

Sociale veiligheid ontsleuteld

Sociale veiligheid ontsleuteld

Veronderstelde en werkelijke effecten van
veiligheidsbeleid

Lonneke van Noije
Karin Wittebrood

m.m.v. Coralijn Nas en Willemijn Lamet



Sociaal en Cultureel Planbureau,
Den Haag, juli 2008

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn die het beleid van meer dan één departement raken. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2008

SCP-publicatie 2008/11

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle (grafieken) en Bureau Stijlzoorg, Utrecht (schema's)

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

Omslagillustratie: © Inge van Mill, Den Haag

ISBN 978-90-377-0349-8

NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl

E-mail: info@scp.nl

Inhoud

Voorwoord	9
Samenvatting	11
1 Inleiding	19
1.1 Aanleiding van het onderzoek	19
1.2 Sociale onveiligheid: criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving	21
1.3 Sociale onveiligheid in Nederland: omvang en ontwikkeling	21
1.3.1 Criminaliteit	21
1.3.2 Overlast en verloedering	24
1.3.3 Onveiligheidsbeleving	26
1.4 Strategieën om sociale veiligheid te vergroten	27
1.4.1 Rechtshandhaving	28
1.4.2 Ondersteuning en hulpverlening	29
1.4.3 Gelegenheidsbeperking	29
1.5 Opbouw van het rapport	31
Noten	32
Deel I Het beleid	33
2 Veiligheidsbeleid in Nederland	35
2.1 Inleiding	35
2.2 Algemene ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid	35
2.3 Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving	38
2.3.1 Hoofdlijnen van het Veiligheidsprogramma	40
2.3.2 Uitwerking van het Veiligheidsprogramma	46
Noten	54
3 Veronderstellingen in het veiligheidsbeleid	55
3.1 Inleiding	55
3.2 Reconstructie van de beleidstheorie	55
3.3 Strategie van de rechtshandhaving	59
3.3.1 Algemene veronderstellingen rondom de rechtshandhaving	61
3.3.2 Fase van opsporing	62
3.3.3 Fase van vervolging en berechting	65
3.3.4 Fase van sanctionering en nazorg	65
3.4 Strategie van ondersteuning en hulpverlening	71
3.5 Strategie van de gelegenheidsbeperking	75
3.6 Systeemmaatregelen	76

3.6.1	Rechtshandhaving	78
3.6.2	Ondersteuning en hulpverlening	79
3.6.3	Gelegenheidsbeperking	80
<i>Deel II Effectevaluaties: de uitkomsten</i>		83
4	<i>Effectevaluatie van beleidsmaatregelen</i>	85
4.1	Inleiding	85
4.2	Effectevaluatieonderzoek	85
4.3	Methodologische criteria in effectevaluatieonderzoek	86
4.4	Effectevaluatieonderzoek in de criminologie	88
4.5	Methode van onderzoek	89
	Noten	92
5	<i>Rechtshandhaving</i>	93
5.1	Inleiding	93
5.2	Directe effecten	93
5.2.1	Opsporing	94
5.2.2	Vervolging en berechting	94
5.2.3	Sanctionering en nazorg	95
5.3	Internationale bevindingen	102
5.3.1	Opsporing	102
5.3.2	Sanctionering en nazorg	104
5.4	Samenvattend	112
	Noot	114
6	<i>Ondersteuning en hulpverlening</i>	115
6.1	Inleiding	115
6.2	Indirecte effecten	116
6.3	Directe effecten	119
6.3.1	Preventie in het gezin	119
6.3.2	Preventie op school	120
6.3.3	Preventie in de buurt	121
6.3.4	Hulpverleningsprojecten voor jongeren met politiecontacten	122
6.4	Internationale bevindingen	123
6.4.1	Preventie in het gezin	123
6.4.2	Preventie op school	125
6.4.3	Preventie in de buurt	127
6.5	Samenvattend	128
7	<i>Gelegenheidsbeperking</i>	129
7.1	Inleiding	129
7.2	Directe effecten	130

7.2.1	Menselijk toezicht	130
7.2.2	Cameratoezicht	132
7.2.3	Technische beveiliging	134
7.2.4	Overige maatregelen	134
7.3	Internationale bevindingen	135
7.3.1	Menselijk toezicht	135
7.3.2	Cameratoezicht	137
7.3.3	Technische beveiliging	138
7.3.4	Overige maatregelen	138
7.4	Samenvattend	139
	Noten	141
 <i>Deel III Synthese</i>		 143
8	<i>Synthese: de plausibiliteit van de beleidstheorieën</i>	145
8.1	Inleiding	145
8.2	Rechtshandhaving	145
8.2.1	Opsporing	145
8.2.2	Vervolging en berechting	148
8.2.3	Sanctionering en nazorg	150
8.3	Ondersteuning en hulpverlening	159
8.4	Gelegenheidsbeperking	163
8.4.1	De (gepercipieerde) pakkans verhogen	165
8.4.2	Het plegen van delicten moeilijker maken	166
9	<i>Slotbeschouwing</i>	168
9.1	Sociale veiligheid ontsleuteld	168
9.1.1	Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het socialeveiligheidsbeleid?	169
9.1.2	In welke mate en op welke wijze zijn de ingezette maatregelen effectief?	172
9.1.3	In welke mate zijn de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het socialeveiligheidsbeleid plausibel?	178
9.2	Suggesties voor toekomstig veiligheidsbeleid	182
9.3	Aanbevelingen voor verder onderzoek	185
9.3.1	Verder onderzoek naar effecten van maatregelen	185
9.3.2	Verder onderzoek naar kosten en baten van maatregelen	188
9.3.3	Rol van de centrale overheid bij het genereren van kennis	189
	Noot	191

Summary	192
Bijlage A Overzicht maatregelen uit het Veiligheidsprogramma (te vinden op www.scp.nl)	
Bijlage B Samenvatting van Nederlandse effectevaluaties op het terrein van rechtshandhaving	201
Bijlage C Samenvatting van Nederlandse effectevaluaties op het terrein van ondersteuning en hulpverlening	214
Bijlage D Samenvatting van Nederlandse effectevaluaties op het terrein van gelegenheidsbeperking	222
Literatuur	239
Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	255

Voorwoord

In 2006 hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie met steun van de minister van Financiën, besloten het onderzoek ‘Maatschappelijke Kosten van Veiligheid’ te starten met als doel toekomstige beleidskeuzen beter te kunnen onderbouwen.

De eerste fase in het onderzoekstraject was het verrichten van een analyse van de veronderstelde en werkelijke effecten van het (sociale)veiligheidsbeleid. Het SCP heeft dit onderdeel uitgevoerd en het resultaat van deze beleids- en effectenanalyse is beschreven in de voor u liggende studie.

De auteurs willen graag de leden van de begeleidingscommissie danken voor hun constructieve inbreng: prof. dr. Hans Boutellier (voorzitter), Reinier Eijzenring (BZK/directie Politie), drs. Robert Flos (BZK/directie Strategie), mr. drs. Bram Foederer (Justitie/directie Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding), drs. Victor Jammers (Justitie/directie Sanctie- en preventiebeleid), dr. Debora Moolenaar (Justitie/WODC), drs. Mike Schreuders (BZK en Justitie/Programmabureau veiligheid), drs. Kees Wilmer (Financiën) en hun vervangers drs. Wanda Elzenga (BZK/directie Politie), drs. Dick Kabel (Financiën), dr. Karen van Rijswijk (BZK/directie Politie) en drs. Maaïke van Tuyl (BZK/directie Politie).

Ook zijn de auteurs veel dank verschuldigd aan mr. drs. Stan Dessens (voormalig DG Rechtshandhaving bij het ministerie van Justitie), drs. Peter Niessen (BZK) en drs. Ad van Ruth (Justitie). Met hen zijn uitgebreide gesprekken gevoerd over de totstandkoming van het Veiligheidsprogramma. De auteurs hebben deze informatie gebruikt voor de reconstructie en validatie van de beleidstheorie.

Verder dank ik, mede namens de auteurs, de externe deskundigen die geraadpleegd zijn voor het inventariseren en beoordelen van de effectevaluaties die in deze studie zijn beschreven, in het bijzonder drs. Daphne Alberda (Justitie/WODC).

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur SCP

Samenvatting

Het vergroten van de sociale veiligheid – dat wil zeggen zowel de feitelijke criminaliteit en overlast als de onveiligheidsbeleving – staat hoog op het lijstje beleidsprioriteiten sinds de lancering van het programma Naar een veiliger samenleving, door het eerste kabinet-Balkenende in 2002. De aandacht gaat daarbij primair uit naar de vormen van criminaliteit en overlast waarmee burgers en bedrijven/instellingen in de publieke ruimte worden geconfronteerd. De opeenvolgende kabinetten-Balkenende streven naar een landelijke reductie 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 veel in gang is gezet en gerealiseerd: Nederland is veiliger geworden en de criminaliteit onder burgers en bedrijven is gedaald. Inmiddels heeft het project Veiligheid begint bij voorkomen, het Veiligheidsprogramma uit 2002 vervangen. Het kabinet-Balkenende IV heeft aangegeven dat de eerder in het Veiligheidsprogramma geformuleerde doelstellingen van kracht blijven en dat waar nodig de 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’ (TK 2005/2006a: 6).

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 tot het starten van het onderzoekstraject Maatschappelijke kosten van veiligheid. Dit onderzoek is enerzijds bedoeld om tegemoet te komen aan de kritiek van de Rekenkamer dat een beleidstheorie ontbreekt, dat het beleid onvoldoende is onderbouwd en dat onvoldoende zicht bestaat op de uitgaven voor veiligheid. Anderzijds willen de beide ministers de onderzoeksbevindingen gebruiken om meer inzicht te krijgen in het rendement van investeringen in veiligheid, waardoor toekomstige beleidskeuzen beter kunnen worden onderbouwd. De eerste fase in het onderzoekstraject is het verrichten van een analyse van de veronderstelde en werkelijke effecten van het veiligheidsbeleid. Het resultaat van deze effectenanalyse is beschreven in deze studie, waarin de volgende drie onderzoeksvragen centraal staan.

1. Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het socialeveiligheidsbeleid?
2. In welke mate en op welke wijze zijn de ingezette maatregelen effectief?

3. In welke mate zijn de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het socialeveiligheidsbeleid plausibel?

In hoofdstuk 9 beantwoorden we elk van de onderzoeksvragen uitgebreid en doen we ook suggesties voor toekomstig veiligheidsbeleid, alsmede aanbevelingen voor verder onderzoek. In deze samenvatting richten we ons op beantwoording van de drie onderzoeksvragen op hoofdlijnen.

Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het socialeveiligheidsbeleid?

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 risicjongeren 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 zullen 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. Daarnaast besteden we aandacht aan systeemmaatregelen, die in het Veiligheidsprogramma een belangrijke positie innemen.

Rechtshandhaving

De belangrijkste algemene veronderstelling achter rechtshandhaving is dat er een preventieve werking van uitgaat (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 sancties ondermijnen, de effectiviteit van de sancties verkleinen indien deze wel worden opgelegd, en afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving. In de tweede plaats is verondersteld dat door het verkorten van de doorlooptijden binnen het justitiële systeem, zodat sneller gestraft kan worden, de effectiviteit van de opgelegde sancties toeneemt, waardoor de recidive wordt teruggedrongen. In de derde plaats is het 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.

Ondersteuning en hulpverlening

Binnen de tweede strategie is het 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 worden echter grotendeels overgelaten aan de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ocw) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw), als het om jongeren gaat die (nog) geen politiecontacten hebben. Sommige interventies, met name waar het hulpverlening betreft, kunnen ook een onderdeel van een sanctie vormen en vallen daarmee binnen de strategie van de rechtshandhaving.

Gelegenheidsbeperking

De strategie van de gelegenheidsbeperking is gestoeld op de gedachte dat door de gelegenheidsstructuur aan te passen (bv. 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 handhavingstekort creëren dat breed in de samenleving wordt gevoeld. Daarom wordt ingezet op het afgeven van een normbevestigend signaal door de 'kleine norm', zoals overlastgevend gedrag, 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 weerhouden van het plegen van delicten.

Systeemmaatregelen

Om de maatregelen die binnen de drie bovengenoemde strategieën worden genomen beter te laten functioneren als processen, 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, wat alleen zin heeft als het OM deze van een adequate reactie kan voorzien. Hiervoor moet het zijn werkprocessen aanpassen, waarbij ook de rechter niet overspoeld mag raken door het aantal zaken. Tevens maakt de aansluiting tussen enerzijds het justitiële traject van een dader en anderzijds de maatschappelijke hulpverlening en reclassering die op dat traject volgen, deel uit van de ketenbenadering. Binnen de strategie 'ondersteuning en hulpverlening' betekent de ketenbenadering eerder de naadloze aansluiting op elkaar 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.

Systeemmaatregelen worden ingezet om inhoudelijke maatregelen effectiever te maken, door randvoorwaarden te scheppen en werkprocessen te verbeteren. Het slagen hiervan is afhankelijk van de wijze waarop de systeemmaatregelen worden geïmplementeerd. Procesevaluaties, die nodig zijn om de kwaliteit van de implementatie in beeld te brengen, vallen echter buiten het bereik van deze studie.

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. 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. 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 ervan heeft plaatsgevonden.

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 te voldoen aan de voor een effectevaluatie benodigde minimale onderzoeksopzet (d.w.z. een quasi-experimentele opzet). 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. In hoofdstukken 5 tot en met 7 bespreken we de belangrijkste bevindingen uit de Nederlandse effectevaluaties die ten minste een quasi-experimentele opzet hebben. Tevens beschrijven we in die hoofdstukken de uitkomsten van recente systematische reviews en overzichtsstudies uit andere landen. Deze hebben veelal betrekking op onderzoek uit de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en andere Angelsaksische landen.

In welke mate zijn de veronderstellingen die aan het socialeveiligheidsbeleid ten grondslag liggen 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 kunnen aangeven 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 hoofdstuk 8 en 9.

Rechtshandhaving

Binnen de eerste fase van de rechtshandhaving – de opsporing – is het de belangrijkste beleidsveronderstelling dat door zeker (of consequent) te straffen, via verschillende wegen, de sociale veiligheid zal toenemen. Vele maatregelen hebben dan ook het verhogen van de pakkans ten doel. 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 geen of nauwelijks strafbare feiten plegen. Zoals in de beleidstheorie al verondersteld is, 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, aandacht verdienen als alternatief voor vrijheidsstraffen. 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.

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 socialevaardigheidstrainingen

het meest effectief zijn. De beleidsveronderstelling dat een gefaseerde re-integratie en nazorg door toezicht en begeleiding bijdragen 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 de gedetineerden vooral op hun cel verblijven, mag daarvan een nadelig effect op de recidive worden verwacht.

De tweede doelgroep uit het Veiligheidsprogramma in de fase van sanctionering en nazorg, bestaat uit jongeren. Met betrekking tot de groep minder ernstig criminele jongeren is er empirische ondersteuning voor de beleidsveronderstelling dat opvoedingsondersteuning positief bijdraagt aan recidivevermindering. Dit is vooral het geval wanneer deze ondersteuning 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 veelvuldig 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 socialevaardigheidstrainingen het meest veelbelovend. De beleidsveronderstelling dat op discipline gerichte heropvoeding (zoals de Glen Mills School en de aanpak in Den Engh) gunstig is voor het terugdringen van recidive, is dan ook weinig plausibel. De kritiek op de disciplinaire heropvoedingsmethoden kunnen we voorsnog niet doortrekken naar het lik-op-stukbeleid, omdat over de effectiviteit daarvan nauwelijks iets bekend is.

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 zij 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.

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 dit op hot spots en hot times plaatsvindt. Ook is er ondersteuning voor het idee dat zichtbare aanwezigheid effectief is voor het terugdringen van de onveiligheidsbeleving. Als het formele toezicht via camera's plaatsvindt, zijn de inzichten over de effectiviteit onduidelijk. Cameratoezicht blijkt vooral nuttig om snel politie-ingrijpen 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 weerhouden van het plegen van delicten, 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 verantwoordelijkheid rekent (en niet tot die van burgers) 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 aan zitten. 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 voor het terugdringen van de veelvoorkomende criminaliteit en de onveiligheidsbeleving in een positieve richting.

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 voor het terugdringen van de criminaliteit en overlast (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 Veiligheidsprogramma als speerpunt centraal is gesteld, is illustratief voor de gemengde resultaten die met het Veiligheidsprogramma 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, zodat ze hun criminele activiteiten kunnen voortzetten. 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 wordt eerder overgegaan tot arrestatie bij lichtere overtredingen, wat onbedoeld een stimulans kan zijn voor een criminele loopbaan. Ten tweede worden ter bestrijding van de draaideurcriminaliteit langere vrijheidsstraffen opgelegd, zonder dat echter duidelijkheid gegeven wordt 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.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

In oktober 2002 presenteerde het kabinet-Balkenende I het Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving (TK 2002/2003a). Volgens de opstellers betrof het een ‘ambitieuw programma van maatregelen gericht op het terugdringen van criminaliteit en overlast en de bevordering van de veiligheid in Nederland.’ De kern van dit Veiligheidsprogramma is door de opeenvolgende kabinetten overgenomen.

In de achtste en laatste voortgangsrapportage over de uitvoering van het Veiligheidsprogramma (oktober 2006) is geconcludeerd dat ‘met de programmatische aanpak die de afzonderlijke beleidsterreinen verbindt [...] mooie resultaten [zijn] geboekt, maar [dat] de doelstelling ... nog niet [is] bereikt. De positieve resultaten tot nu toe bieden vertrouwen voor de toekomst, mits het volgende kabinet de criminaliteit en overlast met dezelfde prioriteit en voortvarendheid aanpakt’ (Programma-bureau Veiligheid 2006: 7).

Bij de start van het kabinet-Balkenende IV – begin 2007 – was het algemene beeld dat er met het in 2002 gestarte Veiligheidsprogramma veel in gang is gezet en gerealiseerd: Nederland is veiliger geworden en de criminaliteit onder burgers en bedrijven is gedaald (Justitie 2007: 2). Inmiddels is het Veiligheidsprogramma uit 2002 vervangen door het project Veiligheid begint bij voorkomen. Het kabinet-Balkenende IV heeft aangegeven dat de eerder in het Veiligheidsprogramma geformuleerde doelstellingen van kracht blijven en dat waar nodig de ingezette maatregelen worden voortgezet.

De optimistische geluiden over de effectiviteit van het Veiligheidsprogramma werden echter niet door iedereen zonder meer overgenomen. In 2006 benadrukte de Algemene Rekenkamer al dat met betrekking tot de vermindering van de criminaliteit en overlast ‘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’ (TK 2005/2006a: 6).

Mede naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamer en de aanbevelingen die zij op grond daarvan heeft gedaan, hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie, met steun van de minister van Financiën, besloten een onderzoek naar de maatschappelijke kosten van veiligheid te starten. Enerzijds is dit onderzoek bedoeld om tegemoet te komen aan de kritiek van de Rekenkamer dat een beleidstheorie ontbreekt, dat het beleid onvoldoende is onderbouwd en dat er onvoldoende zicht bestaat op de uitgaven voor veiligheid. Anderzijds willen de beide ministeries de onderzoeksbevindingen gebruiken om meer inzicht te krijgen in het rendement van investeringen in veiligheid, waardoor toekomstige beleidskeuzen beter kunnen worden onderbouwd. De eerste fase in het onderzoeks-

traject Maatschappelijke kosten van veiligheid is het verrichten van een analyse van de veronderstelde en werkelijke effecten van het veiligheidsbeleid. Het resultaat van deze beleids- en effectenanalyse is beschreven in de voor u liggende studie en bestaat uit een aantal onderdelen.

In de eerste plaats zijn beleidstheorieën opgesteld die ten grondslag liggen aan het Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving. Bij de start van het Veiligheidsprogramma wilde het kabinet weliswaar op zeer korte termijn reageren op de roep uit de samenleving om meer veiligheid en was het van mening dat het opstellen van een beleidstheorie deze reactie zou kunnen vertragen (TK 2005/2006a: 56). Maar de ministers van BZK en Justitie wilden alsnog graag inzicht verkrijgen in de beleidsveronderstellingen waarop het Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving is gestoeld.

In de tweede plaats is kennis bijeengebracht over de mate waarin bepaalde maatregelen bijdragen aan het vergroten van de sociale veiligheid. Om het veiligheidsbeleid te kunnen onderbouwen is het noodzakelijk te weten of de ingezette maatregelen inderdaad het beoogde effect hebben. Op basis van een systematisch literatuuronderzoek hebben we de empirische bevindingen uit Nederlandse studies in kaart gebracht, aangevuld met bevindingen uit andere landen. We hebben ons daarbij geconcentreerd op effectevaluaties die objectief kunnen aantonen of de sociale veiligheid is veranderd als gevolg van een bepaalde maatregel.

Hoewel het Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving de aanleiding vormde voor het uitgevoerde onderzoek en we het een centrale plaats hebben gegeven – met name in hoofdstuk 2 en 3 –, hebben we geprobeerd om een breder inzicht te bieden in de effectiviteit van het veiligheidsbeleid. Daartoe zijn we in zekere zin gedwongen, doordat er in het Veiligheidsprogramma geen principieel onderscheid is gemaakt tussen de inzet van nieuwe maatregelen en de uitbouw van reeds bestaande. Daarnaast was het ook een bewuste keuze, om te voorkomen dat ons onderzoek, door de afronding van het Veiligheidsprogramma, bij verschijning al verouderd zou zijn.

Door de beleidsveronderstellingen uit het Veiligheidsprogramma te confronteren met de beschikbare kennis over de effectiviteit van bepaalde maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten, verkrijgen we inzicht in de plausibiliteit van de gemaakte veronderstellingen. Kunnen we inderdaad verwachten dat door sneller en strenger te straffen de recidive onder veroordeelden afneemt? Is het aannemelijk dat meer cameratoezicht tot minder geweld leidt, en mogen we ervan uitgaan dat het invoeren van de identificatieplicht de veiligheid in ons land zal vergroten?

Samenvattend concentreert dit rapport zich op de volgende drie hoofdvragen:

- 1 Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het socialeveiligheidsbeleid?
- 2 In welke mate en op welke wijze zijn de ingezette maatregelen effectief?
- 3 In welke mate zijn de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het socialeveiligheidsbeleid plausibel?

1.2 Sociale onveiligheid: criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving

In het Veiligheidsprogramma staan de bestrijding van criminaliteit en overlast, en het bevorderen van de veiligheidsbeleving centraal. Daarbij gaat de aandacht primair uit naar de vormen van criminaliteit en overlast waarmee burgers en bedrijven/instellingen in de publieke ruimte te maken krijgen. We sluiten ons in dit onderzoek hierbij aan. Concreet betekent dit dat we ons met betrekking tot de criminaliteit concentreren op geweldsdelicten (zoals mishandeling, bedreiging, overval, verkrachting), diefstallen (zoals inbraak, zakkenrollerij, winkeldiefstal, diefstal van auto, fiets, mobiele telefoon, enz.) en vernieling van private en publieke goederen.¹ Bij overlast gaat het om gedragingen die op zichzelf niet strafbaar zijn, zoals het rondhangen van groepen jongeren, onbeleefdheden, rondslingerend vuil, bedreigingen en scheldpartijen, maar die wel als hinderlijk of intimiderend worden ervaren (RMO 2004). Verder richten we ons op de gevoelens van onveiligheid die bij burgers leven. Voor de criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving gebruiken we de term 'sociale (on)veiligheid'.

1.3 Sociale onveiligheid in Nederland: omvang en ontwikkeling

In deze paragraaf beschrijven we de criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving in Nederland, zodat duidelijk wordt welk maatschappelijk probleem ten grondslag ligt aan het te evalueren beleid.

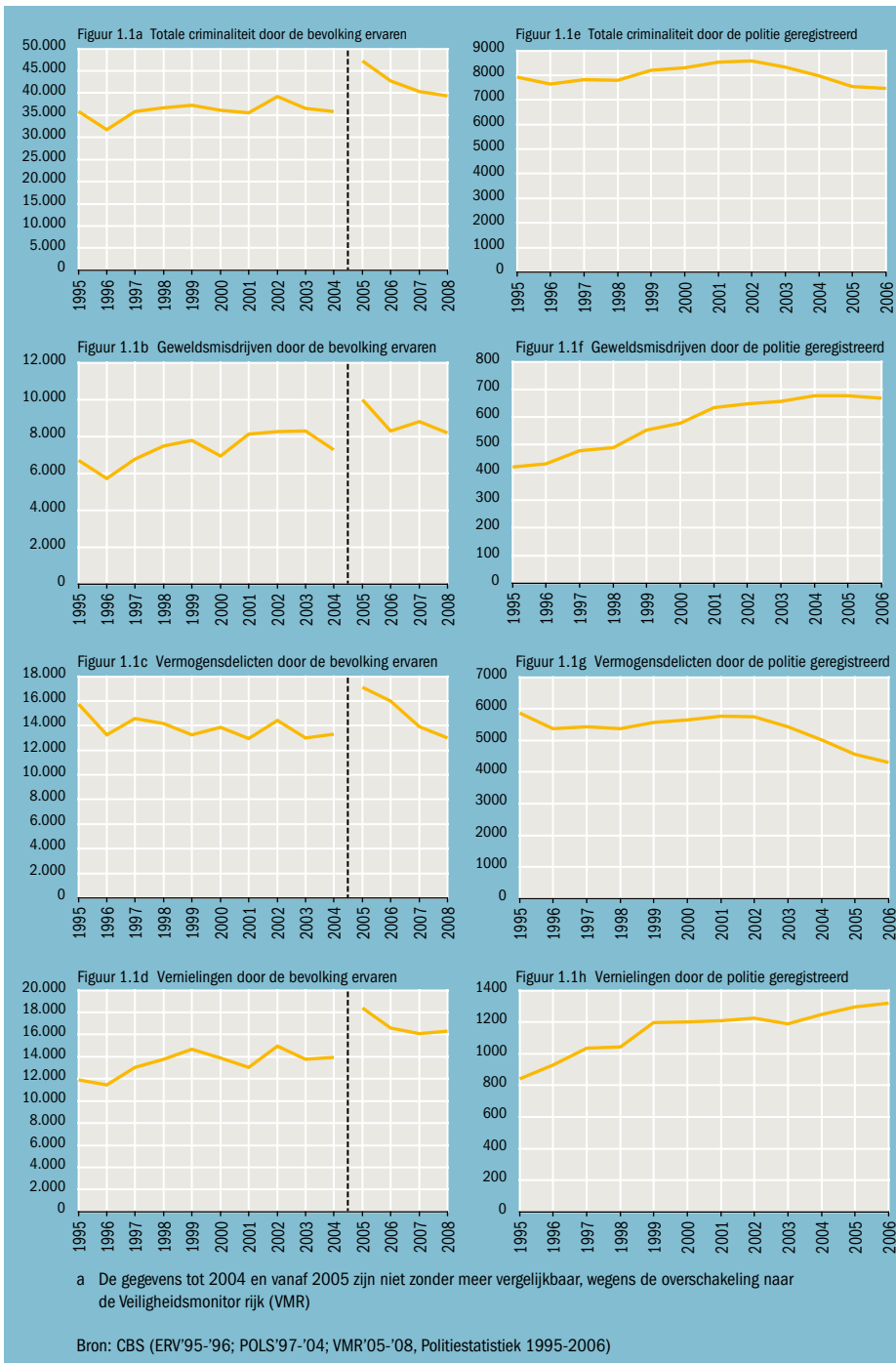
1.3.1 Criminaliteit

Hoe is het nu feitelijk gesteld met de criminaliteit in Nederland? Deze vraag kan met verschillende databronnen beantwoord worden. De twee belangrijkste databronnen voor landelijke criminaliteitsvraagstukken, met cijfers over een lange periode, zijn de slachtofferenquêtes en de politiestatistieken.² Wanneer we de ontwikkeling van het aantal delicten dat de bevolking in het afgelopen decennium heeft ondervonden, willen schetsen met behulp van slachtofferenquêtes, stuiten we vanaf 2005 op een technische complicatie. Sinds 1 januari 2006 is er een nieuwe uniforme landelijke enquête: de Veiligheidsmonitor (VMR).³ Deze nieuwe enquête leidt onvermijdelijk tot een trendbreuk in de bevindingen. Het aantal delicten dat vanaf 2005 ondervonden is door de bevolking kan dan ook niet zonder meer vergeleken worden met de aantallen in de jaren daarvoor.

De Nederlandse bevolking had in 2008 te maken met naar schatting 5,2 miljoen delicten. Een ruime 30% hiervan zijn vermogensmisdrijven, zoals inbraak of zakkenrollerij en ruim 40% door vernielingen, vooral beschadiging van de auto. Geweldsmisdrijven, waaronder ook seksuele misdrijven en bedreiging, nemen ruim 20% voor hun rekening. Vanaf 2002 tekent zich een daling van de totale criminaliteit af (zie figuur 1.1). Hoewel de Veiligheidsmonitor een hoger criminaliteitscijfer rapporteert dan de eerdere enquête, toont ook die een dalende trend in de periode 2005-2008. Het aantal geweldsmisdrijven laat tussen 2003 en 2004 en ook weer tussen 2005 en

Figuur 1.1

Omvang van de criminaliteit per 100.000 inwoners van de bevolking, 1995-2008
(in absolute aantallen)^a



2008, een behoorlijke daling zien, met een lichte terugval in 2007. Ten opzichte van 2003 vinden iets meer seksuele delicten en minder gevallen van mishandeling plaats. Vooral het aantal vermogensdelicten is tussen 2005 en 2008 sterk gedaald, na een lichte stijging tussen 2003 en 2004. Onder de vermogensmisdrijven zijn inbraak en fietsendiefstal een grotere plaats gaan innemen, terwijl zakkenrollen en diefstal uit de auto zijn afgenomen. De aanvankelijke daling van het aantal vernielingen tussen 2005 en 2007 was vooral toe te schrijven aan de afname van het aantal beschadigingen aan auto's. In 2008 is deze daling omgebogen in een lichte stijging.

Een belangrijk pluspunt van de slachtofferenquêtes is dat ze uitgaan van de ervaringen van burgers, en niet van meldingen bij de politie of processen-verbaal. Immers, van veel voorvallen, gemiddeld ongeveer twee derde van het aantal delicten, wordt geen aangifte gedaan, waardoor deze buiten het gezichtsveld van de politieregistraties vallen. Het gebruik van politieregistraties houdt dus in dat de omvang van de criminaliteit systematisch wordt onderschat.

In 2006 werden zo'n 2,1 miljoen misdrijven bij de politie gemeld. De grootste meldingsbereidheid vinden we bij vermogensdelicten (46%). Een belangrijke verklaring hiervoor is dat slachtoffers vaak een bewijs voor de verzekering willen verkrijgen. Van geweldsmisdrijven is in 2006 ruim 31% gemeld, een geleidelijke toename ten opzichte van de jaren ervoor. Slachtoffers van vernielingen zijn met ruim 27% het minst geneigd deze bij de politie te melden, al lijkt zich ook hier de afgelopen jaren een lichte stijging voor te doen. Motieven om geen aangifte te doen zijn onder meer: geringe schade, weinig belang hechten aan het voorval, het voorval niet als strafbaar feit herkennen, weinig vertrouwen hebben in politie en justitie, en bescherming van de dader wanneer deze een bekende is (zie ook Goudriaan et al. 2005).

In de stap van melding naar officiële aangifte is er ook sprake van selectiviteit, waardoor gemelde delicten alsnog niet terechtkomen in de politieregistraties (Wittebrood 2006). Weer is de kans dat een melding officieel door de politie wordt geregistreerd afhankelijk van het delicttype. Van geweldsmisdrijven werd in 2006 beduidend minder vaak een proces-verbaal opgemaakt dan van vermogensdelicten of vernielingen (resp. 53%, 74% en 64%). De afgelopen jaren was een duidelijke tendens bij de politie merkbaar om sneller dan voorheen een proces-verbaal op te maken, met name bij geweldsdelicten. Deze registratiebereidheid zakte, om een vooralsnog onduidelijke reden, vanaf 2005 voor alle typen delict drastisch in, en klom in 2006 weer iets op. Ter illustratie, in 2004 werd nog 59% van alle meldingen van geweld geregistreerd.

Toch kunnen ook slachtofferenquêtes geen uitsluitsel geven over het gehele spectrum van mogelijke misdrijven. Zij brengen alleen criminaliteit jegens particuliere huishoudens in kaart en missen daarmee zowel de slachtofferloze delicten als de delicten waarvan bedrijven of instellingen slachtoffer zijn. De politiestatistiek bieden daarom een alternatief. Van de 1,2 miljoen delicten die de politie in 2005 registreerde, komt 9% voor rekening van geweldsmisdrijven; in 60% van de geval-

len gaat het om vermogensmisdrijven en in 17% om vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde. De totale geregistreerde criminaliteit schommelde in het afgelopen decennium rond hetzelfde niveau (zie figuur 1.1), al is er sinds 2002 een daling ingetreden die pas in 2006 afvlakt.⁴ Dit geldt niet voor de afzonderlijke delicttypen. Het afgelopen decennium is er een gestage toename zichtbaar van het aantal geweldsmisdrijven. De stijging betreft voornamelijk het aantal geregistreerde mishandelingen en bedreigingen, maar lijkt zich vanaf 2004 te stabiliseren. Het aantal vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde blijft daarentegen tot in 2006 toenemen. De recente daling in de totale criminaliteit lijkt vooral toe te schrijven aan het afgenomen aantal vermogensmisdrijven vanaf 2002.

Over het geheel genomen laten de slachtofferenquêtes een wat gunstiger beeld zien van de recente criminaliteitsontwikkeling dan de politiestatistiek. Voor een mogelijke verklaring van deze verschillen wijzen we op de beleidsprioriteiten die voorgaande kabinetten in het Veiligheidsprogramma geformuleerd hebben. De overheid is op specifieke gebieden, zoals de geweldscriminaliteit, hardere eisen gaan stellen aan de prestaties van politie en openbaar ministerie, hetgeen zich heeft vertaald in een toegenomen activiteit binnen deze aandachtsgebieden. De politiecijfers stijgen onder meer door deze toegenomen actiebereidheid van politie en justitie (Wittebrood en Junger 2002; Wittebrood en Nieuwbeerta 2006).

De slachtofferenquêtes waarover we hierboven rapporteerden, hebben betrekking op de criminaliteit die individuele burgers ondervinden. De afgelopen jaren zijn ook onder bedrijven en instellingen slachtofferenquêtes gehouden. Naast enkele eenmalige studies, is in 2002 in opdracht van de ministeries van Justitie en van BZK een nulmeting verricht van de monitor Bedrijven en instellingen (Visser et al. 2002). Vanaf 2004 is jaarlijks de Monitor criminaliteit bedrijfsleven (MCB) gehouden, waarbij de instellingen niet worden betrokken (WODC 2006). Deze MCB laat zien dat een kwart tot bijna de helft van alle bedrijfsvestigingen in de onderzochte sectoren te maken heeft gehad met een of meer vormen van criminaliteit. De detailhandel en de horeca zijn relatief vaak slachtoffer van criminaliteit, de zakelijke dienstverlening en de bouw relatief weinig. Voor alle sectoren – met uitzondering van de bouwsector – is de criminaliteit gedaald ten opzichte van 2004.

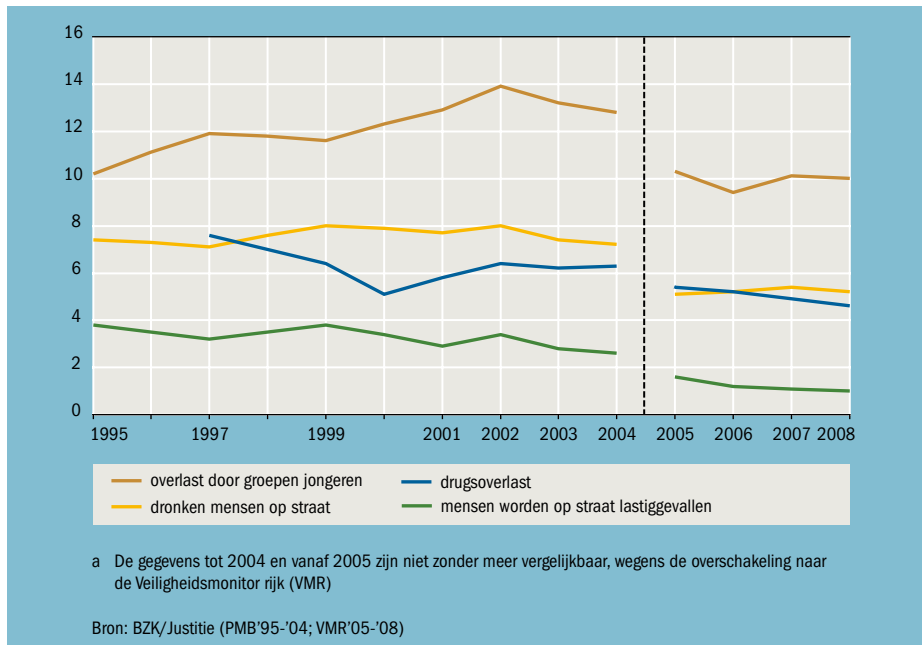
1.3.2 Overlast en verloedering

Naast criminaliteit noemt het Veiligheidsprogramma ook overlast en verloedering in het publieke domein als een bron van ergernis voor veel mensen. Volgens de Nederlanders is zowel de overlast als de fysieke verloedering in het algemeen vanaf 2005 nagenoeg niet veranderd (op basis van schaalscores Veiligheidsmonitor VMR; figuur 1.2). Tussen 2002 en 2004 is de Nederlandse bevolking de overlast en verloedering als minder ernstig gaan ervaren. Of deze daling doorgetrokken kan worden naar 2005 is vanwege de trendbreuk onzeker. Ook voor specifieke vormen van overlast geldt het jaar 2002 als een omslagpunt: steeds minder mensen ondervonden overlast

van groepen jongeren, dronkenschap of drugs op straat, en minder mensen hebben het idee dat je op straat lastiggevalven wordt. Hoewel 2002 een piekjaar genoemd kan worden, was de overlast door drugs eind jaren negentig hoger (7,6% in 1997 en 6,4% in 2002). Ook was het idee dat mensen op straat lastiggevalven worden gedurende de jaren negentig sterker. Ten opzichte van tien jaar geleden is het daarentegen slechter gesteld met de overlast die men ondervindt van groepen jongeren. Niet alleen wordt overlast door groepen jongeren het vaakst genoemd, deze overlast is ook sterk gestegen aan het begin van de nieuwe eeuw. De daling die vanaf 2002 inzette, is in 2007 omgebogen in een stijging. Terwijl men ongeveer even vaak melding maakt van dronken mensen op straat, neemt de overlast door drugs in 2008 weer licht af. Samenvattend zijn de Nederlanders iets minder overlast gaan ervaren ten opzichte van eind jaren negentig. Overlast door jongeren is echter opnieuw een punt van aandacht.

Figuur 1.2

Ervaren overlast onder de Nederlandse bevolking, 1995-2008 (in procenten)^a

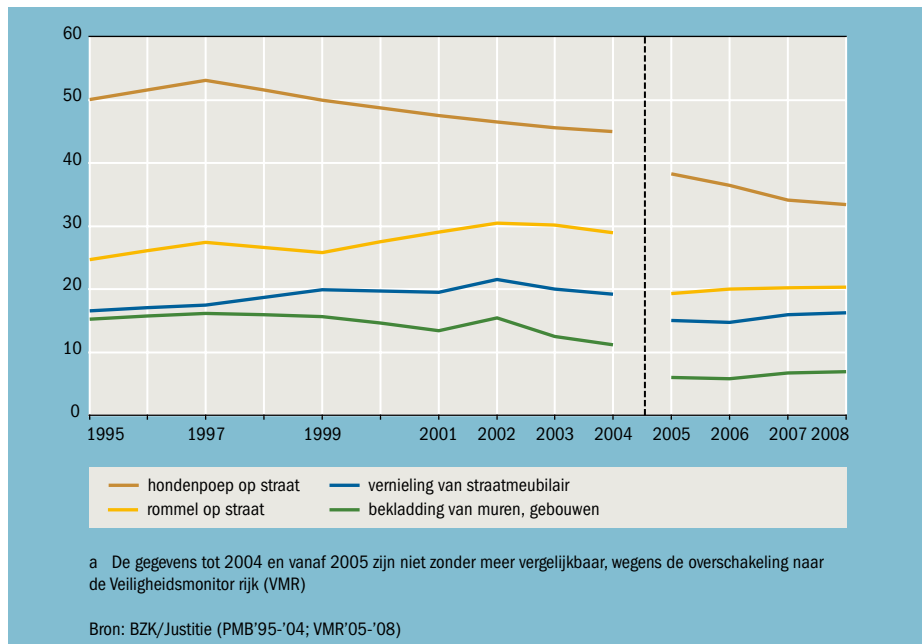


Vanaf 2002 hebben minder mensen het idee dat hun omgeving verloedert (figuur 1.3). Verloedering door hondenpoep vertoont al vanaf 1997 een duidelijke daling (53,1% tegen 45% in 2004). Deze daling zet ook na 2005 door. Sinds 2002 en (vanwege de trendbreuk) sinds 2005 is er nauwelijks sprake van een verbetering of verslechtering ten aanzien van verloedering door rommel op straat. Er lijkt in 2004 een stilstand te zijn opgetreden in de daling van verloedering door bekladding van muren en gebouwen en door vernieling van straatmeubilair die zich vanaf 2002 aftekende. Beide

typen van verloedering worden in 2008 door weer iets meer Nederlanders gerapporteerd. Al met al is het ervaren niveau van verloedering minimaal veranderd in het afgelopen decennium, met uitzondering van de hondenpoep op straat.

Figuur 1.3

Ervaren fysieke verloedering onder de Nederlandse bevolking, 1995-2008 (in procenten)^a



1.3.3 Onveiligheidsbeleving

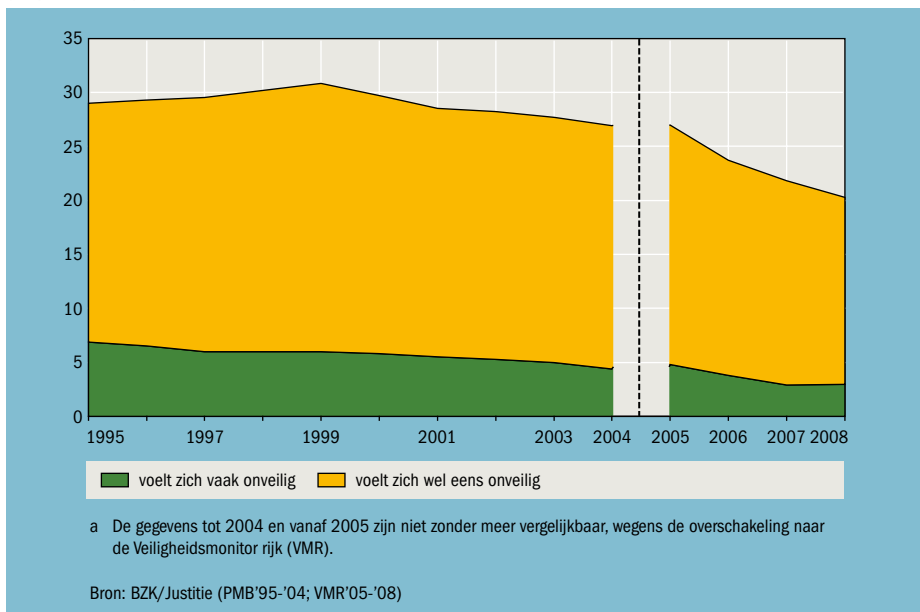
Volgens het langjarige onderzoek Culturele veranderingen in Nederland (CV) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft de bezorgdheid onder de Nederlandse bevolking over criminaliteit als maatschappelijk probleem zich de afgelopen tien jaar in de gewenste richting ontwikkeld. Was in 1995 nog 86% van de bevolking van mening dat 'de criminaliteit de laatste tijd toeneemt', in 2004 was dit aandeel al gedaald naar 77% en in 2006 was zelfs nog maar 64% deze mening toegedaan. Deze daling vindt weerklank in het percentage Nederlanders dat vindt dat criminaliteit 'een echt probleem aan het worden is.' In 1995 was dit de mening van 84% van de bevolking, in 2004 nog van 79% en in 2006 is dit aandeel verder gedaald naar 70%.

De veiligheidsbeleving van burgers wordt echter niet alleen bepaald door de indruk die men heeft van criminaliteit als maatschappelijk probleem, maar ook door de persoonlijke situatie. In 2008 geeft 20% van de bevolking (volgens de VMR) te kennen zich wel eens onveilig te voelen. Hiervan voelt ongeveer een op de zes zich vaak onveilig. Dit aandeel is tussen 2007 en 2008 overigens niet gedaald. Het aandeel mensen dat zich wel eens onveilig voelt, is sinds 1995 nog niet zo laag geweest.

Vooral na 2004, toen het nog op 27% uitkwam (volgens de Politiemonitor bevolking PMB), zette een forse afname van onveiligheidsgevoelens in (figuur 1.4).

Figuur 1.4

Onveiligheidsgevoelens onder de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder, 1995-2008 (in procenten)^a



1.4 Strategieën om sociale veiligheid te vergroten

De overheid zet uiteenlopende maatregelen in om de sociale veiligheid te vergroten, variërend van meer politie op straat, het invoeren van cameratoezicht en het aanpassen van de straatverlichting tot de opvang en begeleiding van risicojongeren en het opleggen van zwaardere sancties. 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 zullen verminderen. Verwacht wordt dat deze zelfde maatregelen er ook toe leiden dat burgers zich veiliger voelen.

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen concentreren we ons op maatregelen die expliciet tot doel hebben om – direct of indirect – de genoemde vormen van criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving terug te dringen. Niet alle maatregelen die kunnen worden ingezet om de sociale veiligheid te vergroten, komen in dit onderzoek aan de orde. Gezien de aanleiding van het onderzoek (zie § 1.1) gaan we uit van maatregelen die ontwikkeld zijn in het kader van het veiligheidsbeleid en expliciet tot doel hebben om de sociale veiligheid in de publieke ruimte te vergroten. Beleid dat weliswaar kan bijdragen aan het verminderen van de criminaliteit, maar

daar niet primair op gericht is, blijft daardoor buiten beschouwing. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan delen van het onderwijsbeleid, welzijnsbeleid en het sociaaleconomisch beleid. Praktisch gezien betekent dit dat vooral de tweede strategie – voorkoming van crimineel en overlastgevend gedrag – onderbelicht blijft in deze studie. Veel maatregelen die daarbinnen kunnen vallen, hebben namelijk primair tot doel de sociale en cognitieve ontwikkeling van met name jeugdigen gunstiger te laten verlopen. Hiermee zijn dit soort maatregelen vooral het domein van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws). Mogelijk wordt hierdoor ook het plegen van strafbare feiten tegengegaan, maar dat is veelal een bijkomend doel. Verder zullen maatregelen die zich niet richten op criminaliteit en overlast in de publieke ruimte, maar bijvoorbeeld op de bestrijding van huiselijk geweld of op opsporing van illegalen, niet in deze studie aan de orde komen.

De ingezette maatregelen kunnen worden ondergebracht in enkele strategieën die bedoeld zijn om de criminaliteit en overlast terug te dringen. In dit onderzoek gaan we uit van drie hoofdstrategieën: (1) rechtshandhaving, (2) ondersteuning en hulpverlening, (3) gelegenheidsbeperving (zie ook tabel 1.1). Deze indeling is ontleend aan de wetenschappelijke literatuur en niet aan het beleid. Verderop in dit rapport zullen we het Nederlandse veiligheidsbeleid relateren aan deze strategieën.

1.4.1 Rechtshandhaving

De eerste strategie is die van de rechtshandhaving (ook wel repressie genoemd). Deze is erop gericht om (vermeende) daders van delicten op te sporen, te vervolgen en berechten, en uiteindelijk te straffen. Voorbeelden van maatregelen die binnen deze strategie passen zijn *zero tolerance*-arrestaties, het opleggen van geldboetes en gevangenisstraffen, alsmede Halt-afdoeningen en resocialisatieprogramma's voor veroordeelden. Deze strategie is gebaseerd op de gedachte dat de rechtsregels gehandhaafd moeten worden en dat aan degenen die zich hier niet aan houden een sanctie moet worden opgelegd (in juridische termen gaat het om straffen, maatregelen en alternatieve sancties).

Het opleggen van een sanctie heeft twee algemene doelen, namelijk het 'aan-gerichte kwaad' vergelden en het voorkomen van herhaling (De Keijser 2004). Verondersteld wordt dat van het opleggen van sancties in de eerste plaats een generaal preventieve werking uitgaat: door normbevestiging en afschrikking zal het potentiële daders ervan weerhouden delicten te plegen. Daarnaast en vooral wordt aan het opleggen van sancties een specifieke preventieve werking toegeschreven. Door daders op te sluiten kunnen zij (in ieder geval tijdelijk) geen strafbare feiten begaan. Verder hebben straffen tot doel de daders af te schrikken om nieuwe delicten te plegen, en door resocialisatie wordt een attitude- en gedragsverandering nagestreefd, waardoor daders niet of minder zullen recidiveren. De maatregelen binnen deze strategie zijn dus vooral op de individuele dader gericht. Het herstel van de rechtsorde en de belangen van het slachtoffer spelen hier echter ook een rol.

1.4.2 Ondersteuning en hulpverlening

De tweede strategie is vooral bedoeld om te voorkomen dat individuen in de toekomst crimineel en overlastgevend gedrag vertonen. We maken hier een grof onderscheid tussen twee soorten maatregelen, die overigens vooral op jeugdigen zijn gericht.

De eerste groep maatregelen richt zich soms op brede groepen in de samenleving en soms op specifieke gezinnen die behoefte hebben aan extra ondersteuning. In al deze gevallen gaat het om interventies met als doel de sociale en cognitieve ontwikkelingen van jongeren gunstiger te laten verlopen. Hierbij kan gedacht worden aan preventieve jeugdzorg via de consultatiebureaus en GGD's. Bij eventuele lichamelijke of psychosociale problemen kan aan ouders en/of hun kinderen hulp worden geboden. Ook via de peuterspeelzaal en de school kunnen eventuele problemen worden onderkend. Niet alle kinderen en hun ouders maken echter gebruik van beschikbare basisvoorzieningen. Bovendien sluiten de aangeboden voorzieningen niet altijd voldoende aan bij hun situatie. Daarom is naast de reguliere basisvoorzieningen ook beleid ontwikkeld dat zich richt op specifieke groepen in de samenleving. In het algemeen is deze groep maatregelen gericht op het vergroten van kansen van jeugdigen.

De tweede groep maatregelen richt zich op individuele jongeren die (nog) niet in het justitiële circuit verkeren, maar wel probleemgedrag vertonen en soms ook wel met de politie in contact zijn gekomen. Jongeren die hardnekkige gedragsproblemen vertonen, hebben een verhoogde kans om later (ernstige) strafbare feiten te plegen. Maatregelen voor dit soort jongeren betreffen onder meer structuur biedende vaardigheidstrainingen en gedragstherapie; ook wordt het gezin vaak in de interventies betrokken.

1.4.3 Gelegenheidsbeperking

De derde strategie beoogt vooral de gelegenheid tot criminaliteit zoveel mogelijk te beperken. Deze strategie heeft direct tot doel te voorkomen dat criminaliteit plaatsvindt. In tegenstelling tot de eerste twee strategieën staat hier dus niet de ontwikkelingsgeschiedenis van (potentiële) daders centraal, maar de criminaliteit zelf. Bovendien richten de maatregelen zich bij deze strategie niet alleen op (potentiële) daders, maar ook op (potentiële) slachtoffers en/of (potentiële) locaties. Voorbeelden van gelegenheidsbeperkende maatregelen zijn ingangscorolles op stations, de inzet van politieursurveillance, cameratoezicht en projecten zoals buurtpreventie. De basis van deze strategie vormt de *opportunity theory*, die erop neerkomt dat 'the convergence in time and space of suitable targets and the absence of capable guardians may lead to increases in crime, independent of the structural and cultural conditions that may motivate individuals to engage in crime' (Sampson en Lauritsen 1994: 13). In het criminologisch onderzoek wordt deze theorie veel toegepast en de bevindingen van hun onderzoek hebben veel kennis opgeleverd over situaties waarin criminaliteit relatief vaak plaatsvindt (Clarke en Eck 2003).

Tabel 1.1

Strategieën om sociale veiligheid te vergroten

rechtshandhaving	
doelgroep: individuele plegers van criminaliteit en overlast	
<i>maatregel</i>	<i>doel</i>
opleggen van sancties	vergelding
	generale afschrikking
	terugdringen recidive d.m.v. onschadelijkmaking, afschrikking (specifiek en algemeen), resocialisatie
ondersteuning en hulpverlening	
doelgroep: individuele jongeren met een hoog 'risico' om later probleemgedrag te vertonen	
<i>maatregel</i>	<i>doel</i>
wegwerken van achterstanden via bv. opvoedings-ondersteuning en ontwikkelingsstimulering	jongeren ervan weerhouden het criminele pad op te gaan
terugdringen van probleemgedrag, via bv. sociale-vaardigheidstraining	
gelegenheidsbeperking	
doelgroep: locaties waar (veel) criminaliteit en overlast plaatsvindt	
<i>maatregel</i>	<i>doel</i>
gelegenheidsbeperkende maatregelen, zoals cameratoezicht of toegangscontroles	gelegenheid beperken dat criminaliteit en overlast plaatsvindt

In het vervolg van dit onderzoek maken we gebruik van de drie beschreven strategieën door elk van de maatregelen in te delen bij een strategie. Deze indeling dient vooral om de hoeveelheid maatregelen te kunnen clusteren en enig overzicht te behouden. Met name het doel dat men wil bereiken en de persoon of zaak waarop de maatregel gericht is, zijn bepalend voor de strategie waartoe we de maatregel rekenen. Soms is het evident tot welke strategie een maatregel behoort, maar soms is het minder voor de hand liggend. Een voorbeeld hiervan is cameratoezicht – een maatregel die tegenwoordig veelvuldig wordt ingezet. In sommige gemeenten worden camera's vooral opgehangen om direct te kunnen reageren in bepaalde situaties. Cameratoezicht heeft dan als doel te voorkomen dat incidenten plaatsvinden of verder escaleren. In dat geval ligt het voor de hand de maatregel in te delen in de strategie 'gelegenheidsbeperking'. Camera's kunnen echter ook met name tot

doel hebben om de daders van een incident achteraf op te sporen en dus de pakkans te vergroten. In dit geval zou de maatregel beter bij de strategie ‘rechtshandhaving’ passen. Bij de indeling van de maatregelen hebben we voorrang gegeven aan de ‘doelgroep’ van de maatregel (in dit geval locaties).

Het Veiligheidsprogramma maakt geen principieel verschil tussen de inzet van nieuwe maatregelen en de uitbouw van reeds bestaande (TK 2002/2003b: 4). Maatregelen kunnen daarom onderdeel zijn van het reguliere beleid, maar ze kunnen ook specifieke projecten betreffen. Het inzetten van politieursurveillance is een voorbeeld van een maatregel die onderdeel is van het reguliere beleid om criminaliteit terug te dringen. Het gaat hierbij dus om activiteiten die in principe doorlopend zijn, tenzij nieuw beleid deze activiteiten verandert of inperkt. Projecten, daarentegen, zijn veelal eenmalig en gericht op een bepaalde verandering. Bovendien worden projecten vaak uitgevoerd met behulp van additionele financiering. Voorbeelden van projecten zijn onder andere het cameratoezicht op de Zoetermeerstadslinje en Justitie in de buurt. Soms zullen projecten onderdeel worden van het reguliere beleid. In dit onderzoek maken we geen principieel onderscheid tussen beide typen maatregelen.

1.5 Opbouw van het rapport

Deze studie bestaat uit drie onderdelen. Het eerste deel gaat over het veiligheidsbeleid. In hoofdstuk 2 wordt een korte historische schets gegeven van de ontwikkelingen die het veiligheidsbeleid de afgelopen decennia heeft doorgemaakt; tevens wordt uitgebreid ingegaan op de inhoud, doelen en maatregelen van het Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 nagegaan op welke beleidsveronderstellingen het Veiligheidsprogramma gestoeld is.

Het tweede onderdeel betreft een overzicht van eerder onderzoek naar de effectiviteit van maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de wijze waarop de effectiviteit van maatregelen het beste kan worden onderzocht en aan welke methodologische criteria effectevaluaties zouden moeten voldoen. Ook beschrijven we daar de gevolgde werkwijze om tot het overzicht te komen. Vervolgens worden in de hoofdstukken 5, 6 en 7 de bevindingen gepresenteerd. Elk van de onderscheiden strategieën om de sociale veiligheid te vergroten heeft een eigen hoofdstuk. De nadruk ligt in deze hoofdstukken op Nederlands onderzoek, maar we gaan ook in op onderzoek uit andere landen.

Het laatste deel van deze studie bevat onze aanbevelingen en conclusies. In hoofdstuk 8 confronteren we het beleid en de daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen met de bevindingen uit empirisch onderzoek. Hoofdstuk 9 bevat een samenvatting van het rapport. Bovendien doen we in dat hoofdstuk suggesties voor toekomstig veiligheidsbeleid en voor verder onderzoek op dit terrein.

Noten

- 1 Door deze invalshoek laten we strafbare feiten waarvan de maatschappij of de staat het slachtoffer kan worden, bijvoorbeeld belastingfraude, buiten beschouwing. Ook slachtofferloze delicten, zoals rijden onder invloed en illegaal gokken, vallen buiten het bereik van deze studie.
- 2 De cijfers die in deze paragraaf worden aangehaald, zijn terug te vinden op de website van het Centraal Bureau voor de Statistiek (StatLine, www.cbs.nl) en op de website van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (www.wodc.nl) (zie ook Van der Heide en Eggen 2007).
- 3 Het Permanent onderzoek naar de leefsituatie (POLs) en de Politiemonitor bevolking (PMB) verschillen aanzienlijk in methodologisch opzicht, zowel in de vragen die de bevolking krijgt voorgelegd en de wijze waarop de respondenten worden geïnterviewd (*face to face* of telefonisch), als in de frequentie waarmee ze worden afgenomen (doorlopend of jaarlijks). Als gevolg hiervan had men tot voor kort de keuze uit twee databronnen die ogenschijnlijk gelijkwaardig waren, maar die tot verschillende criminaliteitscijfers kwamen. In de Veiligheidsmonitor heeft men de kwaliteiten van beide bronnen verenigd, om voor de toekomst onduidelijkheid omtrent de juiste cijfers uit te sluiten.
- 4 In tegenstelling tot de cijfers van de slachtofferenquêtes, zijn de politiecijfers over 2007 nog niet beschikbaar.

2 Veiligheidsbeleid in Nederland

2.1 Inleiding

Alvorens tot de kern van het Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving te kunnen doordringen in termen van de onderliggende beleidstheorieën, is het noodzakelijk kennis te maken met het beleid, zijn doelen en de daarvoor ingezette maatregelen. Nieuw beleid komt voort uit een combinatie van voortschrijdend inzicht, feitelijke ontwikkelingen in de samenleving en de tijdgeest. Om het Veiligheidsprogramma beter in perspectief te kunnen bezien, begint dit hoofdstuk met een historische schets van de ontwikkelingen die het veiligheidsbeleid de afgelopen decennia heeft doorgemaakt (§ 2.2). In paragraaf 2.3 wordt vervolgens inhoudelijk ingegaan op het Veiligheidsprogramma zelf en worden de doelstellingen en maatregelen op hoofdlijnen in kaart gebracht. Hierbij wordt ook een overzicht gegeven van de aanvalsplannen en programma's op specifieke aandachtsvelden die het skelet van het beleid vormen.

Het Veiligheidsprogramma liep van oktober 2002 tot medio 2007. Tussentijds zijn de doelstellingen grotendeels onveranderd gebleven, maar zijn er binnen de hoofdlijnen wel accentwijzigingen aangebracht, hetzij vanwege een bijgestelde politieke prioriteitstelling, hetzij in reactie op de voortgang van het programma. Deze accentwijzigingen hebben tot aanvullende maatregelen geleid. In de beschrijving van het beleid in dit hoofdstuk, en van de beleidstheorie in het volgende hoofdstuk, is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten die tot en met 2006 verschenen zijn. Eventuele plannen die in de laatste fase van het Veiligheidsprogramma zijn gepresenteerd, zijn niet meer als onderdeel van het programma tot uitvoering gekomen of hebben geen fundamentele impact meer gehad op de identiteit van het programma. Het precieze tijdsplan achter het Veiligheidsprogramma wordt in onderstaande beschrijvingen achterwege gelaten, behalve waar het gaat om zeer kenmerkende accentwijzigingen.

2.2 Algemene ontwikkelingen in het veiligheidsbeleid

Het terugdringen van de criminaliteit en het verminderen van de onveiligheidsbeleving maken al lang onderdeel uit van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Het midden van de jaren tachtig kan in dit verband als een keerpunt worden gezien. De sterke toename van door de politie geregistreeerde 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.¹ In 1983 werd daarvoor de Commissie kleine criminaliteit – beter bekend als de commissie-Roethof – ingesteld; deze deed in 1984 in een interim-rapport verslag van haar bevindingen (in 1986 volgde het eindrapport). Op basis van het interim-

rapport werd in 1985 het beleidsplan Samenleving en criminaliteit (SeC) gepresenteerd (TK 1984/1985). In SeC werd betoogd dat het strafrecht niet het primaire middel zou moeten zijn om kleine criminaliteit te bestrijden, maar zou moeten fungeren als sluitstuk (*ultimum remedium*).² Tot het einde van de jaren zeventig werd de aanpak van criminaliteit als een exclusief terrein van politie en justitie beschouwd. De opvatting dat niet alleen voor politie en justitie een rol bij de criminaliteitsbestrijding was weggelegd, maar ook voor andere overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en individuele burgers, was vernieuwend. Daarnaast nam SeC de aanbeveling van de commissie over dat de aandacht met name moest uitgaan naar veelvoorkomende vormen van criminaliteit, waarvan burgers de grootste overlast ondervinden. Hoewel in de rapporten van de commissie-Roethof veel aandacht was voor de veiligheidsbeleving van burgers, kwam dit in het beleidsplan SeC nauwelijks expliciet aan de orde.

Het beleidsplan Samenleving en criminaliteit was het begin van een reeks nota's en beleidsstukken waarin maatregelen werden voorgesteld om de criminaliteit buiten het strafrecht om aan te pakken. Deze maatregelen waren vooral gericht op het aanpassen van de bebouwde omgeving, het versterken van sociale bindingen in de samenleving en het intensiveren van het functioneel toezicht. In dit kader werden voor experimenten in ongeveer tachtig gemeenten gelden beschikbaar gesteld, waarmee ruim 250 projecten zijn gefinancierd. Een van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor deze subsidie was de uitvoering van een evaluatie (zie Polder en Van Vlaardingen 1992). De ingestelde interdepartementale Stuurgroep bestuurlijke preventie van criminaliteit kreeg de opdracht het beleid te stimuleren en coördineren. In haar eindrapport constateerde de stuurgroep dat het preventiebeleid was aangeslagen, maar nog onvoldoende structureel was ingebed (Rook en Leeuwenburg 1991).

In 1990 werd het beleidsplan SeC opgevolgd door *Recht in beweging* (TK 1990/1991). Hoewel opnieuw het belang werd benadrukt van bestuurlijke preventie en van de rol daarbij van maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en individuele burgers, was er duidelijk sprake van een andere invalshoek. De aandacht verschoof begin jaren negentig van de kleine criminaliteit naar de zwaardere vormen, en de gelden voor bestuurlijke criminaliteitspreventie werden ondergebracht bij het sociale vernieuwingsbeleid. Halverwege de jaren negentig werd een deel van de in 1989 opgerichte directie Criminaliteitspreventie van het ministerie van Justitie overgeplaatst naar het ministerie van Binnenlandse Zaken. Justitie zou zich primair richten op dadergerichte preventie en haar werkzaamheden koppelen aan justitiële organen, zoals het openbaar ministerie, politie, jeugdbescherming en reclassering. Binnenlandse Zaken zou zich vooral richten op situationele preventie en haar werkzaamheden richten op de lokale overheid (De Haan 1997). De nota *Veiligheidsbeleid 1995-1998* (TK 1994/1995) werd dan ook niet aangeboden door de minister van Justitie, maar door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken.

Deze nota was een uitvloeisel van de Integrale veiligheidsrapportages 1993 en 1994. Overigens werd onder onveiligheid niet alleen criminaliteit verstaan, maar

onder andere ook branden, verkeersonveiligheid, transport van gevaarlijke stoffen en overstromingen. Net als in het beleidsplan SeC werd benadrukt dat de criminaliteitsbeheersing bij uitstek een verantwoordelijkheid is van de lokale overheid in samenwerking met maatschappelijke partners en burgers, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. Het veiligheidsbeleid werd daarom op lokaal niveau gestimuleerd. Voor de grote(re) steden werden specifieke maatregelen genomen (zie hiervoor onder andere het Grotestedenbeleid).³ In 1999 verscheen het eerste Integraal Veiligheidsprogramma. De tendens om de nadruk te leggen op het voorkómen van onveiligheid en op de samenwerking tussen overheid, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers werd voortgezet.

De laatste jaren brengen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie weer gezamenlijk nota's uit om de criminaliteit aan te pakken. In juni 2001 brachten de ministers van beide ministeries de nota *Criminaliteitsbeheersing* (TK 2000/2001b) uit. Het zwaartepunt in deze nota ligt weer meer op de strafrechtelijke handhaving. De eerste zorg betreft het wegwerken van het tekort in de justitiële keten, door een hogere pakkans, het uitsluiten van non-interventies en snellere doorlooptijden. Men richt zich op de kleine groep veelplegers die verantwoordelijk is voor het merendeel van de criminaliteit, en stelt voor deze groep effectievere sanctionering door maatwerk voor. Erkend wordt echter dat de preventieve werking van strafrechtelijk ingrijpen beperkt is en er wordt benadrukt dat de notie in het beleidsplan SeC uit 1985 dat rechtshandhaving deel moet uitmaken van een breed palet aan maatschappelijke inspanningen, nog onverkort geldt. Er wordt dan ook een versterking van het preventiebeleid voorgesteld; tevens wordt een uitbreiding van zichtbaar toezicht in het publieke domein aangekondigd. In het kabinetsstandpunt over dit toezicht (TK 2001/2002) wordt expliciet aangegeven dat de gemeente de verantwoordelijkheid draagt voor het lokale veiligheidsbeleid en dus ook voor toezicht in het publieke domein. Het versterken van het toezicht wordt echter – in tegenstelling tot het beleidsplan SeC – vooral ingevuld door meer, en meer gerichte inzet van politie.

In 2002 verscheen het Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving (TK 2002/2003a). Ook in dit programma wil het kabinet criminaliteit, geweld en overlast in het (semi)publieke domein terugdringen door het toezicht en de handhaving te intensiveren. De rechtshandhaving staat nog altijd centraal en richt zich op de grootste overlastgevers, de veelplegers en de jeugdigen. Het formele toezicht wordt gericht uitgevoerd op plaatsen en tijdstippen waar een verhoogd risico op criminaliteit, geweld en overlast is te voorzien. Dit zijn plaatsen als stations, uitgaansgebieden, winkelcentra, het gebied rond coffeeshops en jeugdverzamelplaatsen. Regels zullen strakker worden gehandhaafd. De politie en de gemeenten krijgen hierbij meer bevoegdheden, en de inzet van particuliere beveiliging, buitengewone opsporingsambtenaren en stadswachten wordt weer uitgebreid. Tevens wil dit programma de beoogde samenwerking tussen enerzijds justitie en anderzijds maatschappelijke partners, het bedrijfsleven en de burgers – een samenwerking die al in de jaren negentig is ingezet – versterken met de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfs-

leven en burgers (Boutellier 2005). In de kabinetten-Balkenende II en III blijven de speerpunten ongewijzigd; wel worden, naar aanleiding van de *midterm review* van het Veiligheidsprogramma, enkele aanvullingen en accentwijzigingen aangebracht (TK 2004/2005c). Deze houden in dat men zich sterker richt op de bestrijding van geweldsdelicten en van de onderliggende risicofactoren, zoals alcohol- en drugsgebruik en wapenbezit. Mede ingegeven door de almaar toenemende druk op de celcapaciteit, wordt geïnvesteerd in meer persoonsgerichte en alternatieve (voorwaardelijke) sancties voor veelplegers en probleemjongeren (TK 2003/2004b). Ook slachtofferzorg komt meer op de voorgrond te staan (zie de begroting van de ministeries van BZK en Justitie voor 2005). Uit het beleidsprogramma van het kabinet-Balkenende IV kan worden opgemaakt dat men in grote lijnen voortgaat op de weg die met het programma *Naar een veiliger samenleving* is ingeslagen (AZ 2007). Dit is ook zichtbaar geworden in het project *Veiligheid begint bij voorkomen* (Justitie 2007).

Sinds het einde van de jaren zeventig hebben zich dus enkele algemene ontwikkelingen voorgedaan in het veiligheidsbeleid, die gevolgen hebben gehad voor de gekozen strategie om de sociale veiligheid te vergroten. Waar tot het einde van de jaren zeventig vooral rechtshandhaving gezien werd als de belangrijkste strategie, werd sinds het beleidsplan SeC meer ingezet op maatregelen gericht op het voorkomen dat jongeren het criminele pad opgaan en was er aandacht voor maatregelen om de gelegenheid tot het plegen van delicten terug te dringen. Ook in het integraal veiligheidsbeleid stonden deze strategieën centraal. Sinds het begin van deze eeuw werd het veiligheidsbeleid weer sterk justitieel en werd vooral rechtshandhaving (opnieuw) gezien als de belangrijke strategie om de sociale veiligheid te vergroten. De laatste jaren zijn de beide andere strategieën weer iets meer in het vizier gekomen.

2.3 Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*

Het Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* (TK 2002/2003a) is in oktober 2002 verschenen tijdens het kabinet-Balkenende I.⁴ Een van de centrale doelstellingen van dit kabinet was ‘het bevorderen van een veiliger samenleving’ door een ‘krachtiger bestrijding van criminaliteit en overlast in de (semi)openbare ruimte’, daar waar de burger er direct last van ondervindt. De samenleving zal er, met een geconcentreerde aanpak van strafbare gedragingen door specifieke groepen op specifieke locaties, volgens het Veiligheidsprogramma ‘daadwerkelijk veiliger op worden: niet alleen objectief blijkend uit cijfermatige gegevens, maar vooral ook subjectief, in de ‘gevoelstemperatuur’ voor de burger’ (TK 2002/2003a: 18).

Het kabinet stelt zich ten doel om te komen tot een totale reductie van criminaliteit en overlast in de openbare ruimte met 20 tot 25% ten opzichte van 2002, hetgeen tussen 2008 en 2010 bereikt moet zijn. Ook beoogt het kabinet in dezelfde periode ten opzichte van 2002 een substantiële verbetering van de veiligheidsbeleving van burgers te bereiken. In de *midterm review* uit 2004 wordt deze doelstelling aangescherpt. Het kabinet committeert zich aan de eis dat in vijftig probleemwijken

in de grote steden de beoogde landelijke reductie al in 2006 behaald is (en in 2007 kan worden gemeten). Daartoe worden allerlei maatregelen ingezet – zowel systeem- als beleidsinstrumenten – die grotendeels voor het einde van 2006, en soms in 2007 of 2008 gerealiseerd moeten zijn. Een schematisch overzicht van deze 161 maatregelen, gekoppeld aan te bereiken (sub)doelen is te vinden in bijlage A. Dit overzicht van maatregelen is bedoeld om een impressie te geven van de inhoud van het Veiligheidsprogramma, niet om de structuur definitief en onbetwistbaar vast te leggen.

Men wendt zich primair tot de rechtshandhaving om deze doelen te realiseren. ‘Een doeltreffend criminaliteitsbeleid omvat een mix van preventie en repressie. Dat is ook het uitgangspunt van het programma ‘Naar een veiliger samenleving’ van het kabinet. (...) In het Veiligheidsprogramma ligt de nadruk op toezicht, opsporing, vervolging en sancties omdat die kant van het criminaliteitsbeleid in de afgelopen jaren de grootste tekorten waren ontstaan.’ (TK 2003/2004a: 1). De repressieve lik-op-stukfunctie van de rechtshandhaving staat voorop. Door capaciteitstekorten zou de beveiliging van de maatschappij in gevaar komen, doordat criminelen maar in beperkte mate kans lopen opgesloten te worden. Als gevolg daarvan zou er verminderd sprake zijn van afstraffen en afschrikken van (toekomstige) delinquenten, en daarmee ook van genoegdoening voor slachtoffer en maatschappij. Daarnaast wordt ook grote waarde toegekend aan de expressieve functie van een krachtig optredend justitieel apparaat. 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 en uitsluitend utilitaristisch toegepast, maar als standaardremedie, waarbij vergelding een zwaarwegend argument is (zie ook Boutellier 2005). Bij risicojongeren daarentegen poogt men voldoende vroegtijdig in te grijpen, zodat het strafrecht voor hen de uiterste schakel in de handhaving kan zijn.

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. De koerswijziging is met name te vinden in het onderscheid dat gemaakt wordt tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke aanpak (meer hierover in de volgende paragrafen). Het bestuursrecht wil men steeds vaker inzetten voor (lichte) strafbare feiten, terwijl het strafrecht ook overlastgevend gedrag moet aanpakken (bv. De Keijser et al. 2006). 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 verdrongen. Men zoekt naar openingen in de wetgeving om onorthodoxe en soms controversiële maatregelen door te voeren, met name op het gebied van toezicht en detentie. Ook schakelt men particuliere beveiligingsbedrijven in voor toezicht in de publieke ruimte. De scheidlijn tussen het criminele en het onwenselijke, tussen burgers en verdachten en tussen het private en het publieke wordt daarmee minder scherp.

2.3.1 Hoofdpijnen van het Veiligheidsprogramma

De diagnoses, doelstellingen en aanpak in het Veiligheidsprogramma zijn duidelijk te herleiden tot de nota *Criminaliteitsbeheersing* uit 2001 (TK 2000/2001b). Aan de keuze voor de beleidslijnen vanaf 2002 ligt een aantal knelpunten in het veiligheidssysteem ten grondslag, dat grotendeels ook al in de voorgaande nota geconstateerd werd. Ten eerste spreekt men van een versnippering van de (krachten van) instanties, mensen en middelen die moeten zorgen voor een sluitende keten van repressieve en preventieve maatregelen. Door capaciteitsproblemen of kortsluiting in de samenwerking wordt de inspanning van de ene partner vaak door andere partners tenietgedaan. De ketenbenadering, in deze studie beschouwd als systeemmaatregel (zie hoofdstuk 3) waarmee men een naadloze samenwerking tussen alle betrokken justitiële en maatschappelijke partners beoogt, loopt als een rode draad door het Veiligheidsprogramma en keert terug in elke afzonderlijke hoofdpijn. Ten tweede worden er tekorten geconstateerd in iedere schakel van de justitiële keten. De politiek is van mening dat er te veel zaken met een opsporingsindicatie op de plank blijven liggen, waardoor een justitiële reactie uitblijft. Ook is er te weinig capaciteit bij het openbaar ministerie, de rechtbank, het gevangeniswezen en de reclassering, wat te vaak zou resulteren in vormfouten, heenzendingen en mislukte resocialisatie. Ten derde vindt men dat het in de publieke ruimte ontbreekt aan zichtbaar toezicht, met name door overheden, maar ook door de burger en het bedrijfsleven. Men vreest dat hierdoor de indruk is ontstaan dat norm- en regelovertredend gedrag stilzwijgend geaccepteerd wordt, hetgeen soortgelijk gedrag in de hand zou werken.

Het wegwerken van de knelpunten wordt op vier wijzen nagestreefd. Een intensivering van de aanpak met de huidige mensen en middelen is de eerste insteek, met als doel meer verdachten op te pakken, meer straffen ten uitvoer te brengen en het gezag in het publieke domein te herwinnen door meer toezicht en controle op straat. Ten tweede wil het kabinet nadrukkelijk inzetten op modernisering en het efficiënter maken van het bedrijf van de rechtshandhaving en sanctionering. Ten derde grijpt het kabinet naar nieuwe en soms onorthodoxe maatregelen die discussie zullen oproepen, zoals een soberder detentieregime of de legitimatieplicht. Ten vierde worden de noodzakelijke extra financiële middelen ter beschikking gesteld voor de onvermijdelijke sterkte-uitbreiding, bijvoorbeeld bij de politie.

Het kabinet formuleert drie hoofdpijnen waarmee het bij bovengenoemde knelpunten wil aansluiten en vier speerpunten waarop het binnen de beleidslijnen in het bijzonder resultaten wil zien. In het vervolg van deze paragraaf zullen de beleidslijnen met speerpunten uiteengezet worden. In de drie beleidslijnen kunnen de drie strategieën herkend worden die beschreven zijn in het vorige hoofdstuk. Hoewel de lijnen en strategieën zich niet een op een laten vertalen, de overeenkomst in het ene geval evidentier is dan in het andere geval en er sprake is van overlap, zal steeds aangegeven worden welke strategie er achter een lijn schuilgaat en welke set van (sub)doelen ermee nagestreefd wordt. Daarmee worden de contouren van een beleidstheorie zichtbaar.

Rechtshandhaving

De eerste en zwaarste beleidslijn is die van de strafrechtelijke aanpak. De naamgeving laat er geen twijfel over bestaan dat deze lijn ook de strategie van de rechtshandhaving volgt. Het eerste speerpunt binnen deze lijn is het wegwerken van het tekort in de strafrechtelijke keten, van de politie aan de voordeur tot de reclassering aan de achterdeur. De gedachte is dat de ketting zo sterk is als de zwakste schakel. Door een verbeterde doorstroom in de justitiële keten kunnen twee specifieke groepen, die een tweede speerpunt vormen, de veelplegers en de criminele jongeren, sneller, zekerder, zwaarder en meer op maat (of persoonsgericht) bestraft worden.

Begin 2003 zijn er prestatiecontracten afgesloten met de politie, waarin bijvoorbeeld is vastgelegd dat de politie in 2006 40.000 verdachten meer aan het OM doorstuurt dan in 2002. Hoewel het kabinet in 2004, de tweede kabinetsperiode, aangeeft dat er nog altijd te veel zaken met een opsporingsindicatie op de plank blijven liggen, wordt het onwenselijk geacht de prestatiecontracten uit 2003 uit te breiden met kwantitatieve eisen. Men beseft dat deze druk op de politie om aanhoudingen ten koste zou gaan van andere politietaken. In plaats daarvan moeten de prestatienormen nu vooral gehaald worden door de gerichte bestrijding van geweldsmisdrijven, waaronder huiselijk geweld. Hulp van burgers bij opsporing wordt gestimuleerd door de invoering van een anonieme meldlijn, elektronische aangifte en Burgernet.⁵ Met het OM is vervolgens de afspraak gemaakt dat het de toegenomen instroom aan strafzaken van een adequate reactie voorziet. Tegelijkertijd is het de bedoeling dat het OM meer zaken zelf gaat afdoen, om de druk op de rechterlijke macht te verlichten. Er worden tal van maatregelen getroffen om de pakkans te verhogen, heenzendingen uit te bannen, de doorlooptijd van zaken te bekorten, de druk op de rechter te verminderen. Detentiecapaciteit moet omhoog, enerzijds door uitbreiding, anderzijds door een soberder gevangenisregime. Door de reclassering selectiever en doelgerichter in te zetten, en de reclassering in te bedden in een sluitend vangnet van hulpverlenende instanties, hoopt men beter in staat te zijn passende nazorg te verlenen.

Door meerplegers en veelplegers gericht aan te pakken, denkt men zo'n 60% van de door de politie geregistreerde criminaliteit aan te vatten.⁶ We zullen deze groepen in het vervolg van het rapport kortweg veelplegers noemen. Voorheen werden veel tijd en middelen van justitie opgeslokt door het steeds weer oppakken en vrijlaten van deze veelplegers, de draaideurcriminelen. Door de criminelen voortaan niet uitsluitend te berechten voor het afzonderlijke delict, maar hun gehele criminele verleden in de berechting te laten meewegen, wil men de veelplegers langduriger van de straat halen. Daartoe wordt de bestaande detentiecapaciteit aangevuld met een inrichting voor stelselmatige daders (ISD). Voor verslaafden is er een uitbreiding van de strafrechtelijke opvang van verslaafden (SOV), die de nodige verslavingszorg in detentie en drangvoorzieningen biedt (sinds 2004 overigens een onderdeel van de bredere ISD-maatregel). Om de recidivecijfers te verlagen worden binnen het programma Terugdringen recidive, onder andere re-integratieprogramma's tegen het licht gehouden, al dan niet geaccrediteerd en selectief ingezet bij gedetineerden met een reële kans op succes. Aansluitend wil men met het programma Modernise-

ring sanctietoepassing, de straffen meer op maat snijden, zodat ze per individuele veroordeelde het hoogste effect sorteren. Een systematische methode moet worden ingevoerd voor de stelselmatige en vroegtijdige screening van de veelplegers. Ten slotte wordt ook deelname aan een penitentiaal programma eerder mogelijk, namelijk na zes in plaats van twaalf maanden, en wordt het toezicht op ex-gedetineerden geïntensiveerd.

Voor criminele jongeren geldt eveneens de harde hand, al is hier binnen het programma Jeugd terecht, meer aandacht voor de pedagogische betekenis van sancties en interventies. Voor meer jongeren moet casusbewaking door alle betrokken partners beschikbaar komen. Screeningsinstrumenten om potentiële veelplegers tijdig op te sporen worden verder ontwikkeld. De bestraffing van jonge overtreeders gaat volgens het lik-op-stukprincipe. Zo kunnen jongeren er vaker op rekenen enkele dagen te moeten vastzitten, staan ze onder strikter toezicht tijdens de uitvoering van taakstraffen en worden hun eigendommen sneller verbeurd verklaard. Na de straf is de voornaamste zorg te voorkomen dat jongeren in hun oude gedrag terugvallen. Intensieve trajectbegeleiding (ITB) komt breder beschikbaar. Nachtdetentie wordt landelijk ingevoerd, zodat jongeren overdag onderwijs of andere programma's kunnen volgen. De plaatsingsmogelijkheden in heropvoedinginternaten als Den Engh en Glen Mills worden uitgebreid. Door samenwerking tussen de reclassering en de jeugdhulpverlening moet nazorg beschikbaar komen voor meer jongeren met specifieke straffen. Ook is er meer aandacht voor vroegtijdige preventieve maatregelen bij nog niet criminele risicjongeren, die grotendeels bij de derde beleidslijn ondergebracht zijn (zie de paragraaf Kwaliteit van de leefomgeving).

Kortom, in deze beleidslijn is handhaven in plaats van gedogen het nieuwe credo. Niet alleen kunnen er hierdoor meer veroordelingen plaatsvinden, maar meer algemeen wordt het vertrouwen van slachtoffers en de Nederlandse bevolking in het rechtssysteem herwonnen. Een uitvloeisel van het belang dat aan vergelding wordt gehecht, is de verder toenemende aandacht voor het slachtoffer in het Veiligheidsprogramma. Beetje bij beetje is vanaf eind jaren zeventig, maar vooral sinds het hoofdlijnenakkoord uit 2003, steeds actiever beleid gevoerd om te voorkomen dat het slachtoffer zich al te zeer naar de achtergrond verdrongen voelt. Slachtoffers zien hun belangen explicieter vertegenwoordigd, onder meer door de invoering van de slachtofferverklaring (2004) en het spreekrecht (2005), waarvan tijdens de rechtszaak gebruik kan worden gemaakt, en door investeringen in nazorg door Slachtofferhulp Nederland.

