goed wordt voorbereid. Die samenwerking komt soms moeilijk van de grond, maar wordt wel steeds beter.

24.9 Generaal preventieve werking van straffen

In hoeverre hebben straffen een afschrikwekkende werking op de samenleving in het algemeen? Houden burgers zich aan de wet omdat ze anders gestraft zullen worden?

Ook nu lijkt het antwoord positief te zijn als we onze oren te luister leggen bij onze medeburgers: 'Er moet veel strenger gestraft worden, dan laten mensen het wel uit hun hoofd om criminaliteit te plegen'.

34 Sherman c.s. 1997.
35 Volgens A van den Hurk, in: Fiselier 2006.

Deze breed gedragen opvatting gaat impliciet uit van de rationele keuzetheorie als verklaring voor criminaliteit: burgers wegen de kosten tegen de baten af bij hun gedrag in het algemeen en ook bij het plegen van criminaliteit. Volgt een lange gevangenisstraf op het plegen van een misdrijf, dan wegen de kosten van de vrijheidsbeneming en een streng gevangenisregime niet op tegen de opbrengsten van bijvoorbeeld een inbraak of bankoverval. Om nog maar te zwijgen van het mogelijk preventieve effect van lijfstraffen. Van draconische straffen zou daarom een afschrikwekkende werking naar de samenleving uitgaan.

De werkelijkheid is gecompliceerder. Wat over het hoofd wordt gezien is dat aan het plegen van criminaliteit een diversiteit van oorzaken ten grondslag kan liggen. Geweld door jongeren vindt vaak in groepsverband plaats, waar de onderlinge beïnvloeding en emoties van het moment een belangrijke rol spelen. Een moord kan een koele afrekening zijn, maar veel vaker liggen er complexe verhoudingen aan ten grondslag, zeker als die in de relationele sfeer plaatsvindt. Seksueel misbuik van kinderen wordt gepleegd door mensen die hun seksuele driften niet in bedwang kunnen houden en over wie psychiaters in hun rapportage voor de rechtbank van oordeel zijn dat ze ontoerekingsvatbaar zijn. Dit zijn slechts een paar voorbeelden die duidelijk maken dat crimineel gedrag vaak door andere complexe factoren verklaard wordt dan louter door een rationele afweging van kosten en baten. Zware straffen kunnen daar weinig verandering in brengen. Een harde aanpak lijkt alleen te werken bij rationeel gepleegde vergrijpen zoals verkeersovertredingen, te hard rijden of het negeren van een verkeerslicht dat op rood staat, of het plegen van winkeldiefstal of belastingfraude. Hier doet zich het dilemma voor dat een strenge aanpak vooral preventief lijkt te werken bij minder ernstige vormen van criminaliteit. Door snelheidsovertreders op te sluiten kan bevorderd worden dat andere verkeersdeelnemers zich aan de voorgeschreven maximumsnelheid houden, maar dat druist tegelijkertijd in tegen onze beginselen van de rechtsstaat dat we moeten straffen in overeenstemming met de ernst van het feit en de schuld van de dader. Bovendien blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat het bij de generaal preventieve werking van straffen in de eerste plaats gaat om de pakkans. Staan er zware straffen op het met een borrel achter het stuur zitten, maar vindt er zelden of nooit alcoholcontrole plaats, dan moeten we ons weinig illusies maken over de afschrikwekkende werking. Een zelfde redenering is van toepassing op het tegengaan van belastingontduiking.[36]

24.10 Afsluiting

- De vrijheidsbeneming is kwantitatief niet de belangrijkste straf, maar zij trekt wel de meeste aandacht, al is het maar omdat onder deze noemer uiteenlo-

36 Zie voor een uitgebreide beschouwing over onder meer de generaal preventieve werking van straffen Elffers 2008, Van Dijk e.a. 2009, Kleemans 2001 , Moerland 1993.

pende categorieën mensen vallen, behalve veroordeelden tot gevangenisstraf, ook voorlopig gehechten, vreemdeling en tbs-gestelden. De diversiteit van groepen leidt tot even zoveel verschillende doelen die met de opsluiting worden beoogd. Sterker nog, alleen al de onderbrenging van de veroordeelden tot gevangenisstraf gebeurt vanuit verschillende overwegingen, die sterk met elkaar conflicteren en tegenstrijdige consequenties hebben voor het regime waaraan deze gevangenen worden onderworpen. Beveiliging impliceert dat de gevangenen in afzondering en geïsoleerd van de samenleving worden ondergebracht. Resocialisatie brengt mee dat de contacten met diezelfde samenleving in stand blijven of zelfs worden versterkt. Afhankelijk van de tijdgeest en het maatschappelijk klimaat krijgt de ene dan wel de andere doelstelling meer aandacht, maar het blijft altijd schipperen. Het veiligheidsdenken heeft de laatste tien jaar vanuit het perspectief van de risicosamenleving een sterkere positie verworven, getuige de invoering van de isd-maatregel en de langere duur van de tbs-maatregel. En voor zover resocialisatie in beeld komt worden uitsluitend aan gemotiveerde gedetineerden programma's en interventies aangeboden. Ongemotiveerde gevangenen ondergaan een sober regime met slechts een basisprogramma. Dat geldt ook voor de gedetineerden met een straf korter dan vier maanden omdat de tijd ontbreekt om RISc af te nemen en een aangepast programma gericht op terugkeer aan te bieden. Dat heeft de penologen Cavadino en Dignan doen opmerken dat er een *bifurcation,* een tweedeling in het Nederlandse gevangeniswezen is opgetreden, enerzijds de kansrijken, de gemotiveerde gevangenen en anderzijds de 'afgeschrevenen' de ongemotiveerde gedetineerden.

- De toenmalige verantwoordelijke voor het gevangenisbeleid staatsecretaris Albayrak vroeg in 2009 weer meer aandacht voor de resocialisatie binnen de gevangenis en ook voor de zorg van de ex-gedetineerden na terugkeer in de samenleving. Het is aan de lezer om te beoordelen of deze pretenties voor de daaropvolgende jaren zijn waargemaakt.

25 Internationale criminaliteitsbestrijding

W. Bruggeman

25.1 Inleiding

Internationalisering staat voor een zeer complexe economische, sociaal-culturele en politieke context die voortdurend aan verandering onderhevig is. Veel meer nog dan in samenwerking met ketenpartners op lokaal of op regionaal niveau zijn er tal van spelers met eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden waarmee rekening moet gehouden worden of overeenstemming bereikt moet worden.

Politieambtenaren hebben vanuit een grote verscheidenheid van functies en taken te maken met internationalisering. Internationale samenwerking tussen politiediensten is in volle ontwikkeling en wie tracht hieromtrent een historisch overzicht te brengen, haalt gemakkelijk een rijke oogst binnen van veranderingsprocessen die gedurende de laatste decennia op gang zijn getrokken. De grote vraag blijft echter of de verwachtingen werden ingelost? Na crisissen, en meer bepaald in het licht van de terreuraanslagen van 11 september 2001 (VS) en 11 maart 2004 (Madrid) werden bij de burgers, ook door de media grote verwachtingen gecreëerd betreffende de aanpak van grensoverschrijdende problemen zoals illegale immigratie, mensenhandel en mensensmokkel, terrorisme en georganiseerde criminaliteit. In de grensgebieden is er sprake van sterk operationeel gekleurde thema's en contacten. In de andere gevallen is de samenwerking heel verscheiden van aard.

Natuurlijk beschikken wij niet over een glazen bol, ook niet bij het schrijven van dit artikel. En toch is het de moeite waard om ook te kijken naar de toekomst van de internationale criminaliteitsbestrijding, met bijzondere aandacht voor de Europese Unie, zeker nu er een nieuw 'grondwettelijk verdrag' (het zogenaamde Lissabon verdrag) aankomt.

Internationale politiesamenwerking kan benaderd worden vanuit verschillende uitgangspunten: de politiestructuur, de politiefunctie, het politiebestel, de politiecultuur of de internationale samenwerking in se. Enkel kiezen voor één van deze benaderingen zou schaden aan de globaliseringgedachte die ik wil toetsen aan de effectiviteit van het geheel, vandaar de keuze voor een meer globale benadering.

Natuurlijk is deze bijdrage geschreven, mede vanuit een Belgisch historisch perpectief. Toch zijn heel wat benaderingen ook relevant voor Nederland, zeker als men weet dat beide landen meestal samen optreden vanuit de Beneluxgroep van landen. Waar nuttig wordt ook verwezen naar Nederlandse regelgeving.

25.2 Actuele vormen van politiesamenwerking

25.2.1 DEFINITIES

Er bestaat nationaal noch internationaal een algemene definitie van het begrip 'internationale rechtshulp'. De in Nederland in de praktijk meest gangbare en geaccepteerde defintie van rechtshulp is: 'internationale rechtshulp is elke gevraagde of ongevraagde ondersteuning in een strafzaak door justitie- en politieautoriteiten van de ene staat aan de justitie- of politieautoriteiten van de andere staat'.

Op basis van deze definitie is internationale informatie-uitwisseling ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten een vorm van internationale rechtshulp. De regels van internationale rechtshulp gelden dus ook voor informatie-uitwisseling.

Van 'politiële rechtshulp' wordt gesproken, wanneer er in het raam van opsporing of voorkoming van strafbare feiten, uitsluitend om inlichtingen wordt gevraagd en er voor het verkrijgen van deze informatie geen gebruik hoeft te worden gemaakt van dwangmiddelen of bijzondere opsporingsbevoegdheden.

Het onderscheid tussen politële en justitiële rechtshulp is van belang in verband met de wettelijke en verdragsrechtelijke bepalingen die van toepassing zijn. Hierbij moet worden opgemerkt dat beide vormen van rechtshulp wel van elkaar te onderscheiden, maar niet te scheiden zijn. De reden is dat elk politieoptreden ter opsporing van strafbare feiten uiteindelijk onder verantwoordelijkheden van het OM valt[1] en de eigen bevoegdheid van de poltie met betrekking tot het vragen en uitvoeren van internationale rechtshulp is dus beperkt. *Intelligence* is start- of sturingsinformatie en is niet altijd zo maar bruikbaar als bewijs (*evidence*). Andere vormen van internationale politiesamenwerking, waarbij geen sprake is van een rechtshulpverzoek of als het ook geen politiële rechtshulp is, betreffen ondermeer het uitlenen van materiaal of andere vormen van technische bijstand (administratieve hulp). Gaat het echter om steun die een relatie heeft met opsporing naar strafbare feiten dan zal dit snel leiden tot een rechtshulpverzoek.

25.2.2 ALGEMENE BEGINSELEN

Internationale samenwerking steunt op de volgende algemene beginselen, beginselen die zeker van belang zijn voor de informatie-uitwisseling:

- het souvereiniteitsbeginsel;
- het vertrouwensbeginsel;
- het specialiteitsbeginsel of doelbindingsprincipe;
- het wederkerigheidsbeginsel;
- het beginsel van de dubbele strafbaarheid;
- het beginsel van *ne bis in idem*;
- het vertrouwelijkheidsbeginsel;

1 Van der Bel, van Hoorn en Pieters 2007.

– het beschikbaarheidsbeginsel (Haagse programma);
– het solidariteitsbeginsel (Haagse programma);
– het kwaliteitsbeginsel;
– het transparantiebeginsel;
– het wederzijdse respect beginsel.

Op te merken is ook dat tot voor kort samenwerkingsmogelijkheden werden gecreëerd op basis van vrijwilligheid (samenwerking mogelijk). Stilaan wordt in recente internationale verdragen ook een verplichting tot samenwerking ingebouwd.

25.2.3 DE NATIONALE WETTELIJKE BASIS

In principe verloopt de informatieverstrekking via de daartoe geëigende kanalen. Dit houdt dat contacten via het zogenaamde 'old boys netwerk' mogelijk blijven, maar geen basis kunnen zijn voor het internationaal uitwisselen van informatie tussen politie- en justitiediensten.

Informatie mag slechts worden verstrekt als dit noodzakelijk is voor de politie(justitie)taak in het verzoekende land. De weigeringsgronden zijn identiek voor alle vormen van internationale rechtshulp en zijn gebaseerd op het feit dat uitwisselen van informatie schade zou kunnen toebrengen aan heel belangrijke onderzoeken of belangen in eigen land.

Het rechtstreeks verstrekken van informatie kan plaatsvinden op basis van verdragen of andere bindende nationale afspraken, of ook ingevolge afspraken met politieautoriteiten in het buitenland indien deze goedgekeurd werden door de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse zaken. Dergelijke afspraken werden in het verleden vooral gemaakt in de grensregio's. Nu zijn deze afspraken bijna allemaal vervangen door bilaterale verdragen met de buurlanden of in het raam van de Benelux-samenwerking.

Internationaal uitgewisselde informatie mag slechts met toestemming van het Openbaar Ministerie als bewijsmiddel worden gebruikt.

25.2.3.1 In Nederland

In Nederland is het verstrekken van informatie aan buitenlandse opsporings- en vervolgingsautoriteiten geregeld in het artikel 552h, Wetboek van Srafvordering, artikelen 30 en 18, Wet politieregister en in artikel 13, Besluit politieregister.

De wijzigingen en aanvullingen als gevolg van de nieuwe Wet politiegegevens betreffen de informatie-uitwisseling met het buitenland, met name artikel 17. Deze

wet houdt uitdrukkelijk rekening met het in werking treden van een aantal nieuwe verdragen en ook met diensten zoals Interpol[2] en Europol.[3]

Het algemene beginsel blijft dat verstrekking alleen mag plaatsvinden als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak in Nederland of ten behoeve van de uitvoering van de politietaken in een ander land (doelbinding).

Als het gaat om landen buiten de Europese Unie, houdt Nederland een ruime mogelijkheid om niet aan verzoeken om informatie te voldoen. De 'doelbinding' geldt niet als de Nederlandse autoriteiten toestemming hebben gegeven voor een ander gebruik, of in geval van het voorkomen van een onmiddellijke en ernstige bedreiging van de openbare veiligheid.

Een ander uitgangspunt is dat aan personen en instanties van een lidstaat van de Europese Unie, die zijn belast met de uitvoering van een politietaak, op dezelfde voet politiegegevens worden verstrekt als aan Nederlandse politieambtenaren, voor zover zij deze nodig hebben voor de goede uitvoering van hun taak. Omdat deze regeling gebaseerd is op regelgeving van de Europese Unie, is deze regeling veel ruimer dan de huidige regeling van artikel 13, eerste lid, Besluit politieregister.

Ook bevat de Wet politieregister een regeling voor de geautomatiseerde bevraging van bepaalde categorieën van politiegegevens (bijv. DNA) door de verdragspartijen van het verdrag van Prüm.[4]

Door artikel 552i, Strafvordering en de daarbij horende aanwijzing van het college van procureurs-generaal is een 'vrije ruimte' voor de politie gecreëerd, waarbij de politie zich door een adequate registratie van de verschafte of ontvangen informatie achteraf bij het Openbaar Ministerie kan verantwoorden.

De politie kan zonder voorafgaande tussenkomst van het Openbaar Ministerie, aan alle buitenlandse opsporingsautoriteiten – binnen de kaders van de Wet politieregistratie en het Besluit politieregistratie – informatie verstrekken als voor het verkrijgen daarvan geen inzet nodig is van dwangmiddelen of bijzondere opsporingsbevoegdheden. Overigens gelden daarbij alle 'basisprincipes' en het wettelijk kader voor de internationale rechtshulp. Verstrekkingen vinden in beginsel plaats

2 Interpol is in Lyon gevestigd en bij statuut van 1948 een wereldwijde door de Verenigde Naties erkende niet-gouvernementele organisatie die instaat voor de samenwerking (voornamelijk uitwisselen van informatie) tussen haar 187 lidstaten. Interpol kan zelf niet operationeel optreden.

3 Europol is een organisatie voor politiesamenwerking van de Europese Unie, opgericht bij de Europol overeenkomst van 26 juli 1995. Europol is ondertussen het voorwerp van een nieuwe juridische basis waarbij Europol vanaf 1 januari 2010 een echt Europees agentschap wordt en dit ingevolge Besluit van de Europese Raad van 6 april 2009, *PbEG* L 121/37. Alle lidstaten van de Europese Unie zijn bij Europol in Den Haag vertegenwoordigd door één of meer verbindingsofficieren. Europol beschikt over een Europol informatie systeem en steunt de acties in de lidstaten ook door het opzetten van analysebestanden waarin de meest vertrouwelijk informaties kunnen worden opgeslagen en geanalyseerd. Op jaarbasis produceert Europol een dreigingsanalyse georganiseerde criminaliteit. Europol heeft geen zelfstandige operationele bevoegdheden, maar kan wel deelnemen aan gemeenschappelijke onderzoeksteams.

4 Verdrag inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en illegale immigratie van 27 mei 2005 (geldt nu voor België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Slovenië, Italië, Finland, Portugal, Bulgarije, Roemenië, Griekenland, Zweden en Estland). Dit verdrag zal ondermeer toelaten om tussen de deelnemende landen DNA gegevens en vingerafdrukken te checken en uit te wisselen. Vanaf 2010 zal dit verdrag gelden voor alle lidstaten van de Europese Unie en dit in toepassing van het Besluit van 23 juni 2008, 2008/615/JBZ.

via de daartoe aangewezen centrale autoriteit, het LIRC (Landelijk Internationaal Rechtshulp Centrum) van de DINPOL (Dienst Internationale Politiesamenwerking) van het KLPD (Korps Landelijke Politiediensten). Uitzondering is uiteraard de directe samenwerking in de Euregio, bij grensoverschrijdend optreden en bij deelname aan een gemeenschappelijk onderzoeksteam (JIT).

Voor verstrekking van informatie uit het register zware criminaliteit (Zwacri), het voorlopig register of tijdelijke registers gelden bijzondere regels en er is telkens tussenkomst van het Openbaar Ministerie vereist.

Informatie uit lopende onderzoeken kan problemen stellen, zeker wanneer het onderzoek waaruit de informatie voortkomt (brononderzoek) nog moet worden afgeschermd, terwijl tegelijkertijd de wil of noodzaak bestaat om in onderdelen daarvan in te grijpen, door middel van een ander lopend of nieuw onderzoek (doelonderzoek). Afscherming is mogelijk en dit verloopt in principe via de CIE (Criminele Inlichtingen Eenheid) lijn.

Als inlichtingen gevraagd (op verzoek) worden aan het buitenland, gelden de Nederlandse regels.

De politie kan ook 'spontaan', dus zonder verzoek, alle informatie ontvangen van buitenlandse politiediensten. Deze informatie moet dan op de rechtmatigheid worden getoetst, behalve als het informatie betreft die afkomstig is van een staat waar het beginsel van wederzijdse erkenning geldt, zoals de lidstaten van de Europese Unie. Deze toetsing kan de ontvangende politiedienst zelf doen, maar betrokkenheid van het genoemde LIRC en/of het betrokken Openbaar Ministerie is aan te bevelen.

Informatie afkomstig van particuliere 'opsporing' kan worden gelijkgesteld met informatie verkregen van burgers, voor zover deze is verkregen met respect van de mensenrechten. Wat politiegestuurde particuliere opsporing betreft, geldt het principe dat het niet toegestaan is dat een opsporingsinstantie een burger handelingen laat verrichten waartoe deze instantie niet zelf bevoegd is.

Meldingen via de Meld Misdaad Anoniem (de M-lijn) hebben dezelfde status als anonieme informatie.

Het bevragen van open bronnen en gebuiken van aldus verkregen informatie is per definitie rechtmatig. Wanneer de informatie uit open bronnen wordt opgenomen in politieregisters (en dan meestal verbonden wordt aan informatie die zich in die registers bevindt), gelden ook voor deze informatie de wettelijke bepalingen en overige regels van die registers.

25.2.3.2 In België

België heeft een nieuw concept van geïntegreerde politiedienst ontwikkeld en heeft politiefunctionarissen de wettelijke verplichting opgelegd, informatie door te geven aan de 'algemene nationale gegevensbank' (ANG).[5] Er wordt nu ook gepoogd om verder de interne informatie-uitwisseling te verbeteren door bijvoorbeeld op basis

5 Wet geïntegreerde politiedienst van 04 12 1998, artikel 44/11.

van een protocol informatie uit te wisselen met de Staatsveiligheid. Er is geen specifieke wet op de politieregisters.

Internationaal uitwisslen van informatie gebeurt op basis van de geratificeerde internationale verdragen. De internationale politiesamenwerking maakt het voorwerp uit van een omzendbrief[6] en de Directie internationale samenwerking (CGI) staat in voor de contacten met het buitenland, benevens de gevallen waarin politiediensten rechtstreeks contact kunnen opnemen met buitenlandse politiediensten.

25.2.4 DE INTERNATIONALE POLITIONELE EN JUSTITIËLE SAMENWERKINGSVERBANDEN

25.2.4.1 De samenwerkingsverbanden

Voordat de klassieke politiesamenwerking binnen de Europese Unie officieel gestalte kreeg, bestonden al tal van fora waarop politiekorpsen uit verschillende landen onderling van gedachten konden wisselen, informatie deelden en/of samenwerkten.

Onder invloed van het Schengenuitvoeringsverdrag en ontwikkelingen in het raam van de Europese Unie werd de laatste jaren meer en meer het accent gelegd op formalisering en operationalisering van de samenwerking. Na een langzame start is de samenwerking, zeker in Europa, in een stroomversnelling gekomen. Eerst was er het Europese verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (1959), dan het Benelux-verdrag betreffende de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken (1962) en later kwam de doorbraak op basis van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (1990) en ingevolge het verdrag van Prüm, samen met heel wat andere overeenkomsten en verdragen die bilateraal – ook nu nog – worden afgesloten.

De Europese Unie heeft de afgelopen jaren haar rol in het bewerkstelligen van samenwerking op het gebied van politie, douane en justitie progressief vergroot.[7] Deze tendens zal zich voortzetten met de versterking op basis van de verwachte Europese grondwet. Maar de Europese Unie heeft een lange weg afgelegd alvorens naar wij hopen in Lissabon[8] te arriveren. Europa is ook niet meer wat het 50 jaar geleden was en de toetreding van maar liefst twaalf nieuwe lidstaten maakt efficiënt samenwerken dan ook geen sinecure. Het laatste decennium wordt daarom ook gekenmerkt door verwoede pogingen om de instellingen te hervormen. Toch zijn de geplande wijzigingen onvoldoende verstrekkend om van een ware metamorfose te kunnen spreken.

Wel zal de afschaffing van de pijlerstructuur in gevolge het verdrag van Lissabon een welkome vereenvoudiging en verduidelijking van de besluitvormingsprocedure met zich meebrengen. Toch wordt gevreesd dat het verlies van het intergouverne-

6 COL 2/2000.
7 Verdragen van Maastricht (1992), Amsterdam (1998) en Nice (2001).
8 Zie Slotakte van Lissabon van 13 december 2007, PB C 306 (ook wel Grondwettelijk verdrag genoemd), dat nog wordt opgehouden ondermeer door een in de nabije toekomst verwacht referendum in Ierland, Belgische wet 19 06 2008, BS 19 02 2009.

mentele karakter van een aantal beleidsdomeinen in de praktijk minder ingrijpend zal zijn dan het nu lijkt, mede door het feit dat er al meerdere jaren een evolutie waar te nemen is in de richting van meer commissie-initiatieven en ook als gevolg van allerlei uitzonderingsposities die frequent door de lidstaten worden ingeroepen.

Het Europolbesluit dat nu in de steigers staat om het vroegere Europolverdrag te vervangen is daar een mooi voorbeeld van en dit op een domein van politiële samenwerking waar traditioneel heel sterk vastgehouden wordt aan de nationale soevereiniteit. Het individuele initiatief van de lidstaten is al een aantal jaren in de praktijk vervangen ten voordele van gezamenlijke initiatieven. Wederzijdse erkenning van justitiële beslissingen en harmonisatie blijven de hoekstenen van de justitiële samenwerking in strafzaken. Harmonisatie zal toch meer een meer ook zijn invloed laten gelden en dit ter ondersteuning van wederzijdse erkenning.

Het Grondwettelijk verdrag (Lissabon) gaat ook verder in het uittekenen van mogelijke meer operationele ontwikkelingen voor Europol en Eurojust. Zo stelt dit verdrag dat "de opdracht van Europol het ondersteunen en versterken is van het optreden van de politie-instanties en andere wetshandhavingdiensten van de lidstaten, evenals hun wederzijdse samenwerking bij de voorkoming en bestrijding van zware criminaliteit waardoor twee of meer lidstaten worden getroffen, van terrorisme en van vormen van criminaliteit die een schending inhouden van een gemeenschappelijk belang dat tot het beleid van de Unie behoort.

De structuur, de werkwijze, het werkterrein en de taken van Europol worden bij Europese wet bepaald. Deze taken kunnen het volgende omvatten:

– de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van informatie die in het bijzonder door de autoriteiten van de lidstaten of van derde landen of instanties wordt verstrekt;
– de coördinatie, organisatie en uitvoering van onderzoeken en operationele acties, die gezamenlijk met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten of in gezamenlijke onderzoeksteams worden uitgevoerd, in voorkomend geval in samenwerking met Eurojust.

Bij Europese wet wordt tevens bepaald op welke wijze de activiteiten van Europol door het Europese parlement, samen met de nationale parlementen, worden gecontroleerd.

Iedere operationele actie van Europol moet worden uitgevoerd in overleg en overeenstemming met de autoriteiten van de lidstaat op wiens of de lidstaten op wier grondgebied de actie wordt uitgevoerd. Over het gebruik van dwangmiddelen beslissen alleen de bevoegde nationale autoriteiten."

De toekomst van Europol zal vooral afhangen van de inwerkingtreding van het Europolbesluit dan van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Wel zal in het post-Lissabon tijdperk de deur openstaan voor een verdere operationalisering van Europol, zonder dat daar nog unanimiteit voor vereist zal zijn.

Het is interessant deze tekst samen te lezen met de artikelen betreffende Eurojust, die stellen dat "ter bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, kan op de grondslag van Eurojust bij Europese wet van de Raad een Europees openbaar ministerie worden ingesteld. Het Europees openbare ministerie is, in voorkomend geval in samenwerking met Europol, bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders en medeplichtigen aan strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie, zoals omschreven in lid 1 bedoelde Europese wet, schaden. Het Europees openbare ministerie is belast met de rechtsvordering voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten in verband met deze strafbare feiten."

Eurojust[9] krijgt misschien een doorgroeimogelijkheid naar een Europees openbaar ministerie.

Verder is het belangrijk te beseffen dat behoefte aan een betere internationale samenwerking zeker ook werd gevoed en aangewakkerd door ontwikkelingen op het nationale vlak (zie IRT-affaire in Nederland, de Dutroux-affaire in België en de Dovercase in Groot-Britannië).

Wie nu in de lidstaten de gevariëerde oogst van al deze ontwikkelingen in de praktijk moet omzetten, heeft het niet makkelijk en om alles te doorgronden en toe te passen ligt de te volgen route voor prakijkmensen niet voor de hand.[10] Alleen al wat de informatie-uitwisseling betreft, zijn er meerdere en verschillende verdragen die rechtshulpbetrekkingen tussen de lidstaten van de Europese Unie voor de handhavingsautoriteiten regelen. Het Beneluxverdrag[11] en de Schengenuitvoeringsovereenkomst[12] zijn daarbij de basisverdragen. De verdragen van Senningen,[13] Enschede[14] en Prüm (ook meestal Schengen-III genoemd)[15] zijn opeenvolgend nadien tot stand gekomen. Dit houdt telkens in dat alle vroegere verdragen zijn blijven bestaan en dat dit globale acquis cumulatief moet worden gelezen en toegepast.

Het is ook zo dat de internationale afspraken en verdragen vooral voorwaardenscheppend zijn, maar nog onvoldoende in de praktijk worden benut, ja vaak zelfs in de ogen van de opsporingsambtenaren een barrière vormen voor succesvolle

9 Eurojust is een agentschap in Den Haag gevestig, opgericht bij Besluit van de Raad van 28 februari 2002 (*PbEG* l 63), dat bestaat uit vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie uit elke lidstaat van de Europese Unie en dat verantwoordelijk is voor het bevorderen van de samenwerking in het behandelen van concrete internationale strafdossiers.

10 Strijards 2008.

11 Benelux verdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken van 27 juni 1962, Belgische wet 01 06 1964, B.S. 24 10 1964.

12 Schengen uitvoeringsovereenkomst 14 06 1985, get. 19 06 1990 (Belgische wet 18 03 1993, B.S. 15 10 1993).

13 Senningenverdrag Benelux van 08 06 2004, Belgische wet 13 02 2005, B.S. 06 12 2005.

14 Verdrag tussen Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de grensoverschrijdende politiële samenwerking en de samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden, 02 03 2005,*Trb.* 2005, 86 en 241.Zie ook Duits-Belgisch verdrag van 27 03 2000, wet 13 07 2002, B.S. 05 03 2003.

15 Prüm verdrag 27 05 2005, Belgische wet 28 12 2006, B.S. 30 03 2007 en wat de Europese Unie betreft Besluit van 23 06 2008, *PbEG* L 201.

samenwerking.[16] Bovendien kunnen samenvattend de volgende trends worden vastgesteld:

- het behoud van het soevereiniteitsprincipe en de nationale legaliteit als basis;
- grote inspanningen zijn gedaan om de (grensoverschrijdende) samenwerking te bevorderen, deels op basis van bilaterale overeenkomsten, maar steeds meer gebaseerd op internationale verdragen, waarbij het Beneluxverdrag, het Schengenverdrag en het Europese Unieverdrag de belangrijkste zijn;
- de politie had een voorsprong op internationale justitiesamenwerking, maar de laatste jaren ontwikkelt de justitiesamenwerking zich met reuzenschreden, initieel gebaseerd op verdragen betreffende justitiële samenwerking die in het raam van de Raad van Europa werden uitgewerkt, nu op basis van moderne verdragen zoals het verdrag 2000 betreffende samenwerking in gerechtszaken van de Europese Unie[17] en het Verdrag 2000 van de Verenigde Naties[18] tegen transnationale georganiseerde criminaliteit. Daardoor neemt de justitiesamenwerking steeds meer de politiesamenwerking over;
- de politionele samenwerking evolueerde van uitwisseling van gegevens en concrete maar beperkte samenwerking mits gebruik van rogatoire commissies tot grensoverschrijdende acties (Schengen) en recentelijk tot gemeenschappelijke onderzoeksteams;[19]
- justitie krijgt steeds meer de mogelijkheid om vernieuwend internationaal samen te werken via uitlevering, kleine rechtshulp in strafzaken, overdracht van strafvervolging,[20] overdracht van tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen,[21] transfer van gedetineerden[22] en met recent als hoogtepunt de invoering van een Europees aanhoudingsbevel;[23]
- veel verwachtingen zijn gecreëerd door het instellen van de Chiefs of Police Task Force en de resultaten van de jongste vergadering onder Nederlands voorzitterschap laten vermoeden dat er na een jarenlange moeizame start nu toch een gemeenschappelijke visie is overeengekomen en een plan om op een gecoördineerde wijze criminaliteitsgroeperingen die grensoverschrijdend werken gezamenlijk aan te pakken (COSPOL project); en

16 Den Boer 1999.
17 Overeenkomst van 29 mei 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, PB C 356.
18 Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde criminaliteit van 15 november 2000.
19 Kaderbesluit Europese Unie van 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams, *PbEG* L 162.
20 Europees verdrag inzake de overdracht van strafvervolging van 15 mei 1972, ETS nr. 73.
21 Kaderbesluit 2008/909/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van strafvonnissen waarbi jvrijheidsstraffen of tot vrijheidsbenemende strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op tenuitvoerlegging in de Europese Unie.
22 Verdrag Raad van Europa betreffende de overbrenging van gevonniste personen van 21 maart 1983, ETS nr. 112.
23 Kaderbesluit van 13 juni 2002 betreffende het Europese aanhoudingsbevel, *PbEG* L 190.

– opvallend is dat inzake de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie wel een executieve dienst (OLAF)[24] werd opgericht, weliswaar met beperkte bevoegdheden.

Bij de Schengenuitvoeringsovereenkomst werd al, voor wat betreft de informatie-uitwisseling, inbreuk gemaakt op het territorialiteitsbeginsel in de artikelen 39 en 46. Artikel 39 maakt vergaande politiële samenwerking mogelijk ter voorkoming en opsporing van strafbare feiten. Maar er is steeds een verzoek nodig en de samenwerking is beperkt tot verzoeken waarvan de autoriteiten van de aangezochte partij geen dwangmiddelen behoeven aan te wenden. Hoofdregel is dat het verzoek afkomstig moet zijn van de justitiële autoriteiten, tenzij het nationale recht van de aangezochte partij dat niet voorschrijft.

Het Verdrag van Senningen tussen de Beneluxpartners gaf nieuwe mogelijkheden voor het samenwerken in de grensstreek voor:
– politieoptrecen, preventief en repressief, justitie en immigratie;
– veiligheid;
– drugsbeleid;
– grensoverschrijdende samenwerkin bij rampen en brand.

Dit verdrag voorziet ook in regelingen voor grensovershrijdend optreden op verzoek en voor de zogeheten onvoorziene bijstand, het optreden op initiatief dus.

Dit verdrag beoogt ook nog op politieel niveau:
– de verbetering van de operationele samenwerking in de grensstreek;
– het inrichten van gemengde patrouilles of controles in de grensstreek;
– de mogelijkheid tot het organiseren van grensoverschrijdende persoonsbeveiliging in de grensstreek;
– uitbreiding van de mogelijkheid tot grensoverschrijdende achtervolging en observatie;
– de autononome informatie-uitwisseling in de grensstreek.

Als het noodzakelijk is kan een verzoek via de justitiële autoriteiten achterwege blijven. Indien de informatie als bewijsmiddel gebruikt wordt, is een dergelijk verzoek wel nodig.

Het Verdrag van Enschede beperkt zich tot regelingen in de grensstreek door:
– het geven van grensoverschrijdende bevoegdheden in spoedeisende gevallen, wanneer er over de grens een calamiteit is gebeurd;
– grensoverschijdend optreden mogelijk te maken in het raam van de handhaving van de openbare orde en de veiligheid;
– de informatie-uitwisseling tussen de politiediensten te vergemakkelijken.

24 Besluit van 28 april 1999 houdende oprichting van het Europees bureau voor fraudebestrijding, *PbEG* L 136.

Dit verdrag van Enschede gaat echter verder dan het verdrag van Senningen. Artikel 10 maakt het opvragen ter vergelijking van DNA-profielen mogelijk, steeds op basis van een rechtshulpverzoek. Artikel 15 voorziet in de mogelijkheid om spontaan informatie uit te wisselen. Diagonale communicatie (politie-parket) is mogelijk.

Het Verdrag van Prüm gaat dan weer veel verder dan het verdrag van Schengen, maar het gaat wel uit van dezelfde uitgangspunten: territorialiteit en legaliteit. Het maakt echter veel verdergaand spontaan verkeer mogelijke tussen politiediensten. De hoofddoelstellingen van Prüm zijn drieledig:[25]

– het verbeteren van de operationele samenwerking, vooral op politioneel niveau, ter bestrijding van de grensoverschrijvende criminaliteit, het terrorisme en de illegale immigratie;
– verruiming en verbetering van interstatelijke informatie-uitwisselling;
– regeling van gezamenlijk politieel optreden in spoedeisende situaties: bijstand op verzoek en spontaan grensoverschrijdend optreden.

Wat doelstelling 1 van het verdrag van Prüm betreft, zijn er ook nog drie subdoelen:

– de inzet van vluchtbegeleiders aan boord van luchtvaatuigen tussen twee of meer Prüm-partijen, ter voorkoming van terroristische strafbare feiten;
– informatie-uitwisseling en coördinatie daarvan met het oog op bestrijding van illegale immigratie;
– de organisatie van overheidsvluchten met als doel de uitzetting en teruggeleiding van illegalen.

Wat doelstellling 2 betreft zijn er zes subdoelen:

– uitwisseling van DNA-data, met rechtstreeekse bevraging van elkaars DNA-databanken op basis van hit/no hit;
– de uitwisseling van dactyloscopische gegevens;
– rechtstreekse geautomatiseerde bevraging van elkaars kentekenregisters;
– de verstrekking van persoonsgeevens ter handhaving van de openbare orde en veiigheid of ter voorkoming van strafbare feiten bij grootschalige evenementen met een grensoverschrijdende uitwerking;
– de spontane aanlevering van persoonsgegevens en andere informatie ter voorkoming van ernstige terroristische strafbare feiten in een andere staat;
– de uitwisseling van infomatie ter bestrijding van illegale migratie en ter inleiding van repatriëringsmaatregelen, waarbij de Prüm-staten elkaar moeten bijstaan.

Bij elk optreden op vreemd grondgebied moet de ambtenaar, als hij optreedt met het oog op een vande Prüm-doelen , zich houden aan het recht van de staat van optreden.

25 Strijards 2008.

25.2.4.2 Het Haagse en het nu in de maak zijnde Stockholm programma (Europese Unie)

Sinds de Europese Raad van Tampere van 1999 werd het beleid op het terrein van justitie en binnenlandse zaken in het raam van een algemeen programma ontwikkeld. Hoewel niet alle oorspronkelijke doelstellingen zijn verwezenlijkt, werd een aanzienlijke en samenhangende vooruitgang geboekt. De basis werd gelegd voor een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid, de weg werd vrijgemaakt voor de harmonisatie van de grenscontroles, de politiële samenwerking is verbeterd en met het uitwerken van het beginsel van wederzijdse erkenning van wederzijdse beslissingen en vonnissen werd vooruitgang geboekt op het terrein van de justitiële samenwerking.

Het Haagse programma weerspiegelt de ambities die zijn verwoord in de verdragen en het draagt bij aan de voorbereiding van de Europese Unie voor de inwerkingtreding ervan. Het Haagse programma bouwt voort op het programma van Tampere en op de zogenaamde 'eerstegeneratie'-maatregelen. Het werd opgesteld op basis van het toen al nagestreefde Grondwettelijk verdrag, maar dit neemt niet weg dat, zolang het Grondwettelijk verdrag (nu Lissabon) niet van kracht is, de bestaande verdragen de rechtsgrondslag bevatten voor het optreden van de Raad.

Een eerste les die uit het toepassen van het Haagse programma wordt getrokken, is de nood aan een adequate en tijdige uitvoering en een sterkere evaluatie van alle geplande maatregelen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht. Zulke evaluaties werden dan ook vanaf 1 juli 2005 doorgevoerd.

Ook werden sinds 2005 praktische methoden ontwikkeld ter bevordering van een tijdige uitvoering, ook en misschien vooral op nationaal niveau. Vooral wat dit laatste betreft blijven inspanningen nodig om de ingezette processen te versnellen en te intensifiëren.

Bovendien krijgt de Europese Commissie de opdracht om voorstellen uit te werken betreffende de rol van het Europese parlement en de nationale parlementen bij de evaluatie van de werkzaamheden van Eurojust en van de activiteiten van Europol. Deze voorstellen dienen te worden ingediend zodra het Grondwettelijk verdrag in werking is getreden.

Ondertussen hebben de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie het Stockholm-programma[26] goedgekeurd (het zal vermoedelijk nog worden vervangen door de tekst van de Commissie). Het gaat om een programma dat zich in het verlengde van het Haagse programma situeert en dat gebaseerd is op het Verdrag van Lissabon. Vernieuwend is vooral het feit dat er gestreefd wordt naar een grotere samenhang tussen de Europese agentschappen en organisaties, en dat er meer gewerkt zal worden aan verdieping van lopende initiatieven dan aan uitbreiding door nieuwe initiatieven. Vooral het streven naar een versterkte implementatie staat voorop.

26 Zie document JAI 896, 2 december 2009.

25.2.4.3 Een eerste beoordeling

Specifiek kan wat de Europese Unie betreft, vastgesteld worden dat:

- De lidstaten vooral moeten implementeren wat zij beslist hebben, en dit geldt zowel voor de nationale parlementen wat het legalisren betreft, als voor de politiediensten wat de concrete samenwerking betreft.
- De nieuwe grondwet een nieuwe mijlpaal zou kunnen worden en zonder deze Europese conventie mist het Stockholm programma een voldoende realiteitsgehalte.
- De Europese Unie moet de frequentie van veranderen afbouwen en vooral werken aan resultaatgericht verdiepen van de samenwerking.
- De lidstaten moeten de nodige operationele capaciteit ter beschikking stellen voor het verder uitbouwen van de internationale samenwerking.
- De informatiehuishouding, zijnde de ruggengraat van de internationale politiesamenwerking moet dringend verbeterd worden en de nieuwe principes van 'beschikbaarheid' en 'solidariteit' zijn ambitieuze uitgangspunten.
- De lidstaten moeten meer vertrouwen hebben in de respectieve diensten van de andere lidstaten.
- Er moet veel meer rekening gehouden worden met de grondrechten en met de rechten van de mens in het algemeen.
- Het in de nabije toekomst luidop dromen van een Europese strafvordering is utopisch; veel meer dient geïnvesteerd te worden in harmonisering en wederzijds erkenning.
- Een chronologische analyse van deze ontwikkelingen toont dat heel wat beslissingen tijdens of 'dankzij' crisissituaties werden genomen, beslissingen die onder andere omstandigheden wellicht anders nauwelijks mogelijk waren; anderzijds is het zo dat het dikwijls ging om snelle en niet altijd voldoende democratisch gefundeerde beslissingen, waarvan de soms trage en dikwijls moeizame ratificatieprocessen een duidelijke illustratie zijn. Dikwijls – en getuige hiervan zijn de ontwikkelingen bij Europol – ging het in zekere zin zelfs om een vlucht in de toekomst, liever dan oplossingen te zoeken voor de belemmeringen die de praktische realisaties en de wil tot samenwerken in de weg staan.
- De zogenaamde horizontale samenwerking, gestoeld op het soevereiniteitsprincipe, is de jongste jaren wat betreft nieuwe mogelijkheden en procedures enorm geëvolueerd. Maar tussen politieke intenties en de politiële en de justitiële werkelijkheid blijft er een kloof bestaan. Bovendien blijft alles te veel afhankelijk van goodwill van de deelnemende partijen. Ook bestaan er in Europa (te) grote verschillen qua opvattingen over strategische sturing, leiderschap, management, hiërarchie en verantwoording. Dit kan zo niet voortduren en de vraag rijst nu duidelijk in welke mate de kloof tussen de politieke ambities en de politionele realiteit nog kan gedicht worden. Ook beslissingen nemen met 27 lidstaten, in plaats van met 15 wordt er niet makkelijker op.

Het moet dus gevreesd worden dat er nog nog meer crisissen nodig zullen zijn om een meer werkzame samenwerking te realiseren.

– Bovendien rijst de vraag in welke mate de balans in evenwicht blijft als bijvoorbeeld de nood aan een betere internationale politiewerking ten koste gaat van het opgeven van bepaalde mensenrechten en verworvenheden. Liever dan de balans al te gemakkelijk te laten doorslaan voor maatregelen met algemeen geldende uitwerking in de tijd, zou ook kunnen gedacht worden aan tijdelijke maatregelen die slechts in werking gesteld worden mits respecteren van bepaalde crisisvoorwaarden en het zich reëel voordoen van bepaalde omstandigheden: een progressieve en in tijd gemoduleerde toepassing dus, zoals vroeger bedoeld werd bij het eventueel (her)sluiten van de grenzen.
– Naast deze horizontale samenwerking, die de regel blijft, ontstaan schoorvoetend initiatieven die het verticaliseren van de internationale politiefunctie bevorderen. Het Internationale Strafhof[27] en – zij het in mindere mate – OLAF zijn hier voorbeelden van. Het probleem is wel dat het Internationale Strafhof moeizaam op gang getrokken wordt en slechts zaken kan opnemen die haar aangereikt worden, hetzij door een verzoekend land, hetzij door de Veiligheidsraad en uitzonderlijk mits gebruikmaking van het initiatiefrecht door de procureur bij dit Hof. Ook blijft alles beperkt blijft tot een drietal soorten misdrijven en een geografisch actieveld die zich nu uitsluitend in Afrika situeren. Ook gaat men totaal voorbij aan de interactie die steeds duidelijker wordt tussen georganiseerde criminaliteit, terrorisme en die misdrijven die specifiek tot de bevoegdheid van het Internationale Strafhof behoren, wat er dus op neerkomt dat het Internationaal Strafhof slechts een deel van de criminaliteit die in aanmerking zou kunnen komen voor strafvervolging op internationaal niveau behandelt. Is het Strafhof bevoegd dan blijft het moeilijk om tijdens een acute conflictsituatie daders die moeten aangehouden worden uit het strijdgebied weg te halen.
– Het is dus zeker aangewezen om kritisch na te denken over de efficiëntie en de effectiviteit van al deze ontwikkelingen en dit in het raam van het wellicht utopisch dromen van een globale justitie en universele, grenzeloze politiesamenwerking.
– Centrale vragen blijven dus: waar zijn we mee bezig en wat levert het op, worden de zwaarste criminelen wel bestraft, is een gelijkwaardige justitie overal mogelijk, wat met de mensenrechten, wat met de slachtoffers, wat met aangehouden personen en is het niet mogelijk om minder reactief en vooral proactief te beslissen en te organiseren?