Toezicht en preventie

De tweede beleidslijn betreft die van het toezicht en de preventie. Hierin staan vooral gelegenheidsbeperkende maatregelen centraal. Het belangrijkste speerpunt binnen deze lijn is het door zichtbaar toezicht en handhaving veiliger maken van specifieke locaties of hotspots en bijbehorende tijdstippen, waarop een verhoogd risico op criminaliteit, geweld en overlast is te voorzien. Dit zijn plaatsen als stations, uitgaansgebieden, het gebied rond coffeeshops, jeugdverzamelplaatsen, enzovoort.

Het gaat overwegend om gebieden met een grote concentratie veelplegers, met name verslaafden, of risicjongeren. Men verwacht dat door de versterkte controle niet alleen overtredingen en delicten worden voorkomen of sneller worden aangepakt, maar tegelijk ook overlast en verloedering worden teruggedrongen.

Op verzoek van de gemeente kan het rijk risicogebieden aanwijzen als urgentiegebieden. Binnen deze urgentiegebieden spant de overheid zich in om wettelijke belemmeringen weg te nemen door onorthodoxe maatregelen en door toezichthouders extra bevoegdheden te verschaffen. Tot de onorthodoxe maatregelen kunnen de wijziging van de privacywetgeving, de identificatieplicht, het preventief fouilleren en technopreventie gerekend worden. Een belangrijke maatregel is ook de uitbreiding van cameratoezicht. Onder voorwaarden mogen de cameraregistraties gebruikt worden voor de opsporing van verdachten. Met name binnen de risicovolle gebieden (lees wijken) komen meer vestigingen van Justitie in de buurt (JiB) om snel en buiten de rechter om te kunnen interveniëren, onder andere door middel van casusoverleg in lokale veiligheidsproblematiek.⁷

Binnen en buiten risicogebieden wordt de opsporingsbevoegdheid van de buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) uitgebreid. Ook wordt de door het vorige kabinet ingezette afbouw van particuliere beveiligingsambtenaren in het publieke domein teruggedraaid. Men verkent de mogelijkheden om de bestuurlijke handhaving uit te breiden voor de kleinere vergrijpen in de publieke ruimte. De politie is door de prestatiecontracten gebonden meer arrestaties te verrichten en boetes uit te schrijven die volgen uit staandhoudingen. De eigen verantwoordelijkheid van burgers is het uitgangspunt. De politie moet regels daarom consequenter handhaven en burgers actiever aanspreken op hun gedrag. Meer politie-inzet is vereist, niet in de laatste plaats voor de zichtbaarheid van de politie: men wil meer blauw op straat. Weer is niet uitsluitend het bestrijden van de criminaliteit het doel, maar ook het tegemoetkomen aan de gevoelens van de bevolking. Ter illustratie: in de prestatiecontracten tussen rijk en politie is onder meer opgenomen dat 68,2% van de bevolking in 2006 tevreden moet zijn over de beschikbaarheid van de politie voor de gewone burger.

Tot slot wordt in deze beleidslijn een pakket aan maatregelen voorgesteld met een meer specifieke focus op de handhaving van coffeeshops en de bestrijding van huisteelt, en op de bestrijding van voetbalvandalisme; De onveiligheid in het openbaar vervoer wordt aangepakt met het programma Sociale veiligheid openbaar vervoer (svov).

Vele van de maatregelen binnen deze beleidslijn hebben tot doel potentiële daders ter plekke ervan te weerhouden een strafbaar feit te begaan, ofwel doordat het doelwit onaantrekkelijk of ontoegankelijk gemaakt is ofwel doordat de daders weten dat ze in de gaten gehouden worden en de pakkans dus vergroot is. Daarmee sluit deze lijn vrij precies aan op de strategie van de gelegenheidsbeperking. Vaak snijdt het mes echter aan twee kanten. Met name de privacygevoelige maatregelen, zoals cameratoezicht, preventief fouilleren en identificatieplicht, leiden direct tot resultaten op het gebied van de opsporing. Meer overtreders kunnen geïdentificeerd of

direct ingerekend worden, hetgeen tot meer zaken leidt die volgens de strategie van de rechtshandhaving kunnen worden aangepakt.

Kwaliteit van de leefomgeving

De derde beleidslijn start niet vanuit de wijze waarop men de criminaliteit wil aanpakken (bv. via bestrafning, resocialisatie of toezicht), maar vanuit een veiligheidsstreven. Het beleid heeft een preventieve sociaal-culturele insteek en wordt toegepast op verschillende subdomeinen van de leefomgeving. Het is hier dat het kabinet het voornemen formuleert te investeren in preventie of risicovermindering, onafhankelijk van repressie. Deze beleidslijn richt zich dan ook niet direct op het bestrijden van de ernstiger vormen van criminaliteit, maar op het tegengaan van overlast en verloedering, en het vergroten van veiligheidsgevoelens in de stad en de eigen wijk. Het grootste probleem dat het kabinet signaleert, is het onbehagen dat in de samenleving heerst over het feit dat het met de normen en waarden niet meer zo nauw genomen wordt. Deze normvervaging wordt mede ingegeven door individualisering, toenemende anonimiteit, en afstand tussen verschillende bevolkingsgroepen, en leidt tot gebrek aan sociale cohesie en gevoelens van onveiligheid. Volgens het kabinet heeft veiligheid te maken met het respecteren van zowel wettelijke als sociale normen (zie ook RMO 2004).

Via het Grotestedenbeleid richt de overheid zich op de sociale dimensies (m.n. integratie), economische en fysieke dimensies (m.n. voorzieningen) van achterstandsproblematiek; dit gebeurt voornamelijk op wijkniveau, bijvoorbeeld door herstructurering. Voor dat deel van veiligheid dat door sterkere sociale cohesie bevorderd kan worden, spreekt het kabinet de burgers en het bedrijfsleven in de wijk aan op hun eigen verantwoordelijkheid. Gepoogd wordt de betrokkenheid van burgers te mobiliseren, allereerst via het project Onze buurt aan zet. Het project dateert van 2001 als onderdeel van het Grotestedenbeleid en wordt voortgezet in het Veiligheidsprogramma (gestaakt vanaf 2005). Hierin kunnen bewoners van achterstandswijken overheidsfinanciering krijgen voor een gezamenlijk plan om de leefbaarheid, veiligheid of integratie in hun wijk te verbeteren. Vanaf 2004 wordt de burger meer individueel aangesproken, via de massamediale publiciteitscampagne Nederland veilig, met sinds 2004 een bijbehorende website. De campagne wil burgers informeren over het overheidsbeleid en hun handelingsperspectieven bieden om hun omgeving veiliger te maken. Om criminaliteit tegen bedrijven te voorkomen, is in 2004 het programma Actieplan veilig ondernemen gestart, met onder andere concrete gelegenheidsbeperkende maatregelen die door de ondernemers zelf toe te passen zijn, zoals de beveiliging van diefstalgevoelige producten en het behalen van de keurmerken Veilig ondernemen en Veilig uitgaan. De politie verleent hierbij ondersteuning, bijvoorbeeld door extra waakzaamheid op beruchte bedrijventerreinen en extra opsporingsinspanning. Bedrijven worden gestimuleerd zich te organiseren via het al in 1992 opgerichte Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing en via de regionale platforms, om een bijdrage aan de criminaliteitsbestrijding te kunnen leveren en invloed uit te oefenen op de (regionale) beleidsplannen van de politie.

Naast de eigen verantwoordelijkheid zijn de risicjongeren een speerpunt binnen deze beleidslijn. De eerste zorg is niet probleemjongeren weer op het rechte pad te krijgen – daarvoor dienen interventieprogramma's binnen de rechtshandhaving – maar risicofactoren zodanig te beïnvloeden dat jongeren op het rechte pad blijven. De vroegtijdige signalering van jongeren met problemen staat voorop. Zo wordt het eerste politiecontact aangegrepen voor een gesprek met de ouders. Indien de problemen voortkomen uit de gezinssituatie, is het de bedoeling dat opvoedingsondersteuning aangeboden wordt. Het project *Communities that care* is een voorbeeld van een project dat op wijkniveau concreet vormgeeft aan opvoedingsondersteuning. Om de toekomstperspectieven van de jongeren te vergroten, gaat daarnaast veel aandacht uit naar de school. Men wil de strijd aangaan met schoolverzuim, schooluitval en jeugdwerkloosheid. Onderwijsachterstanden, en dan met name taalachterstanden van allochtone leerlingen, moeten worden aangepakt. Vanwege de specifieke problematiek en oververtegenwoordiging in de criminaliteitscijfers van Antilliaanse jongeren, gaat naar hen speciale aandacht uit.

Gezien de feitelijke ontwikkeling van de criminaliteit – ook steeds vaker gepleegd door jeugdigen – richt de aandacht van de politiek zich vanaf 2004 in het bijzonder op geweldsdelicten in het publieke en semipublieke domein. Binnen deze beleidslijn betekent dit dat men preventiever wil optreden ten aanzien van de risicofactoren van gewelddadig gedrag, zoals alcohol- en drugsgebruik, wapenbezit en blootstelling aan geweld in de media (bv. film). Een voorbeeld van een preventieve maatregel is de actie *Stop geweld op school*, waarbij jongeren de gelegenheid krijgen straffeloos wapens in te leveren.

Vele van deze maatregelen om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren, en zeker die op het gebied van jeugdbeleid, bevinden zich op het snijvlak van veiligheidsbeleid en onderwijs-, welzijns- en sociaaleconomisch beleid. Dergelijk beleid valt daarmee al snel buiten de verantwoordelijkheid van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie. Mogelijk is dit een reden waarom de formulering van dit beleid meer in termen van doelen dan in termen van maatregelen plaatsvindt, ondanks het belang dat eraan toegeschreven wordt. Daarmee wordt het weinig concreet uitgewerkt in het Veiligheidsprogramma. Hierdoor krijgt deze derde beleidslijn grotendeels vorm door preventie in de gelegenheidsbeperkende zin en verdwijnt de achterliggende problematiek naar de achtergrond. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) merkt bovendien op dat er financieel weinig is geïnvesteerd in de sociaal-culturele lijn en dat deze lijn in latere voortgangsrapportages minimaal of zelfs helemaal niet meer aan bod komt (RMO 2004). Daarbij moet wel aangemerkt worden dat de minister van Binnenlandse Zaken Remkes in augustus 2006 een adviesaanvraag deed bij de Raad voor het Openbaar Bestuur omtrent sociale preventie. De minister wilde in de kern weten wat de betekenis van het socialepreventiebeleid is in het licht van integraal veiligheidsbeleid en hoe dit beleid het beste bestuurlijk-organisatorisch kan worden vormgegeven (ROB 2006). Hierop ontving hij in november 2006 een eerste reactie op hoofdlijnen. Dit advies is onder Balkenende III uiteraard niet meer in het Veiligheidsprogramma verwerkt.

Deze lijn is sterk gestoeld op de strategie ‘gelegenheidsbeperking’, waar de burger en het bedrijfsleven worden aangespoord zelf beveiligingsmaatregelen te nemen, en op de strategie ‘ondersteuning en hulpverlening’ waar het de begeleiding van risicojongeren betreft, in aanvulling op en buiten het jeugdstrafrecht om. Een aanzienlijk deel van de maatregelen ter bevordering van de kwaliteit van de leefomgeving valt echter buiten de reikwijdte van de drie strategieën. De reden hiervoor is niet alleen dat deze maatregelen binnen de beleidsvelden van andere ministeries vallen, maar ook dat overlast en verloedering in de wijk feitelijk geen strafrechtelijke delicten betreffen, maar wel als zodanig benaderd worden.

2.3.2 Uitwerking van het Veiligheidsprogramma

Het Veiligheidsprogramma krijgt concreet vorm in een aantal nieuw ontwikkelde actieprogramma’s waarbinnen men zich specifiek richt op een knelpunt of een speerpunt. Een enkele keer is een programma een voortzetting of intensivering van een door een eerder kabinet geformuleerd programma. Omdat juist deze aanvalsplannen, meer dan een eindeloze opsomming van 161 individuele maatregelen, een beeld schetsen van het eigen karakter van het Veiligheidsprogramma, worden ze hieronder per beleidslijn op een rij gezet. Het instellen van commissies en het oprichten van centra en platforms vervult vaak meerdere functies en bedient meerdere partijen; hier wordt het echter als een enkel instrument gezien en zal daarom niet genoemd worden.

Voor de presentatie van deze afzonderlijke actieprogramma’s is gezocht naar een indeling die aansluit bij het Veiligheidsprogramma. Echter, uit de overkoepelende informatiebronnen, met name *Naar een veiliger samenleving* (TK 2002/2003a), de *midterm review* (TK 2004/2005c) en de website van het Veiligheidsprogramma, komt geen eenduidige structuur naar voren die hier als leidraad zou kunnen dienen. Ook is in gesprekken met betrokken beleidsmakers naar voren gekomen dat van een hiërarchie nauwelijks sprake is. Daarom is ervoor gekozen de indeling aan te houden die ook in de eerdere paragrafen van dit hoofdstuk is gebruikt, namelijk naar de drie hoofdlijnen van het beleid, waarbij de rechtshandhaving is uitgesplitst naar de opeenvolgende fasen van de justitiële keten. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de programma’s. Zij worden per hoofdlijn en fase chronologisch gepresenteerd.

Tabel 2.1

Overzicht van actieprogramma's rondom het Veiligheidsprogramma

beleidslijn	actieprogramma
rechtshandhaving	
<i>fase van opsporing</i>	Landelijk kader Nederlandse Politie 2003-2006 Versterking professionaliteit recherche
<i>fase van vervolging en berechting</i>	Perspectief op 2006 sectorprogramma's voor de strafsector
<i>fase van sanctionering en nazorg</i>	Jeugd terecht Modernisering sanctietoepassing Terugdringen recidive
toezicht en preventie	
	Sociale veiligheid openbaar vervoer Landelijk kader Nederlandse Politie 2003-2006 Veilig ondernemen Actieplan tegen geweld
kwaliteit van de leefomgeving	
	Jeugd terecht Grotestedenbeleid Actieplan tegen geweld
systeemmaatregel	
	Operatie jong De urgente aanpak Handhaven op niveau Rijk aan handhaving Veilige gemeenten

Rechtshandhaving

(a) Fase van opsporing

Het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 (TK 2002/2003e) bevat de beleids- en beheersmaatregelen die voor de politie voortvloeien uit het Veiligheidsprogramma. Er zijn afspraken gemaakt over het vergroten van de prestaties door de politie, over de investeringen in het personeelsbestand en in de ICT binnen de politie. Door in te zetten op zichtbaar toezicht en controle in de publieke ruimte, wil men in de eerste plaats de opsporing en handhaving versterken en het gezag in het publieke domein herwinnen. Van de politie wordt verbetering verwacht op met name de volgende punten:

- stijging van het aantal verdachten dat aan het openbaar ministerie wordt overgedragen;

- verhoging van het aantal uit staandehoudingen voortkomende boetes en transacties;
- aanpak van (jeugdige) veelplegers;
- verbetering van telefonische bereikbaarheid en beschikbaarheid van de politie;
- tevredenheid van de bevolking over het laatste politiecontact;
- terugdringing van het ziekteverzuim.

Het project Versterking professionaliteit recherche (TK 2005/2006b) is een tweede initiatief, dat zich met name richt op de professionalisering van het opsporingsproces, een uniforme informatiehuishouding, een uniform personeelsbeleid en het verbeteren van de kwaliteit van forensisch-technisch onderzoek. Zo is onder andere een landelijke sporendatabank opgericht.

(b) Fase van vervolging en berechting

In het document *Perspectief op 2006* (OM 2003) presenteert het openbaar ministerie zijn plannen voor de jaren 2002-2006. Het presenteert de wijze waarop het de toegenomen opsporingsinspanning van de politie wil verwerken, de rechter wil ontlasten en tegelijkertijd de doorlooptijden in de justitiële keten wil verkorten, door middel van een efficiëntieslag. Om deze verschillende doelen te kunnen verenigen, worden er keuzes gemaakt. Zo komt de prioriteit te liggen bij veelplegers en jongeren, en wordt criminaliteit die verbonden is aan situaties in plaats van aan daders, gerekend tot de verantwoordelijkheid van particulieren of het openbaar bestuur.

Sectorprogramma's voor de strafsector (Raad voor de Rechtspraak 2003) beogen de toenemende werklust op te vangen, de doorlooptijden te stabiliseren en waar mogelijk te verkorten. Het betreft onder meer de invoering van uniforme landelijke werkprocessen en de implementatie van het project Best practices.

(c) Fase van sanctionering en nazorg

Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit Jeugd terecht (TK 2002/2003c)

Het actieprogramma Jeugd terecht is in 2003 gestart en bouwt voort op Vasthoudend en effectief uit 2001. De accentwijzigingen die het kabinet heeft aangebracht ten opzichte van het vorige voorstel betreffen snel optreden, heropvoeding en een gerichte aanpak van jeugdige veelplegers en hardekernjongeren. De algemene doelstelling is het voorkomen van eerste delicten en het terugdringen van recidive bij jongeren tot 18 jaar. Speciale aandacht gaat uit naar de aanpak van criminaliteit gepleegd door kinderen onder de 12 jaar en naar het verkleinen van het aandeel criminele jongeren uit etnischeminderheidsgroepen. Het programma wil daarnaast ook bijdragen aan vroegtijdige signalering, en afstemming en samenwerking tussen sectoren en nazorg. Men hoopt de effectiviteit van de interventies te garanderen door een persoonsgerichte aanpak, met oog voor verschillen in culturele achtergrond, voor de specifieke problematiek waarmee de jongeren te kampen hebben en voor de frequentie en zwaarte van de delicten die ze plegen. Het programma richt zich

daarmee zowel op risicojongeren, *first offenders* en lichte criminelen, als op jeugdige veelplegers en harde kernjongeren. Ongeacht de zwaarte van de problematiek, geldt voor alle groepen dat de nadruk ligt op het pedagogische karakter van de sanctie. Dit betekent lik-op-stukaanpak en heropvoeding voor de jeugdige veelplegers en harde kernjongeren, en een meer begeleidende hand bij de *first offenders* en lichte criminelen. In alle gevallen moet de sanctie de jongere een toekomstperspectief te bieden hebben.

Modernisering sanctietoepassing (TK 2003/2004b)

De directe aanleiding voor het project Modernisering sanctietoepassing (MST) is de constatering dat er grote en groeiende capaciteitsproblemen in de rechtshandhaving zijn, met name waar het detentiecapaciteit betreft. De doelstelling van het project is dus het wegwerken van het tekort in de justitiële keten, met name door middel van een consequentere bewaring, de verhoging van de effectiviteit van straffen en het verbeteren van het functioneren van de strafrecht keten.

De 27 maatregelen uit het Veiligheidsprogramma binnen dit project moeten overwegend bijdragen aan de uitbreiding van de celcapaciteit. Niet alleen wordt dit bewerkstelligd door feitelijk extra detentieplaatsen te creëren, maar vooral ook door de beschikbare capaciteit efficiënter te gebruiken. De tenuitvoerlegging van bepaalde straffen wordt vereenvoudigd. Meerpersoonscellen worden geïntroduceerd. Er worden alternatieve vormen van detentie ingezet, zoals elektronisch toezicht en taakstraffen. De voorwaardelijke straf moet er in specifieke gevallen voor zorgen dat gevangenisstraf überhaupt achterwege kan blijven.

Men probeert de celcapaciteit niet alleen te vergroten door alternatieve sancties op te leggen, maar ook door recidive te bestrijden. Vanaf 1 oktober 2004 is de wet Inrichtingen voor stelselmatige daders (ISD) van kracht. Hiermee kunnen veelplegers in een speciale voorziening opgesloten worden tot een maximum van twee jaar. Dit houdt niet alleen de veelplegers langer van de straat, maar biedt vooral ook voldoende tijd om de gedetineerden een resocialisatieprogramma te laten doorlopen, waarbij gehoopt wordt op blijvende gedragsverandering. Aansluitend beoogt het programma Terugdringen recidive, dat onderdeel is van MST (zie hieronder), sancties effectiever te maken, waardoor bijvoorbeeld de draaideurcrimineel minder beslag op de capaciteit legt. Ten slotte is er aandacht voor een betere aansluiting van de nazorg op de strafrechtelijke interventies.

Programma Terugdringen recidive (TK 2004/2005a)

Hoofddoel van het programma is om de recidive na detentie te verminderen. Doelgroep zijn volwassen verdachten en veroordeelden die na een verblijf in een of meer penitentiaire inrichtingen terugkeren in de samenleving. Waar nodig wordt voorrang gegeven aan veelplegers, plegers van ernstige gewelds- en zedendelicten, en jongvolwassen gedetineerden. Minderjarigen vallen expliciet buiten het programma. Voor die groep wordt verwezen naar het programma Jeugd terecht (zie hieronder). Uitgangspunt bij de interventies is dat een intensief re-integratietraject wordt ingezet

in die gevallen waarin een reële verwachting bestaat dat de recidive in ernst en/of frequentie kan worden teruggedrongen. Desalniettemin erkent men dat er ook voor de volhardende gedetineerden een zorgplicht bestaat en worden niet nader gespecificeerde voorbereidingen getroffen voor hun terugkeer in de samenleving.

Het programma rust op een aantal pijlers. Binnen het programma investeert men allereerst in de ontwikkeling van een diagnostisch instrument om het recidiverisico van de verdachten of veroordeelden in te schatten. Een tweede pijler is het ontwikkelen, implementeren en accrediteren van effectieve gedragsinterventies. Tevens is er een samenwerkingsmodel ontwikkeld voor het gevangeniswezen en de reclassering, dat beoogt gezamenlijk de positieve gedragsveranderingen vast te houden. Ten slotte kondigt men aan de justitiële re-integratietrajecten naadloos op maatschappelijke vervolgvorzieningen aan te sluiten. Hiertoe zijn voorstellen geformuleerd in het Verbeterplan aansluiting nazorg.

Toezicht en preventie

Aanvalsplan Sociale veiligheid openbaar vervoer (TK 2002/2003d)

Door een grotere diversiteit aan maatregelen, maar vooral ook door een slimmere inzet van maatregelen, wil men de sociale onveiligheid in en rond het openbaar vervoer op een intensievere wijze aanpakken. Ondanks serieuze inspanningen is de veiligheid volgens het kabinet in voorgaande jaren nauwelijks verbeterd. De ruim twintig maatregelen bovenop het reguliere beleid hebben primair tot doel 'het aantal feitelijke incidenten (objectief) en het onveiligheidsgevoel (subjectief) in en rond het OV tot een aanvaardbaar niveau voor reizigers en personeel' te verminderen. Toezicht en handhaving staan centraal, er moet zo min mogelijk een beroep worden gedaan op politie en justitie. Zowel publieke als private partners in een gebied dragen verantwoordelijkheid. De belangrijkste maatregelen betreffen de uitbreiding van de bevoegdheden van de toezichthouders in het openbaar vervoer (de buitengewone opsporingsambtenaren, BOA-OV), de adequate opleiding van het toezichthoudend personeel, een gesloten instapregime en cameratoezicht. Naast een pakket aan systeemmaatregelen voor betere afstemming tussen de betrokken partners, bevat het plan ook eenvoudiger oplossingen, zoals het tegengaan van vervuiling en beschadiging.

Landelijk kader Nederlandse Politie 2003-2006 (TK 2002/2003e)

(zie hierboven, Rechtshandhaving, fase van opsporing)

Actieplan Veilig ondernemen (TK 2003/2004c)

Het actieplan Veilig ondernemen uit 2004 bevat concrete maatregelen en acties om in vier jaar tijd de criminaliteit tegen het bedrijfsleven met 20% terug te dringen. Het wordt gecoördineerd door het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, een in 1992 opgericht samenwerkingsverband tussen de overheid en het bedrijfsleven, vertegenwoordigd door zowel werkgevers- als werknemersorganisaties. De aanlei-

ding voor het actieplan is dat de grote schade die het bedrijfsleven leed als gevolg van criminaliteit, niet voldoende onderkend werd door politie en justitie. Gevreesd werd dat een onveilig ondernemersklimaat zou leiden tot gedwongen vertrek van bedrijven uit de omgeving, wat ten koste zou gaan van de leefbaarheid, de werkgelegenheid en de sociale controle. Dit kan resulteren in een vicieuze cirkel, waarbij verpaupering verdere criminaliteit in de hand werkt.

De centrale overheid wijst zichzelf aan als eerstverantwoordelijke voor de repressieve kant van de criminaliteitsbestrijding, zijnde de opsporing en vervolging, de aanpak van veelplegers, het goed functioneren van het aangiftesysteem, en de verhoging van de pakkans. Het bedrijfsleven draagt zelf bij door adequate beveiliging en consequente melding. Speciale aandacht is er voor interne criminaliteit en de zogenaamde *freeriders*: bedrijven die profiteren van de (dure) maatregelen die door anderen zijn getroffen, zonder daar zelf aan bij te dragen. Voor extra gevoelige sectoren, zoals de transportsector en juweliërs, worden aanvullende maatregelen getroffen.

Met het actieplan Veilig ondernemen II poogt men een extra impuls te geven aan de verbeteringen die door actieplan I zijn bewerkstelligd, maar die nog niet hebben geleid tot een voldoende reductie van het slachtofferschap van bedrijven. Met de vernieuwde aanpak wil men heling, (identiteits)fraude en cybercrime intensiever te lijf gaan.

Actieplan tegen geweld (Justitie 2005)
(zie hieronder, Kwaliteit van de leefomgeving)

Kwaliteit van de leefomgeving

Actieprogramma Jeugd terecht (TK 2002/2003c)
(zie hierboven, Rechtshandhaving, fase van sanctionering en nazorg)

Grotestedenbeleid (BZK 2004)

Al in 1994 is gestart met het Grotestedenbeleid (GSB I); inmiddels is men aanbeland bij GSB III, De krachtige stad. Het Grotestedenbeleid is daarmee een zeer langlopend programma, dat naast het Veiligheidsprogramma loopt. Er zijn afspraken gemaakt tussen het rijk en de 31 grote steden, onder andere over het bestrijden van onveiligheid. De gemeenten leggen in hun voorstellen zelf vaak de nadruk op achterstandswijken (in het project De krachtige buurt), met problemen op het gebied van werkloosheid, scheve bevolkingssamenstelling en schooluitval. De gemeenten zijn zelf ook verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van de maatregelen. Veelal betreft het preventieve maatregelen, waarbij ook burgers en het bedrijfsleven aangespoord worden initiatieven te ontplooien.

In 2002, tijdens GSB II, was de overkoepelende doelstelling 'een complete, vitale stad, die in fysiek, economisch en sociaal opzicht voldoet aan de – steeds hogere – eisen die bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten nu en in de toekomst aan de stad stellen: een stad die sociaal, leefbaar en veilig is en kansen

biedt aan burgers die die kansen nodig hebben en ze ook daadwerkelijk benutten. Een economisch vitale stad, met hoogwaardige vestigingslocaties, die werk biedt aan wie dat zoekt.' Deze veelomvattende doelstelling wordt in GSB III in andere bewoordingen overgenomen, waarbij in het bijzonder het belang van het minimaliseren van bureaucratie naar voren komt. GSB III loopt tot in 2009.

Actieplan tegen geweld (Justitie 2005)

Het Actieplan tegen geweld uit 2005 is een breed samenwerkingsverband tussen de ministeries van Justitie, BZK, Economische Zaken, OCW, SZW, V&W en vws. Het bevat twintig projecten die geweld moeten tegengaan. Aan de basis van deze projecten ligt de observatie dat, waar ten aanzien van overige delicttypen de ontwikkelingen gunstig waren, dit minder duidelijk het geval was bij geweldsdelicten. Binnen het plan wordt niet alleen geweld bestreden, maar ook dreiging daarmee. Bedreigingen worden gezien als de weerspiegeling van de verruwing van de maatschappelijke omgangsvormen en een voorfase van fysiek geweld, die zich veelal onttrekt aan het zicht van politie en justitie. Waar het strafrecht zich van oudsher concentreert op de top van de geweldspiramide, de meest ernstige geweldsdelicten, probeert men in dit plan preventief op te treden, door de geweldsproblematiek aan de basis aan te pakken.

Met name wil men de risicofactoren van geweld neutraliseren, mede door inzicht te vergaren in de motieven en profielen van de daders. Er zijn specifieke projecten opgezet die beogen om door middel van onderzoek, handhaving en voorlichting een halt toe te roepen aan overmatig drank- en drugsgebruik, alsmede aan illegaal wapenbezit en blootstelling aan gewelddadige beelden in de media. De wijkgerichte aanpak wordt versterkt, al laat men het aan de gemeente over om met concrete voorstellen te komen. Daarnaast is er speciale aandacht voor geweld in het verkeer, tijdens het uitgaan, in de sport, op het werk, op school en in het openbaar vervoer. Binnen deze deelterreinen sluit het plan aan bij de lopende programma's, zoals Sociale veiligheid openbaar vervoer (svov), die in werking zijn. Het plan omvat zowel een dader- als een slachtoffergerichte aanpak. Ook hierbij wordt aangesloten bij al lopende programma's, zoals Jeugd terecht. Voor slachtoffers zijn er projecten ingesteld die moeten zorgen voor extra opvang en behandeling, een sterke positie in het strafproces en hulp bij het verkrijgen van schadevergoeding van de dader.

Systeemmaatregelen

Handhaven op niveau (TK 2000/2001d)

Dit project richt zich op professionalisering van de handhaving en op verbetering van de samenwerking tussen de betrokken instanties op lokaal niveau. Het is thematisch verbonden aan het latere programma Rijk aan handhaving (zie hieronder).

Operatie jong (TK 2003/2004d)

In Operatie jong werken de ministeries van Justitie, BZK, VROM, vws, OCW, SZW en Financiën samen om de versnippering in het jeugd beleid tegen te gaan. Met een

integrale en sluitende aansturing moet de uitval van jongeren voorkomen worden. Het rijk, regionale en lokale overheden en de maatschappelijke partners moeten efficiënter en slagvaardiger gaan samenwerken. Er mogen geen gaten meer vallen in de keten van preventie, curatie en repressie, zowel op lokaal niveau als op provinciaal en rijksniveau. Concreet wordt er onder meer gewerkt aan het functioneren en de dekkingsgraad van interdisciplinaire zorgadviesteams (ZAT's), sluitende voorzieningen voor kinderen van 0 tot 12 jaar, verbeterde signalering van risico's op uitval, implementatie van uitsluitend bewezen effectieve interventieprogramma's en een eenduidige landelijke jeugdmonitor.

De urgente aanpak (TK 2003/2004e)

Gemeenten hebben een regierol in het lokale veiligheidsbeleid, maar in de praktijk ervaren zij tal van factoren die hen belemmeren deze rol naar behoren te vervullen. Het doel van De urgente aanpak is om de gemeenten in staat te stellen hun verantwoordelijkheid en regierol optimaal op zich te nemen. Daartoe heeft het ministerie van BZK in 2004 een loket geopend waar gemeenten melding kunnen doen van de specifieke wettelijke, sociale en fysieke knelpunten waarmee ze geconfronteerd worden. Deze meldingen komen rechtstreeks bij het rijk terecht, dat zich verplicht de gemeenten een helpende hand te bieden. Wel worden er voorwaarden gesteld aan de aard van de problematiek die bij het loket neergelegd kan worden. Zo moet het onmogelijk zijn de problemen lokaal op te lossen, moeten ze interdisciplinair zijn, moeten ze concreet kunnen worden benoemd, mogen ze geen financiële vraagstukken betreffen en moet er met de bestaande middelen al gepoogd zijn ze op te lossen. Daarnaast zullen op initiatief van de gemeenten urgentiegebieden en -thema's aangewezen worden. Hier gaan gemeenten met het rijk aan de slag met concrete acties.

Rijk aan handhaving (TK 2003/2004f)

Centraal in dit project staat de interne professionalisering van de handhaving door ministeries, waarbij ze ondersteund worden door het ministerie van Justitie. De bedoeling is te komen tot een efficiënte en doelmatige vertaling van beleid naar uitvoering. Kennisdeling tussen de ministeries neemt hierbij een belangrijke rol in.

Project Veilige gemeenten (TK 2004/2005b)

Het ministerie van BZK, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) werken samen bij het wegwerken van knelpunten die zich voordoen bij de ontwikkeling en uitvoering van een integraal veiligheidsbeleid op lokaal niveau. Het project richt zich op vier aspecten: het ondersteunen van gemeenten bij het vormgeven van het lokale veiligheidsbeleid, het versterken van de regierol van gemeenten, het inzichtelijk maken van de lokale veiligheidssituatie door middel van landelijke monitors, en het bepalen en coördineren van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten.

Noten

- 1 De toegenomen aandacht was mede het gevolg van de invoering van landelijke slachtofferenquêtes. Hierdoor werd niet alleen duidelijk dat veel meer mensen slachtoffer werden van criminaliteit dan tot dan toe op basis van politieregistraties werd aangenomen, maar bleek ook dat er angst en onrust onder de bevolking bestond over criminaliteit.
- 2 Dit idee kwam overigens niet uit de lucht vallen. Eind jaren zeventig werd al geconstateerd dat een louter repressief optreden door de politie misschien niet de beste aanpak van de criminaliteit was. Er werd daarom in die periode gepleit voor een meer decentrale en probleemgerichte aanpak. Deze opvatting gold met name voor de aanpak van de kleine of veelvoorkomende criminaliteit. Met betrekking tot zwaardere vormen van criminaliteit (zoals georganiseerde misdaad) zou de nadruk wel meer op een strafrechtelijke aanpak moeten liggen.
- 3 Het Grotestedenbeleid (GSB) kan tevens gezien worden als de opvolger van het stadsvernieuwingsbeleid en het socialevernieuwingsbeleid.
- 4 Het Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving heeft de grootprojectstatus. Deze status kan door de Tweede Kamer worden toegewezen aan beleid dat ingrijpende veranderingen beoogt te bewerkstelligen, ofwel in het voorzieningenniveau ofwel in de organisatie van de overheid. De grootprojectstatus verplicht het kabinet tot intensievere informatievoorziening aan de Tweede Kamer, waardoor de voortgang van het beleid nauwkeuriger door de Kamer bewaakt kan worden. Het kabinet rapporteert derhalve tweemaal per jaar aan de Tweede Kamer over de voortgang van het Veiligheidsprogramma.
- 5 Burgernet is een telefonisch netwerk van bewoners en ondernemers in een bepaald gebied. Burgernetdeelnemers ontvangen van de politiemeldkamer telefonisch een bericht om uit te kijken naar een duidelijk omschreven persoon of voertuig (voor meer informatie zie www.burgernet.nl).
- 6 In de nota *Criminaliteitsbeheersing* (TK 2000/2001b) wordt verondersteld dat 11% van alle verdachten verantwoordelijk is voor 62% van de opgemaakte processen-verbaal. Later bleek deze rekensom niet juist (Grapendaal en Van Tilburg 2002; Boerman et al. 2003). Ongeveer de helft van alle gehoorde verdachten zijn zogenoemde *first offenders* (voor het eerst een proces-verbaal) en verantwoordelijk voor 40% van alle opgemaakte processen-verbaal. Het aandeel veelplegers (elf of meer opgemaakte processen-verbaal in de hele carrière) ligt rond de 10% en is jaarlijks verantwoordelijk voor ongeveer 20% van de criminaliteit. In het Veiligheidsprogramma worden deze herziene gegevens vermeld door te stellen dat 'de meerplegers en veelplegers tezamen dus jaar in jaar uit verantwoordelijk [zijn] voor zo'n 60% van de totale door de politie geregistreerde criminaliteit' (TK 2000/2001b: 23). Dit lijkt ernstig, maar het aandeel meerplegers (twee tot tien opgemaakte processen-verbaal in de hele carrière) en veelplegers van de gehoorde verdachten ligt rond de 50%. Mogelijk is dit aandeel hoger wanneer ook de niet-geregistreerde criminaliteit in de berekening wordt betrokken.
- 7 In een JiB-kantoor werken medewerkers van het openbaar ministerie samen met andere (Justitie)organisaties.

3 Veronderstellingen in het veiligheidsbeleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan op welke beleidsveronderstellingen het Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving gestoeld is. Zoals al eerder aangegeven, maakt het Veiligheidsprogramma geen verschil tussen de inzet van nieuwe maatregelen en de uitbouw van reeds bestaande (TK 2002/2003a). Om zo dicht mogelijk bij het Veiligheidsprogramma zelf te blijven, hebben we in eerste instantie gebruik gemaakt van de beleidsnota's die bij het Veiligheidsprogramma behoren. Het werd echter al snel duidelijk dat deze nota's nauwelijks expliciteren op welke aannames de gemaakte keuzes gebaseerd zijn. In de nota *Naar een veiliger samenleving* uit 2002 is zelfs elke beschouwing achterwege gelaten. De beleidstheorie lijkt te zijn dat deze niet nodig is (Boutellier 2004).

Om toch de onderliggende logica, los van uitspraken van meer normatieve aard, te kunnen ontrafelen, is het noodzakelijk gebleken om deze te destilleren uit een bredere groep van beleidsdocumenten. Het Veiligheidsprogramma en de uitwerking daarvan bouwen in sterke mate voort op nota's die in de jaren daarvoor zijn verschenen. We zien dit aan de aandachtspunten die in de verschillende nota's aan de orde komen. Soms wordt in het Veiligheidsprogramma expliciet terugverwezen naar voorgaande nota's. Binnen de hoofdlijn *Rechtshandhaving* wordt bijvoorbeeld terugverwezen naar de nota *Criminaliteitsbeheersing* (TK 2000/2001b: 53); in deze nota wordt – waar het beleidsveronderstellingen betreft over preventieve maatregelen – verwezen naar de nota *Samenleving en criminaliteit*' uit 1985 (TK 2000/2001b: 21). Aangezien geen afstand wordt genomen van de ideeën in deze nota's of alternatieve zienswijzen worden gepresenteerd, lijkt het Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving stilzwijgend veel van het gedachtegoed in deze programma's te hebben overgenomen. We zullen daarom in dit hoofdstuk regelmatig teruggrijpen op relatief oude beleidsnota's.

3.2 Reconstructie van de beleidstheorie

Een beleidstheorie is het geheel aan veronderstelde mechanismen die aan het beleid ten grondslag liggen. Deze mechanismen worden verondersteld te verklaren waarom de beleidsdoelen met de gekozen beleidsmaatregelen bereikt worden (bv. Leeuw 2003). In beleidsstukken is de beleidstheorie echter vaak slechts impliciet aanwezig en is reconstructie nodig om inzicht in de veronderstelde mechanismen te krijgen. Dit inzicht is niet alleen wetenschappelijk interessant, maar ook, zoals Hoogerwerf stelt, van belang voor de beleidspraktijk, want 'een beleid dat op een verkeerd getekende kaart van de werkelijkheid berust, loopt grote kans te falen' (Hoogerwerf 1998: 187).

De plausibiliteit van een beleidstheorie kan geëvalueerd worden volgens verschillende criteria, waarvan de precisie en afbakening verschillen tussen auteurs (Hoogerwerf en Herweijer 2003). Het belangrijkste criterium is de empirische houdbaarheid: in hoeverre rijmen de beleidsveronderstellingen met wetenschappelijke inzichten? Leeuw (2003) onderscheidt daarnaast nog twee criteria: de interne consistentie van de argumentatie, en de mate waarin de theorie zich richt op variabelen die daadwerkelijk door beleid te beïnvloeden zijn.

Voor de reconstructie volgen we een beleidswetenschappelijke aanpak (bv. Hoogerwerf 1998; Hoogerwerf en Herweijer 2003; Leeuw 2003) die, kort samengevat, bestaat uit een aantal stappen. Ten eerste worden uitspraken van beleidsmakers verzameld uit allerlei materiaal dat beschikbaar is over het betreffende beleid. Veelal gaat het hier om beleidsnota's of andere schriftelijke bronnen, maar ook interviews met sleutelfiguren kunnen relevant zijn. Dan volgt een inventarisatie van alle veronderstellingen over de relaties tussen doelen en middelen (finale relaties), tussen oorzaken en gevolgen (causale relaties) en tussen waarden en normen (normatieve relaties). Later in deze paragraaf zullen deze typen relaties worden toegelicht. Als derde stap worden deze relaties, voor zover mogelijk, geformuleerd als causale hypothesen, waarbij impliciete stappen in de argumentatie worden geëxpliciteerd, ook wel bekend als 'argumentatieanalyse' (Leeuw 2003). De normatieve veronderstellingen vormen het normatieve kader van de beleidstheorie. Ten vierde worden alle hypothesen geïntegreerd tot een samenhangend geheel. Dit is de gereconstrueerde beleidstheorie die, ten slotte, naar keuze in een pijlschema kan worden weergegeven (Hoogerwerf 1998).

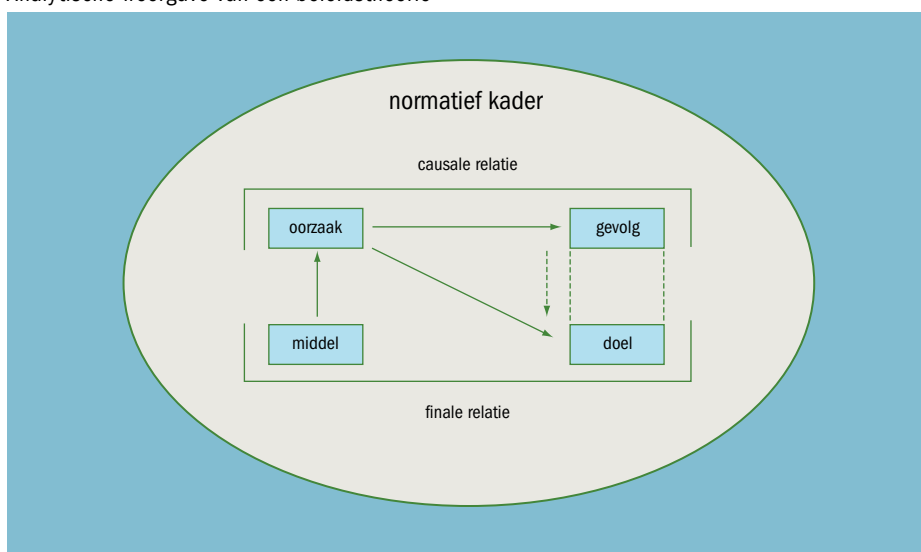
Zoals zojuist al aangestipt, worden in een beleidstheorie drie soorten veronderstellingen onderscheiden: causale, finale en normatieve (Hoogerwerf en Herweijer 2003; Scholtens 1994). Figuur 3.1 toont de drie soorten veronderstellingen in hun onderlinge relatie. Causale veronderstellingen hebben betrekking op oorzaak-gevolgrelaties en beschrijven verklarende mechanismen voor het bestaan van een bepaalde situatie. Omdat beleid vrijwel altijd gevoerd wordt omdat men verbetering (of behoud) van een bestaande situatie nastreeft, bevat de causale veronderstelling meestal een probleem en zijn oorzaak (Scholtens 1994). Een voorbeeld van een causale veronderstelling is: het kijken naar gewelddadige films leidt tot kopieergedrag bij minderjarigen.

Bij finale veronderstellingen gaat het om het idee dat met een beoogd middel een bepaald doel kan worden bereikt, bijvoorbeeld: door ouders door middel van Kijkwijzer te informeren over de gewelddadigheid in een film, kan voorkomen worden dat kinderen deze film te zien krijgen en gewelddadig gedrag gaan vertonen. Finale veronderstellingen grijpen in op causale veronderstellingen, aangezien een middel bedoeld is om een oorzaak (het bekijken van gewelddadige films) met nadelige gevolgen (gewelddadig gedrag) positief te beïnvloeden (Hoogerwerf en Herweijer 2003: 229). Indien men er met het middel in slaagt het oorzakelijke probleem op te lossen, wijzigt ook het ongewenste gevolg in de richting van het gewenste doel.

Een volwaardige beleidstheorie bevat dan ook steeds combinaties van causale en finale veronderstellingen: wat is de oorzaak van het probleem en hoe kan het middel dit mechanisme bijsturen in de richting van het doel? Zoals we echter verderop in dit hoofdstuk zullen merken, worden in de beleidspraktijk de causale veronderstellingen achter finale veronderstellingen regelmatig niet geëxpliciteerd (of andersom). In tegenstelling tot wat in figuur 3.1 staat afgebeeld, loopt de pijl dan niet van het middel (Kijkwijzer) via (de afname van) de oorzaak (blootstelling aan geweldsbeelden) naar het doel (afname geweld door minderjarigen), maar direct van het middel naar het doel. In dit geval wordt de bedoeling van bepaalde maatregelen eerder medegedeeld dan onderbouwd.

Figuur 3.1

Analytische weergave van een beleidstheorie



Met normatieve veronderstellingen worden beweegredenen bedoeld die niet zozeer door (al dan niet wetenschappelijk bevestigde) feitelijkheden ingegeven zijn, als wel door subjectieve opvattingen. Het feit dat men een probleem constateert waarvoor beleid gemaakt moet worden, is op zichzelf al een normatieve veronderstelling. Een andere overheid ervaart dezelfde situatie wellicht niet als problematisch, en kan er dan ook voor kiezen om een ander doel na te streven of de situatie te laten zoals deze is. Daarnaast kan men, uitgaande van een probleem, op basis van politieke of religieuze overtuiging besluiten dat een bepaald middel misschien wel effectief is om een bepaald doel te bereiken (bv. het verbieden van gewelddadige films), maar niet acceptabel of opportuun is (Scholtens 1994). Men kan kiezen voor een alternatief middel (Kijkwijzer).

In het vervolg van deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de werkwijze die is gehanteerd bij de reconstructie van de beleidstheorie van het Veiligheidsprogramma. Het Veiligheidsprogramma bestaat niet zomaar uit een of meer nota's die overzichtelijk kunnen worden ontleed in causale en finale hypothesen, maar uit vele beleidsdocumenten, die alle een ander deelgebied of strategie voor hun rekening nemen. Daarnaast is het, vanwege de bescheiden informatie over beleidsveronderstellingen in het feitelijke Veiligheidsprogramma, zoals gezegd nodig geweest om te rade te gaan bij nota's van eerdere beleidsprogramma's. Vanwege deze grote hoeveelheid documenten waaruit de beleidstheorie gedestilleerd moest worden, is de eerste stap van de werkwijze datareductie geweest. De individuele documenten zijn samengevat, waarbij uitspraken die verwijzen naar doelen en middelen (finale relaties), oorzaken en gevolgen (causale relaties) of normatieve uitspraken, letterlijk intact zijn gehouden. Overigens is er niet alleen gebruik gemaakt van beleidsdocumenten; er zijn ook interviews gehouden met sleutelfiguren die nauw betrokken zijn geweest bij het ontwerp van het Veiligheidsprogramma.

In de tweede stap is de tekst doorzocht op signaalwoorden van finale, causale of normatieve relaties ('als...', 'dan...', 'waardoor', 'leidt tot', 'draagt bij aan', 'heeft tot gevolg', 'is nodig voor', 'wordt bereikt door', 'teneinde', 'behoort', 'wenselijk' enz.). Vervolgens is een argumentatieanalyse uitgevoerd door de systematisch geïnventariseerde doel-middelrelaties en causale relaties te integreren en te interpreteren als causale hypothesen (of mechanismen, zoals we ze in het vervolg noemen) binnen de daarvoor beschikbare context. Er is gestreefd naar een weergave van de veronderstellingen die zo goed mogelijk aansluit bij de feitelijke teksten. Om de kwaliteit van de beleidstheorie te kunnen beoordelen, eventuele tegenstrijdigheden te signaleren en lacunes in onderliggende causale mechanismen bloot te leggen, is het zaak dat de onderzoeker zijn eigen ideeën over wat de beleidsmakers 'vast hebben bedoeld te zeggen' buiten beschouwing laat. Alleen wanneer er met gezond verstand en op basis van de aanwezige contextinformatie geen andere conclusie getrokken zou kunnen worden over de impliciete veronderstellingen, is er tussen de regels door gelezen.

Op deze wijze zijn de stukjes van de veronderstellingen die in verschillende documenten rondom hetzelfde thema gepresenteerd zijn, als bij een puzzel bij elkaar gezocht en in elkaar gepast. Ter bevordering van de interpretatie en leesbaarheid is de beleidstheorie daarmee zoveel mogelijk tot een sluitend geheel gemaakt en is een te gefragmenteerde aaneenschakeling van argumenten vermeden. De beleidstheorie is per strategie samengevat in een of meer modellen, waarin een middel – via een causale keten van subdoelen – wordt verbonden aan verschillende einddoelen. Doordat finale relaties op causale relaties ingrijpen, komen beide in de pijlenschema's samen. Variabelen kunnen daardoor een dubbele functie hebben. Zo is een middel daardoor niet alleen een middel, maar ook een oorzaak, en is een doel niet alleen een doel, maar ook een gevolg. Wij hebben de voorkeur gegeven aan de finale terminologie, oftewel aan 'middelen' en 'doelen', om dichter aan te sluiten bij de door het beleid voorgestelde oplossingen (middelen) in plaats van bij de geconstateerde

problemen (oorzaken). Ten slotte wordt in deze modellen een middel niet concreet ingevuld door de 160 individuele maatregelen, maar door hetgeen een pakket aan maatregelen op een hoger niveau representeert. Zo is niet de maatregel 'efficiëntieverbetering transport gedetineerden' in de modellen terug te vinden als middel om sneller te kunnen straffen (subdoel) en zo uiteindelijk de criminaliteit omlaag te brengen (einddoel), maar het verkorten van de doorlooptijden in de justitiële keten.

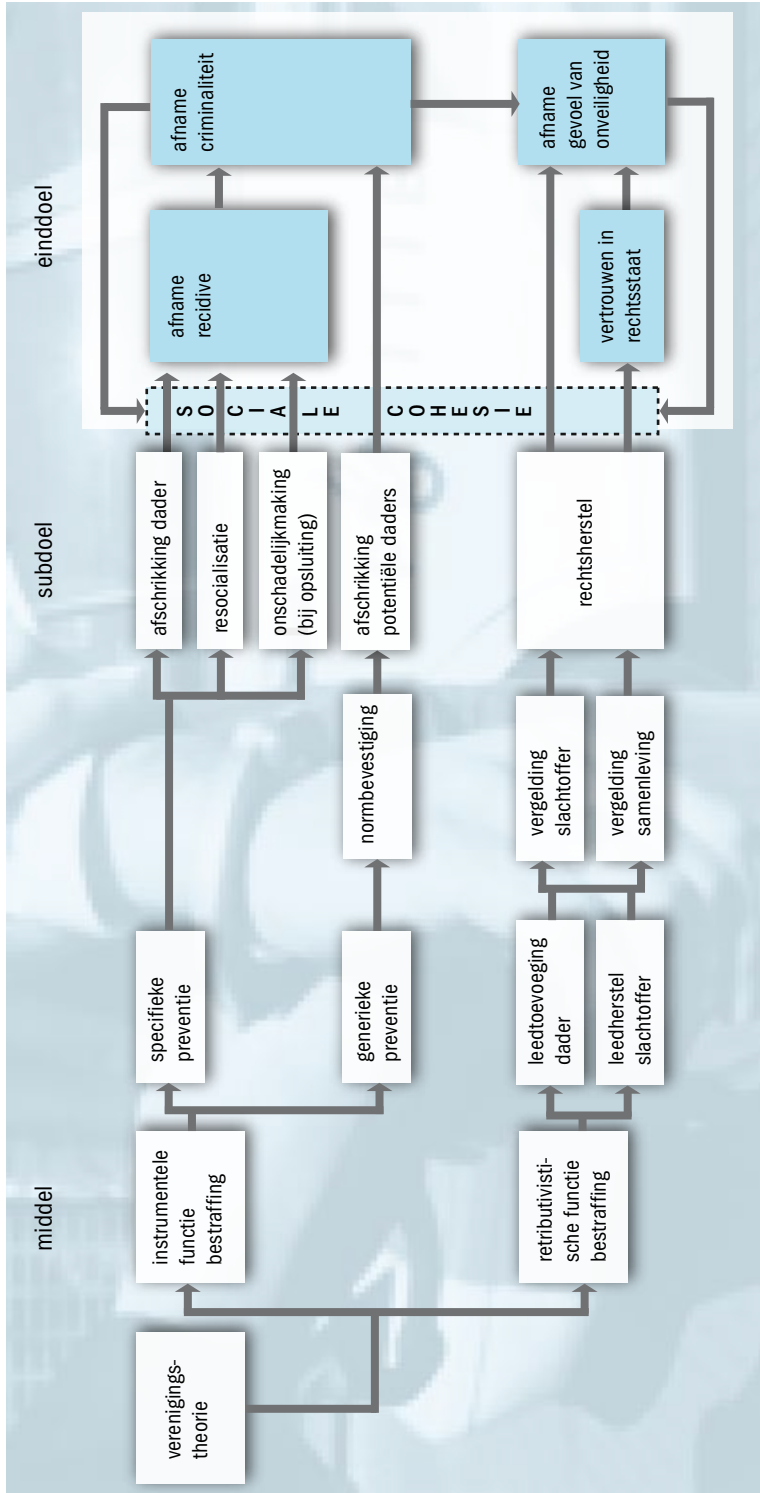
3.3 Strategie van de rechtshandhaving

In hoofdstuk 2 is binnen de gelijknamige beleidslijn Rechtshandhaving veelvuldig verwezen naar de richtinggevende rol van het tekort in de rechtshandhaving in het ontwerp van het Veiligheidsprogramma. Het tekort in de rechtshandhaving zou nu te veel delicten onbestraft of onbevredigend bestraft laten, waardoor de onderliggende norm in twijfel wordt getrokken en de deugdzame burger verwordt tot calculerende burger en potentiële dader (causale veronderstelling).

Verreweg de sterkste beleidsintensivering in het Veiligheidsprogramma betreft de rechtshandhaving. Dit is enerzijds omdat men aan deze kant van de criminaliteitsbestrijding inderdaad de grootste tekorten constateerde, anderzijds vanwege de luide roep vanuit de samenleving om, in de heersende periode van maatschappelijke onrust, met hardere hand op te treden. Beide argumenten hebben geleid tot het formuleren van speerpunten die met name zichtbare effecten en efficiëntie op het oog hebben. Met zo weinig mogelijk extra middelen moest een zo groot mogelijk effect worden bewerkstelligd, dat direct voelbaar zou zijn voor de burgers. Daarmee kwamen veelplegers en de publieke ruimte waarin zij de meeste overlast bezorgen, centraal te staan. Ook criminele jongeren, de potentiële veelplegers van morgen, werden tot speerpunt gemaakt. Door het aanpakken van een relatief klein aantal veelplegers zou men twee vliegen in een klap slaan. Immers, veelplegers zijn niet alleen verantwoordelijk voor een groot percentage van de overlast in de publieke ruimte (zichtbaarheid), maar nemen als draaideurcrimineel ook de meeste capaciteit van justitie in beslag (efficiëntie).

Een steeds weer terugkerend idee in het Veiligheidsprogramma, zowel wat betreft de strategie van de rechtshandhaving, als de twee strategieën gelegenheidsbeperking, en ondersteuning en hulpverlening, kan samengevat worden in de volgende finale veronderstelling: als veelplegers en probleemjongeren van de straat gehaald worden, dan zullen, met een beperkte inspanning, de criminaliteit én de onveiligheidsgevoelens relatief sterk afnemen. Vanuit iedere strategie wordt er dus op andere wijze speciale aandacht besteed aan het bestrijden van jeugd- en veelplegercriminaliteit. In de volgende paragrafen zullen deelaspecten van deze overkoepelende veronderstelling, behorende bij de verschillende fasen of speerpunten van de rechtshandhaving, in meer detail worden uitgewerkt.

Figuur 3.2
Beleidstheorie rechtshandhaving algemeen



3.3.1 Algemene veronderstellingen rondom de rechtshandhaving

De hoge verwachtingen van investeringen in de rechtshandhaving worden in pragmatisch opzicht ingegeven door het simpele feit dat deze investeringen lange tijd onvoldoende zijn geweest. Daarnaast zijn er echter ook inhoudelijk hoge verwachtingen: de rechtshandhaving wordt gezien als middel in de criminaliteitsbestrijding. Hoewel deze inhoudelijke argumenten in het Veiligheidsprogramma zelf niet aan de orde komen en als vanzelfsprekend worden verondersteld, kunnen ze wel gevonden worden in de nota *Sancties in perspectief* uit 2000 (TK 2000/2001c). Daar worden de huidige functie en legitimatie van de strafrechtshandhaving onderbouwd door te verwijzen naar de verenigingstheorie. Volgens de verenigingstheorie dient het strafrecht twee doelen, waarmee deze theorie twee verschillende typen theorieën in zich verenigt. Allereerst veronderstelt men dat er van rechtshandhaving een preventieve werking uitgaat. Deze gedachte is ontleend aan utilitaristische of instrumentele theorieën. Daarnaast zorgt strafrechtelijke handhaving voor rechtsherstel, hetgeen bekend is van de zogenaamde retributivistische theorieën (De Keijser 2004). De veronderstelde mechanismen zijn schematisch weergegeven in figuur 3.2.

De instrumentele preventieve functie van repressie wordt gedacht via twee wegen plaats te vinden: de specifieke en de generale preventie. Specifieke preventie zou bewerkstelligd worden doordat de straf de dader afschrikt en hem ervan weerhoudt om nogmaals over de schreef te gaan. Tegelijkertijd zijn er mogelijkheden om de dader als onderdeel van de straf te resocialiseren en geldt in het geval van opsluiting dat de dader tijdelijk onschadelijk wordt gemaakt. Generale preventie werkt eveneens via afschrikking, maar nu van potentiële daders onder het bredere publiek. Individuele bestraffing heeft een voorbeeldfunctie en herbevestigt de maatschappelijke norm.

Vanuit retributivistisch perspectief zou bestraffing bijdragen aan rechtsherstel doordat het leidt tot leedtoevoeging bij de dader. Hiermee beoogt men vergelding (retributie) voor zowel het slachtoffer als de maatschappij als geheel. Dergelijke maatschappelijke vergelding wordt verondersteld het vertrouwen van de samenleving in de rechtsstaat te bevorderen. Om recht te doen aan de gerechtvaardigde belangen van het slachtoffer, volstaat leedtoevoeging bij de dader niet; via het strafrecht dient ook het veroorzaakte leed bij het slachtoffer hersteld of gecompenseerd te worden.

De normatieve legitimatie van strafrechtelijk ingrijpen die achter bovengenoemde finale veronderstellingen schuilt, is dat elk van de mechanismen uiteindelijk de sociale cohesie zou vergroten (TK 2000/2001b). Tegelijkertijd houdt men vast aan het principe dat het strafrecht een uiterst middel zou moeten zijn, omdat het in essentie staatsgeweld inhoudt, en geweld zoveel mogelijk moet worden geweerd uit een vreedzaam geordende samenleving. In het geval van onwenselijk gedrag met geringe schade zou zoveel mogelijk moeten worden ingezet op zelfregulering door sociale controle (TK 2003/2004b).

3.3.2 Fase van opsporing

De rechtshandhaving begint bij het opsporen en inrekenen van daders. Het wordt als een van de grootste problemen van de veiligheidspraktijk beschouwd dat veel delicten, vanwege capaciteitstekorten, niet tot een reactie van overheidswege leiden (TK 2000/2001b). Daarom wordt van de politie een grotere inspanning gevraagd om het tekort in de rechtshandhaving te reduceren. De eerste beleidsveronderstellingen betreffen dan ook dit aspect (zie figuur 3.3). De primaire taak die de politie wordt toebedeeld, is het verhogen van de pakkans, zodat er zekerder gestraft kan worden. Daders moeten erop kunnen rekenen dat ze in de kraag gevat worden.

Non-interventie zou verschillende onwenselijke gevolgen hebben. Als eerste zou een teveel aan non-interventies de afschrikkende functie van de sanctie ondermijnen. De dader voelt zich gesterkt om nogmaals een poging te wagen (minder specifieke afschrikking). Ook potentiële daders krijgen een duwtje in de rug wanneer ze zien dat eventuele delicten zonder gevolgen blijven (minder generale afschrikking). Daarnaast zou non-interventie de effectiviteit van een sanctie verminderen in die gevallen waarin deze wel wordt opgelegd, omdat de sanctie dan al snel willekeurig en dus oneerlijk op de dader overkomt (Bol 1995: 104). Beide mechanismen zouden een direct negatief effect hebben op de recidivecijfers. Ook wordt het belang van het slachtoffer geschaad wanneer genoegdoening uitblijft.

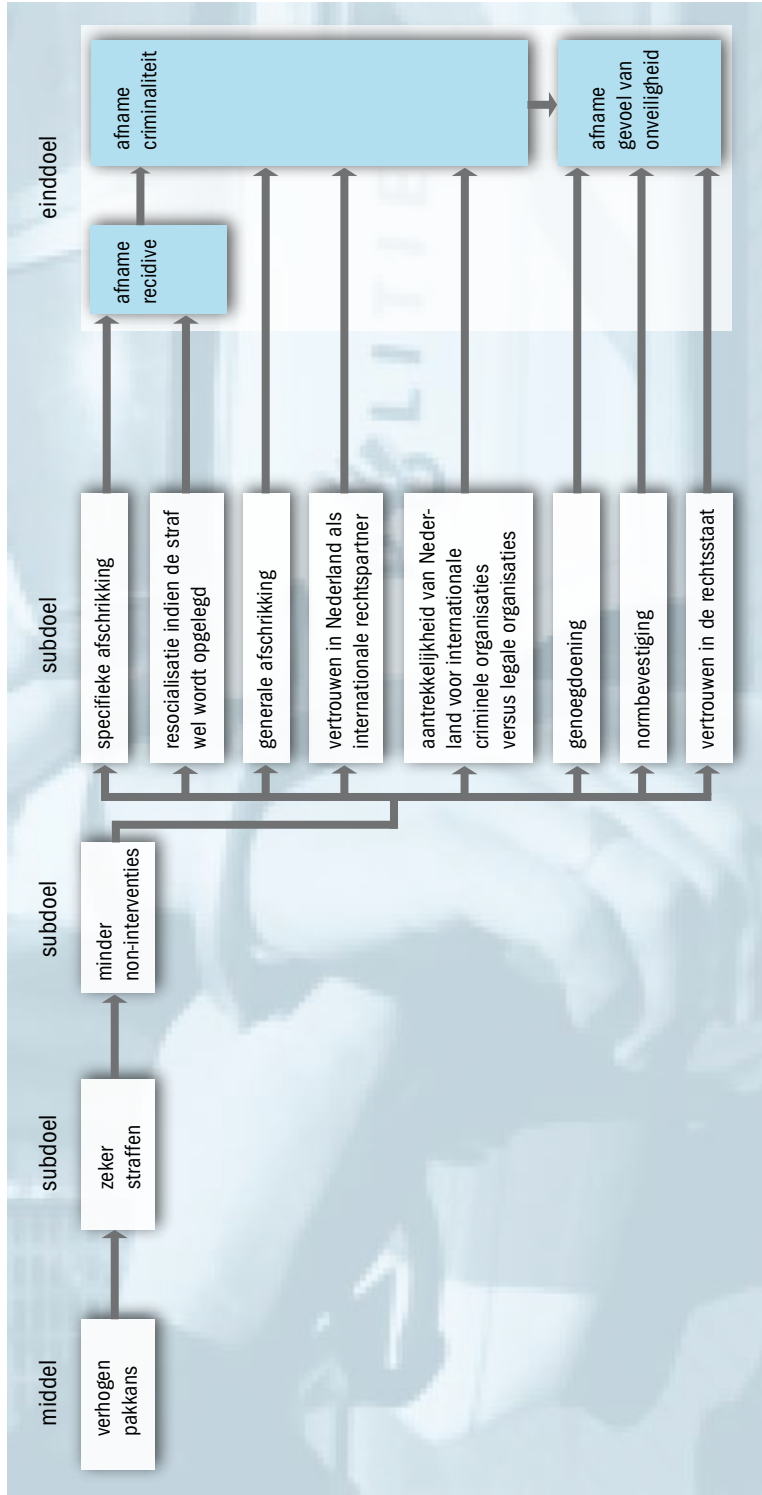
Op maatschappelijk niveau zou non-interventie het signaal afgeven dat de overheid naleving van gedragsnormen niet zo belangrijk vindt, waarmee afbreuk wordt gedaan aan de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving. Deze gedachte is gebaseerd op de *fixing broken windows*-theorie, volgens welke direct moet worden ingegrepen bij kleine vergrijpen of tekenen van verloedering, omdat ze, in een zichzelf versterkende spiraal, leiden tot meer of ernstiger criminaliteit. Het gebrek aan geloofwaardigheid zou zelfs doorwerken op internationaal niveau en de reputatie van Nederland als veiligheidspartner beïnvloeden, hetgeen ook kan betekenen dat criminele internationale organisaties aangetrokken worden en legale ondernemingen juist afgestoten.

De mate waarin opsporingsambtenaren zich inspannen, wordt per zaak nog altijd ingegeven door de opsporingsindicatie en de ernst van het strafbare feit. Wel geldt hierbij dat, door het toegenomen aantal opsporingszaken, de ernst van de afzonderlijke zaken geringer wordt; voorheen werd de beperkte capaciteit immers vooral selectief aangewend voor de zwaardere delicten. Een dergelijke versterkte opsporingsinspanning leidt onvermijdelijk tot een verhoogde druk in de volgende fasen van de justitiële keten, doordat er meer arrestaties te verwerken zijn.

Figuur 3.3

Beleidstheorie opsporing

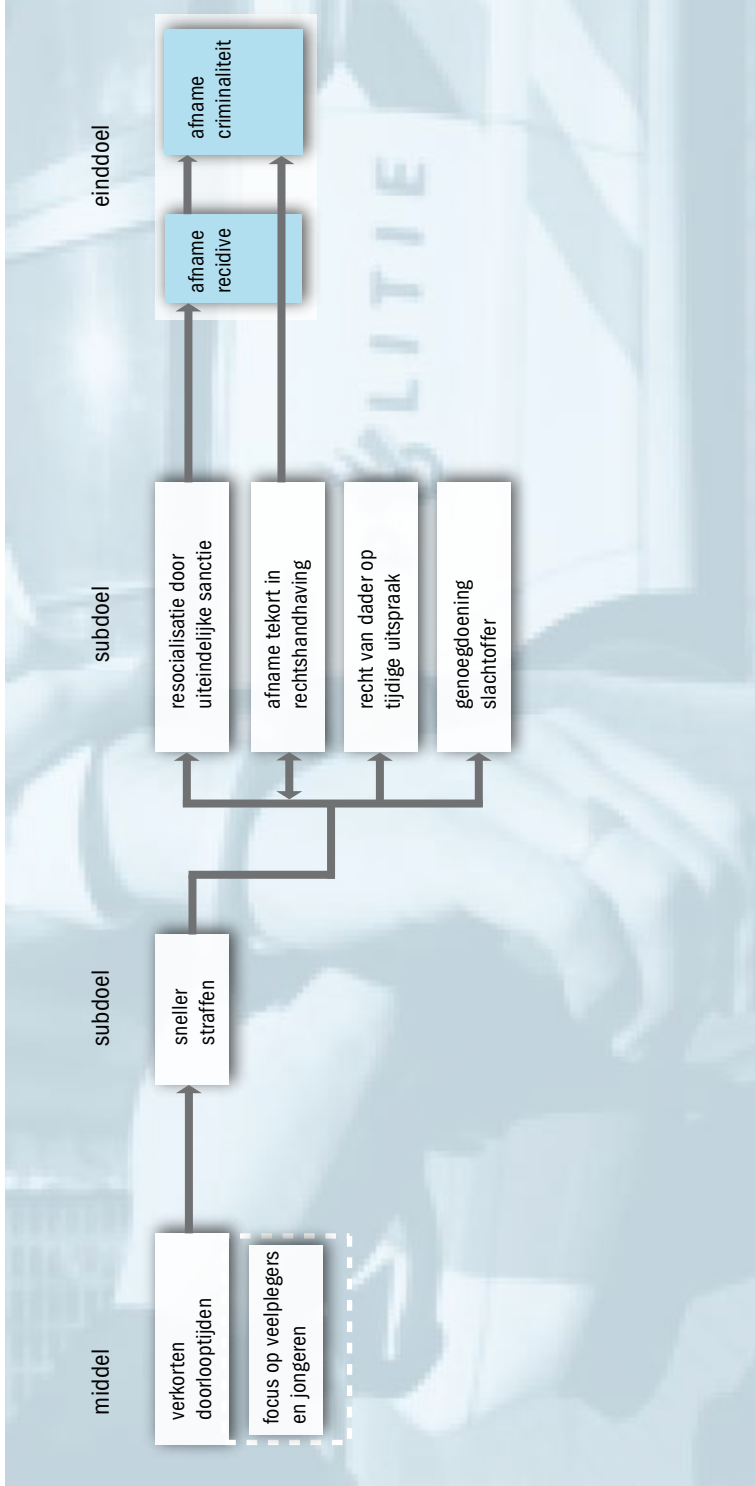
Geconstateerd probleem: door een tekort in de rechtshandhaving zijn er te veel non-interventies



Figuur 3.4

Beleidstheorie vervolging en berechting

Geconstateerd probleem: door een tekort in de rechtshandhaving verloopt er te veel tijd tussen het delict en de berechting



3.3.3 Fase van vervolging en berechting

Als tweede probleem in de rechtshandhaving wordt de termijn tussen de arrestatie en de afdoening aangemerkt. Met het oog op een snellere bestraffing, moeten de doorlooptijden van zaken binnen justitie worden ingekort (zie figuur 3.4). Een praktisch gevolg hiervan zou zijn dat er meer zaken in een korter tijdsbestek kunnen worden afgedaan. De causale veronderstelling hierbij is dat wanneer de termijn tussen het delict en de straf te groot is, het directe verband daartussen niet meer voelbaar is voor de dader. Als de straf dan alsnog wordt opgelegd, wordt deze al snel als willekeurig en daarmee als oneerlijk ervaren, wat afbreuk doet aan de effectiviteit van de sanctie (Bol 1995: 116-117). Vooral bij jeugdigen, bij wie de nadruk ligt op het pedagogische karakter van de interventie, is het belangrijk dat de sanctie tijdig volgt op de aanhouding. Behalve de effectiviteit van de sanctie, is hier ook het recht van zowel de dader als het slachtoffer in het geding. De dader heeft volgens het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens recht op een berechting op redelijke termijn. Daarnaast is het voor het slachtoffer van belang om zo snel mogelijk genoegdoening te krijgen en de zaak achter zich te kunnen laten (TK 2000/2001b).

Een pragmatische moeilijkheid hierbij is dat, zoals aangegeven in de vorige paragraaf, de politie door de verhoogde opsporingsinspanning meer zaken doorspeelt aan het OM. Bovendien moet het OM een deel van de te hoge werkdruk van de rechterlijke macht opvangen. Maar tegelijkertijd wordt het OM geacht een efficiëntieslag te maken in zijn werkprocessen, zodat, ondanks de grotere drukte, straffen toch sneller kunnen worden opgelegd. Als gevolg van deze spanning tussen meer zaken en snellere afdoening ziet het OM zich genoodzaakt prioriteiten en posterioriteiten te stellen aangaande het type zaak (OM 2003: 8-9). Daarom hanteert het OM de finale veronderstelling dat het zich, volledig in overeenstemming met het Veiligheidsprogramma, moet concentreren op persoonsgebonden criminaliteit, oftewel de criminaliteit gepleegd door veelplegers en jongeren, omdat hier de grootste winst te behalen valt (OM 2003: 10). Tegelijkertijd wordt benadrukt dat voor het aanpakken van gelegenheidsdelinquentie, gelegenheidsbeperkende of bestuurlijke maatregelen meer geëigend zijn dan het strafrecht. Deze twee beleidsveronderstellingen zouden tegenstrijdig kunnen uitpakken, omdat het juist de gelegenheidsdelinquentie is waarvan burgers direct last hebben en waaraan juist veelplegers zich met name schuldig maken.

3.3.4 Fase van sanctionering en nazorg

De centrale finale veronderstelling binnen de fase van de sanctionering en nazorg, is dat maatwerk in de sanctietoepassing de kans op recidive verlaagt. Men ziet nu dat een deel van de daders na de straf of behandeling met grote regelmaat bij justitie terugkeert. Hieruit volgt de conclusie dat de effectiviteit van de interventies tekortschiet. Men denkt dit probleem op te lossen door maatwerk te leveren met een persoonsgerichte aanpak. Dat betekent dat de interventie gekoppeld moet worden aan een adequate indicatiestelling, op basis van aanwezige criminogene en risicofactoren, en dat rekening gehouden wordt met de culturele en etnische achtergrond

van de delinquent. Deze aanpak wordt onderbouwd met ervaringen uit de Angelsaksische landen, die aantonen dat persoonsgerichte interventies kunnen leiden tot een afname van recidive met 10 tot 12%, met name bij gewelds- en zedelinquenten. Een voorwaarde voor succesvol maatwerk is dat men inzicht heeft in de effectiviteit van interventies. Hiervoor beoogt men een accreditatiesysteem op te zetten. Inzicht in de effectiviteit kan de rechter bovendien helpen te beslissen welke straf in welke situatie gepast is.

Naast de persoonsgerichte benadering wordt de trajectbenadering centraal gesteld. De trajectbenadering houdt een opeenvolgende combinatie van middelen in, waarbij detentie wordt benut voor resocialisatieprogramma's en behandeling, gevolgd door een gefaseerde re-integratie in de samenleving en een intensievere nazorg met begeleiding en toezicht. Bovenal stelt men namelijk dat detentie alléén niet zal bijdragen aan het terugdringen van recidive, maar uitsluitend zal werken als ad-hocbescherming van de maatschappij tegen de betreffende dader (finale veronderstelling). De trajectbenadering is een inhoudelijk voortvloeisel van de ketenbenadering. Dit betreft een systeemmaatregel, waarover u meer details in paragraaf 3.6 vindt.

De beleidsveronderstellingen in het Veiligheidsprogramma omtrent de sanctietoepassing richten zich op, en beperken zich tot, twee doelgroepen onder de daders: de veelplegers en de jeugdigen. Uiteraard kunnen elementen uit deze benadering, zoals een detentieregime, ook van toepassing beschouwd worden op delinquenten in het algemeen. Een derde aandachtspunt, de beperkte capaciteit in de justitiële keten en het gevangeniswezen, loopt hier dwars doorheen. Inhoudelijke maatregelen ter terugdringing van criminaliteit door veelplegers en jongeren, zijn vrijwel niet los te zien van de efficiëntieslag of het capaciteitsverhogende effect dat men ermee hoopt te bereiken. Overeenkomstig het beleid zal deze paragraaf over sanctietoepassing en nazorg dan ook specifiek ingaan op de veronderstellingen over veelplegers, jeugdigen en sanctiecapaciteit.

Speerpunt veelplegers

De veelpleger (meer dan tien processen-verbaal in de hele carrière) en de meerpleger (tussen twee en tien processen-verbaal in de hele carrière) worden geacht de veroorzakers te zijn van juist die vormen van criminaliteit en overlast die door de burger als het meest hinderlijk worden ervaren. Bovendien wordt aangenomen dat deze overlast de laatste jaren ook nog is toegenomen. Veelplegers, onder wie veel alcohol- en drugsverslaafden, zouden verantwoordelijk zijn voor zo'n 60% van de geregistreerde criminaliteit. Daaruit wordt de (finale) conclusie getrokken dat de aanpak van deze groep het grootste effect op de criminaliteit sorteert (TK 2002/2003a; Justitie 2002; TK 2004/2005a; TK 2002/2003f).

De veelplegers veroorzaken volgens de beleidsmakers een tweede probleem, doordat zij door hun grote aandeel in de criminaliteit een onevenredig groot beslag op de strafrechtelijke capaciteit leggen. Dit probleem wordt nog eens versterkt doordat de veelplegers zich met name aan de lichtere vergrijpen schuldig maken. Hierdoor legt

de rechter korte vrijheidsstraffen op, waardoor de daders snel weer op straat staan, een nieuw delict plegen en weer de justitiële keten moeten doorlopen. Zo wordt de zogenaamde draaideurcrimineel gecreëerd (zie figuur 3,5a). Dit kat-en-muisspel betekent een extra belasting voor de strafrechtelijke keten, en de criminaliteitsbestrijding duurt niet langer dan de lengte van de opsluiting. Ook voor het slachtoffer is het een bron van frustratie dat de dader in een mum van tijd weer op vrije voeten is, wat de geloofwaardigheid van het rechtssysteem aantast (TK 2004/2005a; TK 2002/2003f). Als middel tegen de draaideurproblematiek wordt voorgesteld om strenger te straffen, door middel van langere vrijheidsstraffen.

Een tweede argument dat gegeven wordt om veelplegers langer vast te houden, is dat effectieve interventies die gericht zijn op gedragsbeïnvloeding, de nodige tijd vergen. Alleen interventieprogramma's die volledig doorlopen worden door de delinquent, zouden de kans op recidive, en daarmee de criminaliteit, kunnen verminderen. Anders zou de justitiële capaciteit uitsluitend worden aangewend voor symptoombestrijding.

Om langere detentie voor veelplegers mogelijk te maken, om zowel strenger als effectiever te straffen, draagt het Veiligheidsprogramma persoonsgebonden in plaats van delictgebonden strafoplegging aan. Zo kan de rechter in plaats van het meest recente delict, het volledige strafrechtelijke verleden laten meewegen in de strafoplegging; dit rechtvaardigt een zwaardere veroordeling (TK 2004/2005a; TK 2002/2003f).

Speerpunt jeugdigen

Het centrale uitgangspunt bij de criminaliteitsbestrijding onder jongeren is dat risicofactoren zo vroeg mogelijk moeten worden gesignaleerd. Er wordt een causaal verband verondersteld tussen de leeftijd waarop men het eerste delict begaat en delinquentie op latere leeftijd: hoe jonger men zich schuldig maakt aan strafbare feiten, des te groter is de kans dat men later meer, ernstiger en meer diverse delicten pleegt. De meeste veelplegers zijn immers op jonge leeftijd begonnen. Vroegtijdig ingrijpen zou dus de kans vergroten dat de criminele carrière nog kan worden afgebogen en de aanwas van veelplegers kan worden gereduceerd (zie figuur 3,5b; TK2002/2003a; TK 2002/2003c).

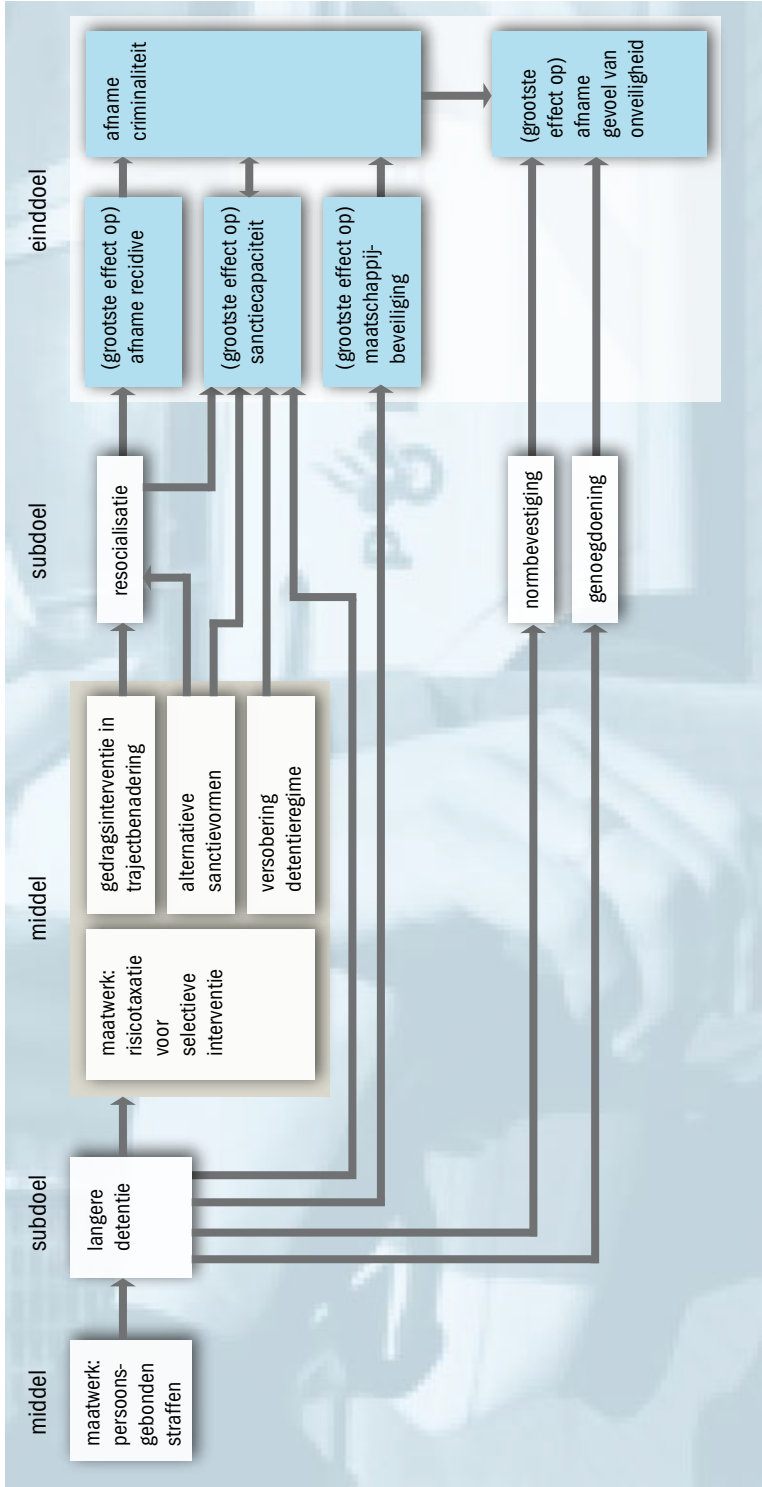
In tegenstelling tot de strafrechtelijke aanpak van volwassenen, waar afschrikking, onschadelijkmaking en vergelding zwaarwegende elementen van de strafmaatregel zijn, staat bij minderjarigen het pedagogische karakter van sancties centraal. De gedachte is dat jongeren bij uitstek het vermogen hebben zich nog te verbeteren. Daarom wordt groot belang gehecht aan maatwerk, met aandacht voor de achterliggende problematiek en voor risicofactoren als drank, drugs, spijbelen en schooluitval. Vanwege de oververtegenwoordiging van allochtone minderjarigen, dient ook rekening gehouden te worden met de culturele achtergrond van de dader (TK 2002/2003c).

Door de sanctie direct in verband te brengen met het gedrag van de jongere, wat onder meer gebeurt door snel te straffen, wil men bereiken dat de sanctie ervaren

Figuur 3.5a

Beleids-theorie sancti- onering veelplegers

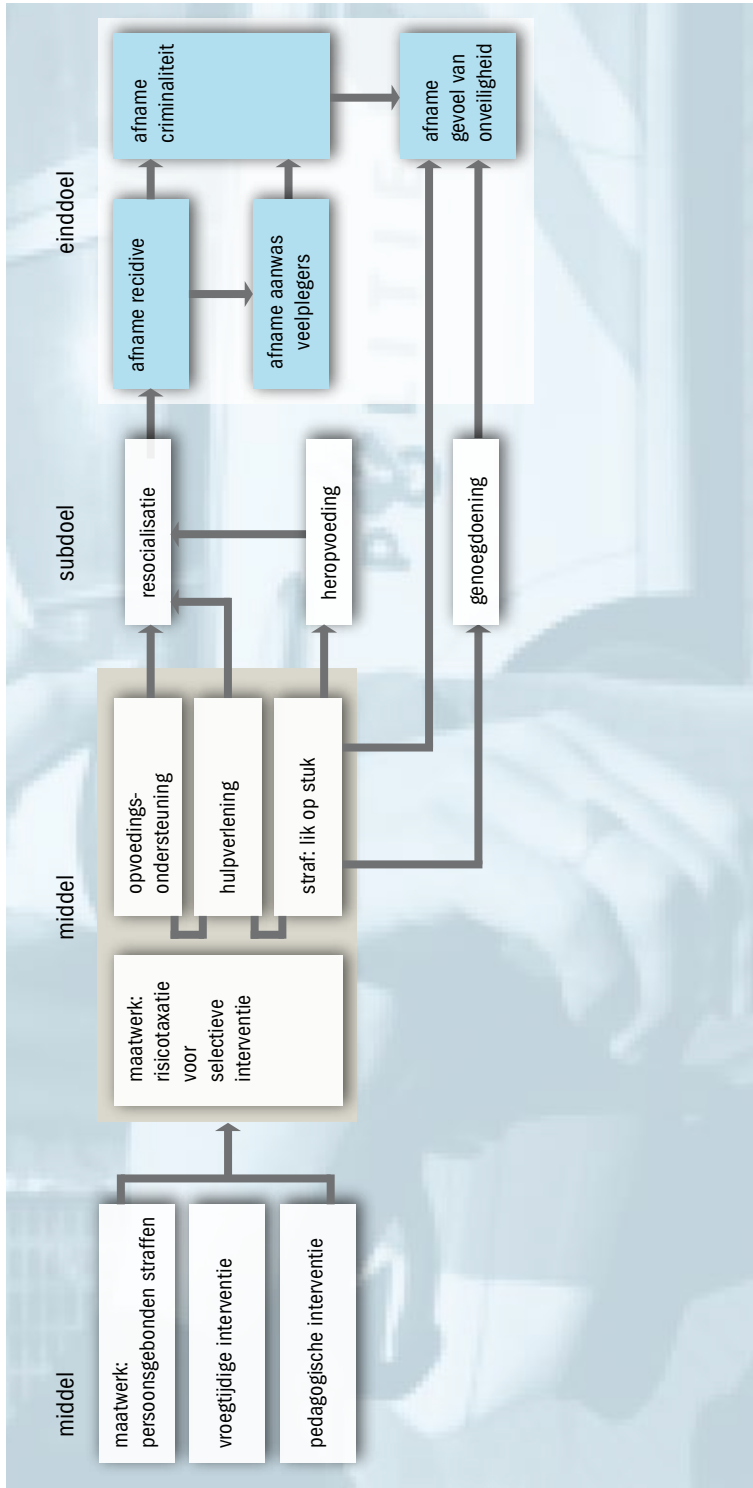
Geconstateerd probleem: door delictgebonden te straffen kunnen slechts korte gevangenisstraffen worden opgelegd, met draaideurcriminaliteit als gevolg



Figuur 3.5b

Beleidstheorie sanctiënering jeugdigen

Geconstateerd probleem: door delictgebonden te straffen wordt de individuele achtergrondproblematiek onvoldoende aangepakt, en wordt vaak te laat en te weinig pedagogisch gestraft



wordt als een straf. Verondersteld wordt namelijk dat als deze link niet gelegd wordt, de jongere de maatregel eerder als willekeurig en onterecht zal ervaren. Met een lik-op-stukbeleid moet de eenduidige boodschap afgegeven worden dat criminaliteit niet getolereerd wordt. Tegelijkertijd moet de jongere ook het nut van gedragsverbetering leren inzien; dit is mogelijk als de sanctie tevens een nieuwe start op het gebied van opleiding of arbeid is. Men gaat ervan uit dat dit tweesporenbeleid zowel de effectiviteit van de sanctie als de onveiligheidsbeleving van de burger verbetert (TK 2002/2003c).

Men onderscheidt verschillende categorieën jeugdige probleemjongeren, gebaseerd op de mate waarin de harde hand gewenst geacht wordt. Bij de *first offenders* legt men de verantwoordelijkheid bij de ouders. Bij geconstateerde tekortkomingen in de thuissituatie wordt opvoedingsondersteuning aangeboden of opgelegd. Hoewel dit niet nader wordt toegelicht, is men van mening dat hulpverlening met een duidelijke waarschuwing voor deze groep zinvoller kan zijn dan een geldboete of taakstraf. De ernstigste criminele groepen, de veelplegers en hardekernjongeren, wil men op hun hele criminele verleden afrekenen, zoals ook voor de volwassen veelplegers het geval is. Hier geldt dat de criminele jongeren allereerst van straat moeten worden gehaald en via de lik-op-stukaanpak de consequenties van hun daden moeten ervaren. De centrale doelstelling voor deze groepen jongeren, ongeacht de precieze vorm van bestraffing, is heropvoeding (TK 2002/2003c).

Speerpunt sanctiecapaciteit

Capaciteitsmaatregelen zijn niet direct van invloed op het criminaliteitsniveau. Eerder scheppen zij de voorwaarden voor een goed functionerende rechtshandhaving. Daarmee zijn het dus feitelijk systeemmaatregelen. Omdat het beleid dat gericht is op het vergroten van de sanctiecapaciteit, sterk ingrijpt op inhoudelijke keuzes ten aanzien van de bestraffing, zullen we dat in deze paragraaf moeten bespreken. We noemen verschillende oorzaken voor het tekort in de sanctiecapaciteit, met name voor de druk op het gevangeniswezen. De belangrijkste hiervan is de toename van de criminaliteit, zowel objectief als subjectief, wat heeft geleid tot een luide roep vanuit de samenleving om strengere bestraffing en een intensivering van de strafrechtelijke handhaving. Maar ook wordt verwezen naar het nalaten van capaciteitsuitbreiding door eerdere kabinetten, op basis van onjuist gebleken prognoses, en het gebrek aan financiële dekking (begroting Justitie in TK 2002/2003g en TK 2003/2004b). Aan het tekort in de sanctiecapaciteit wordt prioriteit verleend, om het überhaupt mogelijk te maken om consequent, snel en persoonsgebonden te straffen. Daartoe wordt enerzijds de sanctiecapaciteit uitgebreid, anderzijds worden sancties doelgerichter toegepast. Met andere woorden: men streeft naar modernisering van de sanctietoepassing (TK 2002/2003a).

Met de uitbreiding wordt beoogd dat er voldoende cellen beschikbaar zijn, zodat daders met acuut recidivegevaar consequent in preventieve hechtenis genomen kunnen worden. De rechter moet daarnaast zoveel mogelijk ontzien worden, door het OM meer zaken te laten afdoen. Een centraal element is de versoering van het

detentieregime, volgens een progressieve detentieopbouw. Dit houdt in dat naarmate delinquenten een kortere straf moeten uitzitten of een minder intensief traject volgen, zij in een soberder regime worden geplaatst, zo nodig in meerpersoonscellen. Tot op zekere hoogte valt dit onder het oogpunt van strengere straffen, maar het belangrijkste doel is toch efficiëntiemaximalisatie.

Doelgerichtere sanctietoepassing betekent dat interventies selectiever en intensiever worden toegepast, wat moet leiden tot effectievere resocialisatie en reductie van recidive. Alleen voor die daders voor wie men gedragsbeïnvloeding kansrijk inschat, worden interventieprogramma's ingezet. Een dergelijke risicotaxatie wordt ook gebruikt om recidivegevaar vast te stellen. Als dit gevaar beperkt geacht wordt, wil men flexibeler omgaan met extramurale vrijheidsstraffen, om de intramurale capaciteit te sparen. Men zet dan ook in op de ontwikkeling van nieuwe, minder systeembelastende sanctievormen (bv. elektronische enkelband) als een vorm van capaciteitsuitbreiding. Kortom, gekozen wordt voor selectieve, persoonsgerichte en extensieve sanctietoepassing, omdat daarvan de grootste effectiviteit verwacht wordt voor resocialisatie en de reductie van recidive. Geringere recidive is de beste remedie tegen het tekort in de sanctiecapaciteit. Voldoende sanctiecapaciteit is tenslotte weer een randvoorwaarde voor de bestrijding van recidive en criminaliteit.

3.4 Strategie van ondersteuning en hulpverlening

De maatregelen die volgens deze tweede strategie beogen te voorkomen dat mensen, en dan met name jongeren, het criminele pad opgaan, worden in het Veiligheidsprogramma besproken binnen de beleidslijn Kwaliteit van de leefomgeving (zie § 2.3.2 in hoofdstuk 2). Individueel delinquent gedrag wordt bepaald door een combinatie van de leefsituatie, individuele ontplooiingsmogelijkheden, groepsdruk, opvoedkundige kwaliteiten van de ouders, normbesef, het geweten, en sociale controle, zo staat te lezen in de nota *Criminaliteitsbeheersing* (TK 2000/2001b). De enige concreet waarneembare indicatie dat aan de kwaliteit van deze veronderstelde determinanten te twijfelen valt, is normovertredend gedrag door individuele jongeren. Dit zou de reden kunnen zijn waarom op individueel niveau vooral preventief beleid wordt voorgesteld (dus beleid dat ingrijpt nog voor het eerste politiecontact); dit beleid grijpt in op normovertredend gedrag dat de eigen individuele ontplooiingsmogelijkheden nadelig beïnvloedt (zie figuur 3.6). Zo zijn volgens de beleidsmakers spijbelen en vroegtijdig schoolverlaten er niet alleen de oorzaak van dat jongeren op straat in plaats van in de schoolbanken te vinden zijn, maar leiden die bovendien tot een lager opleidingsniveau en een slechtere positie op de arbeidsmarkt. Men wil dan ook streng optreden tegen dit gedrag. In één adem worden de aanpak van jeugdwerkloosheid en taalachterstand genoemd. Deze problemen worden uiteraard slechts minimaal geweten aan het eigen toedoen van de jongeren. Desalniettemin wordt gevreesd dat jeugdwerkloosheid verveling in de hand werkt, waardoor jongeren eerder op zoek gaan naar een lucratief tijdverdrijf op straat. Bovenal leidt jeugdwerkloosheid tot een slechtere sociaaleconomische positie. Taalachterstand leidt

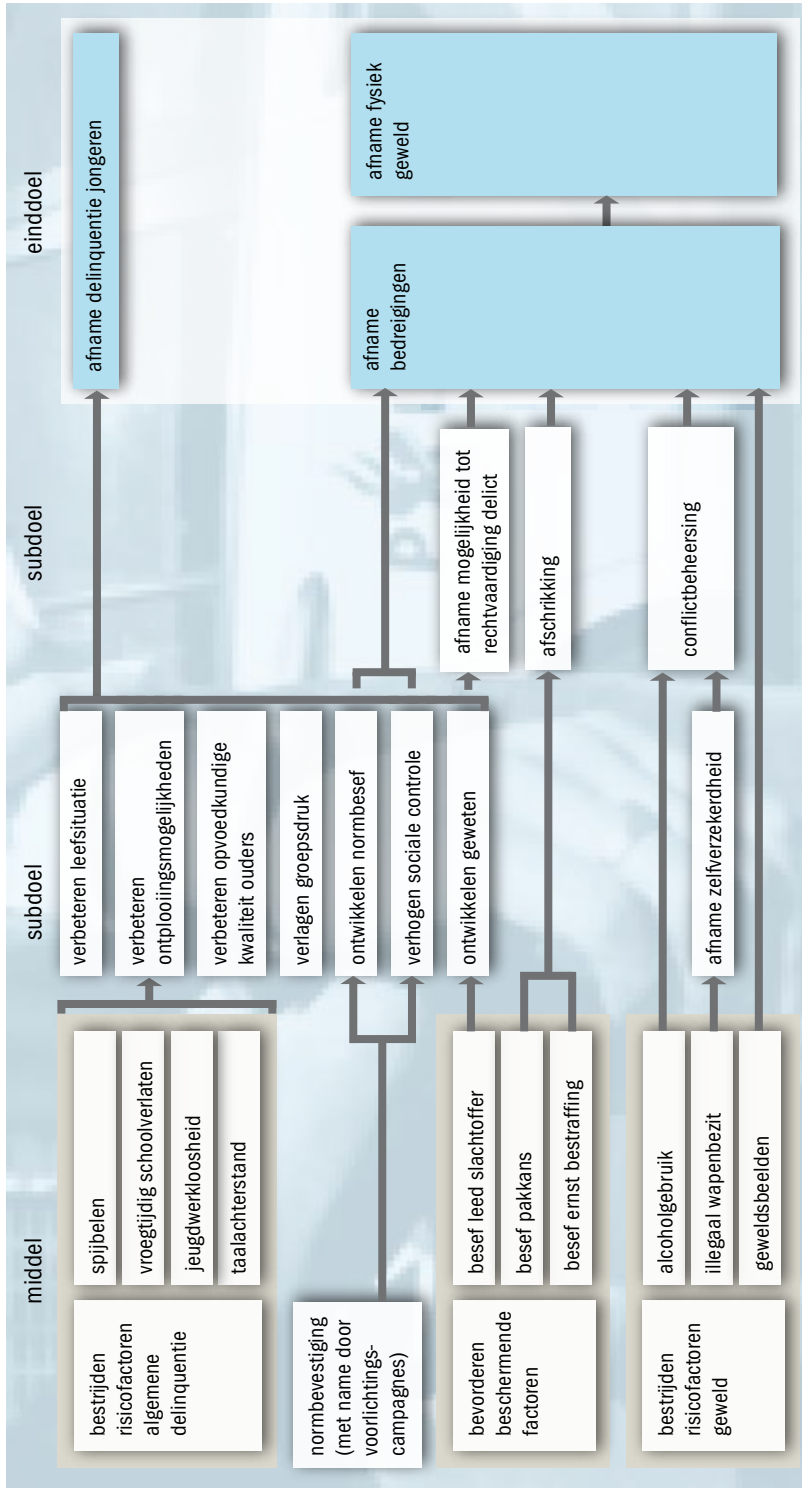
eveneens tot een ongelijke kans op de arbeidsmarkt. Daarom zou taalbeleid moeten voorkomen dat jongeren uit etnisch minderheidsgroepen gemarginaliseerd raken en zich uit frustratie aangetrokken voelen tot de criminaliteit (TK 2002/2003a). In het oorspronkelijke programma worden de veronderstelde causale relaties tussen bovengenoemde risicofactoren en jeugdcriminaliteit benoemd, maar men laat de uitwerking en uitvoering van oplossingen over aan de ministeries van OCW en Sociale Zaken. In latere notities worden tekst en uitleg over preventie op individueel niveau helemaal achterwege gelaten (zie ook RMO 2004).

Op meer collectief niveau voert men wel actief preventief beleid, zij het alleen op het terrein van geweld (TK 2004/2005c; Justitie 2005). Het doel is de reductie van expressief geweld en bedreigingen in het (semi)publieke domein (in tegenstelling tot cultureel, instrumenteel of politiek geweld). Het kabinet weet uit slachtofferenquêtes dat het bij de meeste gewelddadige voorvallen om bedreigingen gaat. Bedreigingen worden gezien als de onderste trede van de geweldspiramide, met fysiek geweld aan de top. Omdat het strafrecht als laatste remedie fungeert, concentreert het zich alleen op de top. Bedreigingen voltrekken zich veel meer uit het zicht van politie en justitie, maar kunnen wel escaleren in fysiek geweld. Door bedreigingen zoveel mogelijk uit te bannen, denkt men niet alleen de totale criminaliteit te kunnen reduceren, maar ook geweld te voorkomen.

Men onderscheidt twee soorten factoren die bepalend zijn voor het geweldsniveau in de samenleving en die door overheidsbeleid beïnvloed zouden kunnen worden. Ten eerste zijn dat de opvattingen over omgangsvormen die door een meerderheid van de burgers worden gedeeld (zie figuur 3.6). Met publiekscampagnes willen de beleidsmakers het normbesef in de publieke ruimte versterken van zowel potentiële geweldplegers als de samenleving als geheel. Ten tweede worden een aantal concrete risicofactoren genoemd die bestreden moeten worden. Zo verdwijnen remmingen bij alcoholgebruik, zeker in combinatie met drugsgebruik, verhoogt illegaal wapenbezit de zelfverzekerdheid en verlaagt het de neiging tot conflictbeheersing. Tot slot denkt men dat geweldsbeelden via de media ook een schadelijk effect hebben, hoewel hiervoor geen verklaringsmechanismen of wetenschappelijke resultaten worden aangedragen.

Hoewel deze risicofactoren algemeen geldend zijn, zijn veel maatregelen waarmee de overheid ze wil beheersen (bv. voorlichtingscampagnes of Kijkwijzer), gericht op scholen en dus op de jongeren (en hun ouders), ook degenen die nog geen probleemgedrag vertoond hebben. Omdat geweld vaak in de jeugd aanvangt en er overeenkomsten zijn in de individuele en sociale achtergronden van geweldplegers, willen de beleidsmakers naast de behandeling van daders, ook een preventief beleid volgen. Dit bestaat eruit dat veelvoorkomende risicofactoren worden aangepakt, problemen vroegtijdig worden gesignaleerd en daarnaast beschermende factoren worden gestimuleerd. Bij het definiëren van die beschermende factoren gebruikt men kennis over de psychologie van daders. Zo blijkt dat geweldplegers vaak hun toevlucht nemen tot neutralisatietechnieken: ze wijzen de verantwoordelijkheid af, ontkennen het leed bij

Figuur 3.6
Beleids­theorie ondersteuning en hulpverlening



het slachtoffer en verzinnen uitvluchten. Het beleid dat gericht is op het stimuleren van beschermende factoren, wordt feitelijk uitsluitend uitgewerkt voor de behandeling van daders; daardoor is het een onderdeel van de straf en hoort het thuis in de strategie van de rechtshandhaving. Toch zou uit deze passage uit het Actieplan tegen geweld tussen de regels door begrepen kunnen worden dat men de volgende psychologische principes ook preventief wil toepassen, met name via voorlichting:

- (Potentiële) daders moeten doordrongen raken van het leed van slachtoffers, waardoor ze hun gedrag niet langer kunnen rechtvaardigen.
- (Potentiële) daders moeten inzicht krijgen in de pakkans, zodat daar een afschrikkende werking van uitgaat.
- (Potentiële) daders moeten inzicht krijgen in de strafmaat, eveneens vanwege de afschrikkende werking van de gevolgen van hun handelen.

De doelstellingen die binnen deze preventieve strategie worden besproken, zijn hoofdzakelijk op jongeren gericht. Er is immers nog geen sprake van criminaliteit, maar de zich nog ontwikkelende jongere moet op het rechte pad blijven. Ook hier is het centrale finale idee dat het succes van een interventie bij probleemjongeren afhangt van de vroegtijdigheid ervan: bij voorkeur moet men ingrijpen nog voordat het probleemgedrag zich openbaart, zodat voorkomen wordt dat de jongeren in crimineel gedrag vervallen. De interventie moet gericht zijn op de specifieke achtergrondproblematiek waarmee de individuele jongere te kampen heeft. In het Veiligheidsprogramma wordt het belang van preventie onderkend, zoals dat ook in de nota *Criminaliteitsbeheersing* het geval was. In deze nota werd gesteld dat beleid en handelen van de overheid voortdurend gericht moeten zijn op het naar vermogen bevorderen van de condities voor een gunstige ontwikkeling van mensen (TK 2000/2001b). In de nota *Criminaliteitsbeheersing* werd voor nadere toelichting over de rol van preventie in het veiligheidsbeleid slechts verwezen naar *Samenleving en criminaliteit* uit 1985 (TK 1984/1985). In het Veiligheidsprogramma is dit onderdeel van het beleid (tot het Actieplan tegen geweld in 2005; Justitie 2005) evenmin uitgewerkt – nauwelijks wat betreft de maatregelen, en geheel niet wat betreft de veronderstellingen erachter. Deels is dit te verklaren doordat maatregelen op het terrein van welzijn en hulpverlening al snel onder de verantwoordelijkheid van andere ministeries vallen, met name de ministeries van OCW, vws en Sociale Zaken. Voor een ander deel speelt dat preventieve interventies vaak pas aan de orde zijn wanneer het eerste politiecontact heeft plaatsgevonden. Interventies, zoals opvoedingsondersteuning, zijn aldus onderdeel van een straf en vallen daarmee binnen de strategie van de rechtshandhaving. In het Actieplan tegen geweld legt men zelf de vinger op de zere plek als het gaat om de ondergeschikte positie van preventie in het Veiligheidsprogramma: ‘Investeren in preventieve maatregelen vergt ook investeren in de wetenschappelijke onderbouwing van de effecten van de maatregelen. Dat is methodologisch moeilijk: bij het voorkomen van criminaliteit kan nooit bewezen worden dat deze wél plaats gevonden zou hebben indien er geen preventieve maatregelen getroffen waren’ (Justitie 2005: 25). Daarnaast geeft men al in de eerste notitie van het Veiligheidsprogramma, en

zelfs al in de nota *Criminaliteitsbeheersing*, aan dat er prioriteit gegeven wordt aan de rechtshandhaving, omdat daar de grootste tekorten zijn ontstaan.

3.5 Strategie van de gelegenheidsbeperking

Volgens het Veiligheidsprogramma is veel van de criminaliteit en overlast waarvan de burgers direct last ondervinden, een direct gevolg van een tekort aan handhaving in de publieke ruimte, waardoor met name de veelplegers hun gang hebben kunnen gaan. Gelegenheidsbeperkende maatregelen komen op twee plaatsen terug in het Veiligheidsprogramma: allereerst binnen de hoofdlijn Toezicht en preventie, waar zij tot doel hebben te voorkomen dat delicten begaan worden; dit wordt bereikt door de situatie moeilijker of onaantrekkelijker te maken voor de dader. Daarnaast binnen de beleidslijn Rechtshandhaving, omdat als neveneffect van de maatregelen de opsporing van daders vergemakkelijkt wordt.

Het beleid ten aanzien van gelegenheidsbeperking stoelt op de causale 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 gevoeld wordt in de samenleving. Een normatief standpunt hierbij is dat regels in beginsel de plicht tot handhaving met zich meebrengen (TK 2000/2001b: 60). Gebeurt dit niet, dan wordt het signaal afgegeven dat het weinig uitmaakt of men zich al dan niet aan de regels houdt. Er wordt gesteld dat een dergelijk signaal normschendingen en criminaliteit in de hand werkt, doordat goedbedoelende burgers verworden tot calculerende burgers, het gevoel van veiligheid wordt aangetast en het gezag van de overheid en de handhavende instanties wordt ondermijnd (TK 2003/2004b: 4). Vanwege de waarde die men hecht aan de signaalfunctie van de handhaving, is zichtbaarheid als middel een kernbegrip van het beleid (zie figuur 3.7). Daarnaast onderstreept men de preventieve werking die uitgaat van de consequente handhaving van de kleine norm ook vanuit een ander perspectief. Omdat veelvuldige kleine ergernissen verondersteld worden uit te groeien tot gewelddadige conflicten, is handhaving tevens een middel ter preventie van zwaardere normschendingen. Hieraan wordt de meer pragmatische finale veronderstelling toegevoegd dat extra toezicht op hot spots en hot times ter plekke de grootste winst oplevert wat betreft de preventie van delicten, waardoor het tekort in de rechtshandhaving afneemt (TK 2000/2001b). Het mes van zichtbaar toezicht snijdt aan twee kanten, zowel preventief als repressief. Daders zouden hun kansen nadeliger berekenen als ze weten dat ze in de gaten worden gehouden, waardoor ze afzien van eventuele delicten. Daarnaast is de pakkans, door de aanwezigheid van bevoegde ambtenaren en camera's, ook daadwerkelijk groter. Maar dit repressieve element hoort thuis in de beleidstheorie over rechtshandhaving, aangezien het delict al gepleegd is. Bij gelegenheidsbeperking draait het om de preventieve werking van de gepercipieerde pakkans.

Zichtbaar toezicht, waarvoor de overheid zich primair verantwoordelijk acht, is het speerpunt binnen de gelegenheidsbeperking, maar vormt niet de enige lijn die in het Veiligheidsprogramma gevolgd wordt. De overheid vraagt van burgers en het

bedrijfsleven dat zij, waar redelijkerwijs mogelijk, hun eigen verantwoordelijkheid nemen. De samenleving zou zelf zoveel mogelijk moeten doen om te voorkomen dat zij slachtoffer wordt. De beleidsmakers van het Veiligheidsprogramma staan hier het normatieve standpunt voor dat er op het punt van zelfbescherming meer gevraagd mag worden van de burgers en het bedrijfsleven, alvorens zij een beroep doen op de autoriteiten (TK 2002/2003a; TK 2003/2004c; OM 2003). Zelfbescherming komt hoofdzakelijk tot uiting in het nemen van fysieke beveiligingsmaatregelen, resulterend in een variëteit aan keurmerken. De finale veronderstelling is hier dat het opwerpen van blokkades voor potentiële daders hen ontmoedigt, waardoor ze afzien van het misdrijf (zie figuur 3.7).

De maatregelen ter bevordering van zichtbaar toezicht op straat, een speerpunt van het beleid, zijn vrijwel geheel onder te brengen in de categorie ‘formeel toezicht’. Meer politieagenten op straat, het uitbreiden van de bevoegdheden van de bijzondere opsporingsambtenaar, het uitbreiden van cameratoezicht en de introductie van het preventief fouilleren en de legitimatieplicht zijn hiervoor illustratief. Informeel of functioneel toezicht speelt hierbij een ondergeschikte rol en blijft beperkt tot de oproep dat een veilige samenleving een gedeelde verantwoordelijkheid is van overheden, het maatschappelijk middenveld en de burgers. Op het gebied van gelegenhedsbeperking en toezicht sluit het Veiligheidsprogramma hiermee impliciet aan bij eerdere beleidsprogramma’s, met aan de basis het programma Samenleving en criminaliteit uit 1985, waarin de tussentijdse aanbevelingen van de Commissie kleine criminaliteit (ook wel de commissie-Roethof) uit 1984, zijn verwerkt. Het begrip ‘sociale controle’, ontleend aan Hirschi (1969), staat centraal in de bestrijding van criminaliteit buiten het strafrecht om.

De interpretatie van sociale controle in de opeenvolgende beleidsplannen is echter een andere dan die van Hirschi, die het belang van interne controle onderstreept. Wanneer het uitgangspunt is dat met name interne controle mensen ervan weerhoudt strafbare feiten te begaan, erkent men het belang van beleid dat juist de factoren versterkt die bepalend zijn voor zelfcontrole. Een individu met voldoende zelfcontrole zou zich uit eigen beweging aan de wet houden. In de vertaling naar beleid verliest het begrip ‘sociale controle’ deze interne dimensie, en in het Veiligheidsprogramma komt het zwaartepunt vrijwel uitsluitend op formele externe controle te liggen. Externe controle wordt, zoals de term al suggereert, van buitenaf opgelegd; het kan begrepen worden als instrumenteel toezicht, dat sociale controle vervangt door gelegenhedsbeperking (Verbruggen 1991).

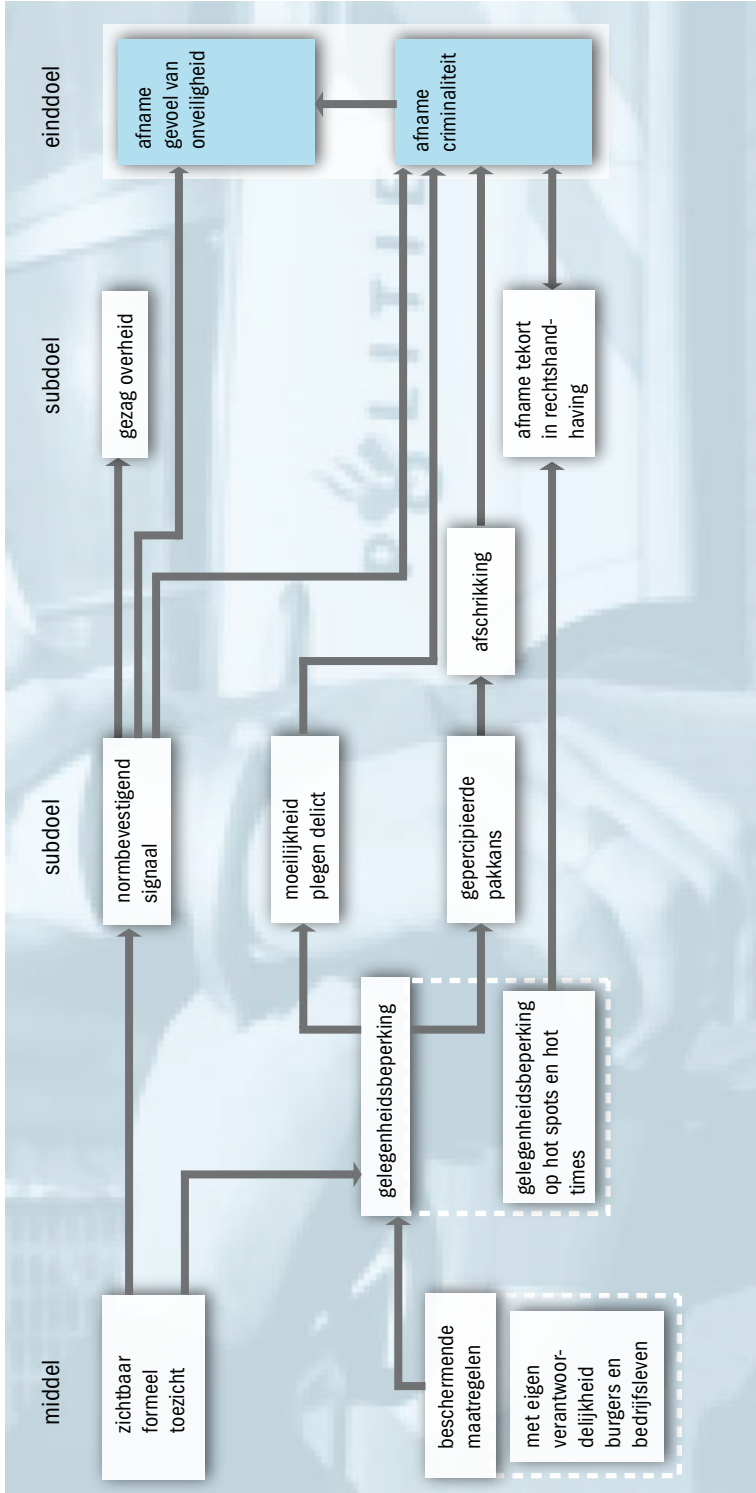
3.6 *Systememaatregelen*

Maatregelen die genomen worden om de rechtshandhaving, de gelegenhedsbeperking en de ondersteuning en hulpverlening als processen beter te laten functioneren, worden hier systememaatregelen genoemd (ook wel bekend als bestuursmaatregelen, zie Hoogerwerf en Herweijer 2003). In tegenstelling tot inhoudelijke keuzes

Figuur 3.7

Beleids Theorie gelegenheidsbeperking

Geconstateerd probleem: door een tekort in de rechtshandhaving is er een tekort ontstaan aan overheidsgezag en gelegenheidsbeperking



met betrekking tot de zwaarte van de straf, de meest effectieve wijze van toezicht of de boodschap van een voorlichtingscampagne, gaat het bij systeemmaatregelen om keuzes van meer praktische aard. Systeemmaatregelen moeten zorgen voor de organisatorische randvoorwaarden waarbinnen inhoudelijk beleid mogelijk gemaakt en geoptimaliseerd kan worden. Een evident voorbeeld is het uittrekken van extra gelden om de intensivering van de rechtshandhaving mogelijk te maken. Andere algemene voorbeelden zijn de adequate scholing van functionarissen in de veiligheidssector en het verzamelen van kennis over de veiligheidsproblematiek in regio's en sectoren van het land (monitoring). Vanwege hun randvoorwaardelijke functie, zijn bij de keuze van de systeemmaatregelen veel minder argumenten van politiek inhoudelijke of wetenschappelijke aard in het spel. Het is dan ook niet zinvol om een beleidstheorie te reconstrueren voor dit aspect van het Veiligheidsprogramma. Maar omdat een aanzienlijk deel van de maatregelen in het Veiligheidsprogramma gericht is op het verbeteren van werkprocessen, zullen we de meest fundamentele hiervan – en alleen deze – in de volgende subparagrafen toch de revue laten passeren.

3.6.1 Rechtshandhaving

Geen knelpunt wordt in het Veiligheidsprogramma zo centraal gesteld als het tekort in de rechtshandhaving (TK 2002/2003a). Als de capaciteit in de justitiële keten niet volstaat, kan men wel veel mooie inhoudelijke plannen hebben, maar zal het in de uitvoering toch mislopen. De ketenbenadering wordt voorgesteld als instrument om de versnippering van inspanningen en middelen tegen te gaan. De causale veronderstelling hier is dat een keten zo sterk is als de zwakste schakel. De politie staat aan het begin van de keten en wordt geacht de achterstand in onopgeloste zaken met een opsporingsindicatie weg te werken. Echter, als het openbaar ministerie het toegenomen aantal zaken niet adequaat kan verwerken en daders alsnog zonder vervolging moet heen zenden, wordt de inspanning van de politie tenietgedaan. Van alle ketenpartners wordt dus gelijktijdig een productiviteitsslag gevraagd en alle partners worden, afhankelijk van de gevraagde prestatie, gelijktijdig financieel ondersteund. Daardoor is iedere schakel direct voldoende toegerust om de toegenomen output van de vorige schakel te kunnen opvangen, zonder dat er eerst weer een achterstand ontstaat. Behalve door extra middelen, moet de productiviteitswinst ook behaald worden door verbeterde communicatie en afstemming tussen de partijen, opdat de verantwoordelijkheden voor eenieder helder en duidelijk afgebakend zijn.

Het tekort in de rechtshandhaving is vooral van toepassing op de instroom van delinquenten in de justitiële keten. De ketenbenadering wordt echter ook van belang geacht voor de uitstroom van delinquenten naar de maatschappij. Hier wordt het perspectief verlegd van de doorstroom van zaken naar de succesvolle re-integratie van de individuele delinquent. De gefaseerde rentree in de samenleving vanuit detentie, onder toezicht en met nazorg, wordt de trajectbenadering genoemd (zie § 3.3.4). Omdat verschillende instanties zorg dragen voor verschillende onderdelen van de re-integratie van een enkele delinquent, is volgens de ketenbenadering ook hier een sluitende taakverdeling noodzakelijk tussen met name de Dienst justitiële inrichtin-

gen (DJI) en de reclassering, maar ook tussen justitie en maatschappelijke zorginstanties. De uitbreiding van casuoverleg over met name veelplegers en jongeren, alsmede het ICT-ketensysteem, worden geïntroduceerd als belangrijke instrumenten om afstemming en samenwerking tussen de verschillende betrokkenen te bevorderen (TK 2002/2003a; TK 2003/2004b).

Het rijk wil de geïntensiverde inspanningen van de afzonderlijke ketenpartners waarborgen door afspraken te maken met de afzonderlijke ketenpartners, waarbij de niet-vrijblijvendheid van de afspraken benadrukt wordt. Het meest besproken is het prestatiecontract dat met de politie is afgesloten. Daarin is vastgelegd dat de politie in 2006 ten opzichte van 2002, ongeacht het aantal delicten, 40.000 extra verdachten doorstuurt naar het OM, achter 80.000 extra zaken met een opsporingsindicatie aangaat, en 180.000 extra uit staandehoudingen voortkomende boetes en transacties oplegt (TK 2002/2003a).

3.6.2 Ondersteuning en hulpverlening

Voor deze strategie kunnen we slechts herhalen wat al aan systeemmaatregelen beschreven is in het kader van de rechtshandhaving. Met betrekking tot de signalering van problemen, de hulpverlening, de opvang, maar ook de eventuele bestraffing en nazorg van jongeren, zien we ook hier het belang van de ketenbenadering. Zo wordt in het Integraal Veiligheidsprogramma (BZK 1999) de opvatting geformuleerd dat preventieve maatregelen op sociale, economische en ruimtelijke terreinen niet behoren tot de primaire competentie van traditionele handhavingdiensten. Aangezien het binnen deze strategie gaat om het voorkómen van criminaliteit bij personen die nog niet eerder met justitie in aanraking zijn gekomen, oftewel het voorkómen van *first offences*, is juist beleid dat gericht is op deze niet-justitiële terreinen essentieel. Een integrale ketenaanpak van alle betrokken partners wordt daarom noodzakelijk geacht om de keten van preventie, curatie en repressie sluitend te krijgen. Een voorbeeld dat het Integraal Veiligheidsprogramma hiervan geeft, is het project Criem (Criminaliteit in relatie tot etnische minderheden), waarbij voorschoolse opvang, de school zelf en naschoolse opvang door diverse betrokkenen worden aangepakt (BZK 1999; TK 1997/1998b).

Het antwoord van het Veiligheidsprogramma op de problematiek van instanties die te vaak langs elkaar heen werken, is Operatie jong (TK 2003/2004d). Operatie jong is een interdepartementaal project, gecoördineerd door het ministerie van vws, dat de verkokering van het jeugdbeleid moet bestrijden. Ministeries zijn onvoldoende op de hoogte van initiatieven die door andere ministeries worden ontplooid, waardoor de verschillende hulpverlenende instanties, en zo ook de betreffende jongeren, met tegenstrijdige rechten en plichten geconfronteerd worden. Knelpunten in de wet- en regelgeving moeten weggenomen worden, waardoor het makkelijker wordt voor uitvoerende instanties om niet-vrijblijvende afspraken met de overheid te maken. Het doel is een gesloten vangnet voor probleemjongeren, waaruit zij op geen enkel moment in geen enkele fase kunnen ontsnappen om zo uit het zicht te verdwijnen.

Ook hier zet men in op de uitbreiding van casusoverleg met alle betrokken instanties en de verbetering van de informatievoorziening.

3.6.3 Gelegenheidsbeperking

Gelegenheidsbeperking, zowel beveiliging als toezicht en handhaving, is een lokale aangelegenheid, waarvoor de overheid zoveel mogelijk een gedecentraliseerde aanpak, toegesneden op de lokale problematiek, voor ogen heeft. In het Veiligheidsprogramma wordt het probleem gesignaleerd dat de politie in de loop der tijd de rol van eerstverantwoordelijke voor de publieke veiligheid op zich is gaan nemen, terwijl deze taak bij gemeenten hoort te liggen. Wanneer gemeenten deze regierol daadwerkelijk op zich nemen, lopen zij nogal eens op tegen obstakels in de wet- en regelgeving. Alleen met een rijksbrede ontokerde aanpak kan het rijk de gemeenten helpen deze regierol optimaal in te vullen, door deze knelpunten zoveel mogelijk weg te nemen. Bovendien vinden de beleidsmakers dat uitsluitend via een bottom-upbenadering zicht verkregen wordt op de lokale problematiek die het dringendst ondersteuning vanuit het rijk behoeft. Het is de bedoeling dat gemeenten zelf probleemgebieden of -thema's aanwijzen, die het stempel urgent verdienen en daarmee ook extra aandacht van de rijksoverheid krijgen (TK 2003/2004e). Van de gemeenten is tegelijkertijd gevraagd om plannen en doelstellingen in het lokale Veiligheidsprogramma vast te leggen in convenanten, die het rijk in het kader van het Grotestedenbeleid (GSB II) met de 30 grote gemeenten heeft afgesloten (TK 2002/2003a).

Hoewel de gemeente wordt aangewezen als eerstverantwoordelijke voor de lokale veiligheid, zou deze verantwoordelijkheid zich moeten beperken tot een regierol bij de aansturing van de lokale partners. Met regelmaat wordt benadrukt dat de sociale veiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. Deze gedachte gaat terug tot het eerste Integraal Veiligheidsprogramma uit 1999 (zie hoofdstuk 2). De verantwoordelijkheid van de overheid ligt met name bij de repressie. In de preventieve aanpak vanuit gelegenheidsbeperking zorgt de overheid voor het creëren van randvoorwaarden. Van het bedrijfsleven en de burgers wordt eigen verantwoordelijkheid gevraagd op het gebied van preventie. Zij moeten zelfbeschermende maatregelen nemen en hebben de verantwoordelijkheid strafbare feiten te melden (TK 2002/2003a; TK 2002/2003c; TK 2003/2004c, OM 2003). Men beoogt een integrale aanpak, waarin de verschillende preventieve en repressieve partners in de veiligheidsketen niet volgtijdelijk, maar tegelijkertijd worden versterkt. Voor de derde maal is hier de ketenbenadering duidelijk te herkennen, hoewel de aandachtspunten en betrokken partners binnen deze strategie weer anderen zijn dan in de eerste twee strategieën. Publieke en private actoren zijn samen verantwoordelijk voor de veiligheid in een bepaald gebied, en dus zijn afstemming en samenwerking noodzakelijke voorwaarden voor een succesvol beleid dat politie en justitie zoveel mogelijk ontziet (TK 2002/2003d). Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) wordt opgericht om deze publiek-private samenwerking te faciliteren (TK 2002/2003a). Het centrum is bedoeld als centraal punt waar alle expertise op het

gebied van strategieën ter bestrijding van criminaliteit wordt verzameld, waarna het wordt verspreid onder alle partners betrokken bij het veiligheidsvraagstuk.

Waar het binnen de rechtshandhaving voornamelijk gaat om afstemming tussen partners binnen de justitiële keten, en bij ondersteuning en hulpverlening vooral om samenwerking tussen justitie en de maatschappelijke hulpverlening, draait de ketenbenadering hier vooral om publiek-private samenwerking. Omdat de strategieën niet volledig geïsoleerd van elkaar begrepen kunnen worden, zullen ook de partners van de verschillende ketens elkaar met enige regelmaat tegenkomen.

4 Effectevaluatie van beleidsmaatregelen

4.1 Inleiding

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben laten zien, maken het terugdringen van de criminaliteit en het verminderen van de onveiligheidsbeleving al decennialang onderdeel uit van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Het belang dat wordt gehecht aan het vergroten van de sociale veiligheid en de hoeveelheid geld die hiermee gemoeid is, maken dat betrokkenen willen weten of de juiste weg wordt bewandeld. De vraag of het ingezette beleid bijdraagt aan het vergroten van de sociale veiligheid, wordt daarom steeds actueler, en evaluatieonderzoek zou daar een antwoord op moeten geven. In de komende hoofdstukken concentreren we ons daarom op de kennis die beschikbaar is over de effectiviteit van deze maatregelen. We beginnen dit hoofdstuk met enkele algemene ideeën over het verrichten van evaluatieonderzoek. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 aandacht besteed aan de methodologische criteria waaraan effectevaluaties zouden moeten voldoen, waarna in paragraaf 4.4 wordt ingegaan op effectevaluatieonderzoek in de criminologie en de wijze waarop de kwaliteit van de evaluaties kan worden beoordeeld. In paragraaf 4.5 beschrijven we tot slot de door ons gehanteerde werkwijze en methode van onderzoek.

4.2 Effectevaluatieonderzoek

Het evalueren van beleid kan op uiteenlopende manieren plaatsvinden (Hoogerwerf en Herweijer 2003; Rossi en Freeman 1993; Swanborn 1999). Er is een belangrijk onderscheid te maken tussen evaluaties die gericht zijn op de processen die met de maatregel gepaard gaan (zgn. procesevaluaties) en evaluaties die gericht zijn op de gevolgen van de maatregel (zgn. effectevaluaties). Bij procesevaluaties wordt gekeken naar het verloop van de implementatie van de maatregel en de mogelijke knelpunten daarbij. Bij effectevaluaties wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen evaluaties waarin wordt nagegaan of bepaalde doelen zijn bereikt (doelbereikings-evaluaties), evaluaties waarin wordt nagegaan of de doelbereiking het gevolg is van de invoering van een bepaalde maatregel (effectiviteitsevaluaties) en evaluaties van de kosten en de baten van een maatregel (efficiëntie-evaluaties). Zoals al eerder aangegeven, concentreren wij ons in dit onderzoek op effectiviteitsevaluaties. Daarbij gaat het ons om evaluaties naar de effectiviteit van maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten.

Vanaf het midden van de jaren zeventig is in Nederland veel evaluatieonderzoek verricht, en dit heeft zich ontwikkeld tot een zelfstandige wetenschappelijke discipline. Effectevaluaties, en dan met name die gericht op de effectiviteit van beleid, vormen hiervan echter een gering deel. Dit geldt niet alleen op het gebied van maat-

regelen om de sociale veiligheid te vergroten, zoals uit dit rapport zal blijken, maar ook voor veel andere beleidsterreinen.

Omdat het bij effectiviteitsevaluaties gaat om de vraag of er een causale relatie bestaat tussen de maatregel en het beoogde effect, vragen deze onderzoeken om een experimentele onderzoeksopzet. Het klassieke werk van Cook en Campbell (1979) over experimenteel onderzoek heeft dan ook een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van het effectevaluatieonderzoek. In paragraaf 4.3 gaan we in op enkele algemene methodologische criteria die gelden in het effectevaluatieonderzoek. De toepassing daarvan in het evaluatieonderzoek naar maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten, volgt in paragraaf 4.4.

4.3 Methodologische criteria in 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.

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, enz.), is de externe validiteit groter.

4.4 Effectevaluatieonderzoek in de criminologie

De nadruk op de effectiviteit van maatregelen en de noodzaak van een experimentele onderzoeksopzet hebben ook navolging gekregen in het criminologisch evaluatieonderzoek. Dit is vooral zichtbaar in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Een belangrijke mijlpaal in deze onderzoekstraditie vormt het Sherman-rapport uit 1997, *Preventing crime. What works, what doesn't, what's promising* (Sherman et al. 1997). In 2002 (en 2006) is een uitgebreidere en verbeterde versie van dit rapport verschenen onder de titel *Evidence-based crime prevention* (Sherman et al. 2002 en 2006). Dit boek geeft een overzicht van 675 wetenschappelijke evaluaties van maatregelen uit verschillende landen, die als doel hebben de criminaliteit terug te dringen. Daarnaast is enkele jaren geleden een internationaal netwerk opgericht dat effectevaluatieonderzoek wil stimuleren: de Campbell Collaboration Crime and Justice Group (Farrington en Petrosino 2001). Deze groep benadrukt het belang van systematische overzichten van effectevaluaties waarin gebruik is gemaakt van een (quasi-)experimentele onderzoeksopzet. Regelmatig worden dergelijke overzichten gepubliceerd (zie www.campbellcollaboration.org).

In deze publicatie sluiten we aan bij de werkwijze van Sherman et al. (2002) en de Campbell Collaboration Crime and Justice Group. Dit betekent in de eerste plaats dat we de gevonden effectevaluaties vooral op hun interne validiteit zullen beoordelen. We hebben daarvoor gebruik gemaakt van de (Maryland) Scientific Methods Scale (SMS). Dit is een vijfpuntsschaal die op een eenvoudige en heldere manier duidelijk maakt dat de methodologische kwaliteit verschilt tussen effectevaluaties (Farrington et al. 2002). Op de SMS is score 3 (quasi-experimenteel design) de minimale onderzoeksopzet die benodigd is om verantwoorde conclusies te kunnen trekken over de effectiviteit van een maatregel. Evaluaties met score 1 of 2 bieden onvoldoende mogelijkheden om een causaal verband vast te stellen tussen de invoering van een maatregel en vergroting van de sociale veiligheid. Gebaseerd op de SMS gebruiken we de volgende indeling.

- Score 1: Samenhang tussen een beleidsmaatregel en sociale veiligheid op een bepaald tijdstip gemeten op basis van eenheden waar de maatregel wel (experimentele groep) of niet (controlegroep) is ingevoerd. Ook studies waarin maatregelen onderling worden vergeleken (dus met meerdere experimentele groepen) waarbij op één moment wordt gemeten, krijgen deze score.
- Score 2: Sociale veiligheid voor en na de invoering van een beleidsmaatregel, gemeten aan bepaalde eenheden (experimentele groep), zonder (vergelijkbare) controlegroep. In aanvulling op de SMS hebben we de SMS-score 2 opgedeeld in 2A en 2B. Score 2A is toebedeeld aan evaluaties met een onderzoeksopzet zonder controlegroep, score 2B aan evaluaties waarbij wel een controlegroep is gebruikt, maar die niet vergelijkbaar is met de experimentele groep (bv. een experimentele buurt is vergeleken met de rest van de stad

of afmakers van een traject zijn vergeleken met afhakers) en waarbij ook niet gecontroleerd wordt voor andere variabelen die de sociale veiligheid beïnvloeden.

- Score 3: Sociale veiligheid voor en na invoering van een beleidsmaatregel gemeten op basis van eenheden waarbij de maatregel wel (experimentele groep) of niet (controlegroep) is ingevoerd. De eenheden in de controlegroep moeten voldoende vergelijkbaar zijn met de eenheden in de experimentele groep (quasi-experimenteel design), maar er wordt niet voor gecorrigeerd.
- Score 4: Sociale veiligheid voor en na invoering van een beleidsmaatregel gemeten in experimentele en controlegroepen die uit meerdere eenheden bestaan, gecorrigeerd voor andere variabelen die de sociale veiligheid beïnvloeden (bv. door matching of statistische controle).
- Score 5: Sociale veiligheid voor en na invoering van een beleidsmaatregel gemeten, waarbij groepen willekeurig al dan niet een maatregel krijgen toegekend (experimenteel design).

Sherman et al. (2002) trekken de conclusie dat een maatregel werkt als er ten minste twee studies zijn met minimaal SMS-score 3 waarin de effectiviteit wordt aangetoond, en als ander onderzoek op dezelfde conclusie wijst. Vergelijkbare eisen worden gesteld om te concluderen dat een maatregel niet werkt. Maatregelen worden als veelbelovend geclassificeerd wanneer er één studie is met SMS-score 3 die effectiviteit aantoont, gesteund met ander onderzoek dat hier eveneens op wijst. Elke maatregel die niet in de drie eerdergenoemde categorieën valt, komt terecht in de categorie ‘onbekend’. Gegeven de beperkte kwaliteit van veel Nederlandse effectevaluaties en de geringe hoeveelheid evaluaties van een bepaalde maatregel, hebben we besloten alleen te spreken in termen van ‘veelbelovende’ maatregelen.

4.5 Methode van onderzoek

Om een overzicht te krijgen van Nederlandse effectevaluaties, is systematisch literatuuronderzoek verricht. Hiervoor is gebruik gemaakt van (elektronische) literatuurbestanden, aangevuld met informatie van relevante websites. De effectevaluaties moesten betrekking hebben op de Nederlandse situatie, en de onderzochte beleidsmaatregel moest als einddoel hebben om (bepaalde vormen van) criminaliteit en overlast terug te dringen en/of de onveiligheidsbeleving te verminderen. Wanneer de effectiviteit van de maatregel niet werd beoordeeld op een indicator van sociale veiligheid, maar op een van de andere onderscheiden doelen (zie hoofdstuk 3), dan zijn die evaluaties ook in het onderzoek betrokken. In alle gevallen moest de uitkomstmaat expliciet zijn gemeten.¹ De effectevaluatie moest bovendien betrekking hebben op (een pakket aan) concrete maatregelen. Evaluaties enkel gericht op het monitoren van de sociale veiligheid sluiten we daarmee uit. Er zijn geen restricties aangebracht wat betreft de kwaliteit van de effectevaluatie. Dit biedt de mogelijkheid om ook de kwaliteit van de studies die in Nederland worden uitgevoerd in kaart te

brengen. Verder zijn geen restricties aangebracht naar het jaar waarin de evaluatie heeft plaatsgevonden. De belangrijkste reden daarvoor is dat ook in de jaren zeventig en tachtig enkele goede effectevaluaties zijn verschenen, die we in deze studie graag willen meenemen, omdat zij inzicht geven in de plausibiliteit van bepaalde veronderstellingen. De evaluatie van maatregelen blijkt namelijk onder meer gerelateerd te zijn aan de aandacht die er binnen het beleid is voor een maatregel. Als we beperkingen zouden aanbrengen naar jaartal van de evaluatie, zouden we dus belangrijke informatie buiten beschouwing laten.

De criteria hebben geresulteerd in een overzicht van 152 Nederlandse effectevaluaties die sinds de jaren zeventig zijn verschenen² (zie bijlagen B-D). Of de gevonden effectevaluaties representatief zijn voor alle uitgevoerde effectevaluaties, is niet bekend. Niet alle uitgevoerde effectevaluaties monden immers uit in een (openbare) publicatie.³ We veronderstellen echter dat de door ons geraadpleegde bronnen in principe alle gepubliceerde effectevaluaties bevatten en dat goede effectevaluaties uitmonden in een openbare publicatie.

Tijdens het literatuuronderzoek is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- catalogi van de bibliotheken van verschillende ministeries (zoals Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS));
- onlinebestanden Picarta en GLIN (Grijze literatuur in Nederland);
- literatuurbestand van de bibliotheek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), alsmede de publicaties van het WODC (eigen en uitbesteed onderzoek);
- literatuurbestand van de bibliotheek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP);
- websites van de Nederlandse overheid en individuele gemeenten;
- websites van kennisinstituten zoals het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), Movisie, het Nederlands Jeugdinstituut en Nicis;
- websites van commerciële onderzoeksbureaus;
- jaargangen *Justitiële Verkenningen* (vanaf 1974), *Tijdschrift voor Criminologie* (vanaf 1974), *Secondant* (vanaf 1986);
- sleutelpersonen die benaderd zijn voor informatie over het onderwerp.

Vervolgens is een inhoudsanalyse uitgevoerd op de verkregen effectevaluaties. Voor elk van deze effectevaluaties is aan de hand van een vast stramien een samenvatting gemaakt. In deze samenvatting zijn onder andere gegevens opgenomen over kenmerken van de onderzoeksoptzet en de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. Deze informatie te vinden in bijlagen B-D. De effectevaluaties zijn verder beoordeeld op hun kwaliteit (voor indicatoren daarvan zie § 4.4). Elke evaluatie is voorzien van een SMS-score, die de interne validiteit weergeeft: hoe hoger de score (op een vijfpuntsschaal), hoe hoger de interne validiteit. De overige indicatoren van kwaliteit beschrijven we niet expliciet voor elke studie. In de volgende drie hoofdstukken

bespreken we voor elke strategie – rechtshandhaving, voorkoming probleemgedrag en gelegenheidsbeperking – de Nederlandse effectevaluaties. De bespreking van de evaluaties is gericht op de effectiviteit van de maatregel, namelijk: levert de maatregel een bijdrage aan het vergroten van de sociale veiligheid? Omdat veel evaluaties ook aandacht besteden aan bijvoorbeeld de mate waarin andere doelen zijn bereikt of aan de implementatie van de maatregel, blijven veel bevindingen uit deze studies soms onbesproken. Voor gedetailleerder informatie verwijzen we daarom naar de effectevaluaties zelf.

Op basis van de Nederlandse effectevaluaties kan maar in beperkte mate duidelijkheid worden gegeven over welke maatregelen werken en welke niet. Er zijn niet altijd voldoende (kwalitatief goede) effectevaluaties uitgevoerd om tot een eenduidig positief of negatief eindoordeel te komen. Om concretere aanbevelingen te kunnen doen, is het daarom zinnig ook een blik te werpen op de uitkomsten van effectevaluaties die in andere landen zijn uitgevoerd. Voor elk van de drie strategieën bespreken we om die reden ook wat bekend is over de effectiviteit van maatregelen uit buitenlands onderzoek. We maken daarbij vooral gebruik van recente *systematic reviews* en andere overzichtsstudies. Deze hebben veelal betrekking op onderzoek uit de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en andere Angelsaksische landen. De conclusies over de effectiviteit van bepaalde maatregelen kunnen daarom niet zonder meer vertaald worden naar de Nederlandse situatie. De onderliggende mechanismen die verondersteld worden, zijn echter wel algemeen bruikbaar en bieden mogelijkheden om de plausibiliteit te beoordelen van de veronderstellingen in het Nederlandse socialeveiligheidsbeleid.

Noten

- 1 Studies die zich enkel baseren op bijvoorbeeld een retrospectieve inschatting van het effect van een maatregel, zijn niet meegenomen. Uit effectevaluaties waarbij de sociale veiligheid expliciet is gemeten én de effecten retrospectief zijn vastgesteld, blijkt namelijk dat er nauwelijks samenhang tussen de twee bestaat. Zo laten Ferwerda en Verhagen (2002) zien dat het aantal slachtoffers op de Zoetermeerstadslin niet is afgenomen en dat ook de onveiligheidsbeleving niet is veranderd. Toch vindt 56% van de reizigers dat het reizen veiliger is geworden door de invoering van cameratoezicht en geeft 59% aan zich door het cameratoezicht persoonlijk veiliger te voelen. De inschatting van de effecten van cameratoezicht door de reizigers zelf verschilt dus nogal van de objectieve vaststelling van de effecten op de sociale veiligheid. Ook de evaluaties van cameratoezicht in uitgaansgebieden laten zien dat mensen zelf aangeven zich veiliger te voelen als gevolg van het cameratoezicht; deze retrospectieve inschatting van het effect is echter nauwelijks terug te vinden in de objectief vastgestelde veranderingen in de onveiligheidsbeleving op basis van voor- en nametingen.
- 2 We hebben verschillende titels van studies gevonden waarvan het vermoeden bestaat dat het effectevaluatie betreft van maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten. Deze konden wij echter niet achterhalen: zij zijn niet aanwezig in de hierna genoemde bibliotheken en ook niet verkrijgbaar via het interbibliothecair leenverkeer (IBL).
- 3 Wij vinden dat een kenmerk van wetenschappelijk effectevaluatieonderzoek is dat het openbaar is en daardoor controleerbaar voor derden. Via de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) is elk door de overheid gefinancierd onderzoek in principe openbaar. Wanneer effectevaluaties echter 'in de la' blijven liggen, moet er wel erg veel moeite worden gedaan om van het bestaan ervan op de hoogte te komen en ze vervolgens via de WOB te verkrijgen. Om deze reden blijven interne notities buiten beschouwing. Verder hebben we geen afstudeerscripties in ons onderzoek betrokken, omdat het hier in het algemeen moeilijk verkrijgbare publicaties betreft. Bovendien veronderstellen we dat kwalitatief goede scripties leiden tot een openbare publicatie, bijvoorbeeld in de vorm van een wetenschappelijk artikel.

5 Rechtshandhaving

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we het onderzoek naar de effectiviteit van de maatregelen binnen de strategie ‘rechtshandhaving’ uiteen. Zoals in hoofdstuk 1 al aangegeven, is deze strategie erop gericht om daders die delicten hebben gepleegd (of daarvan verdacht worden) op te sporen, te vervolgen en berechten en uiteindelijk te straffen. Het opleggen van een sanctie heeft verschillende doelen. Door daders op te sluiten kunnen zij (in ieder geval tijdelijk) geen strafbare feiten begaan. Verder hebben straffen tot doel de daders af te schrikken om nogmaals delicten te plegen, en door resocialisatie wordt een attitude- en gedragsverandering nagestreefd waardoor daders niet of minder zullen recidiveren. Verder wordt een generale preventieve werking verondersteld. Het herstel van de rechtsorde en de belangen van het slachtoffer spelen echter ook een rol binnen deze strategie, en vergelding is dan ook een van de doelen van rechtshandhaving.

In dit hoofdstuk beschrijven we in paragraaf 5.2 de uitkomsten van Nederlandse effectevaluaties, waarbij de onderzochte beleidsmaatregel als einddoel moet hebben om (bepaalde vormen van) criminaliteit en overlast terug te dringen en/of de onveiligheidsbeleving te verminderen, en waarbij de maatregel gericht is op rechtshandhaving. Met name het terugdringen van de recidive is een belangrijk tussendoel. Veel effectevaluaties zijn hier dan ook op gericht. We bespreken de studies door aan te sluiten bij de belangrijkste onderdelen van de justitiële keten, zoals die in hoofdstuk 2 en 3 zijn beschreven, namelijk opsporing, vervolging en berechting, en sanctionering en nazorg. Vervolgens beschrijven we, op basis van meta-evaluaties en systematische reviews, in paragraaf 5.3 bevindingen uit andere landen over de effectiviteit van maatregelen binnen de rechtshandhaving. We sluiten het hoofdstuk af met enkele conclusies in paragraaf 5.4.

5.2 Directe effecten

In totaal zijn er 54 studies gevonden op het terrein van de rechtshandhaving, waarin onderzoek is gedaan naar de effectiviteit van een maatregel voor het terugdringen van de recidive of het vergroten van de sociale veiligheid. Voor elk van deze studies hebben we, aan de hand van een vast stramien, een samenvatting gemaakt. Deze samenvattingen zijn weergegeven in bijlage B. Bij de bespreking van de uitkomsten richten we ons vooral op de 38 effectevaluaties die beschikken over een quasi-experimentele onderzoeksofzet; deze is noodzakelijk om conclusies te kunnen trekken over de effectiviteit van een maatregel (zie § 4.4 voor meer uitleg hierover).

5.2.1 Opsporing

Bij de signalering en opsporing van delinquent gedrag – de eerste fase van de justitiële keten – zijn verschillende instanties betrokken, zoals politie (recherche), zorginstellingen, gemeente, inspecties enzovoort. Het is mogelijk de effectiviteit te onderzoeken van de verschillende middelen die instanties inzetten. Toch gebeurt dit zelden. Er zijn welgeteld vier studies verricht naar de effectiviteit van de politie op de criminaliteit (Nuijten-Edelbroek en Ter Horst 1980; Vollaard 2005; Vollaard en Koning 2005; Vollaard 2006).

Met name de studies van Vollaard bieden inzicht in het effect van de politiecapaciteit op de criminaliteit. Meer of minder politiepersoneel (Vollaard 2005; Vollaard en Koning 2005) en strenger en gericht politieoptreden (Vollaard 2006) zijn de onderwerpen van het onderzoek naar de politie. Dit zijn middelen die in de eerste plaats het vergroten van de pakkans tot doel hebben, zoals beschreven in de beleidstheorie, om uiteindelijk zekerder te straffen (figuur 3.3). Verschillende gemeenten in Nederland zijn op deze twee onderwerpen vergeleken en het bleek dat meer politie effectief is met betrekking tot vermogenscriminaliteit, geweldscriminaliteit en overlast (Vollaard en Koning 2005) en met betrekking tot inbraak, autodiefstal en kans op slachtofferschap (Vollaard 2005). Van 2003 tot 2005 is de overlast met 5% afgenomen en de criminaliteit met 2 tot 3%. Volgens de Politiemonitor bevolking is de politie in 2004 voor het eerst sinds tien jaar beter gaan presteren en is ook de subjectieve veiligheid verbeterd (Vollaard 2006).

Onderzoek gericht op het ontwikkelen van prognosemodellen laat zien dat een hogere pakkans leidt tot een afname van het aantal eenvoudige diefstallen en overige misdrijven. Geen effect is zichtbaar op het aantal geweldsmisdrijven en gekwalificeerde diefstallen (zoals inbraak of diefstal gepleegd door meer personen). Wordt na arrestatie een straf opgelegd, dan zien we een geringe verdere daling van de criminaliteit, vooral in de categorie ‘overige misdrijven’ (Van der Torre en Van Tulder 2001).

Uit deze uitkomsten kan worden geconcludeerd dat meer, strengere en gerichtere politie-inzet zeer waarschijnlijk invloed heeft op de afname van criminaliteit. In deze studies wordt echter in het midden gelaten of het effect op criminaliteit uitgaat van de verhoogde pakkans of van het toegenomen toezicht. We zullen daarom in hoofdstuk 7, over de strategie ‘gelegenheidsbeperking’, ook aandacht besteden aan de genoemde evaluatiestudies.

5.2.2 Vervolgging en berechting

Na de fase van de opsporing komt de fase van de vervolging en berechting. Opvallend is dat er maar twee studies zijn geweest naar de effectiviteit van maatregelen binnen deze fase. De eerste studie is die van Van der Werff (1979), naar het veroordelen van verdachten en de snelheid van straffen. Haar studie liet zien dat het veroordelen zelf geen effect heeft op de recidive. Daartoe vergeleek zij ruim 2000 mannelijke volwassen veroordeelden met ruim 500 vergelijkbare verdachten die niet werden vervolgd. Ook een snellere tenuitvoerlegging van de straffen had geen effect op de recidive van gewelds-, vermogens- en verkeersdelinquenten.

De tweede studie gaat ook over de effecten van sneller straffen bij volwassenen (Bosker 1997). Het verkorten van de doorlooptijden om sneller te straffen, heeft een prominente plaats in de fase van vervolging en berechting van het Veiligheidsprogramma. De studie van Bosker laat echter zien dat sneller straffen geen effect heeft op het percentage recidivisten (noch op de snelheid en omvang van de recidive). In dezelfde studie is ook onderzocht of het sneller straffen van invloed is op de omvang van criminaliteit (gemeten als slachtofferschap) en op de perceptie van de omvang van de criminaliteit. Hierop blijkt snelrecht evenmin van invloed.

5.2.3 Sanctionering en nazorg

Sanctionering en nazorg is de derde fase van de justitiële keten. Bij de bespreking van de maatregelen maken we onderscheid tussen verschillende typen maatregelen die vrijheidsbeneming betreffen. Vervolgens bespreken we behandelingen en andere trajecten die kunnen worden opgelegd, al dan niet in combinatie met een vrijheidsstraf. Tot slot van deze subparagraaf bespreken we de effecten van alternatieve straffen op de recidive.

Vrijheidsbeneming

In de praktijk zijn er verschillende vormen van vrijheidsbeneming, namelijk preventieve hechtenis en onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Opvallend genoeg zijn er weinig evaluaties verricht naar de effectiviteit van vrijheidsbenemende maatregelen voor het vergroten van de sociale veiligheid (zie ook Nieuwbeerta 2007). Wartna et al. (2006) gingen voor de periode 1996-2003 na hoe de recidive zich heeft ontwikkeld. Hoewel de recidivecijfers sinds 2001 een daling laten zien, blijkt deze verandering vooral verklaard te kunnen worden door verschuivingen in de samenstelling van de gedetineerdenpopulatie. Zo komen de laatste jaren ook lichtere gevallen in penitentiaire inrichtingen terecht.

Er zijn twee studies verricht naar de effectiviteit van vrijheidsstraffen. De meest recente is die van Nieuwbeerta et al. (2007). Zij richten zich op het effect van een eerste gevangenisstraf op recidiverend crimineel gedrag. Hun onderzoek laat zien dat een gevangenisstraf leidt tot een verhoging van het aantal veroordelingen (in vergelijking met niet straffen en anders straffen). De auteurs concluderen dan ook dat gevangenisstraf een criminogeen effect heeft.

Bijna twintig jaar eerder heeft Van der Werff (1979) de effectiviteit van korte vrijheidsstraffen onderzocht. Er deed zich in de onderzochte periode een unieke situatie voor: iedereen die tussen 28 februari en 10 maart 1966 veroordeeld was tot een vrijheidsstraf van maximaal 14 dagen, werd namelijk gratie verleend wegens het huwelijk van prinses Beatrix. Deze groep is vergeleken met anderen die in 1965 en 1966 tot eenzelfde straf waren veroordeeld en die normaal hebben ondergaan. Deze opzet kan gezien worden als een gerandomiseerd experiment. Uit het onderzoek bleek dat er geen preventieve werking uitgaat van korte vrijheidsstraffen: veroordeelden die de straf uitzaten, recidiveerden niet minder dan de controlegroep. Bij geweldsdelinquenten recidiveerden de kortgestraften zelfs meer.

Ook uit een Nederlandse overzichtsstudie is een en ander bekend over de effectiviteit van gevangenisstraf in vergelijking met straffen als geldboete of voorwaardelijke straf. Steeds komt de conclusie naar voren dat een vrijheidsstraf niet effectiever is dan deze alternatieven (Wartna 1999). Andersoortig onderzoek op macroniveau laat zien dat een grotere kans op gevangenisstraf niet leidt tot een afname van geweldsmisdrijven en diefstallen; enkel op de categorie 'overige misdrijven' is een effect zichtbaar. Een langere gevangenisstraf leidt alleen tot minder gekwalificeerde diefstallen en heeft geen effect op andere typen misdrijven (Van der Torre en Van Tulder 2001; Van Tulder 1994). In het algemeen zijn de effecten aan het begin van de strafrechtelijke keten (pakkans en strafkans) groter dan aan het eind.

Verder is onderzoek verricht naar de invloed op de recidive van het regime dat binnen de instelling heerst. Deze studies hadden alle betrekking op de situatie in de jaren zestig en zeventig. Fiselier (1970) onderzocht twee jaar na hun vrijlating, de recidive van mannelijke gedetineerden die tussen 1962 en 1965 in vrijheid waren gesteld. Daartoe vergeleek hij ruim 150 mannen die in open detentie hadden gezeten met 287 mannen in gesloten detentie; hij hield daarbij rekening met verschillen in achtergrondkenmerken tussen beide groepen. Fiselier kon geen significant effect van het detentieregime vaststellen. Van der Linden (1978) vergeleek de recidive van volwassen middellang (1 tot 6 maanden) gestraften in gevangenissen met een streng beveiligd, cellulair regime met die in gevangenissen waar men in groepsverband leefde en meer bewegingsvrijheid had. Ook Van der Linden vond nauwelijks effecten op de mate, snelheid en ernst van recidive; alleen voor sterk recidivegevoelige gedetineerden was er een positief effect van het detentieregime op de mate van recidive. Berghuis (1981) deed onderzoek in De Sprang, een jeugdhuis van bewaring met een agogische benadering, en vergeleek deze met een instelling in Haarlem. In deze studie werd evenmin een significant effect gevonden van het detentieregime, maar er werd wel geconcludeerd dat detentie in De Spang eerder recidiveverminderend dan recidivebevorderend werkt. Wartna (1995) vergeleek gedetineerden die de laatste zes weken van hun detentieperiode in dagdetentie doorbrachten met gedetineerden in een open inrichting. Het aantal recidivecontacten bleek na vier jaar voor beide groepen gelijk; een effect van dagdetentie kon dus niet worden vastgesteld.

Behandelingen en andere trajecten

Wanneer behandeling en andere gedragsinterventies gericht op het terugdringen van de recidive onderdeel zijn van een opgelegde sanctie, bespreken we ze in dit hoofdstuk. We bespreken de maatregelen voor minderjarigen en meerderjarigen afzonderlijk. Daarbinnen maken we een onderscheid tussen residentiële en ambulante interventies. Residentiële interventies vinden plaats in de instelling waar de te behandelen persoon verblijft; bij een ambulante behandeling komt deze persoon speciaal voor de interventie naar een instelling toe.

Minderjarigen

Voor jongeren zijn uiteenlopende maatregelen geëvalueerd. Een deel betreft projecten binnen justitiële jeugdinstellingen (residentiële interventies) en een deel betreft ambulante projecten. Een drietal programma's speciaal bedoeld voor gebruik in justitiële jeugdinstellingen is geëvalueerd.

Equip is een *peer*-hulpprogramma voor jongeren met antisociale gedragsproblemen, dat recidive probeert te verminderen door de denkfouten van deze jongeren te reduceren, hun sociale vaardigheden te verbeteren en hun morele ontwikkeling te stimuleren (Nas 2005). Brugman et al. (2007) onderzochten de effectiviteit van Equip op de recidive na 6, 12, 18 en 24 maanden. Zij vergeleken daarvoor 57 jongens die tijdens hun insluiting meededen aan Equip met 31 jongens in drie andere gesloten justitiële jeugdopvanginstellingen. Equip had geen effect op de mate en snelheid van de recidive; jongeren recidiveren ook niet minder frequent of minder ernstig.

Ook de sociogroepsstrategie (SGS) in jeugdinstelling Den Engh is geëvalueerd (Jonker 2004; Wartna et al. 2006). SGS is bedoeld voor gedragsgestoorde en/of criminele jongens die functioneren op zwakbegaafd niveau. Uit het onderzoek van Jonker kunnen geen conclusies worden getrokken over de effectiviteit van het programma. Wartna et al. (2006) hebben het onderzoek van Jonker gerepliceerd en vonden dat 13 van de 46 jongens binnen één jaar opnieuw vervolgd en berecht werden en dat van de afhakers 70% recidiveerde binnen één jaar. Met 28% recidive is er weinig verschil tussen Den Engh en andere vergelijkbare groepen (30%). De recidive onder deelnemers aan de SGS verschilt dus niet van die van ex-pupillen van andere justitiële behandelinstellingen. Drie jaar na vertrek uit Den Engh is het percentage recidivisten onder de groep die de hele behandelmethodologie heeft doorlopen zelfs hoger dan onder jongeren die zijn uitgestroomd uit overige justitiële behandelinstellingen.

Onlangs is ook de effectiviteit van de Glenn Mills School (GMS) onderzocht (Beijersbergen en Wartna 2007). De GMS is in 1999, naar Amerikaans voorbeeld, in Nederland ingevoerd en is bedoeld voor normaal begaafde jongeren vanaf 14 jaar die in groepsverband delinquent gedrag vertonen. Via onder andere groepsdruk, confrontaties, status, een gestructureerd programma en onderwijs wordt gepoogd de recidive terug te dringen. Uit de effectevaluatie blijkt dat GMS niet meer of minder succesvol is in het terugdringen van de recidive dan de justitiële jeugdbehandelinstellingen.

Naast deze residentiële interventies, zijn ambulante jeugdinterventies geëvalueerd. Een recente studie van Nauta (2008), waarin maar liefst zes interventieprogramma's worden bekeken, laat geen uitspraken over de effectiviteit toe. Daarnaast zijn diverse intensieve langdurige leerprojecten geëvalueerd: Kwartaal cursus in Amsterdam, Cashba in Rotterdam en het Dagtrainingcentrum (DTC), dat in verschillende steden is opgezet. De projecten duren ongeveer drie maanden en zijn bedoeld als vervanging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Deelnemers krijgen een dagprogramma aangeboden gericht op verbetering van de leefsituatie en het toekomstperspectief. De effectevaluaties van deze projecten vonden vooral in de jaren negentig plaats. Bij

de evaluaties van de Kwartaal cursus en Cashba is grotendeels dezelfde benadering gevolgd, zodat de bevindingen enigszins te vergelijken zijn (Van der Laan en Essers 1990; Essers et al. 1995). De meeste deelnemers kwamen opnieuw met justitie in aanraking binnen een periode die varieerde van enkele maanden tot een paar jaar. Degenen die het programma afmaakten, recideerden minder dan de afhakers. In vergelijking met jongeren die een onvoorwaardelijke vrijheidstraf ondergingen, hadden de Kwartaal cursus en Cashba een positief effect op de mate, frequentie en ernst van de recidive.

De deelnemers aan de sociale vaardigheidstraining, een ambulante groeps-training voor groepen van het Leger des Heils (Van der Laan et al. 2005a), waren daders van overlast en groepsdelicten die bij hun veroordeling door justitie als extra voorwaarde sociale vaardigheidstraining opgelegd hadden gekregen. Uit de recidivemeting werd geconcludeerd dat de waargenomen recidive lager lag dan de voorspelde recidive (op basis van een virtuele vergelijkbare groep uit 1997), maar dit verschil was niet significant. Er was geen verschil gevonden tussen het recidiveren van de afronders en de uitvallers.

Andere ambulante interventies gericht op jongeren die veelvuldig (ernstige) delicten plegen en regelmatig met politie en justitie in aanraking komen, zijn de zogenaamde hardekernprojecten ofwel ITB (individuele trajectbegeleiding). Deze projecten beogen de leefsituatie te verbeteren door intensive begeleiding en komen in de plaats van een reguliere straf. Kleiman en Terlouw (1996) en Groen (1997) verrichtten hier evaluaties naar, maar beide studies laten geen uitspraken toe over de effecten van de interventies, doordat er geen vergelijkbare controlegroep was. Evenmin kunnen uitspraken over effectiviteit worden gedaan op basis van diverse evaluaties van leer- en werkstraffen (Spaans en Reurslag 1994; Van 't Hoff en Lagendijk 1995). De enige studie met een quasi-experimentele aanpak is die van Endstra en Evers (1993) naar het leerproject Dader in beeld. Zij vonden geen effect op de recidive, maar deze bevindingen hadden betrekking op een gering aantal respondenten.

Eind jaren tachtig ontstonden de eerste jeugdreclasseringprojecten. Deze projecten richten zich vooral op 16- en 17-jarigen die regelmatig met de politie in aanraking komen. Het gaat hier om ambulante projecten die soms als alternatief voor detentie dienen, maar ook komen jongeren hierin terecht in afwachting van de strafzitting (in plaats van voorlopige hechtenis) of na afloop van de detentie. Toezicht, controle en begeleiding voeren de boventoon, al wordt er meestal ook ruimte voor behandeling vrijgemaakt. Begin jaren negentig onderzochten Spaans en Doornheim (1991) de effecten van vijf projecten op onder meer recidive. Zij vergeleken ruim 400 cliënten van de jeugdreclassering met ruim 700 vergelijkbare delinquenten die een voorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd hadden gekregen. Uit het onderzoek bleek dat er geen effect van de projecten was op de recidive (mate en snelheid) en een ongunstig effect op de frequentie. Voor zwaardere gevallen werd wel een gunstig effect gevonden van de jeugdreclassering. In 2005 hebben Van der Laan et al. (2005b) opnieuw de effectiviteit van de jeugdreclassering bestudeerd. Zij vergeleken de recidive tussen 721 cliënten en een even grote virtuele controlegroep.¹ Na vier jaar was de onder-

zoeksgroep vaker opnieuw met justitie in aanraking gekomen dan de vergelijkingsgroep, die op een zestal kenmerken exact overkwam.

Meerderjarigen

Ook voor volwassenen heeft er evaluatie plaatsgevonden van trajecten die gericht zijn op het terugdringen van recidive. Verschillende van deze projecten zijn overigens bedoeld voor 18- tot 25-jarigen. De meeste trajecten betreffen resocialisatieprogramma's.

Diverse projecten richten zich op de toeleiding naar werk of opleiding. In 1971 is een studie verschenen over opleiding tijdens detentie (Nijboer 1971). De onderzoeker vergeleek een groep gedetineerden die een vakopleiding voltooidde met een groep die geen vakopleiding had gevolgd en hield daarbij rekening met achtergrondkenmerken. De groepen lieten geen verschil zien in recidive. Spaans (1997) vergeleek de recidive tussen deelnemers van de Jeugdwerkinrichting (JWI) in Veenhuizen (Lubbers-kampement) en het project Binnenste buiten, met traditioneel gestraften. De JWI en het project Binnenste buiten richten zich beide op arbeidstoeleiding, maar in de JWI wordt eveneens veel aandacht besteed aan discipline en een sobere aanpak. De recidive (ernst, snelheid en frequentie) zoals die uit politiegegevens naar voren kwam, bleek niet te verschillen tussen de onderzoeksgroepen.

Ook Baerveldt et al. (1997) deden onderzoek naar het project Binnenste buiten. Zij vonden eveneens geen verschillen tussen de onderzoeksgroepen, behalve dat de wat oudere deelnemers (boven de 20 jaar) aan Binnenste buiten met een lichter justitieel verleden wel minder recidiveerden dan niet-deelnemers in dezelfde instelling. In 2005 hebben Van der Knaap et al. (2005b) opnieuw het project Binnenste buiten geëvalueerd. Zij vergeleken degenen die de training hadden afgerond en degenen die voortijdig waren gestopt met elkaar; ook werd een vergelijking gemaakt met een virtuele groep, die op belangrijke kenmerken overeenkwam met de deelnemers aan het project. De bevindingen lieten een positief effect zien van Binnenste buiten.

Dezelfde onderzoekers hebben op overeenkomstige wijze ook Nieuw positief initiatief geëvalueerd en kwamen tot vergelijkbare positieve conclusies (Van der Knaap et al. 2005a). Studies die geen uitspraken mogelijk maken over de effecten zijn Wartna en Aidala (1995), Wartna et al. (1996) en Derks et al. (1998). Deze onderzoeken bevatten geen (vergelijkbare) controlegroep, zodat onduidelijk is of de recidive anders zou zijn geweest als geen interventie had plaatsgevonden.

Nelissen (2003) heeft het Schakelproject geëvalueerd. Dit project biedt gedetineerden in (voorlopige) hechtenis extra kansen in de vorm van bemiddeling naar opleiding en werk, intensieve reclasseringshulpverlening en cognitieve gedragstherapie. In zijn onderzoek vergeleek Nelissen mannelijke deelnemers aan het Schakelproject met mannelijke gedetineerden die zich wel voor het project hadden aangemeld, maar niet deelnamen. Daarbij hield hij rekening met verschillen in samenstelling tussen beide groepen. Uit zijn onderzoek blijkt dat het project een gunstig effect heeft op de recidive (de mate, snelheid, frequentie en ernst) tot ruim drie jaar na ontslag uit detentie.

Andere projecten zijn meer gericht op gedragsverandering. Een voorbeeld van een dergelijk project is Stapp, Ruddijs en Timmerman (2000) bestudeerden de effecten van Stapp, bedoeld voor *first offenders* van seksueel misbruik of seksueel geweld. Het doel is het verminderen van recidive door met behulp van conditionering de afwijkende seksuele voorkeuren te veranderen, ontkenning te reduceren en de sociale vaardigheden en eigen verantwoordelijkheid te vergroten. Uit een gepaarde vergelijking kwam naar voren dat er geen statistische verschillen tussen de groepen bestonden en dus dat er geen effecten aan dit programma konden worden toegeschreven.

Verslaafden

Afzonderlijke aandacht is er voor de effectiviteit van maatregelen bij verslaafden; alcohol- of drugsverslaafden vormen namelijk een aanzienlijk aandeel van de veelplegers. Bij verslaafden is het delict vaak ingegeven door hun verslavingsproblematiek en de meeste maatregelen zijn er dan ook op gericht om deze groep van hun verslaving af te helpen.

Van der Hurk et al. (1994) deden onderzoek naar de effecten van een drugsvrije afdeling in een penitentiaire inrichting en vergeleken die met een niet-drugsvrije afdeling in dezelfde inrichting en met een drugsvrij opvangcentrum. De recidive bleek niet te verschillen tussen de verschillende interventies.

Twee effectevaluaties zijn verricht naar de maatregel Strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV). Hardekern criminele drugsverslaafden die aan een aantal in de wet genoemde voorwaarden voldoen, kunnen met deze maatregel voor een periode van ten hoogste twee jaar gedwongen worden geplaatst in een inrichting voor verslaafdenopvang. Bieleman (2002) heeft de effectiviteit van de drangvariant onderzocht in Rotterdam. Hij concludeert dat er een positief effect is: de deelnemers aan SOV drang plegen volgens de politiegegevens significant minder delicten (en de afmakers minder dan de afhakers) in vergelijking met de controlegroep. Koeter en Bakker (2007) hebben SOV-drugsverslaafden vergeleken met verslaafden in twee intensieve drangvoorzieningen (Triple-Ex en de Forensische Verslavingskliniek) en met regulier gedetineerde verslaafden. Uit hun onderzoek – waarin gecontroleerd werd voor achtergrondkenmerken – bleek dat de recidive (aandeel recidivisten en aantal gepleegde delicten) na de SOV nauwelijks minder was dan bij de drangvoorzieningen, maar wel significant minder dan bij de regulier gedetineerden.