27 Verdrag van Rome van 17 juli 1998, in werking getreden op 01 juli 2002.

25.3 Internationaal strafrecht en internationale strafvordering

De landen mogen hun strafvorderlijke bevoegdheden in principe nooit in het buitenland aanwenden, tenzij zij daartoe door de staat binnen wiens grondgebied zij willen optreden, gemachtigd zijn.

Het is belangrijk om vast te stellen dat ten aanzien van het materiële strafrecht er op internationaal vlak geen equivalent van het nationale strafrecht bestaat. De strafbepalingen van het internationale strafrecht zijn verspreid over talloze internationale verdragen die elk hun eigen en dus verschillende geldingskracht hebben, ook al naargelang van de staten die ze hebben geratificeerd. De behandelde materies tonen welke misdrijven crisisgevoelig waren en dus politiek als belangrijk genoeg werden ervaren om te legaliseren[28] via internationale verdragen Een vergelijkende studie betreffende maatschappelijke en politieke crisissen en ontwikkelingen enerzijds, en strafrecht op het internationale vlak anderzijds zou zeker nuttig zijn om de communicatie over en weer tussen beide ontwikkelingen verder uit te diepen. Het is slechts de laatste jaren (2000) dat zowel voor de Europese Unie als voor de Verenigde Naties georganiseerde criminaliteit op zich, voorwerp van internationale initiatieven werden. De Raad van Europa[29] lieten zich ondertussen niet onbetuigd, evenmin als de Europese Unie[30] voor het uitwerken van initiatieven die meestal hun oorsprong vonden in acute of potentiële crisissituaties of dreigingen. Tot het einde van de jaren negentig was het belang van de Europese Unie voor het internationale strafrecht vrij beperkt. Het Europese zwaartepunt was niet de Unie, maar de Raad van Europa. De samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van het strafrecht was geen doel op zich, maar enkel een 'flankerende' maatregel ter compensatie van het wegvallen van de controles aan de binnengrenzen. Geleidelijk aan bewoog de Europese Unie zich meer en meer in de richting van een, zij het bescheiden, Europese integratie op strafrechtelijk gebied.

Door het territorialiteitsbeginsel is strafvordering in de eerste plaats beperkt tot het nationale grondgebied. De verdragen van Senningen, Enschede en Prüm voorzien evenwel in een machtiging door verschillende vormen van strafvorderlijk optreden grensoverschrijden mogelijk te maken. Ten aanzien van het strafprocesrecht is het probleem echter vooral gelegen in de afwezigheid van een gecentraliseerd toepassingsmechanisme, met opsporing- en vervolgingsinstanties en met een strafhof en een strafuitvoeringssysteem. Het statuut van het Internationale strafhof geeft hiertoe wellicht de aanleiding, maar gezien de tegenkanting van

28 Valsmunterij in 1932, Oorlogsgerelateerde toestanden o.m in 1949 (Genève), Luchtvaart 1970 en 1988, Kernmateriaal in 1980, Volle zee in 1958, Terrorisme op zee in 1988, Terroristische bomaanslagen in 1998, Folteringen en andere wrede, Vernederende behandelingen in 1984, Nemen van gijzelaars in 1979, Aanslagen op diplomaten 1973, Drugsdelicten 1988.

29 Terrorisme in 1977, Leefmilieu in 1998, Corruptie in 2003 en Cybercrime in 2001.

30 Fraude in 1995, Witwassen in 1992, Corruptie in 1997, Misbruik van voorwetenschap in 1989, Terrorisme in 2002, Milieudelicten in 2003, Cybercrime in 2002, Mensenhandel in 2002, Vervalsing van de euro in 2001, Seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie in 2001.

sommige staten en de beperkte bevoegdheden lijkt de kans groot dan ook dit hof slechts een beperkte invloed zal hebben.

Te vermelden is ook het feit dat historisch gezien België na zijn onafhankelijkheid het eerste land was dat een uitleveringswet invoerde in 1933.[31] Nadien waren vooral de opeenvolgende oorlogen scharnierpunten voor nieuwe ontwikkelingen op het gebied van internationale samenwerkingsmechanismen. De Eerste Wereldoorlog had vele gevolgen. Eerst was er de oprichting van Interpol[32] vanaf 1924, een initiatief dat initieel gedragen werd door enkele politiechefs. Interpol distantieerde zich vanaf het begin van alles wat met godsdienst, politieke acties en oorlogen te maken heeft. Nadien hebben bepaalde sympathieën van leidinggevenden in de tweede wereldoorlog met het Nazisme deze nieuwe vorm van politiesamenwerking een halt toegeroepen en noopten tot een herstart in de jaren vijftig.

Ook werd in de jaren na de Eerste Wereldoorlog herhaaldelijk in wetenschappelijke kringen de oprichting van een internationaal strafhof voorgesteld. Een enkele maal werd zelfs een internationaal verdrag voor de oprichting van een strafhof ondertekend, vlak voor de Tweede Wereldoorlog, maar dit trad nooit in werking omdat het slechts door één staat (Indië) werd geratificeerd.[33] Werkelijke supranationale strafhoven kwamen pas tot stand na de tweede wereldoorlog, met name de internationale militaire tribunalen van Nürenberg en Tokio. Deze tribunalen werden opgericht op basis van *charters* die pas na de capitulatie van respectievelijk Duitsland en Japan werden opgesteld, maar die wel teruggingen op intentieverklaringen, door de geallieerden tijdens de oorlog afgelegd.[34]

Na de Tweede Wereldoorlog werden, binnen het raam van de Verenigde Naties, de initiatieven tot het opstellen van een internationaal strafwetboek en de oprichting van een internationaal strafhof voortgezet. De genocide conventie (1948) riep op voor het inrichten van een permanent internationaal strafhof, maar pogingen daartoe werden geblokkeerd. In 1950 aanvaarde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de door de 'International Law Commission' opgestelde 'Nürenberg-principes', waarin een reeks algemene beginselen in verband met strafrechtelijke verantwoordelijkheid, zoals deze uit de processen van Nürenberg voortvloeien, worden uiteengezet.[35] Ook werden ondertussen een aantal verdragen[36] goedgekeurd waarvan de samenhang met internationale crisissen ook duidelijk te onderkennen is.

In 1993, toen het conflict in het voormalige Joegoslavië nog volop aan de gang was, besloot de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties tot de oprichting van een Internationaal ad hoctribunaal voor de berechting van oorlogsmisdadigers voor

31 Van den Wyngaert 2003.
32 Prins Albert van Monaco riep al in 1914 een aantal hogere politiefunctionarissen bijeen.
33 Verdrag voor de oprichting van een internationaal strafhof, Genève, 16 november 1937.
34 Van den Wyngaert 2003.
35 Principles of international law recognized in the charter of the Nürenberg tribunal and in the judgment of the tribunal, International Law Commission, Genève, 1950, VN Doc. A/1316.
36 Genocide conventie (1948), Conventie van Genève (1949) en bijhorende protocollen (1977), Antiapartheid (1973), Conventie tegen marteling (1984).

daden die verband hielden met het betrokken conflict.[37] Ook voor de situatie in Rwanda werd naderhand (1994) een internationaal ad hoctribunaal opgericht.[38]

Op 17 juli 1998 werd te Rome een internationaal verdrag aangenomen tot oprichting van een permanent internationaal strafhof. 120 landen stemden voor, 21 onthielden zich, en meer belangrijk 7, waaronder de Verenigde Staten en China, stemden tegen. Anders dan de ad hoctribunalen die op een resolutie van de Veiligheidsraad steunen, is het permanente Internationaal Strafhof dus gebaseerd op een internationaal verdrag. Ondertussen zijn meer dan 60 landen tot ratificatie overgegaan, wat noodzakelijk was opdat dit verdrag in werking kon treden. De bevoegdheid is voorlopig beperkt tot oorlogsmisdaden, genocide en misdaden tegen de mensheid. Voor agressie bestaat voorlopig nog geen algemeen aanvaarde definitie, en er zal dus slechts in een later stadium toepassing van gemaakt kunnen worden.

Minder bekend en toch zeer actief is ook 'The organisation for the prohibition of chemical weapons' (OPCW), centrale organisatie die optreedt ter controle van de Chemical weapons convention.[39]

Ondertussen haalde enkele jaren geleden België de wereldpers met zijn genocidewet (ingevoerd als reactie op ernstige crisissituaties in het buitenland), die door sommigen als een modelwet werd geprezen, en door anderen werd verguisd als een misplaatste oefening in rechterlijk imperialisme. Onder zware druk van de Verenigde Staten werd de genocidewet in 2003 ingetrokken.

De Raad van Europa heeft niet alleen baanbrekend werk verricht op het gebied van de mensenrechten[40] maar ook op het gebied van de internationale samenwerking in strafzaken.[41] Het betreft dus een indringende lijst, maar sommige van de verdragen werden weliswaar door een groot aantal staten geratificeerd, andere echter genoten bijzonder weinig bijval (bijv. de verdragen betreffende overdracht van strafvervolging en de internationale gelding van strafvonnissen). Bovendien hebben de staten die wel tot ratificatie overgingen zo gebruik gemaakt van de mogelijkheid om reserves te formuleren, dat sommige verdragsbepalingen er gedeeltelijk door werden ontkracht.[42]

37 Security Council resolution on establishing an International Tribunal for het prosecution of persons responsable for serious violations of international humanitarian law committed in the terrritory of former Yugoslavia, Veiligheidsraad, Int. Legal Mat., 1993, 1193.
38 Van den Wyngaert 2003.
39 Coolsaet 2005.
40 Het E.V.R.M. en vooral het toepassingsmechanisme van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens vormen immers nog steeds een mondiaal unicum.
41 Europees uitleveringsverdrag van 1957, Europees verdrag inzake rechtshulp in strafzaken van 1959 en zijn aanvullend protocol, Europese verdrag inzake overdracht van strafvervolging van 1972, Europees verdrag inzake de internationale gelding van strafvonnissen van 1970, de terrorismeconventie van 1977 met aanvullend protocol, de verdragen over witwassen, corruptie van 1999 en cybercrime van 2001, en het verdrag inzake de overbrenging van veroordeelde gedetineerden van 1983.
42 Van de Wyngaert 2003.

25.4 Het belang en het impact van crisissen op de internationale actoren

Steeds meer worden grenzen opengesteld en zijn we het voorwerp geworden van een groeiende globalisering. Dit bracht voor velen voorspoed, maar veroorzaakte ook internationale en nationale spanningen en conflicten. Groeiende armoede, burgeroorlogen, georganiseerde criminaliteit en een steeds driester terrorisme nopen tot nieuwe initiatieven zowel op lokaal, regionaal als op wereldvlak. Zoals al in vorige rubrieken aangehaald, spelen crisissen een fundamentele rol bij het nemen van internationale beslissingen om de criminaliteit en problemen van onveiligheid te beheersen. De meeste veranderingsprocessen zouden meestal zonder een diepe crisis nooit realiteit geworden zijn en blijven crisisgevoelig. Crisissen bieden steeds weer opportuniteiten, enerzijds om beslissingen door te drukken, anderzijds ook voor overhaasting en amateurisme.

Daar waar vroeger politie-, justitie- en militaire samenwerking gescheiden werden benaderd, wordt het nu steeds moeilijker om selectief te blijven denken en handelen. Het is steeds minder duidelijk wie met welk mandaat optreedt of zou moeten interveniëren.

Het blijft daarbij ook de vraag of het altijd gaat om verbeteringsprocessen en of deze veranderingen op een doordachte wijze zijn doorgevoerd en de verhoopte resultaten hebben opgeleverd.

De geschiedenis van politie en staat is er een van hoogte- en dieptepunten en van termen, begrippen en initiatieven die zich door de eeuwen heen tussen goed en kwaad hebben bewogen, en dus heel crisisgevoelig waren. Naar de binnenlandse situatie heeft de politie het monopolie van geweld in handen. Nog steeds kan in Europa een breuklijn vastgesteld worden tussen landen in het zuiden (met meerdere nationaal georganiseerde politiediensten) en de overige Europese landen, waarbij de Scandinavische landen (sinds meerdere jaren werden er nationale eenheidspolitie opgericht) en het Verenigd Koningrijk (sterke bevolkingsgerichte en gedecentraliseerde regiopolitie) het duidelijkst dit onderscheid illustreren. Teruggrijpend – en dit bij wijze van voorbeeld – naar de historie van de Belgische politie, is het zo dat in 1830 het Voorlopig Bewind de Maréchaussée verving door de 'Gendarmerie nationale', wat veeleer een symbolische aanpassing was.[43] In 1919, kort na de Eerste Wereldoorlog, werd de gerechtelijke politie opgericht en werd, na de beroeringen van 1918-1919, de getalsterkte van de rijkswacht opgevoerd. Dit gebeurde opnieuw in 1939 om 'te weerstaan aan de oncontroleerbare aanslagen van extremisten'.[44] De tweede wereldoorlog had een zware impact op alle politiediensten en hun werking in Europa.[45] Na de tweede wereldoorlog ontstond de koningskwestie en was er een lange periode van onrust. In 1945 werd de rijkswacht opnieuw uitgebreid en werden de BOB's opgericht, die zich ook gingen bezighou-

43 Van Outrive, Cartuyvels en Ponsaers 1992.
44 Ibid.
45 Fijnaut 2004.

den met zaken van staatsveiligheid. Na lange voorbereidingen werd dan in 1957 de wet op de rijkswacht goedgekeurd. Het drama van Zwartberg in 1966, de Leuven Vlaams beweging in 1967 en heel wat betogingen leverden steeds weer kritiek op de rijkswacht op. De zaak François die losbarstte in 1978 was aanleiding tot het oprichten van de Commissie Wyninckx. Na heel wat discussies en na het Heizeldrama, de terreurcampagne van de CCC en de blinde moordpartijen van de 'Bende van Nijvel', werden eerst in 1982 de Anti-Terreur Gemengde Groep (AGG) opgericht, in 1985 de gemeentewet gewijzigd waardoor de gemeentepolitie een officiëel statuut kreeg en in 1987 legde Team Consult hiertoe uitgenodigd door de regering het rapport 'De politiediensten in België' neer. Wellicht is nooit in de geschiedenis van het Belgische politiebestel de wisselwerking tussen de gebeurtenissen en maatregelen voor het politiebestel zo groot geweest als in de periode 1981-1987. In 1991 startte dan de demilitarisering van de rijkswacht[46] en de klap op de vuurpijl kwam er na de zaak Dutroux, wat in 1998 op basis van het zogenaamde Octopusoverleg resulteerde in de Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveau's. Dit illustreert dan ook in België veranderingen in het politiebestel in België steeds weer doorgevoerd werden gedurende of kort na crisisperiodes.

Ondertussen was het verzekeren van de buitenlandse veiligheid – en dit zeker gedurende de koude oorlog – hoofdzakelijk een militaire missie, maar recent is daar snel verandering in gekomen. Dit is vooral een gevolg van het feit dat interne en externe veiligheid stilaan naar elkaar toegroeiden en steeds meer verweven geraakten. De vroegere grootschalige oorlog tussen landen lijkt te zijn vervangen door een oorlogsdreiging die zich afspeelt midden in de samenleving zelf: het terrorisme. Ondertussen werd de politie met een omgekeerde beweging geconfronteerd: een toename van geweld en internationalisering van de (georganiseerde) criminaliteit. Terroristische bewegingen verkrijgen hun financiële middelen steeds meer uit criminaliteit. Ook in de manier waarop zij werken zijn georganiseerde criminaliteit en terrorisme steeds moeilijker uit elkaar te houden. Het is dus logisch dat de politie frequenter bij internationale opdrachten wordt ingeschakeld.

Naarmate ook de politietaken meer en steeds intensiever in een Europees en globaal kader worden uitgevoerd, gaat het grondbeginsel dat het politiebestel zich moet voegen in de basiskenmerken van het staatsbestel, steeds meer wringen.[47] Internationale verdragen interveniëren steeds meer in de juridische kaders van de politie- en veiligheidszorg. Aanleiding hiertoe was uiteraard het artikel 51, *UN charter* dat een clausule inhoudt wat betreft het recht op zelfverdediging, op voorwaarde dat de dreiging dreigend is, met geen andere middelen kan gekeerd worden en dat de actie proportioneel in verhouding staat tot de dreiging. Vooral het begrip

46 Easton 2001.
47 Rosenthal 1999.

public goods[48] ging vanaf 1990 als nieuw draagvlak voor acties dienen. Een belangrijke invloed ging ook uit van het aanvaarden van het concept *human security* dat in 1994 werd ingevoerd op basis van het zogenaamde 'human development report'.[49] Bij dreigingen die vallen binnen deze concepten worden de krijgsmachten steeds meer ingeschakeld en de rol van de krijgsmacht is sterk aan het veranderen. Maar bijna overal leiden de internationale ontwikkelingen tot een heroriëntatie van de krijgsmacht op haar taken. Voor een deel gaat de ontwikkeling in de richting van militaire organisaties die op vreemd grondgebied ook politietaken uitvoeren, bijvoorbeeld tijdens vredesmissies. Toch verschillen de opdrachten en de verhoudingen tussen krijgsmacht en politie sterk van land tot land. De kennis en kunde van de reguliere politie op het gebied van kleinschalige ordehandhaving, conflictbeslechting en criminaliteitsbestrijding spelen een belangrijke rol. Dit geldt in het bijzonder voor het omgaan met mensenrechten bij de uitvoering van handhavingstaken. Vooral vanuit de Europese Unie is een grote druk om steeds vaker reguliere politiefunctionarissen in te schakelen. Deze ontwikkelingen hebben er ook toe geleid dat de vraag wordt gesteld of taakverdeling en organisatie van politie en krijgsmacht niet veel nauwer op elkaar moeten worden afgestemd. De oplossingen variëren van 'ad hocsamenwerken' tot 'volledige integratie'. Toch kan dit snel leiden tot onbeheersbaarheid en neveneffecten. Politieoptreden heeft van oudsher nu eenmaal andere karakteristieken dan het optreden van de krijgsmacht.

Alleszins worden de politiediensten nu geconfronteerd met een steeds grotere vraag naar en inzet van civiele politiefunctionarissen naar aanleiding van crisissituaties in het buitenland, mede ook in toepassing van de vernieuwde VN doctrine voor vredes- en veiligheidsmissies.[50] Ook de structurele versterking van de Europese politiecapaciteit ten behoeve van het Gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie[51] is verantwoordelijk voor deze toegenomen vraag naar civiele politieambtenaren.[52] Cruciaal daarbij is de vraag of een internationale organisatie of een Staat kan ingrijpen als de VN Veiligheidsraad een situatie niet als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid wil kwalificeren, of als zij dat wel doet maar niet effectief wil optreden (bijvoorbeeld bij

48 *Public goods:*
–international stability and security;
•an open economic world system;
•an international legal order;
•full respect of human rights;
•global welfare;
•a shared commitment to combat pockets of lawlesness and a shared commitment to settle regional conflicts.

49 UNDP, Human development report 1994, New York, UN: Commission on human security, 1994 en 2003.

50 Van Nunen Karioen 2004.

51 De inzet van de civiele politie in het EU-kader kent taken als waarnemersmissies in het raam van multinationale afspraken (VN/OVSE); bij het versterken van de democratische rechtsorde *(institution building)*; ten aanzien van advisering over de opbouw van politieorganisaties volgens beginselen van de democratische rechtstaat; bij de erkenning en het waarborgen van mensenrechten en maatschappelijke legitimiteit; bij het verzorgen van specifieke opleidingen voor de lokale politie en voor de uitvoering van executieve politietaken onder verantwoordelijkheid van een internationale autoriteit die het volledig civiele bestuur heeft overgenomen.

52 Zie de zogenaamde Sint-Petersburg taken.

massale schendingen van mensenrechten en bij genocide)? Tegenwoordig zijn er ook veel voorstanders van zogenaamde 'humanitaire interventies', bij voorkeur met, maar eventueel ook zonder VN mandaat. Dit heeft er zelfs toe geleid dat binnen NAVO-verband[53] werd opgetreden zonder VN mandaat.[54] Als meest recente voorbeeld kan Irak genoemd worden waarbij in 2002 vanwege vermeende steun aan terroristische organisaties en de mogelijke dreiging van massavernietigingswapens door de VS – zonder VN mandaat – geïntervenieerd werd.[55] Deze *war on terrorism*-strategie wordt zeker niet door alle landen aanvaard. Voor- en tegenstanders van humanitaire interventies vragen zich dan ook regelmatig af tot op welke hoogte staten zoals de VS of internationale organisaties als de NAVO het internationale recht (moeten) respecteren. Bovendien stelt zicht het probleem van de inhoud van het mandaat bij het uitvoeren van internationale missies met als gevolg dat soms, zowel voor de lokale gemeenschap als voor de buitenwereld onbegrijpelijke toestanden geduld worden onder het oog van bijvoorbeeld vredesmissies. Het meest ontnuchterend bleek al bij studie die werd gemaakt betreffende de meer dan ooit florerende georganiseerde criminaliteit in aanwezigheid van de vredesmissies actief in de Balkanregio.[56]

25.5 Internationale samenwerking in de praktijk

De minister van justitie is de eindverantwoordlijke voor de uitvoering van internationale rechtshulp.

In Nederland zijn er in dit verband drie politieniveaus werkzaam, te weten:

– het regionale niveau, waarbij de binding met een specifieke politieregio primeert;
– het bovenregionale niveau (bovenregionale recherche);
– het nationale niveau waarbij het zwaartepunt voor de afhandeling ligt bij de Nationale recherche.

Een centrale positie bij de uitvoering van internationale rechtshulp wordt ingenomen door het Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum (LIRC) en de regionale Internationale rechtshulpcentra (IRC's). Dit zijn samenwerkingsverbanden tussen het Openbaar Ministerie en de politie, met als voornaamste doel om de kwaliteit van de internationale rechtshulp te verbeteren en de afwerking ervan te bespoedigen.

53 Zie: het Navo "strategic concept" (1999).
54 Door het in werking brengen, na 11 september, van de solidariteitsclausule van artikel 5 van het NAVO-statuut.
55 Op 12 september 2001 neemt de Veiligheidsraad resolutie 1368 aan, en een week later resolutie 1373 waarin de aanvallen van 11 september veroordeeld worden en waarbij de lidstaten opgeroepen worden om actie tegen de daders en tegen terrorisme in het algemeen te ondernemen.
56 The world geopolitics of drugs, 1995/1996, Annual report, The Balkans, see : www.ogd.org India in talks to buy arms from Belgrad, Jene's Defence Weekly, 1993 (august).

Het LIRC is ondergebracht bij de Dienst Internationale Politiesamenwerking van het KLPD (DINPOL); het gezag berust bij het Landelijk Parket.

Naast het LIRC zijn er zes IRC's die zijn ondergebracht bij de centrumkorpsen van de politie, terwijl het gezag wordt uitgeoefend door de hoofdofficieren van de centrumparketten.

Ook beschikt Nederland over een aantal verbindingsofficieren bij Europol en in het buitenland en zijn een aantal liaisonofficieren uit het buitenland werkzaam in Nederland. Hun contacten verlopen via de DINPOL.

Wat de justitiële rechtshulp betreft moet ook gewezen worden op de mogelijkheden die Eurojust en het Europese Justitële Netwerk bieden.

Ook wordt in Nederland een onderscheid gemaakt tussen start[57]- en sturingsinformatie[58] en bewijs. Op basis van de jurisprudentie kan worden geconcludeerd dat informatie die door buitenlandse opsporingsautoriteiten is verkregen door de toepassing van in Nederland niet geregelde of niet toegelaten opsporingsmethoden, slechts in zeer bijzondere omstandigheden – schending van de fundamentele Nederlandse rechtsbeginselen – niet in een Nederlandse strafzaak mag worden gebruikt.

Er staan nog veel problemen een efficiënte samenwerking tussen de politiediensten in de weg.[59] Binnen de Europese Unie heeft het Haagse programma het raamwerk geboden voor een betere en instensievere samenwerking.[60] De afgelopen tien jaar is er behoorlijke vooruitgang geboekt in de justitiële en politiële samenwerking. Europol, Eurojust, de Task Force hoofden van politie, OLAF, de EPA en Frontex zijn bijvoorbeeld opgericht.

Toch heeft de evaluatie van de 27 lidstaten onmiskenbaar een tweevoudige complexiteit aan het licht gebracht: enerzijds veroorzaakt door de versnippering van de opgerichte organisaties[61] en anderzijds door een gebrek inzake de kanalen voor de strafrechtelijke vervolging. Verder hebben niet alle lidstaten dezelfde ambitie als het gaat om het delen van operationele gegevens, een situatie die ook voortvloeit uit een gebrek aan gemeenschappelijke definities betreffende de concepten operationele gegevens en inlichtingen.

Alleszins is er een duidelijke en gemeenschappelijke visie nodig. Er kan worden betwijfeld of er wel een echte visie is: hoe zit het met de planvorming, budgetten, personele inzet, competentieontwikkeling en draagvlak? In Nederland wordt Europa nog ervaren als een probleem: meer werk, politiek en juridisch gezeur. Toch

57 Startinformatie is de informatie die ten grondslag lict aan de start van een opsporingsonderszoek, zijnde de informatie die de aanleiding is van dat onderzoek.
58 Sturingsinformatie is infomatie die wordt gebruikt om sturing te geven aan een reeds lopend opsporingsonderzoek.
59 Derde ronde van wederzijdse evaluaties met betrekking tot "de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen Europol en de lidstaten en tussen de lidstaten onderling", Crimorg 141, 23 november 2007.
60 Het Haagse programma, *Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de EU, PbEG* C 53/2005.
61 Vermeld moet worden dat bijv. op 9 juni 2004 een samenwerkingsovereenkomst werd getekend tussen Europol en Eurojust.

wordt er langzaam een visie ontwikkeld, maar wat nog ontbreekt, is een actieplan om een en ander in werking te stellen.

Internationale samenwerking blijft nog te veel een zaak van *toys for boys*. Internationale competenties moeten veel meer in het (initiele) opleidingsprogramma's aangeleerd worden.

Korpschefs worden afgerekend op prestaties in de eigen regio, maar niet op hun inspanningen in internationaal verband.

Alle docenten moeten meer bewust worden van hun rol bij internationalisering.

Vooral het structureel uitwisselen van informatie blijft problemen stellen. Men kan vaststellen dat, hoewel er een duidelijke wil bestaat om bijvoorbeeld beter deel te nemen aan de ontwikkeling van Europol, de bilaterale samenwerking, vooral met naburige landen, en een uitvoerig gebruik van Interpol nog steeds ruimschoots de voorkeur genieten. Wat Europol betreft loopt de samenwerking veel tussen de verbindingsofficieren (laterale samenwerking). Wel wordt actief deelgenomen aan de analysebestanden, maar het Europol informatiesysteem (EIS), dat in oktober 2005 operationeel is geworden, wordt nog niet door alle lidstaten volwaardig gevoed. Het zal dus nog een tijd duren voordat een volledig geïntegreerd EIS beschikbaar is voor alle politie-instanties in Europa.

Uit evalutaties blijkt echter dat alle lidstaten zich nu bewust zijn van de problemen en dat zij vrijwel allemaal strategieën op korte en middellange termijn hebben uitgewerkt om de interne informatie-uitwisseling te verbeteren. Ook is van belang dat deze problemen zich zowel in landen met een gecentraliseerd bestuurlijk systeem voordoen als in landen die als gevolg van de historische oorsprong van de bestuurlijke niveau's ruimere en meer ontwikkelde regionale bevoegdheden kennen. De voornaamste bron van problemen bij structurele informatie-uitwisseling is het feit dat sommige diensten exclusieve bevoegdheden hebben en/of dat gegevensbanken onderling niet compatibel zijn of aanvankelijk niet dezelfde opzet hadden.

Alleszins wordt ook veel meer aanvaard dat gemeenschappelijke normen en waarden zoals de ethische code van de Raad van Europa en de rechten van de mensen het politieoptreden (moeten) overheersen.

25.6 Conclusies

Wie nadenkt over *global policing* en *global justice* ontdekt vlug dat er een ontzaglijk probleem rijst.[62] Heel wat internationale misdrijven worden niet bestraft en de rolverdeling tussen politie en defensie wordt er niet bepaald duidelijker op. Zeker in probleemgebieden waar nu internationale missies actief zijn (bijv. Irak), blijft de vraag acuter dan ooit: wie staat in voor de veiligheid gedurenende een conflict en in de *post-war situation* en wat zijn de spelregels, vooral als het gaat om het respecteren van mensenrechten. Professor Rik Coolsaet heeft met enkele collega's

62 Bruggeman 2005.

een Europese (Unie) strategie voor de toekomst uitgewerkt, maar voorlopig blijft het nog bij ideeën, schuchtere voorbereidingen en beginnende realisaties.[63]

Iedere crisis blijft natuurlijk telkens weer opportuniteiten bieden voor nieuwe initiatieven. Je zou dus, onwelvoeglijk en uitgaande van een ongeoorloofd cynisme, kunnen hopen dat er meer crisissen kwamen, maar laat ons liever uitgaan van de thesis van het noodzakelijke kwaad. Nadeel blijft echter dat bij gebrek aan toekomstvisie en -strategie er heel wat initiatieven worden genomen die de deugdelijkheidtoets nauwelijks zouden doorstaan. Bovendien worden er steeds maar initiatieven toegevoegd, zonder vroegere maatregelen te saneren wat de onduidelijkheid en het bestaan van vaak overlappende netwerken steeds meer versterkt.

Helaas is er ook nog te weinig onderzoek gedaan naar het feitelijk functioneren van de internationale samenwerking. Kwaliteit en effectiviteit zijn een must, niet alleen op nationaal maar zeker ook op internationaal niveau. Wellicht zou dan aangetoond kunnen worden dat te veel reageren op crisissituaties en te weinig strategisch inspelen op wat komen kan de grootste aanleiding zijn voor het gebrekkig functioneren van de internationale samenwerking. Bovendien zou kunnen onderzocht worden of de initiatieven de gewenste uitwerking kennen en of de veelheid van initiatieven de coherentie van het geheel niet schaadt. Bovendien zou er een meer gestructureerd inzicht moeten komen in de graad en intensiteit van implementatie door de lidstaten.

Nu de Europese ontwikkeling, ondanks de uitslagen van referenda in een aantal landen gehouden, niet te stuiten is, mag verhoopt worden dat binnen de Europese Unie, ook mede aangejaagd door incidenten en door de publieke opinie, veel meer gewerkt wordt aan verdieping en verbetering dan het steeds meer zoeken naar uitbreiding en vernieuwing. Liever dan de schone schijn te blijven opwekken is er dus nood aan een te koesteren vooruitgang op basis van een continu streven.

De vraag of er geen behoefte is tot het inrichten van een executieve politie is niet nieuw. Herhaaldelijk verschenen artikelen die trachtten een antwoord te bieden op deze vraag en veelal motiveerden de auteurs het antwoord in samenhang met de vraag of er geen behoefte is aan een Europees parket, een zogenaamde *corpus juris* en een Europese strafrechtsjustitie.

Een beperkt aantal voorstanders van een echte Europese ruimte pleitten voor een dergelijk initiatief; de meeste waren tegen of hielden zich op de vlakte. Bij de politiediensten hoorde men meestal dezelfde argumenten als deze die werden gehanteerd bij het verdedigen of tegenhouden van een nationale recherche. Het is echter duidelijk dat de Europese Unie blijft geloven in het soevereiniteitsbeginsel en in sterke horizontale samenwerkingsverbanden, ondersteund door het nemen van nieuwe initiatieven en het steeds meer inrichten van nieuwe organisaties en agentschappen. Meer centraliserende indicatieven staan en vallen met het eventuele inrichten van een Europees parket, initiatief dat echter nog niet voor morgen is.

63 Coolsaet 2005.

26 Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in perspectief

E.R. Muller

Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding zijn dankbare onderwerpen voor de wetenschap. In de voorgaande hoofdstukken hebben vele auteurs de rijkdom van de huidige kennis en inzichten op het terrein van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding getoond. Het gaat daarbij steeds om onderwerpen die burgers en betrokken organisaties direct en diep raken. Het gaat om cruciale kernwaarden van een democratische rechtstaat en een hedendaagse samenleving. Grondrechten van burgers spelen een belangrijke rol bij de beschouwing omtrent criminaliteit en criminaliteitsbestrijding. In sommige situaties gaat het zelfs om leven en dood.

Aan het einde van deze bundel wil ik tien stellingen formuleren omtrent de toekomst van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding. Vergelijkbaar met de andere bundels in de serie Orde en Veiligheid probeer ik in deze stellingen enkele rode draden te formuleren ten aanzien van het specifieke onderwerp van de bundel. Het gaat daarbij om mijn beeld en inschatting van de cruciale aspecten van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding en niet om een door alle auteurs onderschreven samenvatting van het voorgaande.

26.1 Criminaliteit blijft zorg voor burgers, bedrijven en overheid

Criminaliteit zal ook in de komende jaren een substantiële zorg zijn voor burgers, bedrijven en overheid. Wellicht is het niet de belangrijkste of eerste zorg voor deze groepen maar het zal in de top drie van zorgpunten blijven staan. Deze verwachting is gebaseerd op de veronderstelling dat hoewel de cijfers over criminaliteit dalen het effect van criminaliteit op burgers indringend is en blijft. Criminaliteit maakt inbreuk op fundamentele waarden en belangen van personen en bedrijven. De persoonlijke of financiële schade van criminaliteit is vaak stevig en vergaand. Criminaliteit kan in een land, regio of plaats minder worden maar dat betekent niet dat de criminaliteit die toch blijft bestaan minder effect zal hebben. Het effect op een specifiek persoon van een overval is zeer verstrekkend. Individuele veiligheidgevoelens zijn moeilijker te beïnvloeden dan de objectieve veiligheidscijfers.

Daarnaast is hierbij van belang dat de media een cruciale rol spelen in de berichtgeving over criminaliteit. Op vele manieren doet de media verslag van criminaliteit. Niet alleen door de reguliere nieuwsberichtgeving maar ook door televisieseries

en door televisieprogramma's waarbij burgers gevraagd worden mee te helpen een bepaald strafbaar feit op te lossen. Een reguliere televisieavond levert veel feitelijke en fictionele beelden over criminaliteit op. De media bepalen daarmee voor een groot deel de wijze waarop wij als burgers naar criminaliteit en ook criminaliteitsbestrijding kijken. De beelden in de media hebben veelal ook een zeker effect op de wijze waarop de politieke en bestuurlijke gremia omgaan met criminaliteit en criminaliteitsbestrijding. Deze constante wisselwerking maakt ook dat criminaliteit en criminaliteitsbestrijding hoog op de politieke en publicitaire agenda blijft staan.

De huidige cijfers over criminaliteit laten op de meeste terreinen een daling zien. De omvang van de resterende criminaliteit is echter nog steeds omvangrijk. Zodanig omvangrijk dat de meeste burgers en bedrijven met enige regelmatig direct of indirect te maken krijgen met criminaliteit en onveiligheid. Dit gegeven maakt dat ook in de komende jaren de aandacht voor criminaliteit en criminaliteitsbestrijding zal blijven voortduren.

De grote hoeveelheid beleidsplannen en aangekondigde maatregelen geven het beeld dat de overheid inzet op het tot nul reduceren van criminaliteit. De verwachtingen van burgers en organisaties rond de effectiviteit van al deze maatregelen worden daardoor steeds hoger. Het is echter de vraag of het niet verstandig is minder hooggespannen en meer realistische verwachtingen te creëren. Onveiligheid en criminaliteit zullen altijd blijven bestaan. Individuele burgers zullen er blijvend mee worden geconfronteerd. De maatschappij is nooit risicoloos geweest en hoe verder de maatschappij zich ontwikkelt hoe meer risico's er bijkomen. Dit betekent dat men in politieke en individuele zin moet leren omgaan met gevaren en criminaliteit. De discussie over wat een acceptabel niveau van criminaliteit is, wordt echter zelden gevoerd.

Het zou waardevol zijn als lokaal, regionaal en landelijk (en wellicht zelfs Europees) gesproken wordt over het acceptabele niveau van criminaliteit. De overheid kan geen veiligheid en criminaliteitsvrije samenleving garanderen. De overheid heeft wel een inspanningsverplichting om de samenleving te beschermen tegen criminaliteit. Maar er zijn grenzen en die grenzen moeten in beeld gebracht worden. Een burger die met een duur mobieltje aan het oor 's avonds op straat loopt, is nu eenmaal een makkelijk te overvallen object. Door duidelijker te maken dat we niet in een risicovrije samenleving leven en de overheid geen criminaliteitsvrije omgeving kan garanderen zal de burger zich waarschijnlijk ook bewuster worden van de eigen verantwoordelijkheid.

Dat betekent dat de overheid de reële risico's op criminaliteit in de moderne maatschappij in beeld moet brengen en dient uit te dragen. Dit kan plaatsvinden

door het uitbrengen van leefbaarheid- en veiligheidsindexen (gebaseerd op aangiften, meldingen, enzovoort) op lokaal niveau zodat burgers kunnen zien wat het veiligheids- en criminaliteitsniveau in hun wijk is. Tevens zou op basis van deze indexen bepaald en zichtbaar gemaakt kunnen worden wat het risico voor individuele burgers voor criminaliteit is. Na het in beeld brengen van de bestaande risico's is de volgende stap dat bepaald wordt wat het maximumrisiconiveau is dat de overheid verantwoordelijk vindt om de burgers aan bloot te stellen. Om te bepalen wat een maatschappelijk aanvaard maximumrisiconiveau is, zal de overheid het debat aan moeten gaan met wetenschappers, professionals, bestuurders maar ook met de burgers zelf. Op basis van dit debat kan een besluit genomen worden over een acceptabel criminaliteitsniveau. Daar waar de risico's dit maximum overschrijden moet de overheid aangeven wat er organisatorisch, financieel en inhoudelijk moet gebeuren om het risico te reduceren tot onder het maximale risiconiveau. Deze discussie dient niet alleen vorm te krijgen op een abstract niveau van risicoanalyses maar zo veel mogelijk individueel te worden vertaald. Alleen op die manier krijgen burgers en bedrijven een realistisch beeld wat mogelijk en onmogelijk is. Dat is van cruciaal belang voor de acceptatie van burgers en bedrijven van vergaande maatregelen om criminaliteit te reduceren.

26.2 Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding lokaal en internationaal

Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding wordt steeds meer een internationale aangelegenheid. Criminaliteitsbestrijding zal op lokaal, regionaal, nationaal, Europees en mondiaal niveau moeten plaatsvinden. Criminelen storen zich niet of nauwelijks aan landsgrenzen en met name georganiseerde criminaliteit en ICT-criminaliteit is een grensoverschrijdend probleem. De internationale samenstelling van de Nederlandse bevolking brengt zijn eigen vormen van criminaliteit met zich mee. Deze internationalisering doet zich op alle terreinen van de samenleving voor. Maar de dagelijkse problemen ten aanzien van criminaliteit blijven lokaal merkbaar. De overlast van drugsverslaafden of criminele jongeren, de toegenomen diefstal en geweld en de uitwassen van de georganiseerde criminaliteit.

Is er sprake van een tegenstelling? Of kan criminaliteitsbestrijding op verschillende niveaus in de samenleving worden vormgegeven. Dat zal alleen kunnen indien alle betrokkenen bereid zullen zijn een deel van hun onafhankelijkheid en soevereiniteit in te leveren. Dat gebeurt op veel terreinen. Maar de weg naar daadwerkelijke Europese politie en justitie is nog erg lang en vol met veel obstakels. Nederland zou een voortrekkersrol niet misstaan door aan te geven welke delen van de nationale criminaliteitsbestrijding overgeheveld kunnen worden naar internationale organisaties. Dit betekent dat Nederland bijvoorbeeld verder moet streven naar harmonisering van het strafrecht binnen Europa, maar ook in het strafprocesrecht.

Daarnaast zullen de bevoegdheden van Europol verder uitgebreid kunnen worden. Europol zou op grond van misdaadanalyses adviezen kunnen geven aan lidstaten over het starten van een opsporingsonderzoek tegen een bepaalde criminele groepering en betrokken landen kunnen samenbrengen. Functionarissen van Europol kunnen ter ondersteuning deelnemen aan het werk van uitvoerende politieteams, die vooralsnog niet op ruime schaal gemengd kunnen zijn.

Dit is geen pleidooi voor een internationale centralisatie van de criminaliteitsbestrijding, maar wel voor het brengen van meer eenheid in Europa. De feitelijke dagelijkse criminaliteitsbestrijding zal blijven plaatsvinden in gedeconcentreerde eenheden die een grote mate van inhoudelijke zelfstandigheid hebben. Voor burgers en bedrijven geldt dat de uitingen van criminaliteit vooral op het lokale niveau zichtbaar zijn. Daar dient dan ook de eerste aanpak van de criminaliteit plaats te vinden. En dat kan alleen als de verantwoordelijke organisaties voor criminaliteitsbestrijding voldoende ingebed zijn in die lokale samenleving.

26.3 Aandacht voor zowel individu als organisatie in criminaliteit

De kennis over criminaliteit is de afgelopen decennia intensief toegenomen. We weten veel meer over vele verschillende vormen van criminaliteit en onveiligheid. In het eerste deel van deze bundel beschrijven en analyseren auteurs de verschillende vormen van de hedendaagse criminaliteit. Daarbij valt op dat het in toenemende mate niet alleen gaat om criminaliteit die door specifieke individuen wordt gepleegd maar dat de organsatiekant van criminaliteit steeds meer aandacht krijgt. Vanzelfsprekend is er nog steeds veel aandacht voor klassieke strafbare feiten zoals moord en doodslag en zedenmisdrijven. Dit zijn over het algemeen delicten waarbij individuen een cruciale rol spelen.

Maar de hoofdstukken in het eerste deel tonen eveneens dat bij een beschrijving van de hedendaagse criminaliteit organisaties een steeds belangijker rol spelen. Dat vindt plaats op verschillende manieren. Veel vormen van criminaliteit vinden plaats in georganiseerd verband. Concentreerde de georganiseerde criminaliteit zich in het verleden vooral op zwaardere delicten en strafbare feiten tegenwoordig vinden ook minder zware misdrijven en overtredingen plaats in georganiseerd verband. ICT-criminaliteit lijkt zich vooral voor te doen in georganiseerd verband. Ook jeugdgroepen die zorgen voor overlast vormen een zekere organisatie. Zelfs sommige vormen van moord, doodslag en misdrijven kennen een meer georganiseerd karakter. Dat maakt dat de betrokken organisaties in de criminaliteitsbestrijding steeds meer ook het georganiseerd karakter van strafbare feiten in kaart moeten brengen en moeten bewijzen. Hoewel het strafrecht nog steeds sterk indi-

vidueel gericht is, toont de beschrijving van de hedendaagse criminaliteit dat de georganiseerde vorm steeds belangrijker word.