Alternatieve straffen

Inmiddels zijn tal van alternatieve straffen ontwikkeld, tegenwoordig taakstraffen genoemd, die aan zowel minder- als meerderjarigen kunnen worden opgelegd. We beschrijven de bevindingen uit de effectevaluaties voor beide groepen afzonderlijk.

Minderjarigen

Van der Laan (1991) vergelijkt het recidiveren van alternatief gestraften (voornamelijk taakstraffen als reparatie- en onderhoudswerk) met dat van jongeren die een boete of vrijheidsstraf opgelegd kregen. Gecorrigeerd voor de ernst van het gepleegde

delict, recidiveerden alternatief gestraften iets minder vaak dan de mensen met een vrijheidsstraf (ernstiger gevallen), maar niet minder dan de jongeren die een geldboete kregen opgelegd (minder ernstige gevallen). Er bleek echter weinig verschil in recidive te zijn tussen deelnemers aan verschillende alternatieve straffen, namelijk tussen de deelnemers aan een werkproject en een leerproject.

Een van de meest geëvalueerde alternatieve straffen is de Halt-afdoening, bedoeld voor jongeren die een licht vergrijp gepleegd hebben; met een doorverwijzing naar Halt kunnen zij een strafblad ontlopen. Het doel van deze interventie was in eerste instantie om jongeren die zich voor het eerst schuldig maakten aan vandalisme, en korte tijd later ook winkeldiefstal, zeker en snel van een reactie te voorzien. Later kwamen daar nog andere vergrijpen bij. Kruissink en Verwers (1989 en 1991) onderzochten de effecten van een Halt-afdoening op vandalisme en op winkeldiefstal. Zij vergeleken jongeren die waren doorverwezen naar Halt met jongeren die vergelijkbare delicten pleegden, maar niet werden doorverwezen omdat zij in regio's woonden waar Halt nog niet was ingevoerd (delicten werden daar op de reguliere manier afgedaan). Uit beide studies blijkt een positief effect van de Halt-afdoening op de recidive van vandalisme en winkeldiefstal.

Inmiddels vindt doorverwijzing naar Halt plaats voor allerlei strafbare feiten (bv. brandstichting, graffiti en vuurwerkdelicten) en is de sanctie niet meer alleen bedoeld voor *first offenders*. Recentelijk is opnieuw een studie verricht naar de effecten van Halt (Ferwerda et al. 2006). Aan jongeren die naar Halt waren doorverwezen, werd deze afdoening willekeurig wel of niet opgelegd. Uit het onderzoek – waarin zowel door de jongeren zelf gerapporteerde criminaliteit als door de politie geregistreerde criminaliteit is geanalyseerd – bleek dat een Halt-afdoening niet leidt tot een afname in recidive (in frequentie of ernst). Op één type strafbaar feit, namelijk vernielingen – had de Halt-afdoening zelfs een ongunstig effect: de recidive nam toe. Verder bleek uit deze studie dat de recidive lager was naarmate de tijd tussen politiecontact en Halt-contact toenam. Deze bevinding – die strijdig is met de veronderstelling in het veiligheidsbeleid over sneller straffen – verklaren de auteurs met het idee dat vooral de strafdreiging een positief effect heeft en niet zozeer de straf zelf. Dit zou ook kunnen verklaren waarom er geen effect van de Halt-afdoening op recidive is gevonden: zowel de jongeren uit de experimentele groep als die uit de controlegroep ondervinden immers deze strafdreiging. De studie van Nauta (2005) bevat uitsluitend recidivecijfers van deelnemers aan Halt en laat daardoor geen uitspraken toe over de effectiviteit van de interventie.

Meerderjarigen

Ook meerderjarigen kunnen een alternatieve straf krijgen opgelegd; dit gebeurt meestal in de vorm van een taakstraf. In twee studies is de effectiviteit van dienstverlening als (taak)straf onderzocht (Bol en Overwater 1986; Spaans 1994). De veroordeelden die 'onbetaalde arbeid ten algemene nutte' moesten verrichten, recidiveerden minder dan de controlegroep die een korte vrijheidsstraf opgelegd had gekregen. De studie van Van der Steeg en Niemeijer (1996) naar de leerwerkstraf laat,

door het ontbreken van een vergelijkingsgroep, geen uitspraken toe over de effectiviteit van de maatregel op recidive. De Nederlandse overzichtsstudie van Wartna (1999) rapporteert weinig effecten op recidive van tal van kleinere initiatieven op het gebied van leerwerkstraffen.

Daarnaast is onderzoek gedaan naar de effectiviteit van projecten om alcoholgerelateerde delicten tegen te gaan (Den Otter 1991; Slis en Boosten 1995). Den Otter bestudeerde het programma Preventie alcoholgerelateerde delicten, bedoeld voor jongvolwassenen die zich onder invloed van alcohol schuldig hebben gemaakt aan diefstal, vernieling of mishandeling. Het betreft hier een leerstraf die in plaats van detentie wordt opgelegd. Er wordt een licht positief effect gevonden, maar dit is niet significant. Een vergelijkbaar project (Alcohol en geweld project) is geëvalueerd door Slis en Boosten (1995) maar laat geen uitspraken toe over de effectiviteit van dit project. De overzichtsstudie van Wartna (1999) wijst overwegend op veelbelovende resultaten voor educatieve projecten ter preventie van alcoholgerelateerde delicten.

5.3 Internationale bevindingen

In het buitenland, met name de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, is veel kennis over de effectiviteit van interventies beschikbaar. Hoewel deze kennis waarschijnlijk niet een-op-een toepasbaar is op de Nederlandse situatie, kan het interessante alternatieve inzichten bieden in waar Nederlands onderzoek tekortschiet. Ook in deze paragraaf lopen we de fasen van de justitiële keten langs; per fase komen de maatregelen voor criminaliteitsbestrijding aan de orde waarover internationaal iets bekend is. Een Amerikaans rapport van Sherman et al. (2002) bevat een overzicht van 675 evaluaties van de effecten van maatregelen om de objectieve sociale veiligheid te vergroten. Een deel daarvan betreft maatregelen op het gebied van de rechtshandhaving. Dit rapport zal centraal staan in deze internationale paragraaf; daarnaast maken we ook gebruik van enkele andere overzichtsstudies, zoals die van Rubin et al. (2006) of Welsh en Farrington (2006). Om ons een weg te kunnen banen in de enorme hoeveelheid studies die internationaal voorhanden zijn, worden hier uitsluitend meta-evaluaties gebruikt.

5.3.1 Opsporing

De politie is de belangrijkste speler in de eerste fase van de justitiële keten, de opsporing. De functie van de politie ligt echter niet alleen op het terrein van de opsporing, zij is ook preventief. De activiteiten van de politie kunnen daarmee relevant zijn voor zowel dit hoofdstuk als hoofdstuk 7, over gelegenheidsbeperking. Politie-surveillances moeten daders in eerste instantie ervan afschrikken om delicten te begaan, maar helpen tegelijkertijd direct bij de opsporing. Hoewel de verschillende politieactiviteiten zo eenduidig mogelijk zullen worden ingedeeld, is enige overlap tussen beide hoofdstukken onvermijdelijk.

De aanwezigheid van politie

Een eerste vraag is of het überhaupt verschil maakt of een samenleving over politie beschikt. Zou er meer criminaliteit zijn als er geen politie was? Volgens Sherman en Eck (2002: 302-303) kan deze vraag met een volmondig ja beantwoord worden. Een logische vervolgvraag is of er een extra effect uitgaat van een uitbreiding van politiekorpsen. Of extra agenten al dan niet zorgen voor een extra vermindering van de criminaliteit, kan niet eenduidig door de literatuur worden beantwoord. Wel dringt zich de conclusie op dat als extra agenten ertoe doen, dat alleen het geval is als ze daar worden ingezet waar het criminaliteitsniveau voldoende hoog is. Meer politiekraft in gebieden met lagere criminaliteitscijfers lijkt hoe dan ook ineffectief.

De pakkans

Een van de belangrijkste uitgangspunten van de rechtshandhaving is dat een hogere pakkans tot minder criminaliteit leidt. Daders kunnen zowel reactief als proactief worden gepakt (zie hieronder) en zo nodig gearresteerd. Hoewel de opsporing van daders niet automatisch hoeft te leiden tot arrestatie, is uit de internationale literatuur een en ander bekend over de effectiviteit van arrestatie, waarop we ons nu zullen concentreren. Bij reactieve arrestaties worden verdachten achteraf opgespoord; er kan ook wel gesproken worden van het ophelderingspercentage. Bij proactieve arrestaties concentreert de politie zich heel specifiek en bij voorbaat op gebieden, omstandigheden of personen die als risicovol worden ingeschat en gaat ze tot arrestatie over zodra daar een reden toe gevonden wordt. Onder de proactieve arrestaties vallen de zogenaamde *zero tolerance*- en *fixing broken windows*-strategieën. Het idee hierachter is dat gebieden waarin veel criminaliteit of ordeverstoringen zijn, meer criminaliteit aantrekken. Het gezag moet hersteld worden door geen enkele ordeverstoring te tolereren (die ene gebroken ruit moet zo snel mogelijk afgestraft worden) (Sherman en Eck 2002: 297-298). Let op, ook binnen de gelegenheidsbeperking is de *broken windows*-hypothese gangbaar. Daar gaat het letterlijk om het herstellen van vernielingen en het opknappen van verloedering, vanuit dezelfde gedachte dat vernielingen meer vernielingen en criminaliteit uitlokken (die ene gebroken ruit moet zo snel mogelijk gerepareerd worden). In dit rapport verwijzen we naar de gelegenheidsbeperkende versie als de fysieke versie van de *broken windows*-hypothese, en bij rechtshandhaving naar de repressieve versie.

Zoals ook in de beleidstheorie gedaan wordt, maken Sherman en collega's met betrekking tot de effectiviteit van reactieve opsporing (of een hoger ophelderingspercentage) onderscheid tussen de generale en de specifieke preventie. Voor beide doelstellingen zijn de resultaten ontmoedigend. Als het om minderjarigen gaat, lijkt oppakken een eenduidig ongunstig effect te hebben op individuele recidive, hoewel de studies ruimte voor alternatieve verklaringen laat. Over het effect van het aantal arrestaties op de generale preventie valt geen duidelijke conclusie te trekken. In het algemeen rijst het beeld dat meer arrestaties alleen effectief zijn boven een minimumaantal arrestaties en uitsluitend in kleinere steden. In meer dan de helft

van de studies is er echter helemaal geen sprake van een effect op generale preventie, positief noch negatief.

De resultaten omtrent proactieve arrestaties geven meer aanleiding tot optimisme. Men doet er goed aan om de beperkte politiecapaciteit gericht in te zetten op daders met een risicoprofiel, risicolocaties, tijdstippen en bijbehorende typen delicten – de zogenaamde *hot spots* en *hot times*. Een focus op specifieke verdachten verhoogt de kans dat de potentiële daders daadwerkelijk veroordeeld worden. Met name anticiperend politieoptreden tegen rijden onder invloed blijkt succesvol. Daarentegen sorteren dergelijke gerichte acties hooguit zeer kortetermijneffecten op drugsgerelateerde criminaliteit. De resultaten betreffende de *zero tolerance*-aanpak zijn inconsistent en roepen ernstige twijfels op over de gevolgen die een arrestatie voor een lichte overtreding heeft voor toekomstige ernstiger criminaliteit van de arrestant. De stigmatiserende werking van een strafblad kan immers de arbeidskansen en het sociale netwerk van betrokkenen negatief beïnvloeden, waardoor zij op den duur juist verder kunnen afglijden. Ook kan een arrestatie voor een relatief licht vergrijp de legitimiteit van de politie aantasten, in de ogen van zowel de arrestant als zijn sociale omgeving (Sherman en Eck 2002: 312-315).

Samenwerking tussen politie en lokale gemeenschap

Een opsporingsmethode die vooral uit de Verenigde Staten bekend is, is *community policing*: de politie investeert in de banden met de lokale gemeenschap om draagvlak te creëren en informatie te verzamelen. Bij uitstek relevant is hier de vraag in hoeverre deze sterk Amerikaans gekleurde resultaten van toepassing zijn op de Nederlandse situatie. Het instellen van een buurtwacht (*Neighborhood Watch*) die melding van overtredingen kan maken, blijkt geen reducerend effect te hebben op criminaliteit en onveiligheidsgevoelens. De politie kan de gemeenschap ook gebruiken om kennis te verzamelen. Buurtbijeenkomsten of het openen van een politieloket lijken weinig zinvol; daarentegen lijken persoonlijke deur-tot-deurbezoekjes door de politie, hoewel niet eenduidig, veelbelovend voor minder ernstige vermogenscriminaliteit. Van de omgekeerde strategie, waarbij de politie burgers van informatie voorziet, moet evenmin veel verwacht worden. Een laatste strategie binnen de *community policing* is het versterken van het draagvlak van en het vertrouwen in de politie, opdat de bereidheid onder burgers om zich aan de wet te houden toeneemt. Onderzoek bevestigt dit effect. De politie kan haar legitimiteit verhogen door daders, slachtoffers en burgers correct te bejegenen en hun een luisterend oor te bieden. Ook zijn er voorzichtige (Australische) aanwijzingen dat de legitimiteit verhoogd wordt als de politie dader en slachtoffer samenbrengt en hen tot een schikking kan bewegen. Vooral bij jonge geweldplegers zou dit recidive kunnen verminderen (Sherman en Eck 2002: 316-318).

5.3.2 Sanctionering en nazorg

Wegens een gebrek aan studies over de effectiviteit van instrumenten die de vervolging en berechting moeten verbeteren, gaan we direct over op de effectiviteit van

verschillende sanctiemodaliteiten. Waar mogelijk volgen we hier de structuur die we gebruikten voor de beschrijving van de Nederlandse effectevaluaties, hoewel de internationale literatuur niet noodzakelijkerwijs dezelfde strafrechtelijke interventies bespreekt als de Nederlandse literatuur. De verscheidenheid aan behandelingen voor delinquenten is enorm. Het zou het doel van deze paragraaf voorbijschieten om een compleet overzicht te geven van alle specifieke projecten waarmee geen, positieve of negatieve resultaten zijn behaald. De interventies zullen dan ook besproken worden onder een generieke noemer (bv. opleidingsprogramma's, heropvoedingskampen (*boot camps*) of herstelbemiddeling).

Opsluiting

Een van de meest traditionele sancties is de gevangenisstraf. Opsluiting wordt algemeen verondersteld twee doelen te dienen. Allereerst zorgt die ervoor dat de dader niet meer vrij rondloopt zodat hij meer misdrijven kan plegen, maar onschadelijk gemaakt is voor de duur van de opsluiting (*incapacitation*). Daarnaast kan opsluiting als straf afschrikkend werken voor de dader die het ondergaat en voor de samenleving met potentiële daders als geheel (*specific en general deterrence*). De effectiviteit van opsluiting als straf is altijd heftig bediscussieerd. Dit blijkt ook weer uit de stand van de wetenschap op dit terrein, waarin veel vragen onbeantwoord blijven.

De meeste ondersteuning lijkt er te zijn voor de strategie die opsluiting reserveert voor een selectieve groep veelplegers van de ernstigste misdrijven en die nog niet aan het einde van hun criminele carrière staan (MacKenzie 2002). Hiermee wordt een relatief groot aantal delicten per dader onmogelijk gemaakt. Tegelijkertijd moet benadrukt worden dat het vrijwel onmogelijk is te voorspellen wie in de toekomst tot de meest actieve groep gerekend zouden moeten worden.

De nadruk ligt op selectiviteit, omdat studies herhaaldelijk verwijzen naar de wet van de verminderende meeropbrengsten: hoe meer individuen in detentie zitten, des te ongunstiger valt een kosten-batenanalyse uit. Een deel van de verklaring is financieel van aard: er moet aanmerkelijk meer geïnvesteerd worden in detentiefaciliteiten als de gevangenispopulatie zich uitbreidt. Een andere verklaring is dat het aandeel minder zware delinquenten onder de gedetineerden zal toenemen als meer mensen tot een gevangenisstraf worden veroordeeld (MacKenzie 2002). In het overzichtswerk van Welsh en Farrington komt men tot een vrijwel identieke conclusie (Welsh en Farrington 2006). Opsluiting blijkt alleen kosteneffectief voor een selectieve groep daders met een hoog recidivisico. Met name in het geval van drugsdelinquenten en minder zware delinquenten in het algemeen wegen de baten van opsluiting niet op tegen de kosten (McDougall et al. 2006: 121-122).

Bovengenoemde gematigd positieve berichten over de effectiviteit van opsluiting hebben betrekking op het onschadelijk maken van de daders op het moment dat ze vastzitten. Opsluiting lijkt minder effectief als het gaat om het reduceren van recidive onder (ex-)gedetineerden (*specifieke afschrikking / specific deterrence*) of het afschrikken van potentiële daders (*generale preventie / general deterrence*). Onderzoek wijst steeds weer uit dat door het repressieve karakter van detentie er geen of zelfs een ver-

sterkend effect op de recidive van delinquenten wordt bereikt (McGuire en Priestley 1995; Rubin et al. 2006). Met betrekking tot generale preventie geeft MacKenzie aan dat er een reële kans bestaat dat de afschrikkende werking van opsluiting aan kracht verliest wanneer gevangenisstraffen sneller worden uitgedeeld; door 'normalisering' raken mensen hun angst eerder kwijt.

Daarnaast wordt melding gemaakt van nadelige neveneffecten van opsluiting. Er lijkt van hoge detentiecijfers een ernstig averechts effect uit te gaan op etnische minderheden in Amerikaanse grote steden (MacKenzie 2002). Ook zouden de ervaringen van de familie- en vriendenkring van gedetineerden serieus in ogenschouw genomen moeten worden. Samenvattend lijkt opsluiting een nuttig middel van de rechtshandhaving voor de onmiddellijke beveiliging van de samenleving, indien zo selectief en gericht mogelijk toegepast. Eenmaal binnen de muren is de behandeling van delinquenten echter een serieus punt van zorg en aandacht.

Behandelingen en andere trajecten ter resocialisatie

Met resocialisatieprogramma's probeert men attitude, cognitie, gevoelens, vaardigheden of gedrag van delinquenten te beïnvloeden, om uiteindelijk de criminele neigingen weg te nemen. Hierbij is het heel belangrijk inzicht te hebben in individuele voorspellers van het criminele gedrag: welke problematiek ligt ten grondslag aan het gedrag van deze delinquent en welke behandeling biedt hierop een passend antwoord? De belangrijkste uitkomst van onderzoek is dan ook niet dat resocialisatie-interventies effectief zijn, maar dat sommige interventies effectief zijn voor sommige delinquenten (Bol 1995: 81; MacKenzie 2002: 351).

Cognitieve gedragstherapie

Er is een aantal voorwaarden waaraan een resocialisatiebehandeling minimaal moet voldoen, wil die tot succesvolle gedragsverandering leiden. Ten eerste moet die gericht zijn op veranderbare eigenschappen van een delinquent. Leeftijd mag dan wel een risicofactor zijn, maar zij kan niet veranderd worden, in tegenstelling tot bijvoorbeeld inlevingsvermogen. Overigens zal een geschikt programma hoe dan ook worden aangepast aan bepaalde persoonlijke eigenschappen, zoals leeftijd of sekse. Ten tweede moet de interventie aansluiten bij criminogene factoren: eigenschappen die direct in verband staan met het criminele gedrag, zoals drugsgebruik of foute vrienden. Onderzoek heeft inmiddels aangetoond dat het gevoel van eigenwaarde niet bij deze criminogene factoren thuishoort. Ten derde moet de delinquent lang en intensief genoeg aan het programma deelnemen. Ten vierde moet vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit het recidiverisico van de delinquent hoog zijn, zodat er ook werkelijk winst te behalen valt (McGuire en Priestley 1995; MacKenzie 2002).

Cognitief-gedragstherapeutische behandelingen (CBT) en sociaallerenbenaderingen zijn het meest effectief wanneer ze zoveel mogelijk op het individu worden toegesneden en als gewenst gedrag positief wordt bevestigd (Bol 1995; Lipsey 1995; Lösel 1995; MacKenzie 2002: 340-351). Psychologische therapieën, zowel individueel als in groepsverband, en ongerichte, ongestructureerde behandelingen zijn

het minst effectief. Het verband tussen psychologische kenmerken en uiteindelijk gedrag blijkt te indirect en onzeker (Lipsey 1995). De bekendste CBT, die inmiddels in veel Europese landen wordt toegepast is *reasoning and rehabilitation* (R&R). Er lijkt geen verschil te zijn tussen de verschillende programma's die binnen de cognitief-gedragstherapeutische benadering beschikbaar zijn (Lipsey en Landenberger 2006: 69). Het verschil wordt uitgemaakt door de integere implementatie van het programma, waarbij bijvoorbeeld gekeken wordt naar de kwalificaties van het personeel of de mate waarin de onderzoeker zelf bij het programma betrokken is.

Het meeste onderzoek is gedaan naar effectieve behandelingen voor jongeren. Voor hen geldt dat de interventies moeten voldoen aan bovengenoemde condities; daar bovenop lijken echter multimodale behandelingen die gedrag of vaardigheden beïnvloeden, het meest kansrijk. Multimodaliteit verwijst naar het gebruik van verschillende technieken om verschillende facetten van de problematiek aan te pakken. Zeer waarschijnlijk hebben die hetzelfde effect bij volwassenen (Baas 2005; Lipsey 1995; Lösel 1995; MacKenzie 2002; Rubin et al. 2006). Behandelingen in publieke instellingen of gevangenissen scoren bovendien slechter dan ambulante behandeling, waarbij de jongeren in de samenleving verblijven (Baas 2005; MacKenzie 2002; Rubin et al. 2006). Baas speculeert in een overzichtsstudie uit 2005 dat dit mede te maken zou kunnen hebben met het feit dat groepsgewijze residentiële behandelingen per definitie gericht zijn op homogene groepen delinquenten (zonder niet-delinquenten). Deze homogeniteit doet afbreuk aan de effectiviteit van behandelingen. Deze uitkomst is onduidelijk voor volwassenen, en kan zelfs omgekeerd zijn (Lipsey en Landenberger 2006: 69). Behandelingen waarin afschrikking een centrale component is, blijken zelfs tot averechtse effecten te kunnen leiden. Voorts is een populaire interventie voor jongeren de overlevingstocht, waarbij jongeren er voor langere tijd en in groepsverband opuit trekken. Deze interventie levert inconsistente resultaten op (McGuire en Priestley 1995; Lipsey 1995; MacKenzie 2002).

Boot camps

Boot camps zijn programma's waarbij op militaristische wijze structuur en discipline worden bijgebracht, met veel nadruk op lichamelijke uitdagingen en ceremonieel. Er wordt sterk ingespeeld op het gevoel van eigenwaarde van de delinquenten en het versterken van sociale relaties met zowel de begeleiders als elkaar. In Nederland komt het idee achter heropvoedingskampen of -instituten voor jongeren het dichtst in de buurt bij dat van *boot camps*. De puur militaristische invalshoek is in latere programma's aangevuld met verschillende behandelingen. De effectiviteit van *boot camps* loopt enigszins uiteen tussen volwassenen en jeugdigen. Een *boot camp* alleen heeft geen effect op recidive. Echter, wanneer therapie (die voldoet aan de voorwaarden zoals omschreven in de vorige alinea) en nazorg onderdeel uitmaken van het programma, zou het een positief effect kunnen hebben op volwassenen (MacKenzie 2002: 347; Wilson en MacKenzie 2006: 83). Het algemene resultaat voor jeugdigen is eveneens dat *boot camps* ineffectief zijn, maar ook zijn er averechtse effecten gevonden (MacKenzie 2002: 348). Wellicht is dit ongunstige resultaat deels te verklaren

door de belangrijke rol die eigenwaarde in het programma speelt, terwijl onderzoek naar cognitief-gedragstherapeutische behandelingen juist heeft laten zien dat een laag gevoel van eigenwaarde niet als criminogene factor kan worden beschouwd (zie vorige subparagraaf).

Opleidings- en arbeidsprogramma's voor gedetineerden

De effectiviteit van algemene onderwijsprogramma's voor volwassenen kan, door een gebrek aan kwaliteitsstudies, niet bevestigd worden, maar ze lijken potentie te hebben. Diverse programma's waarin delinquenten tijdens of na detentie gestimuleerd worden een stabiele baan te vinden, via een beroepsopleiding of ondersteuning bij het zoeken naar werk, lijken effectief in het reduceren van recidive. Arbeid in de gevangenis (*correctional industry*) is slecht onderzocht en is vaak een onderdeel van een breder pakket, maar lijkt als zodanig veelbelovend. Programma's waarbij gedetineerden al in de gevangenis beginnen met het opdoen van werkervaring buiten de muren en dit na detentie continueren, leveren eveneens gunstige resultaten op ten aanzien van recidive. Er is te weinig betrouwbaar onderzoek om uitspraken te kunnen doen over andere programma's die voorbereiden op een werkend bestaan in de samenleving of over programma's gericht op het bijbrengen van werkethos via bijvoorbeeld onderhoudsklusjes in de gevangenis (MacKenzie 2002: 358-366). Ook ten aanzien van jongeren is er nog te weinig bekend om de ingrediënten voor een effectief residentieel programma te kunnen voorschrijven. Ongeacht het type straf, blijkt het ontbreken van maatschappelijke ondersteuning bij de re-integratie meestal een recept voor mislukking (MacKenzie 2002: 353-355, 358, 381).

Herstelbemiddeling

Bij herstelbemiddeling worden dader en slachtoffer met elkaar in contact gebracht, al dan niet in aanwezigheid van familie of vrienden. De dader krijgt zo de gelegenheid zich bewust te worden van het leed van het slachtoffer en de gevolgen van zijn daden. Het slachtoffer krijgt de kans te beschrijven welk leed hem is aangedaan. Het zou hierdoor niet alleen bijdragen aan de resocialisatie van de dader, maar ook het slachtoffer helpen bij het verwerkingsproces. In tegenstelling tot de VS en het Verenigd Koninkrijk, is het in Nederland ongebruikelijk dat men vervolgens met familie en vrienden bediscussieert op welke wijze de dader het leed het best kan herstellen. Een voorwaarde voor een ontmoeting is dat de dader zijn daad erkent, zodat daar geen discussie over kan ontstaan. *Face-to-face* herstelbemiddeling is effectief gebleken voor geweldplegers. Ook is het effectief om represailles uit de kring van het slachtoffer te voorkomen (Rubin et al. 2006: 16-17; Strang en Sherman 2006: 158). Er is onduidelijkheid over de effectiviteit bij andersoortige delinquenten (Strang en Sherman 2006: 158). Herstelbemiddeling kan overigens met zowel gedetineerden als alternatief gestraften plaatsvinden. Naar de effectiviteit van de schadevergoeding als straf, een onderdeel of specifieke vorm van herstelbemiddeling, is te weinig kwalitatief goed onderzoek gedaan, hoewel de voorlopige resultaten als licht bemoedigend worden gekenmerkt (Bol 1995: 68).

Nazorg

Nazorg lijkt voor jongeren een belangrijk element in het straftraject. Als deze nazorg overwegend bestaat uit het controleren van de jongeren nadat ze teruggekeerd zijn in de maatschappij, is die echter niet of nauwelijks effectief. De weinige studies van voldoende kwaliteit die naar nazorg voor jongeren zijn verricht, wijzen alle op het belang van aandacht voor de specifieke resocialisatiebehoeften van de jongeren. De kans op recidive is sterk afhankelijk van het al dan niet bieden van maatschappelijke ondersteuning of behandeling, naast toezicht en controle (Baas 2005; Bol 1995: 91; De Kogel en Nagtegaal 2008; MacKenzie 2002: 356-358). Er is onduidelijkheid over de effectiviteit van nazorg voor volwassenen; tegelijkertijd wordt nazorg vaak als voorwaarde genoemd voor de effectiviteit van resocialisatieprogramma's (Bol 1995: 57, zie ook alinea over boot camps).

Gezinsinterventies voor jeugdige delinquenten

Een veelbelovende groep niet-residentiële interventies zijn de gezinsinterventies, waarbij de familie van de probleemjongere nauw betrokken wordt in het resocialisatieprogramma. Wanneer de gezinssituatie zelf onderdeel van het probleem uitmaakt, kan de interventie ook gericht op de ouders worden ingezet, zoals in het geval van opvoedingsondersteuning. Een van de gezinsinterventies die uit onderzoek als meest effectief naar voren komt, is de multisysteemtherapie. Hierbij wordt, naast het gezin, aandacht besteed aan allerlei domeinen (systemen) die een centrale rol spelen in het dagelijks leven van de jongere, zoals de school, en waar de wortels van de individuele problematiek kunnen liggen (Baas 2005; Beenackers 2000; Bol 1995: 8, 101; Rubin et al. 2006: 16).

Overige behandelingen

Over de effectiviteit van een aantal ruim toegepaste therapieën bestaat internationaal grote onduidelijkheid. Het gaat hier om therapieën die gericht zijn op woede- en stressbeheersing, het leren omgaan met het dagelijks leven, en bewustwording van het slachtoffer bij de dader (dit laatste in tegenstelling tot de morele ontwikkeling van de dader, die vaak onderdeel is van een cognitief-gedragstherapeutische behandeling en wel effectief gebleken is) (MacKenzie 2002: 371-376).

Primair afschrikkende straffen (exclusief vrijheidsbeperking)

Het merendeel van de sancties heeft onder meer tot doel mensen zodanig af te schrikken dat ze niet weer in de fout zullen gaan. Er is een kleinere groep sancties die deze afschrikkende functie als hoofddoel heeft. De sanctie moet zozeer als een straf ervaren worden, dat die op zichzelf voldoende motivatie is om op het rechte pad te blijven. In de internationale literatuur worden twee typen sancties genoemd als primair afschrikkende straffen: de geldboete en *shock probation* of *scared straight*. Er is weinig onderzoek gedaan naar de geldboete, maar de studies zijn het eens over het reducerende effect op de recidive van geldboetes, in aanvulling op andere straffen.

Zeker omdat geldboetes de kosten van justitie kunnen drukken, lijken ze een zinvol instrument (MacKenzie 2002).

Met het tweede type straf, vooral beproefd in de vs, wil men afschrikking bereiken door heel letterlijk te shockeren. Bij *shock probation* wordt de veroordeelde eerst voor onbepaald korte tijd tussen langdurig gedetineerden gezet, in de gevangenis of het huis van bewaring. Bij *scared straight* gaan jeugdige delinquenten op bezoek in een maximaal beveiligde gevangenis, om een kijkje te nemen in het harde dagelijks leven aldaar. Er is overtuigend bewijs voor de ineffectiviteit van deze repressieve schok-sancities. De kans op recidive is zelfs hoger dan onder de meer traditioneel gestraften (Lipsey 1995; MacKenzie 2002; Petrosini et al. 2006; Rubin et al. 2006).

Vrijheidsbeperkende straffen

Bij straffen die de bewegingsvrijheid van de delinquent in de samenleving beperken, en daarmee diens mogelijkheid om nieuwe delicten te begaan, kan men denken aan intensief reclasseringstoezicht, elektronisch toezicht en huisarrest. Intensiever reclasseringstoezicht van de delinquent (Intensive supervised probation (ISP), niet te verwarren met toezicht in de fase van de nazorg) heeft geen effect op de recidive. Eventuele positieve effecten kunnen worden teruggevoerd op een vorm van behandeling naast de controle (Bol 1995: 58; De Kogel en Nagtegaal 2008; MacKenzie 2002) of verplichte dienstverlening (McDougall et al. 2006). De resultaten omtrent het elektronisch huisarrest geven evenmin aanleiding tot optimisme. Over het succes van meldingsplicht bij reclasseringscentra is onderzoek ofwel verdeeld ofwel afwezig, afhankelijk van het type centrum. Het grootste manco in de kennis over de vrijheidsbeperkende alternatieve straf is het gebrek aan onderscheid tussen de beperkende maatregelen enerzijds en behandeling of maatschappelijke ondersteuning anderzijds (MacKenzie 2002; McDougall et al. 2006). Samenvattend kan gesteld worden dat effectieve toezichtsprogramma's, of ze nu onderdeel zijn van een vrijheidsbeperkende straf of van de nazorg, altijd resocialisatie- of re-integratiecomponenten omvatten (De Kogel en Nagtegaal 2008).

Voorwaardelijke/vervroegde invrijheidsstelling

Ten tijde van het Veiligheidsprogramma werd in Nederland de delinquent automatisch onvoorwaardelijk vervroegd in vrijheid gesteld nadat hij twee derde van zijn detentiestraf (van minimaal een jaar) had uitgezeten. Naar verwachting zal de vervroegde invrijheidsstelling in 2008 worden vervangen door een voorwaardelijke invrijheidsstelling. In het buitenland is het al gebruikelijk dat de voorwaardelijke invrijheidsstelling verdiend moet worden met goed gedrag. Delinquenten die voorwaardelijk of vervroegd vrijkomen, blijken minder te recidiveren dan delinquenten die blijven vastzitten, ook wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat het bij de vrijgelatenen om een selectieve groep delinquenten met een lager recidiverisico gaat (Bol 1995: 66).

Speciale groepen delinquenten

Verslaafden

Er is naar weinig interventies internationaal zo veel onderzoek gedaan als naar de behandeling van drugsverslaafden en het effect op criminaliteit. Daarbij is overtuigend aangetoond dat het behandelen van de verslaving een effectief middel is om recidive te verminderen, zeker waar het gaat om intensieve groepsgewijze therapie in detentie (MacKenzie 2002; Mitchell et al. 2006). Daarentegen is er onduidelijkheid over de effectiviteit van behandeling die uitsluitend buiten de gevangenis plaatsvindt. Deze zou kosteneffectiever kunnen zijn, omdat men op detentiecapaciteit kan besparen (MacKenzie 2002; McDougall et al. 2006).

Programma's waarbij disciplineren centraal staat, zoals *boot camps*, zijn ineffectief voor verslaafden. Uitsluitend intensieve begeleiding en controle (bv. urine-tests) van verslaafden in de samenleving is ook niet effectief, maar kan nuttig zijn als er een vorm van behandeling aan gekoppeld wordt. Een recenter initiatief in de Verenigde Staten dat controle en behandeling combineert, zijn gerechtshoven die speciaal voor drugsdelinquenten zijn ingericht. Door drugsverslaafden uit het reguliere justitiële circuit te houden, zouden hun zaken sneller behandeld kunnen worden, zonder de reguliere doorstroom te belemmeren. Tegelijkertijd bewaken deze gerechtshoven de behandeling en voortgang van drugsverslaafden. Goed gedrag wordt beloond en terugval bestraft. Vanwege de recente instelling van deze rechtbanken is er nog weinig onderzoek naar verricht, maar de eerste resultaten zijn positief (MacKenzie 2002).

In het algemeen geldt dat het succes van een behandeling afhankelijk is van de duur en de intensiteit ervan, alsmede van de mate waarin de behandeling zich richt op de meervoudige individuele problematiek die aan de verslaving ten grondslag ligt. Het maakt weinig verschil of de verslaafde delinquent vrijwillig of gedwongen participeert (MacKenzie 2002; Mitchell et al. 2006), behalve dat gedwongen deelnemers een grotere kans hebben de behandeling af te maken, wat het recidiverisico vermindert (Baas 1998). Deze internationale resultaten onderschrijven de positieve Nederlandse bevindingen over de effectiviteit van de soV-maatregel (Strafrechtelijke opvang verslaafden).

Zedendelinquenten

Het blijkt zinvol om daders van zedendelicten, inclusief pedoseksuelen, cognitief-gedragstherapeutisch te behandelen (MacKenzie 2002: 370-371; McDougall et al. 2006: 120-121). Onderzoek heeft aangetoond dat ambulante behandelingen voor zedendelinquenten recidive significant kunnen verlagen. Residentiële behandelingen zijn als veelbelovend aangemerkt. Er is te weinig onderzoek gedaan naar de verschillende typen zedendelinquenten om te kunnen concluderen of specifieke programma's geschikter zijn voor specifieke zedendelinquenten (MacKenzie 2002: 370-371). Een terugvalpreventieprogramma en hormoontherapie kunnen waardevolle aanvullingen zijn op de behandeling. Pedofielen reageren in het algemeen het

meest positief op behandeling, en verkrachters het minst. Incestplegers recidiveren het minst, maar dat kan niet noodzakelijkerwijs aan de behandeling worden toegeschreven (Beenakkers 2001).

Geweldplegers

Met betrekking tot plegers van geweldsdelicten is vooral bekend dat onderzoek (nog) niet de effectiviteit van verschillende interventies heeft kunnen aantonen. Wel lijkt de multimodale cognitief-gedragstherapeutische behandeling ook hier de meest veelbelovende optie (Beenakkers 2000 en 2001). Geweld is bij uitstek een delict dat uit een groot aantal verschillende motieven gepleegd kan worden. Dat zou dan ook resulteren in een overvloed aan details en nuanceringen, reden waarom we hier niet op zoek gaan naar mogelijke uitzonderingen op de onduidelijke effectiviteit.

5.4 Samenvattend

- Meer, strenger en gericht politieoptreden is veelbelovend tegen criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens. Internationaal onderzoek schrijft dit toe aan de generaal preventieve werking als gevolg van een verhoogde gepercipieerde pakkans op probleemlocaties en -tijdstippen. De verhoogde pakkans heeft geen of een nadelig effect op de specifieke preventie: eenmaal gearresteerd, is de kans op recidive hoger.
- Sneller straffen heeft geen effect op recidive of op de gepercipieerde omvang van de criminaliteit, volgens één nationale studie. Volgens een tweede Nederlandse studie naar Halt neemt de recidive zelfs af naarmate er meer tijd verstrijkt tussen het politiecontact en de afdoening.
- Gevangenisstraffen hebben geen of een nadelig effect op recidive. Opsluiting kan de maatschappij beveiligen, maar niet de recidive verlagen of potentiële daders afschrikken. Het rendement van deze straf is het hoogst wanneer zij voorbehouden is aan de zwaarste delinquenten met een hoog recidiverisico. Volgens internationaal onderzoek en een Nederlandse studie verlagen vrijere gevangenisregimes de kans op recidive.
- Voorwaardelijke straffen zijn veelbelovend om recidive te verminderen.
- Vrijheidsbeperkende straffen hebben nauwelijks effect op recidive, zeker wanneer toezicht niet wordt gecombineerd met hulpverlening.
- Cognitieve gedragstherapie en socialevaardigheidstraining zijn de meest effectieve behandelingen, zeker wanneer multimodaal uitgevoerd.
- Ambulante behandelprogramma's zijn effectiever in het bestrijden van recidive onder minderjarigen dan residentiële programma's. Averechtse effecten kunnen worden verwacht van residentiële disciplinerende zoals *boot camps*, voor zowel minder- als meerderjarigen.
- Nazorg, waarin naast toezicht aandacht is voor hulpverlening, lijkt een voorwaarde voor het succes van resocialisatietrajecten.

- Toeleiding naar een opleiding of werk is veelbelovend om recidive onder volwassen gedetineerden te verminderen.
- Alternatieve leer- of werkstraffen voor minderjarigen, zoals de Halt-afdoening, zijn veelbelovend om de recidive te verminderen. Primair afschrikkende alternatieve straffen werken averechts.
- Dwang- of drangvoorzieningen voor verslaafden, zoals de sov-maatregel, zijn effectief om de recidive te verminderen. Internationaal onderzoek wijst uit dat succes vooral afhangt van de aanpak van de verslavingsproblematiek.

Noot

- 1 Uit de Onderzoeks- en beleidsdatabase justitiële documentatie (OBJD) zijn geselecteerd met exact dezelfde (statistische) achtergrondkenmerken als de deelnemers aan de interventie. Vervolgens is de voorspelde recidive van deze vergelijkingsgroep berekend.

6 Ondersteuning en hulpverlening

6.1 Inleiding

De tweede beleidsstrategie bevat vooral maatregelen die gericht zijn op bepaalde risicogroepen van (potentiële) daders en tot doel hebben om jongeren ervan te weerhouden het criminele pad op te gaan. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn opvoedingsondersteuning, terugdringen van schooluitval, en opvang en begeleiding van risicjongeren.

In navolging van Sherman, Welsh en McKenzie (2002) beschouwen wij universele interventies als interventies die voor een hele populatie beschikbaar zijn (alle gezinnen, alle scholen), zonder dat er noodzakelijk tekenen van opvoedings- of ontwikkelingsproblemen zijn; de Nederlandse consultatiebureaus zijn hiervan een voorbeeld. Tot selectieve interventies rekenen wij programma's die zich richten op een subpopulatie van jongeren of ouders die een verhoogd risico lopen om crimineel gedrag te ontwikkelen, omdat ze bijvoorbeeld in een achterstandswijk wonen of op een zwarte school zitten. Binnen de selectieve interventies zijn de interventies op indicatie individueel gericht op jongeren met de meest concrete signalen van normovertredend gedrag. We zullen in deze paragraaf deze drie typen interventies tegenkomen in de drie fysieke settings waarin ze worden toegepast: het gezin, de school en de buurt.

Het aantal effectevaluaties dat het resultaat is van ons systematische literatuuronderzoek, is relatief beperkt. Zoals in hoofdstuk 1 al aangegeven, concentreren we ons in dit onderzoek op maatregelen die ontwikkeld zijn in het kader van het veiligheidsbeleid en expliciet tot doel hebben de sociale veiligheid te vergroten. Veel maatregelen die primair bedoeld zijn om de sociale en cognitieve ontwikkeling gunstiger te laten verlopen en op indirecte wijze mogelijk ook een bijdrage leveren aan het tegengaan van criminaliteit en overlast, komen hierdoor niet systematisch aan de orde. Dit soort maatregelen zijn vooral het domein van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws). Gezien de veronderstelde relevantie van deze interventies voor delinquent gedrag, zullen ze globaal worden besproken in paragraaf 6.2, die over indirecte effecten gaat.

De resultaten van de geselecteerde evaluaties betreffen vaker niet dan wel crimineel of overlastgevend gedrag, hetgeen niet onverwacht komt binnen deze preventieve strategie. Kinderen vertonen immers lang niet allemaal dit type probleemgedrag, zeker niet de kinderen die benaderd worden met een groepsgerichte aanpak. Vaak is er dan ook alleen winst te boeken op het gebied van attitudes of kennis over crimineel gedrag en zijn risicofactoren, waarover dan ook de meeste resultaten voorhanden zijn. Het is duidelijk dat veranderingen in attitudes en kennis vrijblijvender zijn dan gedragsveranderingen, als het om het aanpakken van criminaliteit gaat. Een kind kan agressief verdrag vertonen ondanks het besef dat het niet acceptabel is. Ook speelt sociale wenselijkheid bij het meten van attitudes een

grotere rol dan bij het registreren van gedrag. Desalniettemin zijn er voor preventieve effecten, waarbij het nooit zeker is of er wel crimineel gedrag zou zijn ontwikkeld zonder de interventie, meestal simpelweg geen betere indicatoren voorhanden.

6.2 Indirecte effecten

Er zijn in Nederland vele voorbeelden van preventieprojecten die zich niet direct op delinquentie of antisociaal gedrag richten, maar op risicofactoren voor dergelijk gedrag, zoals drugsgebruik of spijbelen. Zoals hierboven aangegeven, zijn deze indirecte effecten niet op dezelfde systematische wijze geïnventariseerd als de directe effecten. We baseren ons in deze paragraaf vooral op overzichtsstudies van Nederlandse effectevaluaties (met name Boendermaker et al. 2003; Verdurmen et al. 2003; Konijn et al. 2007) en geven voor de belangrijkste risicofactoren aan welke resultaten er vooralsnog behaald zijn.

De eerste risicofactoren worden al gesignaleerd bij de geboorte. Gebrekkige hechting van het kind aan de ouders, of gebrekkige gevoeligheid voor de behoeften van het kind bij de ouder (responsieve sensitiviteit) kunnen op latere leeftijd tot probleemgedrag bij het kind leiden. Verschillende selectieve gezinsinterventies richten zich op deze problematiek in risicogezinnen (lage sociaaleconomische status, prematuur geboren en/of adoptiekinderen) met kinderen tussen de 0 en 3 jaar oud. In de meeste gevallen gaat het om weinig intensieve interventies, waarbij slechts een boekje met theorie en wat spelsuggesties worden aangereikt. Zelfs dergelijke weinig intensieve interventies leveren overwegend positieve bevindingen op (Verdurmen et al. 2003).

Op de voor- en vroegschoolse leeftijd (zo'n 3 tot 6 jaar) wordt het oplopen van een onderwijsachterstand een punt van zorg. Meestal worden schoolinterventies ingezet om deze achterstand tegen te gaan (Kaleidoscoop, Piramide, KEA, Overstap, Trias), maar soms ook gezinsinterventies (Opstap en Opstap Opnieuw). Bij de laatste ontvangen gezinnen gedurende twee jaar ontwikkelingsstaken van moeders uit de buurt, die als vrijwilligers optreden. Alle interventies (m.u.v. Opstap) richten zich op taal- en/of rekenvaardigheid, in het bijzonder van allochtone kinderen. Alle interventies komen (in verschillende mate) tot positieve resultaten met betrekking tot de cognitieve vaardigheden van de kinderen (Verdurmen et al. 2003).

Een andere bekende risicofactor is drank- en/of drugsgebruik door jongeren. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen het gebruik van softdrugs, dat zeker niet leidt tot meer agressie, en dat van harddrugs, waarbij het verband veel waarschijnlijker is (Van Erpecum 2005). Er zijn enkele universele schoolinterventies bekend op dit terrein. Alleen voor de universele schoolinterventie Gezonde school en genotmiddelen, dat het genotmiddelengebruik door scholieren tussen de 10 en 18 jaar moet bestrijden, is een gedragseffect gevonden (ResCon 1999; Cuijpers et al. 2002). Het programma is veelbelovend voor kennis en werkelijk middelengebruik, maar het effect lijkt sterk afhankelijk van de intensiteit en kwaliteit van de uitvoering. Het effect op alcoholgebruik is langduriger dan het effect op drugsgebruik.

Andere interventies tegen alcohol- of drugsgebruik vinden of meten geen gedrags-effecten, of ze nu universeel, selectief of op indicatie toegepast worden. Indien er positieve resultaten gevonden worden, hebben deze betrekking op kennis, en zelfs al minder op attitude.

Nederland kent een aantal projecten om schooluitval tegen te gaan. Hiertoe behoren preventie-op-schoolprojecten, waarbij op scholen contactpersonen beschikbaar zijn voor de jongeren, groepsgerichte activiteiten worden aangeboden en eventueel wordt doorverwezen naar andere hulpverlening. Ook trainingsprojecten behoren daartoe, waaronder de leerstraf Basta, die door de rechter wordt opgelegd bij spijbelen, en eventueel aanvullende intensieve gedragstraining voor de ernstige gevallen. Tot slot zijn er de coachingsprojecten, waarbij jongeren aan een rolmodel worden gekoppeld. Naar de resultaten van deze projecten is nauwelijks onderzoek gedaan. Er kan weinig meer gezegd worden dan dat projectmedewerkers verbeteringen rapporteren (Korf et al. 2007).

Daarnaast zijn er in Nederland enkele projecten tegen werkloosheid, om het maatschappelijk perspectief van jongeren te verbeteren en hen zo indirect van het criminele pad af te houden. Deze bestaan uit werktoeleidingsprojecten en werkervaringsprojecten. De toeleidingsprojecten zorgen voor begeleiding bij het vinden van werk en zijn dus een opstap naar werkervaring. Op de korte termijn is de doelstelling van werkprojecten ook om jongeren een nuttige dagbesteding te bieden. Er kan geen conclusie getrokken worden over de resultaten van deze projecten (Korf et al. 2007).

Een geëvalueerde Nederlandse interventie op indicatie, Stemmingmakerij, richt zich op depressiviteit onder jongeren, een vorm van internaliserend probleemgedrag. Het programma wil de cognitieve, probleemoplossende en sociale vaardigheden van jongeren tussen de 15 en 18 jaar verbeteren. De depressieve symptomen blijken 6 tot 12 maanden na de interventie verminderd te zijn, hoewel de studie te maken heeft met hoge uitval van respondenten (Ruiter 1997). Uit overzichtsliteratuur blijkt dat cognitieve gedragstherapie veelbelovend is voor licht depressieve kinderen tussen de 6 en 12 jaar, voor de wat zwaardere gevallen aangevuld met medicatie. Cognitieve gedragstherapie is overigens zeer veelbelovend voor kinderen met sociale angst, samen met langzame blootstelling aan wat de angst oproept (Boendermaker et al. 2003; Konijn et al. 2007).

Een risicofactor die al wat lastiger te onderscheiden is van serieuzer probleemgedrag, en er vaak de voorloper van zal zijn, is regel- of normovertredend gedrag. Een universeel Nederlands schoolprogramma dat van indirect belang voor criminaliteit beschouwd kan worden, is Taakspel. Dit is bedoeld voor basisschoolleerlingen van groep 4 tot en met groep 8. Het beoogt spelenderwijs een positief onderwijsklimaat te creëren en regelovertredend gedrag te verminderen, door middel van normbevestiging, sociale controle door schoolgenootjes en het belonen van gewenst gedrag. Het programma blijkt – vooral beginnende – gedragsproblemen, waaronder ADHD, en emotionele problemen succesvol te reduceren (Van Lier 2002; Crijnen et al. 2003; Van Lier et al. 2004 en 2005; Vuijk 2006). Ook de speltherapie Beeldcommunicatie kan genoemd worden als veelbelovend bij milde gedragsproblemen, in dit geval op

indicatie na een (licht) traumatische gebeurtenis. Voorts is er een aantal interventies op indicatie die de communicatie en interactie tussen ouders en hun kinderen lijken te verbeteren: de Gordon-cursus, de oudercursus Omgaan met pubers, de oudercursussen Praten met kinderen en Videohometraining (Boendermaker et al. 2003; Verdurmen et al. 2003).

De bovengenoemde interventies betreffen voornamelijk school- of gezinsinterventies. Veelbelovende resultaten zijn ook waargenomen voor Communities that care (CtC), een van oorsprong Amerikaans buurtpreventieproject dat in Nederland al in verschillende steden wordt toegepast (Steketee et al. 2006; De Groot et al. 2007). Het richt zich op het reduceren van een selectie van risicofactoren voor delinquentie die in de wijk zijn gesignaleerd. Dit programma achten wij vermeldenswaard vanwege het succesvol reduceren van risicofactoren in verschillende steden. Het is nog te vroeg om de directe bijdrage van CtC aan de reductie van delinquentie in kaart te kunnen brengen.

Enkele interventies kiezen het perspectief van het slachtoffer; zij zijn erop gericht seksueel misbruik te voorkomen door de weerbaarheid van potentiële slachtoffers te verhogen. Het gaat in alle gevallen om universele schoolinterventie, bestaande uit educatief theater of rollenspellen in combinatie met lessen. Het effect op seksueel misbruik is voor geen van de interventies gemeten. Gunstige effecten blijven beperkt tot kennis en sociale angst. Ook op gedragsintentie worden nauwelijks effecten gevonden. Het programma Voor straf een zoen, heeft effect op de secundaire weerbaarheid. Dat houdt in dat kinderen niet tijdens het voorval, maar achteraf weerbaarder gedrag vertonen (zoals hulp zoeken) (Van der Meijden en Hoefnagels 1993).

Voor de meeste studies naar interventies die zich richten op risicofactoren geldt de complicatie dat effecten op probleemgedrag en delinquentie wel verondersteld worden, maar niet gemeten. De relatie tussen bijvoorbeeld onderwijsachterstand of alcoholgebruik en criminaliteit blijft daardoor onopgehelderd. Hoewel de bredere wetenschappelijke literatuur zeker samenhang signaleert tussen dergelijke risicofactoren en criminaliteit (bv. Rood-Pijpers et al. 1995; Bushway en Reuter 2002; Van Erpecum 2005; Van der Knaap et al. 2006; Hoeve 2008), is causaliteit, en dan met name de richting van de causaliteit, geen vanzelfsprekendheid (Doreleijers et al. 2001; Weerman en Van der Laan 2006). De richting van de causaliteit staat natuurlijk niet ter discussie bij risicofactoren als een gebrekkige hechting van een baby aan zijn ouders. Het is dan eerder de vraag in welke mate een kind op latere leeftijd nog uitdrukking zal geven aan dergelijke vroegtijdige problemen, in de vorm van crimineel gedrag. Zoals gezegd kunnen ook de hierboven samengevatte effectevaluaties geen verandering brengen in de kennislacune op dit gebied.

6.3 Directe effecten

In totaal zijn er 35 studies gevonden op het terrein van ondersteuning en hulpverlening, waarvan er 18 van voldoende kwaliteit waren om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de onderzochte maatregel (zie bijlage C).

6.3.1 Preventie in het gezin

Wanneer de relaties binnen het gezin te wensen overlaten, kan dit invloed hebben op de verdere ontwikkeling van het kind. De kwaliteit van deze relaties vormt daarom een risicofactor voor probleemgedrag op latere leeftijd, zoals besproken in de vorige paragraaf. In deze paragraaf behandelen we gezinsinterventies die gericht zijn op jongeren die al ernstig probleemgedrag vertonen. In sommige gevallen kan een directe verklaring worden gevonden bij de opvoedkundige kwaliteit van de ouders (zie bv. Hoeve 2008). In Nederland heeft evaluatie plaatsgevonden van enkele maatregelen gericht op het gezin (De Kemp et al. 1998; Monshouwer et al. 2001; Damen et al. 2002a en 2002b; Jacobs en Van Wijk 2002; Orobio de Castro et al. 2002; Van der Wiel 2002; De Meyer en Veerman 2004a, 2004b en 2004c; Kemper 2004; Van Manen et al. 2004; Asscher 2005; Van Burik et al. 2007). Het overgrote deel betreft evaluaties van onvoldoende kwaliteit, zodat geen uitspraken gedaan kunnen worden over de effectiviteit van de interventies (zie bv. de meta-analyse van Veerman et al. 2004).

Alleen de studie van Asscher (2005) naar het opvoedingsondersteuningsprogramma Home-start laat uitspraken over de effectiviteit toe. Dit programma is gericht op het voorkómen van crisissituaties in gezinnen door de inzet van vrijwilligers. Deze vrijwilligers helpen bij praktische zaken, gaan een vriendschap aan en geven algemene hulp. Het gaat om gezinnen die problemen hebben bij de opvoeding van ten minste één kind onder de 6 jaar oud. De opvoedkundige kwaliteit van de moeder (vaders staan zelden centraal) is een risicofactor voor de ontwikkeling van delinquent gedrag bij het kind. Het verbeteren van de opvoedkundige kwaliteit kan dus leiden tot de afname van probleemgedrag bij het kind. Het programma had weliswaar geen effect op het gedrag van de kinderen, maar had wel een positieve invloed op het welzijn van de moeder en op het opvoedgedrag.

Een aantal interventies wordt niet fysiek in het gezin toegepast, maar betreft de ouders dusdanig actief, dat we ze ook als therapie voor het kind en zijn familie beschouwen. De kinderen en/of de ouders komen voor een bepaald aantal sessies naar een kliniek, ofwel groepsgewijs ofwel individueel.

Het cognitief-gedragstherapeutische interventieprogramma Zelfcontrole werd geëvalueerd door Van Manen et al. (2004; zie ook Elling en Van Yperen 2006). Van Manen en de zijnen deden onderzoek onder kinderen met een duidelijke gedragsstoornis, die via GGZ-instellingen waren geworven. Zelfcontrole is op de kinderen gericht, maar ook de ouders en de leerkrachten worden erbij betrokken via wekelijkse telefonische contacten en enkele bijeenkomsten. Dit programma is bestemd voor kinderen van 9 tot 12 jaar met antisociaal gedrag: de kinderen vertonen oppositioneel en agressief gedrag. Er wordt gewerkt aan gedragsproblemen in sociaal-probleem-

situaties, aan sociaal-cognitieve vaardigheden, zelfcontrole en impulsief gedrag. Uit het onderzoek bleek dat kinderen die Zelfcontrole volgden, na een jaar minder agressie vertoonden dan de kinderen die op de wachtlijst stonden (controlegroep). Hoewel er ook minder agressie was bij de controlegroep van kinderen die een sociale-vaardigheidstraining volgden, waren de resultaten voor Zelfcontrole beter.

Van der Wiel (2002) evalueerde het cognitief-gedragtherapeutische Utrechtse coping power programma (UCCP), bedoeld voor gedragsgestoorde kinderen tussen de 9 en 12 jaar. Het programma bestaat uit een kind- en een oudercomponent. De ouders komen groepsgewijs samen en leren opvoedkundige vaardigheden, zoals het belonen van goed gedrag, maar ook het negeren van bepaald gedrag. Ze krijgen huiswerk en krijgen video-opnames van de kindsessies te zien. Ook de kinderen komen groepsgewijs bijeen om de communicatieve, emotionele en probleemoplossende vaardigheden te verbeteren. Kinderen in de controlegroep ontvangen de gebruikelijke zorg. Het prosociale gedrag verbetert in beide groepen, maar het openlijk agressieve gedrag verbetert meer in de UCCP-groep dan in de controlegroep, ook nog na vijftien maanden.

6.3.2 Preventie op school

Op school worden uiteenlopende maatregelen ingezet om groepen kinderen en jongeren ervan te weerhouden strafbare feiten te plegen of daarbij betrokken te raken. Deze projecten worden veelal klassikaal ingezet. We bespreken hier de belangrijkste bevindingen over projecten waarvan de effecten op probleemgedrag of delinquent gedrag zijn onderzocht. We beschikken voor dit onderwerp over meer evaluaties van voldoende kwaliteit; alleen de studies van Van den Bedem (1991), Mooij (2001) en de gemeente Duiven (2003) voldoen niet aan onze validiteitseisen.

Van der Vegt et al. (2001) hebben het Marietje Kesselsproject geëvalueerd. Dit project heeft het tegengaan van intimiderend of grensoverschrijdend gedrag tot doel. Ook wil het het slachtofferschap van machtsmisbruik helpen voorkomen, door het vergroten van de fysieke en mentale weerbaarheid van kinderen. De effecten van het programma zijn geëvalueerd voor kinderen uit groep 7 en 8 van de basisschool. Het programma had een gering positief effect op het aantal slachtoffers en geen effect op het aantal daders.

Een klassikale voorlichting over vandalisme voor leerlingen uit het voortgezet onderwijs (acht scholen in Enschede), had tot doel het aantal vernielingen door deze leerlingen te beperken (Humbert 1991). Tevens werden de leerlingen geïnformeerd over de gevolgen van vandalisme. Er zijn na de voorlichting echter geen veranderingen in het aantal vernielende leerlingen waargenomen. Ook verschilt hun aantal niet van dat in de controlegroepen. Humbert concludeert dat voorlichting over vandalisme op de Enschedese wijze geen effect heeft gehad op het percentage vernielers.

Het schooladoptieproject bestaat uit samenwerking tussen de politie en het onderwijs, waarbij de politie uit preventief oogpunt het contact met leerlingen intensiveert (Dijkman en Gunther Moor 1999). Een voorbeeld hiervan is een politie-agent die voorlichtingslessen verzorgt. Het project is gericht op leerlingen die met

het voortgezet onderwijs aanvangen en heeft als doel: het afnemen van veelvoorkomende jeugdcriminaliteit, het verbeteren van de beeldvorming over de politie en het verbeteren van de relatie tussen jongeren en politie. Zelfrapportagegegevens over vernielingen, vermogensdelicten en agressie laten zien dat het project hierin geen veranderingen heeft bewerkstelligd.

Het Programma alternatieve denkstrategieën (PAD) is voor jongens uit het speciaal onderwijs en het reguliere onderwijs. Dit programma heeft als doel de sociaal-emotionele competentie te bevorderen. In de klassen wordt gewerkt aan inzichten en vaardigheden op het gebied van de sociale en emotionele ontwikkeling. Er werd onderzoek gedaan in het speciaal en reguliere basisonderwijs (Louwe et al. 2007). Na één jaar lijkt PAD een positief effect te hebben op agressie, met name op reactieve (of uitgelokte) agressie. Voor proactieve (niet-uitgelokte) agressie werd geen significante verbetering gevonden.

De interventie Ik ben het, is een universeel schoolprogramma voor kinderen uit groep 7 van de basisschool. De deelnemende kinderen hebben dus niet noodzakelijk gedragsproblemen. Het doel van het programma is om het zelfbeeld, het zelfvertrouwen en probleemoplossende vaardigheden te versterken. Mann (2003) vindt dat het programma effectief is in het reduceren van agressie en ander externaliserend probleemgedrag. Dit geldt alleen voor kinderen die in de voormeting relatief hoog scoorden op dergelijk gedrag. Er is geen effect op internaliserend probleemgedrag.

Hierboven noemden we al het onderzoek van Van Manen et al. (2004) naar de effectiviteit van het sociaal-cognitieve interventieprogramma Zelfcontrole bij kinderen met een duidelijke gedragsstoornis, die via GGZ-instellingen waren geworven. Ook Muris et al. (2005) hebben het programma geëvalueerd. Zij deden onderzoek onder kinderen die op school gedragsproblemen vertoonden. Ook hieruit bleek dat het programma, in ieder geval tot na drie maanden, een positief effect had op gedragsproblemen en dat daarnaast de sociaal-cognitieve vaardigheden van de kinderen verbeterden.

RAM (Reductie agressie methodiek) is een programma dat stoelt op de principes van de sociaallentheorie en specifiek bedoeld is om agressief gedrag te reduceren. De training is erop gericht het kind in allerlei situaties (thuis, met leeftijdsgenoten, televisiekijkend) via een interactief proces te leren omgaan met de eigen en anderen boosheid en frustraties. Het is een selectief schoolprogramma, voor kinderen met ernstige en complexe leer- en gedragproblemen. De training maakt onder meer gebruik van videovoorbeelden en rollenspellen. De effectevaluatie van Roede et al. (2001) heeft laten zien dat er van de interventie geen effect op agressie uitgaat.

6.3.3 Preventie in de buurt

Minder aandacht is er voor de evaluatie van buurtprojecten om probleemgedrag en criminaliteit van jongeren tegen te gaan. Het project Nieuwe perspectieven is door Noorda en Veenbaas (1997) geëvalueerd, maar alleen over Justitie in de buurt kunnen uitspraken gedaan worden, op basis van de studie van Terpstra en Bakker (2002). Justitie in de buurt biedt een lokaal en laagdrempelig aanspreekpunt voor buurt-

bewoners, waardoor men conflicten in de buurt snel hoopt te kunnen beslechten en escalatie voorkomen wordt. Zowel de criminaliteit als de onveiligheidsgevoelens moeten hierdoor afnemen. Beide doelen worden volgens Terpstra en Bakker niet bereikt.

6.3.4 Hulpverleningsprojecten voor jongeren met politiecontacten

Naast maatregelen die proberen delinquent gedrag te voorkomen via het gezin, de school of de buurt, zijn er ook programma's om hulp te verlenen aan jongeren die in aanraking zijn gekomen met de politie en om de zaak buiten de justitiële kanalen te houden. Bij veel van deze projecten is vaak sprake van samenwerking tussen politie, justitie, reclassering en hulpverleningsorganisaties. Een aantal van dergelijke lokale projecten is geëvalueerd. De studies naar het Preventieproject kleine criminaliteit in Oss (Meijer et al. 1990), naar JEKK in Ede (Van den Braak en Dhuyvetter 1990), het Jeugdpreventieteam in Zuid-Holland (Van der Linden en Kloosterman 2004) en een vrijwillig residentieel programma (Bruinsma en Boon 2001) hebben niet de minimaal vereiste quasi-experimentele opzet.

Den Haag en Amsterdam hebben beide een preventieproject voor jongeren met politiecontacten (Prejop) opgezet. Het project in Den Haag is geëvalueerd door Scholte et al. (1992). Effecten werden bepaald op basis van politiegegevens en zelfrapportage. De verschillen tussen de jongeren die naar Prejop waren doorverwezen en de controlegroep waren statistisch niet-significant. Wanneer een onderscheid werd gemaakt tussen autochtone en allochtone jongeren, werd duidelijk dat het project wel effectief was voor autochtone jongeren. Boendermaker en Schneider (1991) onderzochten het Prejop Amsterdam. Dit project verschilde op enkele belangrijke punten van het Prejop Den Haag, maar uit deze evaluatie kwam naar voren dat er na een half jaar geen verschil bestond tussen de Prejop-groep en de controlegroep, in zowel het aantal zelfgerapporteerde delicten als het aantal nieuwe politiecontacten.

In Gouda werd een project opgezet voor Marokkaanse randgroepjongeren die te maken hadden met een combinatie van problemen op het gebied van scholing, thuis-situatie en arbeidsmarkt. Terlouw (1991) heeft dit project geëvalueerd. Hij concludeert dat er weliswaar sprake is van een behoorlijke daling van de criminaliteit onder de doelgroep, maar een effect van het project kon niet worden vastgesteld; vergelijkbare veranderingen waren zichtbaar bij de controlegroep.

Jeugd preventie project Land van Cuijk (JPP) is een samenwerkingsverband tussen politie, jeugdhulpverlening, justitie, reclassering, verslavingszorg, Halt en de kindbescherming en is gericht op jongeren van 12-25 jaar oud. De doelgroepen variëren van jongeren die alleen nog maar probleemgedrag vertonen tot jongeren die al hebben vastgezet. Het doel van dit project is recidivevermindering door middel van hulpverlening gericht op de problematiek van het afwijkende gedrag. Op basis van de studie van Terpstra (1997) naar dit project kan geen duidelijke conclusie over de resultaten getrokken worden. Uit de resultaten van Woldringh (2001) komt naar voren dat JPP leidt tot afname van de problematiek, waaronder gedragsproblemen.

De recidivegegevens verschilden echter niet tussen de deelnemers van JPP en de controlegroep.

Duipmans (1993) heeft een meer proactieve en minder vrijblijvende vorm van hulpverlening dan de traditionele geëvalueerd. Deze methode was gericht op jongeren van 12-24 jaar oud die vanwege het plegen van strafrechtelijke feiten met politie in aanraking waren gekomen. Uit diverse analyses, waarin rekening wordt gehouden met achtergrondkenmerken, blijkt dat dit proefproject geen bijdrage levert aan het terugdringen van recidive.

Een residentiële gedragstherapie in bestaande instellingen voor jongeren met ernstig antisociaal gedrag, al dan niet resulterend in politiecontacten, is geëvalueerd door Slot (1988). De therapie richt zich op het verbeteren van de sociale vaardigheden. Het programma heeft een gunstige uitwerking op enkele risicofactoren, zoals gezinsrelaties. Op crimineel gedrag en ernstig probleemgedrag worden echter geen effecten gevonden. Ook evalueerde Slot (1988) gedragstherapie in nieuwe instellingen, namelijk de Kursushuizen, bedoeld voor jongeren met hetzelfde type problemen. Hieruit bleek dat er onder de jongeren in het Kursushuis een kleinere afname aan politiecontacten plaatsvond dan onder de jongeren in de reguliere rijksinrichting. Op ernstig probleemgedrag had het programma geen duidelijk effect. Wel werden gunstige effecten op enkele risicofactoren (bv. drankgebruik) gevonden.

6.4 Internationale bevindingen

Op basis van de bevindingen uit de vorige paragraaf kunnen maar in beperkte mate conclusies worden getrokken over de effectiviteit van ondersteunings- en hulpverleningsmaatregelen in Nederland die expliciet gericht zijn op het vergroten van de sociale veiligheid. In andere landen zijn echter vaker studies verricht naar gelijksoortige interventies. We beschrijven in deze paragraaf de belangrijkste bevindingen.

6.4.1 Preventie in het gezin

De diversiteit bij de gezinsprogramma'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. Het gemeenschappelijke uitgangspunt is echter dat opvoedkundige risicofactoren voor latere delinquentie (bv. verwaarlozing, gebrek aan ouderlijk toezicht, inconsistente of te autoritaire disciplineren) worden gecorrigeerd volgens het principe dat kinderen beloofd behoren te worden voor gewenst sociaal gedrag en bestraft voor ongewenst antisociaal gedrag. Gezinsprogramma's waarmee in het buitenland de meest positieve resultaten zijn behaald, zijn gestoeld op de sociaallerentheorie (gedragaanpassing), en soms ook op de gehechtheidstheorie (vergroten gevoeligheid van ouder voor het kind) (Konijn et al. 2007).

Een effectieve vorm van selectieve gezinsinterventie is regelmatige visitatie aan huis (al dan niet opgelegd), overwegend tijdens de zwangerschap of, bij zeer jonge kinderen, gedurende een periode van een half jaar tot een paar jaar. Het gaat hier om een selectieve interventie, dus de ouders (of de kinderen) behoren tot een risicogroep

(Farrington en Welsh 2002; Verdurmen et al. 2003). In Bernazzani en Tremblay (2006) vinden we een enkele aanwijzing dat de positieve effecten van de visitatie met name of alleen gelden voor weinig draagkrachtige, jonge ongetrouwde moeders. Ook effectief lijkt selectieve oudervoorlichting en/of -training aan huis in combinatie met dagopvang of een voorschool voor kinderen van 0 tot 4 jaar, waar hun intellectuele ontwikkeling en sociale vaardigheden worden gestimuleerd. Combinaties van schoolinterventies voor kinderen en trainingprogramma's voor de ouders blijken eveneens effectief. Met dit type interventie wordt een scala aan risicofactoren aangepakt bij kinderen in de basisschoolleeftijd. Het kan gaan om universele, selectieve interventies of interventies op indicatie. De duur van de programma's is al even divers, uiteenlopend van een paar maanden tot zes jaar. De behandeling van kinderen staat bij dit type interventie wat meer op de voorgrond dan bij de training van ouders, waardoor deze interventie ook binnen de volgende paragraaf goed op haar plaats zou zijn. De meest belovende gezinsinterventie, die ook al in het kader van rechtshandhaving is besproken, is de Multisysteemtherapie (MST) (Farrington en Welsh 2002; Rubin et al. 2006; Konijn et al. 2007). Het gaat hier om een interventie op indicatie voor jongeren van gemiddeld 13 tot 15 jaar die ernstig antisociaal gedrag vertonen. Het kenmerkende van MST is dat de jongeren gedurende enkele maanden een individuele behandeling ondergaan, zoals cognitieve gedragstherapie, terwijl ook aandacht wordt besteed aan hun interpersoonlijke relaties thuis, op straat, op school en dergelijke. Daarmee worden met name de familie en leeftijdsgenoten ook in het programma betrokken. Een algemeen positief bijeffect van de gezinsinterventie is dat soms ook de kans op crimineel gedrag van broertjes of zusjes kan worden gereduceerd (Rubin et al. 2006).

Wanneer opvoedkundige training van ouders ingebed wordt in de gemeenschap, bijvoorbeeld wanneer ouder of kind deelneemt aan naschoolse activiteiten in buurtverenigingen, blijkt deze ineffectief. De leeftijd van de kinderen varieert van een paar maanden tot 17 jaar. De reden voor het falen van deze strategie is onduidelijk. Veelbelovend, maar nog niet bewezen effectief, zijn de gezinsinterventies waarbij ouder en kind het programma binnen een kliniek doorlopen (ambulant). Deze programma's zijn geëvalueerd voor kinderen tussen de 2 en 14 jaar. Opvallend is dat de duur van de behandeling voor dit type interventie aanzienlijk korter is dan voor de andere typen. Mogelijk verklaart dit deels de uitgebleven effectiviteit gevonden (Farrington en Welsh 2002).

De algemene uitkomst van het internationale evaluatieonderzoek is dat de gezinsinterventie een zeer nuttige strategie kan zijn om ernstig antisociaal gedrag en delinquentie door jongeren te voorkomen of te verhelpen (Farrington en Welsh 2002; Van der Knaap et al. 2006). Toch zijn er genoeg afzonderlijke evaluaties die geen positieve effecten van het betreffende programma vinden (bv. Bernazzani en Tremblay 2006). Van schadelijke, averechtse effecten is nauwelijks sprake. De gezinsinterventie komt vooral dan als veelbelovend naar voren, wanneer het wordt toegepast in combinatie met andere vormen van hulpverlening in andere leefdoelgebieden van het kind. Dit onderschrijft ook het succes van de Multisysteemtherapie. Een moeilijkheid bij de

gezinsinterventie is dat een programma meestal vele componenten kent, waardoor het effectieve bestanddeel of de effectieve combinatie van bestanddelen nauwelijks geïdentificeerd kan worden. Ook valt uit de verzameling effectieve programma's, door hun geheel eigen karakter, geen betekenisvol patroon op te maken. Ondanks de veelbelovendheid van het principe van opvoedingsondersteuning, is nog veel onderzoek nodig om te begrijpen hoe en in welke vorm de beste resultaten behaald kunnen worden (Bernazzani en Tremblay 2006).

6.4.2 Preventie op school

Internationaal zijn veel verschillende vormen van schoolpreventie bekend die ook zijn geëvalueerd. Op managementniveau kan men zorgen voor duidelijke normen en regels in de school of de klaslokalen, zodat de schoolomgeving orde en structuur en de motivatie van leraren in de hand werkt. Als onderdeel hiervan kan men aandacht besteden aan de omvang van klassen. Daarnaast stimuleert het de motivatie van leraren als een veiligheidsbeleid weldoordacht is; het beleid is voor een belangrijk deel afhankelijk van een goede motivatie van leraren.

Een andere zeer gangbare interventie is leerlingen door middel van voorlichting bewust te maken van oorzaken en gevolgen van crimineel gedrag. Naschoolse activiteiten die door de school worden georganiseerd, bieden daarnaast een alternatieve tijdsbesteding voor delinquent gedrag. Een interventie voor individuele leerlingen die overwegend op indicatie zal worden toegepast, is een cognitief-gedragstherapeutische behandeling gericht op het ontwikkelen van alternatieve denkstrategieën om gedrag te kunnen aanpassen. Ook sessies met de schoolpsycholoog, afkickprogramma's en praatgroepen met leeftijdsgenoten vinden alleen op indicatie plaats. Bij coaching of mentorschap krijgen leerlingen individueel advies en ondersteuning van een niet-professionele volwassene, bijvoorbeeld via een stageplaats. De interactie is niet direct op het probleemgedrag gericht, maar beoogt jongeren beter te laten aarden op school, schoolprestaties te verhogen, of alternatieven voor school te bieden (werk). Deze interventie kan zowel selectief als op indicatie plaatsvinden (Gottfredson et al. 2002).

De effectiviteit van de verschillende clusters van schoolinterventies wordt meestal gemeten voor zowel risicofactoren voor criminaliteit (bv. spijbelen en schooluitval) als antisociaal of crimineel gedrag. Schoolbrede programma's die langdurig en intensief zijn, scoren het best (Van der Knaap et al. 2006). Op alle schoolniveaus is er winst te behalen met een goed gestructureerd schoolbreed beleid, dat gericht is op het sociale en veiligheidsklimaat op school en waarbij duidelijke normen gesteld en gehandhaafd worden en positief gedrag beloond wordt. Dergelijk beleid is zeer effectief voor het terugdringen van crimineel gedrag, agressief gedrag en alcohol- en drugsgebruik (Gottfredson et al. 2002). De resultaten zijn wisselend voor spijbelen en schooluitval. Een soortgelijke organisatie en werkwijze binnen het klaslokaal moet eerder als veelbelovend worden aangemerkt en lijkt vooral te werken als het beleid lang genoeg wordt volgehouden. Tevens zou het gecombineerd moeten worden met andere interventies, zoals oudertraining of socialevaardigheidstraining

voor het kind. Het creëren van kleinere en hechtere klassen waarin de risicjongeren samenkomen, is eveneens veelbelovend, doordat de onderwijsvorm op hen kan worden aangepast. Het is belangrijk op te merken dat er averechtse effecten lijken uit te gaan van het als groep isoleren van risicjongeren voor interventies als praat-groepjes of andere vormen van therapie (Gottfredson et al. 2002).

Voorlichting in de klassieke zin van het woord, namelijk het aan leerlingen aanbieden van informatie over een probleem en suggesties hoe te handelen, met of zonder onderlinge discussie, blijkt ineffectief. Klassikale voorlichting over criminaliteit en risicovol gedrag zoals drugsgebruik is uitsluitend effectief wanneer het socialevaardigheidstraining combineert met een cognitief- gedragstherapeutische aanpak. Zoals ook bij de strafrechtelijke interventies al is aangegeven, komen de cognitief-gedragstherapeutische aanpak en de socialevaardigheidstraining ook preventief keer op keer als de meest effectieve vormen van therapie uit de literatuur naar voren (Gottfredson et al. 2002; Verdurmen et al. 2003; Lösel en Beelmann 2006; Van der Knaap et al. 2006; Konijn et al. 2007). De effecten zijn gevonden voor criminaliteit, middelengebruik, spijbelgedrag en schooluitval, en in lichtere mate voor probleemgedrag. Wanneer de interventie alleen uit een vaardigheidstraining, een cognitieve of een gedragstherapie bestaat, zijn de resultaten zelfs al inconsistent (Lösel en Beelmann 2006). De interventie is bij voorkeur dan ook multimodaal, en noodzakelijkerwijs intensief en langdurig (Gottfredson et al. 2002; zie ook Van der Knaap et al. 2006). Aanvullend komt men bij dit type behandeling tot de conclusie dat men voorzichtig moet zijn met het behandelen van jongeren die geen hoog risico op probleemgedrag of delinquentie lopen (Lösel en Beelmann 2006; Van der Knaap et al. 2006). Qua inhoud zeer vergelijkbaar met de meest effectieve intensieve vormen van voorlichting, zijn interventies gericht op gedragsverandering en het ontwikkelen van denkstrategieën bij individuele leerlingen of kleine groepjes risicjongeren. Van alle schoolinterventies en voor alle onderwijsniveaus is van deze interventie het meest overtuigend bewezen dat zij effectief is voor het bestrijden van spijbelen, schoolgedrag, agressie en ander antisociaal gedrag (Gottfredson et al. 2002). Criminaliteit is te weinig in de studies meegenomen om er uitspraken over te kunnen doen.

Over behandeling door een psycholoog of andere therapeutische behandelingen kunnen we kort zijn. Er is te weinig onderzoek naar gedaan om uitsluitsel te kunnen geven, en het weinige onderzoek dat er is, levert geen of nadelige effecten op voor middelengebruik, spijbelgedrag en delinquentie. Individuele ondersteuning door een mentor lijkt veelbelovend voor het tegengaan van spijbelgedrag, schooluitval en antisociaal gedrag. Er is geen effect van een mentor gevonden op criminaliteit of drugsgebruik. Het organiseren van naschoolse activiteiten is veelbelovend als er volwassenen aanwezig zijn om toezicht te houden. Veel lastiger is het om de doelgroep te mobiliseren voor de activiteiten, om de activiteiten te laten aansluiten bij de interesses van de doelgroep en om de nadelige effecten van het samenbrengen van risicjongeren te bestrijden. Er is geen informatie over de effecten op criminaliteit, en er is onduidelijkheid over de effecten op probleemgedrag. De interventie is

ineffectief voor het verminderen van drugsgebruik, maar veelbelovend ten aanzien van spijbelen. De interventie wordt voorgesteld als interessante aanvulling op meer intensieve programma's (Gottfredson et al. 2002).

Ten slotte zijn er acties om het wapenbezit onder jongeren terug te dringen. Het terugkopen van vuurwapens in de Verenigde Staten heeft geen effect op het aantal doden of gewonden door vuurwapengeweld (Gottfredson et al. 2002). Gezien het feit dat vuurwapenbezit in de Verenigde Staten veel meer genormaliseerd is, en vuurwapens daar veel makkelijker verkrijgbaar zijn, is het heel moeilijk deze conclusie door te trekken naar de inleveracties op Nederlandse scholen. Er is mogelijk wel een overeenkomst voor het dragen en gebruiken van messen.

6.4.3 Preventie in de buurt

De internationale buurtprogramma's die ook relevant lijken voor de Nederlandse situatie, zijn onder te brengen in de categorieën 'buurtmobilisatie', 'buurtcoaching' en 'naschoolse activiteiten' (Welsh en Hoshi 2002). Ook internationaal wordt de conclusie getrokken dat er te weinig kwalitatief goed onderzoek is om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van buurtpreventie.

Er zijn echter wel duidelijke aanwijzingen voor veelbelovendheid. De eerste aanpak die veelbelovend lijkt, is de buurtcoaching. Jongeren vertonen minder delinquent of antisociaal gedrag wanneer niet-professionele vrijwilligers als positieve rolmodellen tijd met hen doorbrengen en constructieve feedback geven. Over de Marokkaanse buurtvaders, een vorm van buurtcoaching, zijn ook in Nederland positieve geluiden te horen, hoewel er geen evaluatieonderzoek naar is gedaan (zie ook CCV 2007; De Groot et al. 2007).

Een tweede interventie die internationaal positief naar voren komt, zijn de naschoolse activiteiten. Door jongeren de gelegenheid te bieden deel te nemen aan prosociale activiteiten, hoopt men verschillende risicofactoren voor delinquentie te lijf te gaan, waaronder vervreemding en omgang met verkeerde vrienden. De jongeren zijn vaak enkele jaren bij de projecten betrokken. Het kan gaan om sportactiviteiten of scouting. De projecten verenigen recreatieve en educatieve elementen. De gevonden effecten blijven echter wel beperkt tot de directe fysieke omgeving van de activiteiten (Welsh en Hoshi 2002).

De buurtmobilisatie lijkt minder succesvol als preventieve strategie (Welsh en Hoshi 2002), al zijn de meeste studies op dit terrein van onvoldoende kwaliteit (zie ook Van der Knaap et al. 2006). Volgens deze strategie worden bewoners actief betrokken bij de besluitvorming over criminaliteitspreventie. Soms gaat het om informele betrokkenheid, die de sociale cohesie moet versterken. Soms kan de overheid aan betrokkenen economische en politieke middelen ter beschikking stellen, om plannen te kunnen implementeren. Hoewel de meeste programma's ineffectief bleken op het gebied van criminaliteitsreductie, is het interessant dat zij wel een vermindering van de onveiligheidsgevoelens tot gevolg hadden (Welsh en Hoshi 2002). Mensen lijken zich veiliger te voelen wanneer er een sociaal netwerk is dat zich

zichtbaar actief inspant om de veiligheidssituatie van de wijk te verbeteren; dit gevoel staat los van de feitelijke resultaten voor de criminaliteitsreductie.

Tot slot grijpen we nog even terug op een beloftevolle preventieve techniek uit hoofdstuk 5, die leunt op de lokale gemeenschap. In dat hoofdstuk wordt gesproken over de opsporingsresultaten die verwacht mogen worden van *community policing*, het inschakelen van de lokale gemeenschap bij het politiewerk. De politie investeert in haar relatie met de gemeenschap, om draagvlak te creëren en informatie te verzamelen. Hier noemen we nogmaals een buurtaanpak die preventief succesvol kan zijn: het verstevigen van de vertrouwensband tussen politie en bewoners. Als mensen respect hebben voor de politie als handhavers van de wet, zullen zij meer bereid zijn om zich uit zichzelf aan de wet te houden. Vertrouwen in en respect voor de politie zal in de eerste plaats bereikt worden door een correcte bejegening in de persoonlijke contacten met bewoners, daders en slachtoffers (Sherman en Eck 2002: 316-318).

6.5 Samenvattend

- Gezinsinterventies, waaronder opvoedingsondersteuning, dragen volgens internationaal onderzoek bij aan de preventie van jeugddelinquentie, maar zijn niet afdoende: een combinatie met interventies in andere domeinen is nodig.
- Een normbevestigend, consistent en constructief schoolklimaat is veelbelovend om jeugddelinquentie te voorkomen.
- Klassikale voorlichting is niet veelbelovend om jeugddelinquentie te voorkomen.
- Op individueel niveau is begeleiding door een mentor, bij opleiding en werk, veelbelovend om gedragsproblemen tegen te gaan; op groepsniveau geldt dit ook voor buurtcoaches als positieve rolmodellen.
- Naschoolse activiteiten waarin probleemjongeren en niet-probleemjongeren samenkomen, zijn veelbelovend als aanvulling op andere interventies.
- Buurtmobilisatie is niet veelbelovend ter preventie van criminaliteit, maar mogelijk wel ter bevordering van de subjectieve veiligheid.
- Cognitieve gedragstherapie en socialevaardigheidstraining (zoals Zelfcontrole of UCDD) zijn de meest effectieve vormen van behandeling van probleemgedrag door jeugdigen.
- Een multisysteembenadering, waarbij integraal wordt geïntervenieerd in de verschillende leefdomeinen van de jongeren, is de meest effectieve aanpak ter preventie van jeugddelinquentie.
- Interventies moeten voldoende intensief en langdurig zijn, en bij voorkeur multimodaal zijn.
- Het isoleren van risicojongeren als groep werkt mogelijk nadelig op de recidive, vanwege negatieve groepsdruk.

7 Gelegenheidsbeperking

7.1 Inleiding

De maatregelen die tot de strategie van de gelegheidsbeperking behoren, beogen vooral de gelegenheid tot criminaliteit zo klein mogelijk te maken. Zij hebben direct tot doel te voorkomen dat criminaliteit en overlast plaatsvinden en streven veelal ook het verminderen van de onveiligheidsbeleving na. In tegenstelling tot de twee strategieën die in hoofdstuk 5 en 6 zijn besproken, staat hier dus niet de ontwikkelingsgeschiedenis van (potentiële) daders centraal, maar de criminaliteit zelf.

Het beleid om de sociale veiligheid via gelegheidsbeperkende maatregelen te vergroten, is in sterke mate gebaseerd op de *opportunity theory* (Cohen en Felson 1979; Hindelang et al. 1978). Deze theorie komt erop neer dat ‘the convergence in time and space of suitable targets and the absence of capable guardians may lead to increases in crime, independent of the structural and cultural conditions that may motivate individuals to engage in crime’ (Sampson en Lauritsen 1994: 13). In het criminologisch onderzoek wordt deze theorie toegepast om criminaliteit over de tijd te verklaren, evenals verschillen in criminaliteit tussen geografische eenheden, verschillen in delinquent gedrag en verschillen in slachtofferrisico tussen individuen en huishoudens. De bevindingen van dit criminologisch onderzoek hebben veel kennis opgeleverd over situaties waarin criminaliteit relatief vaak plaatsvindt. Op basis hiervan heeft Clarke richtlijnen opgesteld om de gelegenheid tot het plegen van criminaliteit te verkleinen (Clarke 1983 en 1995; Clarke en Eck 2003). Dit richtlijnschema ligt – soms expliciet, maar veelal impliciet – ook ten grondslag aan het Nederlandse beleid om de gelegenheid tot criminaliteit zo klein mogelijk te maken. De kern van het schema is samen te vatten in de volgende vijf motto’s (voor toelichting zie Wittebrood en Van Beem 2004: 18-22):

- Maak het zo moeilijk mogelijk.
- Maak de pakkans zo groot mogelijk.
- Maak de opbrengst zo klein mogelijk.
- Voorkom situaties die criminaliteit uitlokken.
- Geef geen mogelijkheden tot het aanvoeren van uitvluchten.

Binnen het Veiligheidsprogramma heeft het kabinet zich de afgelopen jaren geconcentreerd op bepaalde onderdelen binnen de gelegheidsbeperkende strategie. Zoals we in de hoofdstukken 2 en 3 hebben laten zien, is vooral ingezet op maatregelen om de (feitelijke en gepercipieerde) pakkans zo groot mogelijk te maken. Concreet betekent dit vooral meer toezicht door politie (en particuliere beveiliging), zowel qua capaciteit als qua bevoegdheden. Ook het gebruik van cameratoezicht is sterk toegenomen. Burgers en bedrijfsleven worden gestimuleerd hun eigen verantwoordelijk te nemen en het potentiële daders zo moeilijk en onaantrekkelijk mogelijk te maken om delicten te plegen. Dit uit zich onder andere in keurmerken, zoals

het keurmerk Veilig wonen en het keurmerk Veilig ondernemen. Hierbij heeft de technische beveiliging een sterke nadruk gekregen, bijvoorbeeld het aanbrennen van beter hang- en sluitwerk en alarminstallaties.

7.2 Directe effecten

Net als in de twee voorgaande hoofdstukken, is voor elk van de effectevaluaties een samenvatting gemaakt, aan de hand van een vast stramien. Deze samenvattingen zijn weergegeven in bijlage D. Bij de bespreking van de uitkomsten richten we ons vooral op de effectevaluaties die de minimaal vereiste onderzoeksopzet hebben om verantwoorde conclusies te kunnen trekken over de effectiviteit van een maatregel. Dit zijn 13 van in totaal 63 evaluaties. De bevindingen uit de effectevaluaties zijn in het vervolg van deze paragraaf beschreven per cluster van maatregelen, namelijk menselijk toezicht (met een onderscheid in formeel, functioneel en informeel toezicht), cameratoezicht, technische beveiliging en overige maatregelen.

7.2.1 Menselijk toezicht

Potentiële daders blijken zich vooral zorgen te maken over de kans dat ze gepakt worden en minder over de consequenties die dat eventueel heeft (zie ook hoofdstuk 5). Om de criminaliteit terug te dringen is het dus belangrijk de pakkans (of in ieder geval de gepercipieerde pakkans) zo groot mogelijk te maken. Het vergroten van de pakkans is binnen deze strategie vooral bedoeld om potentiële daders ervan te weerhouden een delict te plegen (waar in de strategie ‘rechtshandhaving’ het vergroten van de pakkans hoofdzakelijk tot doel heeft daders te kunnen bestraffen). Een belangrijk instrument hierin is menselijk toezicht: het vergroten van het formeel toezicht (bv. de inzet van beveiligingspersoneel en politie), functioneel toezicht (bv. de inzet van conducteurs en huismeesters) en informeel toezicht (bv. in groepjes op stap gaan, inschakelen van burens bij afwezigheid en buurtpreventie). We bespreken voor elk van deze drie vormen van menselijk toezicht de bevindingen uit Nederlandse effectevaluaties.

Formeel toezicht

Er zijn acht studies verricht naar de effectiviteit van formeel toezicht om de sociale veiligheid te vergroten. De oudere studies betreffen vooral politieursveillance (Nuijten-Edelbroek 1983; Spickenheuer 1983; Van Burik en Starmans 1990; Hesseling en Aron 1995). Alleen op basis van de studies van Spickenheuer (1983) en Hesseling en Aron (1995) kunnen geldige uitspraken worden gedaan over de effecten op sociale veiligheid. Beide studies wijzen op een positieve bijdrage van politieursveillance.

Uit het onderzoek van Spickenheuer (1983) naar de effecten van extra politieursveillances in het Amsterdamse Osdorp, bleek dat de criminaliteit zich stabiliseerde, terwijl in de controlewijk een stijging was waar te nemen.¹ Ook de subjectieve sociale veiligheid was toegenomen, terwijl die in de controlewijk was afgenomen.

Hesseling en Aron (1995) onderzochten of intensievere politieursveillance, bewaking en voorlichting bij een parkeergelegenheid in het centrum van Rotterdam tot minder inbraken in auto's leidden. Zij maakten daarvoor gebruik van politieregistraties. Het aantal diefstallen uit auto's in het centrum daalde aanzienlijk. De onderzoekers concludeerden dat de maatregel effectief was, in de zin dat het steeds moeilijker werd gemaakt om diefstallen uit auto's te plegen. Ook waren er geen aanwijzingen voor geografische verplaatsing. Wel was sprake van functionele verplaatsing, dat wil zeggen dat andere typen delicten vaker werden gepleegd, zoals gekwalificeerde diefstal.

Recenter heeft het Centraal Planbureau studies verricht naar de mate waarin groei in de politiecapaciteit en strenger en gericht optreden door de politie een bijdrage leveren aan het vergroten van de sociale veiligheid (Vollaard 2005 en 2006; Vollaard en Koning 2005; zie ook hoofdstuk 5). Uit deze studies, waarin gebruik wordt gemaakt van gegevens uit de Politiemonitor bevolking (PMB), aangevuld met informatie uit andere bronnen, blijkt dat door extra politiecapaciteit de criminaliteit en overlast dalen. Ook wanneer het politieoptreden strenger richting *zero tolerance* en gericht op *hot spots* en *hot times* is, nemen de criminaliteit en overlast af. Gevoelens van onveiligheid verminderen eveneens door strenger en gericht optreden.

Functioneel toezicht

Er zijn verschillende studies verricht naar de effectiviteit van functioneel toezicht, variërend van huismeesters en conducteurs tot stadswachten. In totaal zijn vijftien evaluaties verschenen, die vrijwel alle in de jaren tachtig en negentig zijn uitgevoerd. De studies hadden vooral betrekking op functioneel toezicht in wooncomplexen (Wassenberg 1991; Hesseling et al. 1991; Rosmalen en Wassenberg 1994; Van Overbeeke 1996), winkelgebieden/stadscentra (Colder 1988; dienst Sociale zaken 1988; Bos en Geveke 1990; Kees 1990 en 1992; Van Burik et al. 1992; Etman et al. 1996) en openbaar vervoer (Van Anel 1990; Toornvliet et al. 1991; Van Burik 1995; Bruinink en Van Dijk 1994; De Bie et al. 1995; Bieleman en Snippe 1995; Klein Wolt et al. 2006). De meeste van deze evaluaties laten – als gevolg van de geringe interne validiteit – geen conclusies toe over de effectiviteit van de onderzochte maatregel voor de objectieve en subjectieve sociale veiligheid. Alleen in de studies van Hesseling et al. (1991), Van Overbeeke (1996) en Bieleman en Snippe (1995) is er sprake van een quasi-experimentele opzet, waardoor rekening kon worden gehouden met alternatieve verklaringen.

De inzet van huismeesters in problematische woningcomplexen bleek duidelijk te leiden tot minder diefstal en vandalisme in de semiopenbare ruimten (Hesseling et al. 1991). Het aantal inbraken in de woningen bleef echter stabiel. Ook de subjectieve sociale veiligheid veranderde niet na de komst van de huismeesters. Deze landelijke evaluatie liet echter zien dat huismeesters een positieve bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van de sociale veiligheid. Vooral in relatief kleine woningcomplexen waar ook de toegankelijkheid werd beperkt, nam de criminaliteit in de algemene ruimten af. In deze complexen waren de problemen toch al niet al te groot.

De studie van Van Overbeeke (1996) naar de effectiviteit van flatwachten in de Bijlmermeer liet daarentegen zien dat de criminaliteit niet afnam na de komst van de flatwachten. Wel nam de veiligheidsbeleving duidelijk toe. Mogelijk kunnen de verschillende uitkomsten verklaard worden door de problematische omstandigheden in de Bijlmermeer.

Bieleman en Snippe (1995) hebben, om het effect van kaartcontroleurs na te gaan, reizigers op vier buslijnen in Groningen ondervraagd. Het betrof een buslijn met veel overlast waar kaartcontroleurs werden ingezet, een buslijn met veel overlast waar geen kaartcontroleurs werden ingezet, een buslijn met weinig overlast en met kaartcontroleurs, en tot slot een buslijn met weinig overlast en geen kaartcontroleurs. Om het effect van vervoersinformanten na te gaan, werd een onderscheid gemaakt tussen reizigers die wel en die geen ervaring hadden met vervoersinformanten. Uit het onderzoek bleek dat het inzetten van kaartcontroleurs niet had geleid tot een daling van het slachtofferschap onder reizigers. De onveiligheidsgevoelens waren wel afgenomen, maar dit bleek niet het gevolg te zijn van de inzet van kaartcontroleurs.² Opvallend is dat een groot deel van de reizigers meende dat door de kaartcontrole en de vervoersinformanten de veiligheid in en rondom de bus was toegenomen.

Informeel toezicht

Met name in woongebieden is er ook aandacht voor informeel toezicht als instrument om de sociale veiligheid te vergroten. Door de bebouwing aan te passen, zou het toezicht kunnen worden vergroot en de gelegenheid voor criminaliteit worden verkleind. Eind jaren tachtig werd gestart met zogenaamde buurtpreventieprojecten: door buurtbewoners gedragen en actief uitgevoerde kleinschalige projecten. Het ging hierbij om een Nederlandse uitwerking van het uit de Verenigde Staten afkomstige Neighborhood Watch. Begin jaren negentig werd gekozen voor buurtbeheer, eveneens een integrale buurtgerichte aanpak met een pakket aan maatregelen. Nederlandse evaluaties hiernaar laten geen uitspraken toe over de effectiviteit (Van Burik en Van Dijk 1988; De Savornin Lohman en Van Dijk 1988; Kesselaar en Mutsaers 1996).

Ook was er eind jaren tachtig en negentig aandacht voor het versterken van informeel toezicht en bouwkundige veranderingen in de wooncomplexen (Delft en Van der Ven 1989; Elsinga 1990; Wassenberg 1991; Rosmalen en Wassenberg 1994; Boumeester en Wassenberg 1996; Van Veghel en Wassenberg 1999). Ook uit deze studies kan weinig geconcludeerd worden over de effectiviteit van de ingezette maatregelen. Uitzondering is de studie van Van Veghel en Wassenberg (1999): zij onderzochten de inzet van flatbewoners in de Bijlmermeer bij het houden van toezicht. De resultaten van dit intensieve beheer zijn positief: zowel de objectieve als de subjectieve veiligheid nam in de experimentele flat meer toe dan in de controleflats.

7.2.2 Cameratoezicht

In vergelijking met andere gelegenheidsbeperkende maatregelen is relatief veel onderzoek gedaan naar de effecten van cameratoezicht op de sociale veiligheid.

In veel gevallen gaat de invoering van cameratoezicht samen met de invoering van andere interventies, zoals het aanpassen van de verlichting en meer surveillance. Dit maakt het lastig om het effect van cameratoezicht te beoordelen, maar het is uiteraard wel mogelijk aan te geven of het pakket aan maatregelen een bijdrage heeft geleverd aan het vergroten van de sociale veiligheid.

De meeste studies naar de effecten van cameratoezicht op de sociale veiligheid zijn uit deze eeuw en hebben betrekking op uitgaansgebieden (veelal de binnenstad van een gemeente). Soms wordt op bepaalde tijdstippen live meegekeken (preventief, zoals in Arnhem, Groningen en Utrecht) en kan direct worden gereageerd; soms worden de opnamen alleen gebruikt nadat incidenten zijn geconstateerd (reactief, zoals in Ede). In het eerste geval heeft het toezicht vooral als doel om te voorkomen dat incidenten plaatsvinden of escaleren, terwijl in het tweede geval het opsporen van daders als primair doel gezien wordt.

Doordat geen van de effectevaluaties naar cameratoezicht in uitgaansgebieden een onderzoeksopzet heeft die voldoet aan de minimale methodologische eisen, kunnen geen uitspraken gedaan worden over vergroting van de sociale veiligheid door het gebruik van camera's. Wel is in de studies steeds een voor- en nameting verricht, zodat duidelijk wordt of de sociale veiligheid in de uitgaansgebieden is toegenomen. Onduidelijk blijft echter of deze toenames het gevolg zijn van het gebruik van cameratoezicht, doordat geen gebruik is gemaakt van een vergelijkbaar controlegebied. Interessant is de bevinding dat in verschillende studies het aantal door de politie geregistreerde delicten is gestegen (bv. Van Leiden en Ferwerda 2002; Bieleman et al. 2002; Snippe et al. 2003), terwijl dat in andere studies juist afnam (bv. Kortrijk 2000; Flight et al. 2004). Waarschijnlijk kunnen deze verschillende uitkomsten verklaard worden door het feit dat in de laatstgenoemde studies vooral reactief gebruik van cameratoezicht is geëvalueerd, terwijl in de andere studies live werd meegekeken bij het cameratoezicht, waardoor incidenten eerder werden opgemerkt en geregistreerd. Deze bevindingen komen overeen met de meta-evaluatie die onlangs is uitgevoerd (Dekker et al. 2007).

Verder zijn er verschillende studies verricht naar cameratoezicht in het openbaar vervoer (De Bie et al. 1995; Ferwerda en Beke 1997; Breda 2000; Ferwerda en Verhagen 2002; Snippe et al. 2003). Alleen in de studie van Ferwerda en Beke (1997) is gebruik gemaakt van een quasi-experimentele opzet. Zij hebben in de rayons Hellevoetsluis en Spijkenisse het effect onderzocht van camera's in bussen op het vergroten van de objectieve en subjectieve veiligheid. Uit het onderzoek bleek dat de objectieve sociale veiligheid over de hele linie licht was toegenomen. Onduidelijk bleef echter of er verschillen waren in de veranderingen in de feitelijke criminaliteit tussen de bussen waar registrerende camera's waren geplaatst, bussen waar niet-registrerende camera's waren geplaatst en bussen zonder camera's. De onderzoekers rapporteren dit niet. De subjectieve sociale veiligheid was ook licht toegenomen, maar niet significant. Hoewel de onveiligheidsgevoelens het sterkst waren afgenomen in de bussen met registrerende camera's, lijken de verschillen in de afname niet significant te verschillen tussen de typen bussen.³

Boumeester en Wassenberg (1996) onderzochten de effecten van cameratoezicht in semiopenbare ruimten van huurflats in de Amsterdamse Bijlmermeer.⁴ Flatwachten ondersteunden het cameratoezicht. Zowel de objectieve als de subjectieve sociale veiligheid nam toe als gevolg van het cameratoezicht; daarbij was de toename in de experimentele flat groter dan in de beide controleflats. Vooral voor het oog van de camera nam het vandalisme af.

7.2.3 Technische beveiliging

Verrassend genoeg is er weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van technische preventieve maatregelen. Roëll en Linckens (1984) onderzochten de effecten van het graveren van bezit en het gebruik van een preventiesticker op ramen en deuren. In de studies van Reijenga en Van der Dool (1998) en Nauta (2004) stond het keurmerk Veilig wonen centraal en het effect daarvan op inbraak. Deze studies geven echter geen duidelijkheid over de effectiviteit van de maatregel.

Alleen Van Wilsem (2003) heeft op basis van de Politiemonitor uit 1999 onderzocht of het nemen van preventieve maatregelen effectief is. Zijn onderzoek laat zien dat zowel de kans op een voltooide inbraak als die op een poging tot inbraak drastisch afneemt naarmate een huishouden meer preventiemaatregelen heeft genomen. Op individueel niveau gaat de sterkste preventieve werking uit van extra sloten op deuren en ramen. Ook extra buitenverlichting werkt preventief, maar het laten branden van lichten heeft alleen een preventieve werking tegen geslaagde inbraken (en niet tegen pogingen). Een inbraakalarm verkleint de kans op een voltooide inbraak, maar vergroot de kans op een poging tot inbraak. Mogelijk gaat hier een selectie-effect achter schuil: het zijn doorgaans de meest aantrekkelijke doelwitten die overgaan tot het installeren van een inbraakalarm. Het onderzoek van Van Wilsem (2003) laat ook zien dat het risico van inbraak niet alleen afhankelijk is van het eigen preventiegedrag, maar ook van dat van anderen in de nabije omgeving.

7.2.4 Overige maatregelen

In de loop der tijd zijn nog diverse andere effectevaluaties verricht, die veelal betrekking hebben op een pakket aan maatregelen die in gemeenten worden ingezet. De evaluaties van Operatie hartslag in Heerlen (Heerlen 2005) en Hector in Venlo (Snippe et al. 2006) zijn hier voorbeelden van. Deze maatregelen zijn gericht op het terugdringen van de drugsoverlast. Ook zijn onder meer het instellen van een sluitingstijdenregime (Snippe et al. 2001) en een veiligheidscoördinator voor ouderen (Kesselaar en Mutsaerts 1996) geëvalueerd. Geen van deze studies is echter van voldoende kwaliteit om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de ingezette maatregelen.

Hierop is slechts één uitzondering. De Algemene Rekenkamer (2004) heeft een effectevaluatie verricht naar het convenant Veilig uitgaan. Voor vrijwel alle gemeenten die in 2002 minimaal 25.000 inwoners hadden en over een uitgaansgebied beschikken, zijn gegevens over uitgaansgeweld verzameld via politieregistraties over de periode 1999-2002. De effectiviteit van het convenant is nagegaan, rekening

houdend met kenmerken van de gemeenten (het aantal inwoners, stedelijkheidsgraad, werkloosheidspercentage, sluitingstijdenregime en het percentage allochtonen) en onderwerpen opgenomen in het convenant. De onderzoekers concluderen dat er geen aantoonbaar effect is van de werking van een convenant op het aantal geregistreerde uitgaansgeweldincidenten. Wel blijkt dat wanneer in het convenant afspraken zijn opgenomen over twee van de drie succesfactoren (een vast aanspreekpunt, 'overig' toezicht en het verbinden van consequenties aan een evaluatie), dit een gunstig effect heeft op het aantal lichte uitgaansgeweldincidenten.

7.3 Internationale bevindingen

Het al eerder aangehaalde rapport van Sherman et al. (2002) bevat tevens een overzicht van gelegenheidsbeperkende maatregelen. In deze paragraaf leunen we sterk op enkele hoofdstukken uit dit boek, waarin vooral dit type maatregelen centraal staat (Eck 2002; Sherman en Eck 2002). Daarnaast maken we gebruik van enkele andere recentelijk verschenen meta-evaluaties. Het merendeel van de onderzoeken die in deze meta-evaluaties aan de orde komen, is afkomstig uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. We beschrijven – net als in de vorige paragraaf – de bevindingen per cluster van maatregelen, namelijk menselijk toezicht (met een onderscheid in formeel, functioneel en informeel toezicht), cameratoezicht, technische maatregelen en overige maatregelen.

7.3.1 Menselijk toezicht

Formeel toezicht

De effectiviteit van formeel toezicht is ook al in hoofdstuk 5 aan de orde geweest, waar het tot doel had de pakkans te vergroten. Vanuit de gelegenheidsbeperkende strategie is het doel vooral om potentiële daders ervan te weerhouden delicten te plegen. Ook hier is de politie de centrale speler. Sherman en Eck (2002) concluderen dat gerichte surveillance op bepaalde plekken (*hot spots*) of tijdstippen (*hot times*) effectief is. Zij verklaren dit doordat criminaliteit zeer lokaal geconcentreerd is; zelfs binnen gebieden die zelf al tot *hot spots* gerekend kunnen worden, is de criminaliteit geconcentreerd op specifieke locaties. Een recente review naar *hot spots policing* (Braga 2006) bevestigt de eerdere conclusies. Ook blijkt hieruit dat, als er al sprake is van verplaatsingseffecten, deze beperkt zijn. De verklaring is dat er een reden is waarom de ene plek een *hot spot* is en de andere niet. Dit beperkt de inwisselbaarheid van locaties en daarmee de verplaatsingseffecten. Een internationale review van Van der Knaap et al. (2006) bevestigt eveneens dat zeer gerichte surveillance door de politie effectief is voor het voorkomen van geweldsmisdrijven. Wanneer daarnaast een specifieke focus gehanteerd wordt, bijvoorbeeld op het handhaven van een avondklok of de leerplicht, blijkt het effect op geweld door jongeren versterkt te worden.

Surveillance die daarentegen meer willekeurig wordt ingezet, blijkt niet effectief. Daarmee wordt de hypothese tegengesproken dat het onverwachts opduiken van

politie afschrikkend werkt omdat daardoor de illusie van alomtegenwoordigheid gewekt wordt. Het idee om meer agenten op straat in te schakelen zonder dat deze een duidelijke activiteit hebben, werkt evenmin.

Een laatste preventieve werkwijze van de politie is het zogenaamde probleemgeoriënteerde politiewerk (*problem-oriented policing*). Hiervoor wordt internationaal veel empirische steun gevonden. Binnen deze aanpak zijn alle mogelijke preventieve technieken denkbaar die de politie ter beschikking staan, waarbij het doel is om de specifieke onderliggende problematiek van de criminaliteit te herkennen en gericht op te lossen. De gedachte is dat de criminaliteit wordt opgelost door de oorzaken ervan weg te nemen. Een voorbeeld van probleemgeoriënteerd politiewerk is het fysiek uit elkaar houden van potentiële daders en potentiële slachtoffers. Dit kan door potentiële daders, zoals beschonken mensen, de toegang tot bepaalde gelegenheden te weigeren. Zoals in dit voorbeeld, is de locatie vaak de focus van het politieoptreden. De scheidslijn tussen *problem-oriented policing* en *hot spots policing* is daarmee zeer dun; beide kunnen dan ook effectief zijn. De aanpak lijkt in de Verenigde Staten ook effectief voor het reduceren van vuurwapendelicten, bijvoorbeeld door automobilisten op late tijdstippen aan te houden en de wagens te doorzoeken. Wat ook het precieze probleem is dat de politie hiermee wil aanpakken, kenmerkend is de gerichte focus op situaties (locaties, tijdstippen en doelgroepen) waar men het probleem denkt aan te treffen.

Ten slotte zijn, volgens een systematische en internationale review van de Britse Home Office (Dalglish en Myhill 2004), patrouilles door politieagenten te voet effectief voor het reduceren van gevoelens van onveiligheid. Daarnaast is het verhogen van de zichtbaarheid van de politie veelbelovend om hetzelfde doel te bereiken. Hieraan gerelateerd wordt ook het verhogen van de toegankelijkheid en de vertrouwdeheid van de politie voor de burgers gezien als een veelbelovende strategie tegen onveiligheidsgevoelens.

Functioneel toezicht

Bewaking door veiligheidsbeambten is een van de weinige vormen van functioneel toezicht die naar ons bekend internationaal geëvalueerd is. Door de gebrekkige kwaliteit van de studies komt men niet tot harde uitspraken over de effectiviteit ervan. Zelden bestaat de interventie uit alleen de introductie van bewakers, waardoor de bijdrage aan een eventuele criminaliteitsreductie niet te achterhalen is. Bewakers zouden de veiligheid kunnen verhogen in winkels, banken en parkeerterreinen, en doen dat zeer waarschijnlijk op vluchthavens (Eck 2002).

We kiezen ervoor ook horecapersoneel tot deze categorie te rekenen, omdat ze uit hoofde van hun functie medeverantwoordelijk zijn voor incidenten binnen en rondom hun etablissement. Zij kunnen minderjarigen of beschonken volwassenen verdere alcoholische consumpties weigeren, erop toezien dat gasten niet dronken achter het stuur kruipen of anderen lastig vallen. Op basis van Australisch en Amerikaans onderzoek wordt de bijdrage van een duidelijke gedragscode – of liever beleidscode – in een drinkgelegenheid (bv. een goed schenkbeleid, getrainde

barmedewerkers en uitsmijters) aan met name geweldsincidenten als veelbelovend geclassificeerd (Eck 2002: 261). In een dergelijke gedragscode zien we overeenkomsten met het Nederlandse keurmerk Veilig uitgaan.

De rol van winkelpersoneel is vergelijkbaar met die van horecapersoneel. Het is veelbelovend gebleken tegen overvallen om winkels met minimaal twee medewerkers te bemannen (Eck 2002: 253).

Het verantwoordelijk stellen van huisbazen voor de praktijken die in hun huurhuizen plaatsvinden, is veelbelovend om overlast en criminaliteit tegen te gaan. Amerikaans onderzoek vindt sterke positieve resultaten ten aanzien van drugsgerelateerde criminaliteit, wanneer huisbazen wettelijk gedwongen kunnen worden om fysieke aanpassingen aan hun eigendom te plegen of hun huurders bij wangedrag uit te zetten (Eck 2002: 251).

Informeel toezicht

Een van de meest bekende projecten gericht op het vergroten van de sociale veiligheid in woongebieden, is het Amerikaanse Neighborhood Watch. Deze surveillance door buurtbewoners kan beschouwd worden als een vorm van *community policing* (zie ook hoofdstuk 5), waarbij de functie van signalering en afschrikking door de lokale gemeenschap vervuld wordt. In tegenstelling tot veel andere maatregelen, is hiervan vrij duidelijk dat het geen effect heeft op de criminaliteit. Bovendien blijkt de onveiligheidsbeleving er juist door toe te nemen, in plaats van te dalen (Sherman en Eck 2002: 315-317).

7.3.2 Cameratoezicht

Internationaal onderzoek is stellig over de onbruikbaarheid van cameratoezicht voor het voorkómen van geweld. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat geweld vaak onder invloed van alcohol of hevige emoties wordt gepleegd, waardoor rationaliteit niet meer geldt en men zich niet meer laat weerhouden door de camera (Van der Knaap et al. 2006: 87; Gill en Spriggs 2005). Wel kan de politie vaak sneller ingrijpen wanneer een incident dreigt te escaleren, of de cameragegevens achteraf gebruiken om daders op te sporen. Als de politie niet direct op de camerabeelden reageert, lijken camera's hun waarde te verliezen. Personeel dat live meekijkt met de opnames lijkt ook een cruciale factor voor het reduceren van winkeldiefstal (Eck 2002: 259).

Ten aanzien van de preventie van overige delicten, zoals vermogensdelicten, blijkt uit internationaal onderzoek dat cameratoezicht een klein, maar significant effect heeft. De effecten blijken het grootst op parkeerterreinen. Daarentegen zijn de effecten van cameratoezicht in het openbaar vervoer en in stadscentra niet aantoonbaar. Een overzichtsstudie van het Britse Home Office stelt dat cameratoezicht de beste resultaten behaalt in gelegenheden met gecontroleerde of beperkte toegang. Ook stelt de studie dat de effecten op criminaliteit groter worden naarmate het aantal camera's per locatie toeneemt, totdat het verzadigingspunt is bereikt (Gill en Spriggs 2005).

Verder blijkt dat de effecten van cameratoezicht in het Verenigd Koninkrijk veel groter zijn dan in de Verenigde Staten (Welsh en Farrington 2006). Verklaringen hiervoor worden gezocht in de follow-upperiode van de studies (deze is in de vs veel korter dan in het Verenigd Koninkrijk), de combinatie met andere maatregelen (in de vs wordt cameratoezicht niet met andere maatregelen gecombineerd en in het Verenigd Koninkrijk wel) en de publieke steun voor cameratoezicht (deze is in het Verenigd Koninkrijk veel groter dan in de vs).

Ook over de effecten op onveiligheidsgevoelens is internationaal het een en ander bekend. Het Britse Home Office vindt op basis van enquêtes in twaalf gebieden, onder voorbijgangers of aan huis bij bewoners, dat cameratoezicht geen verbetering van de onveiligheidsbeleving oplevert. Ondanks de overwegend positieve houding van deze Britse respondenten over het installeren van camera's, zijn zij zich er niet veiliger door gaan voelen.

7.3.3 Technische beveiliging

Beveiliging van doelwitten (met name woonhuizen) vermindert het aantal inbraken aanzienlijk, zonder dat er sprake is van grote verplaatsingseffecten (Eck 2002). Deze conclusie is gebaseerd op slechts twee studies in publieke woningcomplexen in Engeland. Voor winkeldiefstal kan dezelfde conclusie getrokken worden. De resultaten voor het elektronisch beveiligen van winkelwaren zijn voorlopig positief, maar aanvullend onderzoek is nodig om het echt als veelbelovend te mogen kwalificeren. Ook worden er positieve, maar te weinig en te weinig kwalitatief goede resultaten gevonden voor het waardeloos maken van gestolen goederen door ze met inkt te merken.

7.3.4 Overige maatregelen

Om de criminaliteit terug te dringen, blijkt het verbeteren van de straatverlichting een effectieve maatregel (Eck 2002: 270-278). Een meta-analyse van vijf kwalitatief goede Britse effectevaluaties laat zien dat verbeterde straatverlichting tot een reductie van criminaliteit heeft geleid van 30% (Farrington en Welsh 2006b). Opvallend is het resultaat uit deze studies dat de criminaliteit 's nachts niet sterker afnam dan overdag. Daarom wordt gesteld dat het effect van straatverlichting niet zozeer via surveillance en afschrikking verloopt, als wel via toegenomen trots in de buurt en sociale controle (Farrington en Welsh 2006b: 220). Verlichting is met name effectief gebleken in woongebieden (Eck 2002: 273) en ten aanzien van geweldscriminaliteit (Van der Knaap et al. 2006: 88). Desondanks is meer onderzoek nodig om inzicht te krijgen in de situaties waarin deze maatregel precies wel en niet werkt.

Vernieling van bijvoorbeeld openbare telefoons lijkt effectief bestreden te kunnen worden door het gebruik van betere materialen, het snel repareren van vernielingen en het elektronisch monitoren van de cellen (Eck 2002: 278-279). Ook in en rond het openbaar vervoer lijken er positieve resultaten te worden geboekt door het snel repareren van vernielingen en het schoonmaken van graffiti. Zelden staan schoonmaak-

acties echter op zichzelf, en onderzoek is er nog niet in geslaagd hier de effecten van verschillende interventies te onderscheiden. Vooral nog lijkt het fysieke onderdeel van de *broken windows*-theorie houdbaar, waarbij vandalen het plezier van hun werk snel wordt ontnomen (Eck 2002: 263; Rubin et al. 2006: 19).

Een laatste maatregel die genoemd moet worden, omdat het internationaal als veelbelovend naar voren komt, is het aanpassen van het stratenplan. Hoe meer eenrichtingsverkeer of doodlopende straten men tegenkomt, des te minder makkelijke vluchtroutes er beschikbaar zijn. Ook worden daders belemmerd bij het uitkiezen van doelwitten als ze het gebied niet vooraf kunnen verkennen door er in rondjes doorheen te rijden (Eck 2002: 275-277).

Internationaal moet de conclusie over gelegenheidsbeperkende maatregelen luiden dat geen enkele tactiek op voorhand verworpen kan worden. Binnen de gelegenheidsbeperkende strategie zijn veel potentieel effectieve maatregelen voorhanden. Tegelijkertijd is juist binnen deze strategie de vraag relevant welke tactiek in welke situatie effect heeft. Daar blijkt veel variatie in te zitten. Zo is straatverlichting een veelbelovende maatregel tegen situationele criminaliteit, maar kunnen criminelen onder sommige omstandigheden of op sommige plaatsen zelf ook profiteren van goed verlichte doelwitten.

In het algemeen wordt gesteld dat de positieve effecten van gelegenheidsbeperkende maatregelen eerder onder- dan overschat zijn. De kwaliteit van de studies laat op alle terreinen nog veel te wensen over, waardoor de effectiviteit van veel maatregelen noodzakelijkerwijs als onbekend wordt gekwalificeerd. Maar het zijn vooral de kwalitatief sterke studies die op positieve effecten wijzen, en de kwalitatief zwakere die geen effecten vinden (Eck 2002).

Een veelgehoorde bedenking tegen gelegenheidsbeperking is het risico van verplaatsingseffecten. Hoewel onderzoek zeker systematischer rekening zou kunnen houden met dit neveneffect, is er internationaal inmiddels een aanzienlijke hoeveelheid studies die aantonen dat er vaak geen verplaatsingseffecten zijn. Als ze er toch zijn, zijn ze vaak van geringe omvang en wegen ze niet op tegen de baten van de gelegenheidsbeperking (Eck 2002). Tegelijkertijd wordt het omgekeerde neveneffect, het uitwaaien van positieve effecten naar nabijgelegen locaties, wel waargenomen. Theoretisch zou dit effect verklaard kunnen worden doordat criminelen niet zeker weten waar de interventie nu wel of niet gepleegd is. Ook dergelijke *spillover*-gebieden kunnen een onderschatting van de effectiviteit van gelegenheidsbeperking veroorzaken, indien ze als controlegroep zijn gebruikt.

7.4 Samenvattend

- Politie-surveillances zijn effectief om de criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens terug te dringen. Het effect is het grootst wanneer de politie zich concentreert op risicogebieden en -tijdstippen.

- Functioneel toezicht, niet alleen door bewaking maar ook door winkel- of horeca-personeel, is veelbelovend om de criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens terug te dringen.
- Cameratoezicht heeft geen effect op geweldscriminaliteit, volgens internationaal onderzoek. Cameratoezicht kan een klein effect hebben ter voorkoming van andere delicttypen. Wel bevordert cameratoezicht tijdig ingrijpen door de politie indien live meegekeken wordt, en de opsporing van daders achteraf. Cameratoezicht is niet effectief om onveiligheidsgevoelens terug te dringen.
- Technische beveiliging van zowel panden als goederen, gestimuleerd door keurmerken, is veelbelovend ter preventie van criminaliteit. Straatverlichting is veelbelovend om de criminaliteit terug te dringen.
- Het snel herstellen van schade is veelbelovend om overlast en vernielingen te voorkomen, conform de fysieke interpretatie van de *broken windows*-hypothese.
- De verplaatsing van criminaliteit door gelegenheidsbeperkende maatregelen is verwaarloosbaar.

Noten

- 1 De uitkomsten verschillen tussen de gegevens uit de enquêtes en de registraties. Deze verschillen kunnen worden verklaard door de veranderingen in aangiftebereidheid (Spickenheuer 1983: 19).
- 2 De onderzoekers opperen dat de maatregelen die genomen waren om drugsoverlast te verminderen mogelijk een rol speelden. Ook bleken reizigers zich met name onveilig te voelen door de aanwezigheid van groepen jongeren en onbeschofte passagiers.
- 3 Tijdens de voormeting voelde 8% van de reizigers zich onveilig; tijdens de nameting was dit 4%. Dit verschil is niet significant (Ferwerda en Beke 1997: 20). De onveiligheidsgevoelens tijdens de voormeting verschilden niet significant naar type bus (Ferwerda en Beke 1997: 14). In bussen waar registrerende camera's geplaatst zouden worden, voelde 9% van de reizigers zich wel eens onveilig; in bussen waar niet-registrerende camera's geplaatst zouden worden, was dit 5% en op de controlebussen 7%. Bij de nameting waren deze percentages respectievelijk 4, 3 en 4 (Ferwerda en Beke 1997: 20). Uit het rapport blijft onduidelijk of de verschillen tussen de voor- en nameting per type bus significant waren. Bovendien blijft onduidelijk of de afname in de onveiligheidsbeleving in de experimentele bussen significant groter was dan in de controlebussen. Uit de beschikbare informatie menen we echter te mogen opmaken dat de onveiligheidsbeleving onder reizigers niet afnam door de invoering van cameratoezicht in de bussen.
- 4 Videobewaking in woongebouwen komt weinig voor in huurwoningen. Meestal betreft het serviceflats in de vrije sector.

8 Synthese: de plausibiliteit van de beleidstheorieën

8.1 Inleiding

Inmiddels is in kaart gebracht welke maatregelen binnen de drie strategieën ter bestrijding van criminaliteit of onveiligheidsgevoelens, als veelbelovend of effectief naar voren komen uit evaluatieonderzoek, en welke niet. Eerder zijn voor elke strategie al een of meer beleidstheorieën gereconstrueerd. In dit hoofdstuk confronteren we de verzamelde inzichten over de, door de beleidstheorie, veronderstelde effectiviteit met de, door de effectevaluaties, empirisch ondersteunde effectiviteit. Het doel is een uitspraak te doen over de plausibiliteit van de verschillende elementen uit de beleidstheorieën. In hoeverre kunnen de beleidsveronderstellingen de wetenschappelijke toets doorstaan? Tevens zal blijken waar de wetenschappelijke kennis onvoldoende is om het beleid te kunnen beoordelen, of waar de wetenschap juist alternatieven aandraagt die aan het beleid ontbreken. De figuren uit hoofdstuk 3, waarin de verschillende beleidstheorieën schematisch zijn samengevat, zullen in dit hoofdstuk terugkeren. Ditmaal wordt – voor zover mogelijk of zinvol – in de figuren zelf aangegeven of de veronderstelde mechanismen die middelen aan de einddoelen koppelen, plausibel, niet plausibel of onbekend zijn, door de pijlen van een kleur te voorzien. Zie voor de betekenis van deze kleuren de legenda achter in het boek. Tevens wordt bij ieder model een leesvoorbeeld gepresenteerd. Voor alle figuren geldt dat de ‘beoordeling’ van de veronderstellingen die later in de afgebeelde keten voorkomen, afhankelijk is van de plausibiliteit van eerdere veronderstellingen in de keten. Als het niet plausibel is dat een middel tot een bepaald subdoel leidt, zal ook het einddoel nooit worden bereikt, ook al is een verondersteld verband tussen het subdoel en het einddoel wel plausibel. De keten is immers voortijdig onderbroken. Een niet-plausibel verband vroeg in de keten relativeert dus de eventuele plausibiliteit van alle daaropvolgende veronderstellingen.

8.2 Rechtshandhaving

8.2.1 Opsporing

Binnen de eerste fase van de justitiële keten, de opsporing, is de belangrijkste beleidsvooronderstelling dat door zeker (d.w.z. consequent) straffen via verschillende subdoelen de criminaliteit en onveiligheidsgevoelens zullen afnemen. Criminelen en overlastplegers worden door consequenter ingrijpen daadwerkelijk van straat gehaald, wat deze daders tijdelijk onschadelijk maakt, maar ook potentiële daders moet afschrikken. Daarnaast zou de grotere zekerheid dat er gestraft wordt, de effectiviteit van de straffen verhogen, waardoor het recidiverisico van de gestraften afneemt. Wanneer delictplegers kunnen rekenen op een justitiële reactie, zal dit tevens sneller tot genoegdoening voor de slachtoffers en de samenleving leiden.

Hiervan zou, samen met de normbevestiging en het toegenomen vertrouwen in de rechtsstaat, een positief effect op de veiligheidsgevoelens uitgaan. In dit gedeelte van de beleidstheorie draait alles om het verhogen van de pakkans, waaruit de diverse tussen- en einddoelen volgen.

Wat weten we nu over de plausibiliteit van de beleidstheorie op het gebied van de opsporing? Figuur 8.1 laat zien welke relaties uit deze beleidstheorie volgens ons onderzoek plausibel of niet plausibel zijn. De kennis die over de opsporing beschikbaar is, betreft het verhogen van de pakkans door politieoptreden. Ook in het Veiligheidsprogramma is, in de fase van de opsporing, sterk op de politie ingezet. We lopen hier de subdoelen in figuur 3.3 langs. De criminaliteit lijkt door het verhogen van de pakkans inderdaad te kunnen worden gereduceerd: ten eerste kunnen met name veelplegers tijdelijk van straat gehaald worden en wordt de samenleving tijdelijk tegen ze beschermd; ten tweede lijkt er een generale afschrikkende werking van de pakkans uit te gaan, die potentiële daders weerhoudt van het plegen van strafbare feiten. De selectiviteit van de politie-inzet is hier het sleutelwoord. Er valt vooral winst te boeken wanneer de politie zich met voorbedachten rade specifiek concentreert op *hot spots*, *hot times* en verdachten met een hoog delinquentierisico (zie p. 94 en 104). Als arrestaties achteraf worden uitgevoerd, wordt de generale preventie deels tenietgedaan.

Deze plausibiliteit geldt, volgens internationale bevindingen, niet voor de veronderstelling dat de arrestant zelf ook afschrikt raakt en minder zal recidiveren. Als minderjarigen eenmaal opgepakt zijn door de politie, blijkt de drempel om meer delicten te plegen juist lager. Ook arrestaties naar aanleiding van overlast en andere relatief lichte vergrijpen, volgens de *fixing broken windows*- of *zero tolerance*- benadering, kunnen via sociale uitsluiting of gedaald respect voor de politie, op de langere termijn onbedoeld leiden tot een ernstiger criminele carrière. De veronderstelling dat de pakkans recidive via afschrikking verlaagt, wordt in de internationale literatuur sterk in twijfel getrokken, en zo ook de specifieke preventie (zie p. 104). Kortom, de effectiviteit van de verhoogde pakkans lijkt zich te beperken tot generale preventie, met name wanneer de politie anticipeert op hogerisicosituaties.

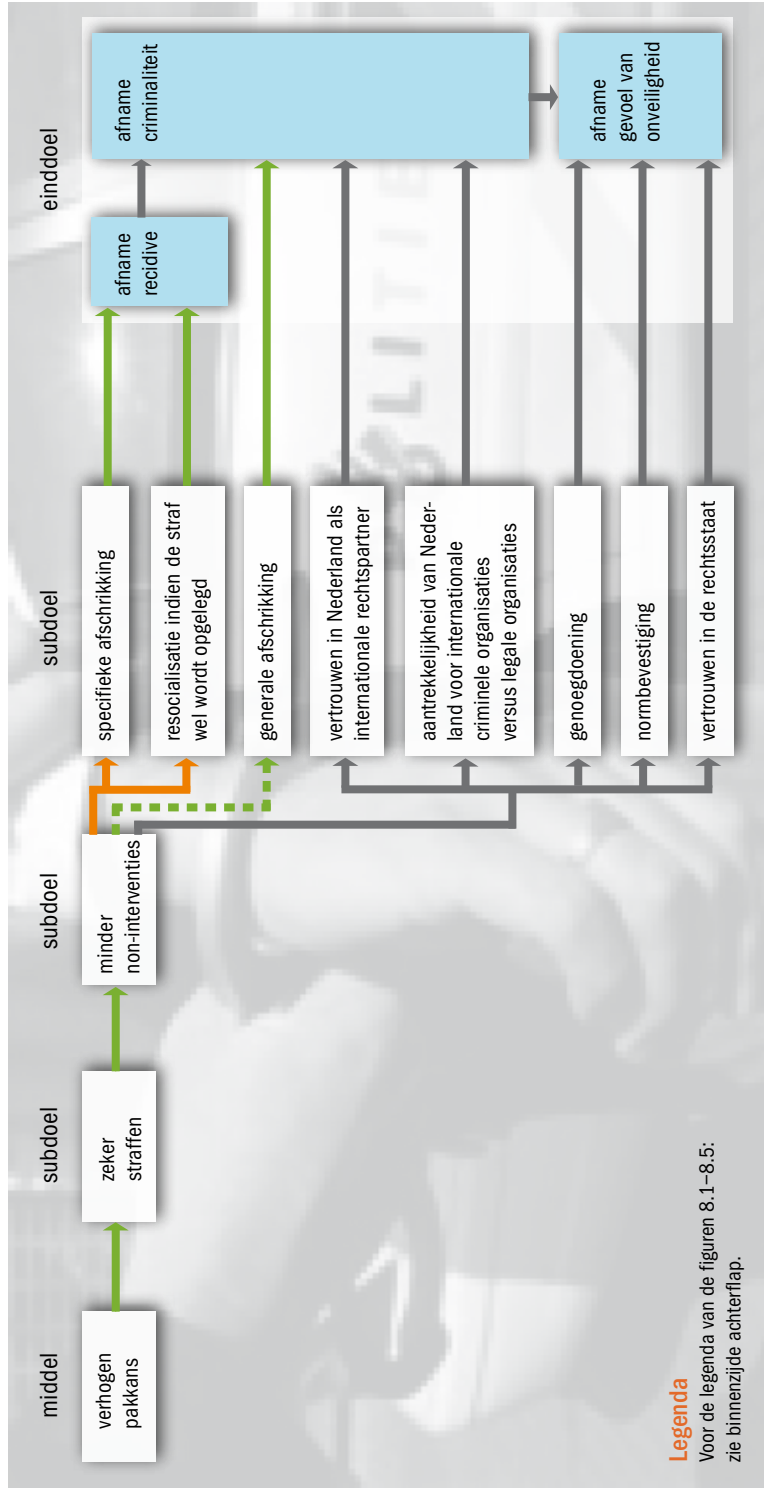
Op basis van de negatieve internationale uitkomst ten aanzien van zeker straffen en specifieke preventie, is er dan ook geen aanleiding om de beleidsveronderstelling plausibel te achten dat zekerder straffen via een verhoogde pakkans tot een hogere effectiviteit van de straf zal leiden wanneer deze wél wordt opgelegd. Hoewel hierover geen directe onderzoeksresultaten beschikbaar zijn, kan afgeleid worden dat de effectiviteit van de straf zal afhangen van het type straf, en niet van het feit dat men als gevolg van zeker straffen gearresteerd is.

Een lacune in onze kennis betreft de subjectieve criminaliteit, met alle tussen-doelen, terwijl het reduceren van onveiligheidsgevoelens een van de hoofdoelen van het Veiligheidsprogramma is. Internationaal is niet bekend of het actiever van straat halen van criminelen en overlastplegers werkelijk een afname teweegbrengt in de onveiligheidsgevoelens van slachtoffers en burgers. In Nederland is er een enkele studie die een positief verband legt tussen de pakkans door proactief politiewerk

Figuur 8.1

Plausibiliteit beleidstheorie opsporing

Geconstateerd probleem: door een tekort in de rechtshandhaving zijn er te veel non-interventies



en gevoelens van veiligheid (Vollaard 2006; zie p. 94 van dit rapport). Omdat zowel overlastplegers als politie op straat, voor burgers zeer in het oog springen, kunnen we in aanvulling op dit resultaat zeggen dat het hier in ieder geval om een logische gedachte gaat. Ter ondersteuning leert hoofdstuk 7 (Gelegenheidsbeperking, p. 130-131 en p. 136) ons dat zichtbare surveillance door de politie, oftewel voldoende blauw op straat, wel een positief effect op de veiligheidsgevoelens heeft. Aanwezigheid van politie is immers ook een belangrijke voorwaarde om een hoge pakkans te bewerkstelligen. Ten slotte kan er geen uitspraak gedaan worden over de bijdrage van de pakkans aan het internationale imago van Nederland, noch als partner in de criminaliteitsbestrijding, noch als aantrekkelijk oord voor criminelen.

8.2.2 Vervolgging en berechting

In de fase van de vervolging zet het beleid in op snellere doorlooptijden van de zaken, zodat verdachten sneller terecht en eventueel bestraft kunnen worden. De theorie achter dit beleid is dat snellere bestraffing de effectiviteit van de straf vergroot, doordat de dader beter het verband tussen de daad en de consequenties ervan begrijpt. Hierdoor neemt het recidiverisico af en zo ook de criminaliteit. Aanvullende argumenten om naar een snellere bestraffing te streven, zijn het recht van de dader op een spoedige afwikkeling, en genoegdoening voor het slachtoffer door een spoedige afwikkeling. Figuur 8.2 toont weer welke beleidsveronderstellingen wel of niet plausibel zijn.

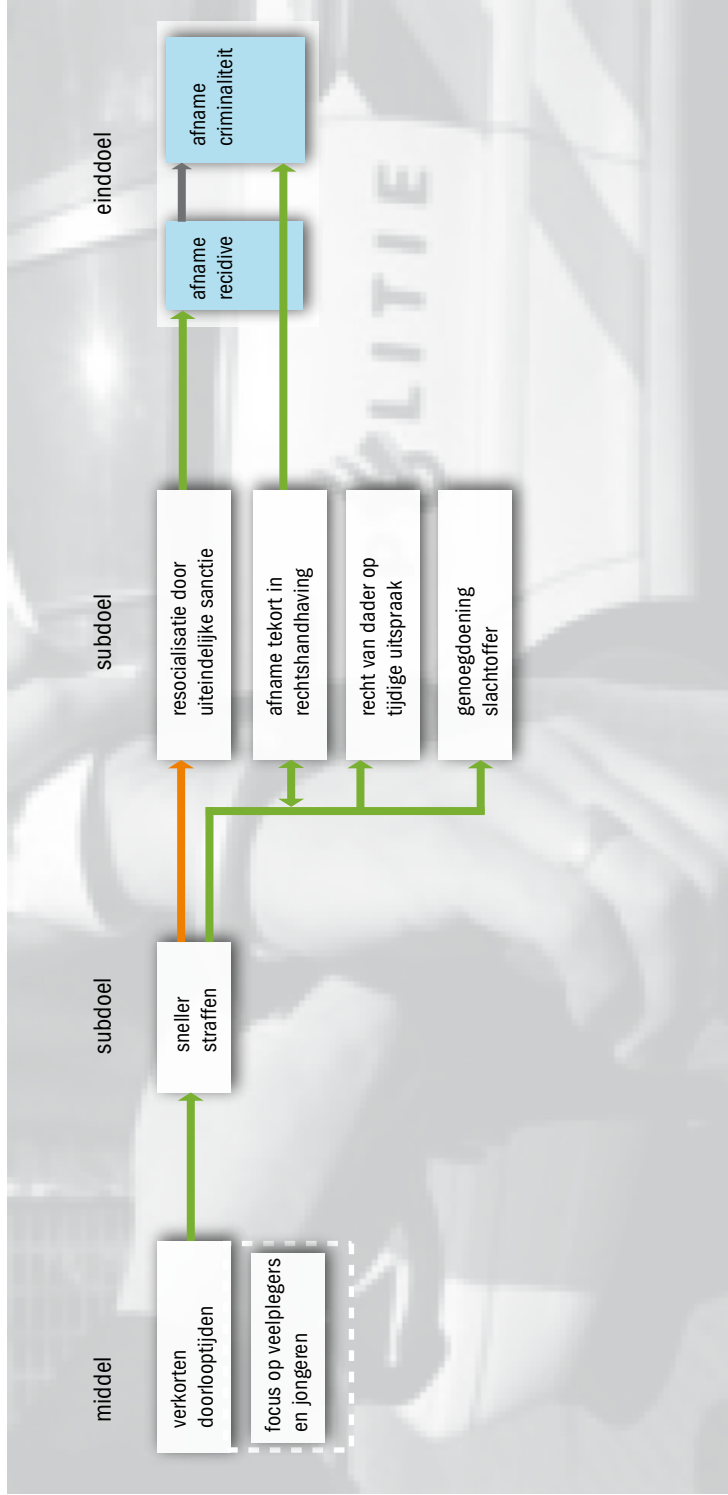
Evaluatieonderzoek van Nederlandse bodem vindt geen effecten van sneller straffen op de criminaliteit (zie p. 94-95 en p. 101 van dit rapport). De beleidsveronderstelling dat snellere berechting en bestraffing leiden tot een afname van recidive, is gebaseerd op een overzichtswerk van Bol (1995). Deze aanname is echter grotendeels gebaseerd op psychologisch onderzoek naar het effect van straffen bij jonge kinderen, zoals Bol op pagina 116 van haar boek ook zelf aangeeft. Doordat de cognitieve vaardigheden van jonge kinderen nog niet volledig ontwikkeld zijn, is het voor hen moeilijk te beseffen welke consequenties een bepaalde daad kan hebben. Daarom zou de straf onmiddellijk moeten volgen op het ongewenste gedrag, zodat het kind begrijpt welk gedrag nu precies afgekeurd wordt. Aangezien jongeren, en zeker volwassenen, in de meeste gevallen wel over deze vaardigheid beschikken, is het onzeker of het argument voor sneller straffen dat het Veiligheidsprogramma aanhaalt voor de rechtshandhaving in het algemeen overeind blijft. Een tweede belangrijk verschil tussen deze pedagogische aanpak en strafrechtelijke vervolging is dat de straf direct zou moeten volgen op het gedrag (bv. Van der Laan en Slotboom 2002; McGuire en Priestley 1995), en niet uitgesteld zou moeten worden 'tot papa thuiskomt' (Bol 1995: 116). Echter, een justitiële reactie vereist, ook in het snelrecht, veel meer tijd dan enkele minuten of uren. Naast de inhoudelijke geldigheid van de argumentatie staat dus ook de praktische geldigheid ter discussie.

We moeten evenwel niet vergeten dat er wel degelijk een praktisch argument bestaat om de doorlooptijden te verkorten en sneller te kunnen berechten, zoals ook geformuleerd in de beleidstheorie. Er kunnen dan immers meer zaken worden afge-

Figuur 8.2

Plausibiliteit beleidstheorie vervolging en berechting

Geconstateerd probleem: door een tekort in de rechtshandhaving verloopt er te veel tijd tussen het delict en de berechting



Leesvoorbeeld Door het verkorten van de doorlooptijden wordt er sneller gestraft. De beleidsveronderstelling dat sneller straffen leidt tot resocialisatie, is echter niet plausibel (oranje pijl). Zo zullen ook de uiteindelijke doelen van recidive- en criminaliteitsafname niet door sneller straffen worden gerealiseerd, ondanks de plausibiliteit van de veronderstelling dat geslaagde resocialisatie tot een afname van recidive leidt (zie de groene pijl volgend op de oranje pijl). Resocialisatie wordt immers niet bewerkstelligd. Sneller straffen

leidt echter wel tot een afname van het tekort in de rechtshandhaving. Een afname van het tekort creëert tegelijkertijd weer mogelijkheden om sneller te straffen. Deze wederzijdse causaliteit wordt geïllustreerd door een 'tweekoppige' groene pijl. Via de afname van het tekort in de rechtshandhaving, is de beleidsveronderstelling dat sneller straffen alsnog leidt tot een afname van de criminaliteit wel plausibel.

handeld in een korter tijdsbestek, waardoor het tekort in de rechtshandhaving wordt teruggedrongen. Als we ervan uitgaan dat dit leidt tot extra maatschappijbeveiliging en dat de opgelegde straffen (en niet de snelheid van bestraffing) effectief zijn voor het reduceren van recidive, zou dit indirect kunnen bijdragen aan de afname van de criminaliteit. Niettemin blijft de specifieke preventieve functie van snellere bestraffing hierbij een twijfelachtig argument.

De twee overige doelstellingen die beschreven zijn in de beleidstheorie, zijn het recht van de dader en het recht van het slachtoffer op een tijdige afhandeling van de zaak. Deze doelen worden niet verondersteld te leiden tot een reductie van de criminaliteit, waardoor ze buiten het bereik van dit onderzoek vallen. Vanzelfsprekend geldt dat aan het recht op een tijdige afhandeling wordt tegemoetgekomen door de berechting sneller te laten volgen op het misdrijf. In de beleidstheorie wordt geen relatie gelegd tussen de snelheid van straffen en onveiligheidsgevoelens. Er is geen onderzoek naar deze relatie gedaan, waardoor niet aangegeven kan worden of deze keuze al dan niet terecht is.

8.2.3 Sanctionering en nazorg

Het belangrijkste probleem dat de beleidstheorie formuleert, is de hoge recidive door ineffectieve sancties, waardoor het justitiële systeem onnodig overbelast raakt. Men denkt dit probleem op te lossen door maatwerk te leveren, met een persoonsgerichte aanpak. Dat betekent dat interventies gekoppeld moeten worden aan een adequate individuele indicatiestelling op basis van aanwezige criminogene factoren, en dat rekening gehouden wordt met de culturele en etnische achtergrond van de delinquent. Deze algemene gedachtegang wordt hieronder uitgewerkt voor de doelgroepen veelplegers en jongeren.

Speerpunt veelplegers

Het probleem van hoge recidive wordt het grootst geacht onder de veelplegers. Zij worden gezien als de belangrijkste veroorzakers van zowel de veelvoorkomende criminaliteit als het tekort in de rechtshandhaving. Ten eerste wordt door het van straat halen van veelplegers het grootste effect bereikt op de criminaliteit die direct burgers treft, aldus de beleidstheorie. Ten tweede wordt door het langer vasthouden van veelplegers, een einde gemaakt aan de draaideurcriminaliteit, die een enorm beslag legt op de justitiële capaciteit. Het langer vasthouden wordt mogelijk gemaakt door persoonsgebonden in plaats van delictgebonden straffen: er wordt niet gekeken naar het meest recente delict (dat vaak relatief licht is), maar naar het hele criminele verleden van de delinquent. Het beëindigen van de draaideurcriminaliteit zou daarnaast positieve gevolgen hebben voor het recidiverisico van de delinquent, doordat deze nu lang genoeg binnen het systeem blijft om een resocialisatieprogramma te kunnen ondergaan. Ten slotte zou een langere detentie ook genoegdoening voor het slachtoffer betekenen, waardoor het vertrouwen van de samenleving in de rechtsstaat verbetert. Samenvattend maakt persoonsgebonden berechting strenger (of langer) straffen mogelijk, waardoor de gelegenheid gecreëerd wordt om, door indivi-

dueel maatwerk, de effectiviteit van de sancties en behandelingen te vergroten en de recidive te verminderen. In figuur 8.3a is in beeld gebracht welke onderdelen van de beleidstheorie plausibel zijn gebleken.

Opsluiting

Opsluiting wordt dus als primair middel gezien om de veelplegerproblematiek aan te pakken. Natuurlijk wordt opsluiting toegepast bij een veel bredere delinquentenpopulatie. De volgende conclusies over opsluiting, of de latere conclusies over andere strafmodaliteiten voor volwassenen, zijn dan ook niet beperkt tot veelplegers. Door mensen vast te houden, zijn ze in ieder geval tijdelijk onschadelijk gemaakt. Duidelijk zal zijn dat door opsluiting deze mensen inderdaad nauwelijks meer strafbare feiten kunnen plegen; of detentie ook na de opsluiting bijdraagt aan het terugdringen van de recidive, is een hele andere vraag. In de beleidstheorie wordt duidelijk gesteld dat men van detentie alléén geen bijdrage aan het terugdringen van recidive verwacht. De veronderstelling dat men met herhaalde korte vrijheidsstraffen niets bijdraagt aan de afname van recidive en alleen maar capaciteit opslokt, lijkt op basis van Nederlands onderzoek plausibel (zie p. 95).

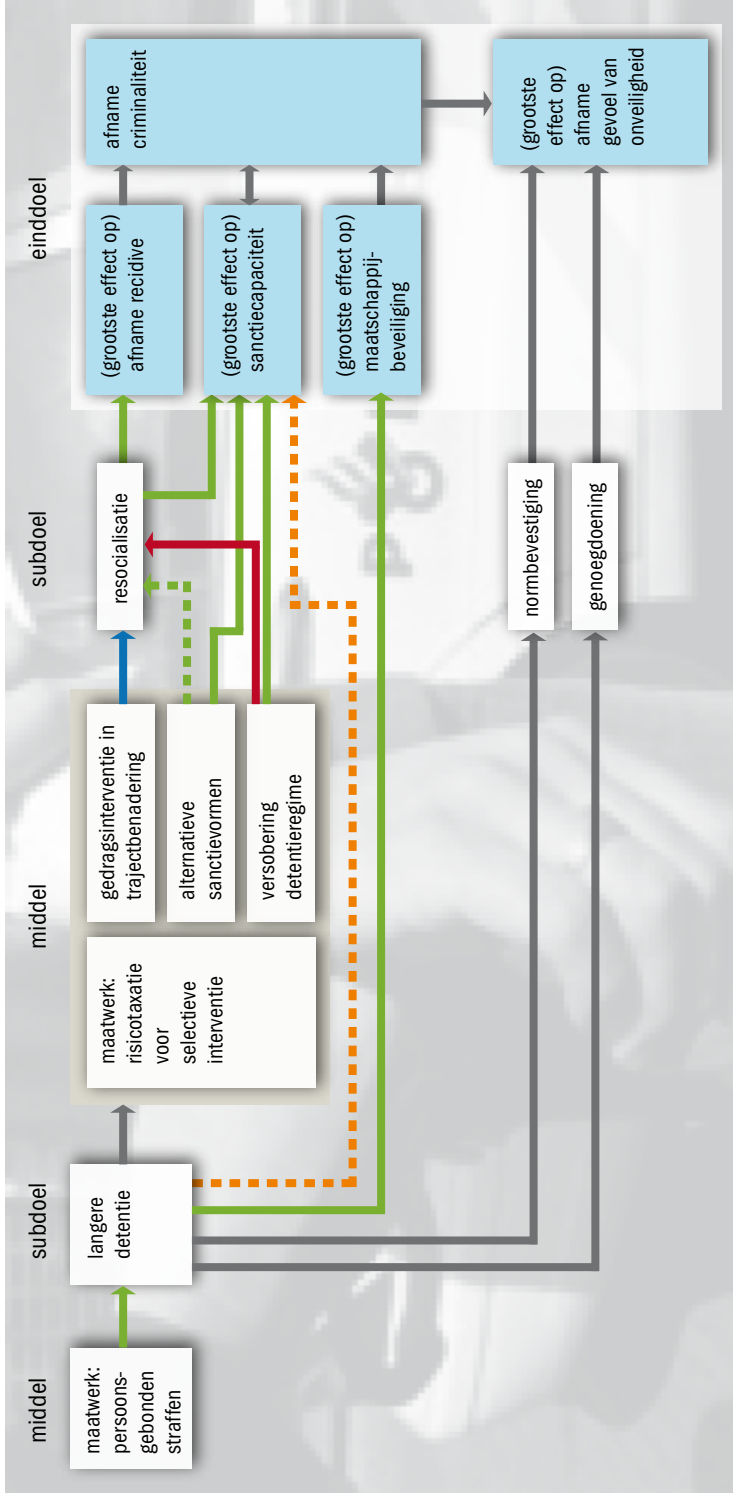
De oplossing moet dan gezocht worden bij alternatieve straffen of bij langere detentie. De ISD-maatregel (Inrichting voor stelselmatige daders) maakt het mogelijk de veelpleger tot twee jaar vast te houden. Het Veiligheidsprogramma benut deze tijd voor gedragsinterventies bij daders die als het meest beïnvloedbaar worden ingeschat; hierover komen we later nog te spreken. Behoort een dader niet tot de kansrijke groep, dan staat hem een regime te wachten dat uit capaciteitssparend oogpunt versoberd is ten opzichte van eerder beleid. In hoofdstuk 5 hebben we een aanwijzing gevonden dat mildere regimes, met meer bewegingsvrijheid, voor de meer recidivegevoelige gedetineerden een beter resultaat behalen op recidivevermindering dan strengere beperkende regimes (zie p. 96). Nu wordt de versobering juist voor deze groep moeilijk behandelbaren ingesteld (naast de kortgestraften). Afhankelijk van de mate van versobering en de vraag of de dagbesteding dermate beperkt wordt dat gedetineerden hoofdzakelijk in hun cel verblijven, mag van dergelijke sobere regimes een nadelig effect op de recidive verwacht worden.

Volgens Nederlands en internationaal onderzoek is opsluiting effectief voor de acute maatschappijbeveiliging, dat wil zeggen voor de duur van de detentie. Maar er treden nadelige neveneffecten op zodra de vrijheidsbeneming niet selectief wordt toegepast. En dit is juist het grote verschil tussen de internationale bevindingen en de beleidstheorie: volgens het onderzoek moet gevangenisstraf gereserveerd blijven voor misdadigers die herhaaldelijk de meer ernstige vormen van criminaliteit plegen (zie p. 105). Echter, binnen de veelplegeraanpak van het Veiligheidsprogramma is het idee juist om zoveel mogelijk veelplegers van veelvoorkomende lichtere criminaliteit, inclusief overlast, van straat te halen en langer vast te zetten. Dit kan een ongunstige kosten-batenanalyse opleveren, die allerminst ten goede komt aan de sanctiecapaciteit, een van de beleidsdoelen, zeker gezien het recidiverisico dat na de gevangenisstraf bestaat, zoals hieronder toegelicht wordt.

Figuur 8.3a

Plausibiliteit beleidstheorie sanctionering veelplegers

Geconstateerd probleem: door delictgebonden te straffen kunnen slechts korte gevangenisstraffen worden opgelegd, met draaideurcriminaliteit als gevolg



Leesvoorbeeld De beleidsveronderstelling dat langere detentie positief bijdraagt aan resocialisatie, wanneer deze wordt ingevuld door (effectieve) gedragsinterventies, is plausibel. Echter, welke gedragsinterventies worden toegepast, is niet bekend. Dit betekent een lacune in de beleidstheorie, waarvan de kerngedachte plausibel is (vandaar de blauwe pijl). De beleidsveronderstelling dat een langere vrijheidsstraf leidt tot resocialisatie wanneer deze wordt ingevuld door een alternatieve extensievere sanctievorm, is plausibel onder voorwaarden (vandaar de groene stippepijl): het geldt uitsluitend indien het een voorwaardelijke straf betreft of indien

vrijheidsbeperking wordt gecombineerd met begeleiding of behandeling. Het is tevens plausibel dat extensievere vrijheidsstraffen dan detentie de sanctiecapaciteit vergroten (groene pijl). De veronderstelling dat langere detentie in een versoerd regime de sanctiecapaciteit vergroot, is plausibel (groene pijl). Maar in de beleidstheorie wordt geen relatie gelegd tussen een versoerd regime en een verminderde kans op resocialisatie, terwijl deze er wel is. Dit is een lacune in de beleidstheorie met een negatief effect (vandaar de rode pijl).

Overeenkomstig de beleidstheorie is de nationale en internationale overzichtsliteratuur duidelijk over de bijdrage van detentie aan het terugdringen van recidive: die is er niet. Sterker nog, de beleidstheorie houdt er geen rekening mee dat er een aanzienlijke kans bestaat op negatieve effecten, ten aanzien van zowel specifieke als generale preventie. Dit wordt vooral veroorzaakt door de repressiviteit van de gevangenisstraf, die met name karakteristiek is voor Amerikaanse regimes (zie p. 105-106). Aangezien versobering van de detentieregimes nu ook in Nederland aan de orde is, zouden dergelijke ongewenste gevolgen een serieus onderdeel van de overwegingen moeten uitmaken. De veronderstelling in figuur 3.5a dat van een versobering van de detentieregimes een positief effect op de sanctiecapaciteit uitgaat, staat niet ter discussie. Wat wel ter discussie staat, is het ontbreken in deze figuur van een veronderstelling over het effect van versoberde regimes op recidive. Anders dan bij de zwaarste groepen criminelen, kan het criminele gedrag van de lichtere groep veelplegers nog verslechteren. Indien van een veelpleger niet verwacht wordt dat het recidiverisico verlaagd kan worden, waardoor men afziet van een behandeltraject, moet men wel zien te voorkomen dat het selectieve sanctiebeleid bijdraagt aan een verhoging van de recidive.

Residentiële behandeling

De afname van recidive na detentie is dus sterk afhankelijk van het programma dat de delinquent tijdens zijn straf doorloopt. Het is niet duidelijk welke programma's binnen het Veiligheidsprogramma worden aangeboden. De minister van Justitie geeft zelf aan dit tot onderwerp van onderzoek te maken. Een accreditatiesysteem moet de effectiviteit van interventies garanderen (TK 2004/2005a). De wenselijkheid van dit streven is evident, maar geeft tegelijk aan dat het Veiligheidsprogramma op dit punt nog niet ver genoeg is met het selecteren van gedragsinterventies die beoordeeld kunnen worden. Wel kan aangegeven worden welke interventies al dan niet aan te bevelen zijn of over welke kenmerken interventies al dan niet zouden moeten beschikken.

Een eerste centraal element in het beleid is maatwerk, hetgeen bovenal tot uiting komt in de selectiviteit van interventies. Uit kostenbesparend oogpunt is intensieve gedragsinterventie alleen bestemd voor delinquenten voor wie succes het meest gegarandeerd lijkt. De vorige alinea's bespraken al de mogelijke consequenties van deze selectiviteit voor degenen die niet in aanmerking komen voor een gedragsinterventie en van wie de straf hoofdzakelijk bestaat uit een versoberd detentieregime. Hier wordt ingegaan op de behandeltrajecten die een selectieve groep wel geboden worden. Hoewel in de beleidstheorie de strafrechtelijke aanpak van veelplegers centraal wordt gesteld, zijn de resocialisatietrajecten zowel binnen als buiten de muren impliciet bedoeld voor delinquenten in het algemeen. Ook in de effect-evaluaties wordt geen onderscheid gemaakt. We bespreken hier dan ook gedragsinterventies voor volwassen delinquenten in het algemeen, onder wie veelplegers.

Maatwerk in het beleid komt ook tot uiting in de beslissing welk type interventie welke delinquent wordt opgelegd. Gestreefd wordt naar een zo persoonsgericht

mogelijke benadering. Er zijn geen Nederlandse effectevaluaties die deze vorm van maatwerk evalueren, maar op basis van de internationale studies mag gesteld worden dat het individueel op maat snijden van een behandeling een noodzakelijke voorwaarde, maar geen garantie is voor succes (zie p. 106). Een behandeling moet behalve individueel ook lang en intensief genoeg zijn, hetgeen een ondersteuning is voor de beleidsmaatregel dat veelplegers langer worden vastgehouden, teneinde een traject te kunnen doorlopen en afronden. Aanvullend moet een gedragsinterventie gericht zijn op daadwerkelijk veranderbare eigenschappen van de delinquent, die ook nog eens rechtstreeks in verband te brengen zijn met het criminele gedrag, oftewel op beïnvloedbare criminogene factoren. Ook multimodaliteit vergroot de kans op succes. Hierbij worden verschillende technieken in een behandeling toegepast, om de verschillende aspecten van de problematiek aan te pakken. Deze voorwaarden voor een succesvolle behandeling komen in de beleidstheorie niet aan de orde. Cognitief-gedragstherapeutische behandelingen en sociaalleren- of socialevaardigheidstrainingen zijn internationaal het meest effectief gebleken.

Een tweede element in de beleidstheorie over interventies ter vermindering van recidive, is de trajectbenadering, waarbij gedetineerden na een behandelprogramma gefaseerd worden gere-integreerd, en eenmaal terug in de samenleving nazorg door toezicht en begeleiding krijgen. Programma's waarbij men tijdens de detentie al voorbereid wordt op de arbeidsmarkt, komen uit onderzoek herhaaldelijk als veelbelovend naar voren. Wanneer de nazorg, naast toezicht en controle, ook begeleiding biedt, blijkt het succes van de resocialisatie te stijgen (zie p. 99 en p. 108-109). Op basis hiervan gaan we ervan uit dat zowel gefaseerde re-integratie, gericht op het bieden van een toekomstperspectief, als nazorg extra waarborgen tegen recidive zijn. De beleidsveronderstelling dat de trajectbenadering bijdraagt aan de afname van recidive kan dan ook als plausibel aangemerkt worden.

Alternatieve vrijheidsstraffen

Naast enerzijds de groep delinquenten die geselecteerd wordt voor een gedragsbehandeling en anderzijds de groep die hiervoor als te kansarm wordt ingeschat en in een soberder detentieregime terecht komt, besteedt de beleidstheorie aandacht aan een derde groep, waarvan het recidiverisico laag genoeg wordt ingeschat om een extensievere vrijheidsbeperkende straf op te leggen, als alternatief voor de gevangenisstraf. Het primaire doel hiervan is om detentiecapaciteit te besparen, maar daarnaast wordt er ook een recidiveverlagend effect van verwacht, doordat via maatwerk een passende en daarmee effectieve sanctiemodaliteit bij de delinquent wordt gezocht. Een eerste suggestie die bijvoorbeeld in het Veiligheidsprogramma wordt gedaan, is de uitbreiding van de mogelijkheden om een voorwaardelijke straf of vervroegde invrijheidsstelling in voorwaardelijke vorm op te leggen.

De beleidsveronderstelling dat extensieve strafvormen de sanctiecapaciteit vergroten, lijkt plausibel voor de korte termijn. De veroordeelden kunnen met goedkopere voorzieningen terugkeren in de samenleving. Op langere termijn is deze veronderstelling alleen geldig wanneer ook de beleidsveronderstelling houdbaar is dat deze

strafvormen effectief zijn in het terugdringen van de recidive. Voor de voorwaardelijke vrijheidsstraf lijkt dit, volgens internationale bevindingen, inderdaad het geval (zie p. 110 van dit rapport). Echter, internationale evaluaties – en Nederlandse uitsluitend met betrekking tot de jeugdreclassering (zie p. 98) – wijzen er ook op dat de kans aanzienlijk is dat straffen die alleen de bewegingsvrijheid in fysieke zin beperken, ineffectief zijn (zie p. 110). Dit geldt hoofdzakelijk wanneer de straf alleen door toezicht en controle wordt ingevuld, zonder vorm van begeleiding of behandeling. Daardoor kunnen de delinquenten na verloop van tijd terugkeren, om alsnog detentiecapaciteit in beslag te nemen. Dit betekent dat voor deze groep delinquenten dezelfde resocialisatieprogramma's beschikbaar zouden moeten zijn als voor een selectieve groep gedetineerden.

Subjectieve veiligheid

Een laatste aspect van de beleidstheorie over de sanctionering van veelplegers en overige volwassenen (figuur 3.5a), is de subjectieve veiligheid. Het bestrijden van draaideurcriminaliteit zou niet alleen een onevenredig groot effect op de sanctiecapaciteit en de maatschappijbeveiliging hebben, maar ook via normbevestiging en genoegdoening de veiligheidsgevoelens van de bevolking verbeteren. We vallen in herhaling, maar moeten ook hier weer zeggen dat er geen geschikte effectevaluaties over de subjectieve veiligheid zijn. Hier geldt hetzelfde als voor de pakkans door meer politietoezicht (zie § 8.2.1): de draaideurcriminelen springen bij uitstek in het oog van een breed publiek en zouden daarom bepalend kunnen zijn voor de veiligheidsperceptie. Om deze reden is er ten minste begrip op te brengen voor de beleidsveronderstelling dat wanneer deze veelplegers voor langere tijd uit het straatbeeld verdwijnen, de gevoelens van onveiligheid zullen afnemen. Onderzoek kan deze veronderstelling tegenspreken noch ondersteunen.

Speerpunt jongeren

De tweede doelgroep die door het Veiligheidsprogramma tot speerpunt is gemaakt, bestaat uit de jongeren. De belangrijkste kenmerken van de beleidstheorie zijn de noodzaak van vroegtijdig en pedagogisch ingrijpen, en ook hier weer van maatwerk. Omdat de kans op ernstig crimineel gedrag bij volwassenen afhangt van de leeftijd waarop zij hun eerste delict begingen, moeten jongeren zo jong mogelijk worden gecorrigeerd om de aanwas van veelplegers te stoppen. Maatwerk houdt ook in het geval van jongeren in dat ze op basis van hun hele criminele carrière, dus persoonsgebonden, worden berecht, zodat zo nodig zwaardere sancties opgelegd kunnen worden. Ongeacht of het jongeren met eerste politiecontacten betreft of hardkernjongeren, dus ongeacht of er lichtere of zwaardere straffen worden opgelegd, staat de pedagogische waarde van de sanctie voorop. Jongeren worden verondersteld nog beïnvloedbaar te zijn en daardoor meer in staat tot gedragsverbetering dan volwassenen, wanneer de juiste pedagogische interventies worden aangeboden, die aansluiten bij de individuele achterliggende problematiek.

Zoals voor veelplegers, is er ook hier maatwerk in termen van een selectief sanctiebeleid. Er wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds beginnende en lichter criminele jongeren en anderzijds hardkernjongeren. In de minst ernstige gevallen denkt men recidive te voorkomen of te verminderen door een stevige waarschuwing en het opleggen van hulpverlening, of door opvoedingsondersteuning als de problemen zich in de thuissituatie voordoen. Lik-op-stukbeleid moet ervoor zorgen dat de ernstige probleemjongeren de straf ook als straf ervaren, waardoor deze effectief zal zijn om de recidive te verlagen. Door middel van harde afstraffing en hulpverlening moeten ze worden heropgevoed, terwijl hun tegelijkertijd een beter toekomstperspectief geboden wordt. Niet alleen zou de recidive gereduceerd worden door het lik-op-stukbeleid, maar ook zou het de maatschappelijke genoegdoening en gevoelens van veiligheid bevorderen wanneer men ziet dat met de harde hand tegen lastpakken wordt opgetreden.

Minder ernstige criminele jongeren

Wat kunnen Nederlandse en internationale effectevaluaties zeggen over de plausibiliteit van de beleidsveronderstellingen ten aanzien van jonge delinquenten? Ten aanzien van de groep minder ernstig criminele jongeren wordt de beleidsveronderstelling dat opvoedingsondersteuning positief bijdraagt aan recidivevermindering, ondersteund door met name internationaal onderzoek (zie p. 109 en p.123-124). Dit onderzoek laat bovendien zien dat alleen opvoedingsondersteuning meestal niet afdoende is of slechts werkzaam op de kortere termijn. Daarom is deze ondersteuning vooral veelbelovend wanneer die wordt aangevuld met andere vormen van hulpverlening.

Een tweede type straf die veel wordt toegepast bij jonge delinquenten is de alternatieve straf. In bijna alle gevallen worden de jongeren doorverwezen naar Halt, waarvoor overwegend positieve effecten zijn gevonden (zie p. 101). Hoewel ons uit de internationale literatuur geen vergelijkbare interventies bekend zijn, lijkt het er in ieder geval op dat het Nederlandse idee van een alternatieve straf – dat ondanks het lik-op-stukelement voor buitenlandse begrippen relatief mild is – effectiever is dan de Amerikaanse shockerende straffen die ook wel als alternatief voor de gevangenisstraf worden opgelegd. De *scared straight*- of *shock probation*-alternatieven, waarbij men probeert jongeren zo'n angst voor het gevangenisleven in te boezemen dat ze zich wel twee keer bedenken, kunnen zelfs recidiveverhogend uitpakken (zie p. 109-110).

Ernstig criminele jongeren

In het geval van ernstige delinquentie kunnen jongeren onder toezicht en behandeling worden gesteld, of zelfs uit huis worden geplaatst om hen te heropvoeden. Er is een grote verscheidenheid aan behandelprogramma's beschikbaar, terwijl van slechts een bescheiden selectie de effectiviteit bekend is. Zoals bij volwassenen, rijst globaal het beeld dat cognitief-gedragstherapeutische behandelingen en socialevaardigheidstrainingen het meest veelbelovend zijn (zie p. 106-107). Aandacht moet worden besteed aan het toekomstperspectief van de jongeren, door te werken aan

hun maatschappelijke vaardigheden (bv. door het bieden van een beroepsopleiding) als onderdeel van de re-integratie en de nazorg. De laatste dient dus niet alleen uit toezicht te bestaan, maar ook uit maatschappelijke ondersteuning (zie p. 83-84). Hierin herkennen we de handreiking die men standaard vanuit het beleid wil bieden aan jeugdigen met lichte of zware problemen. Wat minder stellig in het beleid wordt erkend, is de bevinding dat jongeren die een ambulante behandelprogramma doorlopen minder recidiveren dan jongeren die een programma doorlopen vanuit een residentiële setting, zoals Equip. In het verlengde hiervan worden er weinig optimistisch stemmende resultaten behaald door disciplinaire heropvoedingsinstituten, -kampen of -tochten (bv. Glen Mills en Den Engh), waarbij jongeren voor bepaalde tijd uit de natuurlijke omgeving worden gehaald, opdat mede door groepsdynamiek gedragsverandering tot stand komt (zie p. 97 en 107).

Dit betekent voor de beleidstheorie dat het causale verband tussen heropvoeding en resocialisatie niet evident is. Heropvoeding is een breed begrip waarin een verscheidenheid aan benaderingen ondergebracht kan worden. Toch gebruikt men de term meestal om te verwijzen naar strikte residentiële regimes waar de jongeren discipline wordt bijgebracht (wat wij in figuur 8.3b residentiële disciplineren noemen). Indien zo begrepen, is de veronderstelde positieve relatie tussen heropvoeding en resocialisatie niet plausibel, aangezien meer averechtse dan positieve effecten van dergelijke regimes zijn geconstateerd. Deze kritiek op de beleidsveronderstelling van disciplinaire heropvoeding moet echter niet doorgetrokken worden naar het lik-op-stukbeleid, dat heropvoeding in bredere zin beoogt en verwijst naar het direct reageren op problemen, en daders de consequenties van hun daden laat voelen. Er zijn geen effectevaluaties beschikbaar over dit specifieke element in de beleidstheorie en er is, mede gezien de vele vormen die het kan aannemen, voorsnog geen reden om te twifelen aan de houdbaarheid van het idee dat lik-op-stukbestrafing de recidive kan verlagen. Hetzelfde geldt voor het effect van de lik-op-stukaanpak op maatschappelijke genoegdoening, en vervolgens op onveiligheidsgevoelens. Deze relatie is niet geëvalueerd, dus ook dit moet in het midden gelaten worden.