Daarnaast beschrijft Huisman de steeds belangrijker wordende organisatiecriminaliteit. Organisaties die zichzelf schuldig maken – middels haar medewerkers – aan strafbare feiten vormen een steeds belangrijker onderdeel van de beschrijving en analyse van criminaliteit. In dit geval gaat het vooral om criminaliteit die niet primair aan individuen maar aan specifieke organisaties kan worden toegerekend. Het gaat hier om misdrijven die worden gepleegd door gewone organisaties in hun regulier functioneren. Ook deze trend van organisatiecriminaliteit lijkt steeds belangrijker te worden. De georganiseerde criminaliteit en de organisatiecriminaliteit maken dat de aandacht voor organisaties in het moderne denken over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding een steeds meer prominente plaats aan het innemen is.

26.4 Slachtoffers meer centraal, daders kern strafproces

Verschillende hoofdstukken in de bundel maken duidelijk dat de aandacht voor slachtoffers van criminaliteit is toegenomen. Was er traditioneel vooral aandacht voor daders de laatste jaren is zowel in de praktijk als in de wetenschap de aandacht voor het slachtoffer van criminaliteit intensiever geworden. Alle betrokkenen zijn zich steeds meer bewust van de materiële en immateriële schade die criminaliteit aan slachtoffers toebrengt. De belangen en rechten van slachtoffers hebben in de afgelopen jaren meer aandacht gekregen en zijn soms zelfs in specifieke wettelijke bepalingen vastgelegd. Tevens worden de mogelijkheden om schade te verhalen op daders steeds beter en uitgebreider. Ten slotte blijken de mogelijkheden om de organisaties die een rol spelen in de criminaliteitsbestrijding tot openheid te dwingen steeds ruimer te worden. De wetenschappelijke aandacht voor slachtoffers is de afgelopen jaren sterk toegenomen wat onder meer blijkt uit het hoofdstuk van Van Dijk.

Dat neemt niet weg dat ondanks de mogelijkheid voor een slachtoffer om het woord te voeren tijdens het strafproces de daders nog steeds de kern van het strafproces vormen. De betrokken organisaties in het strafproces concentreren zich toch vooral om de achtergronden van de daders en minder ten aanzien van de slachtoffers. Daders zullen ook in de toekomst de meest centrale figuren in het strafproces blijven. Ten slotte wordt in een strafproces bepaalt of rechtmatig een sanctie kan worden opgelegd aan een individuele dader. Slachtoffers zullen naar mijn oordeel in de komende jaren belangrijker worden maar de daders zullen de kernactoren van het strafproces blijven. Het hoofdstuk van Donker toont dat in de wetenschappelijke studies het hoe en waarom van daders ook steeds aandacht zal

blijven krijgen. Het is tot op dit moment niet duidelijk wie de meeste kans heeft om een dader te worden. Daarvoor zal het noodzakelijk zijn om ook in de toekomst nog het noodzakelijke wetenschappelijke onderzoek te verrichten.

26.5 Beleidsplannen en daadwerkelijke effecten

Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding hebben geleid tot vele beleidsplannen en -programma's. Fijnaut schetst in zijn hoofdstuk uitgebreid het beleid van het kabinet Balkenende IV met betrekking tot de bestrijding van de criminaliteit. Deze beleidsplannen zijn omvangrijk en intensief. Zij beogen alle betrokken organisaties sturing te geven ten aanzien van de activiteiten die door deze organisaties moeten worden verricht. Ten opzichte van een aantal jaren geleden kan ook geconstateerd worden dat deze beleidsplannen daadwerkelijk enige sturing hebben teweeg gebracht. Zij bieden de mogelijkheid de criminaliteitsbestrijding meer een richting op te organiseren dan in het verleden het geval was. Ten aanzien van de effecten geldt dat in het hoofdstuk van Wittebrood en Van Noije wordt aangegeven dat eenduidige conclusies over de effectiviteit van dit soort plannen geen definitieve uitspraken gedaan kan worden. Sommigen maatregelen zijn veelbelovend, andere niet en ten aanzien van weer andere maatregelen bestaat er onvoldoende informatie.

Beleidsplannen hebben tot doel functioneel organisaties te richten op specifieke taken en handelingen. In effectstudies wordt bezien of en in hoeverre deze plannen daadwerkelijk tot resultaat hebben geleid. Dat is ook zonder enige twijfel een belangrijke functie van dit soort beleidsplannen. Om tot verbetering ten aanzien van deze functionele sturing door beleidsplannen te kunnen komen is het zaak om meer intensief en vooral meer systematisch en structureel effectstudies te laten uitvoeren ten aanzien van programma's om criminaliteit te bestrijden. Om dit moment wordt er te vaak en te snel overgegaan tot nieuw beleid en nieuwe programma's zonder dat duidelijk is of een specifiek programma werkt. Maar daarnaast moet ook oog zijn voor de symbolische en rituele betekenis van beleidsplannen. Dergelijke beleidsplannen geven ook aan dat de regering het probleem van dermate betekenis vindt dat er voldoende aandacht aan wordt besteed. Beleidsplannen zijn daarmee ook een indicatie van de mate van politieke en bestuurlijke aandacht voor een specifiek probleem. Dat neemt niet weg dat er een relatie moet blijven bestaan tussen de beleidsplannen en de uitvoering. Is dat niet het geval dan zullen de positieve effecten van de rituele en symbolische functie snel teniet gedaan worden.

26.6 Bevoegdheden, preventie en repressie

De bevoegdheden van veiligheidsorganisaties, in het bijzonder politie en justitie, worden de laatste tijd steeds verder uitgebreid om de criminaliteit te kunnen bestrijden. Preventief fouilleren, identificatieplicht, Wet Terroristische Misdrijven, verzwaring van straffen, anonieme aangifte, oprekken van bijzondere opsporingsbevoegdheden en het versoepelen van privacybepalingen zijn slechts enkele van de vele voorbeelden. Daarbij wordt het argument gebruikt dat de groei van de onveiligheid en criminaliteit noodzaakt tot deze uitbreiding van bevoegdheden. Er zijn geen voorbeelden dat als de onveiligheid of criminaliteit daalt de bevoegdheden ook weer worden ingetrokken. Eenmaal gegeven bevoegdheden blijven bestaan los van de feitelijke omvang van de onveiligheid.

Het ontbreekt vaak aan een analyse van het effect van deze maatregelen op de ontwikkeling van onveiligheid en criminaliteit. In hoeverre wordt het veiliger door het uitbreiden van de identificatieplicht? Het lijkt op dit moment vooral een politiek en publiek gevoel te zijn dat als politie, justitie en anderen over meer bevoegdheden beschikken dat zij beter in staat zijn om de onveiligheid te bestrijden. Voor besluitvorming over dit soort maatregelen dient duidelijk en onafhankelijk onderzoek beschikbaar te zijn die dat aangeeft. Daarnaast zal bij elke uitbreiding van bevoegdheden die ten koste gaan van de privacy van de samenleving getoetst moeten worden aan een aantal basiswaarden.

Het gaat hier om basiswaarden die zelfs bij ongekend oplopende onveiligheid niet aangetast mogen worden. Een verwijzing naar de grondrechten is dan te eenvoudig. Ook nu worden in het licht van onveiligheid en criminaliteit inperking van grondrechten toegestaan. Maar er bestaan objectief en subjectief basiswaarden die niet aangetast mogen worden hoe omvangrijk de onveiligheid en criminaliteitook zal zijn. Is marteling toegestaan als je daar een omvangrijke terroristische aanslag mee kan voorkomen? Is schending van de privacy van een grote groep mannen mogelijk door het afnemen van DNA als daarmee een serieverkrachter kan worden gepakt?

Deze vragen werden in het verleden steevast negatief beantwoord. Maar er is daadwerkelijk iets veranderd in Nederland. De dreiging van nieuwe vormen van terrorisme maakte het naar het oordeel van de regering noodzakelijk verder te gaan met de uitbreiding van bevoegdheden van veiligheidsorganisaties. Natuurlijk moesten die helder worden omschreven, niet permanent zijn en goed afgewogen worden en diende een nauwkeurige rechterlijke toetsing mogelijk te zijn. De terrorismedreiging heeft daadwerkelijk geresulteerd in een uitbreiding van het aantal bevoegdheden. Steeds vaker kunnen bevoegdheden die oorspronkelijk bedoeld

waren voor terrorismebestrijding ook gebruikt worden voor criminaliteitsbestrijding. De legitimatieplicht is hier een expliciet voorbeeld van.

Er is in Nederland de laatste jaren veel aandacht voor repressie en minder aandacht voor preventie in de criminaliteitsbestrijding. Het is noodzakelijk deze beide meer in balans te brengen. Preventie en voorkomen zijn inmiddels gevleugelde woorden in veel beleidsplannen in Nederland. Steeds meer wordt het besef duidelijk dat het voorkomen van strafbare feiten van groter belang is dan repressief te reageren als zich een strafbaar feit heeft voorgedaan. Het kabinet Balkenende IV zet dan ook veel tijd en maatregelen in om deze preventie daadwerkelijk vorm te krijgen. Veel van de organisaties in de criminaliteitsbestrijding zijn wettelijk en organisatorisch zo ingericht dat zij vooral goed in staat te reageren als zich daadwerkelijk een strafbaar feit voor doet. Het zal de nodige wettelijke en ook organisatorische veranderingen met zich brengen voordat deze organisaties in de criminaliteitsbestrijding volwaardig aandacht kunnen besteden aan de preventieve taak.

26.7 Privacy en criminaliteitsbestrijding[1]

"Privacy en veiligheid zijn beide belangrijke waarden in onze samenleving. Het kan niet ontkend worden dat beide waarden onder druk staan: de veiligheid van onze samenleving wordt zowel van binnenuit (toenemende polarisatie en hoge criminaliteit) als van buitenaf (terrorisme) bedreigd, terwijl het aantasten van de privacy van individuele burgers door toenemende technologische mogelijkheden eenvoudiger is dan ooit. In het denken over een democratische samenleving kan niet worden voorbijgegaan aan de constatering dat zij beide onmisbaar zijn voor de kwaliteit van onze rechtsstaat. In de afgelopen jaren lijken steeds meer debatten over ontwikkelingen in de samenleving echter een keuze tussen deze twee waarden te vereisen. Veiligheid en privacy worden langzamerhand als elkaar uitsluitende waarden beschouwd."[2]

Met dit citaat openden wij in 2007 een boek over de verhouding tussen veiligheid en privacy. De relatie tussen veiligheid en privacy is inmiddels veelbesproken en op de politieke agenda centraal aanwezig. Veiligheid en privacy zijn 'hot'. Vooral ten aanzien van de criminaliteitsbestrijding is de relatie met privacy een veel bediscussieerd onderwerp. In vijf recente rapporten komt deze thematiek uitgebreid aan de orde:

– Rathenau Instituut, *Van privacyparadijs tot controlestaat*, 2007[3]
– COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement en Universiteit Utrecht: Veiligheid en privacy: *Een zoektocht naar een nieuwe balans*, 2007[4]

1 Muller 2009.
2 Muller, Kummeling en Bron 2007.
3 Vedder e.a. 2007.
4 Muller, Kummeling en Bron 2007.

– Adviescommissie Informatiestromen Veiligheid, *Data voor daadkracht*, 2007[5]
– Commissie Veiligheid en persoonlijke levenssfeer, *Gewoon doen: Beschermen van veiligheid en persoonlijke levenssfeer*, 2009[6]
– Regioplan, *Niets te verbergen en toch bang*, 2009[7]

Deze rapporten en andere publicaties bieden een ruime verzameling conclusies en aanbevelingen over de verhouding tussen veiligheid en privacy. Als we deze rapporten op een rij hebben gezet wat vormen dan de kernelementen van de verhouding tussen veiligheid en privacy? Het gaat daarbij dan vooral om de vraag hoe er met de verhouding tussen veiligheid en privacy moet worden omgegaan en minder om de vraag hoe de huidige verhouding te kenschetsen is. Hieronder schets ik de kernelementen van de verhouding tussen veiligheid en privacy in de vorm van stellingen. Bij veiligheid gaat het dan in het bijzonder om criminaliteitsbestrijding.

A. *Heldere definities van veiligheid en privacy zijn cruciaal*

Voor een goed en helder beeld van de verhouding tussen veiligheid en privacy is het van groot belang dat eenieder dezelfde definitie van beide begrippen hanteert. Privacy en veiligheid vormen beide containerbegrippen waarvan een nadere afbakening noodzakelijk is. Voor een volwaardige visie op de verhouding tussen veiligheid en privacy zijn deze heldere definities noodzakelijk. Het is dan noodzakelijk vooral te kiezen voor een definitie die door de meeste betrokkenen wordt onderschreven. Het gaat er dan natuurlijk wel om om een definitie te kiezen die door alle betrokkenen ook eenduidig wordt begrepen. Het meest duidelijke is dat ten aanzien van deze begrippen ook expliciete voorbeelden worden gegeven wat er wel onder valt en vooral ook wat er niet onder valt. Privacy is niet alles en veiligheid ook niet. Het aangeven wat het niet is, is minstens zo relevant als het aangeven wat het wel is.

B. *Juridische kader privacy en veiligheid eenduidig en duidelijk*

Het juridisch kader van privacy is complex en ingewikkeld. Slechts een enkele expert weet de precieze relevante aspecten van de wetgeving en de jurisprudentie te benoemen. Het zou zeer wenselijk zijn te bezien in hoeverre het bestaande juridische kader kan worden vereenvoudigd. Ik besef terdege dat dit een lang en complex traject zal zijn, mede in het licht van de internationale regels die gelden voor privacybescherming. Voor een goede verhouding tussen veiligheid en privacy is het zaak om tot zo eenvoudig mogelijke regels te komen die voor eenieder duidelijk te begrijpen zijn. Maar belangrijker dan dat dient er voor gezorgd te worden dat het bestaande juridische kader voor alle betrokken (zowel op de werkvloer als voor leidinggevenden als voor bur-

5 Adviescommissie Informatiestromen Veiligheid, Data voor daadkracht, Den Haag, 2007.
6 Commissie Veiligheid en persoonlijke levenssfeer (2009), *Gewoon doen, beschermen van veiligheid en persoonlijke levenssfeer*, Den Haag.
7 Koffijber 2009.

gers) geëxpliciteerd en duidelijk wordt. Daarbij dient tevens aandacht te bestaan voor de relatie tussen veiligheid en andere grondrechten. Privacy krijgt in het debat over veiligheid veelal de meeste aandacht. Maar ook ten aanzien van andere grondrechten speelt de relatie met veiligheid. Het zou goed en verstandig zijn om in een visie over veiligheid en privacy vooral de relatie tussen veiligheid en andere grondrechten te benoemen. De bevoegdheden ten aanzien van veiligheid zouden aan strikte voorwaarden moeten voldoen. Voor nieuwe bevoegdheden op het terrein van veiligheid zouden de onderstaande voorwaarden moeten gelden:

- Formeel wettelijk gelegitimeerd zijn.
- Onderworpen kunnen zijn aan rechterlijke controle.
- Aantoonbaar noodzakelijk zijn.
  Deugdelijk gemotiveerd worden mede vanwege bewijsnoodzaak.
- Effectief zijn voor het doel waarvoor zij zijn ingesteld wat betekent dat zij met zo min mogelijke (bestuurlijke en financiële) kosten zo maximaal mogelijk het gewenste doel kunnen realiseren.
- Alleen gebruikt worden voor het doel waarvoor zij zijn ingesteld.
- Proportioneel en subsidiair zijn.
- Zo min mogelijk inbreuk maken op grondrechten.
- Voldoende rechtsbescherming voor betrokkenen leveren.
- Voldoen aan de overige algemene beginselen van behoorlijk bestuur.[8]

C. *Kennis en inzicht diepgaander*

De kennis en het inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van privacy en ook van veiligheid dient verstevigd te worden. Er bestaan veel misverstanden over wat er kan en wat er niet kan. Simulaties, oefeningen, casusbeschrijvingen, lesmateriaal, websites, bloggs, spelletjes en alle andere communicatiemiddelen zouden moeten worden ingezet om ervoor te zorgen dat de kennis bij burgers, bedrijven en overheid op het terrein van veiligheid en privacy beter wordt. Het gaat daarbij dan vooral om er voor te zorgen dat de privacy- en veiligheidsregels in zo concreet mogelijke situaties worden toegepast. De abstracte regels zijn onvoldoende voor alle betrokkenen om echt een beeld te krijgen van de mogelijkheden en beperkingen van vooral de privacyregels. Om tot een volwaardig debat te kunnen komen is het noodzakelijk dat betrokkenen voldoende kennis en inzicht hebben in de achtergrond van privacy en veiligheid. Dat geldt in het bijzonder voor veiligheidsorganisaties en privacy-organisaties.

D. *Constant debat noodzakelijk*

De verhouding tussen veiligheid en privacy verandert in de tijd. In tijden waarin er een grotere dreiging van onveiligheid is zal de nadruk liggen op het realiseren van veiligheidsmaatregelen en minder op het beschermen van de privacy. In geval van vergaande incidenten van privacyschendingen of be-

8 Muller 2008.

perkte veiligheidsdreiging zal de aandacht voor privacy verder toenemen. Het is sterk afhankelijk van de tijd en de context hoe de feitelijke verhouding tussen veiligheid en privacy er uit zou moeten zien. Het is dan ook wenselijk dat er een constant debat bestaat over de verhouding tussen veiligheid en privacy door alle betrokkenen waarbij de hiervoor genoemde uitgangspunten voor het debat als uitgangspunt zouden moeten worden gehanteerd. Alleen in een dergelijk debat kan steeds gekomen worden tot een nieuw (tijdelijk) evenwicht. Dit debat moet worden door politie, bestuur, justitie, CBP, rechters, wetenschappers, actiegroepen en burgers. Het is zaak hier ook echt ruimte voor te geven en een podium te bieden.

E. *Leidinggevenden en werkvloer aandacht voor veiligheid en privacy*

Niet alleen professionals zelf maar ook leidinggevenden in veiligheidsorganisaties moeten voldoende aandacht hebben voor en kennis van privacy. Het is noodzakelijk dat leidinggevenden een expliciete voorbeeldfunctie vervullen ten aanzien van het omgaan met privacy in de eigen organisatie en ten aanzien van specifieke veiligheidsproblemen. Alleen met een dergelijk voorbeeldgedrag kan er voor gezorgd worden dat ook de professionals op de werkvloer in veiligheidsorganisaties hier voldoende aandacht en gevoel voor ontwikkelen. Dat kan door middel van concrete casus voor de specifieke organisatie, opleidingen, trainingen en oefeningen. Het meest wenselijk zou het zijn als professionals en leidinggevenden gezamenlijk spraken over specifieke situaties in hun werk waarbij de spanning tussen veiligheid en privacy tot zijn uiting komt. Idealiter wordt er dan op basis van de beschikbare regelgeving een regeling gemaakt voor de eigen organisatie.

F. *Informeren burgers en bedrijven*

Burgers en bedrijven zouden door de overheid beter moeten worden voorgelicht over de verschillende aspecten van privacy. Zij moeten een beeld hebben hoe de overheid en in het bijzonder veiligheidsorganisaties om gaan met hun gegevens en op welke manier dat kan bijdragen aan het verbeteren van de veiligheid. Het is zaak om door een actieve voorlichtingscampagne duidelijk te maken hoe de overheid met de informatie en burgers om gaat. Op die manier kan het vertrouwen in de overheid en de wijze waarop zij omgaat met privacy worden versterkt.

Daarnaast is het zaak om steeds duidelijke mogelijkheden voor burgers en bedrijven te hebben om inzicht te krijgen in de gegevens die de overheid van hen heeft en op welke manier daar bezwaar tegen gemaakt kan worden. Voor burgers en bedrijven moet de overheid geen black box zijn waarbij ze het gevoel hebben geen bezwaar te kunnen maken. Het is dan ook noodzakelijk om degenen die daadwerkelijk bezwaar maken niet weg te zetten als zeurpieten of mensen waaraan wel iets mis zal zijn. De uitspraak: 'Je mag alles van mij weten, ik heb niets te verbergen' vormt geen waardevolle bijdrage aan het debat. Het gaat niet om verbergen maar om het grondrecht op een

zekere eigen persoonlijke levenssfeer. Inderdaad moet de overheid niet alleen waken voor de veiligheid van burgers en bedrijven maar ook voor de privacy van burgers en bedrijven.

G. *Hanteren cruciale beginselen:*
   a. *Doelbinding.*
   b. *Transparantie.*
   c. *Proportionaliteit en subsidiariteit.*
   d. *Select before you collect.*
   e. *Indien noodzakelijk voor veiligheid moet je delen.*

   In de wet en in enkele rapporten staan waardevolle beginselen die bij de afweging of voorrang gegeven moet worden aan veiligheid en privacy gehanteerd moeten worden. Hierboven zijn de belangrijkste van deze beginselen weergegeven. Deze beginselen dienen niet alleen in concrete casus gehanteerd te worden maar ook bij meer abtracte aangelegenheden zoals het formuleren van wet- en regelgeving of het formuleren van beleid. Eigenlijk zou in de visie op veiligheid en privacy deze beginselen expliciet moeten worden verwoord en een verplichting worden opgelegd deze beginselen bij concrete casus, beleid en regelgeving steeds te volgen. Zonder nu een nieuw bureaucratisch instrument te willen introduceren zou het nuttig zijn te bezien in hoeverre een privacy-effectrapportage geen waardevolle bijdrage kan leveren bij het formuleren van nieuw beleid en nieuwe wet- en regelgeving. Met een privacy-effectrapportage zou meer inzichtelijk gemaakt kunnen worden welke gevolgen nieuwe wet- en regelgeving zou kunnen hebben voor de privacy. Regering, parlement en burgers kunnen op basis van de uitkomsten van een privacy-effectrapportage afwegen of zij deze gevolgen willen dragen. Deze privacy-effectrapportage moet door een onafhankelijk orgaan worden gerealiseerd.

H. *Voldoende aandacht voor de internationale aspecten van privacy en veiligheid*

   Privacy en veiligheid vormen concepten die al lang niet meer aan nationale grenzen zijn gebonden. Veiligheidsproblemen hebben al vele jaren een internationale dimensie. Datzelfde kan in toenemende mate gezegd worden van vraagstukken over privacy. Dat betekent dat in een visie op veiligheid ook expliciet aandacht moet worden besteed aan deze internationale dimensie zoals onder andere de uitwisseling van gegevens tussen veiligheidsorganisaties in verschillende landen, de privacyregels in verschillende landen, de mogelijkheden en beperkingen om informatiebestanden te bevragen bij verschillende veiligheidsincidenten in verschillende landen enzovoort. Hoe kan je als burger iets doen aan het uitwisselen van gegevens met het buitenland? Wat weten andere landen van burgers en bedrijven in Nederland? Hoe is de rechtsbescherming geregeld ten aanzien van privacybescherming in andere landen? Hoe werken de privacy-autoriteiten in de verschillende landen samen? Op welke manier draagt de EU bij aan de privacybescherming in Europa? Er zijn vele vragen te stellen over de internationale aspecten van de relatie tussen

veiligheid en privacy. Deze internationale component van de privacybescherming dient een meer prominente tol te krijgen dan in de huidige rapporten is gebeurd.

I. *Horizon en evaluatie*

De visie op veiligheid en privacy zou zich ook moeten uitspreken over de vraag of het niet verstandiger zou zijn om ten aanzien van sommige veiligheidsmaatregelen of privacybeschermingen een horizonbepaling op te nemen. In dergelijke gevallen gelden deze regels alleen voor een bepaalde periode. Na deze periode vindt een echte evaluatie plaats waarbij gekeken wordt naar effectiviteit, efficiency, legitimiteit en eventueel andere criteria. Alleen als er positief wordt gescoord op de onderscheiden criteria dan is het wenselijk om tot een vervolg of een uitbreiding te komen. Specifieke incidenten moeten en mogen geen reden zijn om tot een uitbreiding van de veiligheidsmaatregelen en een inperking van de privacy te komen. Een expliciete en wettelijke horizon- en evaluatiebepaling zouden kunnen bijdragen aan het intensiveren van het constante debat over veiligheid en privacy.

J. *Privacy Autoriteit noodzakelijk*

Er bestaat een sterke behoefte aan eenduidig toezicht en controle. Het is het meest aan te bevelen te komen tot een duidelijke Privacy Autoriteit die middels helder omschreven regels toezicht en controle kan uitoefenen inclusief vergaande sancties. Het toezicht richt zich dan primair op de overheid en bedrijven. Het CPB verricht op dit moment zowel adviserende als controlerende taken. Het is wijs deze taken te scheiden en een expliciete Privacy Autoriteit vorm te geven die zich alleen richt op toezicht en controle, vergelijkbaar met andere autoriteiten in Nederland. De adviesfunctie op het terrein van privacy en veiligheid kan dan ergens anders worden ondergebracht. Bij deze adviesfunctie dienen vanzelfsprekend wel de uitspraken van de Privacy Autoriteit een belangrijke rol te spelen. Een expliciete Privacy Autoriteit zou beter in staat moeten zijn controle en toezicht eenduidig vorm te geven.

Veiligheid en privacy zijn beide cruciaal voor het vertrouwen in een democratische rechtstaat. Volwaardige criminaliteitsbestrijding dient tevens rekening te houden met een volwaardige privacybescherming.

26.8 Complexiteit samenwerking organisaties criminaliteitsbestrijding

In verschillende hoofdstukken in deze bundel wordt duidelijk dat nogal wat verschillende organisaties een rol spelen in de criminaliteitsbestrijding. rijk, gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, zittende magistratuur, detentieorganisatie, bijzondere opsporingsdiensten, inspecties, advocatuur, reclassering, kinderbescherming, jeugdzorg en andere kennen specifieke taken ten aanzien van de criminali-

teitsbestrijding. Elk van deze organisaties kent een eigen structuur en cultuur. Tevens kent elk van deze organisaties een eigen wettelijk kader en veelal geheel verschillende bevoegdheden.

De samenwerking tussen al deze organisaties is buitengewoon complex en veelal niet zonder problemen. Binnen al deze afzonderlijke organisaties bestaan veelal al ingewikkelde organisationele structuren om de uitvoering van de criminaliteitsbestrijding echt vorm te kunnen geven. Steeds duidelijk wordt dat deze verschillende organisaties in een afhankelijke keten functioneren ten opzichte van elkaar. De werkzaamheden van de politie beïnvloeden de werkzaamheden van het Openbaar Ministerie enzovoort. Het blijkt in de praktijk van de criminaliteitsbestrijding moeilijk om tot optimale afstemming te komen tussen al deze organisaties. Het ontbreekt op dit moment aan een organisatie die zeggenschap en doorzettingsmacht heeft ten aanzien van al deze organisaties in de criminaliteitsbestrijding. De eigen beleidsvrijheid van al deze organisaties is aanzienlijk.

Ook ten aanzien van de criminaliteitsbestrijding doet zich steeds meer een nationaliseringstendens plaats. Steeds meer bevoegdheden en taken worden op nationaal niveau geplaatst. De recente beleidsplannen tonen ook de mogelijkheden om tot een meer landelijke sturing van criminaliteitsbeleid te kunnen komen. De mogelijkheden van de ministers om direct sturing te geven ten aanzien van de criminaliteitsbestrijding nemen toe. Het wordt steeds meer mogelijk een nationaal criminaliteitsbeleid vorm te geven. Daarbij zijn de meeste betrokkenen zich bewust dat ruimte voor lokale en regionale invulling van criminaliteitsbeleid moet blijven bestaan.

26.9 Burgers rol criminaliteitsbestrijding

Zelfredzaamheid is het nieuwe modewoord in criminaliteitsbestrijding. Burgers en bedrijven moeten meer zelfredzaam zijn in de veiligheidszorg in het algemeen. Wat zelfredzaamheid betekent, is echter niet helemaal duidelijk. Soms gaat het om het daadwerkelijk verbeteren van de competenties van burgers (en bedrijven) om zich te kunnen redden in onveilige situaties. Soms lijkt het erop dat het gaat om verantwoordelijkheden van de overheid af te schuiven op burgers. Soms lijkt het ook op een ordinaire bezuiningsmaatregel. In andere gevallen is het oprecht verbeteren van de informatievoorzieningen aan de burgers. De mode verandert net zo snel als de definitie van zelfredzaamheid. Onmiskenbaar echter gaat het om het meer intensief betrekken van burgers bij criminaliteitsbestrijding.

Iedereen is het er over eens dat de overheid niet alleen in staat is om veiligheid te garanderen en criminaliteit te bestrijden. Dit inzicht is al oud en weinig modern.

Veel veiligheidsorganisaties zoals de politie en de brandweer zijn oorspronkelijk ontstaan uit initiatieven van burgers om de sociale en fysieke veiligheid te realiseren. Zelfredzaamheid was vroeger eerder regel dan uitzondering. Sinds wij de belangrijke taken op het gebied van veiligheidszorg, crisisbeheersing en rampenbestrijding aan complexe instituties zoals de politie, brandweer, ambulancezorg, defensie en anderen hebben overgedragen is de zelfredzaamheid van burgers afgenomen. Nu beginnen deze instituties te beseffen dat zij niet in staat zijn de omvangrijke verwachtingen van burgers ten aanzien van veiligheid te realiseren. De burgers (en bedrijven) zijn weer zelf nodig.

De zorg voor veiligheid rekent men van oudsher tot één van de centrale opdrachten van de staat. De rol van de staat was in de 19e eeuw beperkt tot het verlenen van bevoegdheden die onontbeerlijk waren voor de handhaving van de openbare orde, het recht, de verdediging van het land en zijn internationale belangen (de nachtwakerstaat). De rol van de staat in de huidige samenleving heeft zich de afgelopen eeuw steeds verder uitgebreid. Het idee dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid alleen bij de staat hoort te liggen heeft lange tijd stand gehouden. Een discussie over eigen verantwoordelijkheid en de inzet van particuliere beveiligers in het publieke domein is op grond van dit argument lang tegengehouden.

Burgers en bedrijven kunnen veel doen in de preventie van onveiligheid. Vooropstaat dat burgers en bedrijven een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het beveiligen van hun eigendommen. Praktisch gezien betekent dit, dat niet de politie verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld het graveren van postcodes in fietsen of het checken van de beveiliging van woningen en bedrijfspanden, nee dat laat de burger zelf doen bij een gecertificeerd bedrijf. Met bedrijven moeten afspraken worden gemaakt over hun eigen bijdrage aan het terugdringen van criminaliteit. Bedrijven lijden immers grote schade door inbraak, vandalisme, diefstal, fraude en beroving. In een onveilige omgeving blijven klanten weg. Het heeft daarom voor bedrijven ook nut om de eigen verantwoordelijkheid op te nemen. Bedrijven zullen moeten investeren in beveiliging van de eigendommen, maar ook in onderhoud van bedrijfspand en omgeving. Verloedering werkt onveiligheid in de hand.

Niet alleen met behulp van technische middelen kunnen burgers en bedrijven werken aan preventie, maar ook door zich meer bewust te worden van datgene wat in hun omgeving gebeurt. Slechts weinig mensen zijn zich dagelijks bewust van de relevante informatie op het gebied van veiligheid waarover zij beschikken. Bewustwording op zichzelf is noodzakelijk maar niet voldoende. Burgers – en ook bedrijven – moeten de mogelijkheid hebben de informatie die zij hebben op een adequate manier te kunnen overdragen aan degenen die een formele verantwoordelijkheid dragen voor de veiligheidszorg. Hier zullen de juiste kanalen voor moeten worden ingericht. De nu ingestelde anonieme 'klik'-lijnen zijn daarbij een

eerste stap. Maar uiteindelijk moet de burger zijn verantwoordelijkheid nemen en moet criminaliteit melden met naam en toenaam.

De overheid zal in haar veiligheidsbeleid meer gebruik moeten gaan maken van particuliere beveiligers. Voorwaarde voor de inzet van particuliere veiligheidszorg in het publieke domein is instemming van de gemeenteraad en de lokale driehoek. De gemeente voert de regie op het beheer en de beveiliging, zij blijft verantwoordelijk voor de wijze waarop de taak wordt uitgevoerd en kan deze op elk moment beëindigen. De particuliere beveiligingsorganisatie die door de gemeente wordt ingeschakeld, legt verantwoording af aan de opdrachtgever over de uitvoering.

Mogelijkheden waarbij particuliere beveiliging een rol kan spelen zijn bijvoorbeeld bij het toezicht in winkelgebieden en bedrijventerreinen. Maar gemeenten kunnen er ook toe overgaan particuliere beveiligers 's nachts in te zetten in bijvoorbeeld een woonwijk waar veel inbraken zijn of waar veel overlast is. Op het moment dat deze mensen iets verdachts constateren moeten zij direct contact opnemen met de politie voor verdere actie. Dit soort inzet van particuliere beveiligers in het publieke domein zal altijd moeten gebeuren onder de operationele regie van de politie. Het moet gezien worden als aanvulling op het politiewerk niet als vervanging. Deze particuliere beveiligers moeten zodanig worden opgeleid dat ze ook eenvoudige gestandaardiseerde aangiften kunnen opnemen (zoals winkeldiefstal). De verdere afhandeling van de zaak verloopt natuurlijk via politie.

De overheid heeft en houdt de verantwoordelijkheid voor de veiligheidszorg en criminaliteitsbestrijding voor zover gebruik wordt gemaakt van bevoegdheden waarmee kan worden ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer van mensen en indien er gebruik moet worden gemaakt van geweld. In dat geval is overheidsbemoeienis noodzakelijk. Immers dat kan in een democratische rechtstaat niet overgedragen worden aan private organisaties of aan burgers.

26.10Kennis over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding steeds rijker

De kennis over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding is steeds rijker geworden in de afgelopen jaren. Met de terugkeer van de criminologie als een belangrijke wetenschap en opleiding op verschillende universiteiten heeft het wetenschappelijk onderzoek een goede stimulans gehad. Maar daarnaast zijn er ontwikkelingen op andere terreinen en in andere organisaties die de kennis over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding verder versterkt. Op verschillende opleidingen in het HBO wordt veel aandacht besteed aan criminaliteitsbestrijding. De politieacademie heeft zich de afgelopen jaren mede verantwoordelijk gevoeld voor het intensiveren van de kennis op dit terrein. Het programma Politie en Wetenschap heeft hier verder

aan bijgedragen. Specifieke instituten zoals het WODC, NSCR, COT, SMVP en anderen hebben tevens bijgedragen aan zowel de wetenschappelijke als meer praktijkgerichte kennis over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding.

Deze toename van kennis over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding is positief. Echter veel kennis wordt verbrokkeld opgedaan en weinig geïntegreerd. Het zou wenselijk zijn om in de toekomst zowel ten aanzien van de wetenschappelijke kennis als ten aanzien van de meer praktijkgerichte kennis een meer eenduidige onderzoeksagenda te formuleren. Op dit moment is het vooral toevallig als specifieke kennis ten aanzien van een specifiek onderwerp wordt verzameld. Om de wetenschappelijke kennis en de praktische toepasbaarheid te kunnen vergroten is het zaak om tot een meer nationale (en deels internationale) afstemming te komen van de zoektocht naar relevante kennis op het terrein van de criminaliteit en criminaliteitsbestrijding.

Literatuur

Hoofdstuk 1

Bianchi, H. (1956), *Position and subject-matter of criminology; inquiry concerning theoretical criminology,* Amsterdam: North Holland Publishers.

Bianchi, H. (1985), *Gerechtigheid als vrijplaats: de terugkeer van het slachtoffer in ons recht,* Baarn: Ten Have.

Black, D. (1983), 'Crime as social control', *American Sociological Review* 48 (1), p. 34-45.

Blad, J.R. (1996), *Abolitionisme als strafrechtstheorie; theoretische beschouwingen over het abolitionisme van L.H.C. Hulsman,* Arnhem: Gouda Quint.

Bonger, W.A. (1932), *Inleiding tot de criminologie,* Haarlem: Bohn.

Bunt, H. van de en C. Bijleveld (2000), 'Het luisterend oor van de criminoloog', *Tijdschrift voor Criminologie* 42 (1), p. 55-57.

Christie, N. (1986), 'Suitable Enemies', in: Herman Bianchi en René van Swaaningen (red.), *Abolitionism: Towards a Non-Repressive Approach to Crime,* Amsterdam: Free University Press, p. 42-54.

Christie, N. (2004), *A Suitable Amount of Crime,* Londen: Routledge.

Cohen, S. (1993), 'Human rights and crimes of the state; the culture of denial', *Australian and New Zealand Journal of Criminology* 26, p. 97-115.

Cohen, S. (2001), *States of Denial: Knowing About Atrocities and Suffering,* Cambridge: Polity Press.

Felson, M. (1998), *Crime and Everyday Life,* Thousand Oaks CA: Pine Forge.

Garland, D. (2002), 'Of crimes and criminals: the development of criminology in Britain', in: M. Maguire, R. Morgan en R. Reiner (red.), *The Oxford Handbook of Criminology,* Oxford: Oxford University Press, p. 7-50.

Garland, D. (2008), 'On the concept of moral panic', *Crime, Media, Culture* 4 (1), p. 9-30.

Garofalo, R. (1885), *Criminology,* Boston: Little Brown.

Gooren, J. (2008), 'De culturele hypocrisie rondom pedofilie', in: D. Siegel, F. van Gemert en F. Bovenkerk (red.), *Culturele Criminologie,* Den Haag: Boom, p. 97-109.

Gusfield, J. (1963), *Symbolic Crusade.* Urbana: University of Illinois Press.

Haan, W. de (1990), *The Politics of Redress: Crime, Punishment and Penal Abolition,* Londen: Unwin Hyman.

Hagan, J. (1977), *The Disreputable Pleasures,* Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
Hebberecht, P. (1985), 'Primaire criminaliseringsprocessen: een overzicht van de theorieën over het ontstaan en de evolutie van strafwetten', *Panopticon,* p. 186-193.
Hebberecht, P. (2008), *De 'verpaarsing' van de criminaliteitsbestrijding in België: Kritische opstellen over misdaad en misdaadcontrole in de laatmoderniteit,* Brussel: VUBPress.
Henry, S. en M.M. Lanier (1998), 'The Prism of Crime: The Arguments for an Integrated Definition of Crime', *Justice Quarterly* 15 (4), p. 609-627.
Henry, S. en M.M. Lanier (red.) (2001), *What is Crime: Controversies over the Nature of Crime and What to Do about It,* Lanham MR: Rowman & Littlefield.
Henry, S. en D. Milovanovic (1996), *Constitutive Criminology: Beyond Postmodernism,* Londen: Sage.
Hillyard, P. en S. Tombs (2007), 'From "crime" to social harm?', *Crime, Law & Social Change* 48, p. 9-25.
Hoekema, A.J. (1973), *Rechtsnormen en sociale feiten: Theorie en empirie rond de kleine havendiefstal,* Rotterdam: Universitaire Pers.
Hulsman, L.H.C. (1986), 'Critical Criminology and the Concept of Crime', in: H.Bianchi en R. van Swaaningen (red.), *Abolitionism: Towards a Non-Repressive Approach to Crime,* Amsterdam: Free University Press, p. 25-41.
Kempe, G.Th. (1947), *Misdaad en wangedrag voor, tijdens en na den oorlog,* Amsterdam: Querido.
Kempe, G.Th. (1967), 'Uitvoerder of kruisvaarder?', in: C. Kelk, M. Moerings, N. Jörg en P. Moedikdo (red.), *Recht, macht en manipulatie,* Utrecht: Het Spectrum, p. 47-66.
Lanier, M. en S. Henry (2004), *Essential Criminology,* Boulder, Co.: Westview.
Law Commission of Canada (2004), *What is Crime? Defining Criminal Conduct in Contemporary Society,* Vancouver: UBC Press.
Lea, J. (1992), 'The analysis of crime', in: J. Young en R. Matthews (red.), *Rethinking Criminology: The Realist Debate,* Londen: Sage.
Levi, M. (2009), 'Suite Revenge? The Shaping of Folk Devils and Moral Panics about White-Collar Crimes', *The British Journal of Criminology* 49 (1), p. 48-67.
Lissenberg, E. (2001), 'Definities van criminaliteit', in: E. Lissenberg, S. van Ruller en R. van Swaaningen (red.), *Tegen de regels IV: een inleiding in de criminologie,* Nijmegen: Ars Aequi Libri, p. 31-50.
Muncie, J. (2000), 'Decriminalising Criminology', in: G. Lewis, S. Gerwitz en J. Clarke (red.), *Rethinking Social Policy.* Londen: Sage, p. 217-228.
Nijboer, J.A. (2007), 'De control balance theorie van Charles Tittle', *Tijdschrift voor Criminologie* 49 (3), p. 306-323.
Passas, N. en N. Goodwin (red.) (2005), *It's Legal but It Ain't Right: Harmful Social Consequences of Legal Industries,* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Presdee, M. (2000), *Cultural Criminology and the Carnival of Crime,* Londen: Routledge.

Ruller, S. van (1999), 'Aangeharkte tuintjes', *Nieuws voor Criminologen*, 10 (3), p. 23-25.

Scheerer, S. (1986), 'Atypische Moralunternehmer', *Kriminologisches Journal* 18 (1. Beiheft), p. 33-155.

Schwendinger, H. en J. Schewendinger (1970) [1975], 'Defenders of Order or Guardians of Human Rights?', in: I. Taylor, P. Walton en J. Young (red.), *Critical Criminology,* Londen: Routledge & Kegan Paul, p. 113-146.

Sellin, T. (1938), *Culture, Conflict and Crime,* New York: Social Science Research Council.

Staring, R. en R. van Swaaningen (2009), 'Naar een kwalitatieve criminologie: de relatie tussen theorie, onderzoeksvragen en methode', in: T. Decorte en D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*. Leuven: Acco, p. 33-72.

Sutherland, E.H. (1945), 'Is "White Collar-Crime" Crime?', *American Sociological Review* 10, p. 132-139.

Sykes, G. en D. Matza (1957), 'Techniques of neutralization: a theory of delinquency', *American Sociological Review* 22 (6), p. 664-670.

Tappan, P.W. (1947), 'Who Is the Criminal?', *American Sociological Review* 12, p. 96-102.

Welch, M. (2006), *Scapegoats of September 11th,* New Brunswick NJ: Rutgers University Press.

Young, J. (2009), 'Moral panic: Its Origins in Resistance, Ressentiment and the Translation of Fantasy into Reality', *The British Journal of Criminology* 49 (1), p. 4-16.

Hoofdstuk 2

Centraal Bureau voor de Statistiek (2008), *Veiligheidsmonitor Rijk 2008,* Voorburg/Heerlen: CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2008a), *Rechtspraak in Nederland 2007*, Den Haag/Heerlen: CBS.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2009), *Integrale Veiligheidsmonitor 2008,* Voorburg/Heerlen: CBS.

CBS Statline, Te raadplegen via <http://statline.cbs.nl>.

Eggen, A.Th.J. en S.N. Kalidien (red.) (2008), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2007,* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Huys, H.W.J.M. (2008), 'Slachtofferschap, slachtofferhulp, onveiligheidsgevoelens en preventie', in: A.Th.J. Eggen en S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2007,* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 66.

Goudriaan, H. en A.th.J. Eggen (2009), 'Verdachten van criminaliteit', in: S.N. Kalidien en A.Th.J. Eggen (red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 118, 122 en 124-126.

Moolenaar, D.E.G. (2008), 'Kosten van criminaliteit', in: A.Th.J. Eggen en S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2007,* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 272.

Kalidien, S.N. en A.Th.J. Eggen (red.) (2009), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2008*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Hoofdstuk 3

Ashcroft, J. (2001), 'Cyberstalking – A new challenge for law enforcement. Report to Congress on stalking and domestic violence', *NCJ,* 186157, p. 1-16, Washington DC: Department of Justice.

Baas, N.J. (1998), *Stalking. Slachtoffers, daders en maatregelen tegen deze vorm van belagen* (Onderzoeksnotities Nr. 1998/1), Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek-en Documentatiecentrum.

Becker, J. en P. Dekker (2005), 'Beeld van beleid en politiek', in: Th.H. Roes (red.), *De sociale staat van Nederland 2005*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 328-362.

Black, D. (1979), 'Common sense in the sociology of law', *American Sociological Review*, p. 18-27.

Blumstein, A., M. Tonry en A. Van Ness (2005), 'Cross-national measures of punitiveness', *Crime and Punishment in Western Countries, 1980-1999*, p. 347-376.

Bosworth, M. en M. Guild (2008), 'Governing through migration control; Security and Citizenship in Britain', *British Journal of Criminology, 48*(6), p. 703-719.

Brouwer, H. (2007), 'Over de aanpassing van OM-richtlijnen en wat de burger daar zoal mee te maken heeft', *Trema Straftoemetingsbulletin* 2007-2, p. 14-17.

Buck, W., M. Chatterton en K. Paase (1995), *Obscene, threatening and other troublesome phone calls to women: findings from the British Crime Survey* (Research Findings No. 23), Londen: Home Office.

Budd, T. en J. Mattinson (2000), *Stalking: Findings from the 1998 Britisch Crime Survey* (Research Findings Nr. 129), Londen: Home Office.

Burris, S. en E. Cameron (2008), 'The case against criminalization of HIV transmission', *Journal of the American Medical Association, 300*(5), p. 578-581.

Calavita, K. (2003), 'A 'reserve army of delinquents' – The criminalization and economic punishment of immigrants in Spain', *Punishment & Society,* 5(4), p. 399-413.

Camerer, L., A. Louw, M. Shaw, L. Artz en W. Scharf (1998), *Crime in Cape Town*, Pretoria/Cape Town: Institute for Security Studies, South Africa.

Carrington, K. en P. Watson (1996), 'Policing Sexual Violence: Feminism, Criminal Justice and Governmentality', *International Journal of the Sociology of Law*, p. 253-272.

Chan, W. (2005), 'Crime, deportation and the regulation of immigrants in Canada', *Crime Law and Social Change, 44*(2), p. 153-180.

Chevigny, P. (2003), 'The populism of fear: Politics of crime in the Americas', *PunishmentandSociety*, p. 77-96.

Christie, N. (1986), 'The ideal victim', in: E. A. Fattah (red.), *From crime policy to victim policy: reorienting the justice system,* New York: St. Martin's Press, p.18-26.

Cleiren, C.P.M. en J.F. Nijboer (2008), *Tekst en Commentaar* (7e druk), Deventer: Kluwer.

Commissie Gelijke Behandeling, *verbod op boerkini is in strijd met de wet*. Te raadplegen via www.cgb.nl/_media/downloadables/oord09%2015.pdf [laatst bezocht op 1 mei 2009].

Corstens, G.J.M. (2008), *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer.

Cozijn, C. en J.J.M. van Dijk (1976), *Onrustgevoelens in Nederland*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie.

d'Anjou, L.J.M. (2000), 'Strafrecht als product van moreel ondernemen. Over de criminalisering van stalking', *Justitiële Verkenningen*, p. 23-35.

Dijk, J.J.M. van en J. van Kesteren (1997), 'Een maat voor het kwaad', *Tijdschrift voor criminologie*, p. 322-340.

Dijk, J.J.M. van en C.H.D. Steinmetz (1979), *De WODC-slachtofferenquêtes 1974-1979* (Onderzoek en Beleid No. 13), Den Haag: Ministerie van Justitie.

Fishbein, M. en I. Ajzen (1975), *Belief, attitude, intention, and behavior: an introduction to theory and research*, Reading: Addison-Wesley Pub. Co.

Fisher, B.S., F.T. Cullen en M.G. Turner (2002), 'Being Pursued: Stalking Victimization in a National Study of College Women', *Criminology & Public Policy*, p. 257-308.

Fishman, G., V. Kraus en B. Cohen (1986), 'A multidimensional approach to the problem of crime seriousness', *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, p. 177-189.

Forgas, J.P. (1980), 'Images of crime: A multidimensional analysis of individual differences in crime perception', *International Journal of Psychology*, p. 287-299.

Gavey, N. (1999), '"I wasn't raped, but..."; Revisiting definitional problems in sexual victimization', in: S. Lamb (red.), *New versions of victims: feminists struggle with the concept*, New York: New York University Press, p. 57-81.

Goudriaan, H., J.P. Lynch en P. Nieuwbeerta (2004), 'Reporting to the police in Western nations: A theoretical analysis of the effects of social context', *Justice Quarterly*, p. 933-969.

Grattet, R., en V. Jenness (2005), 'The reconstitution of law in local settings: Agency discretion, ambiguity, and a surplus of law in the policing of hate crime', *Law & Society Review, 39*(4), p. 893-941.

Green, E., S. Hebron en D. Woodward (1987), 'Women, Leisure and social control', in: J. Hanmer en M. Maynard (red.), *Women, violence, and social control*, Atlantic Highlands: Humanities Press International, 1987, p. 75-92.

Groenhuijsen, M.S. (1998), 'Stalking. Strafrecht als interventierecht', in: *Delikt en Delinkwent*, p. 521-526.

Hamilton, V.L. en S. Rytina (1980), 'Social consensus on norms of justice: should the punishment fit the crime?', *American Journal of Sociology*, p. 1117-1144.

Hembroff, L.A. (1987), 'The seriousness of acts and social contexts: A test of Black's theory of the behavior of law', *American Journal of Sociology*, p. 322-347.

Hirsch, A. von en N. Jareborg (1991), *Gauging Criminal Harm: A Living-Standard Analysis*, Oxford: J. Legal Studies.

Hoffman, P.B. en P.L. Hardyman (1986), 'Crime seriousness scales: Public perception and feedback to criminal justice policymakers', *Journal of Criminal Justice*, p. 413-431.

Huys, H.W.J.M. (2001), 'Slachtoffers van criminaliteit', in: F.W.M. Huls, M.M. Schreuders, M.H.T.H. van Breukelen en F.P. van Tulder (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2000: Ontwikkelingen en samenhangen,* Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum / Centraal Bureau voor de statistiek, p. 73-201.

Jenness, V. (2007), 'The emergence, content, and institutionalization of hate crime law: How a diverse policy community produced a modern legal fact', *Annual Review of Law and Social Science, 3*, p. 141-160.

Jenness, V.(2004), 'Explaining criminalization: From demography and status politics to globalization and modernization', *Annual Review of Sociology, 30*, p. 147-171.

Jenness, V. en R. Grattet (1996), 'The criminalization of hate: A comparison of structural and polity influences on the passage of 'bias-crime' legislation in the United States', *Sociological Perspectives, 39*(1), p. 129-154.

Johnson, I.M. en R.T. Sigler (2000), 'Public perceptions The stability of the public's endorsements of the definition and criminalization of the abuse of women', *Journal of Criminal Justice*, p. 165-179.

Johnston L. (1996), 'What is Vigilantism?', *The British journal of criminology, delinquency and deviant social behaviour*, p. 220-236.

Kelly, L. (1987), 'The continuum of sexual violence', in: J. Hanmer en M. Maynard (red.), *Women, violence, and social control*, Atlantic Highlands: Humanities Press International, p. 46-60.

Kelly, L. (1988), 'How Women Define Their Experiences of Violence', in: K. Yllö en M. Bograd (red.), *Feminist Perspectives on Wife Abuse*, Londen: Sage Publications, p. 114-132.

Khosravi, S. (2009), 'Sweden: detention and deportation of asylum seekers', *Race & Class, 50*(4), p. 38-56.

Koski, D.D. (2002), 'Jury Decisionmaking in Rape Trials: A Review & Empirical Assessment', *Criminal Law Bulletin*, p. 21-159.

Koss, M.P. (1985), 'The Hidden Rape Victim: Personality, Attitudinal, and Situational Characteristics', *Psychology of women quarterly*, p. 193-212.

Kwan, Y.K., L.L. Chiu, W.C. Ip en P. Kwan (2002), 'Perceived crime seriousness: Consensus and disparity', *Journal of Criminal Justice*, p. 623-632.

Lamb, S. (1999), 'Constructing the victim; popular images and lasting labels', in: S. Lamb (red.), *New versions of victims: feminists struggle with the concept*, New York: New York University Press, p. 108-138.

Lee, M. (2007), *Inventing fear of crime: criminology and the politics of anxiety,* Cullompton, Portland: Willan Publishing.

Lyons, C.J. (2008), 'Individual perceptions and the social construction of hate crimes: A factorial survey', *Social Science Journal, 45*(1), 107-131.

Lyons, C.J. (2006), 'Stigma or sympathy? Attributions of fault to hate crime victims and offenders', *Social Psychology Quarterly, 69*(1), 39-59.

Madriz, E.I. (1997), 'Images of Criminals and Victims: A Study on Women's Fear and Social Control', *Gender & society*, p. 343-356.

McNeill, S. (1987), 'Flashing: its effect on women', in: J. Hanmer en M. Maynard (red.), *Women, violence, and social control*, Atlantic Highlands: Humanities Press International, p. 93-109.

Mirrlees-Black, C. en J. Allen (1998), *Concern about Crime: Findings from the 1998 British Crime Survey* (Home Office Research Findings Nr. 83), Londen: Home Office.

Newman, G. (2008), *Comparative Deviance; Perception and Law in six cultures*, New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.

Noije, L. van en K. Wittebrood (2007), 'Criminaliteit', in: SCP, R. Bijl, J. Boelhouwer en E. Pommer (red.), *De sociale staat van Nederland 2007*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 213-244.

Oppelaar, J. en K. Wittebrood (2006), *Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 20-21.

Parton, D.A., M. Hansel en J.R. Stratton (1997), 'Measuring crime seriousness: Lessons from the National Survey of Crime Severity', *British Journal of Criminology*, p. 72-85.

Pastore, A.L. en K. Maguire (red.) (2009), *Sourcebook of Criminal Justice Statistics*, te raadplegen via: www.albany.edu/sourcebook/index.html [laatst bezocht 20 februari 2009].

Pelser, E., A. Louw en S. Ntuli (2000), *Poor Safety: Crime and Policing in South Africa's rural areas*, Pretoria/Cape Town, South Africa: Institute for Security Studies.

Phillips, L.M. (1999), 'Recasting consent; Agency and victimization in adult-teen relationships', in: S. Lamb (red.), *New versions of victims: feminists struggle with the concept*, New York: New York University Press, p. 82-107.

Phillips, L.M. (2000), *Flirting with Danger; young women's reflections on sexuality and domination*, New York: New York University Press.

Ramchand, J. MacDonald, A. Haviland en A. Morral (2009), 'A Developmental Approach for Measuring the Severity of Crimes', *Journal of Quantitative Criminology*, p. 129-153.

Richardson, D. en H. May (1999), 'Deserving victims?': sexual status and the social construction of violence', *Sociological Review*, p. 308-331.

Roberts, J.V. en R.M. Mohr (1994), *Confronting sexual assault: a decade of legal and social change*, Toronto: University of Toronto Press.

Roberts, L. (2008), 'Jurisdictional and definitional concerns with computer-mediated interpersonal crimes: An Analysis on Cyber Stalking', *International Journal of Cyber Criminology*, p. 271- 285.

Robertshaw, R., A. Louw en A. Mtani (2001), *Crime in Dar es Salaam; Results of a City Victim Survey*, United Nations Centre for Human Settlements, Nairobi, International Centre for the Prevention of Crime, Montreal, Institute for Security Studies, Pretoria.

Rossi, P.H., E. Waite, C.E. Bose en R.E. Berk (1974), 'The seriousness of crimes: normative structure and individual differences', *American Sociological Review*, p. 224-237.

Saunders, R. (1998), 'The Legal Perspective on Stalking', in: J. R. Meloy (red.), *The psychology of stalking: clinical and forensic perspectives*, San Diego: Academic Press, p. 25-49.

Schneider, J., en Schneider, P. (2008), 'The Anthropology of Crime and Criminalization', *Annual Review of Anthropology, 37*, p. 351-373.

Scutt, J.A. (1992), 'The incredible woman: A recurring character in criminal law', *Women's Studies International Forum*, p. 441-460.

Sellin, T. en M. Wolfgang (1964), *The measurement of delinquency*, Montclair: Patterson Smith.

Shaw, M. en A. Louw (1998), *Environmental design for safer communities; Preventing Crime in South Africa's Cities and Towns*, Pretoria/Cape Town, Institute for Security Studies, South Africa.

Sheffield, C.J. (1993), 'The Invisible Intruder: Women's Experiences of Obscene Phone Calls', in: P. B. Bart en E. G. Moran (red.), *Violence Against Women. The Bloody Footprints*, Newbury Park: Sage Publications, p. 73-78.

Sherman, L.W. (2000), 'Criminologie en criminalisering; provocatie en de wetenschap van strafrechtelijke sancties', *Justitiële verkenningen*, p. 58-74.

Skogan, W.G. (1984), 'The validity of official crime statistics: an empirical evaluation', *Social Science Quarterly*, p. 25-38.

Stanko, E.A. (1990), *Everyday violence: how women and men experience sexual and physical danger*, London: Harpercollins, Winchester: Pandora.

Steen, S. en M.A. Cohen (2004), 'Assessing the public's demand for hate crime penalties', *Justice Quarterly, 21*(1), p. 91-124.

Stevens, L. (2002), *Strafrecht en seksualiteit: de misdrijven inzake aanranding van de eerbaarheid, verkrachting, ontucht, prostitutie, seksreclame, zedenschennis en overspel*, Antwerpen: Intersentia.

Stylianou, S. (2003), 'Measuring crime seriousness perceptions: What have we learned and what else do we want to know', *Journal of Criminal Justice*, p. 37-56.

Tammes, P. en P. Dekker (2007), 'Het opinieklimaat', in: R. Bijl, J. Boelhouwer en E. Pommer (red.), *De sociale staat van Nederland 2007*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 57-83.

Vanderveen, G.N.G. (2006), *Interpreting Fear, Crime, Risk and Unsafety; conceptualisation and measurement*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Vogel, B.L. en J.W. Meeker (2001), 'Perceptions of crime seriousness in eight African-American communities: The influence of individual, environmental, and crime-based factors', *Justice Quarterly*, p. 301-321.

Vogel, B.L. (1998), 'Perceptions of crime seriousness in the african american community: exploring the presence of consensus', *Journal of Criminal Justice*, p. 227-236.

Warr, M. (1994), 'Public Perceptions and Reactions to Violent Offending and Victimization', in: A. J. Reiss en J. A. Roth (red.), *Understanding and preventing violence*, Washington, D.C.: National Academy Press, p. 1-66.

Warr, M. (1989), 'What is the perceived seriousness of crimes?', *Criminology*, p. 795-821.

Welch, M. (2003), 'Ironies of social control and the criminalization of immigrants', *Crime Law and Social Change, 39*(4), p. 319-337.

Wittebrood, K. en J. Oppelaar (2005), 'Criminaliteit', in: Th.H. Roes (red.), *De sociale staat van Nederland 2005*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 238-262.

Wittebrood, K. (2006), *Slachtoffers van criminaliteit; Feiten en achtergronden van slachtoffers van misdrijven*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Wolfgang, M.E., R.M. Figlio, P.E. Tracy en S.I. Singer (1985), *The National Survey of Crime Severity*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

Worth, H., C. Patton, en M.T. McGehee (2005), 'Legislating the Pandemic: A Global Survey of HIV/AIDS in Criminal Law', *Sexual Research and Social Policy, 2*(2), p. 15-22.

Zaret, D. (2000), *Origins of Democratic Culture: Printing, Petitions, and the Public Sphere in Early-modern England*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Hoofdstuk 4

Blok, A. (2001), *Honour and Violence*, Cambridge: Polity Press.

Bovenkerk, F., G.J.N. Bruinsma, H.G. van de Bunt en C.J.C.F. Fijnaut (1997), 'Georganiseerde misdaad in Nederland; reactie op commentaren.', *Tijdschrift voor Criminologie*, 39(1), p. 56-66.

Bunt, H.G. van de, en C. van der Schoot (red.) (2003), *Prevention of Organised Crime: A Situational Approach,* Cullompton: Willan Publishing.

Bunt, H.G. van de, en E.R. Kleemans (m.m.v. C.J. de Poot, R.J. Bokhorst, M. Huikeshoven, R.F. Kouwenberg, M. van Nassou en R. Staring) (2007), *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit,* Reeks Onderzoek en Beleid 252, Den Haag: WODC/Boom Juridische Uitgevers.

Burt, R.S. (2005), *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital*, Oxford: Oxford University Press.

Calster, P. Van (2002), 'Criminele netwerken en het kleine-wereld-effect.', *Tijdschrift voor Criminologie,* 44(2), p. 141-149.

Cressey, D.R. (1969), *Theft of the Nation: The Structure and Operations of Organized Crime in America,* New York: Harper and Row.

Dienst Nationale Recherche Informatie (DNRI) (2004), *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit: Een eerste proeve*, Zoetermeer: Korps Landelijke Politiediensten/Dienst Nationale Recherche Informatie.

Duyne, P.C. van (1995), *Het spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Duyne, P.C. van (2006), 'Witwasonderzoek, luchtspiegelingen en de menselijke maat.', *Justitiële Verkenningen*, 32(2), p. 34-40.

Egmond, F. (1993), *Underworlds. Organised crime in the Netherlands, 1650-1800*, Cambridge: Polity Press.

Engbersen, G. (2008), 'Criminologie in meervoud. Over theoretische vernieuwingen in de Nederlandse Criminologie', *Tijdschrift voor Criminologie*, 50(3), p. 264-272.

Feld, S.L. (1981), 'The focused organization of social ties', *American Journal of Sociology*, 86, p. 1015-1035.

Fijnaut, C. (red.) (2001), *De bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in Amsterdam.* Amsterdam: Directie Openbare Orde en Veiligheid Gemeente Amsterdam.

Fijnaut, C., F. Bovenkerk, G. Bruinsma en H. van de Bunt (1996), 'Bijlage VII: Eindrapport Onderzoeksgroep Fijnaut', in: Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEO), *Inzake opsporing: Enquête opsporingsmethoden,* Den Haag: Sdu Uitgevers.

Fijnaut, C., F. Bovenkerk, G. Bruinsma en H. van de Bunt (1998), *Organized Crime in the Netherlands,* Boston: Kluwer Law International.

Fijnaut, C. en L. Paoli (2004), *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond,* Dordrecht: Springer.

Gambetta, D. (1993), *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Cambridge: Harvard University Press.

Gestel, B. van, en M. Verhoeven (2009), *De praktijk van de programmatische aanpak. Plan- en procesevaluatie van een pilot*, Cahier 2009-7, Den Haag: WODC.

Huisman, W., M. Huikeshoven, H. Nelen, H. van de Bunt en J. Struiksma (2005), *Het Van Traa-project: Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Jacobs, J.B. (1999), *Gotham Unbound: How New York City was Liberated from the Grip of Organized Crime*, New York: New York University Press.

Jacobs, J.B. en E. Peters (2003), 'Labor racketeering: The Mafia and the unions', in: Michael Tonry (red.), *Crime and Justice: A Review of Research, 30*, Chicago: The University of Chicago Press.

Kleemans, E.R. (2007),'Organized crime, transit crime, and racketeering', in: M. Tonry and C.J. Bijleveld (red.), *Crime and Justice: A Review of Research, 35*, Chicago: The University of Chicago Press.

Kleemans, E.R., E.I.A.M. van den Berg en H.G. van de Bunt (m.m.v. M. Brouwers, R.F. Kouwenberg en G. Paulides) (1998), *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Rapportage op basis van de WODC-monitor*, Den Haag: WODC.

Kleemans, E.R., M.E.I. Brienen en H.G. van de Bunt (m.m.v. R.F. Kouwenberg, G. Paulides, en J. Barensen) (2002), *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Tweede rapportage op basis van de WODC*-monitor, Den Haag: WODC.

Kleemans, E.R., en C.J. de Poot (2008), 'Criminal careers in organized crime and social opportunity structure', *European Journal of Criminology*, 5(1), p. 69-98.

Koppen, V. van, C.J. de Poot, E.R. Kleemans en P. Nieuwbeerta (2009), 'Late starters en volwassen daders. Georganiseerde misdaad en justitiële voorgeschiedenissen.', *Tijdschrift voor Criminologie*, 51(1), p. 3-20.

Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) (2003), *Opsporen en tegenhouden van georganiseerde criminaliteit: Richtinggevend document voor de Nationale Recherche*, Driebergen: Korps Landelijke Politiediensten.

Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) (2008), *Nationaal Dreigingsbeeld 2008. Georganiseerde criminaliteit*, Zoetermeer: Korps Landelijke Politiediensten.

Kruisbergen, E.W. en D. de Jong (m.m.v. R.F. Kouwenberg) (2010), Opsporen onder dekmantel: Regulering, uitvoering en resultaten van undercovertrajecten, Den Haag: WODC.

Levi, M. en M. Maguire (2004), 'Reducing and preventing organised crime: An evidence-based critique', *Crime, Law and Social Change*, 41, p. 397-469.

Meloen, J.D., R. Landman, H. de Miranda, J. van Eekelen en S. van Soest (m.m.v. P.C. van Duyne en W. van Tilburg) (2003), *Buit en besteding: Een empirisch onderzoek naar de omvang, de kenmerken en de besteding van misdaadgeld*, Zoetermeer: Nationale Recherche Informatie.

Openbaar Ministerie (2004), *De strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland 2005-2010*, Den Haag: Openbaar Ministerie.

Paoli, L. (2003), *Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style*, New York: Oxford University Press.

Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEO) (1996), *Inzake opsporing: Enquête opsporingsmethoden*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Poot, C.J. de, R.J. Bokhorst, W.H. Smeenk en R.F. Kouwenberg (2008), *De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*, Cahier 2008-9, Den Haag: WODC.

Sieber, U., en M. Bögel (1993), *Logistik der Organisierten Kriminalität*, Wiesbaden, Bundeskriminalamt.

Swaaningen, R. van (2006), 'Country survey. The Netherlands', *European Journal of Criminology*, 3(4), p. 463-501.

Tonry, M. en C. Bijleveld (2007), 'Crime, criminal justice, and criminology in the Netherlands', in: M. Tonry and C. Bijleveld (red.), *Crime and Justice in the Netherlands*, Chicago: The University of Chicago Press, p. 1-30.

Unger, B., M. Siegel, J. Ferwerda, W. de Kruijf, M. Busuioic, K. Wokke and G. Rawlings (2006), *The Amounts and the Effects of Money Laundering: Report for the Ministry of Finance*, Utrecht: Utrecht School of Economics.

Zoomer, O., S. Nieuwkamp en R. Johannink (2004), *Economische belangen: Barrières voor preventie en bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit?*, Dordrecht: Stichting SMVP Producties.

Hoofdstuk 5

Berents, D. (1985), *Het werk van de vos: samenleving en criminaliteit in de late middeleeuwen*, Zutphen: De Walburg Pers.

Bervoets, E. (2006), *Tussen respect en doorpakken*, Den Haag: Elsevier.

Bervoets, E., N. Koeman, V. Dijk, E.J. van der Torre en R. de Groot (2008), *Wat kan hier? Veiligheidsanalyse Rembrandtplein en Leidseplein: (uitgaans)geweld, maatregelen, effecten*, COT-reeks nr. 20. Den Haag: Boom Juridisch Uitgevers.

Boutellier, H. (2005), *De veiligheidsutopie*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Brandhof, M. van den (2007), *Veelvoorkomende criminaliteit: casus ten behoeve van het project veiligheid*, Webpublicatie nr. 35, Den Haag: WRR.

Brink, G. van den (2003), *Geweld als uitdaging*, Utrecht: NIZW.

Brons, D., N. Hilhorst en F. Willemsen (red.) (2009), *Het kennisfundament ten behoeve van de aanpak van criminele Marokkaanse jongeren*, Den Haag: WODC.

Buruma, Y. (2005), *De dreigingsspiraal. Onbedoelde neveneffecten van misdaadbestrijding*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), www.cbs.nl.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2009), *Integrale Veiligheidsmonitor2008*, Heerlen.

Cloward, R. en L. Ohlin (1960), *Delinquency and opportunity: a theory of delinquent gangs*, New York: The Free Press.

Commissie Roethof (1984), *Interimrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit* (Commissie Roethof), 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Cornish, D. en R. Clarke (1987), *The reasoning criminal: rational choice perspectives on offending,* New York: Springer.

Dammen, R., e.a. (2008), *Quickscan Veiligheidshuizen*, Den Haag: COT.

Eggen, A.Th.J., A. M. van der Laan, B.J.M. Engelhard, M. Blom, A.P.A. Broeders en S. Bogaerts (2005), 'Criminaliteit en opsporing', p. 89-128, in: A.Th.J. Eggen en W. van der Heide (red.) *Criminaliteit en rechtshandhaving 2004*, Den Haag: WODC.

Ferwerda, H., E. Kleemans, D. Korf en P. van der Laan (2003), 'Veelplegers', *Tijdschriftvoor Criminologie*, 2, p. 45.

Garland, D. (2001), *The culture of control. Crime and social disorder in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press.

Gemert, F. van, D. Peterson en I. Lien (2008), *Street Gangs, Migration and Ethnicity,* New York: Willan Publishing.

Hirschi, T. (1969), *Causes of delinquency*. Berkeley: Universities of California Press.

Jakobs, J., N. Arts en H. Ferwerda (2005), *Getallen of gevallen? Een onderzoek naar de plaatsing van jeugdige veelplegers op speciaal gereserveerde plaatsen in justitiële jeugdinrichtingen,* Arnhem/Den Haag: Bureau Beke/WODC.

Janssen, J. (2007), 'Allochtone jongeren', in: A. van Wijk en E. Bervoets (red.) *Politie en jeugd: Inleiding voor de praktijk*, Den Haag: Elsevier, p. 79-92.

Jong, J-D. de (2007), *Kapot! Moeilijk!*, Amsterdam: Aksant.

'De inrichting Stelselmatige Daders', *Justitiële Verkenningen*, jaargang 35, nr. 2.

Korf, D. (1995), *Dutch treat: formal control and illicit drug use in the Netherlands*, Amsterdam: Thesis Publishers.

Lanier, M. en S. Henry (1998), *Essential Criminology*. Boulder: Westview Press.

Maas-de Waal, C. en K. Wittebrood (2002), 'Sociale cohesie, fysieke buurtkenmerken en onveiligheid in de grote(re) steden', in: J. de Hart (red.) *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*, Den Haag: SCP, p. 279-316.

Ministerie van Justitie (1985), *Samenleving en Criminaliteit,* Den Haag.

Ministerie van Justitie (2002), *Naar een Veiliger Samenleving,* Den Haag.

Ministerie van Justitie (2002), *Jeugd Terecht*. Den Haag.

Moffitt, T. en A. Caspi (2001), *Childhood predictors differentiate life-course persistent and adolescence-limited antisocial pathways among males and females*, Developmental Psychology, 13, p. 355-375.

Moors, H. en B. Rovers (2008), *Geloven in veiligheid: tegendraadse perspectieven*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Sherman, W., e.a. (1998), *Crime Prevention: What Works? What doesn't? What's promising?,* Department of Criminology and Criminal Justice, University of Maryland.

Skogan, W. en K. Frydl (red.) (2004), *Fairness and effectiveness of policing: the evidence*, Washington DC: The National Academies Press.

Terpstra, J. en K. van der Vijver (2005), 'Het Nederlandse politiebestel en de druk tot centralisatie', *Tijdschrift voor Criminologie*, 47, 4: p. 335-344.

Torre, E.J. van der, N. Arts, H. Ferwerda en L. Schaap (2008), *Wapengeweld en straatroof: een onderzoek naar daders, slachtoffers en gelegenheidsstructuren,* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Vollaard, B., P. Versteegh en J. van den Brakel (2009), *Veelbelovende verklaringen voor de daling van de criminaliteit na 2002,* Apeldoorn: Commissie Politie en Wetenschap.

Werdmölder, H. (2005), *Marokkaanse lieverdjes*. Amsterdam: Balans.

Wijk, A. van (2005), *Juvenile sex offenders and non-sex offenders: a comparative study*. Wageningen: Ponsen & Looijen.

Wijk, A., H. Ferwerda en H. Regterschot (2007), 'Problematische jeugdgroepen en groepscriminaliteit', in: A. van Wijk en E. Bervoets (red.), *Politie en jeugd: Inleiding voor de praktijk*, Den Haag: Elsevier, p. 217-234.

Wittebrood, K. en M. van Beemt (2005), *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?* Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.

WODC (2008), *Monitor Veelplegers*. Den Haag.

WODC (2009), *Monitor Veelplegers*. Den Haag.

Hoofdstuk 6

Adang, O., N. Kop, H. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw en K. van Woerkom (2006), 'Omgaan met conflictsituaties. Op zoek naar goede werkwijzen bij de politie', Politieacademie/Advies- en Onderzoeksgroep Beke, in: *Programma Politie en Wetenschap, Politiewetenschap,* nr. 30.

Beke, B., A. van Wijk en H. Ferwerda (2000), *Criminaliteit in groepsverband ontrafeld. Tussen rondhangen en bendevorming,* Amsterdam: SWP.

Blom, M., J. Oudhof, R. Bijl en B. Bakker (2005), *Verdacht van criminaliteit. Allochtonen en autochtonen nader bekeken*, Den Haag: CBS/WODC, Cahier 2005-2.

Bol, M. (2002), *Jeugdcriminaliteit over de grens. Een literatuurstudie naar ontwikkeling, wetgeving, beleid, effectieve preventie en aanpak (ten aanzien) van jeugdcriminaliteit buiten Nederland,* Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC.

Bovenkerk, F. (1994), 'Een misdadige tweede generatie immigranten? Verklaringen voor de omvang, aard en oorzaken van jeugdcriminaliteit in verschillende etnische groepen', *Jeugd en Samenleving*, 7/8, p. 387-404.

Cote, S. (red.) (2002), *Criminological Theories*, Thousand Oaks: Sage.

Farrington, D. (1994), 'Human development and criminal careers', in: M. Maguire, R. Morgan en R. Reiner (red.), *The Oxford handbook of criminology,* Oxford: Oxford University Press.

Ferwerda, H. (1992), *Watjes en ratjes. Een longitudinaal onderzoek naar het verband tussen maatschappelijke kwetsbaarheid en jeugdcriminaliteit*, Groningen: Wolters-Noordhof B.V.

Ferwerda, H., J. Jakobs en B. Beke (1996), *Signalen voor toekomstig crimineel gedrag. Een onderzoek naar de signaalwaarde van kinderdelinquentie en probleemgedrag op*

basis van casestudies van ernstig criminele jongeren, Den Haag: Stafbureau Informatie, Voorlichting en Publiciteit. Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering. Ministerie van Justitie.

Ferwerda, H. (2000), 'Jeugdcriminaliteit en de rol van de groep. De groep als negatieve voedingsbodem', *J* – Tijdschrift over jongeren*, Jaargang 1, nr. 1, p. 34-44.

Hakkert, A., A. van Wijk, H. Ferwerda en T. Eijken (1998), *Groepscriminaliteit. Een terreinverkenning op basis van literatuuronderzoek en een analyse van bestaand onderzoeksmateriaal, aangevuld met enkele interviews met sleutelinformanten en jongeren die tot groepen behoren*, Den Haag: Stafbureau Informatie, Voorlichting en Publiciteit. Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid. Ministerie van Justitie.

Heiden-Attema, N. van der, en M. Bol (2000), *Moeilijke jeugd. Risico- en protectieve factoren en de ontwikkeling van delinquent gedrag in een groep risicojongeren*, Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie.

Junger-Tas, J. en W. Slot (2001), 'Preventie van ernstig delinquent en gewelddadig gedrag', in: R. Loeber, W. Slot en A. Sergeant (red.), *Ernstige en gewelddadige jeugddelinquentie. Omvang, oorzaken en interventies,* Houten/Diegem: Bohn Staflue Van Loghum, p. 265-291.

Justitiële Verkenningen, Varianummer: Criminaliteit en leeftijd, 1986/12, nummer 2.

Kleemans, E. en C. de Poot, m.m.v. S. Kalidien, R. Kouwenberg en M. van Nassou (2007), *Criminele carrières in de georganiseerde misdaad*, Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC, Cahier 2007-13.

Kop, N. en M. Euwema, m.m.v. H. Ferwerda, E. Giebels, W. Olde Nordkamp en P. de Paauw (2007), 'Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie.', in: *Programma Politie en Wetenschap, Politiewetenschap*, nr. 40, Apeldoorn.

Kromhout, M. en M. van San (2003), *Schimmige werelden. Nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit*, Den Haag: BJU.

Kruissink, M. en A. Essers (2004), *Zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit in de periode 1990-2001,* Den Haag: WODC.

Laan, A. van der, en M. Blom (2006), *Jeugddelinquentie: risico's en bescherming. Bevindingen uit de WODC Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005*, Den Haag: BJU.

Laan, A. van der, M.Blom en S. Bogaerts (2007), *Zelfgerapporteerde jeugdcriminaliteit: risico's en bescherming*. Ministerie van Justitie, WODC, Fact sheet 2007-1.

Leiden, I. van, G. Verhagen en H. Ferwerda (2003), *Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden*, Zeist: Kerckebosch.

Lissenberg, E., S. van Ruller en R. van Swaaningen (2001), *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Loeber, R. en M. Leblanc (1990), 'Toward a developmental criminology', *Crime and Justice*, vol. 12, red. M. Tonry en N. Morris, Chicago, University of Chicago Press, p. 375-473.

Loeber, R. en D.P. Farrington (1998), *Serious en violent juvenile offenders. Risk factors and successful interventions*, Thousend Oaks: Sage.

Loeber, R., W. Slot en A. Sergeant (2001), *Ernstige en gewelddadige jeugddelinquentie. Omvang, oorzaken en interventies*, Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.

Mertens, N.M., M. Grapendaal en B.J.W. Docter-Schamhardt (1998), *Meisjescriminaliteit in Nederland,* Den Haag: WODC.

Moffitt, T. (1993), 'Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior: a developmental taxonomy', *Psychological Review* 100, p. 674-701.

Penning, L., G. Bruinsma en F. Weerman (2006), 'Jeugd en georganiseerde misdaad. Een empirische verkenning van de betrokkenheid van jongeren bij illegale handel', *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 51-66.

Raine, A. (1993), *The psychopathology of crime. Criminal behavior as a clinical disorder*, San Diego: Academic Press.

San, M. van, J. de Boom en A. van Wijk (2006), *Verslaafd aan een flitsende levensstijl. Aard en omvang van de criminaliteit onder Antillianen in Rotterdam*, Rotterdam: RISBO.

Schuyt, C. (1993), 'Jeugdcriminaliteit in groepsverband', *Delikt en Delinkwent*, 23, p. 499-510.

Sherman, L., D. Gottfredson, D. MacKenzie, J. Eck, P. Reuter en S. Bushway (1997), *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*, College Park, MD: University of Maryland.

Stol, W.Ph. en N. Vink (2005), 'Interacties op straat tussen politie en jeugd', in: A.Ph. van Wijk, B. Diependaal, E.J.A. Bervoets en W.Ph. Stol (red.), *Politie en jeugd. Inleiding voor de praktijk*, Den Haag. Elsevier, p. 213-228.

Sutherland, E. (1947), *Principles of Criminology, 4th edition*, New York: Harper & Row, Publishers, Inc.

Vreugdenhil, C. (2003), *Psychiatric disorders among incarcerated adolescent in the Netherlands,* Wageningen: Ponsen & Looijen.

Vries-Bouw, M. de (2005), 'Meisjes en delinquentie.', in: A.Ph. van Wijk, B. Diependaal, E.J.A. Bervoets, en W.Ph. Stol (red.), *Politie en jeugd. Inleiding voor de praktijk*, Den Haag: Elsevier, p. 103-113.

Wientjes, J. en R. de Kemp (2005), 'Risicofactoren', in: A.Ph. Van Wijk, B. Diependaal, E.J.A. Bervoets, en W.Ph. Stol (red.). *Politie en jeugd. Inleiding voor de praktijk*, Den Haag: Elsevier, p. 135-147.

Wijk, A. van, E. Bervoets, en W. Stol (2003), *Ik ben geen slechte jongen, ik doe alleen slechte dingen. Een inventarisatie van de problemen rond Antillianen in Nijmegen*, Den Haag: Elsevier.

Wijk, A. van, M. van San, S. Mali en P. Klerks (2006), *Grote conflicten binnen een kleine gemeenschap. Aard en omvang van de criminaliteit onder Antillianen in Den Helder*, Apeldoorn: Politieacademie.

Wijk, A. van, H. Ferwerda en H. Regterschot (2007), 'Problematische Jeugdgroepen en groepscriminaliteit', in: A. Van Wijk, en E. Bervoets (red.). *Politie en jeugd.*

Inleiding voor de praktijk. Politieacademie Onderzoeksreeks, Elsevier Overheid, p. 217-233.

Yablonsky, L. (1957), 'The delinquent gang as a near-group', *Social problems*, p. 108-117.

Hoofdstuk 7

Akers, R.L., M.D. Krohn, L.Lanza-Kaduce en M.Radosevich (1979), 'Social learning and deviant behavior: A specific test of a general theory', American Sociological Review, p. 636-655.

Beke, B.M.W.A., W.J.M. de Haan en G.J. Terlouw (2001), *Geweld verteld. Daders, slachtoffers en getuigen over 'geweld op straat'*, Den Haag: WODC.

Bingenheimer, J.B., R.T.Brennan en F.J.Earls (2005), 'Firearm violence exposure and serious violent behavior', *Science*, p. 1323-1326.

Blonigen, D. M. en R.F. Krueger (2007), 'Personality and Violence: The Unifying Role of Structural Models of Personality', in: D.J. Flannery, A.T. Vazsonyi en I.D.Waldman (red.), *Cambridge Handbook of Violent Behavior and Aggression*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 288-305.

Braga, A.A., D.L. Weisburd, E.J. Waring, L.G. Mazerolle, W. Spelman en F. Gajewski (1999), 'Problem-oriented policing in violent crime places: A randomized controlled experiment', *Criminology*, p. 541-580.

Cooke, D.J., C. Michie, S.D. Hart en A. Clarke (2004), 'Reconstructing psychopathy: Clarifying the significance of antisocial and socially deviant behavior in the diagnosis of psychpothatic personality disorder', *Journal of Personality Disorders*, p. 337-357.

Dijk, J.J.M. van, H.I. Sagel-Grande en L.G. Toornvliet (2006), *Actuele Criminologie* (5e druk), Den Haag: SDU Uitgevers.

Dijk, J. van, R. Manchin, J. van Kesteren en G. Hideg (2006), *The Burden of Crime in the EU,* Gedownload 16 maart 2009 via www.gallup-europe.be/euics/Xz38/downloads/EUICS%20-%20The%20Burden%20of%20Crime%20in%20the%20EU.pdf.

Donohue, J.J. en S.D. Levitt (2001), 'The impact of legalized abortion on crime', *Quarterly Journal of Economics*, p. 379-420.

Dugan, L. (1999), 'The effect of criminal victimization on a household's moving decision', *Criminology*, p. 903-930.

Ennis, P. (1967), *Criminal Victimization in the United States: A Report of a National Survey*, Washington D.C.: Government Printing Office.

Farrell, A.D. en A.L. Meyer (1997), 'The effectiveness of a school-based curriculum for reducing violence among urban sixth-grade students', *American Journal of Public Health*, p. 979-984.

Farrington, D.P. (2007), 'Origins of violent behavior over the life span', in: D.J. Flannery, A.T. Vazsonyi en I.D. Waldman (red.), *The Cambridge Handbook of*

Violent Behavior and Aggression, Cambridge: Cambridge University Press, p. 19-48.

Felson, R., J. Savolainen, M. Aaltonen en H. Moustgaard (2008), 'Is the association between alcohol use and delinquency causal or spurious?', *Criminology*, p. 785-808.

Flannery, D.J., A.T. Vazsonyi, A.K. Liau, S. Guo, K.E. Powell, H. Atha, W. Vesterdal en D. Embry (2003), 'Initial behavior outcomes for the PeaceBuilders universal school-based violence prevention program', *Developmental Psychology*, p. 292-308.

Foshee, V.A., K.E. Bauman, X.B. Arriaga, R.W. Helms, G.G. Koch en G.F. Linder (1998), 'An evaluation of Safe Dates, an adolescent dating violence prevention program', *American Journal of Public Health*, p. 45-50.

Fritsch, E.J., T.J. Caeti en R.W. Taylor (1999), 'Gang suppression through saturation patrol, aggressive curfew and truancy enforcement: A quasi-experimental test of the Dallas anti-gang initiative', *Crime & Delinquency*, p. 122-139.

Gottfredson, M.R. en T. Hirschi (1990), *A General Theory of Crime*, Stanford: Stanford University Press.

Goudriaan, H. (2006), Reporting crime. *Effects of Social Context on the Decision of Victims to Report to the Police*, Veenendaal: Universal Press.

Greenbaum, R.T. en G.E. Tita (2004), 'The impact of violent surges on neighbourhood business activity', *Urban Studies*, p. 2495-2514.

Hagan, J., H. Schoenfeld en A. Palloni (2006), 'The science of human rights, war crimes and humanitarian emergencies', *Annual Review of Sociology*, p. 329-349.

Hagan, J. en W. Rymond-Richmond (2008), 'The collective dynamics of racial dehumanization and genocidal victimization in Darfur', *American Sociological Review*, p. 875-902.

Harrell, A., S. Cavanagh en S. Sridharan (1999), *Evaluation of the Children at Risk program: Results 1 year after the end of the program*: National Institute of Justice.

Henry, B., A. Caspi, T.E. Moffitt en P.A. Silva (1996), 'Temperamental and familial predictors of violent and nonviolent criminal convictions: Age 3 to age 18', *Developmental Psychology*, p. 614-623.

Hirschi, T. (1969), *Causes of Delinquency*, Berkeley: University of California Press.

Knaap, L. M. van der, L.T.J. Nijssen en S. Bogaerts (2006), *Geweld Verslagen? Een Studie naar de Preventie van Geweld in het Publieke en Semi-Publieke Domein*, Den Haag: WODC.

LaFree, G. en K.A. Drass (2002), 'Counting crime booms among nations: Evidence for homicide victimization rates, 1956 to 1998', *Criminology*, p. 769-800.

Lipsey, M.W. en J.H. Derzon (1998), 'Predictors of violent or serious delinquency in adolescence and early adulthood: A synthesis of longitudinal research', in: R. Loeber en D.P. Farrington (red.), *Serious and violent juvenile offenders: Risk factors and successful interventions,* Thousand Oaks: Sage.

Macmillan, R. (2000), 'Adolescent victimization and income deficits in adulthood: Rethinking the costs of criminal violence from a life-course perspective', *Criminology*, p. 553-588.

Morenoff, J.D. en R.J. Sampson (1997), 'Violent crime and the spatial dynamics of neighborhood transition: Chicago, 1970-1990', *Social Forces*, p. 31-64.

Neapolitan, J.R. (1997), *Cross-National Crime: A Research Review and Sourcebook*, Westport: Greenwood Press.

Nieuwbeerta, P. en I. Deerenberg (2005), 'Trends in moord en doodslag 1911-2004', *Demos*, p. 86-88.

Nieuwbeerta, P., P.L. McCall, H. Elffers en K. Wittebrood (2008), 'Neighborhood characteristics and individual homicide risks. Effects of social cohesion, confidence in the police, and socioeconomic disadvantage', *Homicide Studies*, p. 90-116.

Noije, L. van, en K. Wittebrood (2008), *Sociale Veiligheid Ontsleuteld. Veronderstelde en Werkelijke Effecten van Veiligheidsbeleid*, Den Haag: SCP.

Osgood, D.W., J.K. Wilson, P.M. O'Malley, J.G. Bachman en L.D. Johnston (1996), 'Routine activities and individual deviant behavior', *American Sociological Review*, p. 635-655.

Painter, K. en D.P. Farrington (1997), 'The crime reducing effect of improved street lighting: The Dudley Project', in: R.V. Clarke (red.), *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies,* Guilderland: Narrow & Heston, p. 209-226.