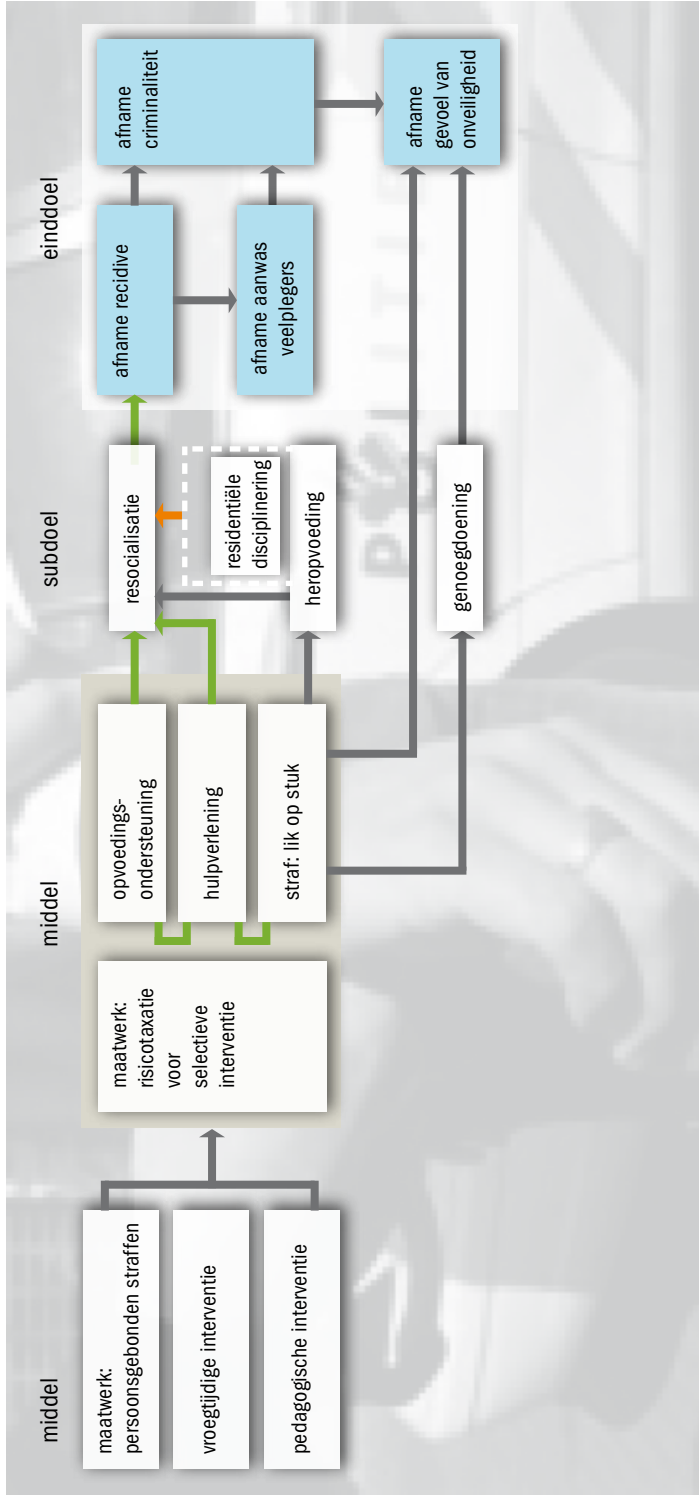
Zoals uit figuur 3.5b blijkt, wordt het lik-op-stukbeleid gecombineerd met hulpverlening. De gedachte dat straffen een pedagogische waarde moeten hebben, jongeren altijd hulp moeten krijgen bij het verbeteren van hun eigen toekomstperspectieven, en hulpverlening dus onmisbaar is, wordt ondersteund door het vooral internationaal aangetoonde succes van resocialisatiemethoden en nazorgtrajecten die beroepsopleidingen bieden of trainingen op het gebied van academische en arbeidsvaardigheden (zie ook Cashba: 97-98). Hoewel voor jongeren onvoldoende onderzocht, wordt deze gedachte ook ondersteund door de effectiviteit van onderwijs- en werkprogramma's die volwassen gedetineerden voorbereiden op de arbeidsmarkt na detentie (zie p. 99 en 108).

De laatste veronderstelling, dat ingrijpen effectiever is naarmate men er vroeger bij is, kunnen we niet toetsen aan evaluaties. We sluiten ons aan bij de logische gedachte van de beleidsmakers dat het steeds moeilijker wordt om een kind bij te sturen naarmate het verder afglijdt in de criminaliteit. Over de vraag of een kind

Figuur 8.3b

Plausibiliteit beleidstheorie sanctionering jeugdigen

Geconstateerd probleem: door delictgebonden te straffen wordt de individuele achtergrondproblematiek onvoldoende aangepakt, en wordt vaak te laat en te weinig pedagogisch gestraft



Leesvoorbeeld De beleidsveronderstelling dat de kans op resocialisatie groter is wanneer een jeugdinterventie/straf wordt gecombineerd met een vorm van hulpverlening, is plausibel. Dit geldt zowel voor de minder zware probleemjongeren die opvoedingsondersteuning krijgen opgelegd, als voor de zwaardere probleemjongeren die een lik-op-stukstraf krijgen opgelegd (vandaar de groene haakjes die hulpverlening met zowel opvoedingsondersteuning als lik op stuk verbinden). De veronderstelling dat opvoedingsondersteuning, afzonderlijk ook positief

bijdraagt aan resocialisatie, is ook plausibel (groene pijl). De plausibiliteit van de veronderstelling dat de lik-op-stukaanpak de kans op resocialisatie vergroot, is onbekend (zwarte pijl). Over lik op stuk is wel bekend dat de veronderstelling dat heropvoeding door middel van een residentieel disciplinerend regime de kans op resocialisatie vergroot, niet plausibel is. Sterker nog, de kans op resocialisatie neemt af (oranje pijl).

automatisch steeds verder afglijdt naarmate het ouder wordt, is echter geen overeenstemming (bv. Wartna 1999). Toch is het vroegtijdig aanpakken van individuele problematiek vrijwel altijd in het belang van het kind, en is daarom te prefereren.

8.3 Ondersteuning en hulpverlening

Wat kan, op basis van de bevindingen over de strategie van de ondersteuning en hulpverlening in hoofdstuk 6, gezegd worden over de bijbehorende beleidstheorie? De gereconstrueerde beleidstheorie (zie figuur 8.4) onderscheidt een aantal concrete risicofactoren en beschermende factoren voor het ontwikkelen van delinquentie en geweld. Kenmerkend aan deze theorie, en tevens een tekortkoming, is dat het geen mechanismen beschrijft die middelen aan doelen koppelen, maar alleen problemen (jeugddelinquentie en geweld) aan oorzaken (bv. schooluitval, opvoedkundige kwaliteit ouders, alcoholgebruik). Deze veronderstellingen zijn dan ook nog grotendeels ontleend aan één beleidsdocument uit 2005, namelijk het Actieplan tegen geweld. De voorgestelde middelen worden in de beleidsstukken slechts op een abstract niveau genoemd, namelijk als het bestrijden van risicofactoren en het bevorderen van beschermende factoren. Een beleidstheorie zou idealiter beschrijven *hoe* men deze factoren denkt te bestrijden of te bevorderen. Omdat deze informatie nauwelijks gegeven wordt, kan de plausibiliteit van de aanpak niet worden beoordeeld. Er kunnen uitsluitend uitspraken gedaan worden over of de factoren die men met het beleid wil beïnvloeden, überhaupt relevant zijn voor delinquentie en gewelddadig gedrag. Hiervoor komen we niet ver met de resultaten van de besproken effectevaluaties, aangezien deze ook de relatie leggen tussen middelen en doelen. Algemene literatuur over verklaringsmechanismen zal hiervoor geraadpleegd moeten worden.

De risicofactoren voor algemene delinquentie zijn indicatief voor het perspectief dat men heeft in de maatschappij: wordt de opleiding afgemaakt, is er kans op een goede baan? In figuur 8.4 wordt dit samengevat als ontplooiingsmogelijkheden. Wetenschappelijke literatuur wijst consistent op regelmatig spijbelgedrag, schooluitval, en slechte schoolprestaties als factoren die samenhangen met delinquentie (Gottfredson et al. 2002; De Groot et al. 2007). Taalachterstand is daarbij een belangrijke oorzaak van achterblijvende schoolprestaties. Ook een slechte arbeidsmarktpositie is een algemeen erkende risicofactor voor delinquentie. Werkloosheid biedt niet alleen de gelegenheid tot, maar ook een financieel motief voor delinquentie. Wel biedt een werkomgeving ook juist weer kansen voor specifieke vormen van criminaliteit, vooral vermogensdelicten, die een werkloze niet zou hebben (Bushway en Reuter 2002). Echter, het is belangrijk vast te stellen dat de causaliteit en richting van de samenhang bij al deze factoren onduidelijk blijven. Zo kunnen delinquente activiteiten van een jongere ook zijn schoolverzuim in de hand hebben gewerkt. Maar gezien de overtuigende omvang van de samenhang, kan met recht van risicofactoren gesproken worden, die alleen al voor het signaleren van probleemgedrag scherp in de gaten gehouden moeten worden (Doreleijers et al. 2001; Weerman en Van der Laan 2006).

De veronderstelling in figuur 8.4 (eerste subdoel), dat de kwaliteit van thuissituatie en opvoeding van invloed is op het huidige en toekomstige gedrag van kinderen, is eveneens plausibel (bv. Van der Knaap et al. 2006; Hoeve 2008). Op basis van de effectevaluaties besproken in hoofdstuk 6, is daar de conclusie getrokken dat gezinsinterventies een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan het reduceren van ten minste probleemgedrag bij kinderen. In deze kolom worden nog meer algemene factoren genoemd waarvan mag worden aangenomen dat zij inderdaad risicoverlagend werken. Voor enkele daarvan heeft het internationale effectonderzoek ondersteuning aangedragen.

Er zijn aanwijzingen dat negatieve groepsdruk er inderdaad toe doet (zie ook Van Erpecum 2005; De Groot et al. 2007). Zo is het resultaat van residentiële behandelingen – waar jongeren per definitie tussen andere delinquenten moeten resocialiseren – negatiever dan dat van ambulante behandelingen (zie p. 97-98 en p. 107). Ook wijzen de resultaten voor schoolinterventies uit dat crimineel gedrag vaak versterkt wordt door het samenbrengen van hogerisicjongeren voor andere activiteiten dan onderwijs (zie p. 126). Foute vrienden zijn echter niet zozeer de oorzaak van delinquentie, als wel een mediërende factor: de omvang en ernst van de delicten nemen toe (Van Lieshout et al. 2001). Zo zal sociale controle, het tegenovergestelde van negatieve groepsdruk, juist barrières opwerpen tegen delinquentie. Denk hierbij aan de resultaten voor school- en buurtcoaching (zie p. 126-127). Wel lijkt het belangrijk dat de sociale controle afkomstig is van voor de jongeren relevante figuren. Zo is er geen positief resultaat van het mobiliseren van de buurt met als doel de sociale controle in de buurt te verhogen, bijvoorbeeld in de vorm van een Neighborhood Watch; er treedt dan geen afname van crimineel gedrag op (zie p. 127), waarschijnlijk omdat de jongeren zich niet met deze bewoners identificeren.

De mate van normbesef lijkt eveneens een relevante factor voor crimineel gedrag. Verschillende succesvolle interventies richten zich op normbevestiging, zoals consequent en schoolbreed handhavingsbeleid (zie p. 125). In het veiligheidsbeleid worden voorlichtingscampagnes, zowel landelijke of klassikale, als belangrijkste instrument genoemd om maatschappelijke normbevestiging en sociale controle te bewerkstelligen. Gezien de tegenvallende resultaten voor voorlichting in het klaslokaal (zie p. 126) is het zeer te betwijfelen of men met deze interventie de juiste doelgroep, namelijk de probleemjongeren, bereikt. De twijfel geldt ook voor het verhogen van de sociale controle via publiekscampagnes. Zoals gezegd, is het onwaarschijnlijk dat probleemjongeren zich per definitie door sociale controle laten intomen. De sociale controle moet uitgeoefend worden door voor hen relevante personen, en dit is zeer waarschijnlijk niet het grote publiek of de gemiddelde wijkbewoner die met een voorlichtingscampagne bereikt wordt.

Een groot deel van de beleidstheorie is gericht op het tegengaan van geweldsdelicten. Als eerste risicofactor voor geweld wordt alcoholgebruik genoemd. Er is zeker sprake van samenhang tussen alcoholmisbruik en jeugddelinquentie (bv. Doreleijers et al. 2001; Van Erpecum 2005; De Groot et al. 2007). Bij jongens betreft de samenhang geweldscriminaliteit, bij meisjes juist geweldloze criminaliteit.

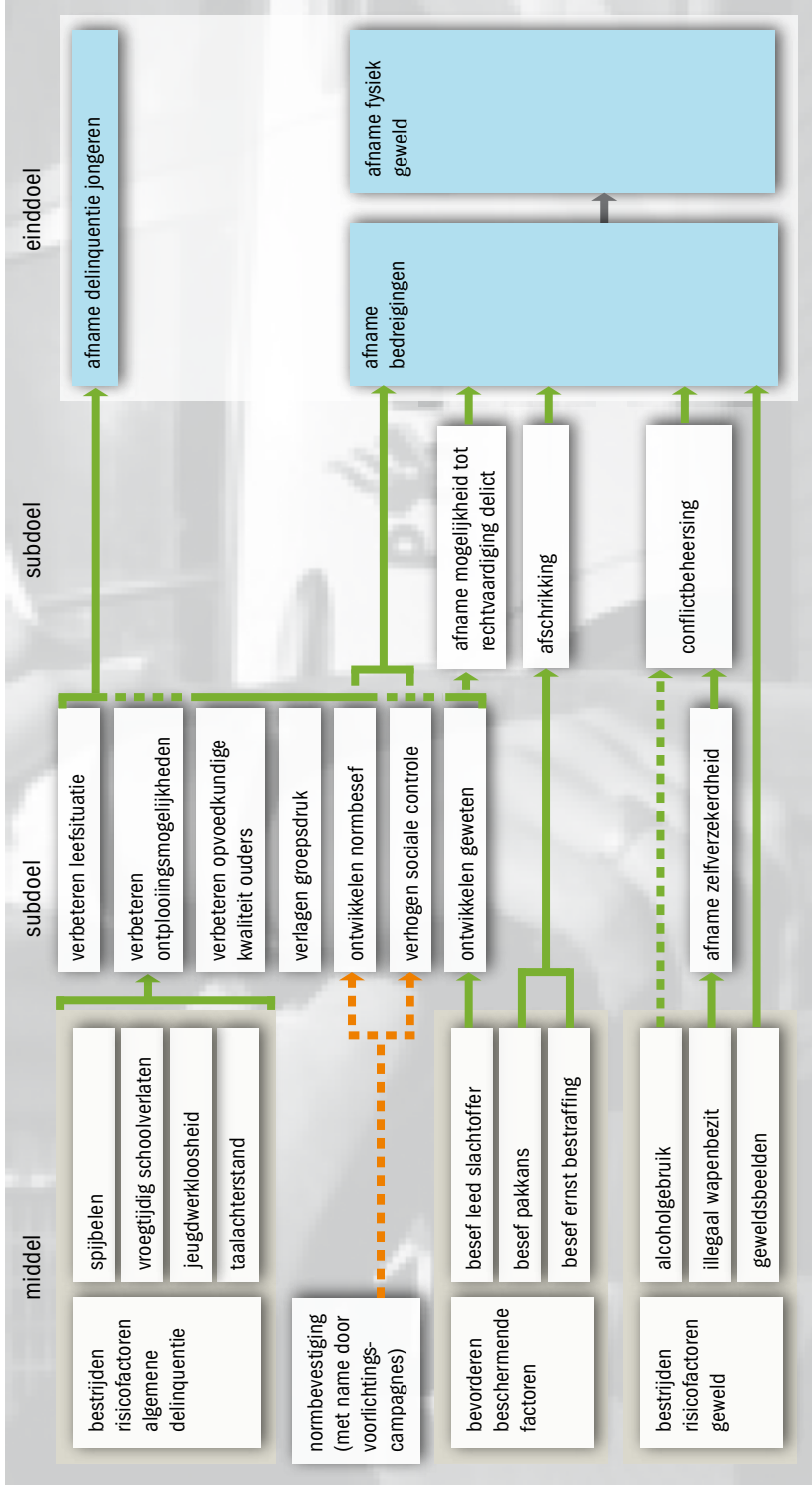
Echter, of er sprake is van een causale relatie, en in welke richting deze verloopt, is ook hier niet opgehelderd. De kans dat alcoholmisbruik niet tot criminaliteit leidt, is nog altijd groter dan dat het dat wel doet (Doreleijers et al. 2001). De tweede risicofactor, wapenbezit, is op zichzelf al strafbaar. Daarnaast is het evident dat het de gelegenheid tot het plegen van ernstige delicten verhoogt (bv. Van Erpecum 2005). Maar ook het veronderstelde mechanisme dat wapenbezit de zelfverzekerdheid verhoogt en daarmee de neiging tot conflictbeheersing verlaagt, is plausibel te noemen. In het kader van strafrechtelijke behandeling zijn internationale resultaten gepresenteerd die zelfvertrouwen aanwijzen als persoonlijke eigenschap die men in de behandeling nu juist niet zou moeten stimuleren, omdat criminelen daar vaak juist geen tekort aan hebben (zie p. 106). Als derde risicofactor wordt blootstelling aan geweld via de media aangewezen. Hoewel de wetenschappelijke wereld nog niet is uitgesproken over dit onderwerp (bv. Van Erpecum 2005), komt er vanuit het experimentele onderzoek overwegend steun voor de beleidsveronderstelling dat geweldsbeelden tot – met name mildere vormen van – agressief gedrag bij jongeren leiden (bv. Anderson et al. 2003; Bartholow, Bushman en Sestir 2006; Bushman en Huesmann 2006). Dat het beleid rekening houdt met de mogelijke schadelijke invloed van gewelddadige films en computerspelletjes, is op basis van bovengenoemd onderzoek zeker gerechtvaardigd. Wel is het opvallend, zeker gezien de voortgaande discussie, dat op geen enkele wijze verwezen wordt naar een verondersteld onderliggend mechanisme. In contrast met de overige risicofactoren voor geweld, wordt de relatie tussen geweldsbeelden en geweldscriminaliteit als het ware simpelweg medege-deeld.

Een laatste blok van factoren in de beleidstheorie zijn de beschermende factoren. Besef van het leed van het slachtoffer en de ontwikkeling van het geweten verkleinen de kans dat de dader via neutralisatietechnieken zijn verantwoordelijkheid kan afschuiven. Deze veronderstelling is sterk geworteld in de criminologische theorievorming (met name Sykes en Matza 1957). Het idee dat de combinatie van voldoende besef van de pakkans en van de ernst van de gevolgen afschrikkend werkt, is eveneens gebaseerd op gevestigde (psychologische) wetenschappelijke inzichten (zie bv. Petty en Cacioppo 1983), ook veel gebruikt in risicocommunicatie (*fear appeals*).

Een voor een zijn nu de elementen uit figuur 8.4 de revue gepasseerd. In grote lijnen zijn de veronderstellingen over de factoren die van invloed zijn op delinquentie en geweld plausibel te noemen. Het zou wenselijk zijn om in toekomstig beleid ook de veronderstelde relatie tussen de beleidsmaatregelen en de risicofactoren uiteen te zetten. Alleen dan kan beoordeeld worden of het beleid kans van slagen heeft.

Figuur 8.4

Plausibiliteit beleidstheorie ondersteuning en hulpverlening



Leesvoorbeeld De beleidsveronderstelling dat het bestrijden van risicofactoren als vroegtijdig schoolverlaten de ontplooiingsmogelijkheden van probleemjongeren verbetert, is plausibel. De kans dat delinquent gedrag door de jongeren hierdoor afneemt, is eveneens plausibel, maar niet eenduidig vanwege de nog onbekende richting van de causaliteit (zie gestippelde onderbreking achter ontplooiingsmogelijkheden in de groene pijl naar delinquentie). De veronderstelling dat sociale controle de kans op delinquent gedrag verlaagt,

is plausibel, maar alleen indien de jongeren de sociale controle als relevant ervaren (zie gestippelde onderbreking achter sociale controle). De veronderstelling dat sociale controle bewerkstelligd wordt door normbevestigende publiciteitscampagnes, is niet plausibel, behalve wanneer de juiste doelgroep met de juiste boodschap en de juiste rolmodellen wordt aangesproken (zie de oranje stippeelpijl).

8.4 Gelegenheidsbeperking

De derde strategie beoogt vooral de gelegenheid tot criminaliteit zoveel mogelijk te beperken. Deze strategie heeft direct tot doel te voorkomen dat criminaliteit plaatsvindt. In tegenstelling tot de eerste twee strategieën staat hier dus niet de ontwikkelingsgeschiedenis van (potentiële) daders centraal, maar de criminaliteit zelf. Maatregelen die worden ingezet zijn dan ook niet alleen gericht op (potentiële) daders, maar ook op (potentiële) slachtoffers en/of (potentiële) situaties/locaties. Het idee achter deze strategie is dat als de Gelegenheidsstructuur niet wordt aangepast, daders gemakkelijk opnieuw delicten kunnen plegen nadat ze hun straf hebben uitgezeten en dat ook nieuwe daders gebruik zullen maken van de bestaande mogelijkheden. In de beleidstheorie is de *opportunity theory* (Cohen en Felson 1979; Hindelang et al. 1978) zeer herkenbaar aanwezig (zie figuur 8.5). De basis van de beleidstheorie waarin Gelegenheidsbeperking, via een verhoogde (gepercipieerde) pakkans en moeilijkheid om delicten te plegen, leidt tot een afname van de criminaliteit, achten we dan ook plausibel. Het vervolg van de paragraaf zal, na een korte samenvatting van de beleidstheorie, ingaan op de plausibiliteit van de verschillende wijzen waarop volgens de beleidstheorie de Gelegenheidsbeperking tot stand moet komen. Tevens wordt bekeken of hier nog alternatieven liggen die niet in de beleidstheorie zijn opgenomen.

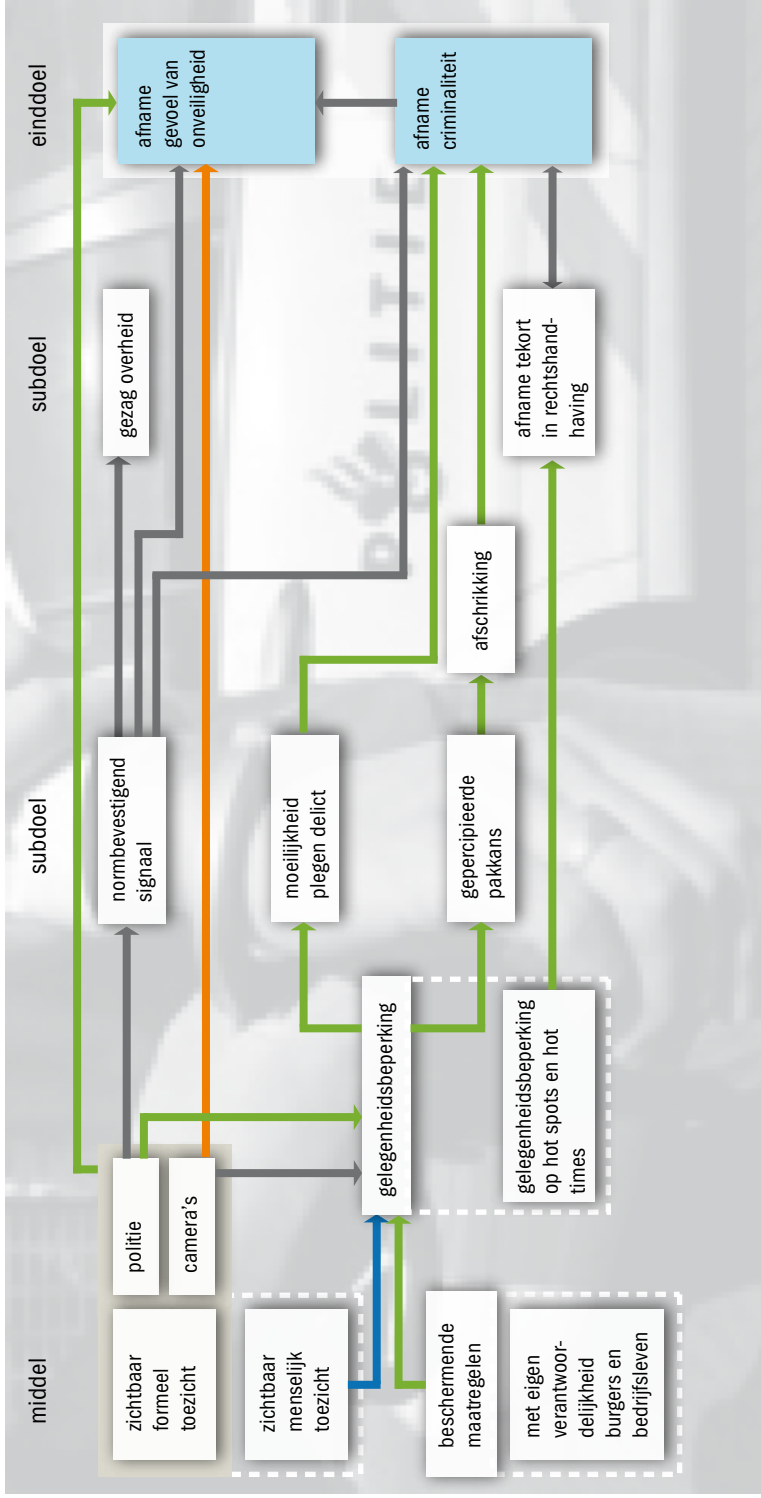
Binnen het Veiligheidsprogramma heeft men zich geconcentreerd op bepaalde onderdelen binnen de Gelegenheidsbeperkende strategie. Zoals we in de hoofdstukken 2 en 3 hebben laten zien, is vooral ingezet op maatregelen die duidelijk zichtbaar zijn voor zowel burgers als potentiële daders, om een normbevestigend signaal af te geven. De kleine norm moet zichtbaar consequent gehandhaafd worden, om iedereen eraan te herinneren dat misstappen niet getolereerd worden (generale preventie) en om het ontstaan van ernstiger problemen te voorkomen (specifieke preventie). Burgers moeten daardoor gerustgesteld worden, zodat ze zich veiliger gaan voelen. Daders moet het zo moeilijk mogelijk gemaakt worden om delicten te plegen, door hiermee de feitelijke pakkans en zo ook de gepercipieerde pakkans zo groot mogelijk te maken. Door de verhoogde gepercipieerde pakkans als gevolg van de zichtbaarheid van het toezicht, maken potentiële daders een ongunstige kansberekening, die hen ervan weerhoudt delicten te plegen. Door de verhoogde feitelijke pakkans als gevolg van de aanwezige opsporingsfunctionarissen of camera's, kunnen ze ter plekke belemmerd of aangehouden worden. Hier belanden we weer op het terrein van de rechtshandhaving.

Het Veiligheidsprogramma op het gebied van Gelegenheidsbeperking steunt, naast het zichtbare toezicht, op nog een tweede poot. Burgers en ondernemers worden sterk gestimuleerd om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen als het gaat om het voorkomen van slachtofferschap. Dit krijgt vooral vorm door tal van fysieke beveiligingsmaatregelen, die met keurmerken worden gestimuleerd. Op deze wijze wordt het daders ter plekke moeilijk gemaakt om een misdrijf ten uitvoering te brengen, waardoor ze uiteindelijk eieren voor hun geld zullen kiezen.

Figuur 8.5

Plausibiliteit beleidstheorie gelegenheidsbeperking

Geconstateerd probleem: door een tekort in de rechtshandhaving is er een tekort ontstaan aan overheidsgezag en gelegenheidsbeperking



Leesvoorbeeld De beleidsveronderstelling dat zichtbaar formeel toezicht in de vorm van politietoezicht via gelegenheidsbeperking de criminaliteit verlaagt, is plausibel (groene opeenvolgende pijlen). Ook is het plausibel dat politietoezicht de gevoelens van veiligheid verbetert (groene pijl); het is hierbij alleen onbekend of dit effect via een normbevestigend signaal gerealiseerd wordt (zie zwarte pijl). De plausibiliteit van de beleidsveronderstelling

dat ook cameratoezicht de criminaliteit via gelegenheidsbeperking verlaagt, is onbekend (zwarte pijl). De veronderstelling dat cameratoezicht de veiligheidsgevoelens verbetert, is niet plausibel (zie oranje pijl). Er is geen beleidsveronderstelling over de effectiviteit van zichtbaar menselijk toezicht ten aanzien van het terugdringen van de criminaliteit, terwijl hier wel een positief effect verondersteld mag worden (blauwe pijl).

8.4.1 De (gepercipieerde) pakkans verhogen

Het consequent handhaven van de kleine norm lijkt sterk op het zeker straffen uit de rechtshandhaving. Wanneer we over gelegenheidsbeperking spreken, gaat het echter alleen over het voorkómen dat delicten gepleegd worden: de aanwezigheid van politie zou, via de gepercipieerde pakkans, de gelegenheid voor criminaliteit al moeten verlagen. Het betreft uitsluitend generale preventie; specifieke preventie is hier niet van toepassing (want er is nog geen delict gepleegd, dus er is nog geen dader). Zodra mensen staande worden gehouden, waarvan zowel een specifieke als een generale preventieve werking moet uitgaan, komen we alweer op het terrein van de rechtshandhaving. In het dagelijks werk van de politie lopen de preventieve en repressieve taken in elkaar over en zijn daardoor moeilijk te scheiden. In de hoop dat haar aanwezigheid al voldoende zal afschrikken, zal de politie juist ook doordat ze al aanwezig is, kunnen optreden wanneer er toch delicten gepleegd worden. Wanneer we hier de effectiviteit van de politie of van cameratoezicht bespreken, zullen we ons in deze gelegenheidsbeperkende paragraaf toespitsen op preventie door de aanwezigheid van formeel toezicht (dit onderscheid speelt alleen bij formeel toezicht, omdat daarbij bepaalde opsporingsbevoegdheden gelden).

Van zowel nationale als internationale evaluaties weten we dat *hot spots policing*, oftewel politie-inzet die heel gericht bepaalde locaties, tijdstippen en doelgroepen uitkiest, de criminaliteit op die *hot spots* en *hot times* weet te verlagen (zie p. 131 en 135). Het nationale onderzoek geeft geen duidelijkheid over de vraag of de criminaliteitsreductie het gevolg is van repressie, door een toename van arrestaties, of van preventie, door de verhoogde gepercipieerde pakkans. Het internationale onderzoek maakt een duidelijk onderscheid tussen de effecten van arrestaties en de effecten van surveillances. Daaruit blijkt dat gerichte politieursveillance in staat is om criminaliteit op bepaalde locaties ook echt te voorkomen. Dit ondersteunt de beleidsveronderstelling dat formeel toezicht via gelegenheidsbeperking kan leiden tot een afname van de criminaliteit. Ook de gedachte dat dit vooral effectief is wanneer het plaatsvindt op probleemlocaties en probleemtijdstippen, een kernelement van het Veiligheidsprogramma, mag als zeer plausibel worden verondersteld. Een plausibel neveneffect van *hot spots policing* is dat het tekort in de rechtshandhaving extra gereduceerd zal worden wanneer capaciteit wordt ingezet op plekken waar de meeste winst te behalen valt. Daarnaast geeft de nationale en de internationale literatuur empirische ondersteuning voor de beleidsveronderstelling dat de zichtbare aanwezigheid van de politie effectief is om de gevoelens van veiligheid te verbeteren (zie p. 130-131 en 136). Mensen voelen zich veiliger met zichtbare, toegankelijke en vertrouwde agenten op straat.

Ten dele bevestigen deze bevindingen de bovenste helft van de beleidstheorie in figuur 8.5 waarin zichtbaar formeel toezicht verbonden wordt aan criminaliteit en onveiligheidsbeleving. Maar dit slechts ten dele, omdat de conclusies uitsluitend de inzet van politie betreffen. En ook slechts ten dele, omdat we geen informatie hebben over de vraag of de aanwezigheid van politie effectief is omdat het een norm-bevestigend signaal afgeeft, dat tevens het gezag van de overheid herstelt.

Onder zichtbaar formeel toezicht valt eveneens cameratoezicht: er zitten meestal politiefunctionarissen achter de camera's om ter plekke of achteraf met de camera-beelden aan de slag te kunnen gaan. Nationaal onderzoek levert zeer inconsistente inzichten op over de bijdrage van cameratoezicht aan criminaliteitsreductie. Ook zijn er geen aanwijzingen dat het de veiligheidsbeleving verbetert (zie p. 133-134). Internationaal onderzoek concludeert dat geweldsincidenten in ieder geval niet door cameratoezicht worden voorkomen (zie p. 137). Voor vermogensdelicten en vernielingen zijn de effecten onduidelijk of bescheiden. Camera's blijken vooral nuttig om snel politie-ingrijpen te bevorderen en de opsporing achteraf te faciliteren. Dit zijn echter geen gelegenheidsbeperkende functies. Het Nederlandse en internationale onderzoek is het erover eens dat cameratoezicht geen effect heeft op de onveiligheidsbeleving. De beleidsveronderstelling dat cameratoezicht als vorm van zichtbaar formeel toezicht criminaliteit voorkomt, is twijfelachtig. De veronderstelling dat cameratoezicht de veiligheidsbeleving verbetert, kan met meer stelligheid afgewezen worden.

Functioneel toezicht dat net als politietoezicht door mensen wordt ingevuld, komt in het Veiligheidsprogramma nauwelijks aan bod. Toch worden hier, volgens overwegend Nederlands onderzoek, te vaak veelbelovende resultaten geboekt om het volledig te kunnen negeren. Ook al zijn de onderzoeksresultaten weinig eenduidig, de resultaten wijzen vooral voor de veelvoorkomende criminaliteit en de gevoelens van veiligheid toch in de goede richting (zie p. 131-132 en p. 136-137). We willen hier erkennen dat het toezichthoudende potentieel van uitbaters en barpersoneel voor het terugdringen van uitgaansgerelateerd geweld, wel degelijk een plaats krijgt in het beleid. Het zit echter verstoep in het keurmerk Veilig uitgaan, dat wij hebben ondergebracht bij de beschermende maatregelen die door burgers en bedrijfsleven zelf genomen dienen te worden.

Kortom, het zwaartepunt van het zichtbare toezicht ligt in de beleidstheorie bij formele toezichthouders. Politiemensen, boa's en camera's nemen deze taak grotendeels op zich. De nadruk zou echter niet zozeer moeten liggen op de formele dimensie van toezicht. Het blijkt namelijk vooral de menselijke component van toezicht te zijn, waarmee de beste resultaten worden geboekt. Zo wordt het vertrouwen dat men in cameratoezicht heeft, vooralsnog niet waargemaakt; wel blijkt functioneel toezicht veelbelovend om zowel de criminaliteit als de onveiligheidsbeleving te verlagen.

8.4.2 Het plegen van delicten moeilijker maken

De tweede component in de beleidstheorie betreft de beveiliging van doelwitten, zodat daders belemmerd worden om delicten te plegen. Deze beleidsveronderstelling lijkt heel plausibel. Hoewel de mogelijke beveiligingsmaatregelen uiteenlopen van een goed slot op de deur tot detectiepoortjes, en er naar lang niet alle mogelijkheden afdoende onderzoek is gedaan, pakken de voorlopige resultaten vrijwel altijd gunstig uit (zie p. 134 en p. 138). Er is weinig bekend over de effecten van beveiligende maatregelen op onveiligheidsgevoelens.

Het beleid richt zich met name op de technische beveiliging van woonhuizen en van bedrijven en producten, met een eigen verantwoordelijkheid voor burgers en bedrijfsleven. Uit het evaluatieonderzoek komen enkele andere strategieën naar voren die het gelegenheidsbeperkende beleid zouden kunnen versterken. Het gaat daarbij vooral om fysieke aanpassingen van het publieke domein. Door straatverlichting en een strategisch stratenplan loopt de dader sneller in het zicht en kan hij moeilijker vluchten (zie p. p. 138-139). Tegen vandalisme lijkt het zinvol om de dader het plezier van zijn werk zo snel mogelijk te ontnemen door de sporen van het vandalisme direct weg te halen (p. p. 138-139). De fysieke component van de *broken windows*-theorie wordt daarmee ondersteund. Het is echter vooral binnen de strategie van de rechtshandhaving dat het belang van (de justitiële component van) deze theorie door het Veiligheidsprogramma wordt erkend. Daders van kleinere vergrijpen moeten direct in de kraag worden gevat, om erger door dezelfde of andere daders te voorkomen. Daar hebben we eerder al ernstige kanttekeningen bij geplaatst, omdat arrestaties het risico hebben juist katalysatoren van zwaardere delicten te zijn. Binnen de strategie van de gelegenheidsbeperking zou de hypothese wel prominenter in beeld mogen komen. Echter, omdat de bekende schoonmaakacties typisch initiatieven zijn die lokaal georganiseerd worden, heeft het beleid er in de praktijk wellicht al meer oog voor dan de beleidstheorie doet denken.

Al met al zijn de maatregelen die de overheid binnen het Veiligheidsprogramma voor eigen rekening neemt, sterk gericht op daders. Ze gaan ervan uit dat er al daders rondlopen die gepakt of belemmerd moeten worden, terwijl het idee van gelegenheidsbeperking tevens is om de gelegenheidsstructuur aan te passen. Clarke (1983 en 1995; Clarke en Eck 2003) heeft een aantal richtlijnen geïnterpreteerd om de gelegenheid voor criminaliteit zoveel mogelijk te beperken (zie hoofdstuk 7; zie voor meer details ook Wittebrood en Van Beem 2004).

De pakkans en de moeilijkheidsgraad vertegenwoordigen twee van de vijf richtlijnen. Dat wil zeggen dat het beleid nog met drie richtlijnen kan worden aangevuld. Maatregelen zouden zich ook moeten richten op het minder aantrekkelijk maken van de opbrengst, het voorkomen van situaties die criminaliteit uitlokken (bv. voldoende vuilnisbakken plaatsen, tijdige omroepberichten bij vertraging in het openbaar vervoer) en het verminderen van de mogelijkheden tot het aanvoeren van uitvluchten om crimineel gedrag te vertonen (bv. door de regels zodanig duidelijk te communiceren dat ze door niemand gemist kunnen worden). Voor zover deze meer situationele factoren in het Veiligheidsprogramma aan de orde komen, worden ze vooral en in algemene termen doorgeschoven naar de eigen verantwoordelijkheid van de burger en het bedrijfsleven. Ook zal, zoals eerder gezegd, in de daadwerkelijke uitvoering van het gelegenheidsbeperkende beleid, op lokaal niveau wel een en ander gedaan worden in deze overige drie categorieën, maar op beleidstheoretisch niveau nemen ze een te verwaarlozen positie in.

9 Slotbeschouwing

9.1 Sociale veiligheid ontsleuteld

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, door het eerste kabinet-Balkenende in 2002 (Van Noije en Wittebrood 2007). De aandacht gaat daarbij primair uit naar die vormen van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte waarmee burgers en bedrijven/instellingen worden geconfronteerd. De opeenvolgende kabinetten-Balkenende streven naar een landelijke reductie van het aantal delicten met 25% in 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 veel in gang is gezet en gerealiseerd: Nederland is veiliger geworden en de criminaliteit onder burgers en bedrijven is gedaald (Justitie 2007: 2). Inmiddels is het Veiligheidsprogramma uit 2002 vervangen door het project Veiligheid begint bij voorkomen. Het kabinet-Balkenende IV heeft aangegeven dat de eerder in het Veiligheidsprogramma geformuleerde doelstellingen van kracht blijven en dat waar nodig de ingezette maatregelen worden voortgezet.

De optimistische geluiden over de effectiviteit van het Veiligheidsprogramma werden echter 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’ (TK 2005/2006a: 6).

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 tot de start van het onderzoekstraject Maatschappelijke kosten van veiligheid. Dit onderzoek is enerzijds bedoeld om tegemoet te komen aan de kritiek van de Rekenkamer dat een beleidstheorie ontbreekt, dat het beleid onvoldoende is onderbouwd en dat er onvoldoende zicht bestaat op de uitgaven voor veiligheid. Anderzijds willen de beide ministers de onderzoeksbevindingen gebruiken om meer inzicht te krijgen in het rendement van investeringen in veiligheid, waardoor toekomstige beleidskeuzen beter kunnen worden onderbouwd. De eerste fase in het onderzoekstraject is het verrichten van een analyse van de veronderstelde en werkelijke effecten van het veiligheidsbeleid. Het resultaat van deze effectenanalyse is beschreven in deze studie, waarin de volgende drie onderzoeksvragen centraal staan.

- 1 Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het socialeveiligheidsbeleid?
- 2 In welke mate en op welke wijze zijn de ingezette maatregelen effectief?
- 3 In welke mate zijn de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het socialeveiligheidsbeleid plausibel?

In deze slotbeschouwing beantwoorden we elk van de onderzoeksvragen.

9.1.1 Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het socialeveiligheidsbeleid?

In hoofdstuk 2 en, met name, in hoofdstuk 3 van dit rapport is het uitvoerige antwoord op deze vraag te vinden. 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 zullen 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 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 verminderen van de onveiligheidsbeleving maakt al lang onderdeel uit van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Het midden van de jaren tachtig kan in dit verband als een keerpunt worden gezien. De sterke toename van door de politie geregistreeerde 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 (TK 2000/2001b) 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* gestoeld is. Om deze veronderstellingen 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 keuzes zijn gebaseerd. Onze zoektocht naar veronderstellingen bevestigt de observatie van Boutellier (2004) dat de beleidstheorie

lijkt te zijn dat deze niet nodig is. We zien dit als een serieuze tekortkoming van het Veiligheidsprogramma.

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 gebruik gemaakt van beleidsdocumenten die tot en met 2006 verschenen zijn. Eventuele plannen die in de laatste fase van het Veiligheidsprogramma zijn gepresenteerd, zijn niet meer als onderdeel van het Veiligheidsprogramma tot uitvoering gekomen of hebben geen fundamentele impact meer gehad op de identiteit van het Veiligheidsprogramma.

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 middel van het opsluiten van criminelen, aan het straffen en afschrikken van (toekomstige) delinquenten, en daarmee aan de genoegdoening voor slachtoffer en maatschappij. Daarnaast wordt ook grote waarde toegekend aan de expressieve functie van een krachtig optredend justitieel apparaat. 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 (zie ook Boutellier 2005), maar als standaardremedie, waarbij vergelding een zwaarwegend argument is. Niettemin probeert men bij risicjongeren voldoende vroegtijdig in te grijpen, zodat het strafrecht voor hen wel de uiterste remedie bij 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 moet aanpakken. Preventieve maatregelen die onderdeel uitmaakten van vorige programma's worden weliswaar nog steeds 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 worden particuliere beveiligingsbedrijven ingeschakeld voor toezicht in de publieke ruimte. De scheidslijnen tussen het criminele en het onwenselijke, tussen burgers en verdachten, en tussen het private en het publieke zijn daarmee minder scherp geworden.

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 indien veelplegers en probleemjongeren van de straat worden gehaald, dankzij deze beperkte inspanning zowel de criminaliteit en overlast als de onveiligheidsbeleving

relatief sterk zullen afnemen. Vanuit iedere strategie is deze veronderstelling anders uitgewerkt, waarbij aanvullende veronderstellingen zijn gemaakt, die al dan niet voortbouwen 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 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 van uitgaat (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, waardoor sneller gestraft kan worden, de effectiviteit van de opgelegde sancties toeneemt, waardoor de recidive wordt teruggedrongen. In de derde plaats wordt verondersteld 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 worden echter grotendeels overgelaten aan de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ocw) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw), waar het om jongeren gaat die (nog) geen politiecontacten hebben. Sommige interventies, met name waar het hulpverlening 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 – bijvoorbeeld door 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. Daarom wordt ingezet 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 worden 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, wat alleen zin heeft als het OM deze van een adequate reactie kan voorzien. Hiervoor moet het zijn werkprocessen aanpassen, zodanig dat ook de rechter niet overspoeld raakt door het aantal zaken. Daarnaast maakt de aansluiting tussen enerzijds het justitiële traject van een dader en anderzijds de maatschappelijke hulpverlening en reclassering die daarop volgen, deel uit van de ketenbenadering. Binnen de strategie 'ondersteuning en hulpverlening' betekent de ketenbenadering eerder de naadloze aansluiting op elkaar van verschillende zorginstanties, scholen, de gemeente en de politie, zodat problemen vroegtijdig worden opgespoord en probleemjongeren niet door slechte communicatie of tegenstrijdige strategieën uit het beeld verdwijnen of schade oplopen. Bij de gelegenheidsbeperving draait het vooral om publiek-private samenwerking. Systeemmaatregelen worden ingezet om inhoudelijke maatregelen effectiever te maken door randvoorwaarden te scheppen en werkprocessen te verbeteren. Het succes hiervan is afhankelijk van de wijze waarop de systeemmaatregelen worden geïmplementeerd. Procesevaluaties, die nodig zijn om de kwaliteit van de implementatie in beeld te brengen, vallen echter buiten het bereik van deze studie.

9.1.2 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. 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. 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 ook de kwaliteit van de Nederlandse studies in kaart te brengen. Verder zijn geen restricties gesteld aan het jaar waarin de evaluatie heeft plaatsgevonden. De belangrijkste reden is dat ook in de jaren zeventig en tachtig enkele goede effectevaluaties zijn verschenen, die we in deze studie graag willen meenemen, 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 op het beoogde doel, is het immers nodig te weten of er een verandering heeft plaatsgevonden en of die ook zonder interventie zou hebben plaatsgevonden. Van de gevonden effectevaluaties hadden er 69 minimaal een quasi-experimentele opzet. Wanneer er bovendien sprake is van statistische controle op bepaalde kenmerken of wanneer de interventie willekeurig wordt toegewezen aan de experimentele groep en aan de controlegroep, kunnen deze uitspraken met meer zekerheid worden gedaan.

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 van de uitgevoerde evaluaties blijkt bovendien niet te voldoen aan de minimale onderzoeksopzet voor een effectevaluatie (i.c. een quasi-experimentele opzet). 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 detentieregimes vooral in de jaren zeventig 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 socialeveiligheidsbeleid. Dat is niet verrassend, omdat veel effectevaluaties plaatsvinden op verzoek van ministeries of de lokale overheden.

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 (para-)universitaire instellingen

en onafhankelijke overheidsonderzoeksinstituten. De evaluaties uitgevoerd door deze instellingen zijn gemiddeld van betere kwaliteit en zijn ook kritischer dan de evaluaties verricht door anderen.

We bespreken hieronder de belangrijkste bevindingen uit de Nederlandse effect-evaluaties die ten minste een quasi-experimentele opzet hebben. Deze combineren we met de uitkomsten van recente *systematic reviews* en overzichtsstudies 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.

Rechtshandhaving

Binnen de strategie van de rechtshandhaving hebben 54 Nederlandse effectevaluaties plaatsgevonden. Het grootste deel daarvan (namelijk 38) had 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 zij wordt ingezet in probleemgebieden (zie p. 94 en p. 104). 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 sneller geneigd om nog meer delicten te plegen wanneer ze eenmaal een keer opgepakt zijn (zie p. 104). Daarmee is arrestatie niet altijd een effectief instrument om de recidive terug te dringen. Ook is er geen empirische ondersteuning voor de aanname dat sneller straffen de effectiviteit van de opgelegde sanctie vergroot (zie p. 94-95). Een enkele studie naar de Halt-afdoening bij minderjarigen wijst zelfs op het tegendeel: een langere strafdreiging zou de kans op recidive kunnen verlagen (p. 101).

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 (zie p. 95-96). Zowel de generale als de specifieke preventie kan hierdoor ondermijnd worden (zie p. 105-106). Dit neemt niet weg dat opsluiting wel effectief kan zijn als het doel is mensen voor de duur van de straf onschadelijk te maken; ook dient opsluiting het herstel van de rechtsorde (vergelding). Cognitief-gedragstherapeutische behandelingen en sociaalleren- of socialevaardigheidstrainingen zijn internationaal het meest effectief gebleken als onderdeel van een vrijheidsstraf. Voor jongeren zijn deze interventies effectiever in een ambulante setting dan in een residentiële setting (zie p. 107).

Nationaal onderzoek geeft aan dat bij volwassen gedetineerden re-integratieprogramma's die, door middel van opleiding en werk, de maatschappelijke perspectie-

ven proberen te verbeteren, ten minste als veelbelovend mogen worden aangemerkt (zie p. 99). 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 (zie p. 108). Dit geldt ook voor programma's waarbij de gedetineerden al in de gevangenis werkervaring in de samenleving kunnen opdoen en dit na detentie continueren. Er is geen Nederlands evaluatieonderzoek gedaan naar het belang van nazorg voor de reductie van recidive. Internationale studies hebben zich overwegend op jongeren gericht. Daaruit blijkt de noodzaak om naast toezicht ook begeleiding te bieden. Toch wordt nazorg vaak medeverantwoordelijk gehouden voor het succes van resocialisatieprogramma's (zie p. 109). Alternatieve vrijheidsstraffen waarbij de veroordeelden worden beperkt in hun fysieke vrijheid, werken niet als er geen aandacht is voor begeleiding en behandeling (p. 110). Voor een speciale groep van veelplegers (namelijk verslaafden) blijkt soV effectief. Hierbij wordt de straf gecombineerd met verslavingszorg en maatschappelijke ondersteuning (zie p. 111).

Opvoedingsondersteuning, die een centrale rol speelt in het beleid voor de groep minder zwaar criminele jongeren, is veelbelovend, hoewel vaak niet afdoende om het probleemgedrag helemaal of voor de lange termijn op te lossen. Idealiter gaat opvoedingsondersteuning samen met andere vormen van hulpverlening gericht op de verschillende levensdomeinen van jongeren, zoals de school of de straat (zie p. 109 en p. 123-124). Voor jongeren die minder ernstige criminaliteit plegen, zijn overwegend positieve effecten gevonden van Halt-afdoeningen (p. 101). Uit de nationale literatuur komen ambulante programma's die de sociale competentie en praktische vaardigheden moeten verbeteren (bv. Cashba) voorzichtig als veelbelovend naar voren (p. 97-98). Dit sluit aan bij de internationale conclusie over het belang van cognitief-gedragstherapeutische behandelingen en socialevaardigheidstrainingen (p. 106-107). Vaak wordt in deze programma's tegelijk ook 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 plaatsvinden. Zo recidiveren jongeren in ambulante programma's minder dan jongeren in residentiële programma's (bv. Equip) (zie p. 97-98 en p. 107). In het verlengde hiervan worden er weinig optimistische resultaten behaald door disciplinaire heropvoedingsinstituten, -kampen of -tochten (bv. 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 (zie p. 97 en p. 107).

Ondersteuning en hulpverlening

Relatief weinig evaluaties binnen deze strategie zijn expliciet gericht op het vaststellen van de effecten op sociale veiligheid. Dit wordt met name 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 deze maatregelen 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 middel van 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 (zie Home-start op p. 119). 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 (zie p. 123-124).

De school biedt eveneens voldoende gelegenheid voor effectieve preventieprojecten. Als we de versnipperde Nederlandse resultaten en de internationale resultaten samennemen, 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 waarin regels consequent worden gehanteerd en positief gedrag wordt beloond (p. 125). Het tweede cluster interventies zijn intensieve programma's, zowel klassikaal, groepsgewijs als individueel, waarbij cognitief-gedragstherapeutische technieken worden gecombineerd met socialevaardigheidstraining. Dit zijn interventies met een lange duur. 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 (zie p. 126). Let wel, op zich wordt voorlichting 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 nodige informatie te geven waarmee ze zich tegen risico's kunnen wapenen. Voorlichting wordt hier echter 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 kunnen doen over de effectiviteit van preventie. Successen via buurtpreventie lijken beperkter dan die via gezins- of schoolpreventie. Wel zouden daar meer kansen kunnen liggen om de subjectieve veiligheid te verbeteren, zoals ook blijkt uit het internationale positieve effect van buurtmobilisatie op onveiligheidsgevoelens (zie p. 127). Dit geldt expliciet niet voor de buurtwacht, die een puur toezichhoudende taak op zich neemt, maar wel voor buurtprojecten en -activiteiten van en door bewoners. Het effect van buurtmobilisatie op de veilig-

heidsbeleving 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 en andere rolmodellen op straat aan als veelbelovend, gezien de gelijkenis met de internationaal als positief geëvalueerde buurtcoaching (p. 127).

Gelegenheidsbeperking

Veel effectevaluaties hebben betrekking op gelegenheidsbeperkende maatregelen (63 studies). In tegenstelling tot de beide andere strategieën, hebben weinig van deze 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 de 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 gerichte politie-inzet op *hot spots* en *hot times*. Surveillanceteams die willekeurig worden ingezet, evenals meer agenten op straat zonder duidelijke functie, zijn niet effectief (zie p. 131 en p. 135). 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 (p. 131-132 en p. 136-137). 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 (daartegen werkt het namelijk niet), en beter in parkeergelegenheden dan in het openbaar vervoer. Er zijn geen effecten op de onveiligheidsbeleving (zie p. 133-134 en p. 137-138).

Technische beveiliging van doelwitten werkt om de criminaliteit terug te dringen (p. 134 en p. 138). 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 windows*-theorie, waarbij vernielingen snel worden hersteld (p. 138-139). 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 – waarop bij deze strategie nog al eens wordt gewezen – is maar beperkt sprake.

9.1.3 In welke mate zijn de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het socialeveiligheidsbeleid 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 kunnen aangeven 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 hoofdstuk 8.

Rechtshandhaving

Binnen de eerste fase van de rechtshandhaving – de opsporing – is de belangrijkste beleidsveronderstelling dat door zeker (of consequent) te straffen, via verschillende wegen, de sociale veiligheid zal toenemen. Veel maatregelen hebben dan ook het verhogen van de pakkans ten doel. 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 daarmee juist lager, met name bij minderjarigen en bij mensen die relatief lichte vergrijpen plegen (zie p. 146).

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 (zie p. 148).

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 geen strafbare feiten plegen (althans, nauwelijks meer).

Zoals in de beleidstheorie al verondersteld is, 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 (zie p. 151-153). 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 aandacht dient uit te gaan naar detentie gecombineerd met behandeling, maar ook andersoortige straffen, als alternatief voor vrijheidsstraffen. 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.

Hoewel in het Veiligheidsprogramma aandacht is voor behandelingen van gedetineerden, komen veronderstellingen over een effectieve aanpak niet echt aan de orde (p. 153-154). 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 bijdragen aan het terugdringen van de recidive, kan als plausibel worden aangemerkt (p. 153).

Ook voor de groep gedetineerden met vrijheidsbeperkende straffen zijn resocialisatieprogramma's en begeleiding belangrijk. De beleidsveronderstelling dat dit type straffen de sanctiecapaciteit vergroot, is op de korte termijn plausibel. Op de langere termijn is deze veronderstelling alleen geldig als deze straffen effectief zijn in het terugdringen van de recidive (zie p. 154-155). Voor de voorwaardelijke vrijheidsstraffen lijkt dit inderdaad 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 (zie p. 155).

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 (zie p. 100). 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 (zie p. 153).

De tweede doelgroep uit de fase van sanctionering en nazorg van het Veiligheidsprogramma bestaat uit jongeren. Voor de groep minder ernstig criminele jongeren is er empirische ondersteuning voor de beleidsveronderstelling dat opvoedingsondersteuning positief bijdraagt aan recidivevermindering, 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 (zie p. 156). Jongeren die ernstig en frequent 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 socialevaardigheidstrainingen het meest veelbelovend. De beleidsveronderstelling dat op discipline gerichte heropvoeding (zoals de Glen Mills School en de aanpak in Den Eng) de recidive helpt terugdringen, 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 (zie p. 157).

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 zij geen mechanismen beschrijft die middelen aan doelen koppelen, maar alleen problemen (delinquent gedrag) aan oorzaken (zoals schooluitval, opvoedkundige kwaliteit van de ouders en alcoholgebruik) (zie p. 162). De plausibiliteit van het succes van de aanpak kunnen we dan ook niet beoordelen. In grote lijnen zijn de factoren die in de beleidstheorie als belangrijke risicofactoren van delinquent of agressief gedrag genoemd worden, plausibel (p. 159-162), hoewel de causaliteit die in de beleidstheorie wordt aangenomen nog geen uitgemaakte zaak is. Het zou echter wenselijk zijn 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.

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 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 dit op hot spots en hot times plaatsvindt (p. 165). Ook is er ondersteuning voor het idee dat zichtbare aanwezigheid effectief is om de onveiligheidsbeleving terug te dringen. Indien het formele toezicht via camera's plaatsvindt, zijn de inzichten over de effectiviteit onduidelijk. Cameratoezicht blijkt vooral nuttig om snel politie-ingrijpen 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 (zie p. 166).

Maatregelen om doelwitten beter te beveiligen en daardoor potentiële daders te weerhouden van het plegen van delicten, 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 onderzoeksresulten

taten wordt deze beleidsveronderstelling over beschermende maatregelen plausibel geacht (p. 166). Weinig is bekend over de effecten op de onveiligheidsbeleving.

Al met al zijn de gelegenheidsbeperkende maatregelen die in het Veiligheidsprogramma de nadruk krijgen en die de overheid rekent tot haar eigen verantwoordelijkheid (in plaats van die van burgers) 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 aan zitten. 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.

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 de effectiviteit onbekend (zoals cameratoezicht).

De veelplegeraanpak, die in het Veiligheidsprogramma als speerpunt centraal is gesteld, is illustratief voor de gemengde resultaten die met het Veiligheidsprogramma behaald zijn. Zo kan men positief zijn over het terugdringen van de draaideurcriminaliteit. Politie en justitie zorgen er niet alleen voor dat veelplegers van straat gehaald worden, maar ook dat ze de volgende dag niet meteen weer buiten staan om hun criminele activiteiten 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 wordt eerder overgegaan tot arrestatie bij lichtere overtredingen, wat onbedoeld een stimulans kan zijn voor een criminele loopbaan. Ten tweede worden ter bestrijding van de draaideurcriminaliteit langere vrijheidsstraffen opgelegd, zonder dat echter duidelijkheid gegeven wordt 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.

9.2 Suggesties voor toekomstig veiligheidsbeleid

Hoewel het Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving de aanleiding vormde voor het onderzoek en het – met name in hoofdstuk 2 en 3 – een centrale plaats heeft gekregen, hebben we geprobeerd een breder inzicht in de effectiviteit van het veiligheidsbeleid te verschaffen. We doen in deze paragraaf suggesties voor het toekomstige veiligheidsbeleid, waarbij we uitgaan van de weg die in 2002 is ingeslagen en waarvan het de bedoeling is dat die ook de komende jaren wordt gevolgd. Het kabinet-Balkenende IV heeft immers aangegeven in het project Veiligheid begint bij voorkomen, dat de eerder in het Veiligheidsprogramma geformuleerde doelstellingen van kracht blijven en dat ingezette maatregelen worden voortgezet (Justitie 2007). We geven aan met welke aanpassingen van bestaande beleidsmaatregelen en de inzet van nieuwe beleidsmaatregelen het socialeveiligheidsbeleid effectiever kan zijn. We concentreren ons op deze plek op de meest eenduidige uitkomsten; voor meer details verwijzen we naar hoofdstuk 8.

Pakkans verhogen heeft (generaal) afschrikkende werking

Een van de belangrijke doelen binnen het Veiligheidsprogramma is het verhogen van de pakkans. We hebben laten zien dat dit een zinvolle invalshoek is, omdat er een generaal afschrikkende werking van uitgaat. Dit effect is sterker wanneer de politie, als belangrijkste opsporingsinstantie, zo gericht mogelijk optreedt (op hot spots en hot times). Omdat een reeds gevatte dader niet afgeschrikt raakt door de verhoogde pakkans, lijkt de inzet vooral de gepercipieerde pakkans te moeten zijn.

Niet-strafrechtelijke afhandeling soms effectiever voor terugdringen recidive

Het vergroten van de pakkans heeft vooral tot doel daders in de kraag te vatten, om deze vervolgens een sanctie te kunnen opleggen. Wanneer een (vermeende) dader is gepakt, kan deze worden gearresteerd. Arrestatie en vervolging is echter niet altijd het meest voor de hand liggende instrument. Met name bij plegers van relatief lichte vergrijpen en minderjarigen kan dit averechts uitpakken, doordat een strafblad stigmatiseert en daardoor de drempel verlaagt om nogmaals delicten te plegen. Hoewel het onbevredigend kan uitpakken voor de maatschappelijke genoegdoening, kan het dus soms zaak zijn af te zien van strafrechtelijke vervolging. Goede voorbeelden van buitengerechtelijke afdoeningen die de recidive van jeugdigen kunnen verlagen (en in ieder geval niet verhogen) en waarbij geen strafblad wordt opgebouwd, zijn de Halt-afdoeningen en Stop-reacties voor minderjarigen. Binnen de Halt-afdoening kunnen taak- en leerstraffen, maar ook schadevergoeding worden afgedwongen. Binnen de Stop-reactie (voor kinderen jonger dan 12 jaar) wordt bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning aangeboden. Voor volwassen plegers van lichte overtredingen zouden de mogelijkheden van vergelijkbare afdoeningen verkend kunnen worden.

Straffen met behandeling effectiever dan enkel straffen

Wanneer een justitiële afhandeling toch de aangewezen weg lijkt, is duidelijk dat het enkel opleggen van een sanctie weinig effectief is voor het terugdringen van de recidive. Vrijheidsbenemende straffen opleggen aan veroordeelden heeft bijvoorbeeld veel negatieve bijwerkingen als alleen deze straf wordt opgelegd. De ingezette versobering in de gevangenissen voor bepaalde groepen (met name de kortgestraften en gestraften die als minder beïnvloedbaar worden gezien) moet dan ook zeer kritisch worden gevolgd, omdat dit wel eens ongunstig zou kunnen uitpakken voor de recidive. Vaak gaat men uit van het ontbreken van een effect in plaats van een nadelig effect van detentie op recidive; dit gebeurt ook in modellen waarmee de kosteneffectiviteit van resocialisatie wordt afgezet tegen die van detentie (Slotboom en Wiebrens 2003; Hermans et al. 2008). Vrijheidsbenemende straffen zijn vooral zinvol voor het onmiddellijk beveiligen van de samenleving en mogelijk als vergelding.

Sancties opleggen is maatwerk

Belangrijk is dat naast de straf zelf ook interventies plaatsvinden gericht op gedragsverandering. Cognitief-gedragstherapeutische behandelingen en socialevaardigheidstrainingen zijn daarbij het meest effectief, zowel voor volwassenen als voor jongeren. Bij jongeren lijkt een ambulante setting hiervoor gunstiger dan een residentiële. Zeker residentiële programma's gericht op heropvoeding via disciplineren, zoals de Glen Mills School, werken niet of soms zelfs averechts.

Naast behandeling, is het belangrijk dat gedetineerden gefaseerd worden gereïntegreerd en – eenmaal terug in de samenleving – nazorg door toezicht én begeleiding krijgen. Re-integratieprogramma's gericht op het bieden van een stabiele maatschappelijke toekomst (onder meer betaald werk en een woning) mogen worden aangemerkt als veelbelovend om de recidive terug te dringen. De insteek van de trajectbenadering (opeenvolging van straf, re-integratie en nazorg) en ketenbenadering (samenwerking tussen maatschappelijke en justitiële instellingen) lijkt daarom een juiste. Weinig is echter nog bekend over de feitelijke uitvoering en de gevolgen daarvan op de effectiviteit van de maatregelen.

Afzonderlijke aandacht voor verslaafden nuttig

Wanneer de veelplegeraanpak betrekking heeft op verslaafden, kan deze als verwachtingsvol worden aangemerkt. Door deze groep langduriger op te sluiten, wordt op de korte termijn voorkomen dat ze delicten kunnen plegen en is er voldoende tijd om hun een adequate behandeling te geven. Onder deze voorwaarden is de ISD-maatregel (en eerder al de SOV-maatregel) een verbetering ten opzichte van reguliere korte straffen; de dwangcomponent lijkt echter niet nodig te zijn.

Risicjongeren integraal benaderen

We hebben laten zien dat het niet verstandig is om problemen van jongeren geïsoleerd aan te pakken. Daarentegen moeten maatregelen ingezet worden waarin op natuurlijke wijze de verschillende domeinen van het dagelijks leven van jongeren

betrokken worden. Zo zou opvoedingsondersteuning gecombineerd kunnen worden met een schoolklimaat waarin normen helder en consistent worden gehandhaafd, waarbij belonen succesvoller blijkt dan straffen. Binnen alle domeinen zien we dat cognitief-gedragstherapeutische behandelingen in combinatie met socialevaardigheidstrainingen het meeste succes boeken voor het bestrijden van het eerste probleemgedrag. Dit blijkt vooral uit internationaal onderzoek. Meer aandacht hiervoor zou dus het probleemgedrag onder jongeren kunnen terugdringen. Het is hierbij belangrijk dat jongeren met probleemgedrag niet als groep geïsoleerd worden. Dit geldt zowel voor therapeutische behandelingen als voor sociale activiteiten binnen de school of wijk.

Inzetten op menselijk toezicht belangrijk

Op basis van eerder onderzoek kunnen we concluderen dat maatregelen gericht op het vergroten van menselijk toezicht vaak effectief zijn. Meer toezicht lijkt potentiële daders ervan te weerhouden een delict te plegen. Met name maatregelen waarbij functionarissen worden ingezet die toezichthoudende taken hebben, bijvoorbeeld in een wooncomplex of een parkeergelegenheid, kunnen effectief zijn. Formeel toezicht (politie) is vooral effectief wanneer de problemen ernstiger zijn en functioneel toezicht niet meer werkt. Bovendien kan de politie investeren in haar draagvlak onder de bevolking, onder meer door bemiddelingspogingen of simpelweg door een correcte bejegening van de burgers, slachtoffers en daders. De bevolking – en dus ook de potentiële dadergroep – zal hierdoor eerder de gewenste waarden en normen naleven. Beleid gericht op het vergroten van menselijk toezicht zou dus voorlopig moeten worden voortgezet. Dit toezicht kan eventueel ondersteund worden door het gebruik van camera's. De effecten van cameratoezicht op het terugdringen van de criminaliteit en overlast zijn echter nogal ambigu. Toch zijn er voldoende aanwijzingen dat cameratoezicht onder bepaalde condities – bijvoorbeeld niet in het geval van geweldsdelicten en wel in parkeergelegenheden of bij in- en uitgangen – een positieve bijdrage levert aan het terugdringen van de criminaliteit en overlast. De verwachtingen van het gebruik van camera's zijn echter nogal hooggespannen; een selectievere inzet zou de effectiviteit kunnen vergroten.

Technische beveiliging loont

Hoewel er weinig onderzoek naar gedaan is, lijkt technische beveiliging een effectieve maatregel om inbraak terug te dringen. Het stimuleren van het plaatsen van goed hang- en sluitwerk – bijvoorbeeld als onderdeel van het Keurmerk veilig wonen en het Keurmerk veilig ondernemen – is dan ook een goede investering. Het maakt het potentiële daders lastiger om delicten te plegen en in ieder geval een deel zal zich daardoor laten afremmen.

Onveiligheidsgevoelens verminderen door menselijk toezicht

Ons onderzoek laat zien dat het niet verstandig is om te veronderstellen dat met dezelfde maatregelen zowel de feitelijke criminaliteit als de onveiligheidsbele-

ving kan worden verminderd. Uit verschillende effectevaluaties bleek dat door een bepaalde maatregel weliswaar de objectieve sociale veiligheid toenam, maar de subjectieve sociale veiligheid dat niet deed, of andersom. In ieder geval lijkt meer blauw op straat de gevoelens van onveiligheid te verminderen: door zichtbare politie-surveillances voelen mensen zich veiliger, waarschijnlijk doordat de (gepercipieerde) pakkans is toegenomen. Ook wanneer initiatieven om de leefbaarheid en veiligheid te vergroten vanuit de bewoners zelf komen (buurtmobilisatie), kan dit een positief effect hebben op de subjectieve sociale veiligheid. Verder blijkt functioneel toezicht ertoe te leiden dat mensen zich veiliger voelen. Duidelijk niet effectief is de inzet van cameratoezicht om de onveiligheidsgevoelens te verminderen. Hoewel de feitelijke criminaliteit en de onveiligheidsbeleving aan elkaar gerelateerd zijn en het verstandig is beide tegelijkertijd aan te pakken, is er voor het terugdringen van de onveiligheidsbeleving meer nodig dan alleen het verminderen van de feitelijke criminaliteit (zie ook Oppelaar en Wittebrood 2006).

9.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Op basis van onze bevindingen doen we aanbevelingen voor verder onderzoek. We maken daarbij een onderscheid tussen suggesties voor verder onderzoek naar effecten van maatregelen en voor verder onderzoek naar de kosten en baten van maatregelen. We eindigen deze paragraaf met aanbevelingen voor de rol die de rijksoverheid zou kunnen spelen bij het genereren van kennis op dit terrein.

9.3.1 Verder onderzoek naar effecten van maatregelen

We hebben geconcludeerd dat van veel beleidsveronderstellingen (nog) niet kan worden aangegeven of ze plausibel zijn of niet, en dat dit onder meer komt doordat we van veel maatregelen niet weten of ze een bijdrage leveren aan het vergroten van de sociale veiligheid. Deze bevindingen leiden tot de vaststelling dat om het veiligheidsbeleid beter te onderbouwen, de kwaliteit van het evaluatieonderzoek in sterke mate verbeterd dient te worden en dat een breder palet aan maatregelen moet worden geëvalueerd.

Hanteren van wetenschappelijke criteria

Het is van groot belang dat de effectevaluaties die worden uitgevoerd, in sterkere mate dan voorheen wetenschappelijke criteria hanteren. Effectevaluatieonderzoek moet objectief kunnen aantonen dat de sociale veiligheid is veranderd als gevolg van een bepaalde maatregel, en niet alleen aangeven of burgers of professionals tevreden zijn over de maatregel of dat ze denken dat deze effect heeft. Om deze reden is in ieder geval een quasi-experimentele onderzoeksopzet noodzakelijk. Hoewel het gebruik van een *randomized* experiment zeker iets is om na te streven, is het een misverstand te denken dat alleen een dergelijke opzet inzicht kan verschaffen in de effecten van maatregelen. Omstandigheden in de sociale werkelijkheid zijn meestal maar beperkt te manipuleren, en op basis van een quasi-experimentele opzet (met

zijn vele varianten) kunnen we al heel veel wijzer worden dan nu het geval is. We zien – met name in recent onderzoek – dat met enige creativiteit het zeker mogelijk is, ook met terugwerkende kracht, een quasi-experimentele opzet te ontwerpen.

Dat vaak niet voor een quasi-experimentele opzet wordt gekozen, komt onder meer doordat een dergelijke opzet kostbaar en langdurig is. Ook wordt vaak in een relatief laat stadium besloten tot een effectevaluatie, en met name bij specifieke projecten (speciale doelgroepen of op bepaalde locaties) kan dan niet altijd meer een adequate onderzoeksopzet worden gehanteerd. Een oppervlakkig uitgevoerde effectevaluatie levert echter geen bruikbare conclusies op over het effect van een maatregel op de sociale veiligheid en had dus net zo goed achterwege kunnen blijven. De veelgehoorde opvatting dat als een aantal kwalitatief slechte studies in een bepaalde richting wijzen, deze ook een goed beeld geven van de effecten, ondersteunen we niet.

Overigens is het gebruik van een quasi-experimentele opzet weliswaar een noodzakelijke voorwaarde voor een kwalitatief goede effectevaluatie, maar zeker niet voldoende. Naast de interne validiteit zijn ook andere factoren van belang. Zo bleek in de effectevaluaties die in dit rapport zijn beschreven, de begripsvaliditeit een belangrijke rol te spelen, en dan met name waar criminaliteit de uitkomstmaat was (vooral bij gelegenheidsbeperkende maatregelen). Met name in evaluaties waarbij een stijging van het aantal geregistreerde delicten werd waargenomen na invoering van een maatregel, bleef vaak onduidelijk in welke mate deze stijging wees op een feitelijke toename in criminaliteit. In verschillende studies werd benadrukt dat de stijging toe te schrijven was aan bijvoorbeeld een toegenomen aangiftebereidheid van slachtoffers (Spickenheuer 1983); een andere oorzaak van de stijging was dat incidenten eerder werden opgemerkt en geregistreerd (Algemene Rekenkamer 2004). Het is dus belangrijk zoveel mogelijk gebruik te maken van uiteenlopende databronnen.

Ook de verslaglegging van de uitgevoerde evaluaties kan aanzienlijk worden verbeterd. In de evaluaties die we in kaart hebben gebracht, ontbrak het regelmatig aan informatie over bijvoorbeeld de wijze waarop de maatregel was ingevoerd, de precieze opzet van het onderzoek, de steekproefomvang, het moment van gegevensverzameling en de effectgrootte. Ook was veelal onduidelijk in welke mate de resultaten van de effectevaluaties te generaliseren waren naar andere situaties, de externe validiteit. Effectevaluaties die op dit punt onduidelijk waren, hadden veelal ook een beperkte interne validiteit. Kortom, meer kennis over de effecten van beleid om de sociale veiligheid te vergroten kan alleen verkregen worden door wetenschappelijke criteria te hanteren in effectevaluatieonderzoek.

Effectevaluatieonderzoek: moet dat?

De nadruk die we in dit rapport leggen 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.¹

Zo zou het door de ‘strengere’ methodologische criteria haast onmogelijk zijn om effecten van maatregelen aan te tonen. We hebben in dit rapport laten zien dat er wel degelijk goede effectevaluaties zijn waaruit blijkt dat bepaalde maatregelen een positief of negatief effect hebben op de sociale veiligheid. Voorbeelden van evaluaties met positieve effecten zijn Van der Knaap et al. (2005a en 2005b), Hesselting et al. (1991) en Veghel en Wassenberg (1999); voorbeelden van evaluaties met negatieve effecten zijn Nieuwbeerta et al. (2007) en Wartna et al. (2006). Maar ook goede evaluaties waaruit blijkt dat een maatregel niet het beoogde effect heeft (zoals o.a. Van der Werff 1979 en Bieleman en Snippe 1995) 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 gehouden.

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.

Breder palet van maatregelen evalueren

Om beter te weten welke maatregelen wel en niet werken voor het vergroten van de sociale veiligheid, is het niet alleen van belang dat de kwaliteit van de effectevaluaties wordt verbeterd, maar ook dat een breder palet van maatregelen wordt geëvalueerd. Uit dit onderzoek bleek immers dat van veel ingezette maatregelen onduidelijk is wat de effecten zijn. Dat sommige maatregelen niet of nauwelijks zijn geëvalueerd op hun effecten, is in zekere zin verrassend. Niet alleen vanwege het belang dat gehecht wordt aan het vergroten van de sociale veiligheid en de enorme

hoeveelheid geld die wordt uitgegeven aan sommige maatregelen ter vergroting van die veiligheid, maar ook gezien de verwachtingen die met de invoering van sommige maatregelen worden gewekt. Naarmate van meer ingezette maatregelen bekend is of en in welke situatie ze werken, kan de overheid een effectiever veiligheidsbeleid voeren. Soms is de stand van het onderzoek in het buitenland verder gevorderd dan in Nederland. Dan kunnen buitenlandse studies, rekening houdend met problemen rond generaliseerbaarheid, hierbij uiteraard een waardevolle aanvulling zijn.

9.3.2 Verder onderzoek naar kosten en baten van maatregelen

In dit onderzoek hebben we ons geconcentreerd op de effectiviteit van het veiligheidsbeleid: het doel was meer inzicht te krijgen in de relatie tussen de, vanuit het veiligheidsbeleid, ingezette maatregelen en de beoogde en bereikte effecten. Met ons onderzoek kunnen we bescheiden uitspraken doen over wat er wel en niet werkt, en hoe plausibel de gemaakte veronderstellingen zijn binnen het veiligheidsbeleid. Deze uitspraken hebben we in hoofdstuk 8 gedaan. Tevens hebben we geconcludeerd dat van veel beleidsveronderstellingen (nog) niet bekend is of ze plausibel zijn of niet.

Meer kennis over de effectiviteit van maatregelen om de sociale veiligheid te vergroten, is dan ook belangrijk. Het is echter onvoldoende om een goed onderbouwd beleid te voeren. Omdat er altijd prioriteiten moeten worden gesteld – de middelen die beschikbaar zijn voor het vergroten van de sociale veiligheid zijn immers begrensd – zullen ook de kosten en de baten van maatregelen tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Wanneer maatregelen worden vergeleken in termen van kosten en baten, is in de eerste plaats inzicht nodig in de (additionele) kosten die gemaakt worden om de maatregel uit te voeren. Voor sommige maatregelen zullen de kosten eenvoudiger in kaart te brengen zijn dan voor andere, maar met meer of minder veronderstellingen zal dit meestal wel lukken (Moolenaar 2007; CBS 2008).

Naast informatie over de kosten, is ook inzicht in de baten nodig. Dat betekent dat de effecten van de interventie in geld moeten worden gewaardeerd. Enerzijds gaat het daarbij om de kosten die worden voorkomen doordat de criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving zijn afgenomen. Anderzijds moeten ook de positieve en negatieve neveneffecten van de maatregel worden gewaardeerd. Vaak wordt het ‘baat het niet, dan schaadt het niet’-standpunt gevolgd, waarmee vooral de negatieve bijwerkingen van maatregelen worden onderschat.

Het uitvoeren van kosten-batenanalyses op het gebied van de sociale veiligheid kan op enige scepsis rekenen. Ecorys heeft onlangs een prototype van een rekenmodel ontwikkeld, dat toepasbaar zou zijn op uiteenlopende justitiële interventies. De auteurs benadrukken echter dat de inschatting van de effecten op dit moment nog een belangrijk probleem is (Versantvoort et al. 2005). Ons onderzoek bevestigt dit. Ook volgens Van Tulder (2005) is het ‘vooralsnog een illusie [...] dat [kosten-batenanalyses kunnen] aangeven of een bepaalde maatregel op het terrein van de criminaliteitsbestrijding op zichzelf wel of niet wenselijk is’ (Van Tulder 2005: 296). Reëler is het volgens hem om verschillende maatregelen met elkaar te vergelijken, in

termen van kosten en effecten. De ene maatregel kan dan afgewogen worden tegen de andere. Dergelijk onderzoek is bijvoorbeeld uitgevoerd door Aos (Aos et al. 2006). We kunnen dan ook concluderen dat het nog aan voldoende kennis ontbreekt om een kosten-batenanalyse uit te voeren van het socialeveiligheidsbeleid in zijn brede omvang.

Een aandachtspunt bij het afwegen van maatregelen zijn de al eerder genoemde positieve en negatieve neveneffecten. Dit is het moeilijkste onderdeel van de kosten-batenanalyses. In Nederland heeft de Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling (RMO) aandacht gevraagd voor meer inzicht in de opbrengsten van sociale investeringen (Doorten en Rouw 2006). Met name dit type maatregelen genereert vaak ook effecten op andere beleidsterreinen (en vice versa), die juist om die reden buiten beeld blijven. Waar het gaat om het vergroten van de sociale veiligheid, kan hierbij vooral gedacht worden aan de niet-justitiële interventies gericht op ondersteuning en hulpverlening aan risicjongeren en op gelegenheidsbeperking. Mogelijk worden de opbrengsten (oftewel de positieve baten) hierdoor onderschat. Maar ook het inschatten van de negatieve baten en de waardering daarvan is buitengewoon ingewikkeld. Zo heeft de inzet van nieuwe technologieën (zoals DNA-onderzoek en camera's) en het gebruik dat politie en justitie maken van de voortschrijdende digitalisering van registratiegegevens, grote invloed op de persoonlijke levenssfeer van de gewone burger (verdacht of niet-verdacht van een strafbaar feit). Hoe wegen we privacy en andere belangen, en hoe verhouden die zich tot de effectiviteit van de ingezette maatregelen (vgl. Vedder et al. 2007)?

9.3.3 Rol van de centrale overheid bij het genereren van kennis

Welke implicaties hebben bovenstaande conclusies voor de rol die de centrale overheid kan spelen in het genereren van kennis om de sociale veiligheid te vergroten in Nederland?

In de eerste plaats zou de rijksoverheid effectevaluatieonderzoek kunnen stimuleren. Dit kan zij enerzijds doen door het goede voorbeeld te geven en zelf kwalitatief goede effectevaluaties uit te (laten) voeren. Het is daarbij van belang dat wetenschappelijk criteria, zoals hiervoor aangegeven, worden gehanteerd. Daarbij zou het verstandig zijn de beschikbare financiële middelen niet te besteden aan evaluaties van losse projecten, maar deze te investeren in grootschaliger onderzoeken die gelijksoortige maatregelen in verschillende gemeenten of instellingen evalueren. Binnen de strategie 'rechtshandhaving' valt op dat veel projecten geëvalueerd worden die slechts een klein onderdeel vormen van de opgelegde sancties; een totaalbeeld van de effectiviteit van sancties ontbreekt daardoor.

Om maatregelen te stimuleren die werken om de sociale veiligheid te vergroten, en maatregelen die niet werken te stoppen, kan de rijksoverheid in de tweede plaats een belangrijke rol vervullen door binnen haar beleid nadrukkelijker gebruik te maken van wetenschappelijke kennis over de effecten van maatregelen. In verschillende landen, zoals Canada, Engeland en Schotland, zijn zogenaamde Accreditation Commissions ingesteld. Deze commissies beoordelen interventies op het terrein van

justitie die binnen of buiten de penitentiaire inrichtingen kunnen worden toegepast en die voor subsidieverstrekking in aanmerking komen. In Nederland is sinds augustus 2005 de Erkenningscommissie gedragsinterventies justitie ingesteld. Deze toetst de kwaliteit van gedragsinterventies voor jeugdigen en volwassenen. Aan de hand van tien zogenaamde kwaliteitscriteria, die sterke overeenkomsten vertonen met de *What works*-beginselen, worden programma's beoordeeld, uitmondend in (voorlopige) erkenning of niet-erkenning. Begin 2008 had deze commissie twee gedragsinterventies voor jeugdigen erkend (en vier voorlopig) en één gedragsinterventie voor volwassenen (en vier voorlopig). Dergelijke commissies zijn uiteraard ook denkbaar voor niet-justitiële gedragsinterventies en voor andere maatregelen dan gedragsinterventies die bedoeld zijn om de sociale veiligheid te vergroten. Op termijn zou de overheid vooral maatregelen moeten financieren die als effectief of veelbelovend worden beoordeeld. Omdat de overheid uiteraard hier en nu veiligheidsbeleid ontwikkelt en de wetenschappelijke kennis over de effecten van maatregelen soms nog op zich laat wachten, zou het ook verstandig zijn de veronderstellingen die aan nieuw beleid ten grondslag liggen te expliciteren, zodat in ieder geval de plausibiliteit kan worden beoordeeld.

Om het socialeveiligheidsbeleid beter te onderbouwen, zou de rijksoverheid er verder goed aan doen meer inzicht te krijgen in de kosten en baten van maatregelen. We hebben hierboven geconstateerd dat dit vooralsnog niet volledig mogelijk is. Onderzoek gericht op meer inzicht zou echter gestimuleerd moeten worden. Ten aanzien van de uitgaven aan sociale veiligheid gebeurt dit ook. Het CBS maakt sinds kort zogenaamde Veiligheidszorgrekeningen en beschrijft daarmee de geldstromen op het terrein van de veiligheidszorg (CBS 2008). In deze rekeningen zijn goederen en diensten opgenomen die tot doel hebben om criminaliteit en overlast te voorkomen, te bestraffen of de schade ervan te beperken, alsmede om onveiligheidsgevoelens te verminderen. Vanaf 2010 zullen de Veiligheidszorgrekeningen regelmatig worden geproduceerd. Hiermee zal de uitgavenkant dus behoorlijk in kaart worden gebracht. De grootste kennislacune – zoals we die hierboven geconstateerd hebben – betreft de baten, en dan met name de positieve en negatieve neveneffecten van maatregelen. Hoewel het bijzonder lastig is deze te waarderen (in euro's), is het in ieder geval belangrijk dergelijke effecten zoveel mogelijk te benoemen. Studies naar neveneffecten zouden dan ook zeker aangemoedigd moeten worden. Uiteindelijk kan alleen meer kennis over de beoogde effecten, over de kosten en over de baten (incl. neveneffecten) ervoor zorgen dat toekomstige beleidskeuzen beter kunnen worden onderbouwd.

Noot

- 1 Zie ook Farrington (2003), die een aantal van deze argumenten bespreekt in reactie op Pawson en Tilley (1994, 1997 en 1998).

Social safety unlocked

Presumed and actual effects of safety policy

Summary

Increasing social safety – i.e. reducing actual crime and nuisance as well as improving perceived or subjective safety – has been high on the government list of policy priorities since the launch in 2002 of the Safety Programme (*Naar een veiliger samenleving* – ‘Towards a safer society’) by the first government under Prime Minister Jan Peter Balkenende. Attention in this Programme focuses mainly on those forms of crime and nuisance which affect citizens and companies/institutions in the public space. The successive Balkenende governments have targeted a national reduction in crime and nuisance of 25% between 2006 and 2010 (compared with 2002). Perceived safety must also increase substantially in this period.

When the fourth Balkenende government took office in early 2007, the general impression was that a great deal had been set in motion and achieved with the 2002 Safety Programme: the Netherlands has become safer and crimes against citizens and businesses have fallen. The project ‘Safety starts with Prevention’ (*Veiligheid begint bij Voorkomen*) has recently replaced the 2002 Safety Programme. The Balkenende IV government has however indicated that the objectives formulated in that Safety Programme will remain in force and that, where necessary, introduced measures will be continued.

The optimism voiced about the effectiveness of the Safety Programme was not universally shared. In 2006 the Netherlands Court of Audit stressed that ‘it is virtually impossible to determine what contribution central government policy makes to resolving the social issues for which that policy is deployed’ and that ‘there is no solid substantiation of the relationship between resources, measures and desired effects’ (TK 2005/2006a: 6).

Partly based on the study by the Netherlands Court of Audit and the recommendations derived from it, the Minister of the Interior and Kingdom Relations and the Minister of Justice, supported by the Minister of Finance, decided to initiate a research programme to investigate the ‘social costs of safety’ (*Maatschappelijke Kosten van Veiligheid*). On the one hand, this research is intended to meet the criticism by the Court of Audit that there is no theory underpinning the policy, that the policy is insufficiently substantiated and that there is insufficient information on the amount of money spent on safety. On the other hand, the ministers concerned wish to use the research findings to obtain a better insight into the returns on investments in safety, thus providing a more solid basis for future policy choices. The first phase of the research programme involves the performance of an analysis of the

presumed and actual effects of safety policy. The result of that analysis is described in this study, which focuses on three central research questions:

1. Which assumptions underlie social safety policy?
2. To what extent and in what way are the measures taken effective?
3. How plausible are the assumptions which underlie social safety policy?

In chapter 9 we answer each of these research questions in detail and also put forward suggestions for future safety policy as well as recommendations for further research. In this summary we answer the three research questions in broad outline.

Which assumptions underlie social safety policy?

The government uses a variety of measures to increase social safety, varying from more police on the streets and the use of camera surveillance to providing care and support for at-risk young people and imposing harsher penalties. Preventive effects are expected from all these measures. In other words, it is assumed that implementing these measures will reduce crime and nuisance in the future. It is also expected that these same measures will cause citizens to feel safer. The measures taken can be categorised within a number of strategies intended to increase social safety. In this study we distinguish three main categories: (1) law enforcement; 2) developmental prevention; and (3) situational prevention. In addition, we devote attention to systemic measures, which occupy an important place within the Safety Programme.

Law enforcement

The most important general assumption underlying law enforcement is that it has both a specific and a general preventive effect and that this contributes to the restoration of the legal order. The Safety Programme frequently refers to intensification within the mainstream law enforcement system. There are two central target groups in the Safety Programme: frequent offenders and young people. However, some of the assumptions also apply to the offender population as a whole. In the first place, the Programme aims to increase the chance of offenders being caught, arguing that too many non-interventions undermine the deterrent effect of sanctions, reduce the effectiveness of sanctions imposed, and dent the credibility of the law enforcement system. In the second place, there is an assumption that shortening the throughput times within the judicial system and therefore being able to impose penalties more quickly will increase the effectiveness of the sanctions imposed, thus reducing recidivism. In the third place there is the assumption that ‘customisation’ in the application of sanctions reduces the chance of recidivism: by opting for person-specific rather than offence-specific sanctions, it is argued, both the sanctions and the aftercare will be made more effective.

Developmental prevention

In the second strategy, the general assumption is that individual offending behaviour is determined by a combination of factors including life situation, peer pres-

sure, the quality of parenting and future prospects. According to this view, the success of interventions depends partly on how early those interventions take place. Consequently, measures in this strategy are targeted mainly at young people. The Safety Programme cites risk factors for youth crime (such as premature school drop-out, poor command of the Dutch language, unemployment and alcohol and drug abuse). It also stresses the need to ensure positive development by young people, for example by providing help and support. The details and implementation are however largely left to the Ministry of Health, Welfare and Sport (vws), the Ministry of Education, Culture and Science (OC&W) and the Ministry of Social Affairs and Employment (szw) in the case of young people who have not (yet) come into contact with the police. Some interventions, especially those involving the provision of assistance, can also form part of a sanction and therefore fall within the law enforcement strategy.

Situational prevention

The strategy of situational prevention is based on the idea that modifying the 'opportunity structure' - for example by making it more difficult or more unattractive for potential perpetrators - will prevent offences being committed. The Safety Programme focuses on specific elements of the strategy of situational prevention. An important assumption is that repeated breaking of the rules combined with a lack of visible supervision in the public domain provides a breeding ground for an enforcement deficit that is widely felt throughout the community. The intention is therefore to send out a signal by consistently enforcing the 'low-level norm'. Another key assumption is that extra supervision at 'hot spots' and 'hot times' produces the greatest returns. It is also assumed in the Safety Programme that, among other things by taking physical security measures, potential perpetrators can be discouraged from committing offences.

Systemic measures

In order to improve the functioning of the measures taken within the above three strategies, the Safety Programme also devotes attention to systemic measures. The most important of these, the chain approach, is mainly concerned with strengthening the relationships between different partners in the chain. In the area of law enforcement this means in the first place liaison between partners within the judicial chain: in 2006 the police were expected to deliver 40,000 extra suspects to the Public Prosecution Service, something which only makes sense if the Public Prosecution Service is able to respond adequately by adapting its working processes, while the courts must also not be overwhelmed by the number of cases being presented. The chain approach also embraces the connection between the judicial process through which the perpetrator passes and the subsequent social support and rehabilitation they receive from the probation and other services. In the developmental prevention strategy, the chain approach is concerned more with ensuring a seamless connection between the different care organisations, schools, local authorities

and the police, so that problems can be detected at an early stage and at-risk young people are not lost from view or harmed due to poor communication or contradictory strategies. The core focus in the situational prevention strategy is public-private partnership.

Systemic measures are used to make substantive measures more effective by creating appropriate conditions and improving working processes. The success of these measures depends on how they are implemented. Process evaluations, which are needed in order to assess the quality of implementation, fall outside the scope of this study, however.

To what extent and in what way are the measures taken effective?

In order to substantiate safety policy it is necessary to know whether the measures deployed have had the envisaged impact on social safety. Evaluation research should provide an answer to this. Based on a systematic literature review, we therefore mapped out the empirical findings of Dutch effect evaluations and supplemented them with findings from other countries. The search criteria produced a list of 152 Dutch effect evaluations carried out in recent decades. A content analysis was then performed on each study, and at the same time a quality assessment was carried out.

Generally, it was found that the majority of the measures deployed by the government in recent decades have not been evaluated to determine their effects on social safety. A sizeable proportion (55%) of the measures implemented moreover failed to meet the minimal study design requirement (i.e. a quasi-experimental design) for an effect evaluation. As a result, it remains unclear in these cases whether any improvement in social safety is due to the measure in question or to something else. The main findings from the Dutch effect evaluations which have at least a quasi-experimental design are discussed in chapters 5, 6 and 7. In those same chapters we also discuss the findings of recent systematic reviews and overview studies from other countries, mainly the United States, the United Kingdom and other Anglo-Saxon countries.

How plausible are the assumptions which underlie social safety policy?

By confronting the policy assumptions made in the Safety Programme (answer to the first research question) with the available knowledge on the effectiveness of specific measures in increasing social safety (answer to the second research question), we obtain an insight into the plausibility of the assumptions made and are therefore able to answer the third research question. We again do this separately for each strategy, concentrating on the assumptions which we can classify as plausible or implausible and on major omissions in the policy theories. For the other assumptions and more detail, we refer to chapters 8 and 9.

Law enforcement

In the first phase of law enforcement - investigation - the main policy assumption is that sure (or consistent) punishment, via different routes, will lead to an increase

in social safety. Many measures are accordingly aimed at increasing the chance of being caught. Based on our study, we can conclude that increasing the chance of arrest has a positive impact mainly where the police concentrate their efforts on hot spots and at hot times and therefore take suspects 'out of circulation', at least temporarily. A high chance of being caught also appears to have a general deterrent effect. This general preventive effect does not apply where the police arrest a suspect after the event (reactive arrest), but only operates in the case of specific and anticipatory action. However, there is little plausibility in the assumption that an increased risk of being caught has a deterrent effect on suspects themselves. If anything, it actually lowers the threshold to committing new offences, especially among minors and perpetrators of relatively minor offences.

In the prosecution phase, the policy is to reduce the case throughput time, so that suspects can be convicted and punished more quickly. It is assumed that this increases the effectiveness of the sanctions imposed. Dutch research in this area shows that this assumption holds little water: more rapid imposition of punishments has not been demonstrated to have a positive effect in reducing recidivism.

A central notion in the sanctioning and aftercare phase is that a person-specific approach enables more 'customised' sanctions to be imposed, thus increasing the effectiveness of punishments. In the first place, a great deal is expected of custodial sentences. Imprisonment is found to be effective for the duration of the detention: suspects and convicted offenders are after all temporarily rendered harmless and have (virtually) no opportunity to commit offences. As assumed in the policy theory, however, it is not plausible to assume that incarceration will contribute to reducing recidivism after release. In fact there are even indications that custodial sentences may have a negative impact in this regard. The policy takes no account of this possibility at all, whereas the consequence for the longer term may be that people are being released who are at increased risk of recidivism. This means that detention combined with treatment, as well as other kinds of punishment, deserve attention as alternatives to custodial sentences. In line with the policy assumption, short custodial sentences in any event appear useless. If a prison sentence is chosen, it is better for it to be of sufficient length to enable the offender to pass through a resocialisation programme, provided such a programme is effective.

Although the Safety Programme looks at treatment programmes for prisoners, it largely ignores assumptions on an effective approach to these programmes. This is another gap in the policy theory. Research shows that cognitive behavioural therapy and social skills training are the most effective. The policy assumption that phased reintegration and aftercare based on supervision and support contributes to reducing repeat offending can be described as plausible.

Resocialisation programmes and support are also important for detainees with conditional sentences. The policy assumption that using these punishments as an alternative to imprisonment increases the sanctioning capacity is plausible in the short term. In the longer term this assumption is only valid if these punishments are effective in reducing recidivism. This appears to be the case for conditional prison

sentences. Where the punishments merely restrict freedom of movement and there is no resocialisation or support, the risk of recidivism is considerable. This means that conviction at a later moment will absorb sanction capacity at that time.

In the sanctioning and aftercare phase, recurrent offenders - often drug addicts - are an important target group. They are regarded as the main cause of both frequent crime and the deficiencies in law enforcement. Longer prison sentences (up to two years) are a particularly important measure for this group. From the perspective of protecting society, this measure is effective. For a select group - those who are assessed as the most open to influence - this time is used for behavioural interventions. There are indications that this reduces recidivism after completion of the programme by this group, but the rest can expect a more stringent regime, and if this means that prisoners spend most of their time in their cells this is likely to have a detrimental effect on recidivism.

The second target group identified in the sanctioning and aftercare phase in the Safety Programme are young people. For young people who commit less serious offences, the policy assumption that providing parenting support has a positive influence in reducing recidivism is empirically supported, especially if the support is supplemented by other forms of help. The idea of referring these young people to the Halt procedure is also supported. These and other 'alternative punishments' in any event appear to be much more effective than options such as the American 'scared straight' programmes, which can even serve to increase recidivism. Young people who display serious and frequent criminal behaviour are often placed under supervision and treatment or even placed in a re-education facility. As with adults, cognitive behavioural therapy and social skills training appear to offer the most promising results for young people. The policy assumption that re-education focusing on discipline (such as the Glen Mills School and the approach used in Den Eng) helps to reduce recidivism is therefore not very plausible. The criticism of the discipline-based re-education methods can as yet not be extrapolated to the zero-tolerance policy, because virtually nothing is known about the effectiveness.

Developmental prevention

We can be brief on the plausibility of the policy theory which places the emphasis on juvenile interventions. This theory does not describe any mechanisms which link means and ends, but merely links problems (delinquent behaviour) to causes (such as school dropout, parenting quality and alcohol use). We are therefore not able to assess the plausibility of this approach. Broadly, the factors cited in the policy theory are plausible as important risk factors for delinquent and aggressive behaviour, although the causal relationship that is assumed in the policy theory remains open to question. It would be desirable for future policy to set out the assumed relationship between the measures and the risk factors; only then can an assessment be made as to whether the policy has a chance of succeeding.

Situational prevention

The strategy of situational prevention focuses primarily on measures which are clearly visible and which are intended to send out a normative signal. This strategy is exclusively concerned with general prevention; as soon as someone is actually caught, we are in the domain of law enforcement. The policy assumption that formal supervision (i.e. the police) leads to a reduction in crime and nuisance can be regarded as plausible, especially where it is concentrated on hot spots and hot times. There is also support for the idea that a visible police presence is effective in increasing subjective safety. Where formal supervision is carried out using camera surveillance, the observations on effectiveness are unclear. Camera surveillance is of most use in facilitating rapid police intervention and detection/investigation. The policy assumption that camera surveillance, as a form of formal supervision, prevents crime and nuisance, is doubtful. The assumption that camera surveillance can increase public perceptions of safety can be rejected more firmly.

Measures designed to improve the protection of potential targets of crime and thus make it more difficult for potential perpetrators to commit offences, also receive a good deal of attention in the Safety Programme. These measures are concerned mainly with technical security (an area where members of the public and businesses are encouraged to take their own responsibility). Predominantly positive research results mean that this policy assumption on protective measures can be regarded as plausible. Little is known about the effect of such measures on perceived (lack of) safety.

All in all, the measures to reduce opportunity which are emphasised in the Safety Programme and which the government regards as its own responsibility, rather than that of the private individual, are heavily focused on the perpetrator. The idea of the strategy of situational prevention is however more wide-ranging. It appears that when this policy is implemented at local level, the full range of measures is deployed and measures are (also) taken which target potential victims and situations. In the policy theory, however, a choice has been made in favour of measures which are closely related to those used in the law enforcement strategy. This is a pity, because measures such as functional supervision (e.g. by wardens and inspectors) appears promising. Although the research results are by no means uniform, the findings do point in a positive direction as regards reducing frequently occurring crime and enhancing perceived safety.

General conclusion

How much do we know about whether the Safety Programme has contributed to the recent fall in crime and the improvement in perceived safety? The diverse nature of the Safety Programme means it is not possible to express a definitive opinion on the Programme as a whole. Some parts of it offer promise in reducing crime and nuisance (such as the deployment of the police at hot spots and hot times, attention for parenting support and the use of quality marks), while others do not (e.g. harsher

detention regimes, arrests for minor offences and disciplinarian re-education facilities), while the effect of others is unknown (e.g. camera surveillance).

The tackling of frequent offenders which lies at the heart of the Safety Programme illustrates the mixed results achieved with the Programme. For example, the picture on reducing 'revolving-door crime' is a positive one; the police and justice system not only ensure that frequent offenders are removed from the streets, but also that they are not immediately back on the streets the next day to simply carry on their criminal activities. Here we see that the policy is achieving good results in the short term, with immediate protection for society. This may also have a positive impact in terms of social redress.

Our conclusion on the target group and the process through which arrested frequent offenders pass is a much more critical one. In the first place, there is a greater readiness to arrest suspects for minor infringements, an approach which can have the unintended effect of encouraging a criminal career. Second, longer custodial sentences are imposed in order to combat revolving-door crime, but without any clarity regarding further behavioural interventions or how the perpetrators spend their time during and after their period of detention. In the area of reducing recidivism, which is key to success in the longer term, there are thus no indications that 'sure, faster and more severe punishments' achieve greater success than would have been the case with a different policy.

Bijlage A Overzicht maatregelen uit het Veiligheidsprogramma

(te vinden op www.scp.nl)

Bijlage B Samenvatting van Nederlandse effectevaluaties op het terrein van rechtshandhaving

interventie/ studie	onderzoekdesign	sms	databron (nen)	onderzoeksgroep (en)	uitkomsten
opsporing					
projectmatig rechercheren	voor- en nameting: – voor: 1977-1978 (12 mnd voor de start van de interventie) – na: 1979 (6 mnd na de start)	2a	politieregistraties: aantal aangiften van inbraken en diefstallen en aantal ophelderingen	e = utrechtse politiekorps	<i>pakkans</i> positief effect op aandeel opge- helderde inbraken (van 17 naar 25%); geen effect op aandeel opgehelderde diefstallen (11%)
<i>politiecapaciteit</i> Vollaard (2005)	voor- en nametingen (longitudinaal) controlegebieden statistische controle (panelanalyse)	4	enquête: Politiemonitor bevolking 1996-2003	e = 25 politieregio's	<i>criminaliteit</i> positief significant effect op ver- mogens- en geweldscriminaliteit (kans op slachtofferschap)
<i>politiecapaciteit</i> Vollaard en Koning (2005)	voor- en nametingen (longitudinaal) controlegebieden statistische controle	4	enquête: Politiemonitor bevolking 1995-2003	e = individuen (n = 402.463) en gemeenten (n = 686)	<i>overlast</i> positief significant effect op overlast <i>criminaliteit</i> positief significant effect op ver- mogenscriminaliteit en gewelds- criminaliteit (slachtofferschap)
<i>strenge en gerichte politie-inzet</i> Vollaard (2006)	voor- en nametingen (longitudinaal) controlegebieden statistische controle	4	enquête: Politiemonitor bevolking: 1993-2001	e = individuen (n = circa 370.000)	<i>overlast</i> positief significant effect op overlast <i>criminaliteit</i> positief significant effect op vermogenscriminaliteit (en alleen strenger handhaven ook op gewelds- criminaliteit)
					<i>overlast</i> positief significant effect <i>onveiligheidsbeleving</i> positief significant effect

interventie/studie	onderzoekdesign	sms	datbron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
VERVOLGING EN BERECHTING					
<i>veroordeling</i>	nameting: 6 jaar na inschrijving van de zaak controlegroep	3	justitiële registratie: Algemeen documentatieregister	mannen met de Nederlandse nationaliteit die wegens een misdrijf zijn veroordeeld e = veroordeelden of schuldigverklaarden (n = 2037) c = vergelijkbare verdachten die niet werden vervolgd (n = 546)	<i>recidive</i> geen effect
Van der Werff (1979)					
<i>sneller straffen</i>	voor- en nametingen: – voor: 3 mnd voor invoering – na: 9 mnd na invoering en nog een jaar later controlegroep statistische controle	4	telefonische enquête onder burgers uit Drenthe en Overijssel	meerderjarige bevolking e = arrondissement Drenthe; 1993 (n = 530); 1994 (n = 509); 1995 (n = 497) c = arrondissement Overijssel; 1993 (n = 522); 1994 (n = 509); 1995 (n = 510)	<i>criminaliteit</i> geen effect (slachtofferschap) <i>onveiligheidsbeleving</i> geen effect op gepercipieerde omvang van de criminaliteit
Bosker (1997)					
	nameting: 1 á 2 jaar na inschrijving bij om controlegroep statistische controle	4	justitiële registratie: strafdossiers en Justitieel documentatiesysteem	meerderjarigen die in aanraking zijn gekomen met het strafrecht e = snelrechtgroep; vermogen (n=336); verkeer (n=246); agressie (n=139) c = vergelijkbare groep; vermogen (n=210); verkeer (n=56); agressie (n=183)	<i>recidive</i> geen effect op percentage recidivisten, de snelheid van recidiveren en de omvang van recidive
SANCTIONERING EN NAZORG – OPSLUITING					
<i>type gevangenis-regime</i>	nameting: 2 jaar na vrijlating controlegroep statistische controle	4	justitiële registratie: Algemeen documentatieregister	Nederlandse mannen van 25 jaar of ouder die tussen juli 1962 en juli 1965 voorwaardelijk in vrijheid werden gesteld e = open detentie (n = 159) c = gesloten detentie (n = 287)	<i>recidive</i> geen significant effect
Fiseller (1970)					

interventie/studie	onderzoeksdesign	sms	datbron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>type gevangenisregime</i> Van der Linden (1978)	nameting: 2 jaar na vrijlating controlegroep	3	Justitiële registratie: Algemeen documentatieregister; aangevuld met gegevens uit de inschrijvingsregisters van de drie PI's	ontslagen volwassen middellang gestraften (1-6 maanden) in jaren 1971-1973 e = PI Netherheide, Doetinchem (n = 535); groepsverband en vormingsprogramma c1 = PI Boschpoort, Breda (n = 212); cellulair regime, streng regime en weinig bewegingsvrijheid c2 = PI Arnhem (n = 351), vergelijkbaar met c1	<i>recidive</i> positief effect op sterk recidive- gevoelige gedetineerden; geen effect op zwak recidivegevoelige gedetineerden. geen effect op recidivesnelheid geen effect op ernst van de recidive
<i>korte vrijheidsstraffen (minder dan 14 dagen)</i> Van der Werff (1979)	nameting: 6 jaar na inschrijving van de zaak controlegroep vrijwel random toewijzing	5	Justitiële registratie: Algemeen documentatieregister	mannen met de Nederlandse nationaliteit die wegens een misdrijf zijn veroordeeld e = kortgestraften (n = 1118) c = kortgestraften die gratie werd verleend n.a.v. het huwelijk van Beatrix (n = 1027)	<i>recidive</i> geen effect (ook niet op recidi- vesnelheid en aantal delicten); negatief effect op recidive voor gewelddelinquenten geen effect van langer straffen, sneller berechten en sneller de straf ten uitvoer leggen.
<i>type regime in jeugdhuis van bewaring</i> Berghuis (1981)	nameting: 1976-1978 controlegroep statistische controle	4	Justitiële registratie: Algemeen documentatieregister interviews met gedetineerden	gedetineerden die minimaal twee maanden in jeugdhuis van bewaring hebben verbleven en die na hun preventieve hechtenis naar (jeugd)gevangenis zijn gegaan (met de Nederlandse nationaliteit) e = De Spang (n = 475) c = Haarlem (n = 337)	<i>recidive</i> geen effect op recidive (wel indica- ties dat een detentie in de Spang eerder recidiveverminderend dan recidivebevorderend werkt)
<i>gevangenisstraf</i> Nieuwbeerta et al. (2007)	nameting: tot 3 jaar na vrijlating controlegroepen statistische controle (o.a. matching)	4	Justitiële registratie: Justitieel documentatiesysteem	mannen die tussen 26 en 28 jaar hun eerste gevangenisstraf kregen opgelegd (n = 2972) e = veroordeelden tot gevangenisstraf c1 = niet-veroordeelden c2 = veroordeelden tot andere sancties	<i>recidive</i> negatief effect op aantal veroor- delingen (t.o.v. niet-gestraften en anders gestraften)

interventie/studie	onderzoeksdesign	sms	datbron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
SANCTIONERING EN NAZORG – BEHANDELING EN ANDERE TRAJECTEN VOOR MINDERJARIGEN					
<i>Kwartaal cursus</i>	nameting: juni 1989 (1 tot 2,5 jaar na aanvang cursus) controlegroep	3	justitiële registratie: Justitieel documentatie-systeem	jeugdige plegers van delicten waar minimaal 3 maanden (voorlopige) hechtenis op staat	<i>recidive</i> geen significant effect
Van der Laan en Essers (1990)			interviews: zelfrapportage	e1 = deelnemers die kwartaal cursus hebben afgerond (n = 29) e2 = deelnemers die kwartaal cursus niet hebben afgerond (n = 22) c = jongeren die ten minste 3 weken in voorlopige hechtenis hebben gezeten en niet naar kwartaal cursus zijn gestuurd (n = 66)	
<i>jeugdreclassering</i>	nameting: juni 1990; periode tussen aanmelding project (bij e) of uitgangsdelict (bij c) varieert controlegroep	3	Justitiële registratie: Justitieel documentatie-systeem	16-17-jarigen met herhaalde politiecontacten bij wie sprake is van structurele problemen op een of meer gebieden waarvoor geen hulpaanbod voorhanden is	<i>recidive</i> geen effect op recidive en recidive-snelheid; negatief effect op recidive-frequentie; positieve effecten voor zwaardere gevallen.
Spaans en Doornheim (1991)				e = cliënten van jeugdreclassering (n = 418) c = 16-17-jarige delinquenten uit amsterdam en haarem die een voorwaardelijke vrijheidsstraf hebben gekregen (n = 774)	
<i>DTC</i>	nameting: varieert van 4 tot 28 maanden na afronding niet-vergelijkbare controlegroep	2b	Justitiële registratie: Justitieel documentatie-systeem	Jeugdige plegers van delicten waar minimaal 3 maanden (voorlopige) hechtenis op staat	<i>recidive</i> geen significant effect
Van der Laan en Essers (1993)				e = afmakers DTC (n = 24) c = afmakers DTC (n = 40)	
<i>cursus Dader in beeld</i>	nameting: max. 25 maanden na start cursus controlegroep	4	Justitiële registratie: Algemeen documentatie-register (n = 76)	Jongens tussen de 18 en 25 jaar die geen of geringe detentie-ervaring hebben, een vermogens- en/of geweldsdelict gepleegd hebben en veroordeeld kunnen worden tot een korte gevangenisstraf	<i>recidive</i> registratie: geen effect
Endstra en Evers (1993)	statistische controle (matching)		telefonische interviews (n = 36) schriftelijke enquêtes (n = 17) face-to-face interviews (n = 5)	e = deelnemers Dader in beeld (n = 38 voor recidivemeting) c = wel uitgenodigd, maar de cursus niet gevolgd (n = 38)	<i>geweld/agressie</i> interviews/enquêtes: geen effect

interventie/ studie	onderzoeksdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>leer-werkproject op zeeschip De Tukker</i>	nameting: minimaal 13 maanden en maximaal 6,5 jaar na deelname project	2a	justitiële registratie: Algemeen documentatieregister	jongens uit Enschede en Almelo die herhaaldelijk en/of wegens ernstige delicten met politie en Justitie in aanraking komen	<i>recidive</i> geen effect: ruim 90% recidiveert; afmakers minder snel dan afmakers.
Spaans en Reurslag (1994)				e = deelnemers in de periode 1988-1993 (n = 46)	
<i>project Werkstart (arbeidscoördinatie)</i>	nameting: minimaal half jaar	2a	justitiële registratie: Justitieel documentatie-systeem	jongeren na detentie e = deelnemers (n = 20)	<i>recidive</i> e = 40% gerecidiveerd
Van 't Hoff en Legendijk (1995)					
<i>Cashba</i>	nameting: varieerde van enkele maanden tot bijna 3 jaar na afsluiten van het programma controlegroep	3	justitiële registratie: Algemeen documentatieregister interviews: zelfrapportage	jeugdige delinquenten van 16-25 jaar uit de arrondissementen Rotterdam, Dordrecht en Den Haag ambulant programma dat 3 maanden duurt en is bedoeld als alternatief voor tenminste 6 weken hechtenis	<i>recidive</i> positief effect
Essers et al. (1995)				e = Cashba-deelnemers (n = 73, waarvan 28 afmakers) c = jongeren die enige tijd in voorlopige hechtenis hebben gezeten (n = 100)	
<i>vijf verschillende projecten binnen de hardkernaanpak</i>	nameting: 8 tot 40 maanden na start van het project	2a	enquête	jongeren die vaak en veel delicten pleegden (Leiden, Den Haag, Deventer, Zaanstad en Groningen)	<i>recidive</i> minder recidive in e dan in c, vooral onder minder zware probleemgevallen; effectiviteit van ITB-projecten lijkt groter dan van projecten binnen c.
<i>Individuele trajectbegeleiding (ITB)</i>			justitiële registratie: Justitieel documentatiesysteem	e = harde kernjongeren uit vijf verschillende ITB-projecten (n = 143)	
Kleiman en Terlouw (1996)			politierregistratie: Herkenningsdienststelsysteem (HKS)		
<i>interventieproject Hellingpad, in Haarlem (perspectiefop scholing of arbeid)</i>	nameting: minimaal 1 jaar	2a	registratie bijgehouden door interventiemedewerkers over o.a. aantal gepleegde delicten	jeugdigen van 14 tot en met 25 jaar verdacht van strafbare feiten en in aanraking met politie geweest	<i>recidive</i> e = 75% gerecidiveerd
Groen (1997)				e = deelnemers (n = 75)	

interventie/studie	onderzoeksdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>Justitiële behandelingsrichting (JBI)</i>	nameting: tot 5 jaar na vertalen DJI	2a	Justitiële registratie: Justitieel documentatiesysteem	jongeren van gemiddeld 15 jaar, die in 1993 in een JBI zaten, meestal op grond van een civielrechtelijke maatregel e = JBI (n = 383)	<i>recidive</i> onduidelijk: na 1 jaar 30%, na 2 jaar 47%, na 3 jaar 57%, na 4 jaar 63% en na 5 jaar 65%
Heiden-Attema en Wartna (2000)			politieregistratie: Herkenningssysteem (HKS)	e = JBI (n = 383)	
<i>Sociogroepsstrategie SGS</i>	nameting: tot 1 jaar na uitstroom uit Den Engh niet-vergelijkbare controlegroep (andere studie)	2b	TULP-JJI Justitiële registratie: Justitieel documentatiesysteem	gedragsgestoorde en/of criminele jongens die functioneren op zwakbegaafd niveau (Den Engh) e = JJI Den Engh (n = 46) c = Van de Heiden-Attema en Wartna (n = 383)	<i>recidive</i> e = 9% gerecidiveerd
<i>sociale vaardigheidstraining voor groepen van het Leger des Heils</i>	nameting: 27 tot 49 maanden na beëindiging van de interventie controlegroep	3	Justitiële registratie: Onderzoeks- en beleidsdatabase Justitiële documentatie (OBJD)	deelnemers die training hebben gevolgd in periode 1 januari 2000 tot en met 31 oktober 2001 (wordt ambulantly gevolgd) e = deelnemers die training hebben afgerond (n = 59) c1 = deelnemers die voortijdig zijn afgevallen (n = 37) c2 = virtuele controlegroep uit 1997	<i>recidive</i> geen significant effect t.o.v. virtuele controlegroep; geen effect t.o.v. afvallers
Van der Laan et al. (2005a)			Clientvolgsysteem reclasserings (CVS)		
<i>Jeugdreclasserings</i>	nametingen: tot in het vierde jaar na beëindiging van jeugd-reclasserings	3	Justitiële registratie: Onderzoeks- en beleidsdatabase Justitiële documentatie (OBJD)	jongeren die in het eerste kwartaal van 2000 een begeleiding door de jeugdreclasserings daadwerkelijk hebben beëindigd e = deelnemers (n = 721) c = virtuele controlegroep (n = 721)	<i>recidive</i> negatief effect
Van der Laan et al. (2005b)			DJJ pupillenadministratie		
<i>Sociogroepsstrategie SGS (Den Engh)</i>	nametingen: 1 en 3 jaar na beëindiging maatregel controlegroepen	4	Justitiële registratie: Onderzoeks- en beleidsdatabase Justitiële documentatie (OBJD)	gedragsgestoorde en/of criminele jongeren die functioneren op zwakbegaafd niveau e = jongens die SGS in Den Engh volledig hebben doorlopen (n = 46) c1 = afhakers (n = 26) c2 = jongeren die Den Engh hebben verlaten (n = 143) c3 = jongeren die zijn uitgestroomd uit een andere behandelingsrichting (n = 1655)	<i>recidive</i> geen effect na 1 jaar (t.o.v. c3); negatief effect na 3 jaar (t.o.v. c3)
Wartna et al. (2006)	statistische controle		TULP-JJI		

interventie/ studie	onderzoeksdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>Equip</i>	nameting: juni 2006 (recidive- periode verschild; survival- analyse)	4	enquêtes en interviews	jongeren met antisociale gedragsproblemen	<i>recidive</i> geen effect (in mate, snelheid, frequentie en ernst van recidive)
Brugman et al. (2007)	controlagroep statistische controle		justitiële registratie: Justitieel documentatiesysteem	e = deelnemers Equip (n = 57) c = vergelijkbare jongeren uit drie andere jeugdop- vanginrichtingen (n = 31)	
<i>Glen Mills School</i> (GMS)	nametingen: 1, 2, 3 en 4 jaar na vertrek uit GMS controlagroep	4	justitiële registratie: Onderzoeks- en beleidsdatabase justitiële documentatie (OBJD)	normaal begaafde jongens vanaf 14 jaar die in groepsverband delinquent gedrag vertonen	<i>recidive</i> geen effect: algemene recidive in e hoger dan in c, maar niet hoger of lager dan verwacht mag worden op grond van hun achtergrondken- merken
Beijersbergen en Wartna (2007)	statistische controle			e = ex-pupillen die in 1999-2004 uit de GMS stroomden (n = 205) c = ex-pupillen uit justitiële jeugdinstellingen (n = 2850)	
jeugdinterventies Nauta (2008)	nameting: 1 jaar na afronding	2a	justitiële registratie: Justitieel documentatiesysteem politieregistratie: X-pol (Amsterdam-Amsteland)	deelnemers van zes Amsterdamse jeugdinterventies en de jeugdreclassering	<i>recidive</i> geen duidelijkheid over het effect op recidive: gemiddelde recidive van zeven interventies is bijna 50%; nauwelijks verschil tussen afmakers en afha- kers; aantal delicten per jaar is na trajectdeelname groter dan ervoor
SANCTIONERING EN NAZORG - BEHANDELING EN ANDERE TRAJECTEN VOOR MEERDERJARIGEN					
<i>opleiding tijdens detentie</i>	nameting: 21 maanden na vrijlating	4	justitiële registraties: penitentiaire dossiers, reclas- seringsdossiers en Algemeen documentatieregister	mensen die in 1964, 1965 en 1966 voorwaardelijk in vrijheid zijn gesteld uit de jeugdgevangenis	<i>recidive</i> geen effect
Nijboer (1971)	controlagroep statistische controle			e = na jeugdgevangenis in Zutphen vakopleiding gevolgd en voltoid (n = 98) c = na jeugdgevangenis in Vught geen vakopleiding gevolgd (n = 135)	

interventie/studie	onderzoekdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>vakopleidingen</i> Wartna en Aidala (1995)	nameting: 18 tot 40 maanden na vakopleiding	2a	Justitiële registratie : Justitieel documentatiesysteem interviews projectleiding en deelnemers	gedetineerden aan het eind van hun detentie (onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 3-36 mnd, gemiddelde 14,1 mnd) uit verschillende huizen van bewaring e = projectdeelnemers (n = 33)	<i>recidive</i> geen duidelijkheid over het effect op recidive: gemiddeld 64% recidiveert na 2,5 jaar
<i>dagdetentie</i> Wartna (1995)	nameting: 45 tot 59 maanden na vertrek uit inrichting controlegroep statistische controle	4	Justitiële registratie: Algemeen documentatieregister	e = deelnemers aan dagdetentie in Rotterdam (n = 79) c = gedetineerden in penitentiaire open inrichting (n = 42)	<i>recidive</i> geen effect
<i>RE Tour Helmond: re-integratieproject voor gedetineerden (extramuraal)</i> Wartna et al. (1996)	invoering interventie: oktober 1992 nameting: onbepaald, in meeste gevallen binnen 1 jaar niet-vergelijkbare controlegroep	2b	politierestrategie (politie Helmond)	gedetineerden in de laatste 2 tot 5 maanden van hun gevangenisstraf (eerste 37 deelnemers die vanaf oktober 1992 tot en met december 1995 aan het project hebben deelgenomen) e = afmakers (n = 24) c = afhakers (n = 13)	<i>recidive</i> positief effect
<i>arbeidstoelading-straject voor gedetineerden</i> <i>Binnenste buiten</i> Baerveldt et al. (1997)	nameting: binnen 1 jaar controlegroepen	3	penitentiaire dossiers politierestrategie: verbalen enquêtes gedetineerden en begeleiders (niet Binnenste buiten) interviews gedetineerden en ex-gedetineerden (niet Binnenste buiten)	mannen van 18-25 jaar oud die tussen 1990 en 1995 minstens een maand gedetineerd waren e = deelnemers Binnenste buiten in De Corridor (n = 105) c1 = niet-deelnemers Binnenste buiten in De Corridor (n = 286) c2 = deelnemers vakopleiding gevangenis Zutphen (n = 358)	<i>recidive</i> interactie-effect: alleen wat oudere deelnemers aan het Binnenste buiten-project (e) die relatief weinig delicten pleegden voor detentie recidiveren minder dan gedetineerden in De Corridor die niet in het project zaten (c1).
<i>jeugdwerkinrichting en penitentiaal trainingkamp (Binnenste buiten)</i> Spaans (1997)	nametingen: eind 1996/begin 1997 (3 tot 24 maanden na beëindiging interventie) controlegroep	3	politierestrategie: HKS	jeugdige delinquenten van 18-24 jaar e1 = jeugdwerkinrichting (n = 93) e2 = binnenste buiten (n = 240) c = traditioneel gestraften (n = 90)	<i>recidive</i> geen effect

interventie/studie	onderzoeksdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>forensische dag-behandeling</i> Derks et al. (1998)	nameting: tussen 6 mnd tot ruim 4,5 jaar na einde behandeling niet-vergelijkbare controlegroep	2b	politiecijfers (HKS) 1996-2005 justitiële registratie: Justitieel documentatiesysteem enquêtes problematische persoonseigenschappen en psychische en sociale tekortkomingen	personen met een persoonlijkheidsstoornis en grote psychosociale kwetsbaarheid, die met justitie in aanraking zijn gekomen e = afmakers (n = 98) c = afmakers (n = 37)	<i>recidive</i> positief effect
<i>Stapp (Stichting ambulante preventie projecten)</i> Ruddijs en Timmerman (2000)	nameting: minimaal 2 jaar na interventie controlegroep statistische controle (paarsge-wijze matching)	4	justitiële registratie: Justitieel documentatiesysteem	<i>first offenders</i> van seksueel misbruik of geweldsdelicten e = Stapp-deelnemers (n = 56) c = seksuele delinquenten geregistreerd in de Justitiele documentatie (n = 56)	<i>recidive</i> geen effect
<i>resocialisatieprogramma Schakel-project</i> Neilissen (2003)	nameting: ruim 3 jaar na ontslag uit detentie controlegroep statistische controle	4	justitiële registratie: Onderzoeks- en beleidsdatabase Justitiële documentatie (OBJD)	mannelijke gedetineerden in Pl De Geerhorst in Sittard e= mannelijke gedetineerden die sinds 1995 zijn toegelaten tot het Schakel-project (n = 112) c = mannelijke gedetineerden die zich sinds 1995 hebben aangemeld voor deelname aan het project, maar die uiteindelijk niet hebben deelgenomen (n = 86)	<i>recidive</i> positief effect op mate, snelheid, frequentie en ernst van <i>recidive</i>
<i>Nieuw positief initiatief</i> (gericht op verbeteren van de persoonlijke en maatschappelijke positie van de gedetineerden) Van der Knaap et al. (2005a)	nametingen: tot in het zevende jaar na einde van de interventie controlegroep	3	justitiële registratie: Onderzoeks- en beleidsdatabase justitiële documentatie (OBJD)	deelnemers die interventie hebben afgerond in de periode 1 januari 1996 en 31 december 2001 (penitentiaire inrichtingen Noord-Holland-Noord) e = afmakers NPI (n = 894) c1 = uitvallers NPI (n = 186) c2 = virtuele controlegroep uit 1997	<i>recidive</i> positief effect

interventie/ studie	onderzoeksdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>arbeidsvoorbereiding- traject voor gedetineerden: Binnenste buiten</i> Van der Knaap et al. (2005b)	nametingen: tot in het zevende jaar na einde van de interventie controlegroep	3	justitiële registratie: Onderzoeks- en beleidsdatabase justitiële documentatie (OBJD)	deelnemers die interventie hebben afgerond in de periode 1 januari 1997 en 31 oktober 2001 (penitentiaal centrum voor maatschappelijke integratie de corridor) e = afmakers project (n = 196) c1 = uitvallers project (n = 43) c2 = virtuele controlegroep uit 1997	<i>recidive</i> positief effect
SANCTIONERING EN NAZORG - BEHANDELING EN ANDERE TRAJECTEN VOOR VERSLAAFDEN					
<i>drugsvrije afdelingen in penitentiaire inrichtingen</i> Van der Hurk et al. (1994)	voor- en nametingen: - voor: eerste twee weken van detentie - na: 1 à 3 maanden na ontslag en 1 à 2 jaar na ontslag controlegroepen statistische controle	4	zelfrapportage aanvullend dossieronderzoek	gedetineerde druggebruikers e = drugsvrije afdeling HvB Rotterdam Noordsingel (n = 86) c1 = niet-drugsvrije afdeling HvB Rotterdam Noordsingel (n = 42) c2 = Drugsvrij Opvangcentrum (n = 50)	<i>recidive</i> geen significant effect
<i>Strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV-drang)</i> Bieleman (2002)	voor- en nameting: onbekend controlegroep	3	politierregistratie: HKS (vanaf 1996) justitiële registratie	overlastgevende en zorgmijdende harddruggebruikers in Rotterdam e = afmakers SOV-drang (n = 45) c1 = afmakers SOV-drang (n = 174) c2 = potentiële deelnemers (n = 255)	<i>recidive</i> positief effect op aantal gepleegde delicten en aantal dagen detentie
<i>Strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV)</i> Koeter en Bakker (2007)	nametingen: 6, 12 en 18 maanden na uitstroom controlegroep statistische controle	4	politierregistraties : HKS interviews; enquêtes; (zelfrapportage)	hardkern criminele drugsverslaafden e = SOV (n = 154) c1 = FVK (n = 50) en triple-ex (n = 87) c2 = regulier gedetineerden (n = 72)	<i>recidive</i> positief effect t.o.v. regulier gedetineerden (c2); niet significant t.o.v. drangvoorzieningen (c1)

interventie/ studie	onderzoeksdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
SANCTIONERING EN NAZORG – ALTERNATIEVE STRAFFEN VOOR MINDERJARIGEN					
<i>Halt-afdoening</i>	voor- en nameting: – voor: enquête tijdens of vlak na eerste gesprek bij Halt (bij e), dossiers jaar voorafgaand aan afdoening – na: een jaar na eerste afname controlegroep	3	politieregistratie: dossiers gemeente- en rijkspolitiekorpsen enquêtes: zelfrapportage	jongeren 12-17 jaar die zijn opgepakt voor een strafbaar feit en door de politie naar Halt zijn doorverwezen voor vandalisme (Dordrecht, Eindhoven en Rotterdam) e = deelnemers Halt (n = 127) c = jongeren die wegens soortgelijk delict in aanraking gekomen zijn met politie in Utrecht (n = 69)	<i>recidive</i> positief effect op vandalisme en winkeldiefstal
<i>Halt-afdoening</i>	onduidelijk wanneer nameting plaatsvindt controlegroep	3	enquête politieregistratie	jongeren 12-17 jaar die zijn opgepakt voor een strafbaar feit en door de politie naar halt zijn doorverwezen voor winkeldiefstal (Rotterdam) e = deelnemers Halt (n = 44) c = traditioneel door politie zijn afgehandeld (n = 23)	<i>recidive</i> positief effect op winkeldiefstal; geen effect op andere strafbare feiten
<i>Kruissink en Verwers (1991)</i>					
<i>Halt: project signaleren risico-jongeren</i>	voor- en nameting (min. 3 maanden na afsluiting Halt-afdoening)	2a	justitiële registratie: Justitieel documentatiesysteem politieregistratie: Herkenningssysteem (HKS) interviews met jongeren (n = 60 voor, n = 76 na)	jongeren van 12-18 jaar met een ongunstige prognose voor toekomstig wetsovertredend gedrag ten tijde van Halt-contact e = Halt (n = 163 voor, n = 384 na)	<i>recidive</i> onduidelijk: 69% van de jongeren hebben tot 6 mnd. na het project geen nieuwe hulpverleningscontacten
Dijkman en Gunther-Moor (1998)					
<i>alternatieve sancties (voornamelijk werkstraffen)</i>	nameting: 3.5 tot 5.5 jaar na uitgangsdelfict controlegroep	3	justitiële registratie: Algemeen documentatieregister	jongeren, meest 16-18 jaar, 97% jongens in Amsterdam, Arnhem, Groningen, Leeuwarden, Rotterdam en Zutphen e = alternatieve sancties (n = 1032) c = traditionele sancties: (on)voorwaardelijke vrijheidsstraffen en geldboetes (n = 1140)	<i>recidive</i> positief effect (t.o.v. vrijheidsstraffen) en geen effect (t.o.v. geldboete); effecten gunstiger voor meisjes; jongeren uit etnische minderheidsgroepen en jongste leeftijdsgroepen
Van der Laan (1991)					

interventie/studie	onderzoeksdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>leerwerkstraf</i>	nameting: januari 1996 (2 maanden tot 2 jaar na afloop van de leerwerkstraf)	2b	politierestrategie: HKS	jongeren van 17-24 jaar met een tekort aan sociale vaardigheden; leerwerkstraf is bedoeld als vervanging van onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 6-12 maanden	<i>recidive</i> gunstig effect
Van der Steeg en Niemeijer (1996)	niet-vergelijkbare controlegroep		Justitiële registratie: Justitieel documentatiesysteem	e = afmakers (n = 16) c = afhakers (n = 21)	
<i>Halt-afdoening</i>	nameting: tot iets meer dan 2,5 jaar na uitstroom Halt	1	jaarcijfers Halt Amsterdam-Amstelland	jongeren tot 18 jaar die zijn aangehouden voor een licht strafbaar feit en in 2001, 2002 of 2003 in een Halt-traject zaten	<i>recidive</i> recidivepercentage: werkstraf: 24,2%
Nauta (2005)				e = deelnemers aan Halt (n = 3453)	Halt-waarschuwing: 17,7% combinatie leer en werk: 17% leerstraf: 14,9
<i>Halt-afdoening</i>	voor- en nameting (6 maanden) controlegroep	4	politierestrategie: X-pol, BPS of Genesys	jongeren 12-17 jaar die zijn opgepakt voor een strafbaar feit en door de politie naar Halt zijn doorverwezen (landelijk)	<i>recidive</i> geen effect in ernst en frequentie van strafbare feiten; negatief effect op vernielingen;
Ferwerda et al. (2006)	statistische controle		enquêtes (zelfrapportage)	e = Halt (n = 374) c = vrijgesteld van Halt-afdoening (n = 450)	effecten gunstiger voor <i>first offenders</i>
SANCTIONERING EN NAZORG – ALTERNATIEVE STRAFFEN VOOR MEERDERJARIGEN					
<i>dienstverlening (onbetaalde arbeid ten algemene nutte)</i>	nameting: 3 jaar na veroordeling controlegroep	4	justitiële registratie: Algemeen documentatieregister	verdachten van een strafbaar feit aan wie anders een kortdurende onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zou worden opgelegd	<i>recidive</i> positief effect; geen effect op snelheid en ernst van recidive
Bol en Overwater (1986)	paarsgewijs gematcht			e = deelnemers dienstverlening (n = 217) c = kortgestraften (n = 217)	

interventie/studie	onderzoeksdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>project Preventie alcoholgerelateerde delicten (PAD)</i>	voormeting: begin van de cursus tussenmeting: ongeveer 1 à 2 weken na voormeting (alleen bij e) eindmeting: jaar na voormeting	4	schriftelijke enquêtes en mondelinge interviews	Jongvolwassenen die zich onder invloed van alcohol schuldig hebben gemaakt aan diefstal, vernielingen of mishandeling	<i>recidive</i> positief effect
Den Otter (1991)	eindmeting: jaar na voormeting controlegroep paarsgewijs gematcht (n = 16)			e = deelnemers PAD-cursus (n = 79) c = vergelijkbare alcoholdelinquenten uit ander arrondissement (n = 33)	
<i>dienstverlening (onbetaalde arbeid ten algemene nutte)</i>	nameting: 5 jaar na aanvang van de dienstverlening (deels niet-vergelijkbare) controlegroep	2b/3	justitiële registratie: Algemeen documentatieregister	meerderjarigen veroordeeld tot de werkstraf, die anders een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van maximaal 6 maanden zouden krijgen	<i>recidive</i> positief significant effect voor zware gevallen
Spaans (1994)				e = dienstverleners (n = 902, waarvan 171 zware gevallen) c1 = (on)voorwaardelijk kortgestraften (n = 946, waarvan 336 zware gevallen)	
<i>Alcohol en geweld project (AGP)</i>	voor- en nametingen: aanvang cursus, direct na afloop en 1 jaar na afloop niet-vergelijkbare controlegroep (andere studie)	2b	politieregistratie: HKS enquête (zelfrapportage)	mensen die als alternatieve straf voor een alcoholgerelateerd geweldsdelict een cursus moeten volgen (anders transactie betalen)	<i>recidive</i> geen effect
Slis en Boosten (1995)				e = deelnemers AGP (n = 46) c = Den Otter (1991) (n = 79)	

Bijlage C Samenvatting van Nederlandse effectevaluaties op het terrein van ondersteuning en hulpverlening

interventie / studie	onderzoekdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
PREVENTIE IN HET GEZIN					
<i>Family first</i>	voor- en metingen (bij aanvang interventie, en 0, 3, 6 en 12 maanden na afronding)	2a	vragenlijsten (door hulpverleners of ouders)	gezinnen in een crisissituatie, met min. 1 kind tussen de 0 en 18 jaar, met een dreigende uithuisplaatsing (n = 234 gezinnen, n = 320 kinderen)	<i>probleemgedrag</i> reductie externaliserende problemen, maar nog steeds veel problemen
<i>De versterking</i>	voor- en meting (voor, tijdens, bij afronding en 6 maanden na afronding)	2a	vragenlijsten (door hulpverleners, ouders of kinderen)	gezinnen met problemen op min. twee gebieden, met kinderen tussen de 0 en 18 jaar, waarbij eerdere hulpverlening niet heeft geholpen (na: n = 27 gezinnen, follow-up: n = 19)	<i>probleemgedrag</i> klein positief effect, maar nog steeds problemen
<i>intensieve ambulante gezinsondersteuning</i>	voor- en meting	2a	vragenlijsten interviews	intensieve ambulante gezinsondersteuning, praktische en opvoedkundige begeleiding en stimuleren maatschappelijke integratie	<i>criminaliteit</i> positief effect op risicofactoren
Orobio de Castro et al. (2002)					
<i>Jeugdhulp thuis</i>	voor- en meting (bij afronding na 6 tot 24 maanden)	2a	vragenlijsten (door hulpverleners, ouders of kinderen)	multi-probleemgezinnen met kinderen tussen 0 en 18 jaar (n = 169 kinderen)	<i>probleemgedrag</i> klein effect op verminderen externaliserend probleemgedrag, maar nog steeds gedragsproblemen
Damen et al. (2002a en 2002b)					
<i>Family first</i>	voor- en meting (3 maanden na afronding)	2a	vragenlijsten (door hulpverleners, ouders of kinderen)	gezinnen in een crisissituatie, met min. 1 kind tussen de 0 en 18 jaar, met een dreigende uithuisplaatsing (n = 20 gezinnen)	<i>probleemgedrag</i> positief effect
Kemper (2004)					
<i>Home-start: opvoedingsondersteuningsprogramma</i>	voor- en meting controlegroep statistische controle	4	vragenlijsten observatie	families met min. 1 kind onder de 6 jaar e = home-start gezinnen (n = 54 moeders) c = moeders met vergelijkbare stress en steunbehoefte zonder home-start	<i>probleemgedrag</i> geen effect
Asscher (2005)					

interventie/studie	onderzoeksdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
orthopedagogische video gezinsbehandeling (OVG)	voor- en nameting (bij aanvang en afronding)	2a	vragenlijsten (door hulpverleners, ouders of kinderen)	gezinnen met een kind tussen de 0 en 18 jaar, met gezinsproblematiek en ontwikkelingsproblematiek bij het kind (n = varieert tussen 15 en 66)	probleemgedrag positief effect
De Meyer en Veerman (2004a,b,c)					
orthopedagogische video gezinsbehandeling (OVG)	voor- en nameting (3 maanden na afronding)	2a	vragenlijsten (door hulpverleners, ouders of kinderen)	gezinnen in een crisissituatie, met min. 1 kind tussen de 0 en 18 jaar, met een dreigende uithuisplaatsing (n = 20 gezinnen)	probleemgedrag positief effect
Kemper (2004)					
Youth at risk (YAR)	voor- en nametingen (tot 1 jaar na afloop)	2a	interviews (zelfrapportage)	multi probleemjongeren met zowel internaliserende als externaliserende problematiek (Apeldoorn, Oss en Maastricht)	criminaliteit enquête: positief effect politiegegevens: positief effect
Jacobs en Van Wijk (2002)			politiegegevens	e = deelnemers YAR (n = 38)	
Utrecht coping power programma	voor- en nametingen (na 9 maanden en 15 maanden)	5	vragenlijsten (leerkrachten, ouders en kinderen)	kinderen van 8 tot 12 jaar met een disruptieve gedragsstoornis of een risico tot ontwikkeling van deze stoornis	probleemgedrag in e significant minder agressie dan in c (ook na 15 mnd.)
Van der Wiel (2002)	controlegroep random toewijzing			e = deelnemende kinderen (n = 38) c = care as usual (n = 39)	geen langdurig effect ander probleemgedrag, alleen toename sociaal gedrag in e na 9 mnd.
Zelfcontrole	voor- en nameting (na 1 jaar)	5	vragenlijsten (leerkrachten, ouders en kinderen)	kinderen van 9 tot 12 jaar met gedragsstoornissen, via GGZ-instellingen aangemeld	probleemgedrag in e en c1 meer vermindering agressief en impulsief gedrag dan in c2
Van Manen et al. (2004)	controlegroepen random toewijzing		weekverslagen	e = deelname zelfcontrole (n = 25) c1 = deelname socialevaardigheidstraining (n = 24) c2 = geen behandeling: wachtlijst (n = 14)	e scoort beter dan c1
			observatie		

interventie/studie	onderzoeksdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
PREVENTIE IN DE SCHOOL					
<i>voorlichting over vandalisme</i> Humbert (1991)	voor- en nameting (3 maanden voor en na de interventie) controlegroep	3	vragenlijst (zelfrapportage)	leerlingen uit het 2 ^e en 3 ^e leerjaar van het voortgezet onderwijs in Enschede die door docenten klassikaal een aantal uren voorlichting hebben gekregen (8 scholen, 48 klassen) e = voorlichting gekregen (n = 368) c = geen voorlichting gekregen (n = 449)	<i>criminaliteit</i> geen effect op vernielingen
<i>voorlichting over vandalisme</i>	voor- en nameting niet-vergelijkbare controlegroep	2b	vragenlijst (zelfrapportage)	speciale editie van SEC naar middelbare scholen gestuurd (lbo en avo), oplage 400.000 exemplaren. e = leerlingen met special (n = 639/574) c = andere leerlingen (n = 776); alleen nameting	<i>criminaliteit</i> geen effect
Van den Bedem (1991)					
<i>Schooladoptie-project</i>	voor- en nameting (bij aanvang en afsluiting van het schooljaar 1997/'98) controlegroep	3	vragenlijst (zelfrapportage)	leerlingen uit voortgezet onderwijs (2 scholen in Den Haag) e = leerlingen uit deelnemende klassen (n = 120) c = leerlingen uit niet-deelnemende klassen (n = 143)	<i>criminaliteit</i> geen effect
Dijkman en Gunther Moor (1999)					
<i>Marieje Kessels-project</i>	voor- (bij aanvang project) en nametingen (direct na afsluiting en 4 maanden daarna) controlegroep	3	vragenlijst (zelfrapportage)	groep 7 en 8 van de basisschool e = deelnemers (n = 455 op 20 scholen) c = niet-deelnemers (n = 152 op scholen)	<i>probleemgedrag</i> positief effect op aantal slachtoffers dat is geslagen of geschopt (bij jongens alleen op de korte termijn, bij meisjes ook op de wat langere termijn); geen effect op het aantal daders
Van der Vegt et al. (2001)					

interventie/studie	onderzoeksdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>campagne De veilige school</i>	voor- en nameting	2a	landelijke enquête in de jaren 1991, 1993 en 2000	leerlingen in het voortgezet onderwijs 1991: n = 1055 leerlingen 1993: n = 2691 leerlingen 2000: n = 9948 leerlingen	<i>probleemgedrag</i> geen effect op ouderschap fysiek geweld; geen effect op slachtoferschap fysiek geweld; geen effect op probleemgedrag (pesten, spijbelen, alcohol- of drugsgebruik) of geweldpleging
Mooij (2001)					
<i>inzet schoolagent</i>	nametingen (gedurende 2 jaar) controlegroep	1	enquêtes	e = scholieren Candea college in Duiven c = scholieren Liemers college te Zevenaar	<i>criminaliteit</i> onduidelijk effect
Duiven (2003)			interviews		
<i>Zelfcontrole (zonder oudercomponent)</i>	voor- en nameting (na 3 maanden) controlegroep (<i>cross-over design</i>)	3	vragenlijsten (door leerkrachten, ouders en kinderen)	kinderen van 9 tot 12 jaar met gedragsstoornissen, op school e = deelname zelfcontrole (n = 31) c1 = wachtlijst voor deelname zelfcontrole (n = 11)	<i>probleemgedrag</i> reductie van gedragsproblemen en toename sociaal-cognitieve vaardigheden
Muris et al. (2005)					
<i>Programma alternatieve denkstrategieën</i>	voor- en nameting (na 1 en 2 jaar) controlegroep statistische controle	4	vragenlijsten (ingevuld door leerkrachten)	jongens uit het speciaal basisonderwijs en uit het reguliere basisonderwijs e1 = PAD-deelnemers speciaal onderwijs (REC-cluster 4) (n = 14) e2 = PAD-deelnemers speciaal basis onderwijs (n = 26) e3 = PAD-deelnemers regulier onderwijs (n = 27) c1 = speciaal onderwijs (n = 30) c2 = speciaal basis onderwijs (n = 24) c3 = leerlingen regulier onderwijs (n = 20)	<i>probleemgedrag</i> positief effect op reactieve agressie; geen effect op proactieve agressie
Louwe et al. (2007)					

interventie/studie	onderzoeksdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>Ik ben het</i> Mann (2003)	voor- en nameting (direct bij en 8 maanden na afronding) controlegroep random toewijzing (igenest binnen school)	4	vragenlijsten (zelfrapportage)	kinderen in groep 7 van de basisschool e = klas van 16 scholen in Zuid-Limburg met project (n = 363 leerlingen) c = klas van dezelfde scholen (n = 317)	<i>probleemgedrag</i> positief effect op externaliserend probleemgedrag; het effect geldt alleen voor kinderen die bij aanvang het hoogst scoorden op probleemgedrag; geen effect op internaliserend probleemgedrag
<i>Reductie agressie methodek (RAM)</i> Roede et al. (2001)	voor- en nameting (direct bij afronding) controlegroep	3	vragenlijsten (door leerkrachten en leerlingen)	multiprobleemkinderen van 10-12 jaar oud op een school van het Pedagogisch Instituut Noord-Nederland e = leerlingen die deelnemen aan RAM (n = 17) c = leerlingen die niet deelnemen (n = 22)	<i>probleemgedrag</i> geen effect op agressie
PREVENTIE IN DE BUURT					
<i>Justitie in de buurt</i> Terpstra en Bakker (2002)	invoering interventie, varieert voor- en nameting controlegebieden	3	enquêtes onder bewoners: voor: begin 2001 na: begin 2002 (per gebied 200 personen)	e = 8 probleembuurten c1 = vergelijkbare referentiegebieden c2 = rest van de steden	<i>criminaliteit en slachtofferschap</i> geen effect <i>onveiligheidsgevoelens</i> geen effect
<i>Nieuwe perspectieven</i> Noorda en Veenbaas (1997)	voor- en nameting (9 maanden na afsluiting van de interventie)	2a	dossiers	kortdurende, intensieve interventiemethode voor jongeren op achterstand uit Amsterdam-West e = cliënten (n = 276)	<i>criminaliteit</i> positief effect
HULPVERLENING AAN JONGEREN MET EERSTE POLITIECONTACTEN					
<i>Prejop</i> Schoite et al. (1992)	voor- en nameting (na 6 maanden en 7 jaar) controlegroep statistische controle (matching)	4	politieregistraties zelfrapportage	jongeren tot 16 jaar met politiecontacten, waarbij deze contacten gezien kunnen worden als een signaal van achterliggende problemen (Amsterdam) e = jongeren met wie Prejop contact heeft gehad (n = 71) c = jongeren met wie Prejop geen contact heeft gehad (n = 71)	<i>recidive</i> positief effect voor autochtone jongeren; geen effect voor allochtone jongeren

interventie/studie	onderzoeksdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
Jongeren en kleine criminaliteit (JEKK)	voor- en nameting niet-vergelijkbare controlegroep	2b	politieregistratie: jeugdpolitie Ede	jongeren van 12-18 jaar die normen overtreden of dat dreigen te doen e = deelnemers JEKK (n = 87) c1 = niet-deelnemers (n = 158) c2 = cijfers jeugdpolitie Ede	recidive negatief effect
Van den Braak en Dhuyvetter (1990)					
Jeugdpreventie- project Land van Cuijk	voor- en nameting (eind 1992 en begin 1996) controlegroepen (alleen vergelijk-ging gemeenten)	2a/3	politieregistratie vragenlijst (door intakers en hulpverleners)	jongeren tussen de 12 en 25 jaar die vanwege een (licht) misdrijf met de politie in aanraking zijn gekomen e = Land van Cuijk c = 5 gemeenten van politiedistrict De Leijgraaf	criminaliteit politieregistratie: onduidelijk effect vragenlijsten: verbetering van risicofactoren; onduidelijk effect recidive
Terpstra (1997)				e = jongeren die deelnemen aan het project (n = 118)	
Jeugdpreventie- project Land van Cuijk	voor- en nameting (direct en 1 jaar na afloop van hulpverlening) controlegroep	3	politieregistratie	jongeren tussen de 12 en 25 jaar die vanwege een (licht) misdrijf met de politie in aanraking zijn gekomen e = jongeren die zijn ingestroomd en hebben afgemaakt (n = 94) c1 = afhakers (n = 19) c2 = jongeren die zijn aangemeld, maar niet ingestroomd (n = 184)	recidive geen effect
Woldringh (2001)					
Prejop	voor- en nameting (6 maanden later) controlegroep	3	interviews (zelfrapportage) politieregistratie	jongeren met politiecontacten, waarbij deze contacten gezien kunnen worden als een signaal van achterliggende problemen (Amsterdam) e = jongeren met wie Prejop contact heeft gehad (n = 58) c = jongeren met wie Prejop geen contact heeft gehad (n = 58)	recidive geen effect
Boendermaker en Schneider (1991)					

interventie/studie	onderzoeksdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>criminaliteitspreventie onder allochtonen</i> Terlouw (1991)	nameting (1 jaar later) controlegroep	3	interviews (zelfrapportage) politieregistratie: dossiers gemeentepolitie	Marokkaanse randgroepjongeren (Gouda) e = Marokkaanse jongens met projectcontact (n = 39) c = Marokkaanse jongens zonder projectcontact (n = 29)	<i>recidive</i> positief significant effect op aantal vandalismeplegers; geen significant effect op aantal plegers van vermogensdelicten en agressieve delicten
<i>preventieproject Kleine criminaliteit</i> Meijer et al. (1990)	nameting niet-vergelijkbare controlegroep	2b	politieregistratie: gemeentepolitie Oss	jongens in de leeftijd van 12 tot 24 jaar oud die rondhangen en kleine criminaliteit plegen e = deelnemers Ojocss (n = 64) c = jongens die tussen 1964 en 1974 zijn geboren en tussen 1985 en 1989 van het plegen van een misdrijf werden verdacht (n = 92)	<i>recidive</i> geen effect
<i>hulpverlening</i> Duipmans (1993)	nameting controlegroep 1) cohortanalyse 2) <i>untreated control group design</i> 3) matching procedure	4	gegevens politiecontacten; gegevens justitiële contacten; gegevens buitenjustitiële hulpverlening; gegevens justitiële afhandeling politiecontacten; achtergrondgegevens	jongeren van 12-24 jaar die vanwege het plegen van strafrechtelijke feiten met politie in aanraking komen (Groningen) e = deelnemers aan specifieke hulpverlening c = andere gemeenten	<i>recidive</i> geen effect (zelfs meer politiecontacten in e dan in c, maar dit verschil verdwijnt na controle voor achtergrondverschillen tussen de cohorten voor en na de hulpverlening)
<i>residentieel behandelprogramma (De Flord)</i> Bruinsma en Boon (2001)	voor- en nameting (1 jaar na beëindiging behandeling)	2a	vragenlijsten (behandelaar, ouders, jongeren)	jongeren in de leeftijd van 16-21 jaar met meervoudige psychiatrische problemen die gecompliceerd worden door ernstige gedragsproblemen e = 34 jongeren	<i>probleemgedrag</i> positief effect <i>criminaliteit</i> onduidelijk, maar gunstige signalen
<i>residentiële gedrags-therapie (GT3)</i> Slot (1988)	voor- en nameting (6 maanden na afronding) controlegroepen	3	dossiers vragenlijst (gezinsvoogden)	jongeren met ernstig antisociaal gedrag e = experimenteel paviljoen (n = 9) c1 = controlepaviljoen (n = 9) c2 = controlepaviljoen (n = 8)	<i>criminaliteit</i> geen effect <i>probleemgedrag</i> geen effect (wel positieve effecten op enkele risicofactoren)

interventie/studie	onderzoeksdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>Kursushuis</i>	voor- en nameting (6 tot 9 maanden na afronding)	2b	dossiers	jongeren met ernstig antisociaal gedrag	<i>criminaliteit</i> negatief effect
Slot (1988)	niet-vergelijkbare controlegroep		vragenlijst (gezinsvoogden)	e = jongeren in het Kursushuis (n = 34) c1 = jongeren met de gebruikelijke behandeling van een rijksinrichting (n = 57)	<i>probleemgedrag</i> onduidelijk effect (wel positieve effecten op enkele risicofactoren)
<i>Jeugdpreventieteam</i>	nametingen	2a	secundaire analyse geregistreerde gegevens eerdere (deel)evaluaties politieregistratiesystemen HKS en BPS	jongeren tot 18 jaar die met politie in aanraking zijn gekomen: met signaalgedrag, <i>first offenders</i> of licht delictgedrag die zich niet vrijwillig tot hulpverlening wendden	<i>criminaliteit</i> onduidelijk effect
Van der Linden en Kloosterman (2004)			interviews		

Bijlage D Samenvatting van Nederlandse effectevaluaties op het terrein van gelegenheidsbeperking

interventie/studie	onderzoekdesign	sms	databron (nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
FORMEEL TOEZICHT					
<i>politie-surveillance, ambtenaar voorkoming misdrijven</i>	invoering interventie: 1980 voor- en nameting	2a	enquête onder bewoners: voor: 1979 na: 1981 en 1982	e = 1 stad (Hoogeveen)	<i>criminaliteit</i> enquête: positief effect voor vernielingen; op andere delicten geen effect
Nuijten-Edelbroek (1983)			politierestrategie: 1978-1981		politierestrategie: positief effect voor vernieling; negatief effect voor woningbraak en diefstal
<i>voetsurveillance, preventievoorzichting</i>	invoering interventie: 1980 voor- en nameting controlegroep	3	enquête onder bewoners: voor: 1980 (n = 709) na: 1981 (n = 717)	e = 1 buurt c1 = 1 vgl. buurt c2 = rest politiedistrict (Amsterdam)	<i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect
Spickenheer (1983)			politierestrategie: 1979-1981		<i>criminaliteit</i> enquête: positief effect politierestrategie: negatief effect voor agressive delicten; positief effect voor vermogensdelicten
<i>politie-surveillanten</i>	invoering interventie: november 1988	2a	enquête onder bezoekers: ¹ voor: juni 1988 (n = 539) na: november 1989 (n = 652)	e = 1 winkelcentrum (Utrecht)	<i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: positief effect
ook andere interventies: waaronder gedeelteafsluiting	voor- en nameting		politierestrategie: maart 1989 - januari 1990		<i>criminaliteit</i> het betreft hier m.n. vermogensdelicten enquête: geen effect politierestrategie: geen effect (aanwijzingen voor geografische en temporele verplaatsing)
Van Burik en Starmans (1990)					<i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect

interventie/studie	onderzoekdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>politiesurveillance en bewaking</i> Hesseling en Aron (1995)	invoering interventie: januari 1992 voor- en nameting	3	politieregistratie: 1988-1993	e = centrum c = wijken buiten centrum (Rotterdam)	<i>criminaliteit</i> politieregistratie: geen effect (voor auto kraak) (aanwijzingen voor functionele verplaatsing, maar niet voor geografische verplaatsing)
<i>preventief fouilleren</i> Lokale gezagsdriehoek (2003)	interventie: 20 september 2002 t/m 30 juni 2003 voor- en nameting	2b	politieregistratie: januari 2002-juni 2003	e = 7 gebieden c = rest van stad (Rotterdam)	<i>criminaliteit</i> politieregistratie: geen effect
<i>politiecapaciteit</i> Vollaard (2005)	voor- en nametingen (longitudinaal) controlegebieden statistische controle (panelanalyse)	4	enquête: Politiemonitor bevolking 1996-2003	e = 25 politieregio's	<i>criminaliteit</i> positief significant effect op vermogenscriminaliteit en geweldscriminaliteit (kans op slachtofferschap) <i>overlast</i> positief significant effect op overlast
<i>politiecapaciteit</i> Vollaard en Koning (2005)	voor- en nametingen (longitudinaal) controlegebieden statistische controle	4	enquête: Politiemonitor bevolking 1995-2003	e = individuen (n = 402.463) en gemeenten (n = 686)	<i>criminaliteit</i> positief significant effect op vermogenscriminaliteit en geweldscriminaliteit (slachtofferschap) <i>overlast</i> positief significant effect op overlast
<i>strenge en gerichte politie-inzet</i> Vollaard (2006)	voor- en nametingen (longitudinaal) controlegebieden statistische controle	4	enquête: Politiemonitor bevolking 1993-2001	e = individuen (n = circa 370.000)	<i>criminaliteit</i> positief significant effect op vermogenscriminaliteit (en alleen strenger handhaven ook op geweldscriminaliteit) <i>overlast</i> positief significant effect <i>onveiligheidsbeleving</i> positief significant effect

interventie/ studie	onderzoekdesign	sms	datbron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
FUNCTIONEEL TOEZICHT					
VIC-toezichthouders	invoering interventie: gedurende 1987 voor- en nameting	2a	enquête onder winkelend publiek: voor: 1985 (n = 986) na: november 1987 (n = 1029)	e = 2 winkelcentra (Utrecht)	<i>criminaliteit</i> enquête: positief effect
ook andere interventies: elektronisch waarschu- wings- en hulpsysteem t.b.v. winkeliers, instructies aan personeel, bewaakte fietsenstalling, publiciteitscampagne			politierestrategie: 1985 en 1987		politierestrategie: positief effect op diefstal; negatief effect voor 'klein geweld'
Colder (1988)					
functioneel toezicht	invoering interventie: november 1986 voor- en nameting niet-vergelijkbaar contro- legabied	2b	politierestrategie: 1986-1987	e = straten in centrum c = andere straten (Nijmegen)	<i>criminaliteit</i> politierestrategie: positief effect (voor auto- inbraken)
(diverse maatregelen, o.a. meer verlichting)					
Dienst Sociale zaken (1988)					
bewaakte fietsenstalling	invoering interventie: december 1986 voor- en nameting niet-vergelijkbaar contro- legabied	2b	politierestrategie: januari 1984 - september 1988	e = centrum c = rest van de stad (Enschede)	<i>criminaliteit</i> politierestrategie: geen effect (voor fietsdief- stal) (geen aanwijzingen voor geografische, tempo- rele en functionele verplaatsing)
Bos en Geveke (1990)					
functioneel toezicht in tram en metro: VIC'ers	invoering interventie: tijdvak onbekend voor- en nameting	2a	enquête onder reizigers: voor : november 1985 na: september 1986 (n = 983)	e = 3 steden (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag)	<i>criminaliteit</i> enquête: negatief effect <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect
Van Andel (1990)					

interventie/studie	onderzoekdesign	sms	databron (nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
stadswachten Kees (1990 en 1992)	invoering interventie: begin 1989 voor- en nameting niet-vergelijkbaar controlegebied	2b	enquête onder inwoners Dordrecht: voor: 1987 (n = 2000) na: februari 1990 (n = 2000) en in 1992 (n = 652) politieregistratie: 1987, 1988 en 1989	e = centrum c = rest van gemeente (Dordrecht)	<i>criminaliteit</i> enquête: geen effect politieregistratie: positief effect <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: positief effect
<i>servicemedewerkers</i> Toomvliet et al. (1991)	invoering interventie: mei 1989 voor- en nameting	2a	enquête onder reizigers: voor: april 1989 (n = 1750) na: april 1990 (n = 1590) en april 1991 (n = 1690)	e = station CS c = omgeving station (Amsterdam)	<i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: gering positief effect
<i>avondconciërtes</i> Wassenberg (1991)	invoering interventie: maart 1989 (tot maart 1990) voor- en nameting niet-vergelijkbare controlegebieden	2b	enquête onder bewoners: voor: februari 1989 na: maart 1990	e = 4 flatgebouwen c1 = rest van buurt c2 = rest van de stad (Amsterdam)	<i>criminaliteit</i> enquête: negatief effect (aanwijzingen voor geografische verplaatsing) <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: negatief effect
<i>hulsmeesters</i> Hesseling et al. (1991)	invoering interventie: begin 1990 voor- en nameting controlegroep	3	enquête onder bewoners: voor: eind 1988 (n = 2817) na: begin 1990 (n = 2771)	e = 28 naoorlogse woningcomplexen c = 3 naoorlogse woningcomplexen (verspreid over hele land)	<i>criminaliteit</i> enquête: positief effect voor vandalisme en diefstal; geen effect voor inbraak <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect
stadswachten Van Burik et al. (1992)	invoering interventie: april 1991 voor- en nameting	2a	enquête: voor: maart 1991 (n = 711) na: maart 1992 (n = 856) politieregistratie: april 1990-maart 1992	e = centrum (Nijmegen)	<i>criminaliteit</i> politieregistratie: onveranderd voor auto-inbraak tijdens interventie-uren, daarna verslechterd: temporele verplaatsing <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect

interventie/studie	onderzoekdesign	sms	databron (nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>intensief flatbeheer</i> Rosmalen en Wassenberg (1994)	invoering interventie: zomer 1992 voor- en nameting	2a	enquête onder bewoners; ² voor: mei 1992 (n = 534) na: juni 1994 (n = 388)	e = 3 flats (Amsterdam, Bijlmermeer)	<i>criminaliteit</i> enquête: geen effect <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: positief effect
<i>conducteurs en gesloten instapregime</i> Van Burik (1995); Bruinink en Van Dijk (1994)	invoering interventie: januari 1994 voor- en nameting niet-vergelijkbare controlegroep	2b	enquête onder reizigers: voor: januari 1994 tussen: mei 1994 na: januari 1995 politierestrategie: 1992, 1993 en 1994	e = 1 tramlijn c = overige tramlijnen (Amsterdam)	<i>criminaliteit</i> enquête: positief effect politierestrategie: negatief effect <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: positief effect in de tram; geen effect op de haltes
<i>functioneel en formeel toezicht: vestiging taxicentrale en cameratoezicht</i> De Bie et al. (1995)	invoering interventie: begin 1994 voor- en nameting	2a	politierestrategie: doorlopend van 1992 t/m 1994	e = 2 stations (station Sneek en Sneek-Noord)	<i>criminaliteit</i> politierestrategie: positief effect voor diefstal en vandalisme
<i>kaartcontroleurs (e1) en vervoersinformanten (e2)</i> Blelema en Snippe (1995)	invoering interventie: onbekend voor- en nameting controlegroep	3	enquête onder reizigers: voor: oktober 1993 (n = 849) na: oktober 1994 (n = 636)	e1 = 2 buslijnen c1 = 2 buslijnen e2 = contact vervoersinformanten c2 = geen contact vervoersinformanten (Groningen)	<i>criminaliteit</i> enquête: geen effect <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect
<i>flatwachten</i> Van Overbeke (1996)	invoering interventie: begin 1994 voor- en nameting controlegroep	3	enquête onder bewoners: voor: zomer 1994 (n = 150) na: zomer 1995 (n = 150) politierestrategie: 1993-1995	e = 5 flats c = 5 flats (Amsterdam, Bijlmermeer)	<i>criminaliteit</i> enquête: geen effect politierestrategie: positief effect voor diefstal; geen effect voor andere delicten <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: positief effect

interventie/studie	onderzoekdesign	sms	databron (nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
stadswachters	invoering interventie: zomer 1995 voor- en nameting	2a	enquête onder bewoners: voor: juni 1995 (n = onbekend) geen nameting	e = 3 winkelgebieden (Almere)	<i>criminaliteit</i> enquête onder winkelend publiek: positief effect politierestrategie: negatief effect
Etman et al. (1996)			enquête onder winkelend publiek: voor: juni 1995 (n = 302) na: oktober 1995 (n = 301) en juni 1996 (n = 304)		<i>onveiligheidsbeleving</i> enquête onder winkelend publiek: positief effect
			politierestrategie: 1995-1996		
<i>diverse interventies, waaronder meer toezicht en kaartcontrole en beperkte avondsluiting op trein en metrostations</i>	invoering interventie: verscillend per maatregel voor- en nameting	2a	enquête onder passanten e1 (n = 359): na: februari 2004, februari en november 2005	e1 = stationsgebied e2 = metrolijn met stations Nieuwmarkt, Waterlooplein, Weesperplein, Wibautstraat tot aan Amstel (Amsterdam)	<i>criminaliteit</i> enquête e1: positief effect politierestrategie e2: positief effect
Klein Wolt et al. (2006)			enquête onder passanten e2 (n = 922): na: februari en november 2005		enquête e2: geen effect politierestrategie e2: positief effect
			politierestrategie: 2004-2005		<i>onveiligheidsbeleving</i> enquête e2: geen effect
INFORMEEL TOEZICHT					
<i>aanpassingen op bouwkundig en sociaalbeheergebied: zowel natuurlijk als informeel toezicht.</i>	invoering interventie: zomer 1987 voor- en nameting	2a	enquête onder bewoners: voor: 1987 (n = 23) na: 1988 (n = 16)	e = 1 wooncomplex (Den Haag)	<i>criminaliteit</i> enquête: positief effect politierestrategie: positief effect
Deift en Van der Ven (1989)			politierestrategie: 1985-1988		<i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: positief effect
<i>buurtpreventie (bestaat uit diverse maatregelen)</i>	invoering interventie: 1 maart 1987 voor- en nameting niet-vergelijkbaar controlegebied	2b	enquête onder bewoners: voor: september 1986 (n = 322) na: mei 1988 (n = 252)	e = 1 buurt c = gehele stad (Amnhem)	<i>criminaliteit</i> politierestrategie: positief effect voor inbraak
Van Burik en Van Dijk (1988)			politierestrategie: maart 1987 - mei 1988		<i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect

interventie/studie	onderzoekdesign	sms	databron (nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>buurtpreventie</i>	invoering interventie: verschillend per stad. voor- en nameting	2b	enquête onder bewoners: verschillend per stad	e = 6 buurten in steden c = rest van de betreffende steden	<i>criminaliteit (woninginbraak)</i> : enquête: positief effect politierestrategie: positief effect
De Savornin Lohman en Van Dijk (1988)	niet-vergelijkbare controle-gebieden		politierestrategie: verschillend per stad		
<i>aanpassing interieur tram</i>	invoering interventie: begin 1993	1	enquête onder reizigers: oktober 1993 (n = 599)	e = 5 trams (langsofstelling) c = 5 trams (dwarsopstelling) (Rotterdam)	<i>criminaliteit</i> registratie: positief effect onveiligheidsbeleving enquête: geen effect
Lonkhuisen en Van Burik (1994)	nameting		registratie vandalisme (in remise): november 1993		
<i>intensief beheer</i>	invoering interventie: 1997	3	enquête onder bewoners: voor: 1995 en 1996 na: 1998 en 1999	e = 1 flatgebouw c = 3 flatgebouwen (Amsterdam, Bijlmermeer)	<i>criminaliteit</i> enquête: positief effect onveiligheidsbeleving enquête: positief effect
Veghel en Wassenberg (1999)	voor- en nameting controlegroep				
<i>maatregelenpakket, integrale aanpak, diverse bouwtechnische en sociale aanpassingen; informeel toezicht</i>	invoering interventie: medio 1987	2a	enquête onder bewoners: voor: 1987 (n = 444) na: 1989 (n = 505)	e = 1 wijk (etagebouw) (Delft)	<i>criminaliteit</i> enquête: positief effect voor vermogensdelicten politierestrategie: positief effect voor vermogensdelicten registratie woningbouwvereniging: positief effect voor schade
Eisinga (1990)	voor- en nameting		politierestrategie: 1985-1989 cijfers woningbouwvereniging: 1984-1989		onveiligheidsbeleving enquête: positief effect
CAMERATOEZICHT					
<i>cameratoezicht</i>	invoering interventie: begin 1995	3	enquête onder flatbewoners: voor: februari 1995 (n = 439) na: maart/april 1996 (n = 452)	e = 1 flatgebouw c = 2 flatgebouwen (Amsterdam, Bijlmermeer)	<i>criminaliteit</i> enquête: positief effect onveiligheidsbeleving enquête: positief effect
andere interventies: flatwachten	voor- en nameting controlegroep				
Boumeester en Wassenberg (1996)					