Pauwels, L. (2007), *Buurtinvloeden en Jeugddelinquentie. Een Toets van de Sociale Desorganisatietheorie*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Phillips, S. en M. Cooney (2005), 'Aiding peace, abetting violence. Thrid parties and the managemtn of conflict', *American Sociological Review* 2005, p. 334-354.

Phillips, S. en M.O. Maume (2007), 'Have gun will shoot', *Homicide Studies*, p. 272-294.

Rovers, B. (1997), *De Buurt een Broeinest? Een Onderzoek naar de Invloed van Woonomgeving op Jeugdcriminaliteit*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Sampson, R. J., S.W. Raudenbush en F. Earls (1997), 'Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy', *Science*, p. 918-924.

Scarpa, A. en A. Raine (2007), 'Biosocial bases of violence', in: D.J. Flannery, A.T. Vazsonyi en I.D. Waldman (red.), *Cambridge Handbook of Violent Behavior and Aggression*, Cambridge: Cambridge University Press.

Schreck, C.J. (1999), 'Criminal victimization and low self-control: An extension and test of a general theory of crime', *Justice Quarterly*, p. 633-654.

Sherman, L.W. en R.A. Berk (1984), 'The specific deterrent effects of arrest for domestic assault', *American Sociological Review*, p. 261-272.

Sherman, L.W., J.D. Schmidt en D.P. Rogan (1992), *Policing Domestic Violence: Experiments and Dilemmas*, New York: Free Press.

Sherman, L.W., D. Gottfredson, D. McKenzie, J. Eck, P. Reuter en S. Bushway (1997), *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, Washington D.C.: Office of Justice Press.

Short Jr., J.F. en F.I. Nye (1958), 'Extent of unrecorded juvenile delinquency: Tentative conclusions', *Journal of Criminal Law and Criminology*, p. 296-302.

Smeulers, A. (2008), 'In hun eigen woorden. Genocide, foltering en andere internationale misdrijven door de ogen van daders', *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 361-371.

Thornberry, K. (2000), *The Self-Report Method for Measuring Delinquency and Crime*, gedownload 16 maart 2009, via www.ncjrs.gov/criminal_justice2000/vol_4/04b.pdf.

Vollaard, B. (2005), *Evaluating the Push for Tougher, More Targeted Policing in the Netherlands. Evidence from a Citizen Survey*, Den Haag: CPB.

Weerman, F. (2003), 'Crimineel gedrag en criminele leeftijdsgenoten', *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 2-16.

Widom, C. S. (1989), 'The cycle of violence', *Science*, p. 160-166.

Wikström, P.O.H. en R. Svensson (2008), 'Why are English Youths More Violent Than Swedish Youths? A Comparative Study of the Role of Crime Propensity, Lifestyles and Their Interactions in Two Cities', *European Journal of Criminology*, p. 309-330.

Wikström, P.O.H. en R. Loeber (2000), 'Do disadvantaged neighborhoods cause well-adjusted children to become adolescent delinquents? A study of male juvenile serious offending, individual risk and protective factors, and neighborhood context', *Criminology*, p. 1109-1142.

Wilsem, J. van (2004), 'Criminal victimization in cross-national perspective: An analysis of rates of theft, violence and vandalism across 27 countries', *European Journal of Criminology*, p. 89-109.

Wilsem, J. van (2007), 'Cross-national research on violent victimization', in: D.J. Flannery, A.T. Vazsonyi en I.D. Waldman (red.), *The Cambridge Handbook of Violent Behavior and Aggression* (p. 486-500), Cambridge: Cambridge University Press.

Wilsem, J. van, en P. van Calster (2008), 'De pleegwijze van delicten als complementair onderdeel van kwantitatief criminologisch onderzoek', *Panopticon*, p.57-62.

Wilsem, J. van (2010a), 'Digitale en traditionele bedreiging vergeleken: Een studie naar risicofactoren van slachtofferschap', *Tijdschrift voor Crimonologie*, p. 73-87.

Wilsem, J. van (2010b), 'Het verband tussen 'hoe' en 'waar': De invloed van locatie op pleegwijze bij straatroof', *Mens & Maatschappij*, p. 27-46.

Winkel, F. W., A.C. Baldry, K.F. Kuijpers en A. Pemberton (2008), 'Chronische PTSS bij slachtoffers van misdrijven en huiselijk geweld: Nieuwe evidentiegebaseerde ontwikkelingen', in: T.I. Oei en L.H.W.M. Kaiser (red.), *Forensische*

psychiatrie onderweg: In de spiegel kijken naar het verleden en koersen naar de toekomst, Nijmegen: Wolf Legal p. 359-371.

Wittebrood, K. en J. van Wilsem (2000), 'Jongeren en geweld: De relatie tussen slachtofferschap, daderschap en leefstijl', *Sociale Wetenschappen*, p. 59-71.

Wittebrood, K. en P. Nieuwbeerta (2006), 'Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit. Vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit', *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 227-242.

Wittebrood, K. (2007), *Slachtoffers van Criminaliteit. Een Inleiding in de Victimologie*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Wright, R., F. Brookman en T. Bennett (2005), 'The foreground dynamics of street robbery in Britain', *British Journal of Criminology*, p. 1-15.

Hoofdstuk 8

Beek, D.J. van (1999), De delictscenarioprocudure bij seksueel agressieve delinquenten, Arnhem: Gouda Quint.

Berghuis, A.C. en L.K. de Jonge (1993), 'Moord en doodslag in 1989 en 1992: een secundaire analyse', *Tijdschrift voor Criminologie* (1), p. 55-62.

Boer, A.P. de (1990), *Partnerdoding. Een empirisch forensisch-psychiatrisch onderzoek*, Arnhem: Gouda Quint.

Bommels, B. en R. Meijer (1993), 'Een moorddadig jaar. 1992: opnieuw record van dodelijke geweldsdelicten', *Elsevier* (48), p. 23-31.

Bommels, B. en R. Meijer (1998), 'Dood door geweld; moord en doodslag in Nederland: achtergronden en feiten bij de 276 fatale zaken van 1997', *Elsevier* (2), p. 878-884.

Bonger, W.A.(1905), *Criminalité et conditions économiques*, Amsterdam: G.P. Tierie.

Brants, C.H. en F. Koenraadt (1998), 'Criminaliteit en media-hype. Een terugblik op de publieke beeldvorming rond kindermoord', *Delict en Delinquent* 28 (6), p. 542-564.

CBS (1990), *Geregistreerde criminaliteit in de jaren tachtig: Politiestatistiek 1980-1989*, Voorburg/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (1992), *De ontwikkeling van door de politie geregistreerde criminaliteit (Wetboek van Strafrecht) 1950-1990*, Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Dijken, P. van en A.H. Nauta (1978), 'Bloed- en eerwraak onder Turken in Nederland', *Algemeen Politieblad* 127 (10), p. 227-231.

Eck, C. van (2000), *Bloed gezuiverd. Eerwraak bij Turken in Nederland (dissertatie Universiteit van Amsterdam), Amsterdam:* Universiteit van Amsterdam.

Eggen, H. (2000), 'Moord en doodslag. Platteland tien keer veiliger dan grote steden', *Index* (4).

Eshof, P. van den, en E.C.J. Weimar (1991), 'Moord en doodslag in Nederland: Nederlandse gegevens in internationaal perspectief', *Justitiële Verkenningen* 17 (1), p. 8-34.

Faber, S. (1978), 'Kindermoord, in het bijzonder in de 18e eeuw te Amsterdam', *ijdragen en mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* 93, p. 224-240.

Fleweling R.L. en K.R. Williams (1999), 'Categorizing homicides', in: M.D. Smith en M.A. Zahn (red.), *Homicide. A sourcebook of social research*, Thousand Oaks: Sage, p. 96-106.

Fuldauer, A. (1994), *Fatale liefde. Mannen en vrouwen die hun partner doodden of daartoe een poging deden*, Amsterdam: De Arbeiderspers.

Gemert, F. van (1990a), 'Roof of rancune, de motieven van homomoordenaars', *Algemeen Politieblad* 139 (18), p. 412-415.

Gemert, F. van (1990b), 'Fatale seks: oorzaak en aanleiding van moorden met homosexuele slachtoffers. Het verlies van de onschuld – seksualiteit in Nederland', in: G. Hekma en B. Van Stolk (red.), *Sociologisch Tijdschrift* Groningen: Wolters Noordhoff/Amsterdam.

Gemert, F. van (1991), 'Noordafrikaanse en Turkse homomoordenaars; op zoek naar een culturele verklaring', *Justitiële Verkenningen* 17 (1), p. 87-107.

Gemert, F. van (1994a), 'Chicken kills hawk: Gay murders during the eighties in Amsterdam', *Journal of Homosexuality* 26 (4), p. 149-174.

Gemert, F. van (1994b), *Fatale fantasie. Een onderzoek naar moorden op prostituees*, Den Haag: WODC.

Hoekstra, R.C. (1969), *Sexuele doding* (dissertatie), Groningen: Van Denderen.

Hoogenboezem, J. (1995), 'Moord en doodslag in Nederland', *Maandbericht Gezondheidsstatistiek* 14 (7), p. 4-10.

Jong, A. de (2002), 'Slachtoffers van moord en doodslag: vooral jonge mannen in grote steden', *Maandstatistiek van de bevolking*.

Koenraadt, F. (1996), *Ouderdoding als ultiem delict*, Deventer: Gouda Quint.

Kooij, M. van der, en F. van de Velde (1997), *'Dan kunnen we maar beter samen gaan...' Een onderzoek naar de berichtgeving over de kindermoorden in 1996 en 1997*, Universiteit Groningen, p. 27.

Leistra, G. (2000-2010), Diverse publicaties en jaarlijkse overzichten over Moord en doodslag, *Elsevier*.

Leistra, G. en P. Nieuwbeerta (2003), *Moord en doodslag in Nederland*, Amsterdam: Prometheus, p. 344.

Liem, M., M. Postulart en P. Nieuwbeerta (2007), 'Moord-Zelfdoding in Nederland: een epidemiologisch overzicht', *Tijdschrift voor Veiligheid*, 6 (2), p.16-36.

Nieuwbeerta, P. (2003), *Moord en doodslag in Nederland 1992-2001* (Codeboek), Leiden: NSCR.

Nieuwbeerta, P. en I. Deerenberg (2005a), 'Moord en doodslag in Nederland, 1911-2002', *Bevolkingstrends*, 53, 1, p. 56-63.

Nieuwbeerta, P. en I. Deerenberg (2005b), 'Geografische verschillen in de kans om door moord of doodslag te overlijden', *Bevolkingstrends*, 53, 4, p. 62-69.

Nieuwbeerta, P., P.H. van der Laan, E. Konijnendijk en T. Krammer (2005), 'Minderjarigen en moord en doodslag: een eerste verkenning van prevalentie, achtergronden en afhandeling', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 27 (nr. 7/8 – juli-augustus), p. 162-168.

Nieuwbeerta, P. en P.H. van der Laan (2006), 'Minors involved in murder and manslaughter', in: A. Hagell en R. Jeyarajah-Dent (red.), *Children who commit acts of serious interpersonal violence. Messages for practice*, London Jessica Kingsley Publishers, p. 92-108.

Nieuwbeerta, P. en G. Leistra (2007), *Dodelijk geweld in Nederland. Moord en doodslag 1992-2006*, Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Nieuwbeerta, P. en G. Leistra (2003), 'Moord en doodslag in Nederland. Een overzicht van alle zaken in de periode 1992-2001', *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 2, 3, p. 36-54.

Nieuwbeerta, P. en S. van Wingerden (2006), 'Geëiste en opgelegde sancties bij moord en doodslag, 1993 - 2004', *Trema*, 29(7), p. 280-285.

Philips, S.H. (1938), *Het passionneele misdrijf in Nederland*, Amsterdam: L.J. Veen.

Port, M. van de (2001), *Geliquideerd. Criminele afrekeningen in Nederland*, Amsterdam: Meulenhoff.

Smit, P.R., C. Bijleveld en S. Van der Zee (2001a), 'Over de empirische onderbouwing van moord en doodslag typologieën. Een exploratieve studie', *Tijdschrift voor Criminologie* 43 (3), p. 260-274.

Smit, P., C. Bijleveld en S. van der Zee (2001b), 'Homicide in the Netherlands: an exploratory study of the 1998 cases', *Homicide Studies* 5 (4), p. 293-310.

Smit, P.R., S. van der Zee, W. van der Heide en F. Heide, *Moord en doodslag in 1998*, Den Haag: Meulenhoff.

Tammenoms Bakker, S.P. (1951), *Het passionele misdrijf. Voordracht bij het Psychiatrisch Juridisch Gezelschap,* Amsterdam.

Verheugt, A.J. (2001), 'Kinderdoding', *Justitiële Verkenningen* 27 (7), p. 84.

Wingerden, S. van, en P. Nieuwbeerta (2006), 'Ontwikkelingen in de lengte van gevangenisstraffen voor moord en doodslag: een trend naar langere straffen', *Trema*, 29(8), p. 329-337.

Wolfgang, M.E. (1958), *Patterns in Criminal Homicide,* Philadelphia: University of Pensylvania.

Yesilgöz, Y. (1996), 'Namus: eer en eerherstel onder Turken', *Leidschrift* 12 (2), p. 111-130.

Zee, S. van der, en P.R. Smit (2002), 'Moord en doodslag in Nederland. Eerste analyse over het jaar 1998', *Modus* 11 (4), 2002, p. 5-8.

Hoofdstuk 9

Allen, C.M. (1991) *Women and men who sexually abuse children: A comparative analysis,* Orwell: VT: Safer Society Press.

Barbaree, H. E., W. L. Marshall en J. McCormick (1998), 'The development of sexually deviant behaviour among adolescents and its implications for prevention and treatment. Understanding, Assessing, and Treating Juvenile and Adult Sex Offenders', *A Special Issue of the Irish Journal of Psychology*, 19 (1), p. 1-31.

Beech, A.R., I.A. Elliott, A. Birgden en D. Findlater (2008), 'The Internet and child sexual offending: A criminological review'. *Aggression and Violent Behavior*, 13, p. 216–228.

Beek, D. J. van (1999), *De delictscenarioprocedure bij seksueel agressieve delinquenten*. Deventer: Gouda Quint.

Bumby, K.M. en N.H. Bumby (1997), 'Adolescent female sexual offenders', in: B.K. Schwartz en H.R. Cellini (red.), *The sex offender,* Kingston: CRI.

Buschman, J. en D. van Beek (2004), 'Behandeling van seksueel delinquenten met een persoonlijkheidsstoornis', *Tijdschrift Directieve therapie the special section: het behandelen van seksuele stoornissen*, jaargang 23, april, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Caldwell, M.F. (2002), *What we do not know about juvenile sexual reoffense risk Child maltreatment*, p. 291-302.

CBS (2009), *Vaker aangifte bij vermogensdelict dan bij geweldsdelict,* Webmagazine, 9 februari 2009.

Doren, D.M. (2004), 'Toward a Multidimensional Model for Sexual Recidivism Risk', *Journal of Interpersonal Violence*, 19(8), p. 835-856.

Eshof, P. van den (1998), 'Zedendelinquenten; verscheidenheid van daders en recidivepatronen', *Justitiële verkenningen*, jaargang 24, nr. 6.

Eshof, P. van den, N. Nierop (2007), 'Gedragsanalyse: daderprofilering in verkrachtingszaken', in: A.Ph. van Wijk, R.A.R. Bullens en P. van den Eshof (red.). Facetten van zedencriminaliteit, Den Haag: Elsevier.

Ford, M.A. en J.A. Linney (1995), 'Comparative analysis of juvenile sexual offenders, violent non-sexual offenders, and status offenders', *Journal of Interpersonal Violence*, 10, p. 56-70.

Frenken, J. (2002), 'Seksuele misdrijven en seksuele delinquenten', in: P.J. van Koppen, D.J. Hessing, H.L.G.J. Merkelbach en H.F.M. Crombach, *Het recht van binnen: psychologie van het recht*, Deventer: Kluwer, p. 139-176.

Gijs, L., J. Vroege en L. Gooren (2004), 'Parafilieën en aanverwante stoornissen', in: L. Gijs, H.W. Gianotten, I. Vanwesenbeeck en P. Weijenborg (red.), *Seksuologie*, Bohn Stafleu Van Loghum.

Green, A.H. (1999), 'Female sex offenders', in: J.A. Shaw (ed.), *Sexual aggression*, Washington: App.

Groth, A.N. en A.H. Birnbaum (1979), *Men who rape: The psychology of the offender,* New York: Plenum Press.

Groth, A.N., A.W. Burgess en L.L. Holmstrom (1977), 'Rape: power, anger and sexuality', *American Journal of Psychiatry*, 134, 11, p. 1239-1243.

Hakkert, A., A.Ph. van Wijk, H.B. Ferwerda en A.W.M. Eijken (1998), *Groepscriminaliteit: een terreinverkenning op basis van literatuuronderzoek en een analyse van bestaand onderzoeksmateriaal, aangevuld met enkele interviews met sleutelinformanten en jongeren die tot groepen behoren,* Den Haag: Stafbureau Informatie, Voorlichting en Publiciteit. Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid. Ministerie van Justitie.

Hall, G. C. N. en R. Hirschman (1991), 'Towards a theory of sexual aggression: A quadripartite model', *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 59 (5), p. 662-669.

Hanson, R.K. en K. Morton-Bourgon (2004), *Predictors of sexual recidivism: An updated meta-analysis.* (User Report No. 2004-02), Canada: Public Safety and Emergency Preparedness.

Hazelwood, R.R. (2001), 'Analyzing the rape and profiling the offender', in: R.R. Hazelwood en A.W. Burgess (red.), *Practical aspects of rape investigation* (3e druk), New York: CRC Press, p.133-164.

Heil, P., S. Ahlmeyer en D. Simons (2003), 'Crossover Sexual Offenses', *Sexual Abuse:A Journal of Research and Treatment,* 15 (4), p. 221-236.

Hendriks, J. (2006), *Jeugdige zedendelinquenten – een studie naar subtypen en recidive* (academisch proefschrift), Utrecht: Forum educatief.

Hendriks, J. en C.C.J.H. Bijleveld (1999), 'Jeugdige zedendelinquenten: verschillen tussen groeps- en solodaders', *Delikt en Delinkwent*, 29, p. 722-736.

Hendriks, J. en C.C.J.H. Bijleveld (2004), 'Juvenile sexual offenders: contrasting child abusers with peer abusers', *Criminal Behavior en Mental Health*, 14, p.238-250.

Hendriks, J. en C. Bijleveld (2005a), 'Recidive van jeugdige zedendelinquenten: poliklinisch behandelden versus niet-behandelden', *Tijdschrift voor Seksuologie*, 29, p. 215-225.

Hendriks, J. en C. Bijleveld (2005b), 'Recidive van jeugdige zedendelinquenten na residentiele behandeling', *Tijdschrift voor Seksuologie*, 29, p. 150-160.

Heil, P., S. Ahlmeyer en D. Simons (2003), 'Crossover Sexual Offenses', *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 15(4), p. 221-236.

Hunter J.A., L.J. Lexier, D.W. Goodwin, P.A. Browne en C. Dennis (1993), 'Psychosexual, attitudinal, and developmental characteristics of juvenile female sexual perpetrators in a residential treatment setting', *Journal of Child and Family Studies*, p. 317-326.

Hunter, J.A., R.R. Hazelwood en D. Slesinger (2000), 'Juvenile-perpetrated sex crimes: patterns of offending and predictors of violence', *Journal of Family Violence*, 15, p. 81-93.

Hunter, J.A., A.J. Figueredo, N.M. Malamuth en J.V. Becker (2003), 'Juvenile sex offenders: toward the development of a typology', *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 1, p. 27-48.

Jennings, K.T. (1995), 'Female child molesters: a review of the literature', in: M. Elliott (red.), *Female sexual abuse of children*, Chichester: John Wiley & Sons.

Kaufman, K.L., A.M.Wallace, C.F. Johnson en M.L. Reeder (1995), 'Comparing female and male perpetrator's modus operandi. Victim's reports of sexual abuse', *Journal of Interpersonal Violence*, 3, p. 322-333.

Kanin, E.J. (1994), 'False Rape Allegations', *Archives of Sexual Behavior*, Vol. 23, No. 1, p 81-92.

Knight, R.A. en R.A. Prentky (1990), 'Classifying Sexual Offenders. The Development and Corroboration of Taxonomic Models', in: W.L. Marshall, D.R. Laws en H.E. Barbaree (red.), *Handbook of Sexual Assault,* Plenum Publishing Corporation, p. 23-52.

Knight, R.A. en J.E. Sims-Knight (2003), 'The developmental antecedents of sexual coercion against women: testing alternative hypotheses with structural equation modelling', in: R.A. Prentky, E.S. Janus en M.C. Seto (red.), *Sexually coercive behaviour: understanding and management,* New York: The New York Academy of Sciences, p. 72-85.

Kool, R. (2007), 'Strafbare seksualiteit', in: A.Ph. van Wijk, R.A.R. Bullens en P. van den Eshof (red.), *Facetten van zedencriminaliteit,* Den Haag: Elsevier, p. 99-124.

Krahe, B., R. Scheinberger-Olwig en S. Bieneck (2003), 'Men's reports of nonconsensual sexual interactions with women: prevalence and impact', *Archives of Sexual Behavior*, 2, p. 165-175.

Krone, T. (2004), 'A typology of online child pornography offending', *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, 279, p. 1-6.

Lanning, K. (2002), *Child molesters: a behavioral analysis.* Monograph (3e druk), Arlington, VA: National center for Missing and Exploited Children.

Lanning, K. (1992), 'Child molesters and cyber pedophiles – A behavioral perspective', in: R.R. Hazelwood en Burgess, A.W. (red.), *Practical aspects of rape investigation. A multidisciplinary approach,* Washington: CRC Press, p. 199-220.

Leiden, I. van, en J.P. Jakobs (2006), 'Groepszedenmisdrijven onder minderjarigen, een analyse van een Rotterdamse casus', *Politiewetenschap*, nr. 29.

Lewis, C.F. en C.R. Stanley (2000), 'Women accused of sexual offences', *Behavioral Science and the Law*, 1, p. 73-81.

Looije, D., C. Bijleveld, F. Weerman en J. Hendriks (2004), 'Gedwongen seks als groepsactiviteit: Een dossierstudie naar groepszedendelicten', *Tijdschrift voor Seksuologie*, 28, p. 183-196.

Malamuth, N.M., C.L. Heavey en D. Linz (1993), 'Predicting men's antisocial behaviour against women: the interaction model of sexual aggression', in: G.C.N. Hall, R. Hirschman, J.R. Graham, and M.S Zaragoza (red.), *Sexual aggression: Issues in etiology, assessment and treatment,* Washington DC: Taylor & Francis, p. 63-97.

Malamuth, N.M., C.L. Heavey, D. Linz, G. Barnes en M. Acker (1995), 'Using the Confluence Model of Sexual Aggression to predict men's conflict with women: a ten year follow-up study', *Journal of Personality and Social Psychology*, 69 (2), p. 353-369.

Malamuth, N.M., R.J. Sockloskie, M.P. Koss en J.S. Tanaka (1991), 'Characteristics of Aggressors Against Women: Testing a Model Using a National Sample of College Students', *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 59 (5), p. 670-681.

Marshall, W.L. en H.E. Barbaree (1990), 'An integrated theory of the etiology of sexual offending', in: W.L. Marshall, D.R. Laws en H.E. Barbaree (red.), *Handbook of sexual assault: issues, theories and treatment of the offender,* New York: Plenum Press, p. 257-278.

O'Donohue, W., L.G. Regev en A. Hagstrom (2000), 'Problems with the DSM-IV diagnosis of Pedophilia', *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*,12(2), p. 95-105.

Polaschek, D.L.L. en S.M. Hudson (2004), 'Pathways to rape: Preliminary examination of patterns in the offence processes of rapists and their rehabilitation implications', *Journal of Sexual Aggression*, 10 (1), p. 7-20.

Polaschek, D.L.L., S.M. Hudson, T. Ward en R.J. Siegert (2001), 'Rapists' Offense Processes: A Preliminary Descriptive Model', *Journal of Interpersonal Violence*, 16 (6), p. 523-544.

Robertiello, G. en K.J. Terry (2007), 'Can we profile sex offenders? A review of sex offenders typologies', *Aggression and Violent Behavior*, 12, p. 508-518.

Rudin, M.M., C. Zalweski en J. Bodmer-Turner (1995), 'Characteristics of child sexual abuse victims according to perpetrator gender', *Child Abuse and Neglect*, 8, p. 63-73.

Sandler, J.C. en N.J. Freeman (2007), 'Typology of female sex offenders: a test of Vandiver & Kercher', *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 19, p.73-89.

Schell, B.H., M.V. Martin, P.C.K Hung en L. Rueda (2007), 'Cyber child pornography: A review paper of the social and legal issues and remedies - and a proposed technological solution', *Aggression and Violent Behavior*, 12, p. 45-63.

Seto, M.C. en A. W. Eke (2005), 'The criminal histories and later offending of child pornography offenders', *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 17, p. 201-210.

Vandiver, D.M. en G. Kercher (2004), 'Offender and victim characteristics of registered sexual offenders in Taxes: A proposed typology of female sexual offenders', *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 2, p. 121-137.

Veraart, C. (1997), *Valse zeden*, uitgeverij BZZTôH.

Ward, T. en A. Beech (2006), 'An integrated theory of sexual offending', *Aggression & Violent Behavior*, 11 (1), p. 44-63.

Ward, T. en S.M. Hudson (1998), 'The Construction and Development of Theory in the Sexual Offending Area: A Metatheoretical Framework', *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 10 (1), p. 47-63.

Weerman, F. (2001), *Samenplegen: over criminele samenwerking en groepsvorming*. Nijmegen: Ars Aequi.

Wijk, A.Ph. van (1999), *Een verkennend onderzoek naar jeugdige zedendelinquenten*, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/VU, Amsterdam.

Wijk, A.Ph. van (2005), *Juvenile sex offenders and non-sex offenders. A comparative study* (academisch proefschrift), Wageningen: Ponsen & Looijen.

Wijk, A.Ph. van (2006), 'De politiële zedenzorg in de praktijk; een impressie', *Tijdschrift voor Politie*, 7/8, p. 13-15.

Wijk, A.Ph. van(2008), 'Seksueel delinquent gedrag van jongeren', in: I. Weijers en C. Eliaerts (red.), *Jeugdcriminologie. Achtergronden van jeugdcriminaliteit*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Wijk, A.Ph. van, J. van Horn, R.A.R. Bullens, C. Bijleveld en Th.A.H. Doreleijers (2005), 'Juvenile sex offenders: a group on its own?', *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 1, p. 25-35.

Wijk, A.Ph. van, R. Loeber, R. Vermeiren, D. Pardini, Th.A.H Doreleijers en R.A.R. Bullens (2005), 'Violent juvenile sex offenders compared with violent non-sex offenders: explorative findings from the Pittsburgh Youth Study', *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 3, p. 333-352.

Wijk, A.Ph. van, A.A.J. Blokland, N. Duits, R. Vermeiren en J. Harkink (2007), 'Relating psychiatric disorders, offender and offence characteristic in a sample of adolescent sex offenders and non-sex offenders', *Criminal Behaviour and Mental Health*, 17, p. 15-30.

Wijk, A.Ph. van, S.R.F. Mali en R.A.R Bullens (2007), 'Criminal profiles of sex-only and sex-plus offenders', *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*,4, p. 407-419.

Wijk, A.Ph. van, S.R.F. Mali, R. Vermeiren en R.A.R. Bullens (2007), 'Criminal profiles of violent juvenile sex and violent juvenile non-sex offenders: An explorative longitudinal study', *International Journal of Interpersonal Violence*, 10, p. 1340-1355.

Wijk, A.Ph. van, A. Nieuwenhuis en A. Smeltink (2009), *Achter de schermen. Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno*, Bureau Beke, Bekereeks.

Wijk, A.Ph. van, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins en P.P.H.M. Klerks (2006), *Zedencriminaliteit in Nederland, delicten en delinquenten nader in beeld gebracht*. Kerckebosch.

Wijk, A.Ph. van, C. Vreugdenhil, J. van Horn, R. Vermeiren, en Th.A.H. Doreleijers (2007), 'Incarcerated Dutch juvenile sex offenders compared with non-sex offenders', *Journal of Child Sexual Abuse*, 2, p. 1-21.

Wijk, A.Ph. van, R. Vermeiren, R. Loeber, L. 't Hart-Kerkhoffs, Th.A.H Doreleijers en R.A.R. Bullens (2006), 'Juvenile sex offenders compared to non-sex offenders: a review of the literature 1995-2005', *Trauma, Violence & Abuse*, 4, p. 27-243.

Wijkman, M., C. Bijleveld en E. Hoving (2008), '"Zoiets doet een vrouw niet". Kenmerken en subtypen van vrouwelijke zedendelinquenten', *Tijdschrift voor Criminologie*, 50, p. 215-233.

Wree, E. de (2004), *Daders van groepsverkrachting. Een daderprofiel in maatschappelijke context*, Antwerpen/ Apeldoorn: Maklu.

Hoofdstuk 10

Algemene Rekenkamer, *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004* (*Kamerstukken II* 2004/5, 29810, nr. 1-2).

Ayres, I. en J. Braithwaite (1992), *Responsive regulation, transcending the deregulation debate*, New York: Oxford University Press.

Benson, M.L. (2001), *Crime and the Life Course*, Los Angeles: Roxbury Publishing Company.

Berg, E.A.I.M. van den (2002), *Organisatiecriminaliteit. Aard, achtergronden en aanpak*, Den Haag: WODC, onderzoeksnotitie nr. 8.

Bonger, W. (1969), *Criminality and Economic Conditions*, Bloomington (Herdruk van uitgave van 1916).

Boutellier, H. (2005), *De veiligheidsutopie: hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Box, S. (1983), *Power, crime and mystification*, Londen: Tavistock.

Braithwaite, J. (1985), *To punish or to persuade*, Albany: State University of New York Press.

Braithwaite, J. (1984), *Corporate Crime in the pharmaceutical industry*, Londen: Routledge & Kegan Paul.

Brants, C.H. en K.L.K. Brants (1991), *De sociale constructie van fraude*, Arnhem: Gouda Quint bv.

Brants, C.H. en H.G. van de Bunt (1984), 'Witteboorden-criminaliteit, een congresverslag', *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 225-232.

Bunt, H.G. van de (1992), *Organisatiecriminaliteit*, Arnhem: Gouda Quint.

Bunt, H. van de, J.G. Erp, en K. van Wingerde (2007), 'Hoe stevig is piramide van Braithwaite?', *Tijdschrift voor criminologie* 49, p. 386-399.

Bunt, H. van de en W. Huisman (2007), 'Organisational crime in the Netherlands', in: M. Tondry en C. Bijleveld (red.) *Crime and Justice in the Netherlands*, Chicago: University of Chicago Press 2007.

Clinard, M.B. (1983), *Corporate Ethics and Crime; The Role of Middle Management*, Beverly Hills: Sage Publications.

Clinard, M. B. en P.C. Yeager, *Corporate crime*, New York: Free Press.

Cohen, D.V. (1995), 'Ethics and Crime in Business Firms: Organizational Culture and the Impact of Anomie', in: F. Adler en W.S. Laufer (red.), *The Legacy of*

Anomie Theory, Advances in Criminological Theory, vol. 6, New Brunswick: Transaction Publishers, p. 183-206.

Coleman, J.W. (1995), 'Motivation and Opportunity', *Understanding the Causes of White-Collar Crime*, p. 360-381.

Coleman, J.W. (1987), 'Toward an Integrated Theory of White-Collar Crime', *American Journal of Sociology* 93.

Coleman, J.W. (2002), 'Organizational Actors and the Irrelevance of Persons', in: M.D. Ermann en R.J. Lundman (red.), *Corporate and Governmental Deviance. Problems of Organizational Behavior in Contemporary Society*, Oxford University Press, p. 95-105.

Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (1998), *Handhaven op niveau*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Cools, C. (2005), *Controle is goed, vertrouwen nog beter*, Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Deal, T.E. en A.A.Kennedy (1982), *Corporate Cultures: the rites and rituals of corporate life*, Londen: Penguin Books.

Eerste Kamer, *Vermindering administratieve lasten: nu volle kracht vooruit*, *Kamerstukken I* 2004/05, 29515, nr. 59.

Erp, J. van (2007), 'De dreiging van negatieve publiciteit: Is reputatieschade een alternatief voor handhaving?', in: F. Leeuw (red.), *Turven, tellen, toetsen, Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 79-91.

Erp, J. van, W. Huisman, H. van de Bunt en P. Ponsaers (2008), 'Toezicht en Compliance', *Tijdschrift voor criminologie* 50, p. 87.

Eshuis, R.J.J., P. de Graaf, R.F. Kouwenberg en J.W. van Wetten (1997), *Ondernemend milieubeleid: risico's van alternatieve regulering*, Den Haag WODC.

Duyne, P.C. van (1996), *Organized Crime in Europe*, New York: Commack.

Felson, M. (1998), 'Fallacies about crime', in: *Crime and Everyday Life*, Londen: Sage.

Fisse, B.en J.Braithwaite (1983), *The impact of publicity on corporate offenders*, Albany: State University of New York Press.

Garland, D. (2002), *The Culture of Control: crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University.

Geis, G. (2007), *White-collar and corporate crime*, New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Geis, G. (1993), 'The evolution of the study of corporate crime', in: M.B. Blankenship, *Understanding corporate criminality,* New York: Garland Publishing, p. 20.

Geis, G. (1967), 'The heavy electric equipment antitrust case of 1961', in: M.B. Clinard en R. Quinney (red.), *Criminal behaviour systems: A typology*, New York: Holt, Rinehart and Winston, p. 139-150.

Gilhuis, P.C., E.F. ten Heuvelhof, H.G. van de Bunt e.a. (1999), *De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandhaving, WODC Onderzoek en Beleid*, nr. 179, Den Haag.

Green, P. en T. Ward (2004), *State Crime: governments, violence and corruption*, Londen: Pluto.

Gross, E. (1980), 'Organization structure and organizational crime', in: G. Geis en E. Stotland (red.), *White Collar Crime*, Sage, Beverly Hills.

Hagan, J., en F. Kay (1990), 'Gender and Delinquency in White-Collar Families: A Power-Control Perspective', in: *Crime & Delinquency* 36, p. 391-407.

Halsey, M. en R. White (2009), 'Crime, ecophilosophy and environmental harm', in: R. White (red.), *Environmental Crime*, Cullompton: Willan Publishing, p. 27-49.

Hawkins, K. (1984), *Evironment and enforcement; regulation and the social definition of pollution*, Oxford: Clarendon Press.

Heuvel, G.A.A.J. van den (1993), *Onderhandelen of straffen; over organisatiecriminaliteit en overheidscontrole*, Arnhem: Gouda Quint.

Huisman, W. (2009), 'Schending van internationaal recht door ondernemingen', in: G. Vande Walle en P. van Calster, *De criminologische kant van het ondernemen*, Boom Juridische uitgevers, p. 173-186.

Huisman, W. (2008),'Corporations and International Crimes', in: A. Smeulers, R. Haveman (red.) *Supranational criminology: Towards a criminology of international crimes.* Mortsel: Intersentia, p. 181-213.

Huisman, W. (2009), 'Kredietcrisis en organisatiecriminaliteit: vier mogelijke relaties', *Justitiële Verkenningen*, 35(6), p. 26-42.

Huisman W. (2001), *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelovertreding door ondernemingen* (dissertatie), Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Huisman W. en E. Niemeijer (1998), *Zicht op organisatiecriminaliteit; Een literatuuronderzoek*, Den Haag: Sdu uitgevers.

Huisman W., F.M. Weerman en J.W. de Keijser (2006), ''Evidence based', wat is dat eigenlijk?', *Delikt en Delinkwent* 36, p. 789-795.

Hutter B.M. (1997), *Compliance, regulation and environment*, Oxford: Clarendon Press.

Jenkins A. en J. Braithwaite (1993), 'Profits, pressure and corporate lawbreaking', *Crime, Law & Social Change*, 20, p. 221-232.

Karpoff, J.M., D.S. Lee en V.P. Verndrzyk (1999), 'Defense procurement fraud, penalties and contractor influence', *Journal of Political Economy*, 107, p. 809-842.

Karpoff, J.M., J.R. Lott en E.W. Wehrly (2005), 'The reputanional penalites for environmental violations: empirical evidence', *Journal of Law and Economics*, p. 653-675.

Karpoff, J.M. en J.R. Lott JR. (1993), 'The reputational penalty firms bear from committing criminal fraud', *Journal of law and economics*, 36, p. 757-802.

Kagan, R.A. en J.T. Scholtz (1984), 'The 'criminology of the corporation' and regulatory enforcement strategies', in: K. Hawkins en J.M. Thomas (red.), *Enforcing Regulation*, Boston: Kluwer Nijhoff publishing, p. 67-96.

Kramer, R.C. (1982), Corporate Crime: An Organizational Perspective, in: P. Wickman, P. en T. Dailey (red.), *White-Collar and Economic Crime. Multidisciplinary and Cross-National Perspectives*, Lexington: Lexington Books, p. 75-95.

Kets de Vries, M.F.R. (1999), *Worstelen met de Demon: over emoties, irrationaliteit en onbewuste processen in mens en organisatie*, Amsterdam: Nieuwezijds.

Kets de Vries, M.F.R. (1994), *Leiders, narren en bedriegers: essays over de psychologie van leiderschap*, Schiedam: Sriptum.

Piquero, N.L. en D. Weisburd (2009), 'Developmental Trajectories of White-Collar Crime', in: S.S. Simpson en D. Weisburd (red.), *The Criminology of White-Collar Crime*, New York: Springer, p.153-173.

Levi, M. (2009), 'Suite Revenge? The shaping of folk devils and moral panics about white-collar crimes', *British Journal of Criminology* 49, p.48-67.

Mascini, P. en Eelco van Wijk (2008), ''Vis ruikt nu eenmaal zo' Responsive regulation door de Voedsel en Waren Autoriteit', *Tijdschrift voor Criminologie* 50, p. 114-129.

Merton, R. K. (1957), *Social Theory and Social Structure*, Glencoe: The Free Press.

Nelen, J.M. (2008), *Evidence maze; het doolhof van het evaluatieonderzoek*' (oratie), Maastricht: Universiteit Maastricht.

Nelken, D. (2002), 'White-Collar Crime', in: M. Maguire, R. Morgan en R. Reiner (red.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford: Clarendon Press, p. 852-853.

Nijssen, A.F.M. (2003), *Dansen met een octopus: een bestuurskundige visie op informatieverplichtingen van het bedrijfsleven in de sociale rechtsstaat*, Delft: Eburon.

Ottow, A.T. (2008), *De markt meester? De zoektocht naar nieuwe vormen van toezicht* (oratie), Utrecht: Universiteit Utrecht.

Passas, N. (1990), 'Anomie and corporate deviance', *Contemporary Crises*, p. 157-178.

Pearce, F. en S. Tombs (1997), 'Hazards, Law and Class: contextualizing the regulation of corporate crime', *Social & Legal studies*, p. 79-107.

Pligt, J. Van der, W. Koomen en F. van Harreveld (2006), *Bestraffen, belonen en beïnvloeden: een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*, Onderzoeksinstituut Psychologie, Universiteit van Amsterdam.

Ross, E.A. (2002), 'The Criminaloid: An early sociologist examines deviance by powerful people and their organisations', in: M.D. Erdmann en R.J. Lundman, *Corporate and governmental deviance, problems of organizational behaviour in contemporary society, sixth edition*, New York: Oxford university press.

Sanders, G. en B. Neuijen (1987), *Bedrijfscultuur: diagnose en beïnvloeden*, Assen/Maastricht: van Gorcum.

Schein, E.H., *Organizational culture and leadership: a dynamic view*, San Fransisco: Jossey Bass.

Schweitzer, M., L. Ordonez en B. Douma (2004), 'Goal setting as a motivator of unethical behaviour', *Academy of management journal* 27, p. 422-432.

Shover, N. en K.M. Bryant (1993), 'Theoretical Explanations of Corporate Crime', in: M. B. Blankenship, *Understanding Corporate Criminality*, New York: Garland Publishing, p. 141-176.

Shover, N., en A. Hochstetler (2002), 'Cultural explanation and organizational crime', *Crime, Law & Social Change*, 37, p.1-18.

Simpson, S.S. (2006), 'Corporate Crime and Regulation', in: H. Elffers, P. Verboon, W. Huisman (red.), *Managing and maintaining compliance,* Den Haag: Boom Legal Publishers, p. 69;77.

Simpson, S.S, N. Leeper Piquero and R. Paternoster (2002), 'Rationality and Corporate Offending Decisions', in: A.R. Piquero en S.G. Tibbets (red.), *Rational Choice and Criminal Behavior. Recent Research and Future Challenges*, p. 25-39.

Sinclair, D. (1997), 'Selfregulation versus Command and Control? Beyond False Dichotomies', *Law and Policy,* p. 529-560.

Slapper, G. en S. Tombs (1999), *Corporate Crime*, Harlow: Longman.

Spahr, L.L. en L.J. Alison (2004), 'US savings and loan fraud: Implications for general and criminal culture theories of crime', in: *Crime, Law & Social Change*, p. 95-106.

Sutherland, E.H. (1983), *White Collar Crime. The Uncut Version*, New Haven: Yale University Press.

Sutherland, E.H. (1949), *White Collar Crime*, New York: Dryden Press.

Sutherland, E. (1945), 'Is "White-Collar Crime" Crime?', *American Sociological Review*, p. 132-139.

Swaaningen, R. van (2005), 'Veiligheid in Nederland en Europa. Een sociologische beschouwing aan de hand van David Garland', in: G.J.N. Bruinsma, W. Huisman en R. van Swaaningen (red.), *Basisteksten in de criminologie II, gevolgen en reacties,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Sykes, G.M. en D. Matza (1957), 'Techniques of neutralization', *American sociological review* 22, p. 664-670.

Tappan, P. (1947), 'Who is the Criminal?', *American Sociological Review*, p. 96-102.

Thornton, D., N.A. Gunningham en R.A. Kagan (2005), 'General deterrence and corporate environmental behaviour', *Law & Policy*, 38.

Tombs, S. (1995), Corporate Crime and New Organisational Forms, in: F. Pierce en L. Snider (red.) *Corporate crime: contemporary debates*, Toronto: University of Toronto Press, 1995.

VandeWalle, G. (2004), 'Slachtoffers van het farmaceutisch complex, een verwaarloosd aspect van organisatiecriminaliteit', *Tijdschrift voor Criminologie*.

Vaughan, D. (2002), 'Criminology and the sociology of organizations. Analogy, comparative social organization, and general theory', *Crime, Law & Social Change*, 37, p. 120.
Inspectie Verkeer en Waterstaat, jaarverslag 2004.
Voedsel en Waren Autoriteit (2008), *Voedselveiligheidsinspecties 2007 binnen de ambachtelijke sector, horeca, detailhandel en zorginstellingen*.
Vold, G.B.en T.J. Bernard (1986), *Theoretical Criminology*, New York: Oxford University Press.
VROM-inspectie (2004), *Jaarverslag 2003*, Den Haag.
Weber, M. (1964, oorspronkelijke uitgave 1922), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehende Soziologie*, Keulen/Berlijn: Winkelmann.
Weisburd, D., E.F. Chayet en E.J. Waring (1990), 'White-collar Crime and Criminal Careers: Some Preliminary Findings', *Crime & Delinquency* 36, p. 342-355.
Weisburd, D., S. Wheeler, E. Waring en N. Bode (1991), *Crimes of the Middle Classes. White-Collar Offenders in the Federal Courts*, New Haven: Yale University Press.
Willemsen, F., F. Leeuw en B. Leeuw (2008), 'Toezicht en inspectie in maten en soorten', *Tijdschrift voor criminologie* 50, p. 96-113.
Wheeler, S. (1983), 'White Collar Crime: History of an Idea', *Encyclopaedia of Crime and Justice*, New York: Macmillan.