interventie/studie	onderzoekdesign	sms	datatron (nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<p><i>cameratoezicht</i></p> <p>Ferwerda en Beke (1997)</p>	<p>invoering interventie: mei 1996</p> <p>voor- en nameting controlegroep</p>	3	<p>enquête onder reizigers:</p> <p>voor: oktober 1995 (n = 815)</p> <p>na: oktober 1996 (n = 624)</p> <p>kostprijs vervanging materialen als gevolg van vernieling en vandalisme (door technische dienst ZWN openbaar vervoer)</p> <p>voor: mei t/m december 1995</p> <p>na: mei t/m december 1996</p> <p>aantal verwijderingen van graffiti uit bussen (door <i>clean team</i> vervoerregio Voorne-Putten)</p> <p>voor: mei t/m december 1995</p> <p>na: mei t/m december 1996</p>	<p>e1 = bussen met registerende camera's in Spijkenisse en Hellevoetsluis</p> <p>e2 = bussen met niet-registerende camera's in Spijkenisse en Hellevoetsluis</p> <p>c = zonder camera's in Vlaardingen</p>	<p><i>criminaliteit</i></p> <p>enquête: verbeterd (verschillen tussen e1, e2 en c onbekend)</p> <p>registraties: positief effect voor vernieling, vandalisme, graffiti</p> <p>onveiligheidsbeleving</p> <p>enquête: geen effect</p>
<p><i>cameratoezicht</i></p> <p>andere interventies: uitbreiding politie-inzet (1998), aanpassen verlichting (1997/1998), verplaatsen taxistandplaats, opknappen Museumplein, opening fietsenstalling</p> <p>Kortrijk (2000)</p>	<p>invoering interventie: 31 december 1998</p> <p>voor- en nameting niet-vergelijkbare controle-gebieden</p>	2b	<p>enquête onder omwonenden:</p> <p>voor: januari-juni 1999 (n = 759)</p> <p>na: januari-juni 2000 (n = 827)</p> <p>enquête onder bezoekers/passanten:</p> <p>voor: januari-juni 1999 (n = 300)</p> <p>na: januari-juni 2000 (n = 285)</p> <p>door politie geregistreerde delicten: doorlopend 1996 t/m 1999</p>	<p>e = 1 stadscentrum</p> <p>c1 = rest van centrum</p> <p>c2 = rest van stad</p> <p>c3 = district (Ede)</p>	<p><i>criminaliteit</i></p> <p>politierestrategie: positief effect (aanwijzingen dat er sprake is van verplaatsing)</p> <p>onveiligheidsbeleving</p> <p>enquête: positief effect</p>
<p><i>cameratoezicht</i></p> <p>Breda (2000)</p>	<p>invoering interventie: mei 1999 (32 camera's)</p> <p>voor- en nameting</p>	2a	<p>enquête onder reizigers en passanten: geen voormeting</p> <p>na: november-december 1999 (n = 1477)</p> <p>door de politie geregistreerde delicten: januari 1998 - december 1999</p>	<p>e = 1 station (Breda)</p>	<p><i>criminaliteit</i></p> <p>politierestrategie: positief effect voor overlast, vandalisme en auto kraak; geen effect voor geweld en zakkenrollen (aanwijzingen voor verplaatsing buiten camerazicht)</p>

interventie/studie	onderzoekdesign	sms	datatron (nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>cameratoezicht</i> Ferwerda en Verhagen (2002)	invoering interventie: april 2001 voor- en nameting	2a	enquête onder reizigers: voor: november 2000 (n = 1198) na: april 2002 (n = 1001)	e = 8 treinstellen met elk 14 camera's en 2 digitale recorders (Zoetermeerstadslijn)	<i>criminaliteit</i> enquête: geen effect <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect
<i>cameratoezicht</i> Utrecht (2002)	invoering interventie: februari 2001 voor- en nameting niet-vergelijkbaar controlegebied	2b	enquête onder bewoners (telefonisch): voor: najaar 2000 na: mei-juni 2000 (n = 678) enquête onder bezoekers/passanten: voor: najaar 2000 na: april 2002 (n = 1208) door politie geregistreerde delicten: 1 februari 2000 t/m 1 februari 2002	e = 1 stadscentrum c = rest van binnenstad (Utrecht)	<i>criminaliteit</i> enquête: geen effect politierestrategie: negatief effect <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect
<i>cameratoezicht</i> ook andere interventies: politie-surveillance (per mountain bike) Van Leiden en Ferwerda (2002)	invoering interventie: mei 2000 voor- en nameting niet-vergelijkbare controle-gebieden	2a/2b	enquête onder uitgaande jongeren: voor: tijdvak onbekend na: tijdvak onbekend politierestrategie: september-mei 2000 en september-mei 2001	e = 1 stadscentrum c1 = rest van binnenstad c2 = rest van de stad (Arnhem)	<i>criminaliteit</i> politierestrategie: geen effect <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: verbeterd (niet gemeten in c1 en c2)
<i>cameratoezicht</i> Bleileman et al. (2002)	invoering interventie: eind december 1999 voor- en nameting niet-vergelijkbaar controlegebied	2b	enquête onder bewoners: voor: december 1999 (n = 155) na: december 2000 (n = 152) en december 2001 (n = 151) enquête onder uitgaanspubliek: voor: tijdvak onbekend na: tijdvak onbekend politierestrategie: tijdvak onbekend	e = 1 stadscentrum c = rest van de stad (Groningen)	<i>criminaliteit</i> enquête bewoners: positief effect, vooral voor agressie enquête uitgaanspubliek: geen effect politierestrategie: positief effect voor geweld <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: positief effect

interventie/studie	onderzoekdesign	sms	databron (nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
cameratoezicht Snippe et al. (2003)	invoering interventie: oktober 2001 voor- en nameting	2a	enquête onder uitgaanspubliek, bewoners en reizigers: voor: oktober 2000 na: oktober 2002 politierestrategie: voor: september 2001 na: september 2002	e = 2 metrostations (Rotterdam)	<i>criminaliteit</i> enquête: geen effect politierestrategie: negatief effect voor overlast en geweld <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect
cameratoezicht Flight en Van Heerwaarden (2003)	invoering interventie: varieert ³ voor- en nameting	2a	enquête onder bewoners: voor: juni 2001 na: juni 2002 (n = 459) enquête onder passanten: voor: juni 2001 na: juni 2002 (n = 530) politierestrategie: oktober 1999-september 2001	e = 3 gebieden	<i>criminaliteit</i> enquête: verbeterd in e1 en e2; verslechterd in e3 politierestrategie: verbeterd in e1 en e3; verslechterd in e2. <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect
cameratoezicht Snippe et al. (2003)	invoering interventie: juni 2000 (e1) en oktober 2001 (e2) voor- en nameting	2a	enquête onder uitgaanspubliek, bewoners en reizigers: voor: mei 2000 (e1) en oktober 2001 (e2) na: mei 2002 (e1) en oktober 2002 (e2) politierestrategie: voor: maart 2000 (e1) en september 2001 (e2) na: maart 2002 (e1) en september 2002 (e2)	e1 = 1 gebied e2 = 1 gebied (Rotterdam)	<i>criminaliteit</i> enquête: positief effect voor geweldsdelicten politierestrategie: positief effect voor gewelds- delicten <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect

interventie/studie	onderzoekdesign	sms	databron (nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>cameratoezicht</i> Snippe et al. (2003)	invoering interventie: juni 2000 voor- en nameting	2a	enquête onder uitgaanspubliek, bewoners en reizigers: voor: mei 2000 na: mei 2002 politierestrategie: voor: maart 2000 na: maart 2002	e = uitgaanscentrum (Rotterdam)	<i>criminaliteit</i> politierestrategie: negatief effect voor gewelds- en vermogensdelicten enquête: geen effect <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect
<i>cameratoezicht</i> Flight et al. (2004)	invoering interventie: januari 2004 voor- en nameting niet-vergelijkbare controle-gebieden	2b	enquête onder bewoners (n = 334), bezoekers (n = 281) en ondernemers (n = 76) voor: 8 maanden voor invoering na: 4 maanden na invoering politierestrategie	e = 2 uitgaansgebieden (Wallen en Nieuwendijk in Amsterdam) c1 = politiedistrict c2 = politieregio	<i>criminaliteit</i> enquête: positief effect bij bewoners en ondernemers; geen effect bij bezoekers politierestrategie: positief effect
<i>cameratoezicht</i> Van der Berge (2005)	invoering interventie: maart 2003 voor- en nameting	2a	enquête onder bewoners: voor: 2002 (n = 93) na: 2004 (n = 71) enquête onder stadsbewoners: voor (n = 833) na (n = 717) enquête onder uitgaanspubliek (n = onbekend) politierestrategie (bps)	e = Tweede Dorpsstraat (Zeist)	<i>criminaliteit</i> politierestrategie: onduidelijk gerapporteerd <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: positief effect bij bewoners; negatief effect bij uitgaanspubliek

interventie/studie	onderzoekdesign	sms	databron (nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>cameratoezicht</i> Flight en Huishof (2005)	invoering interventie: voorjaar 2004 voor- en nameting	2a	enquête onder bewoners en ondernemers 2003 en 2005 (n = onbekend) politierestrategie 2003-2005	e = centrumgebied (Alkmaar)	<i>criminaliteit</i> enquête: significant positief effect voor vermelingen, agressief gedrag, diefstal en (bedreiging met) geweld bij bewoners en agres- sief gedrag bij ondernemers; niet-significant positief effect bij andere vormen van criminali- teit onder ondernemers
<i>cameratoezicht</i> Flight (2005)	invoering interventie: februari 2004 voor- en nameting niet-vergelijkbaar contro- legebied	2b	enquête onder bewoners: voor: juni 2003 (n = onbekend) na: juni 2004 (n = 250) en juni 2005 (n = 216) enquête onder bezoekers: voor: juni 2003 (n = onbekend) na: juni 2004 (n = 187) en juni 2005 (n = 180)	e = Wallen en Nieuwendijk (Amsterdam) c = district	<i>criminaliteit</i> enquête: positief effect voor bewoners en bezoekers van Nieuwendijk, idem voor bewo- ners van Wallen, maar niet voor bezoekers politierestrategie: forse daling delicten tussen 2002 en 2005
<i>cameratoezicht</i> Van Leiden et al. (2006)	invoering interventie: 2003 voor- en nameting niet-vergelijkbaar contro- legebied	2b	politierestrategie: 2002-2005 enquête onder uitgaande jongeren voor: 2003 (n = 525) (half jaar voor invoering) na: (n = 485) (anderhalf jaar na invoering) enquête ouders: voor: (n = 252) na (n = 213) enquête bewoners: voor (n = 591)	e = binnenstad (Zaandam) c = hele stad	<i>criminaliteit</i> enquête: verbeterd (volgens jongeren en hun ouders), onveranderd bij bewoners politierestrategie: positief effect voor vermelingen; geen effect voor andere delicten <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect

interventie/ studie	onderzoekdesign	sms	datbron (nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>cameratoezicht</i>	invoering interventie: begin 2004 voor- en nameting niet-vergelijkbare controle-gebieden	2b	enquête onder bewoners voor: november 2003 na: november 2004 enquête onder passanten enquête onder parkeerders	e1 = stationsgebied e2 = 3 parkeerterreinen (Gouda) c = hele stad	<i>criminaliteit</i> politierregistratie: positief effect (met name auto kraak, meer dan in c) <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: positief effect onder bewoners; negatief effect bij passanten en parkeerders
<i>cameratoezicht (onderdeel Operatie hartslag)</i>	invoering interventie: najaar 2003 voor- en nameting niet-vergelijkbaar controlegebied	2a	interviews met bezoekers, bewoners, ondernemers, politie en gemeente voor: najaar 2003 na: najaar 2004	e = centrumgebied en uitgaansgebied (Heerlen) c = rest van de stad	<i>criminaliteit</i> enquête: varieert tussen gebieden en bezoekers, bewoners en ondernemers
Shippe (2005b)			meldpunt drugs- en tippeloverlast: 2003-2004		politierregistratie: positief effect (aanwijzingen voor verplaatsing)
TECHNISCHE BEVEILIGING					
<i>markering doelwit</i>	invoering interventie: eind 1982 voor- en nameting	2a	enquête onder bewoners: voor: januari 1983 (n = 682) na: januari 1984 (n = 659)	e = stad e.o. (Deventer)	<i>criminaliteit</i> enquête: geen effect politierregistratie: negatief effect voor inbraak
Roëll en Linckens (1984)			politierregistratie: 1982 en 1983		
<i>politiekeurmerk Veilig wonen</i>	invoering interventie: varieert voor- en nameting	2a	politierregistratie: meting onder huizen voor en na de keurmerkverstrekking (onderzoekperiode onduidelijk)	e = 30.000 woningen met keurmerk (regio Utrecht en Culemborg e.o.)	<i>criminaliteit</i> politierregistratie: positief effect voor inbraak
Reijnga en Van der Dool (1998)					

interventie/ studie	onderzoekdesign	sms	databron (nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>politiekeurmerk Veilig Wonen</i> Nauta (2004)	invoering interventie: varieert controlegroep	1	politieregistratie: X-pol, basis registratiesysteem (= registratie keurmerken)	woningen in wijken in Brabant Zuidoost, Gelderland Zuid, Rotterdam Rijnmond en Utrecht e = gecertificeerde woningen (n = 80.197) c = niet-gecertificeerde wonin- gen (n = 1.450.087)	<i>criminaliteit</i> positief effect voor (poging tot) inbraak
<i>inbraakpreventie</i> Van Wilsem (2003)	voor- en nameting controlegebieden statistische controle	4	enquête: politiemonitor-bevolking 1999 registraties met buurtkenmerken	e = individuen (n = 69.825) en buurten (n = 2137)	<i>criminaliteit</i> positief significant effect voor (poging tot) inbraak (aanwijzingen voor doelwit- en delictverplaat- sing)
OVERIGE MAATREGELEN					
<i>veiligheidscoördinator voor ouderen</i> Kesselaar en Mutsaers (1996)	invoering interventie: 1995 voor- en nameting niet-vergelijkbaar contro- leg gebied	2b	enquête onder ouderen: voor: 1995 (n = 814) na: 1996 (n = 479)	e = 2 buurten (Tilburg) c = rest van de stad	<i>criminaliteit</i> enquête: negatief effect (vooral voor inbraak en vernieling aan auto's) <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect
<i>sluitingsdagenregime: instellen afkoelperiode en verruiming openingstijden</i> Snippe et al. (2001)	invoering interventie: 1 oktober 1999 (voor een jaar) voor- en nameting niet-vergelijkbaar contro- leg gebied	2b	enquête onder bewoners: voor: september 1999 (n = 1009) na: september 2000 (n = 1002) enquête onder bezoekers: voor: september 1999 (n = 510) na: september 2000 (n = 501) door politie geregistreerde delicten: 1999 en 2000	e = 2 horecaconcentratie- gebieden (Leidseplein en Rembrandtplein) c = 6 omliggende gebieden (Amsterdam)	<i>criminaliteit</i> enquête onder bewoners: geen effect enquête onder bezoekers: geen effect politieregistratie: negatief effect op Rembrandtplein en geen effect op Leidseplein <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête onder bewoners: geen effect enquête onder bezoekers: positief effect

interventie/studie	onderzoekdesign	sms	databron(nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
convenant Veilig uitgaan Algemene Rekenkamer (2004)	invoering interventie: varieert tussen gemeenten voor- en nametingen (longitudinaal) controlegebieden statistische controle	4	politieregistratie: 1999-2002	e = 71 gemeenten c = 82 gemeenten	<i>criminaliteit</i> politieregistratie: geen effect (wel zijn er succesfactoren die het aantal geregistreerde lichte geweldincidenten gunstig beïnvloeden)
'Nee tegen geweld' (37 maatregelen onder meer gericht toezicht) Brinks (2000)	invoering interventie: november 1997 voor- en nameting	2a	enquête onder uitgaanspubliek: na: 2000 (n = ± 400) enquête bewoners (n = onbekend): voor: 1997 na: 1999	e = 1 stadscentrum (Leeuwarden)	<i>criminaliteit</i> politieregistratie: positief effect voor geweld <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect
kleinschalige gebruikersruimten en begeleide woonprojecten voor drugsverslaafden	invoering interventie: 1998-november 2001 nameting (longitudinaal)	2a	politieregistratie: 1997-1999 telefonische enquête onder bewoners (n = 200-300) na: tussen mei 1999 en november 2001	e = 2 gebieden (Tarwewijk/Bloemhof en Bospolder/TuSENDijken in Rotterdam)	<i>onveiligheidsbeleving (drugsoverlast)</i> geen effect
Spijkerman et al. (2002) gebruikersruimten voor drugsverslaafden	invoering interventie: juli 2000 voor- en nametingen	2a	telefonische enquête onder bewoners voor: onbekend na: 3 maanden na opening politieregistratie registraties Meldpunt Overlast observaties door stadswachten	e1 = rondom Noorderplantsoen e2 = rondom gebruikersruimte (Groningen)	<i>overlast</i> politieregistratie, Meldpunt Overlast en observaties stadswachten: e1 daling overlast, e2 onveranderd
Meijer et al. (2001)					<i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: geen effect

interventie/ studie	onderzoeksdesign	sms	datatron (nen)	onderzoeksgroep(en)	uitkomsten
<i>diverse maatregelen</i> Amersfoort (2005)	invoering interventie: 2005 voor- en nameting niet-vergelijkbaar contro- legebied	2b	enquête: stadspeiling voor: april 2003, na: april 2005 (n = 4000) Digipanel: 6 x tussen januari en november 2005 (n = 700) mondelinge enquête uitgaanspubliek: voor: januari 2005 (n = 480), na: november 2005 (n = 402)	e = 4 hot spots (binnenstad, Neptunusplein, Noorderwier- weg en Schothorst Noord in Amersfoort) c = rest van de stad	<i>criminaliteit</i> politierestratie: positief effect <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: positief effect in binnenstad; negatief effect op andere hot spots
<i>Operatie hartslag</i> Heerlen (2005)	invoering interventie: 2001 voor- en nameting niet-vergelijkbare contro- legebieden	2b	politierestratie: 2004-2005 enquête onder bewoners: 2001, 2003, 2005 politierestratie: 2001-2004 meldpunt drugs- en tippeloverlast: 2002-2004	e = binnenstad/staionsge- bied (Heerlen) c1 = centrumbuurtten c2 = rest van de stad c3 = andere steden	<i>criminaliteit</i> politierestraties: positief effect <i>overlast</i> politierestratie en meldpunt: daling in e, verschil met c onduidelijk <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: positief effect
<i>Hector</i> Snippe et al. (2006)	invoering interventie: 2001 voor- en nameting niet-vergelijkbaar contro- legebied	2b	enquête: 2001, 2003, 2005 politierestratie: 2001-2004	e = binnenstad q4 (Venlo) c = hele stad	<i>criminaliteit</i> politierestratie: positief effect op drugs- overlast <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: na verbetering, weer verslechtert
<i>verplaatsen 2 coffeeshops naar periferie</i> Bieleman et al. (2007)	invoering interventie: najaar 2004 voor- en nameting	2a	telefonische enquête onder bewoners: voor: najaar 2004 na: najaar 2005 politierestratie	e1 = gebied q4 (Venlo) e2 = Venlo-Zuid e3 = Venlo-Oost e4 = periferie	<i>overlast</i> politierestratie: daling drugsoverlast in e1 en e2, stijging in e3 en e4 (weinig aanwijzingen voor geografische verplaatsing) <i>onveiligheidsbeleving</i> enquête: matige verbetering in e1, onveranderd in e2

Noten

- 1 Er heeft ook een enquête onder bewoners plaatsgevonden. Door het geringe aantal ondervraagden konden geen uitspraken worden gedaan over veranderingen in de sociale veiligheid.
- 2 Tijdens het experiment vond de vliegtuigramp in de Bijlmermeer plaats (4 oktober 1992).
- 3 De interventie vond bijna een jaar voor de eerste meting plaats (August Allabéplein), in juni 2001 (Belgiëplein) en in 1997 (Kraaiennest).

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2004). *Convenanten uitgaansgeweld*. Den Haag: Sdu.
- Amersfoort (2005). *Evaluatie veilig op straat 2005*. Amersfoort: Gemeente Amersfoort.
- Andel, H. van (1990). Inzet van meer personeel in het openbaar vervoer. Maatregelen om de veiligheid te verbeteren. In: F.W. Winkel en A. van der Wurff (red.), *Angst voor criminaliteit. Theorie, onderzoek, interventie* (p. 152-164). Amsterdam: Swets & Zeitlinger.
- Anderson, C.A., L. Berkowitz, E. Donnerstein, L.R. Huesmann, J.D. Johnson, D. Linz, N.M. Malamuth en E. Wartella (2003). The influence of media violence on youth. In: *Psychological Science in the Public Interest*, jg. 4, nr. 3, p. 81-110.
- Aos, S., M. Miller en E. Drake (2006). *Evidence-based public policy options to reduce future prison construction, criminal justice costs en crime rates*. Olympia: Washington State Institute for Public Policy.
- Asscher, J.J. (2005). *Parenting support in community settings*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- AZ (2007). *Samen werken, samen leven. Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.
- Baas, N.J. (1998). *Strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV). Een literatuurverkenning naar voor de SOV relevante ervaringen met onvrijwillig geplaatste justitiabele verslaafden in binnen- en buitenland*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Baas, N.J. (2005). *Wegen naar het rechte pad. Strafrechtelijke interventies voor delinquenten jongeren, inclusief verplichte nazorg, en onderzoek naar het effect van interventies die zich voor een strafrechtelijk kader zouden kunnen lenen, alsmede naar interventiecondities die dat effect beïnvloeden*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Baerveldt, C., M. Derksen en J.W. Bijlsma (1997). De effecten van opleiding en werk op recidive van gedetineerde jongeren. In: C. Baerveldt en H. Bunkers (red.), *Jeugd en cel. Over justitiële inrichtingen, jongeren en jongvolwassenen* (p. 154-164). Utrecht: De Tijdstroom.
- Bartholow, B.D., B.J. Bushman en M.A. Sestir (2006). Chronic violent video game exposure and desensitization to violence. Behavioral and event-related brain potential data. In: *Journal of Experimental Social Psychology*, jg. 42, nr. 4, p. 532-539.
- Bedem, R.F.A. van den (1991). *Voorlichting over vandalisme doorgelicht. Evaluatie-onderzoek van een grootschalige voorlichtingscampagne en studie naar (on)mogelijkheden van voorlichting*. Den Haag/Arnhem: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum/Gouda Quint.
- Beenackers, E.M.Th. (2000). *Effectiviteit van sanctieprogramma's. Bouwstenen voor een toetsingskader: een literatuuronderzoek*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Beenackers, E.M.Th. (2001). *Effectiviteit van sanctieprogramma's. Op zoek naar interventies die werken, met name bij zeden- en geweldsdelinquenten en delinquenten met cognitieve tekorten: een literatuuronderzoek*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Berge, A.L.M. van der (2005). *Evaluatierapport cameratoezicht Tweede Dorpsstraat Zeist*. Zeist: Gemeente Zeist
- Berghuis, A.C. (1981). *De Sprang. Evaluatie van een bijzonder regime in een jeugdhuis van bewaring*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

- Bernazzani, O. en R.E. Tremblay (2006). Early parent training. In: B.C. Welsh en D.P. Farrington (red.), *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places* (p. 21-32). Dordrecht: Springer.
- Beijersbergen, K.A. en B.S.J. Wartna (2007). Recidivemeting Glen Mills. De uitstroomresultaten van de Glen Mills School in termen van strafrechtelijke recidive. Den Haag: ministerie van Justitie/Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Bie, E. de, V. Meer, B. Bieleman en J. Snippe (1995). *Ze staan ervoor. Evaluatieproject verbetering sociale veiligheid NS-station Sneek*. Groningen: IntraVal.
- Bieleman, B. (2002). *Opgevangen onder drang. Evaluatie sov-drang in Rotterdam*. Groningen: IntraVal.
- Bieleman, B. en J. Snippe (1995). *Veilig op weg. Evaluatie veiligheidsmaatregelen Groninger Vervoerbedrijf*. Groningen: IntraVal.
- Bieleman, B., A. Kruijze en J. Snippe (2002). *Evaluatie cameratoezicht Groningen. Eindrapportage*. Groningen: IntraVal.
- Bieleman, B., H. Naayer en A. Nienhuis (2007). *Coffeeshops naar de periferie. Evaluatie verplaatsing twee coffeeshops in Venlo*. Groningen: IntraVal.
- Boendermaker, L. en S.M. Schneider (1991). *Prejop. Een preventieproject voor jongeren met politiecontacten in Amsterdam*. Arnhem: Gouda Quint.
- Boendermaker, L., M.C. van der Veldt en Y. Booy (2003). *Nederlandse studies naar de effecten van jeugdzorg*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIWZ).
- Boerman, F., W. van Tilburg en M. Grapendaal (2003). *Landelijke criminaliteitskaart 2000-2001: aangifte- en verdachtenanalyse op basis van hks-gegevens*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten.
- Bol, M.W. (1995). *Gedragbeïnvloeding door strafrechtelijk ingrijpen. Een literatuurstudie*. Arnhem/Den Haag: Gouda Quint/Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Bol, M.W. en J.J. Overwater (1986). *Recidive van dienstverleners in het strafrecht voor volwassenen*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Bos, J.M. en H.G. Geveke (1990). Criminaliteitsbestrijding met bewaakte fietsstalling. Een empirisch onderzoek naar de effectiviteit van de bewaakte fietsstalling als criminaliteitsbestrijdingsmiddel. In: M.A. Zwanenburg en A.M.G. Smit (red.), *Kleine criminaliteit en overheidsbeleid* (p. 258-271). Arnhem: Gouda Quint.
- Bosker, O.J. (1997). *Snelrecht. De generaal en speciaal preventieve effecten van sneller straffen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Boumeester, H. en F. Wassenberg (1996). *Video voor veiligheid? Effecten van cameratoezicht in de Bijlmermeer*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Boutellier, H. (2004). Beschavingspretenties van straf en herstel. In: B. van Stokkom (red.), *Straf en herstel. Ethische reflecties over sanctiedoeleinden* (p. 25-42). Den Haag: Boom Juridische uitgever.
- Boutellier, H. (2005). *Meer dan veilig. Over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgever.
- Braak, J. van den, en T. Dhuyvetter (1990). *Jongeren en kleine criminaliteit. Evaluatieonderzoek inzake een hulpverleningsproject in de gemeente Doetinchem*. Utrecht: Onderzoekerscombinatie Utrecht.
- Braga, A.A. (2006). Policing crime hot spots. In: B.C. Welsh en D.P. Farrington (red.), *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places* (p. 179-192). Dordrecht: Springer.
- Breda (2000). *Effecten cameratoezicht station Breda*. Breda: Gemeente Breda, Bestuursdienst.
- Brinks, J. (2000). *Evaluatie Nee! tegen geweld. Samenvatting van de evaluatie van de aanpak van straatgeweld in Leeuwarden*. Leeuwarden: Expertise Centrum Thorbecke Academie.

- Brugman, D., M.D. Brink, C.N. Nas en K.J. van den Bos (2007). Kunnen delinquente jongeren elkaar helpen in hun sociale ontwikkeling? De effecten van het peer-hulpprogramma Equip op denkfouten en recidive. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 49, nr. 2, p. 153-170.
- Bruinink, J.E. en A.G. van Dijk (1994). *Conducteurs op lijn 7. Geknipt voor sociale veiligheid (tussenrapport)*. Amsterdam: DSP.
- Bruinsma, m. en A. Boon (2001). *Orthopsychiatrie, behandelbare jongeren?* Amsterdam: BV Uitgeverij SWP.
- Burik, A.E. van (1995). *Evaluatie van de terugkeer van de conducteur op lijn 7. Effectmeting onder reizigers*. Amsterdam: DSP.
- Burik, A.E. van, en A.G. van Dijk (1988). *Proefproject buurtpreventie in Arnhem (eindrapport)*. Amsterdam: Van Dijk en Van Soomen.
- Burik, A.E. van, en I.H.J. Starmans (1990). *Evaluatie beleidsexperimenten veelvoorkomende criminaliteit Hoog-Catharijne*. Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht, vakgroep Stads- en arbeidsstudies.
- Burik, A.E. van, R. van Overbeeke, H. van den Heuvel en K. Loef (1992). *Stadswacht Nijmegen 1991-1992. De resultaten*. Amsterdam: DSP-Groep.
- Burik, A.E. van, E.R. Elderman, A.M. Persoon en E.A. Rutten (2007). *Evaluatie Justitiële interventies schoolverzuim*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Bushman, B.J. en L.R. Huesmann (2006). Short-term and long-term effects of violent media on aggression in children and adults. In: *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine*, jg. 160, nr. 4, p. 348-352.
- Bushway, S.D. en P. Reuter (2002). Labor markets and crime risk factors. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p. 198-240). Londen/New York: Routledge.
- BZK (1999). *Integraal veiligheidsprogramma*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2004). *Samenwerken aan de krachtige stad. Uitwerking van het stelstel Grotestedenbeleid 2005-2009*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- CBS (2008). *Veiligheidszorgrekeningen 2007. Voorburg/Heerlen*: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CCV (2007). *Overzicht interventies wijkveiligheid. 40 antwoorden op onveiligheid in de wijk*. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Clarke, R.V. (1983). Situational crime prevention. Its theoretical basis and practical scope. In: M. Tonry en N. Morris (red.), *Crime and justice. An annual review of research* (p. 225-256). Chicago: University of Chicago Press.
- Clarke, R.V. (1995). Situational crime prevention. In: M. Tonry en D.P. Farrington (red.), *Building a safer society. Strategic approaches to crime prevention* (p. 91-150). Chicago: University of Chicago Press.
- Clarke, R.V. en J. Eck (2003). *Become a problem solving crime analyst (in 55 small steps)*. Londen: Jill Dando Institute of Crime Science.
- Cohen, L.E. en M. Felson (1979). Social change and crime rate trends. A routine activities approach. In: *American Sociological Review*, jg. 44, nr. 4, p. 588-608.
- Colder, J.C. (1988). *Het winkelcentraproject. Preventie van kleine criminaliteit*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Commissie kleine criminaliteit (1984). *Interimrapport van de Commissie kleine criminaliteit*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Commissie kleine criminaliteit (1986). *Eindrapport Commissie kleine criminaliteit*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

- Cook, T.D., en D.T. Campbell (1979). *Quasi-experimentation: design and analysis issues for field settings*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Crijnen, A.A.M., P. van Lier en P. Vuijk (2003). *Taakspel-effecten een jaar na de interventie*. Rotterdam: Erasmus MC.
- Cuijpers, P., R. Jonkers, I. de Weerd en A. de Jong (2002). The effects of drug abuse prevention at school. The 'Healthy school and drugs' project. In: *Addiction*, jg. 97, nr. 1, p. 67-73.
- Dalgleish, D. en A. Myhill (2004). *Reassuring the Public. A review of international policing intervention*. Londen: Home Office Research.
- Damen, H.R., J.W. Veerman en J. Janssen (2002a). *Evaluatie-onderzoek Innovatieprogramma jeugdzorg Limburg. Deel I. Achtergronden, opzet en resultaten*. Nijmegen: Praktikon.
- Damen, H.R., J.W. Veerman en J. Janssen (2002b). *Evaluatie-onderzoek Innovatieprogramma jeugdzorg Limburg. Deel II. Bijlagen*. Nijmegen: Praktikon.
- Dekkers, S. en G. Homburg (2006). *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen: nulmeting (eindrapport)*. Amsterdam: Regioplan.
- Delft, L. en H. van der Ven (1989). *Uitzicht op de overkant. Een sociaal veiliger woonomgeving Kavel 6*. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Derks, F., M. Hildebrand en J. Mulder (1998). Forensische dagbehandeling. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 18, nr. 3, p. 272-286.
- Dienst Sociale zaken (1988). *Evaluatie van het projectplan auto-inbraken*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.
- Doorten, I. en R. Rouw (red.) (2006). *Opbrengsten van sociale investeringen*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Doreleijers, T.A.H., E.M. Scholte en D. Matser (2001). Het samengaan van ernstige en geweldsdelinquentie met andere problemen. In: R. Loeber, N.W. Slot en J.A. Sergeant (red.), *Ernstige en gewelddadige jeugddelinquentie. Omvang, oorzaken en interventies* (p. 129-154). Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Duipmans, D. (1993). *Preventie of pretentie? De effecten op recidive van een preventieproject in de provincie Groningen*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Duiven (2003). *Evaluatie project Schoolagent Cande College Duiven 2003*. Duiven: Gemeente Duiven.
- Dijk, J.J.M. van (1981). *External effects of a crime prevention program in The Hague. Experiences and opinions of the habitants, with comparison of the effects of similar programs in The Netherlands*. Den Haag: ministerie van Justitie.
- Dijkman, T.A. en L.G.H. Gunther Moor (1998). *Project signaleren risico-groepen. Effectmeting*. Nijmegen: ITS.
- Dijkman, T.A. en L.G.H. Gunther Moor (1999). *Effectiviteit van het schooladoptieproject*. Nijmegen: ITS.
- Eck, J.E. (2002). Places. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p. 241-294). Londen/New York: Routledge.
- Elling, M.W. en T.A. van Yperen (2006). *Databank effectieve jeugdinterventies. Beschrijving 'Zelfcontrole'*. Utrecht: NIZW Jeugd (geraadpleegd januari 2008 via www.nji.nl).
- Elsinga, M. (1990). *Verloedering verleden tijd voor de Gilliswijk. Evaluatie van de aanpak van problemen in een Delftse woonwijk*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Endstra, K. en J. Evers (1993). *Resultaten van het evaluatieonderzoek naar de cursus Dader in beeld*. Alkmaar: Reclassering Alkmaar.
- Erpecum, I. van (2005). *Van afzijdigheid naar betrokkenheid. Preventieve strategieën tegen geweld*. Den Haag: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).
- Essers, A.A.M., P.H. van der Laan en P.N. van der Veer (1995). *Cashba. Een intensief dagprogramma voor jeugdige en jongvolwassen delinquenten*. Arnhem: Gouda Quint.

- Etman, O., B. Kesselaar en R. de Wit (1996). *Eén jaar stadswachten in Almere. Een onderzoek naar de effecten in drie winkelgebieden*. Den Haag: Eysink Smeets en Etman.
- Farrington, D.P. (2003). Methodological quality standards for evaluation research. In: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, jg. 587, p. 49-68.
- Farrington, D.P., D.C. Gottfredson, L.W. Sherman en B.C. Welsh (2002). The Maryland Scientific Methods Scale. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p. 13-21). Londen/New York: Routledge.
- Farrington, D.P. en A. Petrosino (2001). The Campbell Collaboration Crime and Justice Group. In: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, jg. 587, nr. 1, p. 35-49.
- Farrington, D.P. en B.C. Welsh (2002). Family-based crime prevention. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p. 22-55). Londen/New York: Routledge.
- Farrington, D.P. en B.C. Welsh (2006a). A half century of randomized experiments of crime and justice. In: *Crime and Justice*, jg. 34, p. 55-132.
- Farrington, D.P. en B.C. Welsh (2006b). Improved street lighting. In: B.C. Welsh en D.P. Farrington (red.), *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places* (p. 209-224). Dordrecht: Springer.
- Ferwerda, H.B. en B.M.W.A. Beke (1997). 'Action'. Meekijken in de bus. Cameraproject ZWN openbaar vervoer (eindrapportage). Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Ferwerda, H.B. en G. Verhagen (2002). Cameratoezicht op de Zoetermeerstadslinje. Reizigersonderzoek. Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Ferwerda, H.B., I.M.G.G. van Leiden, N.A.M. Arts en A.R. Hauber (2006). *Halt. Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Fiselier, J.P.S. (1970). *Open gesticht en recidive*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Flight, S. (2005). *Evaluatie cameratoezicht Wallen en Nieuwendijkkwartier, Amsterdam. Verslag van drie metingen, 2003, 2004 en 2005*. Amsterdam: DSP-groep.
- Flight, S. en Y. van Heerwaarden (2003). *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam. Effectmeting August Allabéplein, Belgiëplein en Kraaiennest*. Amsterdam: DSP-groep.
- Flight, S. en P. Hulshof (2005b). *Evaluatie draadloos cameratoezicht Amsterdam-Noord*. Amsterdam: DSP-groep.
- Flight, S., Y. van Heerwaarden en M. van Aalst (2004). *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam-Centrum. Effectmeting Wallen en Nieuwendijkkwartier*. Amsterdam: DSP-groep.
- Gill, M. en A. Spriggs (2005). *Assessing the impact of CCTV*. Londen: Home Office Research.
- Gottfredson, D.C., D.B. Wilson en S. Skroban Najaka (2002). School-based crime prevention. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p. 56-164). Londen/New York: Routledge.
- Goudriaan, H., P. Nieuwbeerta en K. Wittebrood (2005). Overzicht van onderzoek naar determinanten van aangifte doen bij de politie: theorieën, empirische bevindingen, tekortkomingen en aanbevelingen. In: *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, jg. 4, nr. 1, p. 27-48.
- Grapendaal, M. en W. van Tilburg (2002). Veelplegers in Nederland. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 44, nr. 3, p. 214-230.
- Groen, H. (1997). *Preventie jeugdcriminaliteit. Eindanalyse van het interventieproject Hellend pad in Haarlem*. Amsterdam: Bureau Toegepast Jeugdonderzoek.
- Groot, I., T. de Hoop, A. Houkes en D. Sikkkel (2007). *De kosten van criminaliteit. Een onderzoek naar de kosten van criminaliteit voor tien verschillende delicttypen*. Amsterdam: SEO.

- Groot, I. de, M. Steketee, H. Boutellier, H. Braam en B. Tierolf (2007). *Greep op jeugdcriminaliteit. 'Evidence based' methodiek voor aanpak en preventie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Haan, W. de (1997). *Evaluatie Integraal veiligheidsbeleid. Een verkennende studie in Amsterdam en Rotterdam*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Heerlen (2005). *Evaluatie 'Operatie hartslag'*. Heerlen: Gemeente Heerlen.
- Heide, W. van der, en A.Th.J. Eggen (red.) (2007). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2006. Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Heiden-Attema, N. van de, en B.S.J. Wartna (2000). *Recidive na verblijf in een JBI. Een vervolgstudie naar de geregistreerde criminaliteit onder jongeren uit een justitiële behandelinrichting*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Hermans, L., F. de Beaufort, G. Bos, M. van Capelle, J. van der Dussen, P. van Schie, E. van der Torre en B. Wijbenga. (2008). *Veilige basis voor vrije burgers. Duidelijke liberale aanpak van veelvoorkomende criminaliteit*. Den Haag: Teldersstichting.
- Hesseling, R.B.P. (1994). *Stoppen of verplaatsen? Een literatuuronderzoek over gelegheidsbeperkende preventie en displacement van criminaliteit*. Arnhem: Gouda Quint.
- Hesseling, R.B.P. en U.G. Aron (1995). *Autokraak verminderd of verplaatst? Een onderzoek naar de effecten van het Rotterdamse project Diefstal uit auto's in de periode 1992-1993*. Den Haag: ministerie van Justitie/Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Hesseling, R.B.P., E.H.M. van Wees, B.M. van Dalen en R.A.W.M. Maas (1991). *Huismeesters in problematische woningcomplexen. Het effect van huismeesters op criminaliteit en verhuurbaarheid in de na-oorlogse etagebouw*. Den Haag/Almere/De Bilt: ministerie van Justitie/Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum/Nationale Woningraad / NCIV.
- Hindelang, M.J., M.R. Gottfredson en J. Garofalo (1978). *Victims of personal crime. An empirical foundation for a theory of personal victimization*. Cambridge: Ballinger.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. Berkeley: University of California Press.
- Hoeve, M. (2008). *Parenting en juvenile delinquency* (proefschrift). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Hoff, C.A. van 't, en E.P. Lagendijk (1995). *Eindrapport evaluatie project Werkstart*. Amsterdam: Van Dijk, Someren en partners.
- Hoogerwerf, A. (1998). *Beleidstheorie en criminologie*. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 40, nr. 2, p. 185-192.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Humbert, M.J. (1991). *Effecten van voorlichting op vandalisme*. Enschede: Febo.
- Hurk, A.A. van der, G.M. Schippers en M.H.M. Breteler (1994). *Drugvrij door detentie? Een evaluatieonderzoek onder gedetineerde druggebruikers naar effect en waardering van drugvrije afdelingen in twee penitentiaire inrichtingen*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Jacobs, J.P. en A.Ph. van Wijk (2002). *Youth at risk. Verslag van de effecten*. Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Jonker, A. (2004). *Niet opsluiten maar opvoeden*. Utrecht: Uitgeverij Agiel.
- Justitie (2002). *Het programma 'Terugdringen recidive'*. Startnotitie. Den Haag: ministerie van Justitie.
- Justitie (2005). *Actieplan tegen geweld*. Den Haag: ministerie van Justitie.
- Justitie (2007). *Veiligheid begint bij voorkomen*. Den Haag: ministerie van Justitie (brief aan Tweede Kamer van 6 november 2007).
- Kees, P.E. (1990). *Stadswachten in Dordrecht*. Dordrecht: Gemeente Dordrecht.

- Kees, P.E. (1992). *Stadswachten in Dordrecht. De situatie in het projectjaar 1991*. Dordrecht: Sociaal Geografisch Bureau.
- Kemp, R.A.T de, J.W. Veerman en L.T. ten Brink (1998). *Evaluatieonderzoek Families first Nederland. Bundeling van de delen 1 t/m 5*. Utrecht: NIZW.
- Kemper, A. (2004). *Intensieve vormen van thuisbehandeling. Doelgroep, werkwijze en uitkomsten (proefschrift)*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Kesselaar, B. en P. Mutsaers (1996). *Ouderen en veiligheid. Een evaluatie van het project Ouderen en veiligheid in Tilburg*. Den Haag: ES&E.
- Keijser, J.W. de (2004). Doelen van straf. Morele theorieën als grondslag voor een legitieme strafrechtpleging. In: B. van Stokkom (red.), *Straf en herstel. Ethische reflecties over sanctiedoelinden* (p. 43-65). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Keijser, J.W. de, F.M. Weerman en W. Huisman (2006). Onveiligheidsgevoelens. In: *Delikt en Delinkwent*, jg. 36, nr. 4, p. 452-459.
- Kleiman, W.M. en G.J. Terlouw (1996). *Kiezen voor een kans. Evaluatie van harde-kern projecten*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Klein Wolt, K., J. Slot en C. Hermans (2006). *Veiligheid in het openbaar vervoer. Een overzicht van de stand van zaken in 2005*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek.
- Knaap, L.M. van der, A.M. van der Laan en B.S.J. Wartna (2005a). *Recidivemeting onder deelnemers van nieuw Positief initiatief*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Knaap, L.M. van der, A.M. van der Laan en B.S.J. Wartna (2005b). *Recidivemeting onder deelnemers van Binnenste buiten*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- 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: ministerie van Justitie/Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Koeter, M.W.J. en M. Bakker (2007). *Effectevaluatie van de Strafrechtelijke opvang verslaafden (sov)*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Kogel, C.H. de, en M.H. Nagtegaal (2008). *Toezichtprogramma's voor delinquenten en forensisch psychiatrische patiënten. Effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Konijn, C., M. van der Steege, E. Elderman, W. Bruinsma en J. van den Braak (2007). *Werkzame werkwijzen. Verkenning van effectieve interventies in de jeugdzorg*. Utrecht/ Woerden: Nederlands Jeugdinstituut/Adviesbureau Van Montfoort.
- Korf, D.J., S. Place, E. van Vliet en N. Tanoglu (2007). *Boeffjes of briljantjes. Over de effecten van criminaliteitspreventie bij allochtone jongeren*. Utrecht: Forum, Instituut voor multiculturele ontwikkeling.
- Korterik, M. (2000). *Ogen in de nacht. Evaluatie cameratoezicht Ede*. Ede: Gemeente Ede.
- Kruissink, M. en C. Verwers (1989). *Halt. Een alternatieve aanpak van vandalisme. Eindrapport van een evaluatie-onderzoek naar Halt-projecten*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Kruissink, M. en C. Verwers (1991). *Afhandeling van winkeldiefstal via de Halt-procedure. Evaluatie van een Rotterdams experiment*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Laan, P.H. van der (1991). *Experimenten met alternatieve sancties voor jeugdigen*. Arnhem: Gouda Quint.
- Laan, P.H. van der, en A.A.M. Essers (1990). *De kwartaalkursus en recidive. Een onderzoek naar de effecten van het experiment kwartaalkursus*. Arnhem: Gouda Quint.

- Laan, P.H. van der, en A.A.M. Essers (1993). Helpt DTC? Over recidive en andere effecten. In: J. van Leeuwen en A. Maris (red.), *Vast of zeker. Een kansrijke aanpak buiten de gevangenis, het Dagtrainingscentrum Eindhoven* (p. 73-79). Utrecht: SWP.
- Laan, A.M. van der, L.M. van der Knaap en B.S.J. Wartna (2005a). *Recidivemeting onder de deelnemers aan de Sociale Vaardigheidstraining voor groepen van het Leger des Heils*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Laan, A.M. van der, L.M. van der Knaap en B.S.J. Wartna (2005b). *Recidivemeting onder jeugdreclasseringscliënten*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Laan, P.H. van der en A. Slotboom (2002). Wat Werkt? In: P.J. van Koppen, D.J. Helsing, H. Merckelbach en H.F.M. Crombag (red.), *Het recht van binnen. Psychologie van het recht* (p. 963-975). Deventer: Kluwer.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories. Methods available and problems to be solved. In: *American Journal of Evaluation*, jg. 24, nr. 1, p. 5-20.
- Leiden, I. van, en H.B. Ferwerda (2002). *Cameratoezicht. goed bekeken?* Arnhem/Zeist: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Leiden, I. van, N. Arts en H.B. Ferwerda (2006). *Inzoomen en uitzoomen op Zaandam. Uitkomsten van een evaluatieonderzoek naar cameratoezicht in een breder perspectief* geplaatst. Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Lier, P.A.C. van (2002). *Preventing disruptive behavior in early elementary schoolchildren* (proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Lier, P.A.C. van, A.M. van der Sar, B.O. Muthén en A.A.M. Crijnen (2004). Preventing disruptive behavior in elementary schoolchildren. Impact of a universal classroom-based intervention. In: *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, jg. 72, nr. 3, p. 467-478.
- Lier, P.A.C. van, P. Vuijk en A.M. Crijnen (2005). Understanding mechanisms of change in the development of antisocial behavior. The impact of a universal intervention. In: *Journal of Abnormal Psychology*, jg. 33, nr. 5, p. 521-535.
- Lieshout, C.F.M. van, R.H.J. Scholte, G.J.T. Haselager en A.H.N. Cillessen (2001). Ontwikkeling van relaties met leeftijdgenoten en delinquentie. In: R. Loeber, N.W. Slot en J.A. Sergeant (red.), *Ernstige en gewelddadige jeugddelinquentie. Omvang, oorzaken en interventies* (p. 185-203). Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Linden, B. van der (1978). *Regiem en recidive. Een onderzoek naar het effect van twee verschillende gevangenisregiems op de recidive van middellang-gestraften*. Arnhem: Gouda Quint.
- Linden, L. van der, en M. Kloosterman (2004). *Evaluatie jeugd preventie team*. Leiden: Research voor Beleid.
- Lipsey, M.W. (1995). What do we learn from 400 research studies on the effectiveness of treatment with juvenile delinquents? In: J. McGuire (red.), *What works. Reducing reoffending. Guidelines from research and practice* (p. 63-78). Chichester: John Wiley & Sons.
- Lipsey, M.W. en N.A. Landenberger (2006). Cognitive-behavioral interventions. In: B.C. Welsh en D.P. Farrington (red.), *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places* (p. 57-72). Dordrecht: Springer.
- Lösel, F. (1995). The efficacy of correctional treatment. A review and synthesis of meta-evaluation. In: In: J. McGuire (red.), *What works. Reducing reoffending. Guidelines from research and practice* (p. 79-111). Chichester: John Wiley & Sons.
- Lösel, F. en A. Beelmann (2006). Child social skills training. In: B.C. Welsh en D.P. Farrington (red.), *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places* (p. 33-54). Dordrecht: Springer.
- Lokale Gezagsdriehoek (2003). *Wapenstilstand. Evaluatie preventief fouilleren*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

- Lonkhuijsen, M. van, en A. van Burik (1994). *Rapportage veiligheidsbeleving traminterieur lijn 2 RET*. Amsterdam: DSP.
- Louwe, J.J., C.W. van Overveld, W. Merk, B. Orobio de Castro en W. Koops (2007). De invloed van het programma Alternatieve denkstrategieën op reactieve en proactieve agressie bij jongens in het primair onderwijs. Effecten na één jaar. In: *Pedagogische Studiën*, jg. 84, p. 277-292.
- MacKenzie, D.L. (2002). Reducing the criminal activities of known offenders and delinquents. Crime prevention in the courts and corrections. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p. 330-404). Londen/New York: Routledge.
- Manen, T.G. van, P.J.M. Prins en P.M.G. Emmelkamp (2004). Reducing aggressive behavior in boys with a social-cognitive group treatment. Results of a randomized, controlled trial. In: *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, jg. 43, nr. 12, p. 1478-1487.
- Mann, M. (2003). *Searching for the key to the self. Evaluation of the 'I am the key' program for mental health promotion* (proefschrift). Maastricht: Universiteit Maastricht.
- McDougall, C., M.A. Cohen, A. Perry en R. Swaray (2006). Costs and benefits of sentencing. In: B.C. Welsh en D.P. Farrington (red.), *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places* (p. 117-127). Dordrecht: Springer.
- McGuire, J. en P. Priestley (1995). Reviewing 'what works'. Past, present and future. In: J. McGuire (red.), *What works. Reducing reoffending. Guidelines from research and practice* (p. 3-34). Chichester: John Wiley & Sons.
- Meijden, M. van der, en Hoefnagels, C.P. (1993). *Voor strafeen zoen? Evaluatie van een programma ter preventie van seksueel misbruik*. Utrecht: Nederlands Centrum Geestelijke Gezondheid.
- Meijer, J., M. Quaniel en J. Fiselier (1990). *Criminaliteitspreventie en randgroepjongeren. Het Preventieproject kleine criminaliteit van de Stichting Jongeren centrum Ojcos*. Nijmegen: Gerard Noodt Instituut.
- Meijer, G., A. de Jong, M. Koeter en B. Bieleman (2001). *Gebruik van de straat*. Groningen: Intraval.
- Meyer, R.E. de, en J.W. Veerman (2004a). *Resultaten Hulp aan huis Drenthe. Tabellenboek 2003*. Nijmegen: Praktikon.
- Meyer, R.E. de, en J.W. Veerman (2004b). *Resultaten Hulp aan huis Overijssel. Tabellenboek 2003*. Nijmegen: Praktikon.
- Meyer, R.E. de, en J.W. Veerman (2004c). *Resultaten Hulp aan huis Groningen. Tabellenboek 2003*. Nijmegen: Praktikon.
- Mitchell, O., D.L. MacKenzie en D.B. Wilson (2006). Incarceration-based drug treatment. In: B.C. Welsh en D.P. Farrington (red.), *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places* (p. 103-116). Dordrecht: Springer.
- Monshouwer, H., A. van der Haar, T. ten Brink, en J.W. Veerman (2001). *Evaluatieonderzoek De versterking*. Eindrapport. Duivendrecht: p1 Research.
- Moolenaar, D.E.G. (2007). Uitgaven aan criminaliteit. In: W. van der Heide en A.Th.J. Eggen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2006. Ontwikkelingen en samenhangen* (p. 251-277). Den Haag/Voorburg: ministerie van Justitie/Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum/Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Mooij, T. (2001). *Veilige scholen en (pro)sociaal gedrag. Evaluatie van de campagne 'De veilige school' in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Muris, P., C. Meesters, M. Vincken en A. Eijkelenboom (2005). Reducing children's aggressive and oppositional behaviors in the schools. Preliminary results on the effectiveness of a social-cognitive group intervention program. In: *Child and Family Behavior Therapy*, jg. 27, nr. 1, p. 17-32.

- Nas, C.N. (2005). 'EQUIPPING' delinquent male adolescents to think pro-socially (proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Nauta, O. (2004). *De effectiviteit van het politiekeurmerk Veilig wonen*. Amsterdam: DSP-groep.
- Nauta, O. (2005). *Het leven na Halt. Het onderzoek naar recidivepatronen onder Halt-jongeren*. Amsterdam: DSP-groep.
- Nauta, O. (2008). *Recidivemeting trajecten aanpak en preventie jeugdcriminaliteit. Een recidivemeting onder trajectdeelnemers van zes Amsterdamse jeugdinterventies en de Jeugdreclassering*. Amsterdam: DSP-groep.
- Nelissen, P.Ph. (2003). *Binnen beginnen en buiten blijven met het schakelproject. Een onderzoek naar de effectiviteit van een resocialisatieprogramma van P.I. Geerhorst in Sittard*. Maastricht: Nelissen Onderzoek en Advies.
- Nieuwbeerta, P., D.S. Nagin en A.A.J. Blokland (2007). Het meten van effecten van gevangenisstraf op crimineel gedrag in een niet-experimentele studie. In: *Mens en Maatschappij*, jg. 82, nr. 3, p. 272-299.
- Noije, L. van, en K. Wittebrood (2007). Veiligheid. In: R. Bijl, J. Boelhouwer en E. Pommer (red.), *De sociale staat van Nederland 2007* (p. 213-244). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noorda, J.J. en R.H. Veenbaas (1997). *Eindevaluatie Nieuwe perspectieven Amsterdam West/ Nieuw-West*. Amsterdam: Instituut Jeugd en Welzijn, Vrije Universiteit.
- Nuijten-Edelbroek, E.G.M. (1983). *Criminaliteitsbestrijding op langere termijn. De effecten van projectsurveillance en voorkoming misdrijven*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Nuijten-Edelbroek, E.G.M. en J.B. ter Horst (1980). *Projectmatig rechercheren. Een evaluatie van de resultaten m.b.t. criminaliteitsbestrijding volgens het model van het inbraakproject van de afdeling Recherche van de gemeentepolitie te Utrecht*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Nijboer, J.A. (1971). Opleiding tijdens detentie en recidive. In: *Nederlands Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 13, nr. 4, p. 211-220.
- OM (2003). *Perspectief op 2006*. Den Haag: openbaar ministerie.
- Oppelaar, J. en K. Wittebrood (2006). *Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Orobio de Castro, B., J.W. Veerman, E. Bons en L. de Beer (2002). *Kansen gekeerd? Criminaliteitspreventie door gezinsondersteuning*. Amsterdam: PI Research bv/Universiteit Utrecht.
- Otter, P. den (1991). *Eindrapport evaluatie-onderzoek Project preventie alcoholgerelateerde delicten*. Groningen: Onderzoekscentrum voor Criminologie en Jeugdcriminologie.
- Overbeeke, R. van (1996). *Het flatwachtenproject in de Bijlmermeer*. Amsterdam: DSP-groep.
- Pawson, R. en N. Tilley (1994). What works in evaluation research. In: *The British Journal of Criminology*, jg. 34, nr. 3, p. 291-306.
- Pawson, R. en N. Tilley (1997). *Realistic evaluation*. Londen: Sage Publications.
- Pawson, R. en N. Tilley (1998). Caring communities, paradigm polemics, design debaters. In: *Evaluation*, jg. 4, nr. 1, p. 73-90.
- Petrosini, A., C. Turpin-Petrosini en J. Buehler (2006). Scared straight and other juvenile awareness programs. In: B.C. Welsh en D.P. Farrington (red.), *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places* (p. 87-102). Dordrecht: Springer.
- Petty, J.T. en R.E. Cacioppo (1983). *Social psychophysiology. A source book*. New York: Guilford.
- Polder, W. en F.J.C. van Vlaardingen (1992). *Preventiestrategieën in de praktijk. Een meta-evaluatie van criminaliteitspreventieprojecten*. Arnhem: Gouda Quint.
- Programmabureau Veiligheid (2006). *Naar een veiliger samenleving. Achtste voortgangsrapportage*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / ministerie van Justitie.

- Raad voor de Rechtspraak (2003). *De rechtspraak. Jaarverslag 2003*. Den Haag: Raad voor de Rechtspraak.
- ResCon (1999). *De gezonde school en genotmiddelen 1995-1998. Eindevaluatie*. Haarlem: ResCon research en consultancy.
- Reijnga, P.T. en P. van der Dool (1998). *Preventie loont tegen woninginbraak*. Den Haag: Nederlands Politie Instituut.
- RMO (2004). *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- ROB (2006). *Sociale preventie. Bestuur en beleid aan de voorkant van veiligheid (adviesbrief)*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Roede, E., J.O. Bijstra, M. Derriks en H. Moorlag (2001). *Cool-down en RAM. Twee programma's voor het verminderen van agressie bij kinderen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut (SCO-rapport 607).
- Roëll, A. en P.J. Linckens (1984). *Goed gemerkt. Een nieuwe manier van inbraakpreventie?* Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Rood-Pijpers, E., B. Rovers, F. van Gemert en C. Fijnaut (1995). *Preventie van jeugdcriminaliteit in een grote stad. Arnhem/Rotterdam*: Gouda Quint/Sanders Instituut.
- Rook, A., en J.W. Leeuwenburg (red.) (1991). *Eindrapport Stuurgroep bestuurlijke preventie van criminaliteit*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken/ministerie van Justitie.
- Rosmalen, B. en F. Wassenberg (1994). *Eindmeting project modelflats Bijlmermeer*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Rossi, P.H. en H.E. Freeman (1993). *Evaluation: A Systematic Approach*. Londen: Sage Publications.
- Rubin, J., L. Rabinovich, M. Hallworth en E. Nason (2006). *Interventions to reduce anti-social and crime. A review of effectiveness and costs (technisch rapport)*. Cambridge: RAND Europe.
- Ruddijs, F.M.J. en H. Timmerman (2000). *The Stichting Ambulante Preventie Projecten Method. A comparative study of recidivism in first offenders in a Dutch outpatient setting*. In: *International journal of offender therapy and comparative criminology*, jg. 44, nr. 6, p. 725-739.
- Ruiter, M. (1997). *Preventie van depressie bij jongeren. Probleemanalyse, ontwikkeling en evaluatie van de cursus Stemmingmakerij (proefschrift)*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Sampson, R.J. en J. Lauritsen (1994). *Violent victimization and offending. Individual-, situational-, and community-level risk factors*. In: A.J. Reiss en J.A. Roth (red.), *Understanding and preventing violence. Social influences* (p. 1-114). Washington: National Academy Press.
- Savornin Lohman, P.M. de, en A.G. van Dijk (1988). *Buurtpreventie in Nederland. De lessen uit zes projecten*. Amsterdam: Bureau Criminaliteitspreventie.
- Scholte, E.M., E.T. van Buuren, C.H.M. Messing en J.D. van der Ploeg (1992). *Jongeren met politiecontacten. Een follow-up studie naar de psychosociale ontwikkeling van jongeren met politiecontacten en naar het effect van preventieve hulpverlening*. Leiden: Centrum Onderzoek Jeugdhulpverlening (COJ), Rijksuniversiteit Leiden.
- Scholten, H.N. (1994). *Studiekeuze van meisjes als beleidsprobleem. Een vergelijking van het Nederlandse en het Noorse beleid om meisjes te stimuleren techniek te kiezen (proefschrift)*. Enschede: Universiteit Twente.
- Sherman, L.W. en J.E. Eck (2002). *Policing for crime prevention*. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p. 295-329). Londen/New York: Routledge.

- Sherman, L.W., D.C. Gottfredson, D. Layton MacKenzie, J.E. Eck, P. Reuter en S.D. Bushway (1997). *Preventing crime. What works, what doesn't, what's promising*. Washington: National Institute of Justice.
- Sherman, L.W., D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.) (2002). *Evidence-based crime prevention*. Londen/New York: Routledge.
- Sherman, L.W., D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.) (2006). *Evidence-based crime prevention (revised edition)*. Londen: Routledge.
- Slis, E.J. en C.A.M. Boosten (1995). *Alcohol en geweld project*. Enschede: Informatie en onderzoek.
- Slot, N.W. (1988). *Residentiële hulp voor jongeren met antisociaal gedrag* (proefschrift). Amsterdam: Swets & Zeitlinger.
- Slotboom, A. en C. Wiebrens (2003). Opsluiten of sleutelen? Kosten en baten van detentie en resocialisatie. In: *Justitiële Verkenningen*, jg. 29, nr. 9, p. 40-48.
- Snippe, J. (2005a). *Evaluatie cameratoezicht Gouda*. Groningen: IntraVal.
- Snippe, J. (2005b). *Evaluatie cameratoezicht Heerlen*. Groningen: IntraVal.
- Snippe, J., E. Spijkers en B. Bieleman (2001). En plein public. *Evaluatie aanpassingen Amsterdams horecabeleid*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.
- Snippe, J., A. Kruijze, B. Merkelijn, H. Naaijer en B. Bieleman. (2003). *Evaluatie cameratoezicht Rotterdam (eindrapport)*. Groningen/Rotterdam: IntraVal.
- Snippe, J., H. Naaijer en B. Bieleman (2006). *Hektor in 2005. Evaluatie aanpak drugsoverlast in Venlo*. Groningen: IntraVal.
- Spaans, E.C. (1994). *Appels en peren. Een onderzoek naar de recidive van dienstverleners en kortgestraften*. Arnhem: Gouda Quint.
- Spaans, E.C. (1997). *De jeugdwerkinrichting binnenstebuiten gekeerd*. Arnhem: Gouda Quint.
- Spaans, E.C. en L. Doornheim (1991). *Evaluatie-onderzoek jeugdreclassering. De effectmeting*. Arnhem: Gouda Quint.
- Spaans, E. en K. Reurslag (1994). *Varen als alternatieve afdoening. Evaluatie van het Almelose justitiële vaar-leer-werkproject op zeilschip De Tukker*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Spickenheuer, J.L.P. (1983). *Voetsurveillance en preventievoorlichting in Amsterdam-Osdorp*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Spijkerman, R., S. Biesma, G. Meijer, A. van der Poel, R. van den Lijnden en B. Bieleman (2002). *Vier jaar verantwoord schoon. Evaluatie van Verantwoord Schoon; programma voor aanpak van drugsoverlast in Rotterdamse deelgemeenten*. Groningen/Rotterdam: IntraVal/IVO.
- Steege, M. van der, en E. Niemeijer (1996). *Leren (en) werken als straf. Evaluatie van het experiment de leerwerkstraf*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Steketeer, M., J. Mak en A. Huygen (2006). *Communities that care in de praktijk. Beschrijving van vijf pilotprojecten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Strang, H. en L.W. Sherman (2006). Restorative justice to reduce victimization. In: B.C. Welsh en D.P. Farrington (red.), *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places* (p. 147-160). Dordrecht: Springer.
- Swanborn, P.G. (1999). *Evaluëren, het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies. Een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam: Boom.
- Sykes, G.M. en D. Matza (1957). *Techniques of neutralization. A theory of delinquency*. In: *American Sociological Review*, jg. 22, nr. 6, p. 664-70.
- Terlouw, G.J. (1991). *Criminaliteitspreventie onder allochtonen. Evaluatie van een project voor Marokkaanse jongeren*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.

- Terpstra, J. (1997). *Preventie voor jongeren met politiecontacten. Opzet, uitvoering en effecten van het Jeugd preventie project in het Land van Cuijk*. Den Haag: ministerie van Justitie.
- Terpstra, J. en I. Bakker (2002). *Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de buurt*. Enschede: Universiteit Twente/IPIT.
- TK (1984/1985). *Samenleving en criminaliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984/1985, 18995, nrs. 1-2.
- TK (1990/1991). *Recht in beweging*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990/1991, 21829, nrs. 1-2.
- TK (1994/1995). *Veiligheidsbeleid 1995-1998*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994/1995, 24225, nrs. 1-2.
- TK (1997/1998b). *Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25726, nr. 1.
- TK (2000/2001b). *Criminaliteitsbeheersing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27834, nrs. 1-2.
- TK (2000/2001c). *Sancties in perspectief*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27419, nr. 1.
- TK (2000/2001d). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Justitie (vi) voor het jaar 2000*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 26800, nr. 67.
- TK (2001/2002). *Kabinetsstandpunt. Het toezicht in het publieke domein*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 26604 en 26345, nr. 14.
- TK (2002/2003a). *Naar een veiliger samenleving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28684, nrs. 1-2.
- TK (2002/2003b). *Naar een veiliger samenleving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28684, nr. 3.
- TK (2002/2003c). *Aanpak jeugdcriminaliteit. Jeugd terecht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28741, nr. 1.
- TK (2002/2003d). *Sociale veiligheid openbaar vervoer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28642, nr. 1.
- TK (2002/2003e). *Landelijk kader Nederlandse politie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28824, nr. 1.
- TK (2002/2003f). *Beleidsbrief veelplegers*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28684, nr. 10.
- TK (2002/2003g). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Justitie (vi) voor het jaar 2003. Modernisering sanctietoepassing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28600, nr. 8.
- TK (2003/2004a). *Naar een veiliger samenleving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28684, nr. 31.
- TK (2003/2004b). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Justitie (vi) voor het jaar 2004. Modernisering sanctietoepassing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29200, nr. 167.
- TK (2003/2004c). *Actieplan veilig ondernemen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28684, nr. 24.
- TK (2003/2004d). *Operatie jong*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29284, nr. 2.
- TK (2003/2004e). *Naar een veiliger samenleving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28684, nr. 21.
- TK (2003/2004f). *Naar een veiliger samenleving. Derde voortgangsrapportage*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 28684, nr. 29.
- TK (2004/2005a). *Terugdringen recidive*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 30023, nr. 1.
- TK (2004/2005b). *Project Veilige gemeenten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 28684, nr. 60.

- TK (2004/2005c). *Naar een veiliger samenleving. Midterm review. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 28684, nr. 44.*
- TK (2005/2006a). *Staat van de beleidsinformatie 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30558, nr. 2.*
- TK (2005/2006b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Justitie (vi) voor het jaar 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30300, nr. 32.*
- Torre, A.G.J. van der, en F.P. van Tulder (2001). *Een model voor de strafrechtelijke keten. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 15).*
- Toornvliet, L.G., A. Hauber en J.G.A. Zandbergen (1991). *Evaluatie-onderzoek sociale veiligheid Centraal Station Amsterdam. Leiden: Criminologisch Instituut Leiden.*
- Tulder, F.P. van (1994). *Van misdaad tot straf. Een economische benadering van de strafrechtelijke keten. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studie 21).*
- Tulder, F. van (2005). *Afweging van kosten en baten in criminaliteit(sbestrijding). In: Tijdschrift voor Criminologie, jg. 47, nr. 3, p. 291-299.*
- Utrecht (2002). *Geweld(ig) bekeken. Eindmeting experiment videocameratoezicht. Utrecht: Bestuursinformatie Utrecht.*
- Vedder, A., L. van der Wees, B. Koops en P. de Hert (2007). *Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21ste eeuw. Den Haag: Rathenau Instituut.*
- Veerman, J.W., J.M.A.M. Janssens en J.W. Delicat (2004). *Opvoeden in onmacht, of...? Een meta-analyse van 17 methodieken voor intensieve pedagogische thuishulp bij normovertredend gedrag. Nijmegen: Praktikon.*
- Veghel, M. van, en F. Wassenberg (1999). *Intensief beheer en participatie. Evaluatie proefproject leefbaarheid in de Bijlmermeer. Delft: Delftse Universitaire Pers.*
- Vegt, A.L. van der, M. Diepenveen, M. Klerks, M. Voorpostel en M. de Weerd (2001). *Je verwerpen kan je leren. evaluatie van de Marietje Kesselsprojecten. Amsterdam: Regioplan.*
- Verbruggen, M.W.G. (1991). *Veel voorkomende criminaliteit. van theorie naar beleid. Arnhem: Gouda Quint.*
- Verdurmen, J. , M. van Oort, J. Meeuwissen, T. Ketelaars, I. de Graaf, P. Cuijpers, C. de Ruiter en W. Volleberg (2003). *Effectiviteit van preventieve interventies gericht op jeugdigen, de stand van zaken. Een onderzoek naar de effectiviteit van in Nederland uitgevoerde programma's gericht op kinderen en jeugdigen. Utrecht: Trimbos-instituut.*
- Versantvoort, M.C., A.C.M. Verster, J. Jannink, L.G.J.M. van den Broek, F. van Zutphen en P.A. Donker van Heel (2005). *Kosten en baten van justitiële interventies. Ontwikkeling van een analyse- en rekenmodel. Rotterdam: Ecorys.*
- Visser, J., R. Frederikse en E. Hermans (2002). *Slachtofferschap criminaliteit bij bedrijven en instellingen. Amsterdam: Nederlands Instituut voor de Publieke Opinie.*
- Vollaard, B. (2005). *Policenumbers up, crime rates down. The effect of police on crime in the Netherlands. Den Haag: Centraal Planbureau.*
- Vollaard, B. (2006). *Evaluating the push for tougher, more targeted policing in the Netherlands. Evidence from a citizen survey. Den Haag: Centraal Planbureau.*
- Vollaard, B. en P. Koning (2005). *Estimating police effectiveness with individual victimisation data. Den Haag: Centraal Planbureau.*
- Vuijk, P. (2006). *Male and female pathways to psychopathology. Findings from a preventive intervention study (proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.*
- Wartna, B.S.J. (1995). *Dagdetentie en recidive. Een vervolgstudie naar de resultaten van het experiment in Rotterdam. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.*
- Wartna, B.S.J. (1999). *Recidive-onderzoek in Nederland. Een overzicht van Nederlands onderzoek naar hernieuwd crimineel gedrag. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.*

- Wartna, B.S.J. en R. Aidala (1995). *De vakopleidingen van hvb Havenstraat*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Wartna, B.S.J., R. Aidala en P.N. van der Veer (1996). *Retour Helmond. Resultaten van een nieuw re-integratieproject voor gedetineerden*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Wartna, B.S.J., S. Kalidien en A.A.M. Essers (2006). *Replicatie recidivemeting JJI Den Eng*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Wassenberg, F. (1991). *Conciërges in de Bijlmermeer. Effect op criminaliteit, veiligheid en leefbaarheid*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Weerman, F.M. en P.H. van der Laan (2006). Het verband tussen spijbelen, voortijdig schoolverlaten en criminaliteit. In: *Justitiële Verkenningen*, jg. 32, nr. 6, p. 39-53.
- Welsh, B.C. en D.P. Farrington (red.) (2006). *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places*. Dordrecht: Springer.
- Welsh, B.C. en A. Hoshi (2002). Communities and crime prevention. In L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p.165-197). Londen/New York: Routledge.
- Werff, C. van der (1979). *Speciale preventie. Een penologisch onderzoek*. Den Haag: ministerie van Justitie.
- Wiel, N. van der (2002). *The effect of manualized behavior therapy with disruptive behavior disordered children in everyday clinical practice. A randomized clinical trial* (proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Wilsen, J. van (2003). Onbedoelde gevolgen van inbraakpreventie? Een empirische studie naar doelwitverplaatsing en delictverplaatsing van slachtofferschap. In: *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, jg. 2, nr. 1, p. 27-43.
- Wilson, D.B. en D.L. MacKenzie (2006). Boot camps. In: B.C. Welsh en D.P. Farrington (red.), *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places* (p. 73-86). Dordrecht: Springer.
- Wittebrood, K. (2006). *Slachtoffers van criminaliteit: feiten en achtergronden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/7).
- Wittebrood, K. en M. van Beem (2004). *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking. Wat werkt en wat niet?* Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Wittebrood, K. en M. Junger (2002). Trends in violent crime: a comparison between police statistics and victimization surveys. In: *Social Indicators Research*, jg. 59, nr. 2, p. 153-173.
- Wittebrood, K. en P. Nieuwebeerta (2006). Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit: vooral meer registratie en nauwelijks meer criminaliteit. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 48, nr. 3, p. 227-242.
- WODC (2006). *Monitor criminaliteit bedrijfsleven 2006. Feiten en trends inzake aard en omvang van criminaliteit in het bedrijfsleven*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Woldringh, C. (2001). *Boefjes in het Land van Cuijk. Korte- en lange-termijneffecten van een preventieproject voor jongeren van 12 tot 25 jaar*. Nijmegen: ITS.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast.

De tekst van het lopende programma (2007-2008) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.

ISBN 90-377-0267-8

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel. Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2

Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector. ISBN 90-377-0106-x

In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004. ISBN 90-377-0159-0

Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006. ISBN 90-377-0285-6

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062-4 (English edition 2001)

The Quality of the Public Sector (Summary). Social and Cultural Report 2002. ISBN 90-377-0118-3

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4

SCP-publicaties 2007

- 2007/1 Publieke prestaties in perspectief. Memorandum quartaire sector 2006-2011 (2007). ISBN 978-90-377-0298-9
- 2007/2 Nieuwe links in het gezin (2007). Marion Duimel en Jos de Haan. ISBN 978-90-377-0287-3
- 2007/3 Robuuste meningen? Het effect van responsverhogende strategieën bij het onderzoek Culturele Veranderingen in Nederland (2007). Josine Verhagen. ISBN 978-90-377-0300-9
- 2007/4 Een nuchtere kijk op gezond gedrag. Vier thema's voor gezondheidsbevordering (2007). ISBN 978-90-377-0280-4.
- 2007/5 Verschillen in verzorging. De verzorging van ouderen in negen EU-landen (2007). Evert Pommer, Edwin van Gameren, John Stevens, Isolde Woittiez. ISBN 978-90-377-0258-3
- 2007/6 Prestaties van de rechtspraak: productiviteit in perspectief (2007). Ab van der Torre, Jedid-Jah Jonker, Frank van Tulder, Theresa Steeman, Gerard Paulides. ISBN 978-90-377-0294-1
- 2007/7 Türken in Deutschland und den Niederlanden. Die Arbeitsmarktposition im Vergleich (2007). Jaco Dagevos, Rob Euwals, Mérove Gijsberts en Hans Roodenburg. ISBN 978-90-377-0308-5
- 2007/8 Een gele kaart voor de sport. Een quick-scan naar wenselijke en onwenselijke praktijken in en rondom de breedtesport (2007). Annet Tiessen-Raaphorst en Koen Breedveld. ISBN 978-90-377-0307-8

- 2007/9 *Kosten in kaart. Een macrokostendecompositie toegepast op instellingen voor verstandelijk gehandicapten* (2007). Evelien Eggink, Jedid-Jah Jonker en Michel Ras. ISBN 978 90 377 0143 2
- 2007/10 *Sport in the Netherlands* (2007). Annet Tiessen-Raaphorst en Koen Breedveld. ISBN 978-90-377-0302-3
- 2007/11 *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen* (2007). Jean Marie Wildeboer Schut en Stella Hoff. ISBN 978-90-377-0207-1
- 2007/12 *Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015* (2007). Paul Dekker, Joep de Hart en Laila Faulk. ISBN 978-90-377-0311-5
- 2007/13 *Aandacht voor de wijk. Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid* (2007). Karin Wittebrood en Tom van Dijk. ISBN 978-90-377-0309-2
- 2007/14 *Meedoen met beperkingen. Rapportage gehandicapten 2007* (2007). Mirjam de Klerk (red.). ISBN 978-90-377-0310-8
- 2007/15 *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact* (2007). Mérove Gijsberts en Jaco Dagevos. ISBN 978-90-377-0312-2
- 2007/16 *Blijvend in balans. Een toekomstverkenning van informele zorg* (2007). Alice de Boer en Joost Timmermans. ISBN 978-90-377-0313-9
- 2007/17 *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht* (2007). Paul Dekker en Tom van der Meer. ISBN 978-90-377-0318-4
- 2007/18 *Verbinding maken. Senioren en internet* (2007). Marion Duimel. ISBN 978-90-377-0317-7.
- 2007/19 *Moeders, werk en kinderopvang in model. Analyse van arbeidsparticipatie- en kinderopvangbeslissingen van moeders met jonge kinderen* (2007). Ingrid Ooms, Evelien Eggink en Edwin van Gameren. ISBN 978-90-377-0314-6
- 2007/20 *De sociale staat van Nederland 2007* (2007). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer en Evert Pommer (red.). ISBN 978-90-377-0321-4
- 2007/21 *Toekomstverkenning informele zorg* (2007). Alice de Boer (red.). ISBN 978-90-377-0319-1
- 2007/22 *Beter aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en werkhervatting* (2007). Gerda Jehoel-Gijsbers (red.). ISBN 978-90-377-0327-6
- 2007/23 *Out in the Netherlands. Acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2007). Saskia Keuzenkamp en David Bos. ISBN 978-90-377-0324-5
- 2007/24 *Achterstand en afstand. Digitale vaardigheden van lager opgeleiden, ouderen, allochtonen en inactieven* (2007). Eric van Ingen, Jos de Haan en Marion Duimel. ISBN 978-90-377-0316-0
- 2007/25 *Het beste van twee werelden. Plattelanders over hun leven op het platteland* (2007). Carola Simon, Lotte Vermeij en Anja Steenbekkers. ISBN 978-90-377-0320-7
- 2007/26 *Maten voor gemeenten 2007. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid* (2007). B. Kuhry, J.J.J. Jonker, m.m.v. M. Ras. ISBN 978-90-377-0323-8
- 2007/27 *Jaarrapport integratie 2007* (2007). Jaco Dagevos en Mérove Gijsberts. ISBN 978-90-377-0330-6
- 2007/28 *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007* (2007). Iris Andriessen, Jaco Dagevos, Eline Nievers en Igor Boog. ISBN 978-90-377-0331-3
- 2007/29 *Het bereik van het verleden. Ontwikkelingen in de belangstelling voor cultureel erfgoed. Het cultureel draagvlak deel 7.* (2007). Frank Huysmans en Jos de Haan. ISBN 978-90-377-0284-2
- 2007/30 *Armoedemonitor 2007* (2007). Cok Vrooman, Stella Hoff, Ferdy Otten en Wim Bos. ISBN 978-90-377-0337-5

- 2007/31 Verklaringsmodel verpleging en verzorging 2007. Jedid-Jah Jonker, Klarita Sadiraj, Isolde Woittiez, Michiel Ras en Meike Morren. ISBN 978-90-377-0334-4
- 2007/32 Comparing Care. The care of the elderly in ten EU-countries. Evert Pommer, Isolde Woittiez en John Stevens. ISBN 978-90-377-303-0
- 2007/33 Surfende senioren. Kansen en bedreigingen van ICT voor ouderen. Jos de Haan, Oene Klumper, Jan Steyaert (red.). ISBN 978-90-377-0362-7

SCP-publicaties 2008

- 2008/1 Vrijwillig verzorgd. Over vrijwilligerswerk voor zorgbehoevenden en mantelzorgers buiten de instellingen (2008). Jeroen Devilee. ISBN 978-90-377-0353-5
- 2008/2 Vroeger was het beter. Nieuwjaarsuitgave 2008 (2008). ISBN 978-90-377-0344-3
- 2008/3 Facts and Figures of the Netherlands. Social and Cultural Trends 1995-2006 (2008). Theo Roes (ed.). ISBN 90-377-0211-8
- 2008/4 Nederland deeltijdland. Vrouwen en deeltijdwerk (2008). Wil Portegijs en Saskia Keuzenkamp (red.). ISBN 978-90-377-0346-7
- 2008/5 Het dagelijks leven van allochtone stedelingen (2008). Andries van den Broek en Saskia Keuzenkamp (red.). ISBN 978-90-377-0336-8
- 2008/6 De openbare bibliotheek tien jaar van nu (2008). Frank Huysmans en Carlien Hillebrink. ISBN 978-90-377-0351-1
- 2008/7 De openbare bibliotheek tien jaar van nu. De hoofdlijnen (2008). Frank Huysmans en Carlien Hillebrink. ISBN 978-90-377-0373-3
- 2008/8 The future of the Dutch public library: ten years on (2008). Frank Huysmans en Carlien Hillebrink. ISBN 978-90-377-0380-1
- 2008/9 De virtuele cultuurbezoeker. Publieke belangstelling voor cultuurwebsites (2008). Jos de Haan en Anna Adolfsen. ISBN 978-90-377-0357-3
- 2008/11 Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid (2008). Lonneke van Noije en Karin Wittebrood. ISBN 978-90-377-0349-8
- 2008/12 Grijswaarden. Monitor ouderenbeleid 2008 (2008). Cretien van Campen (red.). ISBN 978-90-377-0376-4
- 2008/13 Overwegend onderweg. De leefsituatie en de mobiliteit van Nederlanders. Lucas Harms. ISBN 978-90-377-0377-1
- 2008/14 De sociale pijler. Ambities en praktijken van het grotestedenbeleid. Jeroen Hoenderkamp. ISBN 978-90-377-0378-8
- 2008/15 De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school. Monique Turkenburg. ISBN 978-90-377-0338-2

SCP-essays

- 1 Voorbeelden en nabebelden (2005). Joep de Hart. ISBN 90-377-0248-1
- 2 De stem des volks (2006). Arjan van Dixhoorn. ISBN 90-377-0265-1
- 3 De tekentafel neemt de wijk (2006). Jeanet Kullberg. ISBN 90-377-0261-9
- 4 Leven zonder drukte (2006). Tjirk van der Ziel met een naschrift van Anja Steenbekkers en Carola Simon. ISBN 90-377-0262-7
- 5 Otto Neurath en de maakbaarheid van de betere samenleving (2007). Ferdinand Mertens. ISBN 978-90-5260-260-8

Overige publicaties

- Veel geluk in 2007. Nieuwjaarsuitgave (2007). Paul Schnabel (red.). ISBN 978-90-377-0295-8
- Marktplaats Europa. Vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie (2007). Paul Dekker, Albert van der Horst, Henk Kox, Arjan Lejour, Bas Straathof, Peter Tammes en Charlotte Wennekers. ISBN 978-90-377-0305-4

Samenloop van regelingen (2007). Mirjam de Klerk, Gerda Jehoel-Gijsbers.
ISBN 978-90-377-0315-3

Hoe groot is de vraag? Operationalisatie van de potentiële vraag naar AWBZ-gefinancierde zorg (2007). Roelof Schellingerhout. ISBN 978-90-377-0341-2

Monitoring van sociale acceptatie van homoseksuelen in Nederland (2007). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0329 0

Ondersteunende voorzieningen (2008). Roelof Schellingerhout. ISBN 978-90-377-0354-2

Wel of niet aan het werk (2008). Patricia van Echtelt en Stella Hoff. ISBN 90-377-0364-1

Ontwikkeling van AWBZ-uitgaven 1985-2030 (2008). Evelien Eggink, Evert Pommer en Isolde Woittiez. ISBN 90-377-0365-8

Veranderlijkheid van opvattingen over de EU (2008). Charlotte Wennekens.
ISBN 978-90-377-0382-5

Advies over het macrobudget huishoudelijke WMO-hulp voor 2009 (2008). Evert Pommer, Ab van der Torre. ISBN 90-377-0383-2

Informatievoorziening integratie niet-westerse allochtonen. Inventarisatie van de beschikbare bronnen en voorstellen voor verbetering (2008). Jaco Dagevos en Mérove Gijsberts.
ISBN 978-90-377-0388-7

De ongreepbare respondent (2008). Josine Verhagen. ISBN 978-90-377-0359 7.

Europa's bureu. Europees nabuurschap en de publieke opinie over de Europese Unie.
ISBN 978-90-377-0381-8. Paul Dekker, Albert van der Horst, Suzanne Kok, Lonneke van Noije en Charlotte Wennekens. ISBN 978 90 377 0381 8