Hoofdstuk 11

Ashworth, A. (2004), 'Social Control and 'Anti-Social Behaviour': the subversion of human rights?', *Law Quarterly Review*, p. 263-291.
Bakalis, C. (2007), 'ASBOs, preventative orders and the European court of human rights', *European rights*, L Rev 427.
Beck, U. (1998), *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
Blair, T. (2005), 'Our citizens should not live in fear', *The Observer,* 11 December.
Bright, S. en C. Bakalis (2003), 'Anti-social behaviour: local authority responsibility and the voice of the victim', *Cambridge Law Journal*, p. 305-334.
Brouwer, J. en E. Schilder (1999), 'Het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding, een verkenning van de rechtsstatelijke grenzen', *NJB*, p. 1640-1648.
Brown, A., (2004) 'Anti-social behaviour, crime control and social control', *The Howard Journal*, p. 203-211.
Burney, E. (2002),'Talking tough, acting coy: What happened to the anti-social behaviour order?', *The Howard Journal*, p. 469-484.
Burney, V. (2005), *Making people behave. Anti-social behaviour, politics and policy,* Uffculme: Willan Publishing.
Bunt, H. van de, en C. Bijleveld (2003), *De grens van onveiligheid,* Amsterdam: Diesrede Vrije Universiteit.

Buruma, Y. (2007), 'Dutch Tolerance: On Drugs, Prostitution, and Euthanasia', in: M. Tonry, C. Bijleveld, *Crime and justice in the Netherlands,* vol. 35. Chicago: University press.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2008), *Veiligheidsmonitor Rijk*.

Cobb, N., (2007), 'Governance through publicity: Anti-social behaviour orders.Young people and the problematization of the right to anonymity', *Journal of Law and Society*, p. 342-373.

Crawford, A. (2008), 'Dispersal powers and the symbolic role of Anti-Social Behaviour Legislation', *The Modern Law Review*, p. 753-784.

Crawford, A. (2009), 'Criminalizing Sociability through Anti-Social Behaviour Legislation: Dispersal powers, young people and the police', *Youth Justice*, p. 5-26.

Custers, B. en L. Dubbeld (2008), 'In het licht of in het zicht? De effecten van straatverlichting en cameratoezicht vergeleken', *Secondant*, p. 3-35.

Dekkers, S., G. Homburg en J. Koffijberg (2007), *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen,* Regioplan beleidsonderzoek Amsterdam.

Devroe, E. (2008), 'The policy approach of nuisance problems in public space in Belgium and the Netherlands', in: L. Cachet, *Governance of security in the Netherlands and Belgium,* Den Haag: BJu legal publishers.

Donoghue, J. (2008), 'Anti-social behaviour Orders (ASBOs) in Britain. Contextualizing risk and reflexive modernization', *Sociology*, p. 337-355,

Dubbeld, L. (2008), 'Jongerenoverlast in Nederlandse gemeenten. Van vernieling tot vuurwerk', *Secondant*, p. 40-45.

Elffers, H. en W. de Jong (2005), 'Signalement: veiligheid in eigen buurt: wijkbewoners aan het woord', *Tijdschrift voor veiligheid en veiligheidszorg,* p.51-52.

Engbersen, G. (2005), *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam, WRR-verkenningen*, Amsterdam: AUP.

Ferwerda, H. (2004), *Jeugdgroepen in beeld, stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlistmethodiek*, Beke: Advies en Onderzoeksgroep Beke.

Ferwerda, H. (2006), 'Halt: het alternatief? De effecten van Halt beschreven', *Onderzoek & beleid,* nr 244, Den Haag: WODC/Boom juridische uitgevers.

Garret, P. (2006), 'Making 'anti-social behaviour': a fragment of the evolution of 'ASBO politics' in Britain', *British Journal of Social Work*, p. 2-18.

Hirsch, A. von, en A. Simester (2006), *Incivilities: regulating offensive behaviour*, Oxford: Hart Publishing.

Hodgkinson, S. en N. Tilley (2007), 'Policing anti-social behaviour: constraints, dilemmas and opportunities', *The Howard Journal*, p. 385-400.

Home Office (2004), *Defining and measuring anti-social behaviour,* Home office development and practice report.

Home Office (2007), *A guide to anti-social behaviour tools and powers*.

Hudson, B. (2003), *Justice in the Risk Society: challenging and re-affirming justice in late modernity,* London: Sage.

Huisman, W. en M. Koemans (2008), 'Administrative measures in crime control', *Erasmus Law Review*, p. 121-145.

Jacobson, J. (2008), ' Why tackle anti-social behaviour?', in: P. Squires (red.), *ASBO nation. The criminalisation of nuisance.* Bristol: The policy press.

Jong, M. de (2008), 'Van Anti-social Behaviour Order naar FF Kappe-bevel', *Gemeentestem*, 7302, 102.

Keizer, K., S. Lindenberg en L. Steg (2008), 'The Spreading of disorder', *Science*, p. 1681-1685.

Koemans, M. (2008), 'Ten strijde tegen overlast', *Proces*, p. 206-211.

Koffman, L. (2006), 'The use of anti-social behaviour orders: an empirical study of a new deal for communities area', *Criminal Law Review*, p. 593-613.

Kruisink, M. en C. Verwers (1989), *Halt: een alternatieve aanpak van vandalisme. Eindrapport van een evaluatieonderzoek naar halt-projecten*, Arnhem: Gouda Quint.

Lippens, R. (2008), 'The end of the social: ASBOs in England and Wales', in: L. Cachet (red.), *Governance of security in the Netherlands and Belgium,* Den Haag: BJu legal publishers.

MacDonald, S. (2003), 'The nature of the Anti-social behaviour order- R (McCann and others) v Crown Court at Manchester', *Modern Law Review*, p. 630-639.

MacDonald, S. (2006), 'A suicidal woman, roaming pigs and a noisy trampolinist: refining the ASBO definition of anti-social behaviour', *Modern Law Review*, p. 183-213.

Matthews, R. en H. Easton (2007), *Assessing the use and impact of Anti-social behaviour orders*, Bristol: Policy Press 2007.

Millie, A. (2008), 'Anti-social behaviour, behavioural expectations and an urban aesthetic', *British journal of criminology*, p. 379- 394.

Ministeries van BZK en Justitie (2002), *Naar een veiliger samenleving,* Den Haag.

Muller, E. (red.) (2008), *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding,* Den Haag: Boom juridische uitgevers.

Noije, L. van, en K. Wittebrood (2008), *Sociale veiligheid ontsleuteld: veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Noorda, J. en R. Veenbaas (2006), *Rondhangende jongeren*, Amsterdam: Vrije Universiteit.

Pakes, F. (2005), 'De Britse aanpak van antisociaal gedrag', *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 284-289.

Punch, M. (2005), *From 'anything goes' to 'zero tolerance': policy transfer and policing in the Netherlands,* Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Ramsay, P. (2008), 'The Theory of Vulnerable Autonomy and the Legitimacy of the Civil Preventative Order, LSE Law', *Society and Economy Working Papers* 1.

Skogan, W. (1992), *Disorder and decline: crime and the spiral of decay in American Neighborhoods,* San Francisco: University of California Press.

Steventon, G. (2007), 'Complicity or coercion? Social control and the antisocial behavior order', *Prison Service Journal*, p. 21-26.

Stokkom, B. van (2007), 'Regulering van antisociaal gedrag. Aanpak van persistent overlastgevende jongeren in Engeland en Nederland', *Tijdschrift voor Veiligheid*, p. 36-50.

Squires, P. (2008), *ASBO nation. The criminalisation of nuisance,* Bristol: The Policy Press.

University of Leeds/Economic & Social Research Council; National conference (2009); *Situating anti-social behaviour and respect*, King's College London, 22 April.

Swaaningen, R. van (2008), 'Sweeping the street: civil society and community safety in Rotterdam', in: J. Shapland (red.), *Justice, Community and Civil Society: a contested terrain across Europe*, Cullompton: Willan, p. 87-106.

Weringh, J. van (1987), *Onrust is van alle tijden. Opstellen over criminaliteit in Nederland,* Amsterdam: Boom Meppel.

Winkels, J. (2008), *Kappen met asociaal gedrag*, Den Haag: WODC/ITS.

Internetbron

www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2008/10/22/221008_onderzoek_steden_lijst.html [laatst bezocht op 31 augustus 2009].

Hoofdstuk 12

Brasem, J. en B.W. Schermer (2008), 'Virtuele kinderpornografie in virtuele werelden: strafrechtelijk sanctioneren?', *Tijdschrift voor Internetrecht*, 6, p. 146-151.

Charbon, F.H. en H.W.K. Kaspersen (1990), *Rapport Computercriminaliteit in Nederland,* Platform Computercriminaliteit, november.

COM(2000), 1 definitief: Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel.

COM(2006), 688 definitief: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende de strijd tegen spam, spyware en kwaadaardige software.

COM(2007), 697 definitief: Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten en 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten.

Commissie Computercriminaliteit (voorz. H. Franken) (1987), *Informatietechniek en strafrecht,* Staatsuitgeverij.

OECD (1986), 'Computer-related Crime: Analysis of Legal Policy', *ICCP*, nr. 10, Parijs.

Cyberspace Policy Review, Assuring a Trusted and Resilient Information and Communications Infrastructure, Washington: The White House 29 May 2009, www.whitehouse.gov/assets/documents/Cyberspace_Policy_Review_final.pdf.

Elias, N. (1970), *Was ist Soziologie?*, München.

Goldsmith, M. (2008), 'Did this really happen? The monitoring and control of human memory', in: R.V. de Mulder (ed.), *Mitigating risk in the context of safety and security*, Rotterdam: ESL/OMV, p. 87-106.

Gutter, C. (1972), *Niet weten wat men niet weet*, Rotterdam: Openbare les.

Hulst, R.C. van der, en R.J.M. Neve (2008), *High-tech crime, soorten criminaliteit en hun daders, Een literatuurinventarisatie*, Boom/WODC.

Ianelli, N. en A. Hackworth (2007), 'Botnets as a Vehicle for Online Crime', *The International Journal of Forensic Computer Science*, 1, p. 19-39.

Kinis, Uldis (2007), *Kibernoziegumi* ('Cybercrimes'), English Summary, Riga: Business University 'Turība'.

Kleve, P. (2004), *Juridische iconen in het informatietijdperk* (dissertatie), Rotterdam/Deventer: Sanders/Kluwer.

Kleve, P. en R.V. de Mulder (2008), 'Niets verkeerd met het bewaren van telefoongegevens', *NRC*, 7 april 2008.

Meulen, N.S. van der (2009), 'Identiteitsfraude: de eerste stap, nu nog de rest', *Computerrecht* 2, p. 38.

Mirkovic, J., S. Dietrich, D. Dittrich en P. Reiher (2004), *Internet Denial of Service: Attack and Defense Mechanisms*, Upper Saddle River, NJ, USA: Prentice Hall.

Mulder, R.V. de, (1984), *Een model voor juridische informatica* (dissertatie), Lelystad: Vermande.

Mulder, R.V. de, *Mitigating Risk in the Context of Safety and Security. How relevant is a rational approach?* ESL/OMV: Rotterdam, ISBN: 978-90-5677-068-6.

OECD (2009), *Online Identity Theft*, ISBN 978-92-64-05658-9.

Parker, Donn B. (1976), *Crime by computer*, New York: Charles Scribner's Sons.

NVIR (1990), 'Pre-advies Computercriminaliteit van de Studiecommissie Computercriminaliteit van de Nederlandse Vereniging voor Informatica en Recht' (1989), in: F.P.E. Wiemans (red.), *Commentaren op het wetsvoorstel computercriminaliteit*, Maastricht: Cipher Management.

Reding, V. (2009), *Europe must be prepared for cyber attacks*, video message 27 April, ec.europa.eu/commission_barroso/reding/video/text/message_20090427.pdf.

Schermer, B.W. (2008), 'Gedoogbeleid voor piraterij?', *Tijdschrift voor Internetrecht* 2, p. 39-40.

Stol, W. Ph., H.W.K. Kaspersen, J. Kerstens, E.R. Leukfeldt en A.R. Lodder (2008), *Filteren van kinderporno op internet. Een verkenning van technieken en reguleringen in binnen- en buitenland"*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, WODC.

Verhoeff, J. (1980), 'Is de chip in de hand te houden?', *Spectrum Jaarboek*.

Wall, D.S. (2008), 'Cybercrime, medi and insecurity: The shaping of public perceptions of cybercrime', *International Review of Law Computers & Technology,* Vol. 22, nr. 1-2, p. 45-63.

White House Cyberspace Policy Review – Assuring a Trusted and Resilient Information and Communications Infrastructure, www.whitehouse.gov/assets/documents/Cyberspace_Policy_Review_final.pdf.

Završnik, Aleš (2008), 'Cybercrime Definitional Challenges and Criminological Particularities', *Masaryk University Journal of Law and Technology* 2.

Hoofdstuk 13

Allen, P.M. (1998), 'Evolving Complexity in Social Science', in: G. Aaltman en W.A. Koch (red.), *Systems: New Paradigms for the Human Sciences*, New York: Walter De Gruyter.

Ball R.A. en G.D. Curry (1995), 'The Logic of Definition in Criminology: Purposes and Methods for Defining "Gangs"', *Criminology*, 33, p. 225-245.

Beke B.M.W. en A. Ph. Van Wijk (2001), 'Problematische jeugdgroepen. Typen, kenmerken en achtergronden', *Delikt en Delinkwent*, 31, p. 654-673.

Bol, M.W., G.J.Terlouw, L.W. Blees en C. Verwers (1998), *Jong en gewelddadig; ontwikkeling en achtergronden van de geweldscriminaliteit onder jeugdigen,* Den Haag: WODC Onderzoek en beleid serie nr.174, p. 81-104.

Bouw, C. (1995), 'Misdadige meisjes', *Tijdschrift voor criminologie*, 2, p. 124-137.

Fleisher, M.S. (1998), *Dead End Kids: Gang Girls and The Boys They Know*, Madison: University of Wisconsin Press.

Hakkert, A. (1999), *Ouders en reacties op jeugdcriminaliteit, Een verkenning van de mogelijkheden en beperkingen van ouderlijke betrokkenheid*. Den Haag: Stafbureau Informatie, Voorlichting en Publiciteit. Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid. Ministerie van Justitie.

Kuhn, T.S. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: Chicago University Press.

Loeber, R. (1997), *Ontwikkelingspaden en risicopatronen voor ernstige jeugddelinquentie en hun relevantie voor interventies; nooit te vroeg en nooit te laat* (oratie), Amsterdam: VU.

Moffitt, T.E. (1993), 'Adolescence-Limited and Life-Course-Persistent Antisocial Behavior: A Developmental Taxonomy', *Psychological Review*, 100 (4), p. 674-701.

Ruller, S. van (1999), 'Wat is Criminologie', in: E. Lissenberg, S. Van Ruller en R. van Swaaningen (red.) *Tegen de Regels IV. Een Inleiding in de Criminologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Sarnecki, J. (1986) *Delinquent Networks*, Stockholm: Liber Forlag.

Staring, R. en R. van Swaaningen (2009), 'Naar een kwalitatieve criminologie', in: T. Decorte en D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie,* Leuven: Acco, p. 33-72.

Van Calster, P. (2005a), *Georganiseerde Criminaliteit als Emergent Fenomeen van Complexe Wisselwerkingsprocessen* (doctoraatsdissertatie), Brussel: Vrije Universiteit Brussel.

Van Calster, P. (2005b), 'Een pleidooi voor wetenschappelijk-criminologisch onderzoek naar micro-processen oftewel het vragen van aandacht voor het besef dat criminelen, rechercheurs en wetenschappers ook maar mensen zijn', *Panopticon*, 26, 6, p. 1-8.

Van Calster, P. (2006a), 'Naar een criminologie van het lichaam? Over angst, het nemen van risico's, belevingen en identiteit', *Justitiële Verkenningen*, 32, 5/06, p. 45-62.

Van Calster, P. (2006b), 'Re-visiting Mr. Nice. On Organized Crime as Conversational Interaction', *Crime, Law and Social Change*, 45, 4/5, p. 337-359.

Warr, M. (1996), 'Organization and Instignation in Delinquent Groups', *Criminology*, 1996, 34, p. 11-37.

Weerman, F.M. (2001), *Samenplegen. Over Criminele Samenwerking en Groepsvorming*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Hoofdstuk 14

Aguilar, B, A.L. Sroufe, B. Egeland, e.a. (2000), 'Distinguishing the early-onset/persistent and adolescence-onset antisocial behavior types: From birth to 16 years', *Development and Psychopatahlogy* 12:109-132.

Arnett, J.J. (2000), 'Emerging adulthood. A theory of development from the late teens through the twenties', *American Psychologist* 55:469-480.

Blokland, A.A.J. en P. Nieuwbeerta (2005), 'The effects of life circumstances on longitudinal trajectories of offending', *Criminology* 43:1203-1240.

Coleman, C. en J. Moynihan (1996), *Understanding crime data: Haunted by the dark figure*, Buckingham Open University Press.

Donker, A. (2004), *Precursors and Prevalence of Young-Adult and adult Delinquency*, Leiden: Universeit Leiden.

Donker, A.G., W.H. Smeenk, P.H. van der Laan, e.a. (2003), 'Individual Stability of Antisocial Behavior from Childhood to Adulthood: Testing the Stability Postulate of Moffitt's Developmental Theory', *Criminology* 41:593-609.

Donker, A.G. (2006), 'Hoezo studentikoos? Een verkennend onderzoek naar crimineel en regelovertredend gedrag onder Nederlandse studenten', in: W. Huisman, L.M. Moerings en G. Suurmond (red.), *Veiligheid en recht. Nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: BJu, p. 119-131.

Donker, A.G. en A-M. Slotboom (2008), 'Adolescentie en delinquentie', in: I. Weijers I en C. Eliaerts (red.) *Jeugdcriminologie. Achtergronden van jeugdcriminaliteit* (Jeugdcriminaliteit en strafrechtelijke reacties, Vol. 1.), Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 91-107.

Elliott, D.S. en D. Huizinga (1989), 'Improving self-reported measures of delinquency', in: M.W. Klein (red.), *Cross-national research in self-reported crime and delinquency*, Dordrecht: Kluwer, p. 155-186.

Farrington, D.P. (1986), 'Age and crime, in Crime and Justice', in: M. Tonry en N. Morris (red.), *An annual review of research* (Vol. 7), Chicago: University of Chicago press, p. 189-250.

Farrington, D.P. (1989), 'Self-reported and official offending from adolescence to adulthood', in: M.W. Klein (red.), *Cross-national research in self-reported crime and delinquency*, Dordrecht: Kluwer, p. 399-423.

Farrington, D.P. en J.D. Hawkins (1991), 'Predicting participation, early onset and later persistende in officially recorded offending', *Criminal Behaviour and Mental Health*, 1:1-33.

Farrington, D.P. (2001), *What Has Been Learned from Self-Reports about Criminal Careers and the Causes of Offending?*, London: Home Office.

Farrington, D.P., J.W. Coid, L.M. Harnett, e.a. (2006), *Criminal careers up to age 50 and life success up to age 48: new findings from the Cambridge Study in Delinquent Development*, London: Home Office.

Farrington, D.P. (2007), 'Childhood risk factors and risk-focused prevention', in: M. Maguire, R. Morgan en R. Reiner (red.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford: Oxford University Press, p. 602-640.

Gottfredson, M.R. en T. Hirschi (1990), *A general theory of crime*, Stanford: Stanford University Press.

Hirschi, T. (1969), *Causes of delinquency*, Berkeley: University of California Press.

Hoeve, M., A.G. Donker, C. Al, e.a. (2008), 'Child delinquency as seen by parents, teachers and psychiatrists', in: R. Loeber, N.W. Slot, P.H. van de Laan, e.a. (red.), *Tomorrow's Criminals*, Burlington: Ashgate, p. 35-62.

Jeglum Bartusch, D.R., D.R. Lynam, T.E. Moffitt, e.a. (1997), 'Is age important? Testing a general versus a developmental theory of antisocial behavior', *Criminology* 35:13-48.

Junger, Tas J. en I. Haen Marshall (1999), 'The self-report methodology in crime research', in: M. Tonry (red.), *Crime and Justice. A review of research* (Vol. 25), Chicago: University of Chicago Press, p. 291-367.

Laan, A.M. van der, M. Blom (2006), *Jeugddelinquentie: risico's en bescherming. Bevindingen uit de WODC Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005'*, Den Haag: WODC.

Laan, A.M. van der, M. Blom en E.R. Kleemans (2008), 'Lange en korte termijn risicofactoren voor ernstig delinquent gedrag', *Tijdschrift voor Criminologie* 50:248-263.

Liberman, A.M. (red.) (2008a), *The long view of crime. A synthesis of longitudinal research*, New York: Springer.

Liberman, A.M. (red.) (2008b), *The long view of crime*, New York: Springer.

Loeber, R. (1982), 'The stability of antisocial and delinquent child behavior: a review', *Child Development* 53:1431-1446.

Loeber, R. (1997), *Ontwikkelingspaden en risicopatronen voor ernstige jeugddelinquentie en hun relevantie voor interventies: Nooit te vroeg en nooit te laat'*, Amsterdam: Vrije universiteit.

Loeber, R., D.P. Farrington en D.A. Waschbusch (1998), 'Serious and violent juvenile offenders', in: R. Loeber en D.P. Farrington (red.), *Serious & Violent Juvenile Offenders*, Thousand Oaks, CA: Sage, p. 13-29.

Loeber, R. en D.P. Farrington (red.) (1998), *Serious & Violent Juvenile Offenders*, Thousand Oaks, CA: Sage.

Loeber, R., D.P. Farrington, M. Stouthamer-Loeber, e.a. (red.) (2008), *Violence and Serious Theft. Development and Prediction from Childhood to Adulthood*, New York: Routledge.

Moffitt, T.E. (1993), 'Adolescence-Limited and Life-Course Persistent Antisocial Behavior: A Developmental Taxonomy', *Psychological Review* 100:674-701.

Moffitt. T.E., A. Caspi, M. Rutter, e.a. (2001), *Sex Differences in Antisocial Behaviour*, Cambridge: Cambridge University Press.

Moffitt. T.E., A. Caspi, H. Harrington, e.a. (2002), 'Males on the life-course-persistent and adolescence-limited pathways: Follow-up at age 26 years', *Development and Psychopathology* 14:179-207.

Moffitt, T.E. (2006), 'Life-course persistent and adolescent-limited behavior', in: D. Cicchetti en D.J. Cohen (red.), *Developmental psychopathology: Vol.4. Risk, disorder, and adaptation*, New York: Wiley, p. 570-598.

Nagin, D.S. en K.C. Land (1993), 'Age, criminal careers, and population heterogeneity: specification and estimation of a nonparametric, mixed poisson model', *Criminology* 31:327-362.

Nagin, D.S., D.P. Farrington en T.E. Moffitt (1995), 'Life-course trajectories of different types of offenders', *Criminology* 33:111-139.

Patterson, G.R., D. Capaldi en L. Bank (1991), 'An early starter model for predicting delinquency', in: D.J. Pepler en K.H. Rubin (1991), *The development and treatment of childhood aggression*, Hillsdale: Nj Lawrence Erlbaum, p. 139-168.

Reef, J., S. Diamantopoulou, I. Van Meurs, e.a. (2009), 'Child to adult continuities of psychopathology: a 24-year follow-up', *Acta Psychiatrica Scandinavica* 12, p. 230-239.

Robins, L.N. (1978), 'Sturdy childhood predictors of adult antisocial behaviour: replications from longitudinal studies', *Psychological Medicine* 8, p. 611-622.

Sampson, R.J. en J.H. Laub (1993), *Crime in the making: Pathways and turningpoints through life*, Cambridge: Harvard University Press.

Sampson, R.J. en J.H. Laub (2005), 'A Life-Course View of the Development of Crime', *The Annals of the American Academy*, p. 12-45.

Sutherland, E.H. (1947), *Principles of Criminology*, Chicago: J.P. Lippincott.

Thornberry, T.P. en M.D. Krohn (2000), 'The Self-Report Method for Measuring Delinquency and Crime', *Criminal Justice* 4:33-83.

Thornberry, T.P. en M.D. Krohn (red.) (2003), *Taking Stock of Delinquency: An Overview of Findings from Contemporary Longitudinal Studies*, New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Verhulst, F.C., G.W. Akkerhuis en M. Althaus (1985), 'Mental health in Dutch children: (1) A cross-cultural comparison', *Acta Psychiatrica Scandinavica,* p. 72:1-108.

Warr, M. (2002), *Companions in crime. The social aspects of criminal conduct*, Cambridge: University of Cambridge.

Wikstrom, P-OH en K. Treiber (2007), 'The Role of Self-Control in Crime Causation: Beyond Gottfredson and Hirschi's General Theory of Crime', *European Journal of Criminology* 4, p. 237-264.

Wolfgang, M.E., T.P. Thornberry en R.M. Figlio (red.) (1987), *From boy to man, from delinquency to crime (Studies in crime and justice)'*, Chicago: University of Chicago Press.

Hoofdstuk 15

Boogaerts, S. (2009), *Spiegelingen tussen daders en slachtoffers* (oratie 21 januari 2009), Tilburg: Universiteit van Tilburg (www.tilburguniversity.nl/intervict).

Boutellier, H. (1993), *Solidariteit en slachtofferschap: de morele betekenis van criminaliteit in een post moderne cultuur*, Nijmegen: SUN.

Cozijn, C. (1988), *Schadevergoeding door het Schadefonds of door de dader: het oordeel van het slachtoffer*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Dijk, J.J.M. van (1986), 'Responding to crime: reflections on the reactions of victims and non-victims to the increase in petty crime', in: E. Fattah (ed.), *From Crime Policy to Victim Policy*, London: MacMillan, p. 156-166.

Dijk, J.J.M. van (2008), *Slachtoffers als Zondebokken, over de dubbelhartige bejegening van gedupeerden van misdrijven in de westerse cultuur*, Apeldoorn: Maklu.

Dijk,J.J.M van (2009), 'De komende emancipatie van het slachtoffer', *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 9, 1, p. 20- 39, met commentaren van T.Cleiren, R. Kool, L. Walgrave, en J. Blad.

Dijk, J.J.M. van, F.W. Winkel en R.M. Letschert (2008), 'De victimologie bloeit, zij het incognito', *Tijdschrift voor Criminologie*, 50(2), p. 182-192.

Dijk, J.J.M. van, J. van Kesteren en P. Smit (2007), *Criminal Victimisation in an International Perspective; key findinsg from the 2004-2005 ICVS and EU ICS*, The Hague: Ministry of Justice/WODC.

Eggen, A.Th.J. en S.N. Kalidien (2008), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2007; ontwikkelingen en samenhangen,* CBS/ WODC, Onderzoek en Beleid, p. 271.

Erez. E. (2000), 'Integrating a Victim Perspective in Criminal Justice through Victim Impact Statements', in: A. Crawford en J. Goodey (eds), *Integrating a Victim perspective within Criminal Justice,* Aldershot: Ashgate.

Erp, J. van en M. Verberk (2001), 'Evaluatie regelgeving Terwee; de bevindingen van slachtoffers', *Justitiële Verkenningen* 3.01, jaargang 27.

Groenhuijsen, M.S. (1985), *Schadevergoeding voor slachtoffers van delicten in het strafgeding*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Kleber, R.J., D. Brom en P.B. Defares (1986), *Traumatische ervaringen, gevolgen en verwerking*, Lisse: Swetz & Zeitlinger.

Kleemans, E.R. (1996), *Strategische misdaadanalyse en stedelijke criminaliteit* (dissertatie Universiteit Twente), Enschede: Internationaal Politie Instituut Twente.

Knap, J. (1985), *Notitie over studiedag slachtoffers: emancipatie van het slachtoffer betekent civilisering van het strafrecht*, Amsterdam: Coornhert-Liga.

Korf, D.J.en F. Bovenkerk (2008), *Dubbel de Klos; Slachtofferschap van Criminaliteit onder Etnische Minderheden*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Lamet, W. en K. Wittebrood (2009), *Nooit meer Dezelfde, Gevolgen van Misdrijven voor Slachtoffers*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Lempens, A. [et al.] (1998), *Slachtofferhulp aan allochtonen*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Preventie, Jeugd en Sancties.

Mierlo, F. en A. van Pemberton (2009), *Van Tevredenheid naar kwaliteit: Een meetinstrument voor de slachtofferzorg*, Tilburg, INTERVICT.

Moolenaar, D.E. G. (2008), 'Jaarlijkse kosten van criminaliteit', in A.Th.J. Eggen en S.N. Kalidien, (eds), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2007; ontwikkelingen en samenhangen*, CBS, WODC, Onderzoek en Beleid 271.

Mulder, J. (2010), *Compensatie na Geweld; Wie krijgen er een vergoeding van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en wat zijn de effecten van zo'n financiele vergoeding?*, Tilburg: INTERVICT.

Pemberton, A. (2009), *The Cross-Over: an Interdisciplinary Approach to the Study of Victims of Crime* (dissertatie Universiteit van Tilburg), Apeldoorn: MAKLU.

Römkens, R. (2008), *Met recht een zorg? Overdenkingen bij wet-en regelgeving over geweld in de privésfeer* (oratie 12 december 2008), Tilburg: Universiteit van Tilburg (www.tilburguniversity.nl/intervict).

Steinmetz, C.H.D. (1990), *Hulp aan slachtoffers van ernstige misdrijven: effecten van slachtofferhulp en primaire opvang*, Arnhem: Gouda Ouint.

Wemmers, J.M. (1996), *Victims in the Criminal Justice System; A Study into the Treatment of Victims and its Effects on their Attitudes and Behavior* (dissertatie Universiteit Leiden), Amsterdam/New York: Kugler.

Winkel, F.W. (1990), *Slachtofferhulp: verkenning en sociaal-psychologische analyse*, Amsterdam: Swets & Zeitlinger.

Winkel, F.W. (2007), *Posttraumatic Anger, missing link in the wheel of misfortune* (oratie), Tilburg: Universiteit van Tilburg (www.tilburguniversity.nl/intervict).

Wittebrood, K. (2006), *Slachtoffers van criminaliteit: feiten en achtergronden,* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hoofdstuk 16

Amersfoort, H. van, en R. Penninx (1998), 'Western Europe as an immigration area', in: H. van Amersfoort en J. Doomernik (red.), *International Migration: Processes and Interventions,* Amsterdam: Spinhuis, p. 42-68.

Beke, B.M.W.A, A.Ph. van Wijk en H.B. Ferwerda (2000), *Jeugdcriminaliteit in groepsverband ontrafeld; Tussen rondhangen en bendevorming,* Amsterdam: Utrecht: Uitgeverij SWP.

Blom, M., J. Oudhof, R.V. Bijl en B.F.M. Bakker (2005), *Verdacht van criminaliteit. Allochtonen en autochtonen nader bekeken,* Voorburg/Den Haag: CBS/WODC.

Boekhoorn, P., T. Speller en F. Kruijssen (2004), 'Operationeel vreemdelingentoezicht door de politie', in: Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (red.), *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 97-215.

Boer M. den (1995), 'Moving between bogus and bonafide: the policing of inclusion and exclusion in Europe', in: R. Miles and D. Tränhardt (red.), *Migration and European integration. The dynamics of inclusion and exclusion,* London: Pinter, p. 92-111.

Boone M. en M. Moerings (2007), 'De cellenexplosie; voorlopig gehechten, veroordeelden, vreemdelingen, jeugdigen en tbs', *Justitiële verkenningen*, 4, p. 9-30.

Bovenkerk, F. (1991), 'Het vraagstuk van de criminaliteit der Marokkaanse jongens', *De Gids*, 12, p. 8-28.

Bovenkerk, F. (2003), 'Over de oorzaken van allochtone misdaad', in: F. Bovenkerk, M. Komen en Y. Yesilgöz (red.), *Multiculturaliteit in de strafrechtspleging,* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Bovenkerk, F. (2007), 'Een taboe op de criminologische verklaringen van misdaad?', in: A. Soeteman en F. van den Born (red.), *De ethiek van Sociaalwetenschappelijk onderzoek,* Amsterdam: KNAW, p. 9-16.

Bovenkerk, F. en D.J. Korf (2006), 'Allochtonen als slachtoffer van criminaliteit', *Delikt & Delinkwent*, p. 622-636.

Brons, D., N. Hilhorst en F. Willemsen (red.) (2007), *Het kennisfundament t.b.v. de aanpak van criminele Marokkaanse jongeren,* Den Haag: WODC.

Engbersen, G. en J.P. van der Leun (2001), 'The Social Construction of Illegality and Criminality', *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1, p. 51-70.

Engbersen, G., J.P. van der Leun, en J. van der Boom, (2007) 'The Fragmentation of Migration and Crime in the Netherlands', *Crime and Justice Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 35, p. 389-452.

Engbersen, G., R. Staring, J. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden en M. Cruijff (2002), *Illegale vreemdelingen in Nederland; omvang, overkomst, verblijf en uitzetting,* Rotterdam: RISBO/Erasmus Universiteit Rotterdam.

Engen, R.L., S. Steen en G.S. Bridges (2002), 'Racial Disparities in the Punishment of Youth: a Theoretical and Empirical Assessment of the Literature', *Social Problems*, vol. 49, p. 194-220.

Esmeijer, L., L. en M. Luning (1978), 'Surinamers in de ogen van de Amsterdamse politie', in: F. Bovenkerk (red.), *Omdat zij anders zijn. Patronen van rasdiscriminatie in Nederland*, Meppel/Amsterdam: Boom, p. 136-165.

Garsen, J., H. Nicolaas en A. Sprangers (2005), *Demografie van de allochtonen in Nederland*, via www.cbs.nl.

Gemeente Amsterdam (2005), *Aanpak overlast jeugdgroepen Amsterdam*. Amsterdam: Bestuursdienst.

Gemert, F. van (1998), *Ieder voor zich. Kansen, cultuur en criminaliteit van Marokkaanse jongens*, Amsterdam: Het Spinhuis.

Gottfredson, M.R. en T. Hirschi (1990), *A General Theory of Crime*, Stanford: Stanford University Press.

Haan, W. de en F. Bovenkerk (1993), 'Moedwil en misverstand; overschatting en onderschatting van allochtone criminaliteit in Nederland', *Tijdschrift voor Criminologie*, 3, p. 277-300.

Haen Marschall, I. (red.), *Minorities, Migrants, and Crime*. London: Sage.

Hirschi, T. (1969), *Causes of Delinquency*, Berkeley: University of California Press.

Jong, J.D. de (2007), *Kapot moeilijk: een etnografisch onderzoek naar opvallend delinquent groepsgedrag van 'Marokkaanse' jongens*, Amsterdam: Aksant.

Junger, M. (1990), *Delinquency and ethnicity an investigation on social factors relating to delinquency among Moroccan, Turkish, Surinamese and Dutch boys*, Deventer/Boston: Kluwer.

Junger-Tas, J., M. Steketee en M. Moll (2008), *Achtergronden van jeugddelinquentie en middelengebruik*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Junger-Tas J. en A. Van der Zee-Nefkens (1977), *Een observatie-onderzoek naar het werk van de politie surveillance*, Den Haag: WODC.

Kleemans, E.R. (2007), 'Organized crime, transit crime, and racketeering', in: M. Tonry en C.J.C. Bijleveld (red.), *Crime and Justice in the Netherlands* (Crime and Justice: A Review of Research 35), Chicago: University of Chicago Press, p. 163-215.

Komen, M. en E. van Schooten (2006), 'Allochtone jongeren gemiddeld langer vast', *Nederlands Juristen Blad*, p. 1352-1355.

Kromhout, M., H. Wubs en E. Beenakkers (2008), *Illegaal verblijf in Nederland. Een literatuuronderzoek*, Den Haag: WODC.

Kromhout, M. en M. van San (2003), *Schimmige werelden. Nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Leerkes, A. (2007), *Illegaal verblijf en veiligheid in Nederland Amsterdam*: Amsterdam: Phd thesis Universiteit van Amsterdam.

Leerkes, A., M. van San, G. Engbersen, M. Cruijff en P. van der Heijden (2004), *Wijken voor illegalen; over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*, Den Haag: SDU.

Leun, J.P. van der, en M. Ilies (2009), *Illegal immigrants in the Netherlands: a National Expert Report for Clandestino/Eliamep*. Athene: EU-financed Special Targeted

Research Project: 'Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe' (CLANDESTINO).

Leuw, E. (1997), *Criminaliteit van etnische minderheden. Een criminologische analyse,* Den Haag: WODC.

Lucassen, J., en R. Penninx (1999), *Nieuwkomers, nakomelingen, Nederlanders. Immigratie in Nederland 1550–1993,* Amsterdam: Het Spinhuis.

Lucassen, L. (2003), 'Een kort overzicht van de immigratie naar Nederland in de twintigste eeuw', in: R. Buikema en M. Meijer (red.), *De kunsten in beweging 1900-1980: cultuur en migratie in Nederland,* Den Haag: SDU, p. 429-443.

Martinez, S., S. Groeneveld en E. Kruisbergen (2002), *Integratiemonitor 2002.* Rotterdam: ISEO.

Merton, R.K. (1957), *Social Theory and Social Structure,* New York: Free Press.

Ministerie van Justitie/Binnenlandse Zaken (1997), *Criminaliteit in relatie tot etnische minderheden* (CRIEM), Den Haag: MJ/BZK.

Pauwels, L. (2008), *Buurtinvloeden en jeugddelinquentie. Een toets van de Sociale Desorganisatietheorie,* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Rovers, B. (1997), *'De buurt een broeinest?' Een onderzoek naar de invloed van woonomgeving op jeugdcriminaliteit,* Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Rovers, B. (1999), *Klassenjustitie; overzicht van onderzoek naar selectiviteit in de Nederlandse strafrechtketen,* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Ruiter, C. de en K. van Oorschouw (2007), 'Kennisfundament aanpak jongeren: Gewetensvorming Gewetensvorming, jeugdcriminaliteit en etniciteit: Een researchsynthese', in: D. Brons, N. Hilhorst en F. Willemsen (red.), *Het kennisfundament t.b.v. de aanpak van criminele Marokkaanse jongeren,* Den Haag: WODC, p. 135-154.

Sampson, R.J. en J.H. Laub (1993), *Crime in the Making Pathways and Turning Points Through Life,* Harvard University Press.

San, M. van (1998), *Steken en stelen. Delinquent gedrag van Curaçaose jongens in Nederland,* Amsterdam: Het Spinhuis.

San, M. van en A. Leerkes (2001), *Criminaliteit en criminalisering. Allochtone jongeren in Belgie,* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Stevens, G., V. Veen en W. Vollebergh, *Marokkaanse jeugddelinquenten: een klasse apart?Onderzoek naar jongens in preventieve hechtenis met een Marokkaanse en Nederlandse achtergrond,* Den Haag: NICIS.

Tonry, M., en C. Bijleveld (red.) (2007), *Crime and Justice in the Netherlands* (Crime and Justice Vol. 35), Chicago: The University of Chicago press.

Tonry, M. (red.) (1997), *Ethnicity, crime and immigration. Comparative and cross-national perspectives,* Chicago/London: University of Chicago Press.

Vreugdenhil, C., W. Van den Brink, L.F.J.M. Wouters en T.A.H. Doreleijers (2003), 'Substance use, substance use disorders, and comorbidity patterns in a representative sample of incarcerated male Dutch adolescents', *Journal of Nervous and Mental Disease,* 6, p. 372-378.

Wacquant, L. (2005), '"Enemies of the Wholesome Part of the Nation". Postcolonial migrants in the prisons of Europe', *Sociologie*, p. 31-51.
Weenink, D. (2007), 'De invloed van etniciteit van jonge verdachten op beslissingen van het Openbaar Ministerie', *Sociologie*, p. 291-322.
Weerman, F. (2001), 'Controlebenaderingen', in: E. Lissenberg, S. van Ruller en R. van Swaaningen (red.) *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie,* Nijmegen: Ars Aequi Libri, p. 135-152.
Wittebrood, K. (2004), 'Van delictmelding tot officiële aangifte - sprake van sociale ongelijkheid?', *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 56-71.
WRR (2001), *Nederland als Immigratiesamenleving,* Den Haag: Sdu Uitgevers.

Hoofdstuk 17

Altheide, D. en R. Snow (1979), *Media Logic,* Beverly Hills, ca: sage.
Bakker, P. (1998), *Regionale journalistiek, de pluriformiteit voorbij,* Amsterdam: Het Spinhuis.
Bennett, W.L. (2005), *News. The politics of illusion,* New York: Pearson Longman.
Beunders, H. en E. Muller (2005), *Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek,* Rotterdam: politie en wetenschap/COT/Erasmus Universiteit Rotterdam.
Blanken, H. (2009), *Mediamores, over digitale cultuur, bloggende burgers en journalistieke ethiek,* Amsterdam: Atlas.
Bonger, W.A. (1934), *Problemen der Demokratie. Een sociologische en psychologische studie,* Groningen: P. Noordhoff N.V.
Brants, L.K.B. en C.H.L. Brants (1991), *De Sociale constructie van fraude,* Arnhem: Gouda Quint.
Brants, L.K.B. (2000), *Double bind of de ambivalente relatie tussen politiek en media,* Leiden: Universiteit Leiden.
Brants. K. en Ph. Van Praag (red) (2005), *Politiek en media in verwarring. De verkiezingscampagnes in het lange jaar 2002,* Amsterdam: Het Spinhuis.
Chibnall, S. (1977), *Law-and-Order News: an analysis of crime reporting in the British Press,* London: Tavistock Publishing.
Chiricos, T., Kathy Padgett, en M. Gertz (2000), 'Fear, tv news, and the reality of crime', *Criminology, 38*(3), p. 755-785.
Cobb, R., J.-K. Ross en M.H. Ross (1976), 'Agenda-building as a Comparative Political Process', *American Political Science Review*, 70, p. 126-138.
Cobb, R.W., en C.D. Elder (1972), *Participation in American politics: the dynamics of agendabuilding,* Boston: Allyn and Bacon.
Coenen, A.W.M. en J.J.M. van Dijk (1976), *Misdaadverslaggeving in Nederland. De ontwikkeling van de Misdaadverslaggeving in de Nederlandse Dagbladen tussen 1966 en 1974,* Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC.
Cohen, S. (1972), *Folk Devils and Moral Panics. The creation of the mods and rockers,* London: McGibbon and Kee.

Commissie Brinkman (Tijdelijks commissie innovatie en toekomst pers) (2009), *De Volgende Editie*. Den Haag.

Ditton, J., D. Chadee, S. Farrall, E. Gilchrist en J. Bannister (2004), 'From Imitation to intimidation. A note on the curious and changing relationship between the media, crime and fear of crime', *British Journal of Criminology*, 44(4), p. 595-610.

Entman, R.M. (2003), Cascading activation: Contesting the White House's Frame After 9/11, *Political Communication*, 20, p. 415-432.

Entman. R.M. (1993), 'Framing: Towards clarification of a fractured paradigm', *Journal of Communication,* 43(4), p. 51-58.

Ericson, R.V., Baranek, P.M., en J.B.L Chan (1991), 'Mass media, crime, law and justice', *British Journal of Criminology,* 31(3), p. 219-249.

Ericson, R.V., P.M. Baranek en J.B.L. Chan (1989), *Negotiating Control: A Study of News Sources,* Toronto: University of Toronto Press.

Fishman, M. (1978), 'Crime waves as ideology', *Social Problems*, 25(5), p. 531-543.

Franke, H.J. (1986), 'Kustgeweld of mediageweld?', *Intermediair*, 22(24), 13 juni.

Gamson, W.A. (1993), *Talking politics,* Cambridge: Cambridge University press.

Gans, H.J. (1979), *Deciding what's news, a study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek and Time,* New York: Pantheon Books.

Gans, H.J. (2003), *Democracy and the media,* Oxford: Oxford University Press.

Gestel, B. van (2006a), *Nieuws, beleid en criminaliteit*, Amsterdam: Aksant.

Gestel, B. van (2006), 'Lokale media en politiek over cameratoezicht: een case studie', *Tijdschrift voor Veiligheid* (5) 4.

Ginneken, J. van (2002), *De schepping van de wereld in het nieuws. De 101 vertekeningen die elk 1 procent verschil uitmaken,* Amsterdam: Kluwer.

Goffman, E. (1963), *Behavior in public places,* New York: The Free Press.

Gusfield, J. (1989), 'Constructing the ownership of social problems. Fun and profit in the welfare state', *Social problems*, 36(5), p. 431-441.

Hall., S., J. Clarke, JC. Cricher, T. Jefferson en B. Roberts (1978), *Policing the crisis,* London: Macmillan, 1978.

Hilgartner, S. en C.L. Bosk (1988), 'The rise and fall of social problems: a public arenas model', *American Journal of Sociology*, 94, p. 53-78.

Hoogerwerf, B.A. en M. Herweijer (2003), *Overheidsbeleid,* Alphen aan den Rijn: Samson.

Iyengar, S. en R. Reeves (red.) (1997), *Do the media govern?,* Thousand Oaks, London: Sage.

Kingdon, J.W. (2003), *Agendas, alternatives and public policies,* New York: Harper Collins.

Kleinnijenhuis, J. (2004), *Media, mores en macht*, Tamla-lezing Faculteit Sociale Wetenschappen 8 januari 2004, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Kleinnijenhuis, J., D. Oegema, J. de Ridder, A. van Hoof en R. Vliegenthart (2003), *De puinhopen in het nieuws; De rol van de media bij de tweede kamerverkiezingen van 2002,* Alphen aan den Rijn/Mechelen: Kluwer.

Kloosterboer, D., A. Potmis, K. Wedad en M. Terlemis (2002), *We willen gewoon werken en belasting betalen. Een onderzoek onder Bulgaarse illegalen,* Den Haag: Vakbond Illegale Arbeiders.

Koole, R. (2002), 'Hijgende vragen, vlotte babbels. De symbiose van politiek en media', in: Bardoel, J., C. Vos, F. van Ree en H. Wijfjes (red.), *Journalistieke cultuur in Nederland,* Amsterdam: Amsterdam University Press.

March, H.L. (1991), 'A comparative analysis of crime coverage in newspapers in the United States and other countries from 1960-1989', *Journal of Criminal Justice,* 19(1), p. 67-80.

McNair, B. (1998), *The sociology of journalism,* London: Arnold Publishers.

McQuail, D. (2005), *McQuail's Mass Communication Theory,* London: Sage.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2004), *Kabinetsreactie op de adviezen RMO en ROB over politiek en media,* Den Haag.

Paletz, D. L. (1998), *The media and public policy, The politics of news. The news of politics,* Washington DC: CQ Press, p. 218-238.

Pfeiffer, C., M. Windzio en M. Kleimann (2005), 'Media use and its impact on crime perception, sentencing attitudes and crime policy', *European Journal of Criminology,* 2(3), p. 260-285.

Plasse, J. van de (1992), 'Moord en doodslag en andere delicten', *De Journalist,* 27 maart, p. 26-28.

Prenger, M., en F. van Vree (2004), *Schuivende grenzen, de vrijheid van de journalist in een veranderend medialandschap,* Amsterdam: Nederlandse Vereniging van Journalisten.

Raad van Maatschappelijke ontwikkeling (RMO) (2003), *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek,* Advies 26, Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2003), *Politiek en media. Pleidooi voor een lat-relatie,* Den Haag.

Reiner, R. (2007), 'Media Made Criminality: The Representation of Crime in the Mass Media', in: M. Maguire, R. Morgan en R. Reiner (red.), *The Oxford Handbook of Criminology,* Oxford: Oxford University Press.

Rennen, T. (2000), *Journalistiek als kwestie van bronnen. Ontwikkeling en toepassing van een bron-georienteerde benadering van journalistiek,* Delft: Eburon.

Ridder, J. A. en O. Scholten (1993), Milieugolven in de media: Dagbladen en de beleidsvorming 1965-1990 over het milieu, *Beleidswetenschap, 7*(4).

Schlesinger, P., en H. Tumber (1994), *Reporting crime: the media politics of criminal justice,* Oxford: Clarendon Press.

Schlesinger, P., H. Tumber en G. Murdock (1991), 'The media politics of crime and criminal justice', *British Journal of Sociology, 42*(3), p. 397-420.

Scholten, O. (1982), *Krant en Democratie,* Amsterdam: VU Boekhandel.

Schuur, W., van, J. Vis (2002), 'Haagse waakhonden. Politieke voorkeur, zelfbeeld en informatievergaring van parlementair journalisten', in: J. Bardoel, C. Vos, F. van Ree en H. Wijfjes (red.), *Journalistieke cultuur in Nederland,* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Sigal, L.V. (1973), *Reporters and officials; the organisation and politics of newsmaking,* Lexington, Mass: CD Heath.

Sparks, R. (1995), 'Entertaining the crisis. Television and moral enterprise', in: D. Kidd-Hewitt en R. Osborne (red.), *Crime and the media,* London: Pluto Press.

Spector, M., en J. Kitsuse (1973), 'Social problems: a re-formulation', *Social problems,* 21, p. 145-158.

Surette, R. (1992), *Media, crime and criminal justice: images and realities,* Cal: Brooks/Cole.

Vanderveen, G. (2006), *Interpreting Fear, Crime Risk and Unsafety,* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers/Legal Publishers.

Vasterman, P. (1999), *Mediahype: nieuws maken door de opwinding te verslaan,* Utrecht: HvU Press.

Vasterman, P. (2004), *Mediahype,* Amsterdam: Aksant.

Vasterman., P. en O. Aerden (1995), *De context van het nieuws,* Groningen: Wolters-Noordhoff.

Vree, F., van (2000), *De politiek van de openbaarheid. Journalistiek en publieke sfeer,* Groningen: Historische uitgeverij.

Vrij, A., en F.W. Winkel (1990), 'Misdaadverslaggeving en angst voor criminaliteit: de inhoud van de boodschap als informatiekenmerk', in: *Angst voor criminaliteit,* Amsterdam: Swets & Zeitlinger, p. 221-235.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005), *Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstig bestendig mediabeleid,* Den Haag.

Zoonen, L. van (1999), *Media, cultuur en burgerschap. Een inleiding,* Amsterdam: Het Spinhuis.

Hoofdstuk 18

Badurek, C.A. (2007), 'Facilitating sociological inquiry into spatial displacement with GIS', *Sociation Today,* 4(1), p. 1-19.

Barr, R. en K. Pease (1990), 'Crime Placement, Displacement, and Deflection', in: M. Tonry en N. Morris (red.), *Crime and Justice: A Review of Research. Vol. 12,* Chicago, IL: University of Chicago Press, p. 277-318.

Bieleman, B., A. Kruize en J. Snippe (2002), *Evaluatie cameratoezicht Groningen: eindrapportage,* Groningen-Rotterdam: Intraval 2002.

Bowers, K.J., en S.D. Johnson (2003), 'Measuring the Geographical Displacement and Diffusion of Benefit Effects of Crime Prevention Activity', *Journal of Quantitative Criminology,* 19, p. 275-301.

Boumeester, H. en F. Wassenberg (1996), *Video voor veiligheid? Effecten van cameratoezicht in de Bijlmermeer,* Delft: Delftse Universitaire Pers.

Braga, A.A. (2001), 'The Effects of Hot Spots Policing on Crime', *Annals of the American Academy of Political and Social Science,* 578, p. 104-124.

Braga, A.A., D.L. Weisburd, E.J. Waring, L. Green Mazerolle, W. Spelman en F. Gajewski (1999), 'Problem-Oriented Policing in Violent Crime Places: A Randomized Controlled Experiment', *Criminology,* 37, p. 541-580.

Brantingham, P.J. en P.L. Brantingham (2003), 'Anticipating the Displacement of Crime Using the Principles of Environmental Criminology', in: M. J. Smith en D. B. Cornish (red.), *Theory for Practice in Situational Crime Prevention*, New York: Criminal Justice Press, p. 119-148.

Bruinsma, G.J.N. en F. Luykx (2003), 'De vuurwerkramp en de gevolgen daarvan op de criminaliteit in Enschede', *Tijdschrift voor Veiligheid & Veiligheidszorg*, 2(1), p. 3-14.

Clarke, R.V. (1995), 'Situational Crime Prevention', in: D.P. Farrington (red.), *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention,* Chicago: University of Chicago Press, p. 91-150.

Clarke, R.V. (red.) (1997), *Situational Crime Prevention; Successful Case Studies*, New York: Harrow and Heston.

Clarke, R.V. en D. Weisburd (1994), 'Diffusion of Benefits', in: R.V. Clarke (red.), *Crime Prevention Studies Volume 2*, Monsey, NY: Criminal Justice Press, p. 165-184.

Clarke, R.V. en J. Eck (2003), *Become a Problem-Solving Crime Analyst in 55 Small Steps*, London: Jill Dando Institute of Crime Science.

Cohen, L.E. en M. Felson (1979), 'Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach', *American Sociological Review,* 44(4), p. 588-608.

Collett-Schmitt, K.E. (2008), *Alarming behaviour: crime displacement and observable private precaution* (dissertatie), Raleigh: North Carolina State University.

Cook, T.D. en D.T. Campbell (1979), *Quasi-Experimentation: Design and Analysis Issues for Field Settings*, Chicago, IL: Rand McNally 1979.

Cornish, D.B. en R.V. Clarke (red.) (1986), *The reasoning criminal: rational choice perspectives on offending*, New York: Springer Verlag.

Eck, J.E. (1993), 'The Threat of Crime Displacement', *Criminal Justice Abstracts,* 25, p. 527-546.

Eck, J.E. (2002), 'Preventing crime at places', in: D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-Based Crime Prevention*, London/New York: Routledge, p. 241-294.

Elffers, H. (2004), 'The rational offender under a CCTV-camera: Conceptual clarification', in: J. Wójcikiewicz (red.), *Forensic Psychology and law. Facing the challenges of a changing world*, Kraków: Institute of Forensic Research Publishers, p. 92-99.

Elffers, H. (2005), *De rationele regelovertreder* (oratie), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Farrington, D.P., D.C. Gottfredson, L.W. Sherman en B.C. Welsh (2002), 'The Maryland Scientific Methods Scale', in: D. L. MacKenzie (red.), *Evidence-Based Crime Prevention*, London/New York: Routledge, p. 13-21.

Flight, S. en Y. van Heerwaarden (2003), *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam: effectmeting August Allabéplein, Belgiëplein en Kraaienest*, Amsterdam: DSP Groep.

Flight, S., Y. van Heerwaarden en P. van Soomeren (2003), 'Does CCTV Displace Crime? An evaluation of the evidence and a case study from Amsterdam', in: M. Gill (red.), *CCTV,* Leicester: Perpetuity Press.

Geelhoed, F. (2005), 'Verbeelde veiligheid: over effecten van cameratoezicht in het publieke domein', *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 4, p. 3-27.

Gemeente Utrecht (2002), *Geweld(ig) bekeken: eindmeting experiment videocameratoezicht*, Utrecht: Bestuursinformatie Utrecht.

Green, L. (1995), 'Cleaning Up Drug Hot Spots in Oakland, California: The Displacement and Diffusion Effects', *Justice Quarterly*, 12, p. 738-754.

Hamilton-Smith, N. (2002), 'Anticipated Consequences: Developing a Strategy for the Targeted Measurement of Displacement and Diffusion of Benefits', in: N. Tilley (red.), *Crime Prevention Studies: Evaluation for Crime Prevention* (Vol. 14), Monsey, NY: Criminal Justice Press, p. 11-52.

Hesseling, R.B.P. (1994a), 'Displacement: A Review of the Empirical Literature', in: R.V. Clarke (red.), *Crime Prevention Studies* (Volume 3), Monsey, NY: Criminal Justice Press.

Hesseling, R.B.P. (1994b), *Stoppen of verplaatsen? Een literatuuronderzoek over gelegenheidsbeperkende preventie en verplaatsing van criminaliteit* (Vol. 137), Den Haag/Arnhem: WODC/Gouda Quint.

Hesseling, R.B.P. en U. Aron (1995), *Autokraak verminderd of verplaatst? De effecten van een Rotterdams project tegen diefstal uit auto*, Arnhem: Gouda Quint.

Knutsson, J. (1998), 'The Swedish Experience of Situational Crime Prevention', *Studies on Crime and Crime Prevention*, 7, p. 189-212.

Korterik, M. (2000), *Ogen in de nacht: evaluatie cameratoezicht Ede, Ede: Gemeente Ede*.

Laan P.H. van der (2004), 'De Campbell Crime and Justice Group: Keurmeesters voor bewezen effectieve preventie', *SEC - Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie,* 18(4), p. 20-23.

Leiden, I. van, en H.B. Ferwerda (2002), *Cameratoezicht. Goed bekeken?* (Politie & Wetenschap; vol.2), Zeist: Kerckebosch.

Matthews, R. (1990), 'Developing More Effective Strategies for Curbing Prostitution', *Security Journal*, 1, p. 182-187.

Matthews, R. (1993), *Kerb-crawling, prostitution and multi-agency policing* (Crime Prevention Unit Series No. 43), London: Home Office.

MacKenzie, D.L. (2002), 'Reducing the Criminal Activities of Known Offenders and Delinquents: Crime Prevention in the Courts and Corrections', in: L.W.

Sherman, B.C. Welsh, D.P. Farrington en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-Based Crime Prevention,* London, UK: Harwood Academic Publishers, p. 295-329.

Novak, K.J., J.L. Hartman, A.M. Holsinger en M.G. Turner (1999), 'The effects of aggressive policing of disorder on serious crime', *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management,* 22, p. 171-190.

Poot, C. de, F. Luykx, H. Elffers, en C. Dudink (2005), 'Hier wonen en daar plegen? Sociale grenzen en locatiekeuze', *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg,* 47, p. 255-268.

Reppetto, T.A. (1976), 'Crime prevention and the displacement phenomenon', *Crime and Delinquency,* 22, p. 166-177.

Sherman, L.W. en J.E. Eck (2002), 'Policing for crime prevention', in: D. L. MacKenzie (red.), *Evidence-Based Crime Prevention*, London/New York: Routledge, p. 295-329.

Sherman, L.W., D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.) (2002), *Evidence-Based Crime Prevention*, London/New York: Routledge.

Short, E. en J. Ditton (1998), 'Seen and now heard - Talking to the targets of open street CCTV', *British Journal of Criminology, 38*(3), p. 404-428.

Snippe, J., E. Spijkers en B. Bieleman (2001), *Evaluatie aanpassingen Amsterdams horecabeleid*, Groningen-Rotterdam: Intraval.

Spickenheuer, J.L.P. (1983), *Voetsurveillance en preventievoorlichting in Amsterdam-Osdorp: een onderzoek naar de effecten op de criminaliteitsontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC.

Weisburd, D. en L. Green (1995), 'Measuring immediate spatial displacement: Methodological issues and problems', in: D. Weisburd (red.), *Crime and Place. Crime Prevention Studies* (Vol. 4), New York: Criminal Justice Press.

Weisburd, D., L.A. Wyckoff, J. Ready, J. Eck, J.C. Hinkle en F. Gajewski (2006), 'Does Crime Just Move Around the Corner?: A Controlled Study of Spatial Displacement and Diffusion of Crime Control Benefits', *Criminology*, 44, p. 549-592.

Weisburd, D., G.J.N. Bruinsma en W. Bernasco (2008), 'Units of Analysis in Geographic Criminology: Historical Development, Critical Issues and Open Questions', in: D. Weisburd, W. Bernasco en G.J.N. Bruinsma (red.), *Putting Crime in its Place. Units of Analysis in Geographic Criminology*, New York: Springer, p. 3-33.

Welsh, B.C. en D.P. Farrington (2003), 'Effects of Closed Circuit Television on Crime', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science,* 587, p. 110-135.

Welsh, B.C. en D.P. Farrington (2004), 'Surveillance for Crime Prevention in Public Space: Results and Policy Choices in Britain and America', *Criminology & Public Policy,* 3, p. 497-526.

Wittebrood, K. en M. van Beem (2004a), 'Nederlandse studies naar de effectiviteit van gelegenheidsbeperking op sociale veiligheid: een overzicht van 25 jaar onderzoek', *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 3, p. 4-25.

Wittebrood, K. en M. van Beem (2004b), *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking. Wat werkt en wat niet?*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Yang, D. (2008), 'Can enforcement backfire? Crime displacement in the context of customs reform in the Philippines', *The Review of Economics and Statistics*, 90 (1), p. 1-14.

Hoofdstuk 19

Ashworth, A. (2005), *Sentencing and criminal justice*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ashworth, A. (2009), 'Criminal Law, Human Rights and Preventative Justice', in: B. McSherry, A. Norrie and Simon Bronitt (red.), *Regulation Deviance. The Redirection of Criminalisation and the Futures of Criminal Law*, Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing, p. 87-108.

Bean, Ph. (1981), *Punishment. A Philosophical and Criminological Inquiry*, Oxford: Martin Robertson.

Beccaria, C. (1971), *Over misdaden en straffen*, vert. J.M. Michiels, Antwerpen: Standaard wetenschappelijke uitgeverij/Zwolle: Tjeenk Willink.

Beckett, K. en Th. Sasson (2004), *The Politics of Injustice. Crime and Punishment in America*, Thousand Oaks, London & New Delhi: SAGE Publications.

Bentham, J. (1995), 'The Utilitarian Theory of Punishment', in: M.J. Gorr en S. Harwood, *Crime and punishment. Philosophical explorations*, Boston, London: Jones and Bartlett Publishers, p. 286-295.

Blokland, A.A.J., K. Thienpont en A.G. Donker (2005), 'Biosociale perspectieven in de criminologie', *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 103-116.

Bonta, J. (2002), 'Recidivepreventie bij delinquenten. Een overzicht van de huidige kennis en een visie op de toekomst', *Justitiële Verkenningen*, nr. 8, p. 20-35.

Borgers, M.J. (2007), *De vlucht naar voren* (oratie VU Amsterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Buruma, Y. (1999), 'Inleiding: een strafrechtelijke ideeëngeschiedenis van de 20ste eeuw', in: Y. Buruma (red.), *100 jaar strafrecht. Klassieke teksten van de twintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 11-46.

Buruma, Y. (2005), *De dreigingsspiraal. Onbedoelde neveneffecten van misdaadbestrijding*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Buruma, Y. (2007), 'Bestraft zonder iets gedaan te hebben', in: P.H.P.H.M.C. van Kempen, T. Kraniotis, G. van Roermund (red.), *De gedraging in beweging. Handelen en nalaten in het materiële strafrecht, strafprocesrecht en sanctierecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 23-38.

Cleiren, C.P.M. (2006), '"Aanwijzingen" voor de wetgeving bij veiligheidsvraagstukken en terrorismebestrijding. Grenzen aan de dynamische wisselwerking tussen materieel en formeel strafrecht', in: W. Huisman, L.M. Moerings en G. Suurmond (red.), *Veiligheid en recht. Nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 175-192.

Conklin, J.E. (2003), *Why Crime Rates Fell*, Boston: Allyn and Bacon.

Downes, D. en R. van Swaaningen (2007), 'The Road to Dystopia? Changes in the Penal Climate of the Netherlands', in: M. Tonry (red.), *Crime and Justice in the Netherlands*, Chicago: Chigago University Press, p. 31-71.

Duff, R.A. (1998), *Trials and Punishments*, Cambridge: Cambridge University Press.

Dupont, L. (1979), *Beginselen van behoorlijke strafrechtsbedeling. Bijdrage tot het grondslagenonderzoek van het strafrecht*, Antwerpen/Arnhem: Kluwer/Gouda Quint.

Easton, S. en C. Piper (2005), *Sentencing and Punishment. The Quest for Justice*, Oxford: Oxford University Press.

Falcón y Tella, M.J. en F. Falcón y Tella (2006), *Punishment and Culture: A Right to Punish?*, Leiden, Boston: Martinus Nijhoff.

Foqué, R. en A.C. 't Hart (1990), *Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*, Arnhem/Antwerpen: Gouda Quint/Kluwer rechtswetenschappen.

Foucault, M. (1989), *Discipline, toezicht en straf. De geboorte van de gevangenis*, Groningen: Historische uitgeverij.

Franke, H. (1990), *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland* (dissertatie Universiteit van Amsterdam), Utrecht: Het Spectrum.

Garland, D. (2001), *The Culture of Control. Crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press.

Groenhuijsen, M.S. en D. van der Landen (1990), 'De IKV in het spanningsveld tussen klassieke rechtsbeginselen en moderne rechtsopvattingen', in: M.S. Groenhuijsen en D. van der Landen (red.), *De moderne richting in het strafrecht. Theorie, praktijk, latere ontwikkelingen en actuele betekenis*, Arnhem: Gouda Quint, p. 7-93.

Hirsch, A. von e.a. (red.) (1999), *Criminal Deterrence and Sentence Severity. An Analysis of Recent Research*, Oxford: Hart Publishing.

Hofstee, E.J. (1987), *TBR en tbs. De TBR in rechtshistorisch perspectief* (dissertatie Radboud Universiteit Nijmegen), Arnhem: Gouda Quint.

Honderich, T. (2006), *Punishment. The Supposed Justifications Revisited*, London, Ann Arbor, MI: Pluto Press.

Hooykaas, I.P. (1999), 'De toekomst van het strafrecht', in: Y. Buruma, *100 jaar strafrecht. Klassieke teksten van de twintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 241-251.

Howitt, D. (2006), 'Paedophilia prevention and the law', in: K. Moss and M. Stephens (red.), *Crime reduction and the Law*, London and New York: Routledge, p. 113-134.

Hughes, G. (1998), 'The shifting sands of crime prevention an community safety', in: G. Hudges, E. McLaughlin, J. Muncie (red.), *Crime Prevention and Community Safety. New Direction*, London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, p. 1-10.

Jonkers, W.H.A. (1999), 'De strafrechtelijke straf: inhoud, grondslag, doeleinden', in: Y. Buruma (red.), *100 jaar strafrecht. Klassieke teksten van de twintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 163-176.

Landen, D. van der (1992), *Straf en maatregel. Een onderzoek naar het onderscheid tussen straf en maatregel in het strafrecht* (dissertatie Universiteit van Tilburg), Arnhem: Gouda Quint.

Langemeijer, G.E. (1975), *Strafrecht of –onrecht?*, Deventer: Kluwer.

Keulen, B. (2009), 'Over voetbal, voorbereiding en samenspanning', *Nederlands Juristenblad*, p. 1897-1901.

Knigge, G. (1988), *Het irrationele van de straf* (Rijksuniversiteit Groningen), Arnhem: Gouda Quint.

Lewitt, S.D. en G. Miles (2007), 'Empirical Study of Criminal Punishment', in: A.M. Polinsky en S. Shavel (red.), *Handbook of Law and Economics*, Amsterdam: Elsevier, p. 455-495.

Lintz, J.M. (2005), 'Samenspanning in de Wet terroristische misdrijven', *DD*, p. 1130-1148.

Locke, J. (1993), *Two Treatises of Government*, London/Vermont: J.M. Dent/Charles E. Tuttle (oorspronkelijk 1683).

Mathiesen, T.(1994), 'General prevention as communication', in: R.A. Duff and D. Garland (red.), *A Reader on Punishment*, Oxford: Oxford University Press, p. 221-237.

Moerings, M. (2003), *Straffen met het oog op veiligheid een onderneming vol risico's* (oratie), Leiden: Universiteit Leiden.

Monté Verloren, J.Ph. de (1942), *Geschiedenis van de wetenschap van het strafrecht en strafprocesrecht in de noordelijke Nederlanden vóór de codificatie*, Amsterdam: Noord-Hollandsche Uitgevers Maatschappij.

Moss, K. and M. Stephens (red.) (1972), *Crime reduction and the Law*, London and New York: Routledge 2006.

Peters, A.A.G. (1972), *Het rechtskarakter van het strafrecht* (oratie Universiteit Utrecht), Deventer: Kluwer.

Plato (2004), *The Laws*, London: Penguin.

Pompe, W.P.J. (1959), *Handboek van het Nederlandse strafrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Prakken, E. en D. Roef (2004), 'Strafbare voorbereiding in Nederland', in: E. Prakken, D. Roef en F. Verbruggen, *Voorbereidingshandelingen in het strafrecht*.

Preadviezen voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 210-269.

Remmelink, J. (1996), *Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht*, Deventer: Gouda Quint.

Robinson, P.H. and J.M. Darley (2004), 'Does Criminal Law Deter? A Behavioural Science Investigation', *Oxford Journal of Legal Studies*, p. 173-205.

Roef, D. (2003), 'Strafrechtelijke verantwoordelijkheid in de risicomaatschappij', in: P.L. Bal, E. Prakken, G.E. Smaers (red.), *Veiligheid of vergelding?*, Deventer: Kluwer, p. 33-56.

Rose, N. (2000), 'Government and control', *British Journal of Criminology*, p. 321-339.

Sherman, W. e.a. (red.) (2006), *Evidence-Based Crime Prevention*, London and New York: Routledge.

Sherman, L. W. en J.E. Eck (2006), 'Policing for crime prevention', in: W. Sherman e.a. (red.), *Evidence-Based Crime Prevention*, London and New York: Routledge, p. 295-329.

Sutton, A., A. Cherney en R. White (2008), *Crime Prevention. Principles, perspectives and practices*, Cambridge: Cambridge University Press.

Taylor,C. (1998), *The malaise van de moderniteit*, Kampen/Kapellen: Kok Agora/Pelckmans.

Tonry, M. (2008), Learning from the Limitations of Deterrence Research, in: M. Tonry (red.), *Crime and Justice. A Review of Research*, Chigago and London: The Chigago University Press, p. 279-311.

Vervaele, J.A.E. (1990), *Rechtsstaat en recht tot straffen: van klassiek rechtsindividualisme naar sociaal rechtsdenken: een strafrechtsvergelijkend grondslagenonderzoek, Antwerpen/Arnhem: Kluwer rechtswetenschappen/Gouda Quint*.

Voorde, J.M. ten (2008), 'Strafrechtstheoretische bespiegelingen over afschrikking en generale preventie', *Justitiële verkenningen*, nr. 2, p. 57-69.

Walsh, A. en K.M. Beaver (red.) (2008), *Biosocial Criminology. New Directions in Theory and Research*, New York [etc]: Routledge.

Wermink, H. e.a (2009), Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen, *Tijdschrift voor Criminologie*, p. 211-227.

Zedner, L. (2002), Too much security?, *International Journal of the Sociology of Law*, p. 155-184.

Zijderveld, A.C. (1996), *De samenleving als schouwspel. Een sociologisch leer- en leesboek*, Utrecht: Lemma.

Zimring, F.E. en G.J. Hawkins (1973), *Deterrence. The Legal Threat in Crime Control*, Chigago en London: The University of Chigago Press.

Zimring, F.E., G. Hawkins en S. Kamin (2001), *Punishment and Democracy. Three Strikes and You're Out in California*, Oxford: Oxford University Press.

Hoofdstuk 20

Adviesbureau van Montfort (2008), *Evaluatie justitie in de buurt nieuwe stijl; verbindendenetwerken in de veiligheidshuizen*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum.

Adviescommissie drugsbeleid (2009), *Geen deuren maar daden; nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid*, 's-Gravenhage: Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bunt, H. van de en E. Kleemans (2007), *Georganiseerde criminaliteit in Nederland*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum.

Centraal Bureau voor de Statistiek, Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008), *Veiligheidsmonitor 2008; landelijke rapportage*, Voorburg/Heerlen.

Commissie evaluatie antiterrorismebeleid (2009), *Naar een integrale evaluatie van antiterrorismemaatregelen*, Den Haag.

Commissie veiligheid en persoonlijke levenssfeer (2009), *Gewoon doen; beschermen van veiligheid en persoonlijke levenssfeer*, Den Haag.

Dammen, R., L. van der Varst, E. Bervoets e.a. (2008), *Quick scan veiligheidshuizen*, Den Haag: COT.

Fijnaut, C. (2008), 'Veiligheidshuizen: een eigentijdse oplossing voor een oud probleem', in: A. Franken, M. de Langen en M. Moerings (red.), *Constante waarden; liber amicorum prof. mr. Constantijn Kelk*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 91-100.

Fijnaut, C., H. Boutellier, J. van Riessen en M. van den Bos (2008), *Veel te winnen!*, Eindhoven: Gemeente Eindhoven.

Inspectie Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009), *Overlast en verloedering; evaluatie wetten Victoria en Victor*, Den Haag: Ministerie van VROM.

Jacobs, J. (1999), *Gotham unbound; how New York City was liberated from the grip of organized crime*, New York: New York University Press.

La Spina, A. (2006), 'The paradox of effectiveness: growth, institutionalization and evaluation of anti-mafia policies in Italy', in: C. Fijnaut en L. Paoli (red.), *Organised crime in Europe; concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond*, Dordrecht: Springer, p. 641-676.

Kabinet Balkenende (2007), *Samenwerken, samenleven*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

Korps Landelijke Politiediensten (2008), *Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit*, Zoetermeer.

Levi, M. en M. Maguire (2004), 'Reducing and preventing organised crime: an evidence-based critique', in: *Crime, Law and Social Change*, p. 379-469.

Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002), *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag.

Moors, H., B. Rovers, M. Bruinsma en C. Fijnaut (2009), *Criminaliteit en veiligheid in Almere, 1984-2030; ontwikkelingen en opgaven*, Boom Juridische Uitgevers.

Nelissen, P. (2007), *Kompas voor veiligheidshuizen Limburg*, Maastricht: Nelissen Onderzoek & Advies.

Spapens, A. (2006), *Interactie tussen criminaliteit en opsporing; de gevolgen van opsporingsactiviteiten voor de organisatie en afscherming van xtc-productie en-handel in Nederland*, Antwerpen: Intersentia.

Spapens, A., H. van de Bunt en L. Rastovac (2007), *De wereld achter de wietteelt*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum.

Van Noije, L. en K. Wittebrood (2008), *Sociale veiligheid ontsleuteld; veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Task force aanpak mensenhandel (2009), *Plan van aanpak*, Den Haag: Parket-Generaal.

Vollaard, B., P. Versteegh en J. van den Brakel (2009), *Veelbelovende verklaringen voor de daling van de criminaliteit na 2002*, Apeldoorn: Politieacademie.

Wartna, B. (2009), *In de oude fout; over het meten van recidive en het vaststellen van succes van strafrechtelijke interventies*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Hoofdstuk 21

Boutellier, H. (2004), 'Beschavingspretenties van straf en herstel', in: B. van Stokkom (red.). Straf en herstel: ethische reflecties over sanctiedoeleinden, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 25-42.

Boutellier, H. (2005), *Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Clarke, R.V. en J. Eck (2003), *Become a problem solving crime analyst (in 55 small steps)*, Londen: Jill Dando Institute of Crime Science.

Cook, T.D. en D.T. Campbell (1979), *Quasi-experimentation: design and analysis issues for field settings*, Boston: Houghton Mifflin Company.

Farrington, D.P. (2003), 'Methodological quality standards for evaluation research.', *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 587, p. 49-68.

Hesseling, R.B.P. (1994), *Stoppen of verplaatsen? Een literatuuronderzoek over gelegenheidsbeperkende preventie en displacement van criminaliteit*, Arnhem: Gouda Quint.

Kamerstukken II 2002/03, *Naar een veiliger samenleving*, 28 684, nr. 1-2.

Kamerstukken II 2005/06, *Staat van de beleidsinformatie 2006*, 30558, nr. 2.

Noije, L. van, en K. Wittebrood (2008), *Sociale veiligheid ontsleuteld: veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Rossi, P.H. en H.E. Freeman (1993), *Evaluation: A Systematic Approach*, Londen: Sage Publications.

Sherman, L.W., D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.) (2006), *Evidence-based crime prevention (revised edition)*, London: Routledge.

Swanborn, P.G. (1999), *Evalueren, het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies. Een methodische basis voor evaluatie-onderzoek,* Amsterdam: Boom.

Hoofdstuk 22

Adviesbureau Van Montfort (2008), Evaluatie justitie in de buurt nieuwe stijl: Verbindende netwerken in de veiligheidshuizen, Woerden.

Boone, M. and M. Moerings (red.) (2007), *Dutch prisons*, The Hague: Bju Legal Publishers.

Bovend'eerst, P.P.T. (2006), 'De beheers- en bestuursstructuur van de rechterlijke macht', in: E.R. Muller and C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke Macht: Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer, p. 79-114.

Buruma, Y. (2007), 'Formele bevoegdheden', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal and E.J. van der Torre (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie,* Deventer: Kluwer, p. 525-558.

Button, M. (2007), 'Assessing the regulation of private security across Europe', *European Journal of Criminology*, 4 (1), p. 109-128.

Cachet, A., S. De Kimpe, P. Ponsaers and A.B. Ringeling (red.) (2008), *Governance of security in the Netherlands and Belgium*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Doelder, H. de (2000), 'The Public Prosecution service in the Netherlands', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 8 (3), p. 187-209.

Doelder, H. de, and M.E. de Meijer (2006), 'Het Openbaar Ministerie als magistraat', in: E.R. Muller and C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke Macht: Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer, p. 265-284.

Elzinga, D.J., P.H.S. van Rest and J. de Valk (1995), *Het Nederlandse politierecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Fiselier, J.P.S. (2009), Penitentiaire inrichtingen in soort en maat, in: E.R. Muller and P.C. Vegter (red.), *Detentie: Gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, second edition (first edition 2005), p. 161-198.

Fijnaut, C.J.C.F., E.R. Muller, U. Rosenthal en E.J. van der Torre (red.) (2007), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer, second edition (first edition 1999).

Franke, H. (1990), *Twee eeuwen gevangen*, Utrecht: Het Spectrum.

Hoogenboom, A.B., en E.R. Muller (2002), *Voorbij de dogmatiek: Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg*, Zeist: Kerkebosch.

Huberts, L.W.J.C. e.a (2004), *Paradocaal politiebestel: Burgemeesters, Openbaar Ministerie en politiechefs over de sturing van de politie*, Zeist: Kerkebosch.

Huberts, L.W.J.C. (2007), 'Politiebestel in de praktijk', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal and E.J. van der Torre (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer, p. 141-168.

Langbroek, P.M. (2006), 'Organisatie-ontwikkeling en kwalitietszorg in de rechterlijke organisatie', in: E.R. Muller en C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke macht*, Deventer: Kluwer p. 115-142.

Loader, I. (1999), Consumer culture and the commodification of policing an security, *Sociology*, 33 (2), p. 373-392.

Loader, I. and M. Walker (2007), *Civilizing security*, Cambridge: Cambridge University Press.

Michiels, F.C.M.A. and E.R. Muller (red.) (2006), *Handhaving: Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Muller, E.R. (red.) (2004), *Veiligheid: Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Muller, E.R. (2006), 'Rechterlijke macht in perspectief', in: E.R. Muller and C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke Macht: Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer, p. 707-723.

Muller, E.R. (2007), 'Politie en politiewetenschap in perspectief', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal and E.J. van der Torre (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer, p. 1175-1187.

Muller, E.R. (2009), Veiligheids- en politiebestel in perspectief, *Tijdschrift voor de Politie*, 2.

Muller, E.R. en C.P.M. Cleiren (red.) (2006), *Rechterlijke Macht: Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer.

Muller, E.R. en Th.A. de Roos (red.) (2006), *Tekst en Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Kluwer.

Muller, E.R. en P.C. Vegter (red.) (2009), *Detentie: Gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, second edition (first edition 2005).

Roos, Th. A. de (2006), 'Strafrechtspraak', in: E.R. Muller en C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke Macht: Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer, p. 361-379.

Steden, R. van, en L. Huberts (2006), 'The Netherlands', in: T. Jones en T. Newburn (red.), *Plural policing*, London: Riutledge.

Steden, R. van (2007), *Privatizing policing: Describing and explaining the growth of private security*, Den Haag: BJU Legal Publishers.

Tak, P.J.P. (2002), *Essays on Dutch criminal policy*, Nijmegen: Wolf Legal Productions.

Tak, P.J.P. (2008), *The Dutch criminal justice system*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Tonry, M. en C. Bijleveld (red.) (2007), *Crime and justice in the Netherlands*, Chicago: University of Chicago Press.

Vegter, P.C. (2009), 'Vormen van detentie', in: E.R. Muller en P.C. Vegter (red.), *Detentie: Gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, second edition (first edition 2005), p. 47-74.

Zedner, L. (2003), 'Too much security?', *International Journal of Sociology of Law*, 31, p. 155-184.
Zedner, L. (2004), *Criminal justice*, Oxford: Oxford University Press.
Zedner, L. (2005), 'Securing liberty in the face of terror: Reflections from criminal justice', *Journal of Law and Society*, 33 (4), p. 507-533.
Zedner, L. (2009), *Security*, London: Routledge.

Hoofdstuk 23

Beck, U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, London: Sage.
Boutellier, H. (2002), *De veiligheidsutopie; hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom.
Boutellier, J.C.J. (2007). *Nodale orde; veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
Bunt, H.G. van de, J.M. Nelen (red.) (2000), *De toekomst van de bijzondere opsporingsdiensten*, Den Haag: ministerie van Justitie.
Bunt, H.G. van de, C.J.C.H. Bijleveld (2003), *Op het kompas van het onveiligheidsgevoel*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
Bunt, H.G. van de (2004), 'De uitvoering en inrichting van de opsporing', in: F. Vlek et al. (red.), *Uit balans: Politie en bestel in de knel; state-of-the-art van kennis en inzichten*, Zeist: Kerckebosch/Politie en Wetenschap, p. 101 -120.
Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell.
Commissie-Posthumus (2005), *Evaluatieonderzoek in de Schiedammer Parkmoord*, Den Haag: Openbaar Ministerie.
Elchardus, M. (2002), *De dramademocratie*, Tielt: Lannoo.
Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996), *Inzake opsporing*, Den Haag: SDU.
Faber, W., A. van Nunen (2002), *Het ei van Columbo? Evaluatie van het project financieel rechercheren*, Oss: Faber organisatievernieuwing.
Fijnaut, C.J.C.F., H.G. van de Bunt (2000), 'De toekomst van de landelijke bijzondere opsporingsdiensten in het kader van een 'goede' politiezorg', in: H.G. van de Bunt en J.M. Nelen (red.), *De toekomst van de bijzondere opsporingsdiensten*, Den Haag: WODC, onderzoek en beleid nr. 184.
Garland, D. (1996), 'The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society', *The British Journal of Criminology*, (36) 1996-4, p. 445-471.
Gunther Moor, L. en C.D. van der Vijver (2007), 'Politie en krijgsmacht', in: C. Fijnaut, E. Rosenthal, E. Muller en E. Van der Torre, *Politie, Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer, 2007, p. 1101-1118.
Hert, P. de, W. huisman en T. Vis (2005), 'Intelligence led policing ontleed', *Tijdschrift voor Criminologie*, vol. 47, nr. 4, p. 365-375.

Huisman, W., M. Huikeshoven, H. Nelen, H. van de Bunt en J. Struiksma (2005), *Het Van Traa Project; evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Klerks, P., M. Scholtes en C. van Meurs, (2001), *Particuliere recherche in Nederland; werkwijzen en informatiestromen*, Lelystad/Den Haag: Koninklijke Vermande/ES&E.

Koppen, P.J. van (2003), *De Schiedammer parkmoord; een rechtspsychologische reconstructie,* Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Ministerie van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002), *Nota Criminaliteitsbeheersing.*

Ministerie van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), *Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Criminaliteit.*

Nelen, H. (2000), 'Modellen voor evaluatie van opsporingsonderzoek', in: H. Moerland en B. Rovers (red.), *Criminaliteitsanalyse in Nederland*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie BV, p. 161-174.

Nelen, J.M. en E. Vugs (2007), 'Politie en de bijzondere opsporingsdiensten en inspecties', in: C. Fijnaut, E. Rosenthal, E. Muller en E. Van der Torre, *Politie, Studies over haar werking en organisatie.* Deventer: Kluwer, 2007, p. 191-212.

Poot, C. de, R.J. Bokhorst, P.J.J. van Koppen, E.R. Mulder (2004). *Rechercheportret; over dilemma's in de opsporing.* Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen (2005), *Politie in Ontwikkeling,* Den Haag: NPI.

Swaaningen, R. van (2005), Public Safety and the management of fear, *Theoretical Criminology,* vol. 9, no. 3, p. 289-305.

Hoofdstuk 24

Berghuis, A.C. (1994), 'Punitiviteitssferen', in: M. Moerings (red.), *Hoe punitief is Nederland?,* Arnhem: Gouda Quint BV, p. 299-312.

Boone, M. en M. Moerings (2007), 'De cellenexplosie', *Justitiële Verkenningen, 33*(4), p. 9-30.

Boone, M. en M. Moerings (2008), 'Detentiecapaciteit en detentieomstandigheden in Nederland', *Fatik,* 120, p. 5-10.

Cavadino, M. en J. Dignan (2006), *Penal Systems, a comparative approach*. Londen: Sage Publicatons.

Dijk, J.J.M. van, I. Sagel-Grande en L. Toornvliet (2009), *Actuele criminologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Downes, D. en R. van Swaaningen (2007), 'The road to Dystopia? Changes in the penal climate of the Netherlands', in: M. Tonry en C. Bijleveld (red.), *Crime and justice in the Netherlands,* Chicago: Chicago University, p. 31-72.

Egelkamp, M.M. (2002), *Inflation von Gewalt? Strafrechtliche und kriminologische Analysen von Qualifikationentscheidungen in den Niederlanden und Deutschland,* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Elffers, H. (2008), *Een straffe aanpak* (oratie), Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
Engbersen, G. en W. de Haan (2006), 'Asiel en Criminaliteit, Samenvattende beschouwing met enkele beleidssuggesties', *Politie en Wetenschap 2006*.
Fiselier, J.P.S. (2009), 'Penitentiaire inrichtingen in soort en maat', in: E.R. Muller en P.C. Vegter (red.), *Detentie*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 161-198.
Goffman, E. (1975), *Totale Instituties*. Rotterdam: Rotterdam Universitaire Pers.
Handboek Rechtspositie Gedetineerden, Den Haag: Sdu uitgevers 2004, p. 75-77
Heide, W. van der, en A.TH.J. Eggen (2007), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2006*, Den Haag: BJu.
Heide, W. van der, F. van Tulder en C. Wiebrens (2007), *Strafrechter en strafketen: de gang van de zaken, 1995-2006*, Raad voor de rechtspraak.
Hirschi, T. (1969), *Causes of Delinquency*, Berkeley: University of California Press.
Hurk, A. van den (2006), aangehaald in: J. Fiselier, 'Wat werkt averechts?', in: A. Harteveld, D.H. de jong,en E. Stamhuis (red.), *Systeem in ontwikkeling: Liber Amicorum G. Knigge*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 151.
Jonge, G. de (2009), 'Arbeid', in: E.R. Muller en P.C. Vegter (red.), *Detentie*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 583-612.
Kelk, C. (2008), *Nederlands detentierecht*, Deventer: Kluwer, p. 20-22.
Kleemans, E. R. (2001), 'Rationele keuzebenaderingen', in: E. Lissenberg, S. van Ruller en R. van Swaaningen (red.), *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, p. 153-170.
Lange, J. de en P.A.M. Mevis (2009), 'De gedetineerde als rechtssubject; algemene aspecten van de rechtspositie van gedetineerden', in: E.R. Muller en P.C. Vegter (red.), *Detentie, Gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 389.
Martinson, R.L. (1974), 'What Works? Questions and answers about prison reform', *The Public Interest*, 35, p. 22-54.
McGuire, J. (2000), *What Works in reducing criminality?*, Perth: Australian Institute of Criminology.
Moerings, M. (red.) (1994), *Hoe punitief is Nederland*, Arnhem: Gouda Quint.
Moerings, M. (2003), *Straffen met het oog op veiligheid* (oratie 23 september 2003), Leiden: Universiteit Leiden.
Moerland, Hans (1993), 'Afschrikking, de bakermat van de rationele keuzebenadering in de criminologie', *Tijdschrift voor Criminologie*, nr. 2, p. 110-126.
Post, M. (2005), *Detentie en culturele diversiteit*. Den Haag: BJu.
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2007), *Straf en zorg: een paar apart; passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen*, Amsterdam: SWP.
Sherman c.s. (1997), *Preventing crime, what works, what doesn't, what's promising*, Washigton D.C.: US Department of Justice.
Veen, Th.W. van (1987), 'Gedenken van Jonkers: her-denken over de vrijheidsstraf', *NJB*, p. 600-604.

Wartna, B.S.J. (2009), *In de oude fout. Over het meten van recidive en het vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies,* Den Haag: Boom juridische uitgevers, p. 126.

Hoofdstuk 25

Bel, D. van der, A. van Hoorn en T. Pieters (2007), *Informatie en opsporing*, Zeist: Kerckebosch.

Boer, M. den (1999), 'Internationale politiesamenwerking', in: C. Fijnaut e.a. (red.), *Politie, studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan de Rijn: Samson.

Bruggeman, W. (2005), *Global justice,* tekst ter discussie aangeboden bij de vergadering van de "Club de Madrid", 11 maart.

Coolsaet, R. (2005), *Al-Quaeda: the myth*, Brussels: KIIB.

Easton, M. (2001), *De demilitarisering van de rijkswacht*, Brussel: VUB Press.

Fijnaut, C. (2004), *The impact of world War II on policing in North-West Europe*, Leuven: University Press.

Nunen Karioen, A. van (2004), *Van criminaliteitsbestrijders tot peacebuilders*, Den Haag: Clingendael instituut, Meesterstuk voor de LIPO leergang,.

Outrive, L. van, Y. Cartuyvels en P. Ponsaers (1992), *Sire ik ben ongerust*, Leuven: Kritak.

Rosenthal, U. (1999), 'Politie en staat', in C. Fijnaut. e.a. (red.), *Politie, studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan de Rijn: Samson,.

Strijards, G. (2008), 'Enige noties over strafvorderlijke informatie-uitwisselingen tussen de Europese lidstaten', *Tijdschrift voor politie,* nr. 10, p. 9-15.

Wyngaert, Chr. van den (2003), *Kennismaking met het Internationaal en Europees strafrecht*, Antwerpen: Maklu.

Hoofdstuk 26

Koffijver, J., e.a. (2009), *Niets te verbergen en toch bang: Nederlandse burgers over het gebruik van hun gegevens en persoonlijke levenssfeer*, Amsterdam: Regioplan.

Muller, E.R. (2009), 'Veiligheid en privacy verkend', *Strafblad*, p. 122-135.

Muller, E.R, H.B.R.M. Kummeling en R.P. Bron (2007), *Veiligheid en privacy: Een zoektocht naar een nieuwe balans*, Den Haag: BJU.

Muller, E.R., L.J.J. Rogier, H.B.R.M. Kummeling, e.a. (2008), *Bestuur, recht en veiligheid: Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, Den Haag: BJU.

Vedder, A., e.a. (2007), *Van privacyparadijs tot controlestaat*, Den Haag: Rathenau Instituut.

De auteurs

Dr. E.J.A. Bervoets is bestuurskundige en criminoloog. Hij is werkzaam als zelfstandig onderzoeker op het terrein van lokale veiligheid, politiewerk en jeugdproblematiek. In het verleden werkte Bervoets onder andere voor het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement in Den Haag en de Politieacademie in Apeldoorn.

Dr. W. Bernasco is senior onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) te Amsterdam.

Prof. dr. G. Bruinsma is directeur van het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) te Amsterdam en hoogleraar omgevingscriminologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Prof. W. Bruggeman is professor politiewetenschappen aan het Benelux universitair centrum; Voorzitter federale politieraad.

Dr. P.J.V. Van Calster is Universitair Hoofddocent aan het Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit van Leiden.

Prof. dr. J.J.M. van Dijk is hoogleraar Victimology, Human Security and Safety aan de Universiteit van Tilburg en directeur van INTERVICT (International Victimology Institute Tilburg).

Dr. A.G. Donker was van 2003 tot 2010 werkzaam bij het Instituut voor Strafrecht & Criminologie van de Universiteit Leiden. Sinds april 2010 is zij benoemd als lector aan de Hogeschool Leiden.

Prof. dr. H. Elffers is senior onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) te Amsterdam en hoogleraar empirische bestudering van de strafrechtspleging aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Dr. H.B. Ferwerda is criminoloog en directeur van Bureau Beke te Arnhem. Hij is in 1992 gepromoveerd op het onderwerp criminele carrières van jeugdige delin-

quenten. Hij is als onderzoeker en adviseur actief op het terrein van veiligheidsvraagstukken, openbare orde en criminaliteit.

Prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut is hoogleraar internationaal strafrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Tilburg.

S.M. Ganpat M.Sc. is werkzaam als promovendus bij Afdeling Criminologie aan de Universiteit Leiden. Zij schrijft haar proefschrift over moord en doodslag en richt zich daarbij op de vraag in hoeverre criminele geneigdheid en specifieke situationele aspecten van invloed zijn op de kans op moord. Daarnaast werkt zij mee aan een grootschalig internationaal vergelijkend onderzoeksproject naar moord en doodslag in Europa.

Dr. B. van Gestel is socioloog en als onderzoeker werkzaam voor het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC). Tussen 2000 en 2005 was zij als promovendus verbonden aan het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR).

Prof. dr. W. Huisman is hoogleraar Criminologie en hoofd van de afdeling Strafrecht en Criminologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Daarnaast is hij lid van het bestuur van de onderzoeksschool Maatschappelijke Veiligheid.

Mr. P. Kleve is universitair docent ICT-recht aan de juridische faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is als onderzoeker verbonden aan de Onderzoeksschool Maatschappelijke Veiligheid en is met name geïnteresseerd in de normatieve werking van informatietechnologie.

Prof. dr. E.R. Kleemans is hoogleraar Zware Criminaliteit en Rechtshandhaving aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam en Hoofd Onderzoeksafdeling Criminaliteit, Rechtshandhaving en Sancties van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

Drs. M. Koemans M.Sc. is als PhD-Fellow werkzaam bij de Universiteit Leiden. Zij doet promotieonderzoek naar de Nederlandse aanpak van overlast en vergelijkt die met de Engelse situatie. Dit onderzoek vindt plaats binnen het Leidse Universitaire onderzoeksprogramma 'Criminal Justice: Legitimacy, Accountability and Effectivity'.

S. Kruithof M.Sc. heeft de master Criminolgie (profiel Veiligheidsbeleid en Rechtshandhaving) afgerond aan de Universiteit Leiden. Zij is werkzaam als student-assistent bij de afdeling Criminologie van het Instituut voor Strafrecht & Criminologie van de Universiteit Leiden.

Drs. I. van Leiden is Psycholoog/criminoloog en werk als senioronderzoeker bij Bureau Beke te Arnhem. Zij houdt zich bezig met onderzoek op het terrein van gewelds- en zedencriminaliteit.

Prof. dr. J.P. van der Leun is hoogleraar Criminologie aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Haar onderzoek richt zich op migratie en criminaliteit en ze coördineert de bacheloropleiding Criminologie.

Prof. dr. mr. L.M. Moerings is hoogleraar penologie Faculteit der Rechtsgeleerdheid Leiden en voorzitter van de sectie gevangeniswezen van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescheming (RSJ)

Prof. mr. R.V. de Mulder M.B.A. is hoogleraar Informatica en Recht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Prof. dr. mr. E.R. Muller is hoogleraar Veiligheid en Recht Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden en directeur COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement - An Aon Company.

Prof. dr. mr. H. Nelen is hoogleraar Criminologie aan de Universiteit Maastricht.

Prof. dr. P. Nieuwbeerta is hoogleraar Criminologie, Instituut Strafrecht & Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden en bijzonder hoogleraar Sociologie, Afdeling Sociologie, Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht.

Dr. L. van Noije is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau, bij de afdeling Wonen, Leefbaarheid en Veiligheid. Zij promoveerde op het gebied van politieke communicatie en houdt zich bezig met onderzoek naar criminaliteit, de effectiviteit van veiligheidsmaatregelen en de beleving van veiligheid.

Mr. C. van Noortwijk is universitair hoofddocent Informatica en Recht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast is hij als consultant verbonden aan het bedrijf Rechtsorde, dat zich specialiseert in het ontwikkelen van geïntegreerde zoeksystemen voor de juridische markt.

R. van Os is onderzoeker bij de Afdeling Criminologie, Vrije Universiteit Amsterdam. Zij doet onderzoek naar de intergenerationele overdracht van agressief crimineel gedrag.

Prof. dr. R. van Swaaningen is bijzonder hoogleraar internationaal comparatieve criminologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en wetenschappelijk directeur van de onderzoeksschool Maatschappelijke Veiligheid.

Dr. G.N.G. Vanderveen is als universitair docent verbonden aan het Instituut voor Strafrecht & Criminologie en was ten tijde van het schrijven van dit hoofdstuk tevens gedetacheerd als associate lector Public Reassurance bij de Hogeschool IN-Holland.

Mr. J.M. ten Voorde is universitair docent straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden en rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Haarlem.

Dr. mr. A. van Wijk is criminoloog en directeur van Bureau Beke te Arnhem. Hij heeft diverse hoofdstukken en (inter)nationale artikelen geschreven over zedencriminaliteit.

Dr. J.A. van Wilsem is Universitair Docent aan het Instituut Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden.

Prof. dr. K.A. Wittebrood is senior onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en bijzonder hoogleraar Sociale veiligheid in de stedelijke publieke ruimte aan de Universiteit van Amsterdam.

Serie bundels Orde en Veiligheid

Deze bundel is een uitgave in de serie bundels Orde en Veiligheid onder eindredactie van prof. dr. mr. E. R. Muller. In deze door Kluwer uitgegeven serie zijn de volgende delen verschenen of in voorbereiding.

Politie (redactie: Fijnaut, Muller en Rosenthal), 1999; tweede geheel herziene en aangevulde druk (redactie: Fijnaut, Muller en Van der Torre), 2007.
Krijgsmacht (redactie: Muller, Starink, Bosch en De Jong), 2004.
Veiligheid (redactie: Muller), 2004.
Detentie (redactie: Muller en Vegter), 2005; tweede herziene druk (redactie: Muller en Vegter), 2009.
Handhaving (redactie: Michiels en Muller), 2006.
Rechterlijke macht (redactie: Muller en Cleiren), 2006.
Brandweer (redactie: Helsloot, Muller en Berghuijs), 2007.
Forensische wetenschap (redactie: Broeders en Muller), 2008.
Terrorisme (redactie: Muller, Rosenthal en De Wijk), 2008.
Crisis deel I: Studies over crisis en crisisbeheersing (redactie: Muller, Rosenthal, Helsloot en Van Dijkman), 2009.
Crisis deel II: Crises in Nederland 1945-2008 (redactie: Muller en Rosenthal), verwacht in 2010.
Criminaliteit (redactie: Muller, Van der Leun, Moerings en Van Calster), 2010.
Risico (redactie: Ale, Muller en Ronner), verwacht in 2010.
Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (redactie: De Graaf, Muller en Van Reijn), verwacht in 2010.

Register

A

aandacht voor zowel individu als organisatie in criminaliteit 558
aangehouden verdachten, kenmerken 71
aangifte
– bij politie 37
– van geweld 168
aangiftebereidheid burgers 69
aangrenzend buffergebied 385, 386
aanwijzing ernstige overlast, wetsvoorstel - 252
aboltionisme 30
ABRIO (Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding) 503
Acceptable Behaviour Contracts (ABC's) 255
actieprogramma, Veiligheid begint bij voorkomen 424 e.v., 435, 445
ADHD-problematiek 296
adolescence-limited delinquent 311, 318
afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 481
afrekeningen binnen criminele milieu 27
afstemming binnen de justitiële keten 449
afwijkend gedrag 24
age-crime curve 308
agendabuilding 361
agressie en geweld, beleidsthema 426
Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst(AIVD) 467
Algemene Inspectiedienst (AID) 478
algemene nationale gegevensbank (ANG), België 535
algemene rechtsbeginselen 532
allochtone slachtoffers 329
allochtonen
– criminele 337
– moord en doodslag 190
alternatieve leer- en werkstraffen, aanpak straatoverlast 250
amplificatiespiraal 371
anascopische kijk op de werkelijkheid 31
angst voor criminaliteit 104
anomietheorie van Merton 228
anticiperende opsporing, ICT criminaliteit 284
Anti-Social Behaviour Orders (ASBO's) 255
anti-social conduct, definitie EC 244
attitudes omtrent criminaliteit 95, 106

B

Basisvoorziening Handhaving (BVH) 499

Basisvoorziening Opsporing (BVO) 499
beeldvorming
– criminaliteit 36
– beeldvorming, georganiseerde criminaliteit 117
beïnvloedingsrichtingen, media 359
Beke-indeling, jeugdcriminaliteit/jongerenoverlast 245
beleidsframe 357
beleidsplannen, daadwerkelijke effecten 560
België, internationale informatie-uitwisseling 535
Belgische politie, historie van 548
bemiddeling 332
bendevorming 164, 303
beperkt beveiligde inrichtingen 520
beschermende factoren, gedrag jongeren 153
bescherming van persoonsgegevens 427
bestaanscriminaliteit 348, 351
bestuurlijke boete in de openbare ruimte, Wet - 249
bestuurlijke instrumentarium, aanpak straatoverlast 248
bestuurlijke ophouding, aanpak straatoverlast 248
bestuurlijke rapportages, georganiseerde criminaliteit 131
(bestuursrechtelijke) verzorgingsmodel, slachtofferhulp 328
beveiligingsindustrie, particuliere 465
bevoegdheden
– i.v.m. preventie en repressie 561
– politie, justitie, en inlichtingendiensten 464
bijzondere opsporingsbevoegdheden 414
bindingen van het individu 314
bindingentheorie 141
biologische theorieën
– crimineel gedrag 150
– vrouwencriminaliteit 300
biosociale perspectieven 408
biosociale theorieën 142
Bol, inventarisatie risicofactoren 296
BOOM 431
boosheidsverkrachters 207
Bovenregionale teams (BRT's) 500
broken-windowstheorie 152, 457
buffergebied 381
burgemeester 468, 469, 473
Burgernet 429
burgers
– als professionele nieuwsmanagers 363
– burgers, rol in criminaliteitsbestrijding 568
buurtmobilisatie 456

C

Cambridge studie, langdurig daderschap 310, 316
cameratoezicht 457, 461
– aanpak straatoverlast 249
– effectevaluaties 391
Campbell Crime and Justice Group 380
catastrofaal terrorisme 422
Centrale Raad van Beroep 481
Centrum Fietsdiefstal 428
cijfer, criminaliteit en criminaliteitsbestrijding 45
Coalitieakkoord, criminaliteitbestrijding 417, 422

coffeeshops, AHOJ-G-criteria voor 429
collectieve moraal, inbreuk op 22
College van Beroep voor het Bedrijfsleven 481
College van procureurs-generaal 467
Commissie
– Evaluatie Antiterrorismebeleid 433
– Franken 270
– Posthumus 494, 504
– van Traa 115
commune criminaliteit 417, 422, 439
– beleidsthema's 426
– ontstaan van 437
– terugdringen van 419
communicatietoepassingen voor criminele doeleinden 277
compenserende diefstal 325
compenserende verkrachters 206
computercriminaliteit
– definitie 259
– internationale samenwerking 274
– redenen voor agenderen van 265
computersysteem, misbruiken van 278
computervirussen 278
computervredebreuk, Wetboek van Strafrecht 272
concentrisch buffergebied 385, 386
concept Informatie Gestuurde Opsporing 497, 499
confluentiemodel van Malamuth 200
continuïteit van daderschap 309
controlegebied 381
controletheorieën, migranten 341
corporate crime 220
corporatieve vorm van witteboordencriminaliteit 219
CRIEM, nota 337, 343
criminalisering 25, 32, 103
criminaliteit
– begrip 19
– blijvende zorg voor 555
– definitie Greer/Hagan 28
– geregistreerde 62
– ruimtelijke verplaatsing 375 e.v.
– stijging van 135
– verkleuring van 25
– visies op 22
– wel of geen consensus over 110
criminaliteit tegen bedrijfsleven, beleidsthema 428
criminaliteit bij migranten, verklaringen 340
criminaliteitbestrijding
– beleid 417 e.v.
– cijfers 45
– op verschillende niveaus 557
– organisaties 79,463 e.v.
– samenwerking organisaties 567
criminaliteitscijfers 36, 45, 135
– migranten en criminaliteit 343
criminaliteitsvierkant 40
crimineel gedag, verklaringstheorieën 150
criminele burgerinfiltranten, inzet van 129
criminele carrières 125
– jongeren 160
criminele groepen jongeren 163
– verklaringen 294
criminele jeugdgroep 246
criminele netwerken 119
– strategische posities in 123
criminologie
– definitie 149
– domein 20

– moederdisciplines 293
criminologische strainbenadering, Merton 341
criminologische theorieën, verklaring witteboordencriminaliteit 228
crisissen, impact op internationale actoren 548
culturele criminologie 26
culturele factoren, etnische criminaliteit 342
Culturele Veranderingen (CV), langjarig onderzoek 100
cultuur van controle 410
cultuurconflict, allochtonen 157
cybercrime 259, 263
Cybercrime verdrag 270, 275
cybercriminaliteit, aanpak van 431
cyberstalking 103

D
daderenquête 168
dadergerichte maatregelen 420
daders 305 e.v.
– kern strafproces 516
– moord en doodslag 187
dark number 134, 344
data profiling 284
databank 'Moord en doodslag 1992-2006' 183
dataretentie 285
dataverzameling criminaliteitscijfers 343
dDoS-aanval 278
decriminalisering 28, 30, 103
de-invididualisering 302
delicten, beoordelen ernst van 106, 308
delictgerichte maatregelen 420
delinquent gedrag jongeren, risicofactoren 153
Delta-methode 115, 140
democratisch beleidsproces 355
denial 34
deprivatietheorie 143
detentie
– cijfers 90
– geschiedenis 491
– organisatie 486
detentiefasering 521
detentieratio 510
determinisme 404
determinisme/indeterminisme debat 408
deterministisch mensbeeld 292
deviantie 24
– amplificatie van 32, 39
deviologie 29
Diagnositic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM) 196
Dienst IPOL 500
Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) 488
– aantal medewerkers 91
Dienst Nationale Recherche (DNR) 500
Dienst Nationale Recherche Informatie (DNRI) 500
differentiële associatietheorie 143, 152, 229
diffusion of benefits, begrip 376
disfunctionele zelfregulatie 199
doodslag 181
doodsoorzaakstatistieken, geweld meten via 168
doodstraf 406
doorgroeien naar haarde groepscriminaliteit 302
downloaders van kinderporno 202
draaideurcriminaliteit 462
driehoeksoverleg 469, 473
driepadenmodel van Knight en Sims-Knight 200, 201

Dual Toxonomy model 310
– aanpassing van 312
dynamisch beeld van criminaliteit 43

E
eager sources 358
eergerelateerd geweld, aanpak van 427
effectevaluatieonderzoek 450
– validiteit 450-452
effectevaluaties
– kwaliteit 453
– van cameratoezicht 391
– van plaatsgebonden interventies 388
– van straatverlichting 391
effectstudies misdaadverslaggeving 353
empirische kennisaccumulatie 395
Engelse aanpak, straatoverlast 255
enquêtes, geweld meten via 168
ernst van de gevolgen, perceptie van 108
ernst van het feit, strafrecht 99
ernstige criminaliteit
– ontstaan van 440
– vormen van 430
ernstige overlast, definitie 233
etikettering 25
etiketteringstheorie 152
etiologische theorieën 289
etniciteit
– georganiseerde criminaliteit 122
– jeugdcriminaliteit 156
– moord en doodslag 190
etnische criminaliteit 337 e.v.
– individuele factoren 342
Eurojust 538
Europese Unie, politiesamenwerking in 536
Europol, taken 537
Europol informatiesysteem (EIS) 553
Europolbesluit 537
evaluatieonderzoek 449
– eisen 175
event dependent, slachtofferschap 324
evidence-based 380, 415
experimentgebied 381
expressiefunctie media 356
expressieve straftheorieën 411
Eye Movement Densitization and Reconstruction (EMDR) 327

F
facilitators, criminele netwerken 120
familie, risicofactoren geweldscriminaliteit 173
FF-Kappe-project, aanpak straatoverlast 253
fietsendiefstal, aanpak van 428
financieel-economische criminaliteit, aanpak van 431
Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst-Economische Controle Dienst (FIOD-ECD) 431, 478
fixated misbruikers van kinderen 204
Forensische Observatie- en Begeleidingsafdelingen (FOBA) 521
Framing 357
fraudedelicten, ICT criminaliteit 280
free publicity 365
functioneel parket 478
fysieke overlast, straatoverlast 243

G
geautomatiseerd systeem, werking verstoren/manipuleren 278

gebiedsverboden, aanpak straatoverlast 248
gedetineerden
– aantal 90
– begrip 509
– daling aantal sinds 2005 515
– groei aantal 510
– rechten voor 523
gedrag, perceptie van 101
gedrag van daders, ruimtelijke effecten 379
gedragingen, wel of niet beoordelen als crimineel 110
gedragsaanwijzingen, wet OM-afdoeningen 250, 253
gedragsveranderingen door misdaadverslaggeving 353
gegevens, Wetboek van Strafrecht 260, 272
gegevensverstrekking, reikwijdte 274
gelegenheidsbeperking 449, 457, 460, 461
gelegenheidstheorie 151
Gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB), Europese Unie 550
gemeenten, criminaliteitsbestrijding 468
gemeenteraden 469
gender studies 299
Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) 470
generale preventie, strafdoel 518
generale preventietheorieën 401
generale preventieve werking, straffen 527
georganiseerde criminaliteit 113, 638
– aanpak van 432
– bestrijding van 418, 421
– maatregelen 114
gepercipieerde ernst van een delict 102
geregistreerde criminaliteit 134, 135
– cijfers 62
– per delictgroep 65
geregistreerde jeugdcriminaliteit 154
geregistreerde zedendelicten 198
geschikte vijand 33
geslacht dader/slachtoffer, moord en doodslag 189
gevangenisleven, uitgangspunten 522
gevangenispopulatie
– afkomst van 516
– groei van 510
gevangenissen, soorten 519
gevangenisstraffen 487, 509 e.v.
– effectiviteit van 523
– preventieve werking 406
gevolgen van criminaliteit, gepercipeerde ernst van 108
geweldscriminaliteit 167 e.v.
– omvang en trends 169
– toekomstig onderzoek naar 177
geweldsdelicten
– door de bevolking ondervonden 56
– slachtofferpercentages 50
geweldsmisdrijven, opgehelderde en geregistreerde 67
global justice 553
global policing 553
grensoverschrijdende criminaliteit, internet 267
grensstreken, samenwerking in 540
groepscriminaliteit, jongeren 161, 317
groepsdimensie 300

H
Haagse programma, internationale samenwerking 542
hacken, Wet computercriminaliteit I 271
Halt-afdoening 454, 455, 460
– aanpak straatoverlast 250
handhavende diensten, organisatiecriminaliteit 224
hands-of delicten 201
hands-on delicten 201
hardekernjongeren 159
– criminele carrières 160
hardere aanpak, organisatiecriminaliteit 236
harmfulness 108
hate crime 104
hechtenis 487
hennepteelt 441
– aanpak 436
herhaald slachtofferschap 323
herkomst, aangehouden verdachten 72
herstel van aangedaan leed/veroorzaakte schade, strafdoel 518
herstelrecht 328, 335
– definitie 332
herstelrechtelijke model, slachtofferhulp 332
high tech crime 259, 263
hinderlijk gedrag, omschrijving 245
hinderlijke groepen jongeren 162
hinderlijke jeugdgroep 246
Hirschi, Travis 314, 342
HKS-registratie 337
Hoge Raad 481
homofilie 196
hoofdstrategieën vergroting sociale veiligheid 446
(hot-spot)politiesurveillance 389, 457
huiselijk geweld, aanpak van 427

I
ICT criminaliteit 259 e.v.
– definitie 249
– omschrijving 279
– onderzoek 283
– redenen voor agenderen van 265
ideale slachtoffer, kenmerken 109
illegale migranten, criminaliteit onder 348
immigratieland, Nederland 340
immorele en schadelijke handelingen 22
importcriminaliteit 348
incidenten, betekenis toekennen aan 109
informatiefunctie media 356
informatietechnologie, ondermijning staatsgezag 268
informatie-uitwisseling, internationale samenwerking 532
inrichtingen
– met extra beveiligingsniveau 520
– met normale beveiliging 519
– met uitgebreide beveiliging 520
– voor Stelselmatige Daders 430, 487
Inspectie voor de Sanctietoepassing 489
instigator 318
instrumentarium, aanpak straatoverlast 247
integrale theorieën, crimineel gedrag 152
Integrale Veiligheidsmonitor 2008 45
integratieve handhavingsmodellen, organisatiecriminaliteit 237

integratieve theorieën, organisatiecriminaliteit 233
intensiveringsprogramma Bestrijding georganiseerde criminaliteit 501
intentie dader 108
interetnische samenwerking, georganiseerde criminaliteit 123
Internatioanl Crime Victims Suervey (ICVS) 171
internationaal ad hoc tribunaal 546
internationaal strafrecht 545
internationale criminaliteitsbestrijding 531 e.v.
internationale rechtshulp, definitie 532
Internationale rechtshulpcentra (IRC's) 551
internationale samenwerking
– opsporingsniveau 131
– praktijk 551
– trends 539
internationale strafvordering 545
internet, ICT criminaliteit 266
internetoffenders, typologie van Krone 202, 203
Interpol 546
interregionale rechercheteams (IRT's) 114
interventies, ruimtelijke effecten van 378
irresponsible ownership 34
IRT-affaire 115
ISD-maatregel 146, 511

J

Jeugd Terecht, kabinetsnota 2002 147
jeugdbende 164
jeugdcriminaliteit
– definitie 150
– kenmerken 158
– ontwikkelingen 154
– verklaringen 294
jeugdcriminologie 149
jeugdgroepen 161
jeugdige daders, toename van 317
jeugdige veelplegers (JV) 137
– aanpak 147
jeugdige zedendelinquenten 210
jeugdigen in detentie, toename van 514
jongeren, motieven voor delinquent gedrag 317
Jongeren Opvang Team Amsterdam-west (JOT) 251
jongerenoverlast op straat 241, 245
journalisten en misdaadverslaggeving 370
journalistieke richtlijnen 371

K

katascopische kijk op de werkelijkheid 31
kennis, criminaliteit(sbestrijding) 574
kennis van ICT, determinator ICT criminaliteit 268
Kennisontwikkeling in Modellen (KIM) 497
kerncijfers, activiteiten rechterlijke macht 89
Keurmerk Veilig Ondernemen 428
kickgedrag, jeugdcriminaliteit 158
kinderdodingen 186
kinderporno downloaden 202
kinderpornografie, Cybercrime verdrag 275
kindertijdfactoren, belang van 316
kleine criminaliteit 134
Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) 467, 473

Korpsbeheerdersberaad 474
'korte klap'-onderzoeken 130
kosten, criminaliteit 74
kritiekfunctie media 356
kroongetuigen 129
Kuhn, Thomas 290

L
labelingbenadering 341
labelingtheorie 152
labeling 24
labelingproces 25
land van herkomst, blijvende oriëntatie op 157
Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum (LIRC) 551
landelijk parket 478
Landelijke Expertisegroep Bijzondere Zedenzaken (LEBZ) 213
langdurig daderschap, basisprincipes 309
langere strafdreiging, effect van 454
late starters, criminele carrière 125
leeftijd dader/slachtoffer 309
– moord en doodslag 189, 190
leeftijd, aangehouden verdachten 71
legitimiteit 98
– van strafrechtelijke sancties 415
lifecourse-persistent delinquent 310. 318
lifestyle-exposure model 323
lik-op-stukbeleid 460
lik-op-stukfunctie rechtshandhaving 447(VP),
local heroes, criminele carrière van 127
Loeber, Rolf 295, 309
lotgenoten bijstaan 327
low-level chronic daders 313

M
maffiaorganisaties, traditionele 118
malware 278
Maryland Scientific Methods Scale (SMS) 380
maturity gap, Moffitt 295, 300, 311
media
– en criminaliteitsbestrijders 353 e.v.
– toegang tot 321, 365
– toenemende concurrentie tussen 371
media event 358, 362, 364
mediaberichten, invloed op het criminaliteitsbeleid 373
mediaberichtgeving, beeldvorming criminaliteit 39
mediacratie 372
mediafuncties 356
mediation 332
meelopers, gedrag van 159
meisjescriminaliteit 155
– overzicht 297
– verklaringen 294
melding van geweld 168
meldingsbereidheid burgers 69
menselijk toezicht 457
meten
– geweldscriminaliteit 167
– organisatiecriminaliteit 223
methodologische criteria 394
migranten
– illegale 338, 340, 348, 351
– typen criminaliteit 345
migratie naar Nederland 338
minderjarige zedendelinquenten 210
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 466, 467
Ministerie van Justitie 467
misdrijven

– tegen Opiumwet, opgehelderde en geregistreerde 69
– tegen Wet Wapens en munitie, opgehelderde en geregistreerde 69
modus operandi, moord en doodslag 187
Moffitt, Terry 295, 310
Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven 437, 438
Monitor georganiseerde criminaliteit, WODC 116, 425
Monitor Veelplegers 2008 138
monitoren, nationale 100
moord en doodslag 181 e.v.
– aantal slachtoffers 184
moorden, typen 185
moorden buiten familiesfeer, studies naar 182
moorden in criminele milieu 186
moorden in familie-/relatiesfeer 185
– studies naar 182
moral entrepreneur 32
moral panic 32
mosquito's, aanpak straatoverlast 249
multidimensionele benadering 40
multi-etnische samenleving, criminaliteit in 337 e.v.
multivariate analyses 344, 347

N

Naar een Veiliger Samenleving – kabinetsnota 2002 145
– Veiligheidsprogramma 446 e.v., 461
'naming en shaming' sancties 237
Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit, KLPD 425, 497
Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing 420
Nationale Coördinator Terrorismebestrijding 467
nationale monitoren 100
Nationale Recherche (NR) 478, 497
natuurlijke misdaad 22
Nederlands Forensisch Instituut 467
Nederlandse wetgeving, uitgangspunten internationale informatieverstrekking 533
neutralisaties, witteboordencriminaliteit 230
neutralisatietechnieken 230
neutraliseringstechnieken 26, 28
New School, benadering van technologie 271
NFI 504
niet-geregistreerde misdaad 134
nieuwsbron 358
nieuwsmanagement 358
– van de overheid 364
nodal policing 498, 506
normatieve democratiemodel 355
normatieve werking, technologie 281
norminprinting of –bevestiging, strafdoel 517

O

officier van justitie 480
Old School, benadering van technologie 279, 285
ondernemersactiviteiten, schade door 35
ondervonden delicten, cijfers 55
onderzoeksgroep Fijnaut 116
onduldbaar gedrag 243
onschadelijkmaking, strafdoel 518
ontkenning 34
ontwikkelingsmodellen, zedendelicten 199

ontwikkelingspsychologisch perspectief, jeuddelinquentie 295
ontwikkelingstheorieën, crimineel gedrag 150
onveiligheidsgevoelens
– cijfers 59
– door misdaadverslaggeving 354
open inrichtingen 521
Openbaar Ministerie (OM) 467, 477 e.v.
Openbare Orde en Veiligheid Inspectie 467
opportunistische verkrachters 206
opsporing 493 e.v.
– computercriminaliteit 265
– criminaliteit migranten 349
– criminele netwerken 130
– ICT criminaliteit 278
– moordzaken 191
– zedendelinquenten 210
opvoedingsondersteuning 456, 460
organisatiecriminaliteit 215 e.v.
– aanpak 233
– begrip 219
– omvang 223
– oorzaken 228
– typen 221
organisatiegedrag, regulering 234
organisaties, criminaliteitsbestrijding 463 e.v.
organisatiesociologie 231
organisatiestructuur 231
ouderdodingen 186
overheidsactoren en media 365, 367
overheidsbeleid, criminaliteitbestrijding 417 e.v.
overheidsuitgaven, reactie op criminaliteit 74
overlast en verloedering, beleidsthema 428
overlastgevende groepen jongeren 163, 246
overtredende overheden, term 221

P

pakkans 458
paradigma 290
parafiele stoornis, DSM-IV 196
parafilie, omschrijving 197
'paraplu'-onderzoeken 130
Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden 115
particuliere beveiligingsmarkt 475, 476
partnerdodingen 186
PeaceBuilders (PB) 176
pedofielen, DSM-IV 197
pedoseksualiteit 197
pedoseksuelen 203
Penitentiair Programma (PP) 521
perceptie van criminaliteit 95, 102
permanente Internationaal Strafhof 547
persoonlijke kenmerken, risicofactoren geweldscriminaliteit 172
persoonsgerichte aanpak, risicojongeren en recidivisten 430
Pieter Baan Centrum 521
piramidale organisaties 118
plaatsgebonden interventies, effectevaluaties 388
plaatsgebonden maatregelen, begrip 376
pleegplaats, moord en doodslag 188
politie
– bevoegdheden 474
– cijfers 79
– functioneren van 83

politiegegevens, beeldvorming criminaliteit 36
politiële rechtshulp, definitie 532
politieorganisatie 473
politiesamenwerking, actuele vormen van 532
Politiewet 1993 473, 474
positieve generale preventie 402
posttraumatisch altruïsme 327
posttraumatisch cynisme 326
posttraumatisch stress syndroom (PTSS) 325
preferentiële pedoseksuelen 205
prevalentie daderschap, zelfrapportage 305
preventie 399 e.v.
– bevoegdheden 561
– geweldscriminaliteit 175
– jeugdcriminaliteit 165
– voor- en nadelen 407
preventiemaatregelen, bedrijven 75
preventieve gehechten, toename van 510
primaire preventie, geweldscriminaliteit 175
primeurdrang van journalisten 369, 371
principle-based regulering 235
privacy en veiligheid 562
private uitgaven, voorkomen criminaliteit 75
proactieve preventie 413
problematische gebeurtenissen 30
programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad 501
protectieve factoren, jeugddelinquentie 297
psychopathologische jeugddelinquenten 161
publieke opinie 100
punitiviteit 516

R

Raad van Korpschefs 474
Raad voor de Nationale Veiligheid 468
Raad voor de Rechtspraak 467, 481, 483
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 490
Raad voor Veiligheid en de Rechtsorde 468
racketeering 114, 127
rationelekeuzetheorie 141, 151, 228, 377
realist 291, 292
recherche 493 e.v.
recherchestrategieën, criminele netwerken 130
recherchevak, professionalisering 502
rechten van de burgers, inbreuk 464
rechterlijke bevelen, handhaving openbare orde 250
rechterlijke macht
– cijfers 87
– organisatie 481
rechterlijke onafhankelijkheid 485
rechtshandhaving 446, 454, 458
recidive, verlagen 454
recidivisten, persoonsgerichte aanpak 430
redres, begrip 29
regiokorpsen 498
regionaal college 473
Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) 502
registratiegegevens politie, geweld meten via 168
regressed misbruikers van kinderen 204
regulering
– organisatiegedrag 234

– prostitutie, wetsontwerp 436
relatieve deprivatietheorie 151
relativist 291, 292
replacement discourse 29
repressie, bevoegdheden 561
reputatieaantasting, door wangedrag 237
resocialisatie, strafdoel 518
resocialisatie-ideaal 410
resocialisatieprogramma 459
Responding in Peaceful and Positive Ways (RIPP) 176
responsive regulation 238
restorative justice 328, 332
rijk, criminaliteitsbestrijding 466
risicodenken 465
risicofactoren
– daderschap 315
– delinquent gedrag jongeren 153
– geweldscriminaliteit 171
– jeugddelinquentie 296
risicojongeren, persoonsgerichte aanpak 430
risicojustitie 412
risicoverhogers geweld, gelegenheidsaspecten 174
roofmoorden 186
routine-activiteitentheorie 377
ruimtelijke verplaatsing, criminaliteit 375 e.v.
ruzies, moorden bij 186

S

sadistische verkrachters 207
samenscholingsverbod, aanpak straatoverlast 248
samenspanning 412
samenwerking organisaties, complexiteit van 567
samenwerkingsverbanden
– criminele 119
– internationale 536
Sampson en Laub, turning points 314
sanctiemodaliteiten 407
sanctietheorie, preventie 400
Sarbane-Oxley wetgeving 236
scared straight programma's 460
schade
– van criminaliteit 76
– van organisatiecriminaliteit 227
schadevergoeding, slachtoffer 331
schandalen, organisatiecriminaliteit 225
schuldbeginsel 404
secundaire preventie, geweldscriminaliteit 175
secundaire victimisatie 321
seksueel (afwijkend) gedrag 196
seksueel geweld, primaire motivatoren 200
seksuele moorden 186
– publicaties over 183
seksuele stoornis, DSM-IV 196
selectiviteit in de strafrechtketen 341
selectiviteit in opsporing en aanpak 349
self-report-enquête 168, 169
situationele misdaadpreventie 377
situationele pedoseksuelen 204
situationele preventie, georganiseerde criminaliteit 130
slachtoffer, kenmerken van 109
slachtofferenquêtes 102, 106, 168, 322
slachtoffergroepen, bijzondere 324
slachtofferhulp, modellen 327
Slachtofferhulp Nederland 329
slachtofferloze delicten 135
– registratie 37
slachtofferrechten
– Algemene Vergadering VN 333
– VS 334

– Wetboek van Strafvordering 330
slachtofferrisico, cijfers 58
slachtoffers 321 e.v.
– kenmerken 322
– meer centraal 559
– moord en doodslag 187
– organisatiecriminaliteit 227
slachtofferschap 136
– angst voor 104
– cijfers 46, 136
SMART-benadering, verplaatsing criminaliteit 390
sociaal beleid, aanpak straatoverlast 261
social harm benadering, Henry/Milovanovic 29
sociale bindingen
– migranten 341
– risicofactoren geweldscriminaliteit 173
sociale bindingen theorie 151
sociale controle, criminaliteit als vorm van 26
sociale controletheorie, vrouwencriminaliteit 300
sociale gelegenheidsstructuur 125, 131
Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) 478
sociale overlast, straatoverlast 243
sociale relaties, georganiseerde criminaliteit 121
sociale theorieën 289
sociale veiligheid 446, 458
Sociale veiligheid ontsleuteld, SCP-onderzoek 252
spannings- of straintheorie, vrouwencriminaliteit 300
speciale preventie, strafdoel 518
speciale preventietheorieën 403
stabiliteitshypothese, toetsing 312
stalking 103
start criminele carrière 125
state crime 221
statistische discriminatie 349
stellingen 555 e.v.
sterk criminele groepen 156
Stockholm programma, eerste beoordeling 543
straatcriminaliteit 134
straatcultuur 348
straatoverlast 241 e.v.
– aanpak 241 e.v.
– Engelse aanpak 255
– ervaren van 245
– omschrijving 242, 247
straatroof, veelplegers 139
strafdoelen 517
straffen
– generale preventieve werking van 527
– moord en doodslag 192
strafprocesrecht, preventieve werking 413
strafrecht 99
strafrechtelijk onderzoek, OM 479
strafrechtelijke genoegdoeningsmodel, slachtofferhulp 330
strafrechtelijke instrumentarium, aanpak straatoverlast 250
strafrechtelijke sancties, preventieve werking 406
strafvordering, computercriminaliteit 273
strategische posities, criminele netwerken 123
Stuart/Lanier, model van 41
suitable enemy 33

T

tappen, ruime omschrijving 273
TBS-gestelden, toename van 513

Team Grootschalige Opsporing (TGO) 498, 504
technische beveiliging 457, 461
Ter Beschikking Stelling (tbs) 487
territorialiteitsbeginsel, strafvordering 545
terrorisme, bestrijding van 418, 422, 433
terrorismedreiging 549
terroristen 27
theorieën 289 e.v.
toegang tot de media 362, 365
toezicht op naleving, bedrijfsleven 235, 238
totale institutie, gevangenis als 518
transitcriminaliteit 118
– opsporingsniveau 131
trekkingrechtplaatsen 147
tripartite overleg 468
turning points 314
tweepadenmodel, Terry Moffitt 295

U

uitgaansgeweld, veelplegers 140
uitstralingseffecten 379
utiliteitsdenken 409

V

vandalismedelicten
– door de bevolking ondervonden 57
– slachtofferpercentages 52
Verdrag van Enschede, grensoverschrijdende samenwerking 530
veelplegers 133, 137
– organisatiecriminaliteit 225
veelvoorkomende criminaliteit 133
– aanpak 144
– slachtofferpercentages 46
– verklarende theorieën 141
Veiligheid begint bij voorkomen, actieprogramma 424 e.v., 435, 445
veiligheid en privacy 562
veiligheidsbeleid, effecten 445 e.v.
Veiligheidshuis, Tilburgse 420
Veiligheidshuizen 430, 435, 440, 471, 490, 496
– varianten 472
Veiligheidsmonitor 100
Veiligheidsmonitor Rijk 418, 437
Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving (VP) 446 e.v., 461
veiligheidszorg, thema's 463
verdachten
– aangeleverd aan OM 81
– allochtone groepen 344
verdachtenkenmerken 71
Verdrag van Prüm, hoofddoelstellingen 541
Verdrag van Senningen, grensoverschrijdende samenwerking 540
vergelding, strafdoel 517
verkeersmisdrijven, opgehelderde en geregistreerde 68
verkrachters 205
verkrachting 196
verlichting, effectevaluaties 391
verloedering, aanpak van 428
vermogenscriminaliteit, beleidsthema 427
vermogensdelicten
– door de bevolking ondervonden 57
– geregistreerde en opgehelderde 66
– slachtofferpercentages 51
vernielingen, geregistreerde en opgehelderde 66
veroordeelden tot gevangenisstraf, groei aantal 512

verplaatsing, begrip 376
verplaatsingseffecten 379
verplaatsingsonderzoek 370
Verslaafden Begeleidingsafdelingen (VBA) 521
Versterking opsporing en vervolging, programma 504, 505, 507
verwerkingsproces, door slachtoffer 326
Verwey Jonker Instituut, survey onderzoek 347
verzoening, dader en slachtoffer 335
victim proneness 324
victimisatierisico's 322
victimisering 321
victimologie, thema's 322
VN vredes- en veiligheidsmissies 550
Vogelaarwijken 346
voluntaristisch mensbeeld 292
volwassen veelplegers, aanpak 146
voorbereidingshandelingen, strafbaar stellen van 412
vooronderstellingen, wetenschappelijke 290
voorzorgbeginsel 281
vreemdelingen, toename van 514
Vreemdelingenwet 2000 350
vrijheidsontneming 487
vrijheidsstraf, term 487
VROM Inlichtingen en Opsporingsdienst (VROM-IOD) 478
vrouwelijke zedendelinquenten 208
vrouwencriminaliteit, overzicht 297
vrouwenhandel 441

W

wapengeweld, veelplegers 139
waterbedeffect 375
Werkgroep Verwevenheid Onder- en Bovenwereld 433
Wet computercriminaliteit I 260, 270
Wet computercriminaliteit II 270, 274
Wet op de rechterlijke organisatie 483
wet-BIBOB 417, 421
wetenschappelijke aandacht veiligheid 464
Willem Pompe Instituut, surveyonderzoek 347
witteboordencriminaliteit 20, 216
– definitiediscussie 217
WODC-studies, verplaatsing van criminaliteit 393
woonomgeving, risicofactoren geweldscriminaliteit 173
wraak 517
wraakzuchtige verkrachters 207
wrongfulness 108

Z

zedelijkheidswetgeving 195
zedencriminaliteit 195 e.v.
zedendelicten, omvang 198
zedendelinquenten
– specifieke groepen 208
– typen 201
zeer actieve volwassen veelplegers (ZAVP) 137
zelfrapportageonderzoek 305, 306
– jeugdcriminaliteit 155
zelfrapportages, criminaliteit migranten 347
zelfredzaamheid, bedrijven en burgers 568
zelfregulatie 199
zelfregulering 234
zemiologie 29

zij-instromers, criminele carrière 127, 130